

Asia: VN/24308/2024

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriön lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista

Aluksi

Puolustushallinto (puolustusministeriö ja Puolustusvoimat) on osaltaan sitoutunut yleisiin kiinteistöjen hiilineutraaliteettiin tähtääviin toimenpiteisiin ja asettanut myös omassa energia- ja ilmasto-ohjelmassaan omia tavoitteitaan vuoden 2035 tavoitetilään liittyen. Lähtökohtaisesti puolustusministeriön mielestä ilmastotavoitteiden saavuttaminen on tärkeää ja puolustusministeriö kannattaa rakentamisen laatua, ilmastotavoitteiden edistämistä ja hiilineutraaliutta edistäviä toimenpiteitä. Välillisesti kaikilla ilmastoteoilla on vaikutusta myös Puolustusvoimien toiminnan suunnitteluun ja mm. ilmastomuutoksen vaikutuksiin varautumiseen.

Puolustusministeriö näkee positiivisena myös mahdolliset raja-arvo-ohjauksen vaikutukset rakennusteollisuuteen ja rakennusmateriaalien valmistukseen, mikä voi johtaa uusiin innovaatioihin ja materiaalivalintoihin. Positiivista on myös kiertotalouden edistäminen, koska uudelleenkäytettyjen materiaalien hiilijalanjälki on alhaisempi.

Puolustusministeriön hallinnonala toimii kuitenkin käyttämissään tiloissa ainoastaan vuokralaisena eikä näin ollen toimi rakennushankkeissa hankkeeseen ryhtyvän asemassa. Suunnittelun ja rakentamisen prosesseista vastaa keskitetysti valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva Puolustuskiinteistöt-liikelaitos. Näin ollen puolustusministeriön hallinnonalalla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa oleellisiin raja-arvolaskennan parametreihin, kuten materiaalivalintoihin,

toteutustapoihin, työmaatekniikkaan ja energian käyttöön. Valtionhallinnon kiinteistötoimintojen keskittäminen tarjoaa kuitenkin hyvät edellytykset ilmastovaikutusten kokonaisuuden hallintaan.

Puolustusministeriö on jo aiemmassa hiilijalanjäljen raja-arvo-ohjauksen valmistelussa lausunut, että puolustushallinnon käytössä olevien kiinteistöjen erityispiirteiden ja valmiudellisten vaatimusten vuoksi puolustuspoikkeuksen soveltamiseen liittyvät seikat tulisi selkeyttää ja laskentamalleihin tulisi sisällyttää riittävät puolustushallinnon kiinteistökantaa koskevat määrittelyt. Nyt lausuttavassa asetusehdotuksessa esitetään säädettäväksi käyttötarkoitukseluokkakohtaiset hiilijalanjäljen raja-arvot tietyille rakennustyypeille. Näistä myös Puolustusvoimien kiinteistökannassa esiintyviä ovat mm. toimistorakennukset, terveysasemat, asuinrakennukset, opetusrakennukset, liikuntahallit ja sairaalat sekä lämmitetyltä nettoalaltaan yli 1 000 neliömetrin suuruisen varistorakennukset. Hallinnonalan koko kiinteistökannasta kuitenkin vain vähäinen osa kuuluu nyt esitettävän sääntelyn piiriin, koska raja-arvosääntely koskisi vain uusia rakennuksia ja koska pääosa hallinnonalan kiinteistöistä on käyttötarkoitukseltaan erilaisia toiminnan tiloja, joille asetusehdotuksessa ei olla esittämässä raja-arvoja.

Rakentamislain (751/2023) 38 a §:n mukaan raja-arvoa annettaessa voidaan ottaa huomioon sellaiset erityistilanteet, joissa raja-arvon alittaminen on esimerkiksi rakennuksen sijaintiin, korkeuteen

tai muihin teknisiin vaatimuksiin liittyvien ominaispiirteiden tai olennaisten teknisten vaatimusten teknisen ja toiminnallisen toteuttamisen vuoksi erityisen vaikeaa.

Perustelumuistion mukaan asetuksen valmistelussa on tarkasteltu eräitä erityistilanteita, joiden perusteella em. lain tarkoittamat poikkeamat raja-arvoista olisivat perusteltuja. Tarkastelun loppupäätelmä oli kuitenkin se, että koska raja-arvot oltaisiin alkuvaiheessa asettamassa maltilliselle tasolle, asetukseen ei ehdotettaisi huomioitavaksi yhtään erityistilannetta. Tilannetta varauduttaisiin tarkastelemaan jatkossa, kun raja-arvoja tiukennetaan.

Puolustusministeriö toteaa, että Puolustusvoimien rakennuskannassa on useita poikkeamaperusteita, joita asetusvalmistelussa ei ole tarkasteltu. Erityisrakennusten suunnittelussa ja toteutuksessa on otettava huomioon niiden keskeiset ominaispiirteet, kuten pääkäyttötarkoituksen edellyttämät valmiudelliset vaatimukset ja kestävyys- ja turvallisuuden vaatimukset, jotka voivat vaikuttaa hiilijalanjälkeen, mutta joita on vaikea suhteuttaa tavanomaiseen rakentamiseen. Puolustusvoimien rakennusten suunnittelussa keskeistä on kyky kestää erilaisia uhkia ja toimia kriisitilanteissa, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia rakenteille ja materiaaleille. Laskennan kannalta erityistapauksia ovat mm. poikkeusolotarpeista aiheutuva tilamitoitus, dieselgeneraattoreilla tuotettava varavoima ja asevaikutuksiin liittyvät tekniset vaatimukset.

Esimerkiksi kasarmirakennukset rinnastuvat raja-arvojen näkökulmasta asuntoloihin, mutta niiden tilaratkaisut ja käyttötarkoitus poikkeavat tavanomaisista asuinrakennuksista oleellisesti. Lisäksi Puolustusvoimien käytössä olevat alueet muodostavat usein yhden hallinnollisen kiinteistön, eikä esim. rakennuksen tonttia voida määritellä yksiselitteisesti rakennuspaikan hiilijalanjäljen laskentaa varten. Rakennuspaikka saattaa sisältää useita maanpäällisiä ja maanalaisia rakennuksia tai rakennusosia. Lisäksi talotekniset järjestelmät voivat olla useamman rakennuksen yhteiset.

Ehdotukset

Rakentamislain 1 §:n 3 momentissa on säädetty puolustustarkoituksiin liittyvästä rakentamisesta ja lain soveltamisalasta seuraavasti: ”Puolustusvoimien valtion kiinteistövarallisuuteen luettaviin tai muutoin valtion käyttöä palveleviin, välittömästi puolustustarkoituksiin liittyviin rakennus- tai rakentamiskohteisiin ei sovelleta tämän lain rakentamista koskevia lupia koskevia säännöksiä. Myöskään rakentamisen viranomaisvalvontaa ja rekisterinpitoa koskevia säännöksiä ei sovelleta puolustustarkoitusta varten tapahtuvaan rakentamiseen.” Koska puolustustarkoituksia varten tapahtuville rakentamishankkeille ei pääsääntöisesti haeta rakentamista koskevia lupia, eikä myöskään sovelleta viranomaisvalvontaa ja rekisterinpitoa koskevia säädöksiä, puolustusministeriön käsityksen mukaan ei myöskään lausuttavana olevassa asetuksessa säädettäviä raja-arvoja ole välttämätöntä soveltaa puolustustarkoituksiin tehtävään rakentamiseen.

Toisaalta rakentamislain 1 §:n mukaisen poikkeuksen soveltaminen ilmastaselvitykseen jää asetusluonnoksessa epäselväksi. Puolustusministeriö toteaa, että olisi tärkeää määritellä, miten raja-arvot ja ilmastaselvitysvaatimukset koskevat rakentamisluvista vapautettua rakentamista. Mikäli raja-arvoja sovellettaisiin myös puolustustarkoituksiin tehtävään rakentamiseen, tulisi maanpuolustuksen edun niin edellyttäessä olla mahdollista poiketa säädetyistä raja-arvoista. Asetusluonnoksen mahdollinen soveltuminen hallinnonalan rakentamiseen, jossa pääsääntöisesti rakentamislupia ei haeta, vaatisi lisäksi selkeää ohjeistusta ja yhteistyötä viranomaisten kanssa. Hallinnonalan rakentamisesta vastaavien tahojen tulisi sen vuoksi tehdä yhteistyötä ympäristöministeriön ja rakennusvalvontaviranomaisten kanssa, jotta säädösten noudattaminen voidaan varmistaa.

Puolustushallinnon kannalta asetuksen jatkovalmistelussa on oleellista huomioida puolustushallinnon kiinteistökannan erityisluonne sekä turvallisuus- ja valmiudelliset näkökohdat. Hallinnonalan kannalta ilmastotavoitteiden soveltamisessa ensisijaista on Puolustusvoimien toimintakyvyn säilyttäminen kaikissa oloissa sekä muuttuvissa ilmasto-olosuhteissa. Ilmastaselvityksen laatiminen ja raja-arvojen noudattaminen ovat osa rakennuksen olennaisten teknisten vaatimusten toteuttamista. Vastuut sekä valvontakäytännöt tulisi sen vuoksi määritellä tarkkarajaisesti.

Puolustusministeriö pitää tärkeänä edistää hiilijalanjäljen laskentaan liittyviä menetelmiä ja laskentamalleja myös hallinnonalan tilojen osalta ja ehdottaa, että hallinnonalan saataville, joko

päästötietokantaan tai erilliseen tietoturvalliseen järjestelmään sisällytettäisiin riittävät puolustushallinnon kiinteistökantaan sovellettavissa olevat määrittelyt. Tällöin laskentamallin soveltaminen, siihen liittyvät käytännöt ja tiedonhallinta voidaan määritellä hallinnonalan sisäisesti, osana rakentamislain mukaisia rakentamisluvan korvaavia viranomaistarkastus- ja valvonta- ym. toimenpiteitä ja tietoturvallisuus huomioon ottaen.

Ilmastaselvitys ja kansallinen päästötietokanta

Hiilijalanjäljen arviointi tapahtuisi ilmastaselvityksellä. Vähähiilisyyden arvioinnissa käytettäisiin Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ylläpitämän kansallisen päästötietokannan ylläpitämiä tietoja. Raja-arvo-ohjaus otettaisiin huomioon rakennushankkeen edetessä ja raja-arvon alittuminen osoitettaisiin loppukatselmuksen yhteydessä rakennusvalvontaviranomaiselle luovutettavalla ilmastaselvityksellä. Ehdotuksen mukaan olisi viimekädessä rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä tarkastaa, että rakennukselle laskettu raja-arvo alittuu.

Jos hallinnonalan rakentaminen kuuluu rakentamislain 1 §:n mukaisen soveltamisalan poikkeussääntelyn piiriin, rakentamista varten ei haeta rakentamislupaa eikä tällöin puolustusministeriön käsityksen mukaan myöskään hiilijalanjäljen laskentaan liittyviä tietoja luovuteta hallinnonalan ulkopuolisiin julkisiin rekistereihin. Tällöin vastuu säädösten noudattamisesta jää hankkeeseen ryhtyvälle. Puolustuskiinteistöt tekee jo vastaavia selvityksiä hallinnonalan hankkeissa omatoimisesti. Hallinnonalan rakentamista koskevien ilmastaselvitysten toimittamista julkisiin rekistereihin koskee myös rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun lain (431/2023) 1 §:n 2 momentin soveltamisalasäännös.

Nyholm Hanna
Puolustusministeriö

Gau Anna
Puolustusministeriö