

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om byggnaders energiprestanda

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 oktober 2006 en proposition med förslag till lagstiftning om byggnaders energiprestanda (RP 170/2006 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Klaus Frösén, miljöministeriet
- budgetråd Pekka Pelkonen, finansministeriet
- överinspektör Heikki Väisänen, handels- och industriministeriet
- specialforskare Miimu Airaksinen, Statens tekniska forskningscentral
- enhetschef Timo Husu, Motiva Oy

- direktör Juha Ryyppö och utvecklingschef Pekka Haikonen, Finnisol ry
- klimatkampanjansvarig Kaisa Kosonen, Greenpeace Pohjola rf
- ordförande Mikko Peltokorpi, Suomen Isännöintiliitto ry
- verkställande direktör Harri Hiltunen och forskningschef Mauri Marttila, Finlands Fastighetsförbund rf
- ombudsman Juhani Nenonen, Finlands Egna hemsförbund rf
- jurist Marina Furuholm, Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- specialrådgivare Jörn Jessen-Hannula.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att en lag om energicertifikat för byggnader stiftas, att markanvändnings- och bygglagen ändras samt att en lag om inspektion av energieffektiviteten hos kylanläggningarna i en byggnads luftkonditionerings-system stiftas.

Syftet med de föreslagna lagarna är att få dem som projekterar byggnader, byggherrarna, byggarbetsledarna, ägarna och användarna att i större utsträckning än tidigare fästa uppmärksamhet vid energianvändningen och möjligheterna att minska den både i nybyggen och i det befintliga byggnadsbeståndet.

I den föreslagna lagen om energicertifikat för byggnader föreskrivs att byggnadens ägare är skyldig att skaffa och förete ett energicertifikat då byggnaden eller en del av den säljs eller hyrs ut. Energicertifikatet kan utfärdas i samband med bygglovsförfarandet eller energikartläggningen, som en del av disponentintyget eller som ett separat certifikat. När det gäller småhus med högst sex bostäder som färdigställts före lagens ikraftträdande ska det vara frivilligt att skaffa ett energicertifikat. Skyldigheten gäller inte små byggnader, fritidsbostäder, industribyggnader,

skyddade byggnader, kyrkor och vissa andra i lagen närmare specificerade byggnader.

I lagen ska finnas bestämmelser om energicertifikatets innehåll och giltighetstid, om grunderna för bedömningen av en byggnads energiprestanda, den inspektion som intyget är baserat på samt om utfärdandet av certifikatet i planerings- och byggskedet. I energicertifikatet anges den energimängd som behövs i en byggnad på en skala som är indelad i flera klasser. Detta gör att det är lätt att bedöma en byggnads energiprestanda i förhållande till andra motsvarande byggnader.

När det gäller bostadshus med högst sex bostäder ska bedömningen av energiprestandan basera sig på byggnadens egenskaper och den ska vara oberoende av användarnas varierande vanor. Också när det gäller andra bostadsbyggnader och affärs- och servicebyggnader ska energibehovet i byggskedet beräknas på basis av byggnadens egenskaper. När det gäller det befintliga byggnadsbeståndet kan däremot den energimängd som byggnaderna behöver beräknas på basis av tillförlitliga uppgifter om förbrukningen.

Närmare bestämmelser om behörighetskraven för den som utfärdar ett separat energicertifikat utfärdas genom förordning. Bestämmelser om verifieringen av behörigheten ska ingå i lagen. I lagen föreskrivs dessutom att den som utfärdar certifikat ska föra dagbok över sina uppdrag och ha ett arkiv över utfärdade certifikat.

Det föreslås att i markanvändnings- och bygglagen intas ett bemyndigande för statsrådet och ministeriet att utfärda förordningar om beräkningen av en byggnads energiprestanda och om kraven på energiprestanda. I lagen föreslås en bestämmelse om att energiprestandan ska beaktas vid underhållet av en byggnad. En byggnad och dess energiförsörjningssystem ska hållas i sådant skick att de med hänsyn till byggnadssättet uppfyller de krav som ställs på energiprestandan.

I den föreslagna lagen om inspektion av energieffektiviteten hos kylanläggningarna i en byggnads luftkonditioneringssystem föreskrivs om de regelbundna inspektionerna av dessa anläggningar. Inspektionen ska gälla anläggningar som har en nominell kyleffekt på minst 12 kilowatt. Vid inspektionen bedöms anläggningarnas effektivitet och dimensionering i förhållande till byggnadens kylbehov. Inspektionen ska göras vart tionde år.

Avsikten är att genom de föreslagna lagarna sätta i kraft Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/91/EG) av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda. Den inspektion av värmepannor som avses i direktivet genomförs enligt det i direktivet angivna alternativet med ett rådgivningsförfarande.

Lagarna föreslås träda i kraft under 2007 eller senast i början av 2008. Avsikten är dock att skyldigheten att skaffa ett energicertifikat ska träda i kraft vid ingången av 2009 när det gäller det befintliga byggnadsbeståndet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Det är till fördel för fastighetsägaren att förbättra energieffektiviteten

Det är befogat att fästa uppmärksamhet vid byggnaders energiprestanda, för mer än 40 procent av energiförbrukningen i Europa beräknas bestå av energiförbrukning i byggnader. Hushållen förbrukar ca 2/3 av denna energi. Enligt uppskattningar kan energiförbrukningen i byggnaderna minskas med upp till en femtedel i Europa om energieffektiviteten förbättras. Mest energi

går åt till värme, varmvatten, ventilation och belysning. Byggnadernas energiprestanda kan också förbättras i vårt land även om vi redan länge hållit energieffektiviteten under uppsikt på grund av klimatförhållandena.

Uppvärmningen av byggnader ger upphov till 30 procent av utsläppen av växthusgaser i Finland. För att vi ska få klimatförändringen under kontroll och nå de skärpta målen för utsläppsminskning måste vi också behärska utsläppen från byggnader. I energi- och klimatstrategin, som riksdagen antog den 6 juni 2006, nämns understöd för energiinvesteringar som ett sätt att förbättra byggnadernas energiprestanda. Vidare kan energisparandet främjas genom förbättrade hjälpmedel för fastighetshållning och uppföljning av energiförbrukningen. I och med strategin har vi också åtagit oss att främja energieffektivt byggande och lågenergibyggnad med hjälp av informationsstyrning samt forskning och utveckling.

Energicertifikatet i sig förbättrar naturligtvis inte energieffektiviteten, utan vi måste spara energi för att nå resultat. Certifikatet är i varje fall ett hjälpmedel för att nå de konkreta målen. Till följd av det stigande energipriset blir det allt viktigare att spara energi och ta fram rationella lösningar. För den som ska köpa ett nytt småhus kan energicertifikatet innehålla uppgifter som påverkar köpbeslutet. Det är visserligen naturligt att energieffektiviteten är ett kriterium som inte prioriteras framom de viktigaste faktorerna så som husets läge och planlösningen. Men eftersom energin blir allt dyrare är det en klar fördel för ägaren att förbättra fastighetens energiprestanda.

Det viktigaste innehållet i den föreslagna lagstiftningen är att byggnadens ägare förpliktas att skaffa ett energicertifikat när byggnaden eller en del av den säljs eller hyrs ut. Certifikatet är också obligatoriskt för nya hus. Men det är frivilligt för befintliga egnahemshus och bostadshus med högst sex bostäder. Utskottet anser det motiverat att lagstiftningen inte tillämpas på gamla egnahemshus. För det varierande beståndet av gamla småhus finns det ännu inte någon kostnadseffektiv modell som kunde användas för be-

räkning av energieffektiviteten och utarbetningen av certifikatet utan avkall på innehålls- och tillförlitlighetskraven. Därför är det befogat att ställa krav på nya hus och befintliga byggnader som är större än småhus. I likhet med dagens besiktningar i bostäder kan energicertifikatet bli vanligt vid bostadsköp även om det inte är obligatoriskt.

Kunskaperna om energieffektivitet och informationsstyrning måste förbättras

Utskottet påpekar att lagstiftningen om energieffektivitet förutsätter ett helt nytt slag av yrkeskompetens. I vårt land har det inte blivit vanligt med lågenergibyggnad, för att inte tala om s.k. passiva hus. Energieffektiviteten har inte särskilt beaktats. Men eftersom energin blir allt dyrare kan det uppstå efterfrågan på energieffektivitet även då det inte finns något lagfäst krav på energieffektivitet, t.ex. i fråga om gamla, små bostadshus.

Enligt 7 § i lagförslag 1 är det huvudprojekteraren för en ny byggnad som utfärdar energicertifikat. Ett energicertifikat som utfärdas i samband med en energikartläggning utfärdas av den som utför kartläggningen. Ett energicertifikat som ingår i ett disponentintyg utfärdas av bolagets disponent eller av ordföranden för bolagets styrelse. Den som utfärdar ett separat energicertifikat ska ha särskild behörighet att utfärda certifikat. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att certifikatet utfärdas av olika personer från fall till fall. Sakkunniga har framhållit att disponenten och huvudprojekteraren, som ofta har arkitektutbildning, inte är kompetenta att utfärda certifikat. Utskottet anser att huvudprojekterarens uppgifter nog lämpligen kan inbegripa ett ansvar för att det finns utredningar om energilösningarna. Huvudprojekteraren kan naturligtvis vid behov anlita specialsakkunniga. Disponenten förfogar också över all den information om förbrukningen som certifikatet bygger på, så han eller hon kan lämpligen också utfärda certifikat. Den eftersträfvade estetiska, tekniska och miljörelaterade hållbarheten hos byggnadsbeståndet förutsätter med tanke på livscykeln att den arkitektoniska ingenjörskompetensen och kunska-

perna om energieffektivitet kombineras så fullständigt som möjligt, understryker utskottet.

Energiprestandan hos nya byggnader bedöms alltid genom en beräkning. Däremot är det den faktiska förbrukningen som avgör energiprestandan hos gamla bostadshus med fler än sex bostäder samt affärs- och servicebyggnader. Det är betydligt lättare och billigare att fastställa energieffektiviteten utifrån den faktiska förbrukningen än att beräkna den på grundval av husets egenskaper. I flervåningshus där de boende har olika konsumtionsvanor kan den genomsnittliga energieffektiviteten tillräckligt noggrant beräknas utifrån den faktiska förbrukningen. Energiprestandan hos ett gammalt hus med högst sex bostäder, för vilket energicertifikatet är frivilligt, bedöms genom en beräkningsmetod eftersom antalet bostäder är för litet för att den faktiska förbrukningen i genomsnitt ska vara tillförlitlig som underlag. Det är också beaktansvärt att konsumtionsvanorna och familjens storlek har stor betydelse för den faktiska energiförbrukningen. Energiförbrukningen står för 80—90 procent av den miljöbelastning som ett småhus förorsakar under hela sin livscykel.

De befintliga byggnadernas genomsnittliga ålder är för närvarande under 40 år och den slutliga genomsnittliga åldern uppskattas vara mellan 40 och 60 år. De lösningar som väljs i byggskedet, så som lågenergibyggnad, är i stort sett avgörande för byggnadens energibehov under hela livscykeln, för några grundläggande ändringar görs av kostnadsskäl sällan i efterhand. I fortsättningen bör hela livscykeln beaktas när det gäller elementära val så som energihushållning. För att lågenergibyggnad ska bli vanligare behövs framför allt informationsstyrning, för det finns redan teknik och metoder för det. Lågenergibyggnad är lite dyrare än konventionellt byggande men för sedan med sig så stora kostnadsinbesparingar att det är lönsamt. I framtiden kommer lågenergilösningarna, och energicertifikatet som intyg, att inverka positivt även på husets återförsäljningsvärde eftersom energipriset ständigt stiger.

Avgifterna måste följas upp

Energicertifikatet utfärdas av olika personer, dock inte av myndigheter, beroende på situationen så som beskrivs ovan. Priset beror på typen av byggnad och bestäms slutligen på marknaden. Avgifterna blir olika stora närmast på grundval av om byggnaden är ny eller gammal, om den är ett litet bostadshus eller omfattar fler än sex bostäder eller om den är en affärs- och servicebyggnad.

I fråga om nya små bostadshus, bostadshus med fler än sex bostäder samt affärs- och servicebyggnader utfärdas energicertifikatet i samband med ansökan om bygglov. Certifikatet är baserat på beräkningar som gjorts vid planeringen. De uppgifter som behövs för certifikatet kommer inte att föra med sig några stora planeringskostnader. Energiprestandan hos en ny byggnad uppskattas alltid med hjälp av en beräkning.

Certifikatet för en gammal byggnad utfärdas separat, som en del av ett disponentintyg eller vid en energikartläggning. För bostadshus med fler än sex bostäder utfärdas certifikatet som en del av disponentintyget. Dess andel av priset för ett enskilt disponentintyg kommer att vara rätt liten. Energicertifikatet för affärs- och servicebyggnader utfärdas oftast vid en energikartläggning. Dess andel av de totala kartläggningskostnaderna är liten. Ett separat certifikat för en affärs- och servicebyggnad kan bli åtskilligt dyrt.

För gamla bostadshus med högst sex bostäder utfärdas certifikatet separat. Det uppskattas kosta ca 250—400 euro. Det är frivilligt att skaffa ett certifikat för sådana hus. Det energicertifikat som vid bygglovsansökan utfärdas för små bostadshus som blir färdiga efter att lagen trätt i kraft är giltigt i tio år, därefter måste ett nytt energicertifikat utfärdas med tanke på försäljning och uthyrning. Om ägaren inför en försäljning eller uthyrning låter göra en besiktning i bostaden kan han eller hon ofta skaffa ett energicertifikat samtidigt.

Utskottet noterar att separata certifikat relativt sett blir dyrare än certifikaten för större bostadshus och affärsbyggnader. Propositionen ut-

går från en lösning där systemet fungerar på marknaden och att marknadspriset blir skäligt. Men eftersom det ännu inte finns personer som är utbildade eller behöriga att utfärda certifikat är det möjligt att prisnivån kommer att variera på olika håll i landet efter att lagen trätt i kraft. För att prisnivån ska kunna följas upp och påverkas föreslår utskottet att 10 § i lagförslag 1 ändras på det sätt som framgår av detaljmotiven.

Utskottet ser det som nödvändigt att regeringen följer upp hur stora avgifter som tas ut och vilka regionala skillnader som eventuellt förekommer samt vid behov vidtar åtgärder för att i lagstiftningen skriva in avgiftsgrunderna eller på annat sätt styra prisnivån. Utskottet förutsätter att regeringen ungefär två år efter att lagen trätt i kraft informerar riksdagen om hur lagen genomförts och hur stora avgifter som tagits ut för energicertifikaten.

Byggbestämmelserna bör ändras

Bestämmelserna om energiförbrukningen i byggnader ändrades senaste gången 2003. Målet var en inbesparing på 25—30 procent i den energi som gick åt till värme. Med lågförbrukande småhus avses enligt de gällande bestämmelserna en byggnad som förbrukar mindre än 130 kWh/brm²/år. I en högförbrukande byggnad är energiförbrukningen mer än 350 kWh/brm². Lågenergibygget hör till energieffektivitetsklassen 30 kWh/brm² och s.k. passiva hus har en ännu lägre energiklass. Byggnader som förbrukar mindre än 130 kWh/brm² föreslås höra till den lågförbrukande A-klassen i energicertifikatet. För att lågenergibygget ska bli beaktat bör också klasserna A+ och A++ finnas i certifikatet, anser utskottet.

I samband med den här reformen avses inte byggbestämmelserna bli ändrade. För att få kontroll över klimatförändringen bör vi ställa upp som mål att främja energieffektivitet och lågenergibygande. Dessutom bör vi satsa på att tillsammans med aktörerna i branschen informera om energieffektivitet i synnerhet. Det är bra att utskottet förelagts miljöministeriets utkast till ändring av byggbestämmelserna (Byggnadens värmeisolering C3, inomhusklimat och

ventilation D2, energihushållning D3 samt beräkning av effekt- och energibehovet för uppvärmning av byggnader D5), som ska träda i kraft 2008. I fortsättningen bör vi regelbundet kontrollera om det finns behov att ändra byggbestämmelserna för att främja energieffektiviteten, anser utskottet. När ett hus planeras avgörs 80 procent av de framtida energikostnaderna, medan 20 procent kommer att bero på familjens konsumtionsvanor. I byggskedet avgörs alltså ekoeffektiviteten för decennier framåt.

Byggbestämmelserna bör också beakta målen för en hälsosam inomhusluft och ökat träbyggande. En stor del av de symptom och problem som beror på inomhusluften uppstår egentligen därför att ventilationen är dålig. En energieffektiv byggnad är ordentligt isolerad och har därför jämn värme och hälsosam inomhusluft. En förutsättning är också att ventilationssystemet är utrustat med värmeåtervinning och är rätt dimensionerat. Det är motiverat att främja träbyggande med tanke på konkurrenskraft, hälsoaspekter och kulturvärden. I fråga om klimatförändringen är det också lönsamt eftersom trä binder kol. Stockhus hör till den finländska kulturen och därför bör deras särdrag beaktas på tillbörligt sätt.

Detaljmotivering

3 §. Till grund för energicertifikatet liggande inspektion av en byggnad. Paragraf 3 i lagförslag 1 gäller inspektioner som utförs i syfte att utreda den behövliga energimängden och utarbeta rekommendationer. Utskottet föreslår att bemyndigandet att utfärda förordning kompletteras med ordet "tarkemmin" ("närmare") i den finska versionen. Det innebär då att ministeriet kan utfärda närmare bestämmelser om vad inspektionen ska fokusera på och hur den ska utföras. Ändringsförslaget påverkar inte den svenska texten.

4 §. Giltighetstiden för energicertifikat. I 4 § i lagförslag 1 föreskrivs att energicertifikatet i regel är giltigt i tio år. Ett energicertifikat som i samband med bygglov utfärdats för ett bostads-

hus med fler än sex bostäder eller för en affärs- och servicebyggnad är giltigt i fyra år. Utgångspunkten är att man så fort som möjligt ska övergå till en beräkning som baserar sig på den faktiska förbrukningen. Vid tillståndsförfarandet beräknas energieffektiviteten utifrån byggnadens egenskaper.

Utskottet föreslår att 1 mom. preciseras så att byggnadens art bestäms enligt det huvudsakliga ändamålet. Ett bostadshus kan alltså också vara en byggnad där det utöver en eller flera bostäder finns t.ex. en butik, ett kontor, ett mottagningsrum eller någon annan liten affärs- eller service-lokal. Däremot betraktas byggnaden som en affärs- och servicebyggnad om den innehåller flera lokaler för affärs- eller serviceverksamhet även om där också finns en bostad. Det kan vara fråga om en hälsovårdscentral eller en bank där det utöver rum för kundbetjäning finns kontorsrum och valv.

8 §. Behörighetsvillkor för den som utfärdar certifikat. Utskottet föreslår att 8 § i lagförslag 1 ändras så att ordet "vaadittavasta" stryks i den finska versionen. Ändringsförslaget påverkar inte den svenska texten.

9 §. Bedömning av behörigheten hos den som utfärdar certifikat. Utskottet föreslår att 9 § i lagförslag 1 kompletteras med ett 2 mom. om att den som verifierar behörigheten ska lämna miljöministeriet inbegärda uppgifter om verksamheten enligt 1 mom. och de avgifter som tagits ut. Kompletteringen gör det möjligt för ministeriet att kontrollera att den som verifierar behörigheten handlar på lagstadgat sätt.

10 §. Uppdragsdagbok och arkiv. Utskottet föreslår att paragrafen ändras så att det blir möjligt att följa upp vilka avgifter som tas ut för separata energicertifikat. I det nya 2 mom. föreskrivs att den som utfärdar ett separat energicertifikat ska lämna miljöministeriet inbegärda uppgifter om det som enligt 1 mom. ska skrivas upp i dagboken, om de utfärdade certifikaten och de avgifter som tagits ut för certifikaten.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslagen godkänns enligt propositionen i övrigt men 3,4 och 8—10 § i lagförslag 1 med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag), och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

3 §

Till grund för energicertifikatet liggande inspektion av en byggnad

(Som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

4 §

Giltighetstiden för energicertifikat

Ett energicertifikat som i samband med bygglovsförfarandet utfärdats för en bostadsbyggnad eller en byggnadsgrupp med fler än sex bostäder eller för *en byggnad som huvudsakligen är en affärs- eller servicebyggnad* är giltigt i fyra år.

(2—3 mom. som i RP)

8 §

Behörighetsvillkor för den som utfärdar certifikat

(Som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

9 §

Bedömning av behörigheten hos den som utfärdar certifikat

(1 mom. som i RP)

Den som konstaterar behörigheten skall till miljöministeriet lämna de uppgifter som ministeriet begär om den i 1 mom. avsedda verksamheten och de avgifter som tagits ut för den.

10 §

Uppdragsdagbok och arkiv

(1 mom. som i RP)

Den som utfärdar ett separat energicertifikat skall till miljöministeriet lämna de uppgifter som ministeriet begär om det som enligt 1 mom. skall

skrivas upp i dagboken, de utfärdade certifikaten och de avgifter som tagits ut för dem.

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen kontrollerar att avgifterna för energicertifikaten är skäliga och att regeringen vid behov vidtar åtgärder.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen i fortsättningen regelbundet utvärderar och justerar byggbestämmelserna för att främja energiprestandan.*

Helsingfors den 2 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Oras Tynkkynen /gröna
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /saml
Mikaela Nylander /sv
Heikki A. Ollila /saml
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

RESERVATION

Motivering

I propositionen ingår en bestämmelse om att ett energicertifikat som i samband med bygglov utfärdats för ett bostadshus med fler än sex bostäder eller för en affärs- eller servicebyggnad är giltigt bara i fyra år. Begränsningen främjar inte syftet med lagen och förorsakar onödiga boendekostnader.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslagen godkänns enligt betänkandet i övrigt men 4 § i lagförslag 1 med följande ändringar:.

Reservationens ändringsförslag

4 §

Giltighetstiden för energicertifikat

(1 mom. *utesl.*)

Ett energicertifikat som utfärdats i samband med bygglovsförfarandet är giltigt i tio år.

(3 mom. som i MiUB)

Helsingfors den 2 februari 2007

Heikki A. Ollila /saml
Jouko Laxell /saml
Ahti Vielma /saml