

Hallituksen esitys 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 vapaa-tilan kilpailua lämmitysmarkkinoilla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 57 a § koskee velvollisuutta liittyä kaukolämpöverkkoon. Se tuli voimaan vuoden 2009 alussa. Pykälän 1 momentin mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräys rakennuksen liittämistä kaukolämpöverkkoon, jos määräys on tarpeen energian tehokkaan ja kestävästä 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 prosenttia rakennukselle määritetystä vertailulämpöhäviöstä eli ns. matalaenergiarakennukseen. Määräystä ei sovelleta myöskään rakennukseen, jonka pääasiallisena lämmitysjärjestelmänä on uusiutuviin energialähteisiin perustuva vähäpäästöinen lämmitysjärjestelmä. Tällaisella lämmitysjärjestelmällä tarkoitetaan pykälän säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 102/2008 vp) perustelujen mukaan lämmitysjärjestelmää, joka perustuu merkittäville 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.

Pykälän säätämisen taustalla olivat ympäristönäkökohdat. Hallituksen esityksen 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. Energiamääräysten kiristyessä ja uusien, entistä ympäristöystävällisempien ja energiatehokkaampien lämmitysmuotojen kehittyessä nykyisiä ohjauskeinoja on mahdollisesti arvioitava uudelleen. Jotta asemakaavassa olisi mahdollista nykyistä tehokkaammin ohjata lämmitystapavalintoja, maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan otettavaksi tästä nimenomainen säännös."

Pykälään liittyy kilpailuoikeudellisia ulottuvuuksia. Hallituksen esityksen 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 pykälän 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 määräystä kaukolämpöverkkoon liittymisestä. Näiden kuntien joukossa on kaikenkokoisia kuntia. Kaukolämpöön liittymistä koskevat asemakaavamääräykset kattavat näissä kunnissa vain pienen osan kunnan alueesta.

Pykälän voimaantulon jälkeen rakennusten energiatehokkuutta koskevia säännöksiä on asteittain tiukennettu. Myös uusia entistä ympäristöystävällisempiä ja energiatehokkaampia lämmitysmuotoja on kehitetty 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 pykälään liittyy edellä kuvatulla tavalla myös kilpailuolueudellisia ulottuvuuksia, ei pykälässä tarkoitettua tapaa ohjata lämmitystapavalintoja voida pitää enää perusteltuna.

Energiatehokkuutta koskevien säännösten viimeaikaiset muutokset

Maankäyttö- ja rakennuslain lähes nollaenergiarakentamista 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 rakennusten energiatehokkuudesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston 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 lukuarvoista (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 energiatehokkuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (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 pantiin täytäntöön maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetulla lailla (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, kauko- tai aluelämmitys- tai -jäähdytysjärjestelmää taikka lämpöpumppua, vaikka sellainen on saatavilla ja kustannustehokkaasti toteutettavissa.

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.

3 Esityksen vaikutukset

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.

Pykälän kumoamisella on myönteistä vaikutusta yritysten väliseen kilpailuun. Pykälän kumoaminen edistää kuluttajien mahdollisuuksia valita itselleen sopiva lämmitystapa ja tätä kautta tukee 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.

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

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 27.3.–4.5.2018.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa työ- ja elinkeinoministeriöltä, ELY-keskuksilta, energiavirastolta, kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Energiateollisuus ry:ltä, Forssan kaupungilta, Heinäveden kunnalta, Helsingin kaupungilta, Imatran kaupungilta, Imatran lämpö Oy:ltä, Joensuun kaupungilta, Jyväskylän kaupungilta, Kajaanin kaupungilta, Kaupan liitolta, Kaustisen kunnalta, Kemijärven kaupungilta, Keskuskauppakamarilta, Kouvolan kaupungilta, Kuopion energia Oy:ltä, Kuopion kaupungilta, Lahden kaupungilta, Lopen kunnalta, Oulun kaupungilta, Parkanon kaupungilta, Porvoon energia Oy:ltä, Porvoon kaupungilta, Rakennusteollisuus RT:ltä, RAKLI ry:ltä, Rauman kaupungilta, Rovaniemen kaupungilta, Salon kaupungilta,

Suomen Kuntaliitto ry:ltä, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:ltä, Tampereen kaupungilta, Turun kaupungilta, Tuusniemen kunnalta, Tuusulan kunnalta, Vaasan kaupungilta, Vaasan sähkö Oy:ltä, Vantaan energia Oy:ltä, Vantaan kaupungilta, Ylöjärven kaupungilta, Ähtärin kaupungilta ja Äänekosken kaupungilta. Esitysluonnoksesta saivat antaa lausunnon muutkin kuin lausuntopyynnön jakelussa nimenomaan mainitut.

Esitysluonnoksesta saatiin lausunto työ- ja elinkeinoministeriöltä, kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, Lahden kaupungilta, Lopen kunnalta, Nousiaisten kunnalta, Turun kaupungilta, Ähtärin kaupungilta, Energiateollisuus ry:ltä, RAKLI ry:ltä, Suomen Kiinteistöliitto ry:ltä, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:ltä, Suomen Lähienergialiitto ry:ltä, Suomen Omakotiliitto ry:ltä, Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL ry:ltä ja Suomen Yrittäjät ry:ltä.

Suurin osa lausunnonantajista kannattaa pykälän kumoamista. Pykälän kumoamista kannattavat lausunnonantajat muun muassa toteavat, että lämmitystavasta määrääminen asemakaavassa ei enää ole tarpeen, koska energiatehokkuutta ohjataan nykyisin muillakin tavoin ja että pykälän kumoaminen edistää kuluttajien mahdollisuuksia valita paras lämmitystapa ja tukee vapaata kilpailua lämmitysmarkkinoilla.

Lausunnonantajista Suomen Kuntaliitto ry ja Turun kaupunki eivät kannata pykälän kumoamista. Kuntaliitto muun muassa katsoo, ettei nykyinen säännös ole ollut esteenä kuluttajien lämmitystapavalinnoille ja että vaikka säännös ei kokonaisuuden kannalta ole keskeinen, tarjoaa se kuitenkin kunnille yhden mahdollisuuden vaikuttaa kaukolämmön ilmanlaatu- ja ilmastohyötyjen aikaansaamiseen lämpölaitoksen omistajasta riippumatta.

Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

5 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Kaavoihin, jotka on asetettu ehdotuksina julkisesti nähtäville 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 §, sellaisena kuin se on laissa 1129/2008.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Asemakaavoihin, jotka on asetettu ehdotuksina julkisesti nähtäville ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 57 a §:ää.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

57 a §

(kumotaan)

Kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuus

Asemakaavassa voidaan antaa määräys rakennuksen liittamisestä kaukolämpöverkkoon, jos määräys on tarpeen energian tehokkaan ja kestäväen käytön, ilman tavoittelavan laadun taikka asemakaavan muiden tavoitteiden kannalta.

Määräystä sovelletaan rakennukseen, jonka rakennuslupaa haettaessa kaukolämpöverkko on toteutettu siten, että siihen liittyminen on mahdollista rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä.

Määräystä ei kuitenkaan sovelleta:

- 1) rakennukseen, jonka laskennallinen lämpöhäviö on enintään 60 % rakennukselle määritetystä vertailulämpöhäviöstä;*
- 2) rakennukseen, jonka pääasiallisena lämmitysjärjestelmänä on uusiutuviin energialähteisiin perustuva vähäpäästöinen lämmitysjärjestelmä;*
- 3) olemassa olevan rakennuksen korjaus- tai muutostyöhön taikka laajennukseen; tai*
- 4) olemassa olevaan asuinrakennukseen liittyvään talousrakennukseen.*