

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 september 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 81/2012 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- byggnadsråd Teppo Lehtinen, lagstiftningsråd Kirsi Martinkauppi och överingenjör Jyrki Kauppinen, miljöministeriet
- överinspektör Heikki Väisänen, arbets- och näringsministeriet
- professor Veli-Pekka Viljanen, Åbo universitet
- professor Miimu Airaksinen, VTT
- tf. byråchef Tanja Sippola-Alho, Helsingfors stads byggnadstillsynsverk
- byggnadstillsynschef Tapani Ryyänen, Kouvola stad
- tf. teknisk direktör Marko Pynnönen, Sysmä kommun

- ombudsman Tuija Nummela och vice ordförande Thomas Frankenhaeuser, Jordägarnas Förbund
- ordförande för kommissionen för byggprojektering, arkitekt Jonas Malmberg, Finlands Arkitektförbund ry
- chefsjurist Anu Kärkkäinen och energiexpert Petri Pylsy, Finlands Fastighetsförbund rf
- chefsjurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund
- jurist Johanna Aho, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- direktör Pekka Salomaa, Finsk Energiindustri rf
- ordförande Pekka Virkamäki, Rakennustarkastusyhdistys RTY ry
- vicehäradshövding Juha Terho, Byggnadsindustrin RT rf
- tf. verksamhetsledare Juha Saarimäki, Finlands Egnahemsförbund rf
- näringschef Heidi Husari, Nya Ingenjörsförbundet UIL rf.

Dessutom har justitieministeriet lämnat skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att markanvändnings- och bygglagen ändras. Lagens nuvarande bemyndiganden att utfärda förordning motsvarar inte grundlagens krav och ska därför preciseras. Det

är meningen att förordningar av statsrådet och miljöministeriet ska kunna utfärdas med stöd av lagen. De föreskrifter som utfärdas med stöd av

lagen samlas i Finlands byggbestämmelsesamling.

Avsikten är att rådande praxis ska kunna fortsätta, dvs. att byggbestämmelserna fortsatt ska tillämpas flexibelt när det gäller reparationer och ändringar. Den nuvarande tillämpningen av de gällande byggbestämmelserna förblir oförändrad under en övergångsperiod. De förordningar som utfärdas med stöd av de nya bemyndigandena att utfärda förordning kan ange i vilken utsträckning bestämmelserna gäller uppförande av nya byggnader och i vilken utsträckning reparationer och ändringar.

Dessutom har man för avsikt att genomföra de artiklar i direktivet om byggnaders energiprestanda som gäller energiprestandan för repa-

rations- och ändringsarbeten och skyldigheten att utvärdera värmesystem. Direktivet kräver att byggnadens energiprestanda förbättras i samband med renovering och ombyggnad. Av denna anledning ska det krävas att befintliga byggnaders energiprestanda blir bättre i samband med tillståndspliktiga åtgärder. Energiprestanda ska förbättras när det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart.

Propositionen innehåller vidare ett förslag om att det i vissa fall ska krävas en bedömning av uppvärmningssystemet i projektbeskrivningen.

Direktivet borde ha genomförts senast den 9 juli 2012.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän motivering

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Ändringar som gäller författningshierarkin

Syftet med propositionen är framför allt att anpassa normhierarkin i markanvändnings- och bygglagen, särskilt bemyndigandena att utfärda förordning, till kraven enligt grundlagen. Strukturen på den nuvarande helheten bestående av lagen, förordningar och Finlands byggbestämmelsesamling motsvarar inte grundlagens krav. Därför behövs det mer exakta bestämmelser i lag om byggföresättningar och byggkrav så att lagbestämmelserna bildar en tillräcklig grundval för närmare bestämmelser som utfärdas genom förordning. Dessutom förtydligas skillnaden mellan föreskrifter och anvisningar ytterligare, och görs strukturen på byggbestämmelsesamlingen klarare.

Regeringen vill nu ändra på förfarandet där man genom förordning utfärdar dels föreskrif-

ter, dels anvisningar. Enligt propositionen ska bara förpliktande föreskrifter i fortsättningen utfärdas genom förordning, medan de icke-förpliktande anvisningarna ska bifogas byggbestämmelsesamlingen för kännedom. Utskottet välkomnar i och för sig att man gör tydlig åtskillnad mellan föreskrifter och anvisningar, men understryker samtidigt att även anvisningarna i praktiken är till stor nytta och behöver bevaras.

Utskottet anser att Finlands byggbestämmelsesamling fortsatt ska finnas trots att byggföreskrifterna i fortsättningen kommer att utfärdas genom förordning och offentliggörs i enlighet med det. Samlingen har en etablerad ställning och är en lättanvänd källa till information och instruktioner för många aktörer som behöver byggföreskrifter. Den ska på motsvarande sätt som varje del i den nuvarande samlingen och i lättläslig form innehålla den berörda bestämmelsen i markanvändnings- och bygglagen om väsentliga tekniska krav, den berörda förordningen och de tillhörande anvisningarna. Då kan läsaren lätt finna alla relevanta bestämmelser och tillhörande rekommendationer på ett och samma ställe. Byggbestämmelsesamlingen kan också innehålla byggföreskrifter som utfärdats av andra statliga myndigheter. För att samlingen ska

uppfylla dessa krav bör tillräckliga resurser garanteras, särskilt med beaktande av vad som kommer att behövas under lagens femåriga övergångsperiod.

Bemyndigandena att utfärda förordning

Ett syfte med propositionen är att se över normgivningsbemyndigandena så att de motsvarar grundlagens krav. Utgångspunkten för regleringen av bemyndigandena ska i enlighet med grundlagen vara att statsrådets allmänna sammanträde utfärdar förordningar som gäller vitsyftande och principiellt viktiga ärenden, medan ministerier kan bemyndigas att utfärda förordningar främst i frågor med relativt begränsad samhällelig och politisk betydelse som är av teknisk natur.

Utskottet har granskat de bemyndiganden som propositionen innehåller utifrån dessa utgångspunkter. Kännetecknande för regler som utfärdas på lägre nivå än lag är ofta deras tekniska natur, och detta har i propositionen ofta varit motiveringen till att miljöministeriet i regel bemyndigas att utfärda förordning. Samtidigt är gränsdragningen mellan å ena sidan tekniska frågor och å andra sidan samhälleligt och politiskt viktiga frågor ibland i någon utsträckning en fråga om tolkning, och också en fråga av teknisk natur kan ha mer omfattande samhällelig betydelse.

Enligt den föreslagna 117 g § ska byggnader uppföras så att de är energieffektiva och beräkningar i fråga om energiförbrukning, energiförlust och energiform ska användas för att visa att minimikraven på energiprestanda blir uppfyllda. Kriterierna för att bestämma energiformsfaktorer kommer i lagen att anges så att förbrukningen av primärenergi, främjandet av förnybar energi och uppvärmningssätt med avseende på den allmänna effektiviteten i energiproduktionen ska uppskattas när faktorerna bestäms. Miljöministeriet får utfärda närmare bestämmelser om exempelvis energiformsfaktorerna (5 punkten) genom förordning.

Enligt inkommen utredning har de gällande energiformsfaktorerna bestämts utifrån primärenergifaktorer (användningen av ursprungsen-

gi som inte omvandlats). Man har utifrån statistik över energiproduktionen i Finland på 2000-talet genom den s.k. alternativproduktionsmetoden bestämt den totala primärenergifaktorn, som förhållandet mellan energiformsfaktorerna bygger på. När de nuvarande energiformsfaktorerna i byggbestämmelsesamlingen bestämdes underströks behovet av att å ena sidan öka användningen av förnybara energikällor (främjande av förnybar energi, bl.a. skyldigheterna enligt RES-direktivet) och å andra sidan minska användningen av fossila bränslen. Det framgår av propositionen att energiformsfaktorerna har bestämts och beslut om dem fattas utifrån en mycket teknisk beräkning.

Det är motiverat att kriterierna för hur faktorerna ska bestämmas skrivs i lag, menar utskottet. Samtidigt anser utskottet att den föreslagna bestämmelsen (när energiformsfaktorerna bestäms uppskattas förbrukningen av primärenergi, främjandet av förnybar energi och uppvärmningssätt med avseende på den allmänna effektiviteten i energiproduktionen) inte är så formulerad att den skulle utgöra ett så pass exakt och noga avgränsat kriterium att förfarandet kan anses vara rent tekniskt, även om det baseras på ett omfattande tekniskt material. Det är inte uteslutande fråga om bestämmelser om energiprestanda, utan det är snudd på reglering av vilka energiformer som ska användas, och då måste kriterierna vara exakt angivna och noga avgränsade i lag. Dessutom ligger bestämmelserna på gränsen till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde, vilket också talar för att det är statsrådet som ska bemyndigas att utfärda förordning. Faktorerna kan således anses ha en mer omfattande samhällelig betydelse.

Således anser utskottet att det är statsrådet och inte miljöministeriet som ska ges behörighet att utfärda förordning när det gäller att bestämma energiformsfaktorerna. Sättet framgår närmare av detaljmotiven.

Krav på energiprestanda vid ombyggnad och ändringsarbeten

Propositionen innebär också att direktivet om byggnaders energiprestanda genomförs. Kraven

på energiprestanda ska enligt direktivet också tillämpas på sådan ombyggnad och ändring av byggnader som i betydande grad påverkar byggnadens energiprestanda.

Utskottet understryker att det finns stora möjligheter att göra det befintliga byggbeståndet mer energieffektivt och att nybyggnad förnyar byggbeståndet med bara en procent per år. Däremot börjar en stor del av byggbeståndet att vara så gammalt att det kräver ombyggnad, och då är det rationellt att också väsentligt förbättra energiprestanda. Det finns omkring en miljon egna-hemshus och andra en- eller tvåbostadshus och ca 123 000 radhuslängor och flervåningshus. Omkring 75 procent av landets bostads-, affärs- och kontorshus är byggda efter 1960 och ca 40 procent efter 1980. Därmed håller tyngdpunkten inom byggandet på att förskjutas från nybyggnad till underhåll och ombyggnad. Vidare pekar utskottet på hur stor betydelse produktionsbyggnaderna har när det gäller energiförbrukning. Därför måste möjligheterna att främja effektiva-re energiutnyttjande också i produktionsbyggnader utredas.

Utskottet understryker att investeringar för bättre energiprestanda i samband med ombyggnad ofta snabbt återbetalar sig i form av lägre boendekostnader. Det har i flera undersökningar slagits fast att energisparande och förbättrad energiprestanda också är de mest kostnadseffektiva sätten att minska utsläppen av växthusgaser. Därmed skulle incitamentet att handla i enlighet med reglerna vara starkt, bara det finns forskningsresultat om kostnadseffektiva lösningar med mångsidiga användningsmöjligheter. Det finns allt mer forskningsresultat att tillgå. Också miljöministeriet har försökt utveckla och etablera en underhålls- och ombyggnadskultur bl.a. genom webbplatsen korjaustieto.fi.¹ Det är viktigt med fortsatt information och rådgivning i hela landet och att den verksamheten utvecklas.

¹ Korjausrakentamisen strategia 2007—2017, miljöministeriets rapporter 28/2007

Flexibel tillämpning

Utskottet påpekar att byggmyndigheterna redan i dagens läge har relativt omfattande befogenheter när det gäller att kräva energieffektivitet i samband med vissa reparationer, eftersom byggbestämmelserna för nybyggnad i tillämpliga delar också gäller ombyggnad. Det har förekommit variation i hur byggnadstillsynsmyndigheterna i olika situationer tolkat innebörden i "i tillämpliga delar". Genom propositionen ändrar regeringen på detta eftersom det i fortsättningen alltid kommer att utfärdas särskilda föreskrifter om de skyldigheter som gäller vid ombyggnad. Detta kommer att göra praxis enhetligare och tydligare.

Det är alltid krävande att göra ändringar och reparationer i gamla byggnader, och dessutom är objekten så pass olika att också regleringen måste vara tillräckligt flexibel. Detta är å sin sida en utmaning med avseende på en enhetlig tolkning av föreskrifterna. Åtgärder för bättre energiprestanda får inte leda till fukt- och mögelproblem eller till en negativ utveckling när det gäller att bevara byggnadsarvet. Den princip som regeringen går in för, dvs. att särskilt föreskriva om kraven vid ombyggnad, leder till bättre övergripande kontroll över energieffektiviteten vid byggande. Man framhäver vikten av dels energiprestanda, dels bra inomhusluft, byggnadsfysikalisk funktionsduglighet och sparsam användning av naturresurser.

Propositionen innehåller en övergångsbestämmelse som innebär att de gällande byggbestämmelserna liksom nu ska tillämpas både på uppförande av nya byggnader och i tillämpliga delar på reparationer och ändringar i fem års tid. Delarna i byggbestämmelsesamlingen kommer att revideras genom nya förordningar, och i fortsättningen kommer reglerna alltefter behov att åtskiljas så att de gäller antingen nybyggnad eller ombyggnad. I princip ger detta tillräckliga möjligheter till flexibilitet, särskilt i fråga om ombyggnad. Utskottet noterar ändå att besluten om de praktiska lösningarna oundvikligen kommer att behöva fattas på förordningsnivå, eftersom det inte är ändamålsenligt att i lag skriva in så pass detaljerade regler som det är fråga om.

Det är mycket viktigt med anvisningar för att man ska kunna se till att föreskrifterna tillämpas på ett så enhetligt sätt som möjligt i hela landet.

Beakta energiprestanda vid ombyggnad

Propositionen utgår från att byggnader ska bli mer energieffektiva i samband med tillståndspliktiga åtgärder. Energieffektiviteten kommer att granskas bara när byggnadens ägare av någon annan orsak beslutar att renovera eller bygga om. Utskottet understryker att ägaren fortfarande utifrån sina egna premisser beslutar exempelvis om installation av fläktventilation i efterhand. De nya krav som avses i propositionen ska tillämpas bara när byggnadens ägare har beslutat byta ut befintliga anordningar, modernisera ventilationssystemet eller låta installera ventilationsanläggningar.

Enligt det föreslagna 125 § ska bygglov sökas för sådan reparation eller ändring av klimatskalet eller byggnadens installationssystem som kan ha stor inverkan på byggnadens energiprestanda. De flesta av dessa åtgärder kräver bygglov också i övrigt och därmed utvidgas inte tillståndsplikten.

Enligt det föreslagna 126 § krävs det åtgärdsstillstånd för att ändra en byggnads fasad och för byte av byggnadsdelar eller installationssystem när detta kan inverka stort på byggnadens energiprestanda. Till de åtgärder som kräver åtgärdsstillstånd hör i allmänhet byte av fönster och dörrar, lättare fasadrenoveringar och fasadändringar. De kommunala byggnadsordningarna kan skilja sig från varandra i detta avseende. Utskottet vill betona att syftet med propositionen inte är någon nyordning i fråga om när åtgärdsstillstånd ska krävas. Avsikten är att tillståndsprövningen i fråga om reparationer och ändringar som kräver åtgärdsstillstånd också sker så att man fäster vikt vid förbättrad energiprestanda när det är möjligt med beaktande av åtgärdens natur.

Byte av enstaka fönster och dörrar inverkar inte märkbart på en byggnads energiprestanda och därmed behövs inget åtgärdsstillstånd om

inte kommunens byggnadsordning² kräver det, understryker utskottet. Det är viktigt att direktivet genomförs med så få administrativa tilläggs-skyldigheter som möjligt så att regleringen inte börjar motverka sitt syfte och ändamålsenliga små reparationer blir ogjorda.

Ändringen kommer heller inte att försvåra underhållet av timmerbyggnader. När timmerbyggnader har väggar på 180 millimeter uppfyller de kraven på värmegenomgång för nybyggnad. Vanligen repareras timmerväggar inte på ett sätt där det skulle uppkomma en skyldighet att förbättra energiprestanda på det sätt som regeringen avser.

Trots detta är det möjligt att det nya 126 § 3 mom. som föreslås i fråga om åtgärdsstillstånd beroende på kommunernas tillståndspraxis kan utvidga kretsen av ändringsarbeten som kräver åtgärdsstillstånd. Dessutom kommer kommunernas arbetsmängd att öka också när energieffektivitetsaspekterna beaktas allt mer. Också av propositionen framgår det att ändringarna innebär att de kommunala byggnadstillsynsmyndigheterna får mer arbete och att det kan hända att det behövs större resurser beroende på kommunens storlek och typen av byggnadsbestånd. Dessutom kan det behövas ytterligare utbildning. Utskottet anser att detta är oroväckande när man beaktar att den kommunala byggnadstillsynen redan nu är hårt belastad. Utskottet menar att det är viktigt att miljöministeriet ger anvisningar om hur energiprestanda ska beaktas. Detta i syfte att underlätta byggnadstillsynens arbete och att garantera så enhetliga tolkningar som möjligt i våra kommuner. Dessutom måste man iakttä vil-

² I byggnadsordningen meddelas de föreskrifter som de lokala förhållandena kräver och som är nödvändiga med tanke på ett planmässigt och lämpligt byggande, för att kultur- och naturvärden ska kunna beaktas och för att en bra livsmiljö ska kunna skapas och bevaras. Kommunförbundet har utarbetat en rekommendation om byggnadsordningar, och detta har lett till att innehållet i de olika ordningarna nu huvudsakligen är enhetligt.

ka tilläggskostnader kommunerna orsakas och granska möjligheterna att förenkla bygglovsförfarandet för att lätta på kommunernas administrativa börda.

Undantag från tillämpningsområdet

I enlighet med det 117 g § 2 mom. som regeringen föreslår ska kravet på bättre energiprestanda inte gälla alla kategorier av byggnader, utan i enlighet med direktivet utesluts följande kategorier från lagens tillämpningsområde: skyddade byggnader, byggnader som används för andakt och religiös verksamhet, tillfälliga byggnader, produktionsbyggnader, jordbruksbyggnader som inte avsedda som bostäder, byggnader som är högst 50 m² och fritidshus som saknar uppvärmningssystem avsett att användas året om. Kraven ska heller inte gälla byggnader vars avsedda användning skulle försvåras i orimlig grad om kraven iakttas. Som exempel kan nämnas växthus och skyddsrum.

Kraven enligt propositionen gäller inte byggnader med officiellt skydd, men samtidigt måste det påpekas att alla byggnader som är värdefulla med tanke på byggnadsarvet inte är officiellt skyddade. Utskottet noterar att regeringen emellertid inte föreslår någon ändring av 118 § i markanvändnings- och bygglagen. Enligt den paragrafen ska man vid byggande, reparationer och ändringar i byggnader, när andra åtgärder vidtas och när en byggnad eller en del av den rivs se till att historiskt eller arkitektoniskt värdefulla byggnader eller stadsbilden inte förstörs. Med andra ord måste dessa värden under alla omständigheter beaktas i samband med ombyggnad och ändringsarbeten.

De lösningar som väljs när gamla byggnader byggs om avviker ofta stort från de lösningar som lämpar sig för nyare byggnader. Exempelvis tillåter inte direktivet om byggnaders energiprestanda att gamla byggnader av en viss ålder helt utesluts från tillämpningsområdet för byggföreskrifterna, men samtidigt ligger kostnadsoptimering till grund för all reglering. Utskottet understryker att teknisk, funktionell och ekonomisk genomförbarhet ska beaktas när man bedö-

mer om skyddade eller äldre byggnaders energiprestanda ska förbättras. Detta kan leda till en annan slutsats än i fråga om andra byggnader. För byggnader som är värdefulla med tanke på byggnadsarvet ska det inte krävas att energiprestanda ska förbättras exempelvis genom försämring av de fukttekniska egenskaperna så att byggnaden inte längre lämpar sig för det ursprungliga användningsändamålet eller så att ombyggnadskostnaderna blir oskäligen när byggnadens värdefulla särdrag ska bevaras.

Detaljmotivering

117 g §. Energiprestanda. Utskottet föreslår att paragrafen ändras så att 5 punkten, energiformsfaktorer, i uppräkningslistan utgår. Som en följd av detta ändras också numreringen. Samtidigt fogas ett nytt 4 mom. till den paragrafen. Enligt det är det statsrådet och inte miljöministeriet som ska ha rätt att utfärda förordning om energiformsfaktorer.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men 117 g § med följande ändringar:

117 g §

(1 och 2 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser som behövs för uppförande av nya byggnader, reparation och ändring av byggnader och ändring av byggnaders användningsändamål får utfärdas genom förordning av miljöministeriet i fråga om

(1—4 punkten som i RP)

5) (*Utesl.*),

(5—10 punkten som 6—11 punkten i RP).

Närmare bestämmelser som behövs för uppförande av nya byggnader, reparation och ändring av byggnader och ändring av byggnaders användningsändamål får utfärdas genom för-

ordning av statsrådet i fråga om energiformsfaktorer. (Nytt)

Helsingfors den 15 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Rakel Hiltunen /sd
medl. Jouni Backman /sd
Tarja Filatov /sd
Christina Gestrin /sv
Antti Kaikkonen /cent
Pauli Kiuru /saml
Jukka Kärnä /sd

Jari Lindström /saf
Tapani Mäkinen /saml
Martti Mölsä /saf
Sari Palm /kd
Oras Tynkkynen /gröna
Mirja Vehkaperä /cent
Juha Väättäinen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.