

LUONNOS

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi maankäyttö- ja rakennuslain pykälä, jossa säädetään mahdollisuudesta antaa asemakaavassa määräys rakennuksen liittämistä kaukolämpöverkkoon ja tilanteista, joissa määräystä ei sovelleta. Muutoksen myötä kaukolämpöverkkoon liittymisestä ei enää voisi määrätä asemakaavassa. Tavoitteena on vähentää sääntelyä sekä edistää kuluttajien mahdollisuuksia valita itselleen sopiva lämmitystapa ja tätä kautta tukea vapaata kilpailua lämmitysmarkkinoilla.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 a § kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuudesta tuli voimaan vuoden 2009 alussa. Pykälän 1 momentin mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräys rakennuksen liittämistä kaukolämpöverkkoon, jos määräys on tarpeen energian tehokkaan ja kestäväen käytön, ilman tavoiteltavan laadun taikka asemakaavan muiden tavoitteiden kannalta. Pykälän 2 momentin mukaan määräystä sovelletaan uuteen rakennukseen, jonka rakennuslupaa haettaessa kaukolämpöverkko on toteutettu siten, että siihen liittyminen on mahdollista rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä.

Pykälän 3 momentissa säädetään tilanteista, jolloin määräystä ei sovelleta. Määräystä ei sovelleta rakennukseen, jonka laskennallinen lämpöhäviö on enintään 60 % rakennukselle määritetystä vertailulämpöhäviöstä eli ns. matalaenergiarakennukseen. Määräystä ei sovelleta myöskään rakennukseen, jonka pääasiallisena lämmitysjärjestelmänä on uusiutuviin energialähteisiin perustuva vähäpäästöinen lämmitysjärjestelmä. Tällaisella lämmitysjärjestelmällä tarkoitetaan hallituksen esityksen (HE 102/2008) perustelujen mukaan lämmitysjärjestelmää, joka perustuu merkittäviltä osin aurinkoenergiaan, täyden tehon maalämpöpumppuun tai vähäpäästöisiin biopolttoaineisiin. Edelleen määräystä ei sovelleta olemassa olevan rakennuksen korjaus- tai muutostyöhön taikka laajennukseen eikä olemassa olevaan asuinrakennukseen liittyvään talousrakennukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n säätämisen taustalla olivat ympäristönäkökohdat. Hallituksen esityksen (HE 102/2008) perustelujen mukaan: "Ilmastonmuutoksen hillinnän ja muidenkin ympäristönäkökohtien kannalta on perusteltua, että asemakaavassa voitaisiin nykyistä tehokkaammin ohjata lämmitystapavalintoja. Tällä hetkellä tehokkain ja ympäristöystävällisin lämmitystapavalintojen ohjauskeino on kaukolämpöön liittyminen. Energiämääräysten kiristytessä ja uusien, entistä ympäristöystävällisempien ja energiatehokkaampien lämmitysmuotojen kehityksessä nykyisiä ohjauskeinoja on mahdollisesti arvioitava uudelleen. Jotta asemakaavassa olisi mahdollista nykyistä tehokkaammin ohjata lämmitystapavalintoja, maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan otettavaksi tästä nimenomainen säännös.

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:ään liittyy kilpailuoikeudellisia ulottuvuuksia. Hallituksen esityksen (HE 102/2008) perustelujen mukaan mahdollisuus määrätä asemakaavassa velvollisuudesta liittyä kaukolämpöverkkoon vaikuttaa maanomistajan tai -haltijan valintavapauteen samoin kuin yrittäjien kilpailuvapauteen. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että säännökseen otetut poikkeamismahdollisuudet sekä se, ettei määräystä voida antaa koko kunnan alueelle vaan perustellusti aluekohtaisesti, turvaavat riittävästi maanomistajan tai -haltijan valintamahdollisuudet ja muita lämmitysjärjestelmiä tarjoavien yrittäjien kilpailumahdollisuudet. Myös korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2017:48 todennut, että maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n nojalla annettu asemakaavamääräys rajoittaa rakennushankkeeseen ryhtyvän vapautta valita rakennuksensa lämmitysjärjestelmä ja että kysymys on myös kilpailuoikeudellisia ulottuvuuksia sisältävästä poikkeussäännöksestä, jota on sen luonteen johdosta tulkittava suppeasti.

Arviolta noin 10-20 kuntaa on käyttänyt asemakaavoissaan maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:ssä tarkoitettua määräystä kaukolämpöverkkoon liittymisestä. Näiden kuntien joukossa on

LUONNOS

kaikenkokoisia kuntia; suuria, keskisuuria ja pieniä. Kaukolämpöön liittymistä koskevat asemakaavamääräykset kattavat näissä kunnissa vain pienen osan kunnan alueesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n voimaantulon jälkeen rakennusten energiatehokkuutta koskevia säännöksiä on asteittain tiukennettu. Myös uusia entistä ympäristöystävällisempiä ja energiatehokkaampia lämmitysmuotoja on kehittynyt ja muun muassa maalämpöpumppuun perustuva lämmitysmuoto on kasvattanut suosiotaan. Energiatehokkuusvaatimusten tiukennukset sekä muiden energiatehokkaiden lämmitysmuotojen kehitys ja suosion kasvu ovat ohjanneet rakennusten energiatehokkuutta merkittävästi aikaisempaa parempaan tasoon. Muutosten myötä tarve ohjata lämmitystapavalintoja pykälässä tarkoitetulla tavalla on selvästi vähentynyt. On myös huomattava, että yhä useampi rakennus on pykälän 3 momentissa tarkoitettu rakennus, johon asemakaavamääräystä kaukolämpöverkkoon liittymisestä ei sovelleta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että myös mahdollisuus ohjata lämmitystapavalintoja pykälässä tarkoitetulla tavalla on kaventunut. Kun lisäksi otetaan huomioon, että maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:ään liittyy edellä kuvatulla tavalla myös kilpailu oikeudellisia ulottuvuuksia, ei pykälässä tarkoitettua tapaa ohjata lämmitystapavalintoja voida pitää enää perusteltuna.

Energiatehokkuutta koskevien säännösten viimeaikaiset muutokset

Maankäyttö- ja rakennuslain lähes nolla energiarakentamista koskeva muutos (1151/2016) tuli voimaan vuoden 2017 alussa. Lakiin lisättiin lähes nollaenergiarakennuksen määritelmä ja vaatimus uuden rakennuksen rakentamisesta lähes nollaenergiarakennukseksi. Uusia säännöksiä sovelletaan sellaisiin rakennushankkeisiin, joiden rakennuslupa tulee vireille 1.1.2018 tai sen jälkeen. Velvoite siirtyä uusien rakennusten rakentamisessa lähes nollaenergiarakentamiseen sisältyy Euroopan parlamentin ja neuvoston rakennusten energiatehokkuudesta antamaan direktiiviin (2010/31/EU). Energiatehokkuuden määrittämistä koskevat tekniset säännökset annetaan lain nojalla ympäristöministeriön ja valtioneuvoston asetuksilla.

Maankäyttö ja rakennuslain 117 g §:n mukaan rakennuksessa käytettävän energiamuodon kertoimia määritettäessä arvioidaan jalostamattoman luonnonenergian kulutusta, uusiutuvan energian käytön edistämistä sekä lämmitystapaa energiantuotannon yleisen tehokkuuden kannalta. Uusi valtioneuvoston asetus rakennuksissa käytettävien energiamuotojen kertoimien lukuvoista (788/2017) tuli voimaan vuoden 2018 alussa. Asetuksessa kertoimia muutettiin ottamaan paremmin huomioon lisääntyvä uusiutuvan energian käyttö sähkön ja kaukolämmön tuotannossa.

Ympäristöministeriön asetus uuden rakennuksen energiatehokkuudesta (1010/2017) tuli myös voimaan vuoden 2018 alussa. Uudella asetuksella saatettiin uuden rakennuksen energiatehokkuutta koskevat säännökset vastaamaan maankäyttö- ja rakennuslain muuttuneita vaatimuksia, edistetään uusiutuvan energian käyttöä ja puurakentamista sekä kevennettiin sääntelyä hallitusohjelman mukaisesti.

Uudelleen laaditun rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (2010/31/EU) kansallinen täytäntöönpano edellyttää rakennushankkeen vaihtoehtoisten energiajärjestelmien arviointia ja että tämä arviointi on saatavilla tarkastamista varten uuden rakennuksen rakentamisessa. Direktiivin 6 ja 7 artiklojen mukainen vaihtoehtoisten energiajärjestelmien arviointi panttiin täytäntöön maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 958/2012 lisäämällä lakiin uusi 117 h §. Pykälän mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on arvioitava lämmitysjärjestelmää koskeva tekninen, ympäristöön liittyvä ja taloudellinen toteutettavuus, jos uuden tai uusittavan rakennuksen lämmitysjärjestelmäksi ei valita uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöön perustuvaa hajautettua energiahuoltojärjestelmää, yhteistuotantoon perustuvaa lämmitysjärjestelmää,

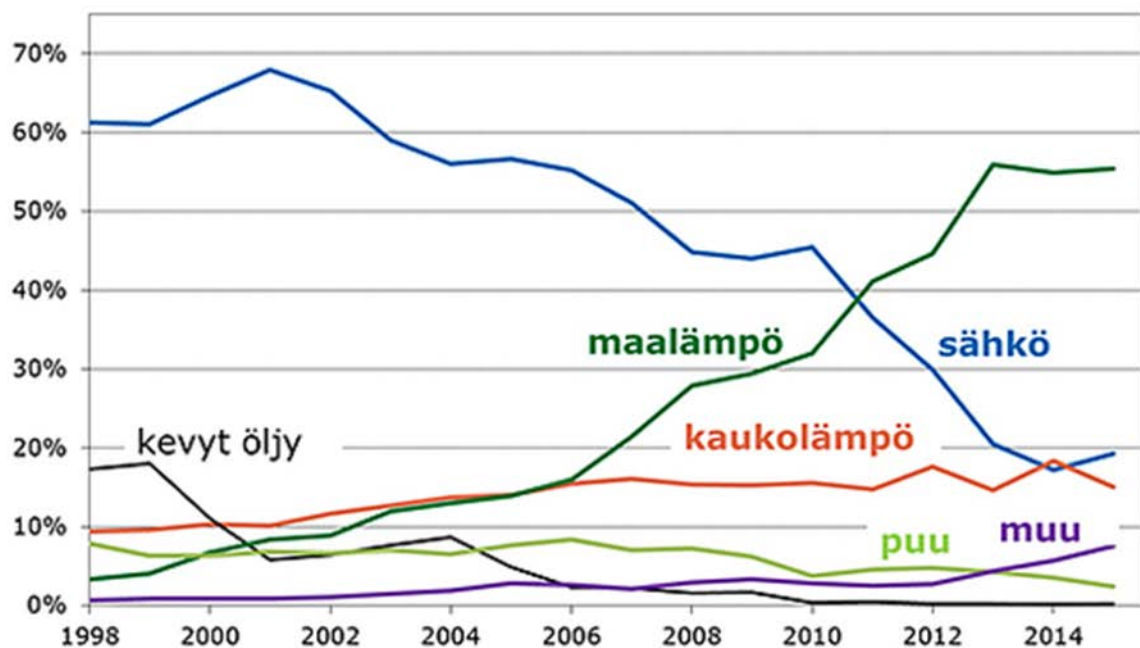
LUONNOS

kauko- tai aluelämmitys- tai -jäähdytysjärjestelmää taikka lämpöpumpua, vaikka sellainen on saatavilla ja kustannustehokkaasti toteutettavissa.

Lämmitystapojen markkinaosuudet uudisrakennuksissa (pientalot)

Kuvassa 1 esitetään uusien pientalojen lämmitystapavalintojen kehitys vuosina 1998-2015. Uusien pientalojen lämmitystapojen valinnoissa on tapahtunut selkeä muutos kohti uusiutuvia energialähteitä hyödyntäviin lämmitystapoihin. Suoran sähkölämmityksen osuus on laskenut vuosituhatosen alun lähes 70 prosentin osuudesta 20 prosenttiin. Maalämpö on korvannut suoran sähkölämmityksen yleisimpänä lämmitystapana noin 55 prosentin osuudella. Uusissa pientaloissa kevyen öljyn käyttö lämmönlähteenä on loppunut, kun se vuonna 2000 oli yli 10 prosenttia. Kaukolämpö on pitänyt asemansa suhteellisen tasaisesti.

Lämmitystapojen markkinaosuudet uudisrakennuksissa, erilliset pientalot



Kuva 1. Uusien pientalojen lämmitysmuodon valinta 1998-2015. Tietolähteenä ovat Suomessa myönnettyt rakennusluvut vuosilta 1998-2015. Pientaloihin luetaan myös paritalot, joiden lämmitysmuodon valinnat poikkeavat hieman omakotitaloista ja erillistaloista. Toisaalta paritalojen osuus on pientaloista on pienehkö.

Lähde: Tilastokeskus

LUONNOS

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §, jossa säädetään mahdollisuudesta antaa asemakaavassa määräys rakennuksen liittämistä kaukolämpöverkkoon ja tilanteista, joissa määräystä ei sovelleta. Muutoksen myötä kaukolämpöverkkoon liittymisestä ei enää voisi määrätä asemakaavassa. Tavoitteena on vähentää sääntelyä sekä edistää kuluttajien mahdollisuuksia valita itselleen sopiva lämmitystapa ja tätä kautta tukea vapaata kilpailua lämmitysmarkkinoilla.

Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska tarve ja mahdollisuus ohjata lämmitystapavalintoja pykälässä tarkoitettulla tavalla on energiatehokkuusvaatimusten tiukentumisen ja muiden energiatehokkaiden lämmitysmuotojen kehityksen ja suosion kasvun myötä selvästi vähentynyt. On myös huomattava, että yhä useampi rakennus on pykälän 3 momentissa tarkoitettu rakennus, johon asemakaavamääräystä kaukolämpöverkkoon liittymisestä ei sovelleta. Kun vielä otetaan huomioon, että pykälään liittyy myös kilpailuoikeudellisia ulottuvuuksia, pykälän kumoamista voidaan pitää perusteltuna.

3 Esityksen vaikutukset

Arviolta noin 10-20 kuntaa on käyttänyt asemakaavoissaan maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:ssä tarkoitettua määräystä kaukolämpöverkkoon liittymisestä. Näiden kuntien joukossa on kaikenkokoisia kuntia; suuria, keskisuuria ja pieniä. Kaukolämpöön liittymistä koskevat asemakaavamääräykset kattavat näissä kunnissa vain pienen osan kunnan alueesta. Pykälän kumoaminen ei kuitenkaan vaikuta voimassa olevien asemakaavojen määräyksiin, vaan merkitsee sitä, että kyseistä määräystä ei voi enää sisällyttää uusiin asemakaavoihin.

Pykälän kumoaminen voi pidemmällä aikavälillä joissain kunnissa jonkin verran vähentää kaukolämmön markkinaosuutta ja tehdä kaukolämpöverkon rakentamisen nykyistä riskillisemmäksi, kun riittävää verkkoon liittyjien määrää ei voida varmistaa määräämällä liittymisestä asemakaavassa. On siis mahdollista, että pykälän kumoamisella on negatiivisia taloudellisia vaikutuksia kaukolämpöyhtiöihin ja että kaukolämpöinvestoinnit muutoksen myötä jonkin verran vähenevät. Näiden vaikutuksen ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä.

On myös huomioitava, että jos jollain alueella kaukolämmön piirissä olevien rakennusten määrä merkittävässä määrin vähenee, kaukolämpöverkon kustannukset katetaan jäljelle jääviltä rakennuksilta kerättävillä maksuilla, jolloin jäljelle jäävien kaukolämpöasiakkaiden maksut saattavat nousta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 a § ei tälläkään hetkellä sulje mistään kunnasta pois muita lämmitystapoja, koska kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuutta koskeva määräystä ei voida antaa koko kunnan alueelle, vaan se annetaan kaava-alueittain harkinnan perusteella. Lisäksi määräystä ei pykälän mukaan nykyäänkään sovelleta muun muassa silloin, kun kyseessä on ns. matalaenergiarakennus tai silloin, kun rakennuksen pääasiallisena lämmitysjärjestelmänä on uusiutuviin energialähteisiin perustuva vähäpäästöinen lämmitysjärjestelmä. Tästä huolimatta pykälän kumoamisella on myönteistä vaikutusta yritysten väliseen kilpailuun. Pykälän kumoaminen edistää kuluttajien mahdollisuuksia valita itselleen sopiva lämmitystapa ja tätä kautta tukea vapaata kilpailua lämmitysmarkkinoilla.

Pykälän kumoamisella ei katsota olevan olennaisia ympäristövaikutuksia. Lämmitystapavalintoja ei ole enää energiavaatimusten tiukentumisen ja muiden energiatehokkaiden lämmitysmuotojen kehityksen ja suosion kasvun myötä tarpeen ohjata pykälässä tarkoitettulla tavalla.

LUONNOS

Pykälän kumoamisen välittömiä vaikutuksia vähentää se, että sen merkitys on viime vuosina muutenkin vähentynyt, koska yhä useampi uusi rakennus on pykälän 3 momentissa tarkoitettu rakennus, johon asemakaavamääräystä kaukolämpöverkkoon liittymisestä ei sovelleta. Pykälässä tarkoitettua asemakaavamääräystä ei ole myöskään käytetty kunnissa kovinkaan paljon.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä. Lausunnot... täydennetään myöhemmin...

5 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan X päivänä Xkuuta 2018. Kaavoihin, jotka ovat olleet ehdotuksena julkisesti nähtävillä ennen lain voimaantuloa, ehdotetaan sovellettavan lain voimaan tullessa voimassa ollutta 57 a §:ää.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 57 a §.

2 §

Tämä laki tulee voimaan xx päivänä xxxxxkuuta 2018.

Kaavoihin, jotka ovat olleet ehdotuksena julkisesti nähtävillä ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 57 a §:ää.

Helsingissä xx päivänä xxxxxkuuta 20xx