

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till bygglag och till vissa lagar som har samband med den

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till bygglag och till vissa lagar som har samband med den (RP 139/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Martinkauppi, miljöministeriet
- ledande expert Jukka Kaakkola, Konkurrens- och konsumentverket
- specialforskare Tarja Häkkinen, Finlands miljöcentral
- expert Mikko Vuorenmaa, Finsk Energiindustri rf
- jurist Kristel Pynnönen, Konsumentförbundet ry
- ordförande Risto Levanto, Rakennustarkastusyhdistys RTY ry
- direktör, näringslivsfrågor Anu Kärkkäinen, Byggnadsindustrin RT rf
- teknisk direktör Mikko Somersalmi, RAKLI ry
- skyddsexpert Anna Ikonen, Finlands naturskyddsförbund rf
- verksamhetsledare Marju Silander, Finlands Egnahemsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands Kommunförbund
- Climate Leadership Coalition ry
- Finlands näringsliv rf
- Centralhandelskammaren
- Finlands Arkitektförbund SAFA rf
- Finlands Fastighetsförbund rf
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Företagarna i Finland rf.

Inget yttrande av

- Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny bygglag. Förslaget har flera mål: Bekämpningen av klimatförändringen ska bli en del av bygglagstiftningen genom att det införs bestämmelser om nya väsentliga tekniska krav på byggnadens livscykel och låga koldioxidutsläpp. Avsikten är att göra byggandet smidigare genom ett enklare tillståndssystem och en högre tillståndströskel. Avsikten är att förbättra byggkvaliteten genom att föreskriva att den huvudansvariga aktören ansvarar för genomförandet som helhet. Dessutom ska det skapas ett kompetensregister över kompetenser hos projekterare och arbetsledare.

Ekonomiutskottet har bedömt den föreslagna regleringen med avseende på sitt ansvarsområde med särskild fokus på förslagets ekonomiska konsekvenser, frågor som gäller byggnaders energiprestanda och den administrativa börda som regleringen medför.

Den byggda miljöns ekonomiska betydelse, hållbart byggande och livscykel tänkande

Den byggda miljön är ur såväl enskilda konsumenters som samhällsekonomins synvinkel den mest betydande förmögenhetsposten i Finland; den har uppskattats utgöra över 80 procent av nationalförmögenheten. Dess andel av investeringarna är 60 procent och 15 procent av bruttonationalprodukten. Dess andel av sysselsättningen är 20 procent. Den svarar för en andel på 35 procent av energiförbrukningen. Detta understryker vikten av byggreglering som en del av den ekonomiska verksamhets- och investeringsmiljön. Regleringen av byggandet är av särskild betydelse både som en möjliggörare av investeringar och som ett eventuellt hinder eller farthinder för investeringar. Den har också en betydande inverkan på utvecklingen och bevarandet av nationalförmögenhetens värde. Regleringen påverkar också produktiviteten inom byggnadssektorn och kostnaderna för företagen och konsumenterna. Vikten av utvecklingen av en möjliggörande och teknikneutral regleringsmiljö framhävs också av att arbetsproduktiviteten inom byggnadssektorn inte har ökat under de senaste fyrtio åren.

Klimatförändringen, den gröna omställningen och den aktuella situationen på energimarknaden framhäver också sambandet mellan byggande och energipolitik. Det faktum att hållbart byggande är en utgångspunkt för regleringen gynnar både klimatmålen och bevarandet av nationalförmögenheten, om det genomförs på rätt sätt.

Ekonomiutskottet anser att det är viktigt att genomföra kostnadseffektiva investeringar i energiprestandan; sådana investeringar genomförs i regel redan på marknadsvillkor. I bestämmelserna om energiprestandan är det väsentligt att undvika alltför detaljerade normer som leder till att fungerande byggnadsdelar måste rivas. Ekonomiutskottet anser att livscykel tänkandet är centralt i detta avseende. Nybyggen orsakar alltid större koldioxidutsläpp i början av byggnadens livscykel än under resten av deras livscykler. När man i stället för att renovera börjar bygga nytt, syns fördelarna med energisparandet först på längre sikt. Ur denna synvinkel och också med beaktande av byggnadsskyddet anser ekonomiutskottet att det är viktigt att lagstiftningen i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till att det bör vara möjligt att renovera och att renoveringsmöjligheten ska samordnas med energieffektivitetsmålen.

Utlåtande EkUU 51/2022 rd

I och med den rådande energikrisen har värmelagrande spisar blivit ett alternativ till eluppvärmning, när det har varit möjligt. För att öka försörjningsberedskapen uppmanar ekonomiutskottet miljöutskottet att bedöma om regleringen tydligare än i propositionen bör styra till byggande av värmelagrande eldstäder, tillhörande teknisk beredskap eller något annat alternativt energisystem.

Enligt utredning till ekonomiutskottet är det inte meningen att den föreslagna regleringen blir ett hinder för sanering av oskadade byggnadsdelar, till exempel gamla fönster. Enligt utredning till ekonomiutskottet kommer största delen av sådana underhållsreparationer inte att omfattas av bestämmelserna om byggnadstillstånd, och avsikten är inte att göra dessa reparationer mer tillståndspliktiga eller kräva att de ska förbättra energiprestandan.

Utskottet noterar dock att även om det inte heller i samband med sådana fönsterreparationer *som kräver byggnadstillstånd* enligt den tillämpliga förordningen av miljöministeriet ingår någon egentlig skyldighet att förbättra energiprestandan, står det i 37 § i den nu föreslagna bygglagen: "När en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras *på ett sätt som kräver bygglov*, ska dess energiprestanda förbättras om det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart."

Med stöd av 30 § i den föreslagna bygglagen kan det ursprungliga byggsättet inte iakttas, om det någon annanstans i lag ställs ett sådant krav på förbättrad energiprestanda som inte kan genomföras med iakttagande av det gamla byggsättet. Också enligt motiveringen till bestämmelsen åsidosätter kravet på förbättrad energiprestanda möjligheten att reparera en byggnad med iakttagande av det ursprungliga byggnadssättet när det inte är möjligt att förbättra energiprestandan på det sättet. Ekonomiutskottet uppmanar med eftertryck miljöutskottet att bedöma hur regleringen inom ramen för handlingsutrymmet för EU-regleringen kan preciseras så att regleringen också gör det möjligt att hålla fast vid det ursprungliga byggsättet i samband med reparationer som kräver bygglov i större utsträckning än enligt den nu föreslagna 30 §.

Enligt 2 punkten i 42 § 3 mom. i den föreslagna bygglagen behövs bygglov för reparationer när reparationer eller ändringar av klimatskalet eller byggnadens installationssystem kan ha stor inverkan på byggnadens energiprestanda eller på energi- och miljökonsekvenserna under byggnadens hela livscykel. Den första delen av punkten innebär att behovet att i enlighet med direktivet om byggnaders energiprestanda se till att förbättra energiprestandan vid reparation av en byggnad nämns i lagen. Bygglov behövs för reparationer eller ändringar också när de kan ha stor inverkan på energiförbrukningen under byggnadens hela livscykel eller konsekvenser som hänförs till belastningen av miljön. Enligt motiveringen till bestämmelsen är det fråga om att beakta låga koldioxidutsläpp och livscykelräkningar i anslutning till bekämpningen av klimatförändringen. Ekonomiutskottet påpekar att skrivsättet är tämligen vagt och lämnar rum för tolkning och att motiveringen är knapphändig. Detta lämnar det öppet om man med stöd av bestämmelsen kan kräva byggnadstillstånd också för relativt små ändringsarbeten, till exempel installation av en luftvärmepump, som dock kan ha en betydande inverkan på energiförbrukningen under byggnadens livscykel. Ekonomiutskottet pekar på behovet av att säkerställa att regleringen är noggrant avgränsad också med avseende på byggherrarnas och konsumenternas rättsskydd.

Utlåtande EkUU 51/2022 rd

Vid sakkunnigutfrågningen har kravet på bygglov för offentliga konstruktioner för allmänheten som är avsedda för minst fem personer ansetts vara för lågt. Ekonomiutskottet föreslår därför att miljöutskottet överväger att ändra punkten så att den blir mer tillåtande.

Tillståndssystemet och den administrativa bördan

Förslaget syftar till smidigare tillståndsförfaranden genom att förenkla tillståndssystemet, höja tillståndströskeln och erbjuda möjligheten att separat avgöra den prövning av förutsättningarna för placering som ingår i bygglovet. Bygglovet och åtgärdstillståndet i den gällande markanvändnings- och bygglagen ska slås samman till ett tillstånd, det vill säga bygglov. I propositionen förutspås processen bli smidigare när det inte behövs någon övervägning mellan två olika slags tillstånd. Tillståndströskeln för bygglov blir högre jämfört med nuläget, eftersom det i lagen föreskrivs om vilka projekt som behöver tillstånd. I fråga om andra byggprojekt kan kommunen i byggnadsordningen bestämma att tillstånd inte behövs, om projektet är ringa.

Ekonomiutskottet välkomnar en höjning av tillståndströskeln. Antalet tillstånd kan sjunka med upp till en tredjedel, och en höjning av tröskeln skulle medföra besparingar för dem som påbörjar byggprojekt. Även om regleringen minskar behovet av rutinmässig tillståndsbehandling hos myndigheterna, kan den å andra sidan också bedömas öka behovet av efterkontroll, rådgivning och kartläggning av byggnadsuppgifter, eftersom man också vid byggande av byggnader som understiger tillståndströskeln ska iaktta bestämmelserna och föreskrifterna om byggande och till exempel de särskilda bestämmelserna om strandbyggande. Utöver den nu föreslagna höjningen av tillståndströskeln bör man sträva efter att öka flexibiliteten i fråga om omvandlingar, till exempel att underlätta ändringen av byggnadernas användningsändamål, vilket också ligger i linje med det ovannämnda livscykelänkandet.

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning framfördes mycket stark kritik mot sättet att bereda förslaget samt den föreslagna regleringens struktur och konsekvenser. Att den helhet som gäller planering, byggande och digitalisering av den byggda miljön splittras i olika lagar ansågs vara särskilt oroväckande. Samtidigt har det framförts att införandet av nya krav på koldioxidneutralitet, materialeffektivitet och digitalisering i lagen skulle medföra nya krav både för aktörerna inom byggbranschen och för myndigheterna, vilket skulle kunna strida mot målet att göra tillståndsförfarandena smidigare.

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det också framförts att särskilt de nya typer av utredningar som ingår i regleringen samt bestämmelserna om ansvariga parter och informationsmodeller medför en större administrativ börda än för närvarande. Samtidigt kvarstår de nuvarande kraven vid sidan av de nya kraven. I samband med behandlingen av bygglov ska det förutsättas att en klimatdeklaration och en materialspecifikation lämnas in. Dessutom bör det för byggprojekt utöver projekterare och arbetsledare utses en ny ansvarig aktör, en så kallad huvudansvarig aktör. Nytt är också att man utöver huvudritningarna ska lämna myndigheten en informationsmodell, det vill säga en projekteringsmodell. Utöver dessa ska det på samma sätt som för närvarande utarbetas huvudritningar. Dessutom ska specialbeskrivningarna i regel lämnas in till myndigheten, medan det för närvarande särskilt bestäms i tillståndet vilka specialbeskrivningar som ska lämnas in. En informationsmodell, det vill säga en as built-modell, ska också lämnas in för byggnaden före slutsynen.

Utlåtande EkUU 51/2022 rd

Ekonomiutskottet betonar att man i regleringen av byggandet kritiskt bör bedöma regleringens kumulativa sammantagna konsekvenser och undvika överlappande utredningsskyldigheter. Om de krav och utredningsskyldigheter som beskrivs ovan inte kan lindras i samband med behandlingen av den nu aktuella lagstiftningshelheten, bör man åtminstone se till att det finns tillräckliga resurser och anvisningar för tillståndsbehandlingen, så att regleringen inte leder till att tillståndsbehandlingen fördröjs. Ekonomiutskottet uppmanar miljöutskottet att också bedöma om den föreslagna övergångsperioden är tillräcklig särskilt med tanke på ibruktagandet av digitala system, givandet av anvisningar för processerna och en smidig tillståndsbehandling.

Enligt utredning till ekonomiutskottet är det osäkert om syftena med regleringen uppnås när det gäller att göra tillståndsprövningen smidigare, förtydliga ansvaren och genomföra livscykeltankandet i praktiken. En del av regleringsförslagen förverkligar dessa mål, men risken är att det stiftas nya skyldigheter och att den administrativa bördan ökar på annat håll. Sammantaget är det enligt propositionen svårt att bedöma de sammantagna konsekvenserna av den föreslagna regleringen samt kostnaderna för konsumenter och företag. Ekonomiutskottet ser kritiskt på att bedömningen av propositionens ekonomiska konsekvenser är bristfällig. Ekonomiutskottet noterar också att det med stöd av den föreslagna regleringen i fortsättningen kommer att utfärdas ett stort antal förordningar som ännu är under beredning och som i många avseenden slutligen bestämmer de faktiska kostnaderna för och konsekvenserna av den föreslagna regleringen. Regleringens konsekvenser för tillståndprocessernas längd och smidighet bör följas upp, och utifrån erfarenheterna bör det i tillståndprocessen gallras bort eventuella överlappande utredningsskyldigheter som orsakar regleringsbörda.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 51/2022 rd

Helsingfors 11.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Vätäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.

Utlåtande EkUU 51/2022 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

Lagprojektet har ursprungligen haft mål som är värda att understöda. Sipiläs regering hade som mål att genomföra en totalreform av markanvändnings- och bygglagen, vars huvudsakliga syfte var att göra byggandet smidigare genom att strömlinjeforma processerna för planläggning och tillståndsgivning. Den sittande regeringen bytte ut målet om smidigare processer mot målet om ett klimatneutralt samhälle. Det hotar att avsevärt öka regleringen i stället för att göra den smidigare.

När totalreformen av markanvändnings- och bygglagen strandade har regeringen beslutat att skilja åt lagarna om byggande och lagarna om områdesanvändning. Den linje som regeringen valt och den nu aktuella propositionen urvattnar dock de ursprungliga målen för reformen, och reformen kan i värsta fall leda till ett motsatt slutresultat i förhållande till målet. Att markanvändnings- och bygglagen som helhet delas upp i flera olika lagar försvårar bland annat planeringen och tillämpningen av lagarna.

Bakgrunden till denna snävare proposition än de ursprungliga propositionerna är fortfarande att betona målet om ett klimatneutralt samhälle. Målet är viktigt, men nu har man misslyckats med lagstiftningen. Lagstiftningsprojektets ursprungliga mål kommer inte att nås, utan tvärtom hotar propositionen att i stället för att göra processerna smidigare skapa betydligt mer byråkrati, ge fler besvärmöjligheter och försvåra branschaktörernas arbete när ärendena är splittrade.

Propositionen är betydande och vittgående. Den har beretts i brådskan i ordning och under beredningsskedet har det endast ordnats en kort remissbehandling. Enligt dem som undertecknat den avvikande meningen syns brådskan i beredningsskedet i propositionens kvalitet. Aktörerna inom byggbranschen samt kommunerna vars livskraft beror på planläggning, markpolitik och byggande har riktat hård kritik mot propositionen. Lagförslagen stöder varken hållbar markanvändning och hållbart byggande eller funktionaliteten hos den byggda miljön i kommunerna. När kommunfältet i Finland genomgår den största förändringen någonsin, bör lagstiftaren säkerställa att regleringen är uppmuntrande med tanke på skötseln av de uppgifter som kvarstår hos kommunerna och att regleringen gör byggandet smidigare. Regeringen har inte hört kommunernas oro trots att lagförslaget har betydande administrativa och ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Nu vänder regeringen ryggen mot kommunerna.

Den aktuella propositionen gäller endast byggande. Propositionen ändrar alltså inte alls planläggningen och planprocesserna. En strömlinjeformning av planläggningsprocesserna skulle rentav vara en viktigare ändring än de egentliga tillståndprocesserna för byggande när det gäller att göra byggandet smidigare. Undertecknarna av den avvikande meningen betonar därför behovet av att snabbt se över lagstiftningen om planeringen av markanvändningen. Beredningen ska göras i gott samarbete med intressentgrupperna. Även detta lagförslag borde ha lagts fram utifrån arbetsgruppens förslag och inte enbart beretts av miljöministeriet.

Utlåtande EkUU 51/2022 rd
Avvikande mening 1

Ett av syftena med propositionen är att minska antalet faser i myndighetsbehandlingen av byggprocesserna. Detta eftersträvas bland annat genom att det nuvarande bygglov och åtgärdstillståndet slås samman till ett enda bygglov och genom att tröskeln för bygglov höjs så att fler projekt än för närvarande kan genomföras utan särskilt tillstånd.

Reformen är dock inte förenad med något servicelöfte och å andra sidan ökar byråkratin i form av nya krav och utredningar. Det leder oundvikligen till ökade resursbehov och ökade kostnader för tillståndprocesserna. Utan extra resurser kan lagen ha negativa konsekvenser för byggmarknaden och smidigheten i tillståndprocesserna. Det är dock mycket viktigt att notera att ett smidigt tillståndsförfarande jämte besvär inte får hänga på extra resurser. Vi har inte tillräckligt med handläggare i Finland för att klara av de ökande skyldigheterna och byråkratin inom olika sektorer och på olika nivåer inom förvaltningen. Därför måste lösningar sökas genom enklare reglering och enklare och smidigare tillståndsbyråkrati. Projekten måste framskrida och slutföras snabbare utan att pruta på kvaliteten.

Propositionen innehåller inkonsekvenser och motstridigheter. Den skulle kräva betydande förtydliganden och avhjälpan av motstridigheter för att den ska kunna godkännas. Den är av dålig kvalitet med tanke på godkännandet och man kan inte med säkerhet veta de faktiska konsekvenserna av lagen. Man måste försäkra sig om att lagens ursprungliga mål, såsom att göra regleringen smidigare, uppnås.

Undertecknarna av den avvikande meningen hoppas därför att propositionen antingen återremitteras för beredning eller att miljöutskottet avsevärt ändrar propositionen med beaktande av följande mål för byggandet:

1. byggandet blir genuint smidigare och mängden besvär och myndighetsarbete ökar inte,
2. det införs inga sådana skyldigheter som inte kan fullgöras, och
3. eftersom bemyndigandena att utfärda förordning nu är så omfattande att lagens anda helt kan förändras, måste man få klarhet i och konsekvensbedömningar om dem innan miljöutskottet lämnar sitt betänkande.

Avvikande mening

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.11.2022

Janne Sankelo saml
Pia Kauma saml
Sanni Grahn-Laasonen saml

Utlåtande EkUU 51/2022 rd

Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

Bygglagen är en del av en större laghelhet där markanvändnings- och bygglagen ändras så att den del som gäller markanvändning ändras till lag om områdesanvändning. Till båda lagarna hänförs dessutom en lag om datasystemet för den byggda miljön, som bör bedömas samtidigt som den aktuella bygglagen.

När det gäller en halvfärdig helhet är det svårt för ekonomiutskottet att bilda sig en klar uppfattning, eftersom bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna är mycket bristfällig.

Målen med lagpaketet kan bli ouppnådda då det skapas ny reglering samtidigt som man vill lätta på tillståndsbehandlingen.

För brådskande beredning

Enligt ett sakkunnigyttrande föll den planläggnings- och bygglag som var under beredning, varvid lagförslaget godkändes endast i fråga om byggande. Utfrågningarna genomfördes i mycket snabb takt och därför avvägdes konsekvenserna av lagen endast i liten utsträckning. Också den arbetsgrupp som deltog i lagberedningen åsidosattes och enligt ett sakkunnigyttrande uppfyller propositionen inte kraven på god lagberedning.

Konsekvensbedömningarna saknas

Enligt propositionen kommer de ändringar som föreslås i bygglagen att höja kostnaderna för dem som bygger egnahemshus, men det har inte presenterats några närmare uppskattningar i euro. Därför är det svårt att bedöma de slutliga ekonomiska konsekvenserna för dem som bygger småhus, såsom egnahemshus, eller fritidsbostäder. De ekonomiska konsekvenserna bör bedömas närmare genom exempel på vad kostnadsökningen innebär i fråga om ett vanligt egnahemshus.

I och med den nya regleringen kan kostnaderna ha en betydande inverkan på möjligheterna att bygga hus. Tillståndsavgifterna får inte stiga i och med reformen.

Försörjningsberedskap

I och med den rådande energikrisen har värmelagrande spisar blivit ett alternativ till eluppvärmning, när det har varit möjligt.

För att öka försörjningsberedskapen uppmanar ekonomiutskottet miljöutskottet att bedöma om det bör krävas att det i alla nya egnahems- och radhus ska byggas en värmelagrande eldstad eller en teknisk beredskap för en värmelagrande eldstad.

Utlåtande EkUU 51/2022 rd
Avvikande mening 2

Avslutningsvis

Enligt sakkunniga har byggandet och områdesanvändningen ett starkt samband med varandra och de bör betraktas som en helhet.

På grund av den alltför brådsnande beredningen saknas områdesanvändningen i denna proposition. Ekonomiutskottet konstaterar att en halvfärdig helhet inte kan granskas endast i fråga om en del, det vill säga den här bygglagen. Därför är det omöjligt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna och ekonomiutskottet uppmanar miljöutskottet att överväga om den föreslagna bygglagen kan behandlas ensam.

Avvikande mening

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.11.2022

Veikko Vallin saf
Juha Mäenpää saf
Minna Reijonen saf