

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto kuluttajaoikeudellisesta näkökulmasta:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös KKV) kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 95 §:ään päävastuullisen toteuttajan vastuusta. Huomioitava on erityisesti ehdotetun lainkohdan suhde muuhun lainsäädäntöön, kuten kuluttajansuojalain 9 luvun yleiseen virhevastuuseen.

Kuluttajansuojalain 9 luvun alaan kuuluvissa rakennushankkeissa elinkeinonharjoittajalle syntyy vastuu sopimuksen täyttämisestä kuluttajaa kohtaan (sisältäen mm. lakiehdotuksessa mainittu rakennuskohteen toteuttaminen suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamis-luvan ja hyvän rakennustavan mukaisesti) suoraan kuluttajansuojalain nojalla. Kuluttajansuojalain 9 luvun 13 §:n mukaan elinkeinonharjoittajan suorituksessa on virhe, jos se ei vastaa luovutusajankohtana voimassa olleissa säännöksissä tai määräyksissä asetettuja taikka hyvään rakentamistapaan sisältyviä vaatimuksia. KKV korostaa, että kyseisen vastuun edellytyksenä ei ole, että osapuolet erikseen sopivat elinkeinonharjoittajan toimivan kohteen päävastuullisena toteuttajana.

KKV katsoo, että lakiehdotuksessa olisi tarpeen käsitellä tarkemmin sitä, mitä muutos tarkoittaa KSL:n 9 luvun piiriin kuuluvien urakoiden osalta. Ehdotetun 95 §:n suhdetta muuhun lainsäädäntöön olisi syytä selventää erityisesti KSL 9 luvun, mutta mahdollisesti myös asuntokauppalain ja maakaaren sääntelyn osalta. Tärkeää olisi myös ottaa huomioon kuluttajan suojaksi säädettyjen säännösten pakottavuus. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että hankkeeseen ryhtyvä ja päävastuullinen toteuttaja voivat sopia vapaasti esimerkiksi vastuuajasta ja vahingonkorvauksista. KKV korostaa, että kun kyse on kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisestä sopimuksesta, on sopimusehto mitätön, jos se poikkeaa pakottavasta lainsäädännöstä kuluttajan vahingoksi. Kuluttajansuojalain 9 luvussa ei ole esimerkiksi säädetty virhevastuun kestolle takarajaa tai vahingonkorvauksille enimmäismäärää. KKV katsoo, että ainakin lakiehdotuksen perusteluista olisi

hyvä selkeästi ilmetä, ettei lainkohdalla vaikuteta rakennushankkeeseen ryhtyvän ja urakoitsijan muun lainsäädännön nojalla määräytyviin vastuisiin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto markkinoiden toimivuuden näkökulmasta:

KKV pitää tärkeänä, että rakennushankkeeseen ryhtyvien hallinnollinen kuorma pysyy kohtuullisena ja että rakentamisessa, sen luvituksessa ja maankäytön suunnittelussa huomioidaan myös pitkän aikavälin ekologinen ja taloudellinen kestävyys, maamme ilmastopoliittiset ja vihreän siirtymän tavoitteet.

Rakentamislaki sivuaa ilmastopoliittikan, energiakäytön ja vihreän siirtymän lisäksi myös raaka-aineiden kierrätystä. Olisikin ollut toivottavaa, että esitettyihin rakentamislain muutoksiin olisi liitetty tarkastelu siitä, miten lainmuutokset vaikuttavat keskeisiltä osin etenkin materiaaliselosteen ja ilmastaselvityksen soveltamisalan kautta paitsi rakentamisen edellytyksiin, suunnitteluun ja toteutukseen, myös kiertotalouden, raaka-aineiden käytön vähentämisen ja vähähiilisen rakentamisen edellytyksiin Suomessa pidemmällä aikavälillä. Viime kädessä laajemmassa institutionaalisessa kehikossa kysymys on strategisista valinnoista ja tasapainottelusta erilaisten tavoitteiden suhteen. Erilaisten vaikutusten ja riskien tarkastelussa olisi voitu esittää määrällisiä arvioita mahdollisista lainmuutoksiin liittyvistä osioinnoinnin riskeistä. Tätä puoltaisi se, että rakennusjätteiden kierrätys on Suomessa vielä hyvin vähäistä.

Hallituksen esityksessä ei erityisemmin esitetä perusteita ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen soveltamisalan rajauksille. Esityksessä kiinnittää erityistä huomiota se, että hiilipäästöjen raja-arvoja ja näin ollen myöskään ilmastaselvitystä ja materiaaliselostetta ei edellytetä rakennusten laajalaisilta korjauksilta ja erillispientaloilta, vaikka ne molemmat edustavat rakennusmateriaalien kierrätyksen kannalta Suomessa varsin suurta potentiaalia. Myös rakennuspaikat ovat soveltamisalan ulkopuolella. Laajojen korjausten hiili-intensiteettiä on toistaiseksi vaikea arvioida. Silti niiden ja yleisemmin hiili-päästöjen elinkaarilaskennan perusteet ja käytännöt voivat ajan mittaan kehittyä ja vakiintua.

Hallituksen esityksen mukaan käyttämällä arvioinnissa kansallista päästötietokantaa voitaisiin varmistaa, että laskennassa käytettävät päästötiedot olisivat toimialan eri toimijoille vapaasti käytettävissä ja saatavilla. KKV:n näkemys on, että yhtenäinen julkinen tietopohja mahdollistaisi positiiviset ulkoisvaikutukset ja yhdenvertaiset kilpailuedellytykset vähähiilisessä rakentamisessa. Luotettavalla arvioinnilla voidaan varmistaa, että päästötietoja voidaan aidosti käyttää investointipäätösten pohjana, jolloin saavutetaan tavoitteena oleva hankkeiden ohjaus kohti vähäpäästöisyyttä.

Rajoitteina ilmastaselvitysten ja materiaaliselosteiden laatimisessa voivat lainmuutosesityksen perusteella olla joissakin tapauksissa esimerkiksi puutteet tai keskeneräisyydet hiilipäästöjen arviointimenetelmissä ja tietopohjassa, rakentamisen tietojärjestelmien standardoinnissa tai rakennusvalvonnan lupaprosessien digitalisoinnissa. Tämänhetkisten arvioiden ei kuitenkaan pitäisi johtaa siihen, että ko. säädösten soveltamisalaa ilman lisäperusteita pysyväisluontoisemmin kavennettaisiin myös tulevaisuudessa. Ainakin tulisi esittää perusteltuja näkemyksiä mahdollisuuksista toteuttaa näitä asioita vaiheittain kuten eräissä maissa on tehty. On mahdollista yleisellä tasolla ja myöhemmin tarkentaen hahmottaa kehityspolkuja ja edellytyksiä, joilla em. rakentamisen vähähiilisyystavoitteita rajoittavista tekijöistä voidaan vapautua.

Esitetty rakentamislain muutos voi rajoittaa toimivien markkinoiden kehittymistä kiertotaloudessa. Materiaaliselosteen on tarkoitus palvella ilmastaselvityksen laadintaa. Mahdollinen tietosisällön kaventuminen vähähiilisyteen ei ole omiaan helpottamaan kierrätykseen perustuvien raaka-ainepörssien toimintaa. Mitä paremmin, laaja-alaisemmin ja yhdenmukaisemmin kierrätettävä materiaali on kuvattu ja selostettu, sitä helpompaa sille on määrittää arvo ja tehdä kauppaa.

Esityksen mukaan rakentamislakiin säädettäisiin uusi, puhtaan siirtymän teollisuushankkeiden rakentamista vauhdittava sijoittamislupa. KKV:n näkemyksen mukaan puhtaan siirtymän teollisuushankkeen sijoittamislupa jouduttaa investointien tekemistä, millä voi olla positiivinen vaikutus työllisyyteen ja vero-kertymään. Suuri osa esimerkiksi vetytaloushankkeista ei välttämättä kuitenkaan toteudu johtuen muun muassa valtionapukilpailusta maiden välillä investointien houkuttelemiseksi.

Ehdotuksen mukaiset ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen laatimisveloitteen rajaukset saattavat hidastaa uusien vähähiilisten innovaatioiden kehitystä esimerkiksi pientalorakentamisen sektorilla ja laajamittaisesti korjattavien rakennusten osalta. Vapaaehtoisuus vähähiilisessä uudistuotannossa ja korjaustoiminnassa ei välttämättä ole riittävä kannustin talotehtaille ja korjausrakentajille kehittää uusia vähähiilisiä ratkaisuja. Tietoa rakenteiden ja palvelujen energia- ja hiilisisällöstä saa päästötietokannasta. Velvoite vähähiiliseen rakentamiseen luo tällöin pientalojen rakentamisessa keskeisille talotehtaille ja suhdanteita tasoittaville korjausrakentajille yhdenmukaiset edellytykset menestyä vähähiilillä ratkaisulla ja innovaatioilla omalla alallaan. Pitäytyminen lainmuutoksen asettamissa rajoituksissa voi olla omiaan heikentämään innovaatiokehitystä ja siten tuottavuuskehitystä rakentamisen alalla, jolla tuottavuuden kehitys on viime vuosina ollut heikkoa.

KKV korostaa, että rakentamista ohjaavien menettelyjen ja raja-arvo-ohjauksen yhdenvertaisuus on tasapuolisten kilpailumahdollisuuksien kannalta olennaista. Tärkeää on myös se, että raja-arvojen asettamisella saavutetaan tavoiteltuja päästövähennyksiä.

Esityksessä viitataan mahdollisuuteen, että lähitulevaisuudessa ilmastaselvitys, materiaaliseloste ja energiamerkki yhdistettäisiin. Jälkimmäinen on peräisin vanhemmalta ajanjaksolta. Olisi syytä varmistaa, että eri ikäisiin perusteisiin ei sisälly vanhentuneita tietoja, mikäli halutaan varmistaa raja-

arvo-ohjauksen uskottavuus. Ilmastovaikutuksia voitaisiin lisätä myös ilmastaselvityksen soveltamisalaa laajentamalla, mutta tätä mahdollisuutta ei esityksessä erityisemmin tarkastella.

Esityksessä toisaalta todetaan, että ilmastaselvitys- ja materiaaliselostevelvoitteen poisto laajamittaisten korjausten osalta vaikuttaa siten, että eri toimijoiden tieto rakennusten korjaustöiden ilmastovaikutuksista ei lisäänty siinä laajuudessa, kuin alkuperäisen rakentamislain valmistelussa on arvioitu. Hallituksen esityksen (139/2022) mukaisesti tarkoitus oli tehdä korjausten kasvihuonekaasupäästöt ja niiden arviointi näkyviksi. Tarkoitus oli edesauttaa rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen pienentämistä siten, että tietoisuus niistä lisääntyy ja auttaa ohjaamaan hankintoja ja suunnittelua ilmastoystävällisemmiksi. Lisäksi ajatuksena oli, että velvoite laatia ilmastaselvitys myös laajamittaisen korjausrakentamisen hankkeissa mahdollistaisi tiedon keräämisen olemassa olevasta rakennuskannasta ja sen päästöistä, mikä edistää kansallisen peruskorjausstrategian toimeenpanoa. Esitys on nyt, että kansallista vähähiilisyiden arviointimenetelmää voitaisiin vapaaehtoisesti soveltaa jatkossa myös laajamittaisiin korjauksiin.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyysarviointi tehdä rakennukselle sekä rakennuspaikalle (rakennuspaikalla tarkoitetaan mm. rakennuksen perustuksia), vaikka hiilijalanjäljen raja-arvot on suunniteltu koskevan vain rakennusta?

Vastaus:

A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

-

3. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

-

4. Kommenteja alueidenkäyttölain 57, 188 a ja 197 §:stä

-

5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

6. Kommentteja laista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympärisövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Luukinen Ari
Kilpailu- ja kuluttajavirasto