

Käsittelijä

Syke

8.10.2024

SYKE/2024/1873-1

Eduskunnan Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Viite: Ympäristövaliokunta torstai 10.10.2024 klo 10.30 / HE 101/2024 vp / Asiantuntijapyyntö
Asia: HE 101/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+101/2024>

Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan ympäristövaliokunnalle.

Suomen ympäristökeskus keskittyy lausunnossaan ehdotettujen muutosten arviointiin vähähiilisen rakentamisen osalta.

Yhteenveto

Suomen ympäristökeskus ei pidä hyvänä sitä, että rakennusalan ohjausta vähähiilisyyteen heikennetään merkittävästi siitä, mitä lain valmisteluvaiheessa on linjattu.

Ilmastoselvityksen ja raja-arvojen käyttö rakennuksen vähähiilisyyden sääntelyyn lykkääntyy käytännössä paljon yli vuodella, kun siirtymisajan pitkittymisen lisäksi ilmastoselvitys vaaditaan vasta loppukatselmusvaiheessa.

Korjausrakentamisen jättäminen sääntelyn ulkopuolelle heikentää olennaisesti kykyä vaikuttaa 40 prosenttiin rakentamisesta.

Tieto tulevasta sääntelystä on saanut toimialan valmistautumaan ja kehittämään kilpailukykyään. Suomen ympäristökeskuksen tutkimuksen (Räihä ym. 2024) mukaan Suomen rakennusala suhtautuu positiivisesti rakennusten vähähiilisyyden sääntelyyn, kuten hiilijalanjälkilaskentaan ja sen raja-arvoihin. Nyt uudelleen laadittu energiatehokkuusdirektiivi laajentaa rakennusten vähähiilisyyden sääntelyn koko Eurooppaan ja avaa potentiaalisia vientimahdollisuuksia.

Rakentamislain valmisteluvaiheessa alkanut hyvä kehitys uhkaa katketa merkittävältä osalta rakentamista, kun erillispientalojen ja korjausrakentamisen ottamisesta sääntelyn piiriin ei anneta minkäänlaista aikataulua tai indikaatiota.



Tausta ja tavoitteet

Uusi rakentamislaki (751/2023) toi ilmastonmuutoksen torjunnan osaksi rakentamisen lainsäädäntöä. Uudet ja pitkään valmistellut vaatimukset rakennuksen elinkaaresta ja vähähiilisydestä ovat edistäneet ilmastomyönteistä suunnittelua ja tuotekehitystä jo ennen lain voimaantuloa. Tieto tulevasta sääntelystä on saanut toimialan valmistautumaan ja kehittämään kilpailukykyään paremmin vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin. Tietopohjaa, osaamista, työkaluja ja tuotteita on kehitetty sekä palvelujen, että teollisuuden piirissä. Tätä kehitystyötä on tehty hyvässä yhteistyössä toimialalla ja yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa.

Rakentamislain muuttamisen tavoitteena on ollut korjata rakentamislakia selkeämmäksi, hallinnollista taakkaa keventäväksi ja byrokratiaa vähentäväksi siten, että samalla pystyttäisiin vastaamaan päästövähennystavoitteisiin ilman että arjen kustannukset nousevat tai elinkeinoelämän kilpailukyky heikkenee. Tavoitteena on esitetty myös varautuminen uudelleen laadittuun rakennusten energiatehokkuusdirektiiviin (EPBD), joka sisältää myös velvoitteen hiilijalanjäljen laskemisesta.

Rakennuksen vähähiilisyys ja elinkaariominaisuudet

Hallinnollisen taakan ja byrokratian vähentämisellä perustellut soveltamisalan supistukset, muutokset ja lykkäykset ovat merkittäviä. Rakentamislain vahvimman ilmastotyökalun, raja-arvoihin perustuvan sääntelyn käyttöä lykätään ehdotetuilla muutoksilla merkittävästi ja suuri osa rakentamisesta rajataan kokonaan sääntelyn ulkopuolelle.

Soveltamisalan supistaminen

Erillispientalojen ja korjausrakentamisen jättäminen ilmastoselvitysvelvoitteen ulkopuolelle on merkittävä muutos. Ilmastoselvitykset, myös ilman raja-arvoja, kerryttävät tärkeää tietopohjaa tehokkaalle sääntelylle ja viestivät toimialalle ilmastotoimien tärkeydestä. Erillispientalojen osuus rakentamisesta on yli puolet ja korjausrakentamisen osuus kaikista rakennusurakoista on Tilastokeskuksen mukaan noin 40 %.

Erillispientalojen ja korjausrakentamisen jättäminen kaiken rakennuksen vähähiilisyyteen liittyvän sääntelyn ulkopuolelle antaa väärän viestin niiden merkityksestä.

Soveltamisalan supistaminen vähentänee hallinnollista taakkaa ja byrokratiaa, mutta on vaikea uskoa, etteivät ehdotetut muutokset vaikuttaisi merkittävästi rakentamislain alkuperäisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteiden saavuttamiseen.

Erityisen haitallisena voidaan pitää sitä, että minkäänlaisia viittauksia tulevaan sääntelyyn ei esitetä erillispientalojen eikä korjausrakentamisen osalta. Tieto tulevasta sääntelystä on ollut vaikuttava ohjauskeino ja se yksinään voisi vähentää ehdotettujen muutosten negatiivista vaikutusta.

Valmius hiilijalanjäljen laskemiseen on heikompaa juuri pientalojen ja korjausrakentamisen osalta, mutta ilmastoselvityksen siirto loppukatselmusvaiheeseen ja siirtymäajan pidentäminen varmasti mahdollistaisivat myös laajemman soveltamisalan.

Uudelleen laaditun energiatehokkuusdirektiivin vaatimuksilla perustellaan soveltamisalan laajennus lämmitetyltä nettoalaltaan yli 1 000 neliömetrin suuruisen varistorakennuksen, liikenteen



rakennuksen, uimahallin ja jäähallin osalta, mutta huomiotta jätetään energiatehokkuusdirektiivin ulottuminen seuraavassa vaiheessa kattamaan kaikki uudet rakennukset – myös pientalot.

Materiaaliselosteesta luopuminen

Rakennustuoteluettelo korvaa riittävässä määrin materiaaliselosteen, sekä vähentää hallinnollista taakkaa ja byrokratiaa. Materiaaliselosteen tiedoille ei ole löytynyt selkeää hyödyntämispolkua ja loppukatselmusvaiheen rakennustuoteluettelon toteutuneeseen tuotetietoon perustuva sisältö vaikuttaa potentiaalisesti hyödyllisemmältä.

Ilmastaselvitys loppukatselmusvaiheeseen

Rakentamisen vähähiilisyyden kannalta merkittävimmät ratkaisut tehdään suunnittelun alkuvaiheessa ja erilaisilla suunnittelutyökaluilla on olennainen merkitys hankkeen vähähiilisyyden edistämisessä. Rakennuksen hiilijalanjälkeä on käytännössä jollain tasolla arvioitava koko hankkeen ajan, jotta varmasti päästään raja-arvoihin loppukatselmusvaiheessa.

Ilmastaselvityksen laadinta rakentamislupavaiheessa vaatii työtä, mutta tuo myös hyötyjä. Rakentamislupavaiheessa hylkäys ja uusi suunnittelu on kohtuullisen kevyt tapa varmistaa säännösten mukaisuus. Vasta loppukatselmusvaiheessa tehtävä ilmastaselvitys nostaa esiin kysymyksen siitä, mitä tehdään, jos raja-arvoihin ei ole päästy. Rakentamislain muutosehdotus ei ota tähän kantaa muuten kuin mahdollistamalla raja-arvoista poikkeamisen tietyin edellytyksin ja viittaamalla energiatehokkuusdirektiivin implementoinnin yhteydessä mahdollisesti tarkasteltaviin sanktioihin.

Rakennusala on usean vuoden ajan valmistautunut rakentamislupavaiheessa tapahtuvaan sääntelyyn. Nyt kun suunnitelmien raja-arvon mukaisuutta ei tarvitse rakentamislupaa varten osoittaa, on vaarana, että asia ei riittävällä vakavuudella nouse suunnittelun aikana esiin ja koetaan yllätyksiä lopputarkastusvaiheessa. Tällaisessa tilanteessa 59 § kunnille annettu laaja-alainen lupa vähäiseen poikkeamiseen voi johtaa raja-arvojen vaikuttavuuden heikentymiseen.

Pohjoismainen harmonisointi tukee ilmastaselvityksen vaatimista vasta loppukatselmusvaiheessa, kuten tehdään Ruotsissa ja Tanskassa. Valitettavasti noistakaan maista ei vielä ole analysoitua dataa siitä, miten ilmastaselvitys on tukenut vähähiilisyyskehitystä. Seurantatiedon saaminen sääntelyn vaikuttavuudesta siirtyy 1–2 vuotta myöhemmäksi sikäli, kun ilmastaselvitys vaaditaan loppukatselmusvaiheessa rakentamislupavaiheen sijaan. Tämä vaikeuttaa uuden sääntelyn vaikuttavuuden arviointia.

Siirtymisajan pidentäminen

Ehdotuksen mukainen siirtymisajan pidentyminen lykkää varsin suoraviivaisesti raja-arvojen ohjaavaa vaikutusta vuodella eteenpäin. Siirtymisajan pidentäminen on tarpeen tilanteessa, johon on jouduttu. Rakentamislain muutosehdotuksen ajoitus on tehnyt käytännössä mahdottomaksi jatkaa alkuperäisellä aikataululla.

Nyt aikataulua kuitenkin lykätään kolmella päällekkäisellä keinolla, joiden kokonaisvaikutus on suuri. Ensinnäkin rajataan nopean voimaantulon kannalta hankalia soveltamiskohteita pois, sitten siirrytään vaatimaan ilmastaselvitys vasta loppukatselmusvaiheessa ja vielä pidennetään siirtymisaikaa.



Kokonaisvaikutukset

Rakentamislakiin ehdotetut muutokset heikentävät merkittävästi rakennusalan ohjausta vähähiilisyteen.

Suoran raja-arvosääntelyn soveltamisala ei muutu kovin merkittävästi, mutta raja-arvojen tarkistaminen lykkääntyy varsin pitkälle, kun huomioidaan sekä siirtymisajan pitkittyminen vuodella että ilmastaselvityksen siirtyminen loppukatselmusvaiheeseen, eli rakennusprojektin alusta loppuun. Hallituksen esityksessä (HE 139/2022) on esitetty, että raja-arvo-ohjauksella on mahdollista vähentää ja välttää vuosittain joitakin satoja tuhansia tonneja kasvihuonekaasupäästöjä – tämä päästösäästö siis menetetään rakentamislain muutoksen myötä vähintään siirtymisajan pitkittymisen ajalta.

Korjausrakentamisen jättäminen kokonaan sääntelyn ulkopuolelle heikentää olennaisesti kykyä vaikuttaa 40 prosenttiin rakentamisesta.

Pitkäjänteinen työ rakentamislain valmistelussa ja vuosia etukäteen annettu indikaatio tulevasta sääntelystä on auttanut rakennusala valmistautumaan ja kehittämään kilpailukykyään. Nyt uudelleen laadittu energiatehokkuusdirektiivi laajentaa rakennusten vähähiilisuuden sääntelyn koko Eurooppaan ja avaa myös potentiaalisia vientimahdollisuuksia.

Suomen ympäristökeskuksen tutkimuksen (Räihä ym. 2024) mukaan Suomen rakennusala suhtautuu positiivisesti rakennusten vähähiilisuuden sääntelyyn, kuten hiilijalanjälkilaskentaan ja sen raja-arvoihin.

Rakentamislain valmisteluvaiheessa alkanut hyvä kehitys uhkaa katketa merkittävältä osalta rakentamista, kun erillispientalojen ja korjausrakentamisen ottamisesta sääntelyn piiriin ei anneta minkäänlaista aikataulua tai indikaatiota. Ei ole kovin todennäköistä, että ilmastaselvityksiä tehtäisiin paljoakaan sellaisten rakentamishankkeiden osalta, joille vaatimusta ilmastaselvityksestä ei ole edes tulossa.

Kokonaisvaikutusten tarkka arviointi on käytännössä mahdotonta, mutta on selvää, että ehdotettu muutos rakentamislakiin lykkää tavoiteltuja päästövähennyksiä ja lisäksi vaikeuttaa kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteiden saavuttamista jättämällä olennaisia osia rakentamisesta kokonaan sääntelyn ulkopuolelle.

Ehdotettuun muutokseen sisältyvien lykkäysten peruuttaminen lienee epärealistista, mutta aie tai päätös sisällyttää erillispientalot ja korjausrakentaminen jollain aikataululla osaksi säädösohjausta olisi tärkeä signaali rakennusosalle.

Lausunto koskee asiaa, jolla voi olla vaikutusta Suomen ympäristökeskuksen tehtäviin. Rakentamislaisissa (RakL 15 §) on säädetty, että Suomen ympäristökeskuksen on ylläpidettävä kansallista päästötietokantaa, jonka on sisällettävä rakennuksen ja rakennuspaikan vähähiilisuuden arvioinnissa tarvittavat yleisluontoiset hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen tiedot. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia kyseiseen pykälään tai Suomen ympäristökeskuksen tehtäviin.



Lausunnon valmisteluun osallistuivat ryhmäpäällikkö Janne Pesu, kehittämispäällikkö Hanna-Liisa Kangas, kehittämispäällikkö Ari Nissinen, projektipäällikkö Teemu Pekkanen, tutkija Jouni Räihä, tutkija Sara-Tuuli Siiskonen, ja vanhempi tutkija Anna Strandell

Lähteitä

Räihä ym. 2024 [The importance of organization type: Construction sector perceptions of low-carbon policies and measures - ScienceDirect](#)

Tilastokeskus, [Korjausrakentamisen tilasto 2022.](#)

Jakelu: YmV@eduskunta.fi

Kopio: kirjaamo@syke.fi

