

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att markanvändnings- och bygglagen ändras så att en definition av en nära-nollenergibyggnad fogas till lagen och att det till de väsentliga tekniska kraven på energieffektivt byggande fogas ett krav på att nya byggnader ska byggas som nära-nollenergibyggnader. Skyldigheten att övergå till nära-nollenergibyggnader när nya byggnader uppförs ingår i Europaparlamentets och rådets direktiv om byggnaders energieffektivitet. När nya byggnaders energieffektivitet bestäms ska energibehoven omvandlas vidare till adderbar form med hjälp av faktorer som fastställs separat för varje energiform. Bestämmelser om det numeriska värdet för energiformsfaktorerna ska utfärdas genom förordning av statsrådet.

Kravet på nära-nollenergibyggnader gäller endast nya byggnader. För befintliga byggnaders del ska energiprestandan förbättras när en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som kräver bygglov eller åtgärdstillstånd, om det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart. Lagen ska också ange undantagen från tillämpningen av kraven.

Tekniska bestämmelser för fastställandet av energiprestanda ska utfärdas genom förordningar av miljöministeriet och statsrådet. Det föreslås att bemyndiganden att utfärda förordningar till vissa delar preciseras och även stryks till de delar de blivit onödiga.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017. De nya bestämmelserna tillämpas på byggprojekt för vilka ansökningarna om bygglov blir anhängiga in den 1 januari 2018 eller därefter.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
ALLMÄN MOTIVERING	4
1 NULÄGE	4
1.1 Europeiska unionens politik och direktiv som gäller energiprestanda.....	4
Klimat- och energimål för 2020 och 2030	4
Det omarbetade direktivet om byggnaders energiprestanda	4
Direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor	6
Energieffektiveringsdirektivet.....	6
Direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för el	7
Ekodesign- och energimärkningsdirektiven.....	7
1.2 Nationella program och lagstiftning	8
Regeringsprogrammet.....	8
Markanvändnings- och bygglagen	8
Förordningar som gäller byggnaders energiprestanda	9
Statsrådets förordning om energiformsfaktorerna för byggnader	9
Miljöministeriets förordning om byggnaders energiprestanda	10
Miljöministeriets förordning om förbättring av byggnaders energiprestanda vid reparations- och ändringsarbeten.	11
Lag om energicertifikat för byggnader	11
Klimatlagen.....	11
Elmarknadslagen.....	12
Lag om punktskatt på elström och vissa bränslen.....	13
Främjande av förnybar energi	13
Frivilliga energieffektivitetsavtal	13
1.3 Den internationella utvecklingen	14
Sverige	14
Danmark.....	15
Estland.....	15
Norge.....	16
Tyskland.....	16
Nederländerna	17
Irland	17
1.4 Bedömning av nuläget	18
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	19
2.1 Mål 19	20
2.2 Alternativ för genomförandet.....	20
Uppställandet av minimikrav på förnybar energi.....	20
Tillgodoräknande av energi som produceras i en byggnad.....	20
2.3 De viktigaste förslagen.....	22
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	22
3.1 Ekonomiska konsekvenser.....	22
Konsekvenser för hushållen	22
Konsekvenser för företagen	23
Konsekvenser för den allmänna ekonomiska utvecklingen, samhällsekonomin och de offentliga finanserna	24

RP 220/2016 rd

3.2 Konsekvenser för myndigheterna	25
3.3 Konsekvenser för miljön	25
3.4 Samhälleliga konsekvenser	25
Konsekvenser för hälsan	25
Konsekvenser för användarna	26
Konsekvenser för sysselsättningen	26
Konsekvenser för den regionala näringsverksamheten	27
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	27
4.1 Beredningsfaser och beredningsmaterial	27
Arbetsgruppen för genomförande av artikel 13.4 i RES-direktivet	27
Lagstiftningsprojektet för nära-nollenergibyggnader och projektgruppen för beredning av en regeringsproposition	27
4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	28
5 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER	30
DETALJMOTIVERING	30
1 LAGFÖRSLAG	30
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER	37
3 IKRAFTTRÄDANDE	37
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	38
LAGFÖRSLAG	40
om ändring av markanvändnings- och bygglagen	40
BILAGA	42
PARALLELLTEXT	42
om ändring av markanvändnings- och bygglagen	42

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Europeiska unionens politik och direktiv som gäller energiprestanda

Klimat- och energimål för 2020 och 2030

I det klimat- och energipaket som Europeiska unionen godkände i december 2008 ställdes följande klimat- och energimål upp för 2020: utsläppen av växthusgaser minskar med minst 20 procent jämfört med 1990, andelen förnybara energikällor höjs med i genomsnitt 20 procent av slutförbrukningen inom EU och energieffektiviteten förbättras med 20 procent jämfört med en utveckling där inga nya åtgärder genomförs. För Finlands del sattes det upp ett bindande mål att andelen energi från förnybara källor av den totala slutförbrukningen av energi höjs till 38 procent.

Europeiska rådet fastställde i oktober 2014 målet att utsläppen av växthusgaser fram till 2030 ska minskas med minst 40 procent jämfört med 1990. Dessutom ökas andelen förnybar energi på EU-nivå med minst 27 procent och energieffektiviteten förbättras enligt riktlinjerna med 27 procent.

Det omarbetade direktivet om byggnaders energiprestanda

Europaparlamentets och rådets omarbetade direktiv om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU, nedan *EPBD*) är ett centralt redskap i EU:s politik för energieffektivitet. I direktivet krävs det bland annat åtgärder för en övergång till nära-nollenergibyggande. Enligt artikel 2.2 i direktivet avses med ”nära-nollenergibyggnad” en byggnad som har mycket hög energiprestanda, som bestäms i enlighet med bilaga I. Nära nollmängden eller den mycket låga mängden energi som krävs bör i mycket hög grad tillföras i form av energi från förnybara energikällor, inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten. Enligt artikel 9.1 ska medlemsstaterna se till att:

- a) alla nya byggnader senast den 31 december 2020 är nära-nollenergibyggnader, och
- b) nya byggnader som används och ägs av offentliga myndigheter är nära-nollenergibyggnader efter den 31 december 2018.

Dessutom åläggs i artikel 9.1 andra stycket i EPBD medlemsstaterna att upprätta nationella planer för att öka antalet nära-nollenergibyggnader. Planens innehåll preciseras i artikel 9.3.

Enligt artikel 9.2 ska medlemsstaterna dessutom, genom att följa det bästa exemplet inom den offentliga sektorn, utforma politik och vidta åtgärder, t.ex. mål, för att stimulera att byggnader som renoveras omvandlas till nära nollenergibyggnader

Enligt artikel 28.1 i EPBD ska medlemsstaterna senast den 9 juli 2012 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa de ovan nämnda artiklarna. Medlemsstaterna ska tillämpa bestämmelserna senast från och med den 9 januari 2013.

I artikel 3 i EPBD fastställs en metod för beräkning av byggnaders energiprestanda. Enligt artikel 3.1 ska medlemsstaterna tillämpa en metod för beräkning av byggnaders energiprestanda

i enlighet med den gemensamma allmänna ramen i bilaga I. I bilaga I ges en gemensam allmän ram för beräkning av byggnaders energiprestanda:

1. En byggnads energiprestanda ska bestämmas på grundval av den beräknade eller faktiska energi som förbrukas för att uppfylla olika behov som är knutna till normalt bruk av byggnaden och ska avspegla energibehoven för uppvärmning och kylning (energi som behövs för att undvika alltför kraftig uppvärmning) för att bibehålla de temperaturförhållanden som byggnaden är avsedd för och hushållens behov av varmvatten.

2. En byggnads energiprestanda ska uttryckas klart och tydligt och ska inkludera en energiprestandaindikator och en numerisk indikator för primärenergianvändning, grundad på primärenergifaktorer per energibärare, som kan bygga på nationella eller regionala viktade årsmedelvärden eller ett särskilt värde för lokal produktion.

Metoden för beräkning av byggnaders energiprestanda bör ta hänsyn till europeiska standarder och ska vara förenlig med den tillämpliga unionslagstiftningen, inklusive direktiv 2009/28/EG.

3. Metoden ska fastställas med beaktande av åtminstone följande faktorer:

a) följande faktiska termiska egenskaper hos byggnaden inbegripet dess mellanväggar:

i) termisk kapacitet,

ii) isolering,

iii) passiv uppvärmning,

iv) kylelement, och

v) köldbryggor,

b) värmeanläggningar och varmvattenförsörjning, inbegripet deras isoleringsegenskaper,

c) luftkonditioneringsanläggningar,

d) naturlig och mekanisk ventilation, vilket kan inbegripa lufttäthet,

e) inbyggda belysningsinstallationer (huvudsakligen i den sektor som inte är avsedd för bostadsändamål),

f) utformning, placering och orientering av byggnaden, inklusive utomhusklimat,

g) passiva solvärmesystem och solskydd,

h) förhållanden avseende inomhusklimatet, inklusive planerat inomhusklimat,

i) internlast.

4. Positiv påverkan av följande aspekter ska tas med i beräkningen i tillämpliga fall:

- a) lokal solexponering, aktiva solvärmesystem och andra värme- eller elsystem som baseras på energi från förnybara energikällor,
- b) el från kraftvärme,
- c) fjärr-/närvarmesystem och fjärr-/närkylsystem,
- d) naturligt ljus.

5. I syfte att användas i beräkningen bör byggnader delas in i följande kategorier:

- a) enfamiljshus av olika typer.
- b) flerfamiljshus,
- c) kontor,
- d) utbildningsanstalter,
- e) sjukhus,
- f) hotell och restauranger,
- g) idrottsanläggningar,
- h) byggnader för parti- och detaljhandel,
- i) andra typer av energianvändande byggnader.

Direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor

I direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (2009/28/EG, nedan *RES-direktivet*) föreskrivs det bland annat om ökad användning av förnybar energi i byggnader och om den lägsta nivån för användningen av förnybar energi i byggnader. RES-direktivet är ett centralt redskap när det gäller att nå målet för förnybar energi före 2020.

Enligt artikel 13.4 första stycket i RES-direktivet ska medlemsstaterna i sina byggregler och byggnormer införa lämpliga åtgärder för att öka andelen energi från alla typer av energi från förnybara energikällor i byggsektorn. Artikel 13.4 tredje stycket gäller miniminivån på förnybar energi i byggnader. Enligt stycket ska medlemsstaterna i sina byggregler och byggnormer eller på andra sätt som har motsvarande verkan, där så är lämpligt, kräva att miniminivåer av energi från förnybara energikällor senast den 31 december 2014 används i nya byggnader och i befintliga byggnader som genomgår betydande renoveringar. Medlemsstaterna ska tillåta att dessa miniminivåer uppnås, bland annat genom fjärrvärme eller fjärrkyla som produceras med hjälp av en avsevärd andel förnybara energikällor.

Energieffektiveringsdirektivet

Direktivet om energieffektivitet (2012/27/EU nedan *EED*) fastställer en gemensam ram för åtgärder som främjar energieffektivitet i unionen. Artikel 14.2 i EED förutsätter att medlemsstaterna ska anta strategier som uppmuntrar till att i beräkningen på lokal och regional nivå ve-

derböriligen beakta potentialen för användning av effektiva värme- och kylsystem, i synnerhet sådana som använder sig av högeffektiv kraftvärme. Potentialen för framväxande lokala och regionala värmemarknader ska tas med i beräkningen.

Direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för el

Enligt artikel 32 och 33 i direktivet om den inre marknaden för el (2009/72/EG, nedan *elmarknadsdirektivet*) ska medlemsstaterna se till att det införs en ordning för tredje parts tillträde till överförings- och distributionssystemen som ska gälla för alla kunder. Enligt artikel 24 i elmarknadsdirektivet ska medlemsstaterna utse systemansvariga för distributionssystemet som bland annat ska ansvara för ordnandet av tillträde till nätet, underhålla och utveckla nätet. Enligt artikel 28 i direktivet får medlemsstaterna föreskriva klassificering som ett slutet distributionssystem enligt direktivet med lättare reglering för ett system som distribuerar el inom en geografiskt avgränsad industriell eller kommersiell plats eller plats där gemensamma tjänster tillhandahålls och som inte levererar el till hushållskunder.

Enligt punkt 2 i bilaga I till elmarknadsdirektivet ska medlemsstaterna se till att det genomförs system med smarta mätare som hjälper konsumenterna att aktivt medverka på elmarknaden. Medlemsstaterna ska se till att de mätersystem som ska tas i bruk på deras territorier är driftskompatibla samt ta vederbörlig hänsyn till lämpliga standarder och vikten av att det utvecklas en gemensam elmarknad.

Ekodesign- och energimärkningsdirektiven

Bindande krav på produkters energieffektivitet ställs med stöd av ekodesigndirektivet (2009/125/EG) och energimärkningsdirektivet (2010/30/EU). Om dem föreskrivs det specifikt per produktgrupp i förordningar av Europeiska kommissionen. Kommissionen utfärdar för ekodesignkravens del genom kommittéförfarande som förordningar av kommissionen och för energimärkningarnas del som delegerade förordningar av kommissionen.

Med stöd av ekodesigndirektivet ställs det krav om ekologisk design på tillverkarna av produkter. Kraven på ekologisk design kan gälla vilken betydande miljökonsekvens som helst av en produkt. I praktiken har största delen av kraven hittills koncentrerats på att förbättra produkters energieffektivitet. Om en produkt inte uppfyller kraven som ställs på den får den inte införas på marknaden inom europeiska unionen. Med stöd av energimärkningsdirektivet föreskrivs det om energimärkning som fästs på produkterna och som hjälper slutanvändaren att välja en energieffektiv produkt med de bästa miljökonsekvenserna.

Produkters energieffektivitet är ett starkt växande område för reglering inom EU med en stor potential för energibesparing. Regleringen har under de senaste åren utvidgats så att den förutom traditionella hushållsprodukter i tilltagande utsträckning även gäller produkter som används inom byggnad och industri. Akter som gäller byggnadsprodukter har bland annat meddelats för cirkulationspumpar, ventilationsaggregat, värmare, värmare av bruksvatten och fläktar.

Hittills har det ställts krav på ekologisk design på 27 produktgrupper och krav på ytterligare mer än trettio produktgrupper är under beredning. Krav på energimärkning har ställts på 15 produktgrupper och krav på nära tjugo produktgrupper är under beredning.

Europeiska kommissionens förordningar tillämpas i Finland som sådana i sin helhet.

1.2 Nationella program och lagstiftning

Regeringsprogrammet

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering är målet under regeringsperioden på området bioekonomi och rena lösningar bland annat att Finland har uppnått klimatmålet 2020 redan under mandatperioden. Ett mål är även att ersätta fossil importerad energi med ren och förnybar inhemsk energi.

Ett av regeringsperiodens spetsprojekt är att kostnadseffektivt övergå till kolfri, ren och förnybar energi. Enligt regeringsprogrammet ökas användningen av utsläppsfri förnybar energi på ett hållbart sätt så att dess andel på 2020-talet överstiger 50 procent och självförsörjningen över 55 procent där bland annat torv ingår. Det grundar sig speciellt på att utbudet på bioenergi och övrig utsläppsfri förnybar energi ökar. Bland metoderna för detta nämns till exempel att sporra ersättandet av importerad olja för uppvärmning med utsläppsfria förnybara alternativ och stöd för finansieringen av industri och export samt innovationer och export av dem på området. Under spetsprojektet ”Fram för trä och nya skogsprodukter” nämns som en åtgärd i regeringsprogrammet att byggbestämmelser som förhindrar användandet av trä ska avvecklas.

Ett centralt tema i regeringsprogrammet är att avveckla normer. Smidigare författningar är ett av regeringens spetsprojekt. Enligt regeringsprogrammet ska ledningen av lagstiftningspolitiken göras klarare med målet att antalet bestämmelser ska göras lättare och användningen av alternativa styrmetoder än författningar ska ökas. Målet är att avveckla onödigt lagstiftning och lätta den administrativa bördan. Vid verkställandet av EU-reglerna undviks ytterligare nationell reglering.

I en bilaga till regeringsprogrammet preciseras det dessutom att i fråga om kraven på energieffektivitet bör man i bestämmelserna enligt energieffektivitetsdirektivet utnyttja alla möjligheter till flexibilitet och undantag som direktivet tillåter.

Principbeslutet om främjandet av hållbara miljö- och energilösningar (cleantech) i offentlig upphandling

Enligt statsrådets principbeslut av den 13 juni 2013 som fortfarande är i kraft ska målet efter 2017 vara nära noll-energihus för nybyggnader i offentlig användning.

Markanvändnings- och bygglagen

I Finland grundar sig regleringen om byggnaders energiprestanda på lagstiftningen om väsentliga tekniska krav på byggande enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) samt på preciserande reglering i förordningar av statsrådet och miljöministeriet som meddelats med stöd av den lagen. Genom lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen (958/2012) beaktades kraven i den nuvarande grundlagen på bland annat behovet av grundläggande bestämmelser och bemyndigandet att utfärda förordningar i lagen preciserades från ingången av 2013. Ändringen gör det nödvändigt att förnya byggbestämmelserna i Finlands byggbestämelsesamling som meddelats som förordningar av miljöministeriet.

Hållbar energi är en av utgångspunkterna i markanvändnings- och bygglagen. Syftet enligt 1 § i lagen är att reglera områdesanvändningen och byggandet för att på det sättet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling.

Enligt 117 § 2 mom. i lagen ska det när byggnader projekteras, uppförs, ändras eller repareras eller deras användningsändamål ändras ske så att byggnaden med beaktande av den allmänt förutsägbara belastningen och användningsändamålet uppfyller de väsentliga tekniska kraven som avses i 117 a–117 g §. De väsentliga tekniska kraven på byggnaders energiprestanda ingår i 117 g §. Paragrafens 1 mom. gäller byggherrens skyldigheter, energiformsfaktorer, krav på energiprestanda och hur det ska visas att de uppfylls. Paragrafens 2 mom. gäller reparations- eller ändringsarbeten eller ändring av användningsändamålet som kräver bygg- eller åtgärdstillstånd. Dessutom behandlar momentet byggnader och byggnadskategorier som är befriade från skyldigheterna.

Enligt paragrafens 3 mom. får närmare bestämmelser som behövs för uppförande av nya byggnader, reparation och ändring av byggnader och ändring av byggnaders användningsändamål utfärdas genom förordning av miljöministeriet i fråga om:

- 1) minimikraven på byggnaders, byggnadsdelars och installationssystems energiprestanda och hur de ska räknas ut i fråga om en byggnad,
- 2) utgångspunkterna för energiberäkningar,
- 3) överensstämmelse med gällande föreskrifter,
- 4) utredningar,
- 5) byggnaders uppvärmningssystem och andra installationstekniska system,
- 6) förbättring av energiprestanda och mätning av energiförbrukning,
- 7) avgränsning av kravens tillämpningsområde i fråga om byggnadskategorier och byggnader,
- 8) kravnivå på energiprestanda utifrån byggnaders användningsändamål,
- 9) byggprodukter,
- 10) avgränsning av tillämpningsområde och uppställande av kravnivå utifrån byggnaders användningsändamål.

Enligt paragrafens 4 mom. får närmare bestämmelser som behövs för uppförande av nya byggnader, reparation och ändring av byggnader och ändring av byggnaders användningsändamål utfärdas genom förordning av statsrådet i fråga om de numeriska värdena på energiformsfaktorerna.

Förordningar som gäller byggnaders energiprestanda

Preciserande bestämmelser om byggnaders energiprestanda har meddelats genom förordningar av statsrådet och miljöministeriet. Centrala bestämmelser är statsrådets förordning om energiformsfaktorerna för byggnader (9/2013), miljöministeriets förordning om byggnaders energiprestanda (2/11, Finlands byggbestämmelsesamling del D3) och miljöministeriets förordning om förbättring av byggnaders energiprestanda vid reparations- och ändringsarbeten (4/13).

Statsrådets förordning om energiformsfaktorerna för byggnader

Energiformsfaktorerna för byggnader är enligt statsrådets förordning följande:

- 1) 1,7 för el,
- 2) 0,7 för fjärrvärme,
- 3) 0,4 för fjärrkyla,
- 4) 1,0 för fossila bränslen, samt
- 5) 0,5 för förnybara bränslen som används i en byggnad.

Miljöministeriets förordning om byggnaders energiprestanda

Minimikraven på energiprestanda i fråga om nya byggnader enligt EPBD har verkställts genom miljöministeriets förordning om byggnaders energiprestanda. Vid granskningen av byggnaders totala energiförbrukning (E-talet) beaktas byggnadernas termiska egenskaper och uppvärmningsform. E-talet som fastställts i förordningen är den genom energiformsfaktorerna viktade årliga förbrukningen av inköpt energi vid standardanvändning av en byggnad per uppvärmd nettoyta. Med förbrukning av inköpt energi avses energi som skaffas till en byggnad till exempel via ett elnät, ett fjärrvärmenät, ett fjärrkylnät eller som förnybar energi eller energi som innehåller fossilt bränsle. Inköpt energi består av energiförbrukningen för uppvärmnings-, ventilations- och kylsystem samt konsumentutrustning och belysning specificerat per energiform där egenproducerad förnybar energi som utnyttjas beaktats så att den minskar effekten av inköpt energi.

Eftersom faktorerna för fjärrvärme och fjärrkylning samt för bruket av förnybar energi är de lägsta innebär det att det är lättare att uppnå den nivå som fastställts för en byggnads energiprestanda än vid bruk av fossila bränslen eller el. När E-talet räknas ut behandlas egenproducerad förnybar energi, till exempel produktion av solceller, inte som inköpt energi. Den minskar behovet av inköpt energi med den mängd som kan utnyttjas i byggnaden. Energiformsfaktorerna används endast för inköpt energi. Därför är det lättare att uppnå miniminivån för energiprestanda i en byggnad där egenproducerad förnybar energi utnyttjas.

I energibestämmelserna har förutom kravet på E-talet fastställts krav på byggnaders värmeförlust som helhet, vilket säkerställer att en byggnad är tillräckligt energieffektiv oberoende av vilken energiform som används. Kravet på värmeförlust består av jämförelsevärden som fastställts för byggnadsdelarnas värmegenomgång, mantelns lufttäthet och ventilationens värmeåtervinning med hjälp av vilka kravet på en enskild byggnads värmeförlust fastställs. Utöver kravet avseende värmeförlust på hela byggnaden anger förordningen också gränsvärden. Värdena för enskilda byggnadsdelar får inte ha sämre värmeförlustfaktor eller luftresistans i byggnadens mantel än gränsvärdena. Förordningen anger även vilka byggnadskategorier minimikraven på energiprestanda inte tillämpas på.

Europeiska kommissionen har den 16 april 2014 beslutat väcka talan mot Finland i Europeiska unionens domstol på grund av att genomförandet av EPBD har försenats. Käromålet som Finland har tagit emot den 8 juli 2014 gällde för finländska fastlandets del definitionen på en nära-nollenergibyggnad i artikel 2 andra stycket i direktivet och tidsfristerna för övergången till nära-nollenergibyggande i artikel 9.1. Enligt artikel 28.1 i direktivet skulle medlemsstaterna utfärda de nationella lagar som de ovan nämnda bestämmelserna kräver och de administrativa föreskrifterna senast den 9 juli 2012 och tillämpa dem senast från och med den 9 januari 2013. En definition av nära-nollenergibyggande och tidsfrister för övergången till nära-nollenergibyggande enligt direktivet ingick i en ändring av förordningen om byggnaders ener-

giprestanda (1/14) som trädde i kraft den 25 augusti 2014. Kommissionen avstod från käromålet.

Miljöministeriets förordning om förbättring av byggnaders energiprestanda vid reparations- och ändringsarbeten.

Miljöministeriets förordning om förbättring av byggnaders energiprestanda vid reparations- och ändringsarbeten tillämpas med vissa begränsningar på byggnader vid reparationer eller ändringar som kräver åtgärdstillstånd eller när användningsändamålet ändras. I 1 paragrafen listas de byggnadskategorier och övriga byggnader enligt 117 g § 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen som inte berörs av skyldigheten att förbättra energiprestanda.

Den som ska påbörja ett tillståndspliktigt projekt väljer ett av sätten som anges i förordningen för att visa att kraven uppfylls. Ett alternativ är att uppfylla kravet på E-tal enligt den byggnadskategori som gäller byggnaden. I beräkningen av E-talet får man räkna till godo egenproducerad förnybar energi som används i flera byggnader som befinner sig nära varandra i förhållande till hur den används i byggnaderna som deltar i produktionen.

Lag om energicertifikat för byggnader

Enligt lagen om energicertifikat för byggnader (50/2013, nedan *energicertifikatlagen*) visas vid ansökan om bygglov för nybyggnad byggnadens beräknade energiprestanda med ett energicertifikat. Energicertifikatet är även ett redskap för jämförelse och förbättring av byggnaders energiprestanda vid försäljning och uthyrning. Certifikatet ska finnas framlagt i vissa lokaler som besöks av allmänheten. Energicertifikatet och upprättandet av det stöder sig på kraven på byggnaders energiprestanda och de räkneregler som anges i markanvändnings- och bygglagen och i förordningarna som gäller byggnader.

Ett medborgarinitiativ om ändring av energicertifikatlagen lämnades till riksdagen den 25 mars 2014 (MI 1/2014). I medborgarinitiativet föreslogs det att 9 § 2 mom. i energicertifikatlagen ändras i fråga om anmälning av den faktiska förbrukningen av inköpt energi och ett tillägg i 10 § 2 mom. så att när den totala energiförbrukningen för småhus byggda före 2008 bestäms, beaktas inte de energiformsfaktorer som bestäms med stöd av markanvändnings- och bygglagen. Riksdagen har, när den förkastade medborgarinitiativet den 17 juni 2014, godkänt två uttalanden som gäller ärendet. Enligt det första förutsätter riksdagen att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder för att ändra innehållet i energicertifikatet för småhus så att de blir lättare att förstå och för att undanröja de svårigheter med att jämföra energiprestandan för olika byggnader som beaktandet av energiformsfaktorer ger upphov till. Enligt det andra uttalandet förutsätter riksdagen att regeringen aktivt går in för att ändra direktivet för byggnaders energiprestanda så att det blir frivilligt att göra upp energicertifikat för gamla egnahemshus.

Klimatlagen

Syftet med klimatlagen (609/2015) är bland annat att fastställa ramarna för planeringen av Finlands klimatpolitik och uppföljningen av genomförandet av den samt att effektivisera och samordna de statliga myndigheternas verksamhet i fråga om planering och uppföljning av verkställigheten av åtgärder som syftar till begränsning av och anpassning till klimatförändringen. Målet med lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken är att bidra till att säkerställa att de åtaganden fullgörs som gäller minskning och övervakning av växthusgasutsläpp och som följer av de avtal som är bindande för Finland och av Europeiska unionens lagstiftning och att minska antropogena växthusgasutsläpp i atmosfären, genom nationella åtgärder bidra till att begränsa klimatförändringen och anpassa sig till den. Planeringssystemet för kli-

matpolitiken består enligt klimatlagen av en långsiktig klimatpolitisk plan, en klimatpolitisk plan på medellång sikt och en nationell plan för anpassning till klimatförändringen.

Målet med planeringssystemet för klimatpolitiken är att det ska bidra till att säkerställa att de totala utsläppen av antropogena växthusgaser i atmosfären som tillräknas Finland till år 2050 har minskat med minst 80 procent jämfört med nivån 1990. Om det i ett internationellt avtal som är bindande för Finland eller i Europeiska unionens lagstiftning ingår ett mål för minskning av de totala utsläppen av växthusgaser till 2050 som avviker från ovannämnda mål, ska det långsiktiga målet för minskning av utsläpp som ingår i planeringssystemet basera sig på det.

Elmarknadslagen

Enligt 1 § i elmarknadslagen (588/2013) är syftet med lagen att säkerställa förutsättningar för att den nationella och regionala elmarknaden och Europeiska unionens inre elmarknad ska fungera effektivt, säkert och miljömässigt hållbart, så att slutförbrukarna kan garanteras en god elleveranssäkerhet, konkurrenskraftiga elpriser och skäliga principer för tjänsterna. Enligt paragrafen är de främsta metoderna för att uppnå detta att trygga en sund och fungerande ekonomisk konkurrens vid produktion och leverans av el samt att upprätthålla skäliga och jämlika principer för tjänsterna inom elnätsverksamheten.

Enligt 4 § 1 mom. i elmarknadslagen får i elnät i Finland elnätsverksamhet utövas endast med Energimarknadsverkets tillstånd (elnätstillstånd). Enligt 4 § 2 mom. i elmarknadslagen är elnätsverksamhet inte tillståndspliktig om ett elnät används endast för skötseln av en fastighets eller en motsvarande fastighetsgrupps interna elleveranser. I Energimarknadsverkets praxis har fastigheter som ligger bredvid varandra och har samma ägare ansetts vara en fastighetsgrupp som motsvarar en fastighet.

Enligt 13 § 1 mom. i elmarknadslagen har en distributionsnätinnehavare ensamrätt att bygga distributionsnät på sitt ansvarsområde. Enligt 3 § 2 punkten i elmarknadslagen avses med distributionsnät ett elnät vars nominella spänning är lägre än 110 kilovolt. Enligt 13 § 2 mom. får andra bygga distributionsnät på ansvarsområdet bland annat om det enligt 3 punkten är fråga om ett internt nät i en fastighet eller i en motsvarande fastighetsgrupp eller om nätinnehavaren enligt 4 punkten ger någon annan sitt samtycke till att nätet byggs.

I 10 kap. i elmarknadslagen föreskrivs det om leverans av el via ett internt nät i en fastighet. Bestämmelserna gäller bland annat fall där det inom en fastighet eller en motsvarande fastighetsgrupp produceras el som levereras till slutförbrukare inom fastigheten. Enligt 71 § i elmarknadslagen ska fastighetsinnehavaren på behörigt sätt ordna mätningen av levererad el om el levereras till slutförbrukare via ett internt elnät i en fastighet eller i en motsvarande fastighetsgrupp. Mätningen av el ska då ordnas så att om slutförbrukaren vill byta elleverantör ska den elförbrukning som mäts med lägenhetsspecifik mätapparat enkelt och på ett tekniskt tillförlitligt sätt genom distansavläsningsfunktioner eller mätimpulser som sänds ut från mätapparaturen då kunna både sammanföras med och avskiljas från den totala förbrukning som uppmäts i fastigheten eller fastighetsgruppen. Mätningen ska också ordnas på ett sådant sätt att de kostnader den orsakar slutförbrukarna och elleverantörerna är så små som möjligt. Enligt 72 § i elmarknadslagen ska fastighetsinnehavaren se till att slutförbrukarna har möjlighet att ingå elnätsavtal och elförsäljningsavtal enligt vilka leveransen sker via distributionsnätinnehavarens distributionsnät.

I 11 § i elmarknadslagen föreskrivs det om elnätstillstånd för slutna distributionsnät. Enligt paragrafens 1 mom. kan elnätstillstånd för slutna distributionsnät på ansökan beviljas en sökande som utövar elnätsverksamhet i ett distributionsnät eller högspänningsdistributionsnät

inom ett geografiskt avgränsat område för industriell verksamhet eller näringsverksamhet eller område där gemensamma tjänster tillhandahålls, när nätet inte levererar el till konsumenter, om driften eller produktionsprocessen hos nätanvändarna av särskilda tekniska skäl eller säkerhetsskäl bildar en gemensam helhet, eller nätet distribuerar el i första hand till nätets ägare eller innehavare eller till ett till ägaren eller innehavaren anknutet företag. Enligt paragrafens 2 mom. får elnätstillstånd för slutna distributionsnät emellertid inte beviljas sökande inom vars elnät el levereras till konsumenter, om det inte är fråga om elleverans till ett litet antal konsumenter som har sådana förbindelser med sökanden som baserar sig på ett anställningsförhållande eller motsvarande förbindelser.

Lag om punktskatt på elström och vissa bränslen

Ändringarna i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996, nedan *elskattelagen*) som trädde i kraft den 1 maj 2015 underlättar och skapar klarhet i beskattningen av mikro- och småproduktion av el. Enligt elskattelagen är de minsta elproducenterna som producerar elström i en generator vars nominella effekt är högst 100 kilovoltampere befriade från alla skyldigheter som gäller elbeskattningen. Mikroproducenterna behöver inte registrera sig som skattskyldiga eller lämna skattedeklaration. Småskaliga elproducenter vars nominella effekt är över 100 kilovoltampere men som producerar högst 800 000 kilowattimmar elström per kalenderår är deklarationsskyldiga och skatteperioden är ett kalenderår. Elskatt tas dock inte ut av en småskalig producent för el som denna producerar och använder själv.

Främjande av förnybar energi

Arbets- och näringsministeriet kan enligt prövning bevilja företag, kommuner och andra organisationer miljöstöd för specifika klimat- och miljövänliga investerings- och utredningsprojekt som främjar produktion och användning av förnybar energi, energisparåtgärder eller effektivisering av produktion eller användning av energi eller som minskar skador på miljön vid produktion eller användning av energi. När energistöd beviljas tillämpas statsunderstödslagen som allmän lag. Det föreskrivs mer ingående om beviljande, betalning och användning av stödet enligt budgeten i statsrådets förordning om allmänna villkor för beviljande av energistöd (1063/2012).

Genom energistödet vill man särskilt främja att ny energiteknologi tas i bruk och används. Typiska projekt för förnybar energi som fick stöd 2013 var inom elproduktionen små vattenkraftverk samt projekt som gällde deponigas, små vindkraftverk och solel. Inom värmeproduktionen har stöd bland annat erhållits för värmecentraler som använder biomassa samt inledandet av projekt som gäller värmepumpar, solvärme samt biogas. Enligt en riktlinje från 2013 kan stöd beviljas för solel även i nya byggnader. Avsikten är att främja investeringar i solel. Energistöd får dock inte beviljas för bostadshus. År 2014 reserverades totalt 102,2 miljoner euro och 2015 totalt 64 miljoner euro för energistöd.

Företag har möjlighet att få behovsprövat energistöd för småskalig produktion från arbets- och näringsministeriet och hushållen har möjlighet att få hushållsavdrag för installationsarbeten. Energistöd har tidvis beviljats för att finansiera ändring av uppvärmningssättet för bostadshus av medel från miljöministeriets förvaltningsområde.

Frivilliga energieffektivitetsavtal

Frivilliga energieffektivitetsavtal har använts i Finland för främjande av energiprestanda och energibesparing sedan 1997. Under andra avtalsperioden (2008–2016) omfattade energieffektivitetsavtalen i stor utsträckning näringslivet, kommunsektorn, fastighets- och oljebranschen,

varu- och kollektivtrafiken samt lantbruket. I slutet av 2014 täckte energiförbrukningen i företag och samfund som anslutit sig till avtal över 65 procent av den totala energiförbrukningen i Finland. Inom största delen av avtalsbranscherna har betydande och mätbara energibesparingar fått till stånd. Inom näringslivet och kommun- samt fastighetssektorn har effektiviseringsåtgärderna minskat energiförbrukningen i Finland med totalt 12 terawattimmar årligen under 2008–2014. Besparingen motsvarar 3,2 procent av den totala energiförbrukningen i Finland.

Frivilliga energieffektivitetsavtal har förlängts genom avtal som har undertecknats den 14 oktober för en avtalsperiod på 2017–2025 med undantag för branschavtalet för lantbruks- och trädgårdssektorns energieffektivitetsavtal vars avtalsperiod är 2016–2020. Energieffektivitetsavtalen har således även i fortsättningen en central roll då energieffektivitetsdirektivet genomförs.

1.3 Den internationella utvecklingen

Sverige

I plan- och bygglagen (2010:900) föreskrivs det om kraven på byggnaders energiprestanda. Enligt 2 kap. 5 § 2 mom. bör byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi lokaliserar på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen. Enligt 8 kap. 4 § 1 mom. 6 punkten ska byggnadsverk ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om energihushållning och värmeisolering.

I plan- och byggförordningen (2011:338) föreskrivs det närmare om väsentliga tekniska krav. I 3 kap. 14 § i förordningen föreskrivs det om kraven på energihushållning och värmeisolering. Enligt den gällande 14 § ska ett byggnadsverk och dess installationer för uppvärmning, kylning och ventilation vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att mängden energi som med hänsyn till klimatförhållandena på platsen behövs för användandet är liten och värmekomforten för användarna tillfredsställande.

Övergången till nära-nollenergibyggnader har beaktats i en ändring av plan- och byggförordningen som trädde i kraft den 30 januari 2014 där den ovan återgivna 14 paragrafen har utökats med en tidsfrist som gäller detta. Enligt 14 § som träder i kraft vid ingången av 2019 ska nya byggnader som används och ägs av myndigheter vara nära-nollenergibyggnader. Enligt 14 § i förordningen som träder i kraft 2021 ska nya byggnader alltid vara nära-nollenergibyggnader.

Närmare krav på teknisk energiprestanda meddelas i Sverige som byggbestämmelser av Boverket (Boverkets byggregler, BBR). I 9 kap. i BBR föreskrivs det om byggnaders energihushållning. Det har tills vidare inte ställts upp kravnivåer eller balansgräns för nära-nollenergibyggnader men Boverket har i juni 2015 på uppdrag av regeringen lämnat ett förslag om detta. I fråga om balansgräns föreslår Boverket att en byggnads energibehov utgörs av den energi som behövs för uppvärmning, kylning, uppvärmning av bruksvatten och för apparater minskat med avgiftsfri energi som producerats på platsen eller i närheten. Boverket föreslår att viktningsfaktorer används så att viktningsfaktorn för den el som behövs för uppvärmning, kylning och uppvärmning av bruksvatten är 2,5. För andra energislag föreslår Boverket faktorn 1. Boverket motiverar sitt förslag till viktningsfaktorer med målet att undvika att el används för uppvärmning av byggnader. För byggnaders energibehov föreslås det att det sätts maximala mängder separat för bostadshus och för andra lokaler. De maximala mängderna varierar också enligt klimatzonerna.

Enligt information i september 2016 har Boverket dragit tillbaka förslaget och överväger ärendet på nytt.

Danmark

Kraven på nya byggnaders energiprestanda ingår i 7.2 kap. i byggbestämmelserna i Danmark (Bygningsreglementet 15, (BR 15) Kapitel 7.2). Nya byggbestämmelser som innehåller krav på nära-nollenergibyggande trädde i kraft den 1 januari 2016.

Enligt 7.2.1 kap. 1 § täcker kraven på energiprestanda inköpt energi för uppvärmning, ventilation, kylning, uppvärmning av bruksvatten och belysning för andra byggnader än bostadshus. Olika energiformer viktas och överensstämelsen visas i enlighet med bilaga 6. För överensstämelsen i nära-nollenergibyggnader, det vill säga byggnadskategori 2020 (Bygningsklasse 2020) används emellertid de faktorer som fastställts separat i BR 15. Enligt kapitlets 11 § används i byggnader som försetts med fjärrvärme för fjärrvärmens faktor 0,6 när överensstämelsen för byggnadskategori 2020 visas. För el används faktor 1,8 oberoende av produktionssätt.

I 7.2.4. kap. föreskrivs det om kravnivån för nära-nollenergibyggnader, dvs. byggnadskategori 2020. I kap. 7.2.4.1 fastställs gemensamma krav för alla typer av byggnader som bland annat gäller värmeledningsförlust, värmepåfrestning på fönster och ytterväggar i glas och luftläckage i byggnaders mantel. I 7.2.4. kap. 10 § finns dessutom en bestämmelse om att gemensamma system som utnyttjar förnybar energi ska beaktas. Enligt paragrafen kan ett gemensamt system som utnyttjar förnybar energi som grundas i samband med uppförandet av en ny byggnad och som byggherren till den nya byggnaden bidrar ekonomiskt till räknas med vid granskningen av energiprestanda. Systemet ska grundas i byggnaden eller nära den. I 7.2.4.2 och 7.2.4.3 kap. fastställs separat en kravnivå 2020 baserad på kWh/m²/a för bostadshus och andra byggnader.

Estland

I 1 kap. 2 § 12 punkten i bygglagen (Ehitusseadus, RT I 2002, 47, 297) som trädde i kraft i januari 2013 föreskrivs det allmänt om energiprestanda för befintliga och nya byggnader. Enligt 3 § 72 punkten meddelas minimikraven på energiprestanda i 2 § 12 punkten genom förordning.

En förnyad förordning om minimikraven på byggnaders energiprestanda (Hoone energiatõhususe miimumnõuded, RT I, 05.06.2015, 15) trädde i kraft 1.7.2015. Enligt förordningens 3 § meddelas kraven på energiprestanda som energiprestandaindikatorer och andra krav som fastställts i förordningen. Ett separat krav på användningen av andelen förnybar energi har inte fastställts i minimikraven på byggnaders energiprestanda i förordningen.

Energiprestandaindikatorn är enligt 2 § 2 mom. 11 punkten i förordningen [kWh/(m²a)] den levererade energins sammanlagda viktade typiska bruk vid typisk användning minskad med det sammanlagda viktade typiska bruket av energin som gått åt. Andra krav som ställs i förordningen är bland annat krav på lufttäthet och värmeledningsförmåga i byggnadens mantel samt på inomhustemperaturen.

I förordningens 7 § 1 mom. finns en verbal definition av en nära-nollenergibyggnad. Enligt den är en nära-nollenergibyggnad byggd enligt bästa möjliga byggpraxis och med en lösning som utnyttjar förnybar energi och på ett tekniskt förnuftigt sätt där energiprestandaindikatorn är större än 0 kWh/(m²a) men inte större än gränsvärdet som anges i paragrafen. Gränsvärdena är

värden som viktats med energiformsfaktorerna. Energiformsfaktorerna är enligt förordningens 9 § för bränsle baserat på förnybara råvaror 0,75, för fjärrvärme 0,9, för bränsle i vätskeform 1 och för el 2.

Norge

Norge är inte medlemsstat i Europeiska unionen men som medlem av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet måste landet genomföra unionens rättsakter som ingår i fördraget om det ekonomiska samarbetsområdet. Den norska lagstiftningen innehåller tills vidare inga bestämmelser om nära-nollenergibyggnader. Det har inte heller utarbetats kalkyler för vad som är kostnadsoptimalt vid definition av nära-nollenerginivån i Norge. Det är dock meningen att bestämmelser om nära-nollenergibyggnader ska träda i kraft 2020.

Norges nuvarande krav på byggnaders energiprestanda och uppvärmningssätt ingår i 14 kap. som gäller energi i de byggnadsbestämmelser som trädde i kraft 2010 (Forskrift om tekniske krav til byggverk, FOR-2010-03-26-489, TEK 10). Den senaste ändringen av dem trädde i kraft den 1 januari 2016. Enligt 14-2 § 1 punkten som gäller energiprestanda får en byggnads energibehov inte överstiga värdena i tabell a och den ska uppfylla kraven på U-värde för byggnadsdelar i 14-3 §. Om förnybar energi produceras för eget bruk i en byggnad får energibehovet enligt tabellen överskridas. I paragrafens 2 punkt regleras ett alternativt sätt att fastställa energiprestanda för bostadshus där energiprestandan för olika byggnadsdelar och byggnadens andra tekniska egenskaper fastställs. Också bostadshus ska uppfylla kraven på U-värdet enligt 14-3 § vilka är lindrigare än värdena enligt den alternativa nivån. I fråga om stockbyggnader iakttas kraven på energiprestanda endast till vissa delar. Bland annat ställs inget krav på värmegenomgångskoefficient (U-värde) för väggar.

I 14-4 § i samma kapitel föreskrivs det om kraven på lösningar för energiförbrukning. Enligt den får uppvärmningssystem som använder fossilt bränsle inte installeras i en byggnad. En byggnad med en uppvärmd nettoyta på över 1000 kvadratmeter ska ha ett förändringsbart uppvärmningssystem och ska förses med lågtemperatursystem.

Tyskland

Energisparlagen (Energieeinsparungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), EnEG)) ändrades 2013 för att genomföra energieffektivitetsdirektivet för byggnader (ändring Art. 1 G v. 4.7.2013 I 2197). Genom ändringen skapades en rättslig grund för utfärdandet av bestämmelser om nära-nollenergibyggande genom energisparförordningen ("Energieeinsparverordnung (EnEV)"). Den senaste ändringen i energisparförordningen trädde i kraft den 1 maj 2014.

I energisparförordningen föreskrivs det bland annat om nya byggnaders energiprestanda. Där ställs det krav på behovet av primärenergi. Också värmeisoleringen i byggnadens mantel och installationernas (uppvärmning, varmvatten, kylning och för andra hus än bostadshus även belysning) energiprestanda beaktas. Även den olikartade användningen av naturresurser i olika energiformer och koldioxidutsläppen beaktas i energiformsfaktorernas numeriska värden.

Den egentliga definitionen av en nära-nollenergibyggnad, den så kallade NZEB-standarden, utvecklas av den tyska centralförvaltningen. Centralförvaltningen ska enligt 2 a § i energisparförordningen göra de ändringar om nära-nollenergibyggande som behövs före den 1 januari 2017 för de byggnaders del som ägs och används av myndigheterna och före den 1 januari 2019 för alla andra nya byggnader.

Standarden KfW-energieeffektiv byggnad 40 för energiprestanda som tagits fram för centralförvaltningens finansieringsinstruments syften har ansetts vara en beaktansvärd utgångspunkt för definitionen av nära-nollenergibyggnade som gäller bostadshus. Finansieringsinstrumentet förvaltas av den tyska statsägda KfW-banken och standarderna eller nivåerna för energiprestanda som är villkoret för att få finansiering beskrivs med definitionen KfW-energieffektivitet.

I lagen om användning av förnybar energi föreskrivs det separat om användning av energi från förnybara källor i uppvärmningen av byggnader (Erneuerbare-Energien-Wärmeengesetz vom. 7. August 2008 (BGBl. I S. 1658)). I lagen krävs det att energibehovet för uppvärmning av byggnaden och av bruksvattnet till en viss del täcks med energi från förnybara källor. Storleken på andelen beror på den valda energikällan. Andelen för hypotetiska lösningar för förnybara värden varierar beroende på energikälla från 15 procent för solvärme till 50 procent för jordvärmepumpar. Om kravet på bruk av förnybar energi inte kan uppfyllas minskar den största tillåtna förbrukningen av primärenergi med 15 procent enligt energisparförordningen.

Nederländerna

Byggnaders energiprestanda beskrivs i Nederländerna med en energiprestandakoefficient (Energy Performance coefficient, EPC) som används som indikator på en byggnads energiprestanda beroende på användningsändamålet. Användningen av energiprestandakoefficienten i definitionen av energiprestanda avskaffas vid övergången till nära-nollenergibyggnade.

Också i det tidigare systemet med energiprestandakoefficient får byggaren fritt välja hur energiprestandakoefficienten som krävs ska uppnås: genom att minska energibehovet, genom att använda förnybar energi eller genom att effektivisera energiförbrukningen. Principen bevaras i nära-nollenergibyggnaderna men energiprestanda definieras i stället för genom EPC med kilowattimmar per kvadratmeter om året. Definitionen på en nära-nollenergibyggnad i Nederländerna innehåller krav på energibehovet, andelen förnybar energi som används och användningen av primärenergi. Kravnivån för en nära-nollenergibyggnad har ännu inte fastställts men beredningen pågår. Utgångspunkten är att toppnivån för energiprestanda för 2014 som utreds genom undersökningar är grundnivå 2020.

Irland

Det föreskrivs om krav på energiprestanda i del L i de irländska byggbestämmelserna (Statutory Instrument (S.I.) instrument (S.I.) No. 259 of 2011 (för bostadshus) och S.I. No 259 of 2008 (för andra byggnaders del)). Enligt L1 punkten ska en byggnad planeras och byggas så att dess energiprestanda begränsar mängden energi som behövs för användningen och koldioxidutsläppen till följd av energiförbrukningen på ett sätt som är förnuftigt att genomföra. I L3 punkten i delen föreskrivs det hur det som anges i L1 ska genomföras i nya bostadshus. Enligt den ska bland annat förbrukningen av primärenergi och koldioxidutsläppen beräknas med en viss metod och en ändamålsenlig mängd av energibehovet täcks med energi från förnybara källor. I L4 punkten i delen föreskrivs det hur det som anges i L1 punkten ska genomföras i andra nya byggnader än i bostadshus. Också för andra nya byggnaders del ska förbrukningen av primärenergi och koldioxidutsläpp beräknas med en viss metod. Däremot har det inte ställts separata krav på användning av förnybar energi.

Anvisningar för tillämpning av del L i byggbestämmelserna ges i den tekniska bilagan L. Anvisningarna i den tekniska bilagan är inte bindande men genom att följa dem kan man visa att bestämmelserna iakttas. Bilaga L innehåller olika bestämmelser för byggnader som används som bostäder (Conservation of Fuel and Energy – Dwellings (2011)) och för andra byggnader

(Conservation of Fuel and Energy – Buildings other than Dwellings (2008)). Bilagan innehåller ingen definition av en nära-nollenergibyggnad eller kravnivå och inte heller någon tidpunkt för ikraftträdande enligt artikel 9.1 i energieffektivitetsdirektivet om byggnader. I tillämpningsdirektivet L1A för byggbestämmelserna konstateras det att förordningen om nära-nollenergibyggande i varje fall inte träder i kraft före 2019.

1.4 Bedömning av nuläget

Enligt Teknologiska forskningscentralen VTT Ab färdigställs årligen i genomsnitt cirka 15 000 nya bostadshus i Finland. I medeltal blir 700 kontors- och affärsbyggnader, 700 offentliga byggnader och cirka 4 000 stycken sommarstugor färdiga. Antalen varierar årligen enligt konjunkturerna. Under de senaste åren har andelen fristående småhus och sommarstugor varit mindre än normalt. Energieffektiviteten för dem har skärpts i etapper. I de senaste ändringarna skärptes kraven med cirka 30 procent 2010 och 2012 med ytterligare cirka 20 procent av den tidigare fastställda nivån. Sättet att fastställa en byggnads energiprestanda har utvecklats också med beaktande av utvecklingen av lagstiftningen i Europeiska unionen. På grund av EPBD reglerades 2012 förutom kravet som gäller värmeförlust i en byggnad i kraven på energiprestanda även kravet på E-tal för en byggnad.

Artikel 5 i EPBD förutsätter att nationella kostnadsoptimala nivåer för minimikrav avseende energiprestanda beräknas enligt kommissionens delegerade akt (EU) nr 244/2012. De beräkningar som gjorts visar att den kostnadsoptimala nivån för energiprestanda i en nybyggnad är sju procent mer energieffektiv än kravnivån som fastställdes i energibestämmelserna för nybyggnad 2012. Den viktade kostnadsoptimala nivån för reparations- och ändringsarbeten på byggnadsbeståndet är åtta procent mer energieffektiv än nivån som fastställts i de nationella kraven. Beräkningarna har grundat sig på prisuppgifter från 2012.

Enligt artikel 28.1 i EPBD skulle medlemsstaterna ha meddelat och publicerat de lagar, förordningar och administrativa bestämmelser som krävs för iakttagandet av övergången till nära-nollenergibyggande senast den 9 juli 2012. De skulle ha tillämpat bestämmelserna senast från och med den 9 januari 2013. Efter att Europeiska kommissionen väckt talan mot Finland i Europeiska unionens domstol för försening av genomförandet av EPBD inkluderades definitionen av en nära-nollenergibyggnad enligt artikel 2 andra stycket i EPBD och tidsfristerna enligt artikel 9.1 i direktivet enligt direktivets formulering i förordningen om byggnaders energiprestanda. Regleringen av tidsfristerna har ansetts oklar med tanke på tillämpningen eftersom tidsfristerna inte har anpassats till nationella bygglovsprocesser vilket har varit fallet. Av den orsaken är det skäl att reglera såväl preciseringen av det väsentliga tekniska kravet som gäller energiprestanda som tidsfristerna för tillämpningen av det på lagnivå.

För närvarande finns det bestämmelser om tillämpningsområdet för kraven på energiprestanda och de undantag som ska göras både på lag- och förordningsnivå, vilket försvårar tillämpningen av lagstiftningen. Europeiska kommissionen har uppmärksammat detta genom att ge Finland en offentlig anmärkning 2016/2030 den 29 april 2016. Den offentliga anmärkningen gäller för det finländska fastlandets del bland annat föreskrifter om energiprestanda avseende reparationsbyggnad.

För precisering av genomförandet av direktivet föreslås det att tillämpningsområdet för kraven på energiprestanda såväl vad gäller nya byggnader som tillståndspliktig renovering av befintliga byggnader så fullständigt som möjligt tas upp på lagnivå. Byggnader vilkas ”användning för sitt ändamål försvåras på ett oskäligt sätt om energiprestanda förbättras” kan inte befrias från skyldigheten att förbättra energiprestandan.

Artikel 13.4 tredje stycket i RES-direktivet gäller kravet på att en miniminivå av energi från förnybara källor används i nya byggnader och i befintliga byggnader som genomgår betydande renoveringar. En arbetsgrupp tillsatt av miljöministeriet har 2013–2014 berett ett förslag till lagstiftning för genomförandet av punkten om krav på en minimiandel förnybar energi när byggnader byggs, utvidgas, totalrenoveras eller i samband med att användningsändamålet för en byggnad ändras väsentligt.

Den ovan nämnda punkten i direktivet kräver reglering av kravet på minimiandel endast vid behov. Eftersom Finland enligt bedömning skulle uppnå målet för användning av förnybar energi som ställts upp före 2020 utan ytterligare åtgärder bedömde man vid miljöministeriet att ärendet inte behövde regleras 2014.

Behovet har bedömts på nytt i samband med beredningen av detta lagförslag. Bedömningen har, utöver för punkten i RES-direktivet, även gjorts för definitionen av nära-nollenergibyggnad i EPBD. Bedömningen är fortfarande den att Finland redan med de nuvarande åtgärderna når användningsmålet för förnybar energi för 2020 och att det därför inte är nödvändig att reglera miniminivån för att genomföra RES-direktivet. I bedömningen beaktades med tanke på genomförandet av föreskrifterna i EPBD målet i dem att i första hand förbättra nya byggnaders energiprestanda och i andra hand att utöka bruket av förnybar energi i byggnaderna. I beredningen har man kommit fram till att en kravnivå för energiprestanda som är striktare än den nuvarande tillsammans med energiformsfaktorer som gynnar förnybar energi leder till att den energimängd en byggnad behöver i mycket omfattande utsträckning täcks med förnybar energi. På så sätt kan man också utan särskild skyldighet som gäller bruk av förnybar energi i tillräcklig grad uppfylla kraven både i EPBD- och RES-direktiven.

För närvarande regleras i 117 g § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen de saker på vilkas grund energiformsfaktorerna fastställs och i paragrafens 4 mom. finns ett bemyndigande att meddela faktorernas numeriska värden genom förordning av statsrådet, men det är nödvändigt att precisera den grundläggande bestämmelsen om användningen av dem i detta sammanhang.

I 117 g § 3 mom. i markanvändnings- och bygglagen finns en befogenhet att meddela närmare bestämmelser genom förordning av miljöministeriet om det som räknas upp i momentet. Delar av bemyndigandet har visat sig vara onödiga eller överlappande. Det gäller till exempel punkterna 3–5, 7 och 10 i momentet.

Bemyndigandet att utfärda förordning av statsrådet som ingår i den nuvarande paragrafens 4 mom. kan också preciseras. Energiformsfaktorernas numeriska värden som meddelas genom förordning av statsrådet är de samma oberoende av typ av åtgärd.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Mål

Målet med övergången av planering och byggande av nära-nollenergibyggnader är att förbättra byggnadernas energiprestanda och utöka bruket av energi från förnybara källor i byggnaderna. Minskad energiförbrukning och användning av energi från förnybara källor i byggnader är viktiga åtgärder som behövs för att minska energiberoendet i Europeiska unionen och minska växthusgasutsläppet. De har även en viktig betydelse för säkerställandet av tillgången till energi och främjandet av den teknologiska utvecklingen samt vid skapandet av sysselsättningsmöjligheter och regional utveckling. Syftet med regeringens proposition är att skapa för-

utsättningar för att kraven på byggnaders energiprestanda ställs upp på en kostnadseffektiv nivå.

Genom lagstiftningen som föreslås kompletteras genomförandet av bestämmelserna i EPBD som gäller övergången till nära-nollenergibyggnader i fråga om nybyggen. De grundläggande bestämmelser som behövs för övergången till nära-nollenergibyggnader fogas till markanvändnings- och bygglagen i samband med de väsentliga tekniska kraven på energiprestanda.

Syftet med regeringens proposition är att i markanvändnings- och bygglagen ta med ändringarna enligt den offentliga anmärkningen 2016/2030 som Europeiska kommissionen gav den 29 april 2016.

Ändringarna på grund av övergången till nära-nollenergibyggnader vid nybyggen inverkar inte på kraven på förbättring av energiprestanda avseende renoverings- och ändringsarbete eller ändring av en byggnads användningsändamål.

Dessutom preciseras och stryks det som behövs både i statsrådets och i miljöministeriets be- myndiganden att utfärda förordning för att skapa klarhet i lagstiftningen.

Bestämmelserna om kravens ikraftträdande som enligt formuleringen i EPBD har tagits in i förordningen om byggnaders energiprestanda anpassas till den nationella bygglovsprocessen i regleringen av ändringens ikraftträdande i markanvändnings- och bygglagen.

2.2 Alternativ för genomförandet

Uppställandet av minimikrav på förnybar energi

Förslaget från arbetsgruppen som har berett genomförandet av RES-direktivet har inte förts fram som en särskild proposition. I samband med beredningen har man kommit fram till att det inte är nödvändigt att separat ställa upp krav på en minimiandel förnybar energi.

Tillgodoräknande av energi som produceras i en byggnad

I miljöministeriets förordning om byggnaders energiprestanda anses energin som används i en byggnad antingen som egenproducerad förnybar energi eller som inköpt energi. Egenproducerad förnybar energi, med vilket avses energi i omgivningen som fritt kan utnyttjas, är enligt den gällande förordningen förnybar energi som produceras av lokala förnybara energikällor med utrustning som hör till fastigheten. Sådan egen produktion av energi i en byggnad minskar dess behov att få bränsle eller energi utanför de egna systemen.

I den nuvarande förordningen då balansgränsen fastställs möjliggör begreppet ”fastighet” som används förutom anläggningar som sitter ihop med fastigheten även att energi som produceras i anläggningar på annat håll på byggnadens område tas i beaktande. Definitionen möjliggör dock inte till exempel att ett gemensamt system som ägs av ägare till fastigheter som ligger bredvid varandra men som befinner sig på endast den ena fastighetens område skulle beaktas i beräkningen av energin i en byggnad som ligger i den andra fastigheten, eller att till exempel ett gemensamt solpanelsystem som ligger på flera byggnaders gemensamma närområde kan beaktas.

I beredningen har man även bedömt alternativet att definitionen av balansgräns i större utsträckning bör möjliggöra att flera byggnaders gemensamma energisystem beaktas trots att de inte ligger på samma fastighet. En fördel med alternativet bedömdes vara att det i någon ut-

sträckning sporrar till mer decentraliserad produktion av förnybar energi än den nuvarande definitionen och att det gör det möjligt att utnyttja småskalig förnybar energi också i en byggnad där tomtens egenskaper gör att egen småskalig produktion inte är möjlig.

Å andra sidan bedöms redan den nuvarande definitionen som är bunden till fastighetsspecifik produktion i tillräcklig utsträckning sporra till decentraliserad produktion av förnybar energi genom att under vissa förutsättningar underlätta uppfyllandet av kraven på energiprestanda. Kraven på energiprestanda går att uppfylla också utan att en fastighet producerar egen förnybar energi. Dessutom, när det är fråga om att bygga en ny byggnad, kan byggplatsen ofta också väljas så att den motsvarar behovet utgående från förhållandena på tomten.

Dessutom inverkar definitionen av tillståndspliktig elnätsverksamhet på hur det med stöd av markanvändnings- och bygglagen är bäst att reglera förnybar el som räknas till godo i byggnaden för att tillämpningen av den inte ska orsaka praktiska problem när planerna förverkligas. En utvidgad definition av förnybar energi som ska räknas till godo strider mot elmarknadslagen som grundar sig på elmarknadsdirektivet. Enligt elmarknadslagen kräver elleverans utanför en fastighet eller en motsvarande fastighetsgrupp elnätstillstånd och byggandet av ett nät utanför en fastighet eller motsvarande fastighetsgrupp förutsätter tillstånd av nätinnehavaren på området. Enligt elmarknadsdirektivet ska medlemsstaterna skapa ett system där tredje parter har tillträde till överförings- och distributionsnät som kan tillämpas på alla kunder som uppfyller kraven samt på ett sätt som är icke-diskriminerande och opartiskt mellan alla användare av nätet. Därför måste också fastigheternas interna elnät byggas så att objekten där fritt kan övergå till att köpa den el de behöver via ett eldistributionsnät. Ett slutet distributionsnät är ett noga definierat undantag som förutsätter ett geografiskt avgränsat område för industriell verksamhet eller näringsverksamhet eller område där gemensamma tjänster tillhandahålls och att nätet inte levererar el till konsumenter.

Man måste välja om man tillåter att i energikalkylen för en byggnad som planeras minskas endast den ovan beskrivna egenproducerade förnybara energin dvs. energi i omgivningen som fritt får utnyttjas eller om man också tillåter en minskning av energin som leds ut delvis eller helt. Å ena sidan har det bedömts att räknande till godo av energi som leds ut sporrar till decentraliserad produktion av förnybar energi och på så sätt höjer självförsörjningsgraden i fråga om energi. Å andra sidan har man ansett att en byggnads förmåga att producera energi utöver det egna energibehovet inte bör påverka kraven på byggnaders energiprestanda.

Av de jämförda europeiska länderna är det endast Estlands krav på energiprestanda som möjliggör att den nytta som fås av egen överproduktion räknas till godo i byggnadens energiprestanda. Också den arbetsgrupp för främjande av småskalig energiproduktion som tillsatts av arbets- och näringsministeriet har granskat faktorerna som påverkar lönsamheten och i sin slutrapport konstaterat att det är mest lönsamt att producera el för eget bruk.¹ Därför bör bestämmelser om byggnaders energiprestanda inte användas för att främja småskalig decentraliserad energiproduktion.

Att räkna energi som fritt kan utnyttjas i omgivningen och leds in i ett elnät till godo skulle göra energiberäkningen invecklad och kräver räkneregler för hur energin som en byggnad producerar kan utnyttjas vid fastställandet av byggnadens egenskaper i fråga om energi, vilket inte kan anses vara i enlighet med regeringsprogrammets mål att klarlägga och avveckla lagstiftning. Av detta och de tidigare anförda skälen föreslås det att förnybar energi som producerats i en byggnad och leds in i ett elnät inte kan räknas till godo när byggnaders energiprestanda fastställs. Detta hindrar inte att ovannämnda energi kan ledas in i nätet och att ersätt-

¹ Arbets- och näringsministeriets publikationer, Energia ja ilmasto, 55/2014, s. 15 och 46.

ning erhålls för den. Energi som produceras i en byggnad är till den del den kan utnyttjas i byggnaden möjlig att beakta vid fastställandet av byggnadens energiprestanda.

2.3 De viktigaste förslagen

De väsentliga tekniska kraven på energiprestanda som gäller planering och byggandet av en byggnad preciseras så att skyldigheten att planera och bygga nya byggnader som nära-nollenergibyggnader tas in i markanvändnings- och bygglagen. Definitionen på en nära-nollenergibyggnad tas in i lagen enligt artikel 2 andra stycket i EPBD. Byggnader ska planeras och byggas såsom i nuläget så att energi och naturresurser används sparsamt.

Enligt förslaget ska det regleras om tillämpningsområdet för kraven på energiprestanda såväl i fråga om nybyggnader som om tillståndspliktiga reparations- eller ändringsarbeten eller ändring av en byggnads användningsändamål i markanvändnings- och bygglagen. Dessutom föreslås det att tillämpningen begränsas genom att definitionen av byggnad enligt energieffektivitetsdirektivet tas in i den aktuella punkten.

Miljöministeriets bemyndiganden att utfärda förordningar i fråga om väsentliga tekniska krav på energiprestanda preciseras genom att bemyndiganden som visat sig vara onödiga stryks och nya bemyndiganden som behövs fogas till. Till bemyndigandet fogas det som kommissionen i sin begäran om information har krävt att regleras mer ingående, det vill säga reparations- eller ändringsarbete eller ändring av användningsändamål som går att genomföra tekniskt, ekonomiskt och funktionellt.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft i början av 2017. För att bestämmelserna ska kunna tas i beaktande vid planeringen av nya byggnader tillämpas de först på byggprojekt för vilka ansökan om bygglov lämnas in den 1 januari 2018 eller därefter.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Förslagen i propositionen innefattar bestämmelser om definition av nära-nollenergibyggnad, den rättsliga grunden för att utfärda förordning och en översyn av bemyndigandena att utfärda förordning. De har inga direkta ekonomiska konsekvenser, utan de ekonomiska verkningarna beror i hög grad på de förordningar som utfärdas med stöd av bemyndigandena i den föreslagna lagen. I samband med beredningen av propositionen utreddes de ekonomiska konsekvenserna av utkasten till förordningar. Efter att yttrandena om propositionen kom in ändrades utkasten till förordningar, huvudsakligen så att kravnivån sänktes. Utkasten har sänts ut för ny remiss. Till följd av beredningsläget har inga nya fullständiga konsekvensbedömningar gjorts av utkasten till förordningar. I stället har nivåerna i de tidigare konsekvensbedömningarna setts över för att stämma överens med den sänkta kravnivån i utkasten. Konsekvensbedömningarna i denna proposition bygger på kravnivåerna i de utkast till förordningar som är ute på remiss.

Konsekvenser för hushållen

Enligt artikel 4.1 i EPBD ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att minimikraven avseende energiprestanda fastställs i avsikt att uppnå kostnadsoptimala nivåer. De kostnadsoptimala nivåerna ska beräknas enligt ramen för de jämförbara metoder som avses i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 244/2012 av den 16 januari 2012 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda

genom fastställande av en ram för jämförelsemetod för beräkning av kostnadsoptimala nivåer för minimikrav avseende energiprestanda för byggnader och byggnadselement, det vill säga enligt förordningen om kostnadsoptimala nivåer. Enligt förordningen är beräkningsperioden 30 eller 20 år beroende på vad byggnaden används till. Kravnivån i rättsakterna läggs fast utifrån antagandet att nyttan av investeringar ska vara större än kostnaderna för investeringar i ett perspektiv på 30 år i bostadshus och på 20 år i övriga byggnader. Följaktligen beräknas den nytta som sänkta driftskostnader genererar på 30 år i de flesta fall vara större än investeringskostnaderna.

Hushållens investeringskostnader har olika effekter beroende på om hushållet är byggherre för en ny byggnad eller om det köper en ny byggnad eller en bostad i en ny byggnad. Ett hushåll som är byggherre måste själv stå för investeringskostnaden. Å andra sidan har det också direkt nytta av de fördelar som investeringen medför för driftskostnaderna. För den som köper en ny bostad påverkas bostadspriset av investeringskostnaden, men effekten på priset beror också på många andra faktorer, särskilt på bostadens läge och marknadssituationen i området. Å andra sidan hänger bostadsköparnas nytta också samman med faktorer som är oberoende av dem själva, exempelvis hur bostadsaktiebolaget fördelar kostnaderna. Om bolaget sparar in på investeringskostnader kan det hända att de boende under bostadens livscykel får extra utgifter för att använda sin bostad.

Utredningar har visat att en energiklass som ligger över genomsnittet höjer bostadspriset med cirka 1,3 procent (Green clientele effects in the Helsinki Metropolitan Area housing market, Helsingfors stad, faktacentralen 2016:3). Däremot har det inte kunnat visas på någon prisskillnad mellan bostäder med genomsnittlig energiklass och bostäder med en energiklass under genomsnittet.

Det medför inga extra kostnader att uppföra nära-nollenergibyggnader eftersom målet vanligen kan nås med befintliga lösningar.

Konsekvenser för företagen

Övergången till nära-nollenergibyggnader vid nybyggnation baserar sig på EPBD. I bilaga I till direktivet anges en gemensam allmän ram för beräkning av byggnaders energiprestanda. Kravnivåerna måste läggas fast utifrån kommissionens fastställda ram för jämförelsemetod. Däremot får medlemsstaterna själva utfärda närmare bestämmelser om kravnivån för nära-nollenergibyggnader och gränsen för beräkning av energibalansen. Följaktligen beror konsekvenserna för företagen på den EU-lagstiftning som konkretiseras först i den föreslagna lagstiftningen och den preciserande lagstiftning som utfärdas med stöd av den. Motiva Oy har utrett vilka konsekvenser den föreslagna lagstiftningen har för företagen.

Övergången till nära-nollenergibyggnader i nybyggnation påverkar hela byggbranschen, från byggherreverksamhet och projektering till hus- och byggvaruindustrin och installationer. Också aktörer inom fastighetsskötsel kommer att påverkas. Vidare påverkas energibranschen, inklusive energiverksamhet på lokal nivå samt el- och fjärrvärmesektorn. Företagen inom branschen är av mycket varierande storlek. Inom projektering och entreprenad behöver mindre företag dock inte nödvändigtvis vara i underläge när de ska anpassa sig till lagstiftningen.

Vad gäller affärs- och kontorshus kommer miljöministeriets förordningar om koefficienter för energiformer och energiprestanda i nya bostadshus att ha den effekten att kostnaderna stiger en aning i relation till kostnaderna 2010 och nivån på totalenergiutvärderingen 2012. Bästa sättet att nå kostnadsoptimala nivåer är att satsa på effektiv energianvändning, det vill säga att återvinna värme exempelvis via frånluft eller avloppsvatten. Energiförbrukningen kan reduce-

ras kostnadseffektivt med hjälp av lämplig ventilation och belysning eller med lägre vattentryck. För att nå kravnivån i förordningen krävs det inte att klimatskalet ska ha större förmåga att hålla värme än i dagsläget.

Den reducerade energiförbrukning alternativt högre energiprestanda som kravnivån innebär kan genomföras med en merkostnad på 1–4 procent beroende på hustyp. Kostnadsökningen kan sättas i relation till kostnadseffekten av projektrelaterade faktorer. Uppgifter från företaget Haahtela ger vid handen att komplexa projekteringar ökar kostnaderna med 10–20 procent, ett dyrt klimatskal med 8 procent och ytor av högkvalitativa material i interiören med 10–20 procent.

Den föreslagna lagstiftningen påverkar inte företagen vad beträffar beskattning, avgifter eller stöd. Inte heller deras förfaranden för anmälan, rapportering, övervakning eller registrering påverkas. Inga nya tillståndsförfaranden införs. Det är bara kravnivån på byggnaders energiprestanda som ändras, och redan nu ingår det ett krav på att uppge energiprestanda i bygglövsförfarandet.

Största delen av företagen anser att det behövs vidareutbildning när bestämmelserna skärps. Däremot anser de att utbildningsbehovet per medarbetare i de berörda personalgrupperna är relativt litet. När kraven skärps anser branschen så gott som utan undantag att ändringarna kräver att arbetssätten anpassas, att aktörerna samarbetar mer och att entreprenadgränserna hanteras bättre. Vidare ser företagen ett behov av mer sammanhållna processer i olika typer av byggnadssystem för att delarna ska samverka bättre. Drift och underhåll av byggnader kommer att kräva ny kompetens, och därmed ökar behovet av utbildning bland aktörer inom fastighetsskötsel.

Konsekvenser för den allmänna ekonomiska utvecklingen, samhällsekonomin och de offentliga finanserna

I studien Tutkimukset 182² bedömer Statens ekonomiska forskningscentral VATT med hjälp av modellering vilka effekter energibestämmelserna från 2012 och 2013 för byggande och byggnadssanering har haft för nationalprodukten. Enligt studien ökar investeringarna inom byggande när bestämmelserna stramas åt, men effekterna för nationalprodukten beräknas vara små, enligt modelleringen 0,01 procent på årsbasis.

En övergång till nära-nollenergibyggnader inom nybyggnation medför inte lika stora principiella förändringar som vid de tidigare reformerna. Utifrån VATT-studien kan man utgå från att konsekvenserna för den allmänna ekonomiska utvecklingen, nationalprodukten och de offentliga finanserna kommer att vara ganska små, men dock positiva.

Normalt hör det till kommunerna att bygga skolor och idrottshallar. Byggekostnaderna stiger med ungefär 2 procent, det vill säga med cirka 50 euro per kvadratmeter i konventionella byggnader. Kostnadsökningen betalar sig via energibesparingar på elva år med jordvärmealternativet och på ungefär sju år med fjärrvärmealternativet. Kravnivån kan eventuellt uppnås med ännu mindre kostnadsökningar än det som uppges här. Byggekostnader för idrottshallar stiger med ungefär 1,5 procent, vilket är 30 euro per kvadratmeter. Kostnadsökningen betalar

² VATT Tutkimukset 182 Korjausrakentamisen energiatehokkuusmäärysten aluetaloudelliset vaikutukset

sig via energibesparingar på fem år med jordvärmealternativet och på tre år med fjärrvärmealternativet.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

De föreslagna ändringarna bedöms inte ha några konsekvenser för statliga myndigheters uppgifter eller verksamhet.

Ändringarna beräknas inte heller ha några konsekvenser för kommunala myndigheters uppgifter eller procedurer. Redan tidigare har det funnits ett krav på att väsentliga tekniska krav ska vara uppfyllda för att bygglov ska beviljas. Den ändrade kravnivån för nybyggnation innebär inga förändringar i de kommunala byggnadstillsynsmyndigheternas uppgifter eller i förfarandena vid prövning av ansökan om bygglov.

Utgångspunkten för kravnivån i författningarna är att nyttan av investeringarna ska vara större än kostnaderna för investeringarna med en beräkningsperiod på 30 år. Därför bedöms konsekvenserna för offentliga sammanslutningar i egenskap av byggherrar vara i någon mån positiva med en beräkningsperiod på 30 år i takt med att driftkostnaderna minskar.

3.3 Konsekvenser för miljön

Propositionen medför i sig inga miljökonsekvenser, utan konsekvenserna är i hög grad beroende av innehållet i de förordningar som utfärdas med stöd av bemyndigandena i den föreslagna lagen. Under beredningen av propositionen utredde Finlands miljöcentral (SYKE) vilka konsekvenser den föreslagna lagstiftningen har för miljön. Utredningen avsåg år 2030, när byggnader som uppfyller de strängare bestämmelserna har byggts i tio år och scenarierna i energi- och klimatstrategin går ut. Miljökonsekvenserna bedömdes med hjälp av kraven i byggbranschens projekt FInZEB.

Efter att remissyttrandena har kommit in bygger kraven i utkastet till förordningar inte längre på projekt FInZEB. I stället har kraven sänkts nästan över hela linjen. Inga nya miljökonsekvensbedömningar har gjorts på grund av att utkastet till förordningar fortfarande är under arbete. När kraven har sänkts, minskar den beräknade nyttan i samma mån.

3.4 Samhälleliga konsekvenser

Konsekvenser för hälsan

Energiprestanda är inte liktydigt med att tumma på inomhusmiljön. Med god planering och gott genomförande kan det säkerställas att byggnaderna inger ger hälsobesvär. Nära-nollenerginivån förbereds på de villkor som tillgängliga tekniker och konstruktioner ställer i syfte att kraven ska kunna uppfyllas på ett säkert och kostnadseffektivt sätt med hjälp av befintliga lösningar och tekniker.

Ändringarna i E-talet inverkar inte på användningen av öppna spisar, och konsekvenserna för pelletspannor är små. Därmed uppstår förändringarna i partikelutsläppen via produktionen av el och fjärrvärme. Tack vare effektiv förbränning och effektiva filter har kraftverken redan nu låga utsläppskoefficienter, och de kommer att sjunka ytterligare i framtiden.

Konsekvenser för användarna

Det har framkommit att den föreslagna lagstiftningen har indirekta konsekvenser för de som använder byggnaderna. Lagstiftningen innebär inga ändringar i sättet att definiera energiprestanda, utan det är bara kraven som blir en aning strängare för olika kategorier av byggnader. Därför bedöms konsekvenserna för användarna inte vara så stora jämfört med dagsläget, i synnerhet när de föreslagna kraven går att uppnå redan med hjälp av befintlig teknik. Däremot kan skillnaderna i att använda nya byggnader uppförda på 2010-talet vara mycket stora jämfört med att använda äldre byggnadsbestånd.

De nya bestämmelserna gäller mycket olika typer av nya byggnader, exempelvis sjukhus, affärsbyggnader, kontorshus, skolor, daghem och bostadshus, allt från egnahemshus till flervåningshus. Följaktligen finns det stora skillnader i användare och de som ansvarar för användningen av byggnaderna. De viktigaste skillnaderna mellan olika typer av användare är att de har dels kompetens och proffesionalitet på varierande nivå, dels varierande personella och ekonomiska resurser, vilket avspeglar sig i utnyttjandet av drifts- och underhållsservice, möjligheterna att kontrollera funktionaliteten och hantera tjänster. Tillgången till kompetenta resurser samt tjänsteutbudet varierar kraftigt också på det lokala planet beträffande samtliga byggnadstyper. Den föreslagna lagstiftningen understryker i synnerhet betydelsen av byggherrekompetens. Redan i dag kan det vara svårt att rekrytera kvalificerad arbetskraft för projektering, tillsyn och genomförande, särskilt när det gäller egnahemshus. Detta kommer sannolikt att bli en aning tydligare tendens i framtiden.

Underhåll, reglering och service av systemen i byggnader enligt den föreslagna lagstiftningen kräver, precis som de gällande bestämmelserna, kunskaper om hur systemen och automatiken fungerar. Behovet av kunskaper blir ännu viktigare i byggnader som vanligen har omfattande installationsteknik, bland annat sjukhus och affärsbyggnader. De har dock oftast fackfolk för drift, underhåll och service av installationstekniken. Följaktligen har de hög kunskapsnivå och man kan a priori utgå från att drift, underhåll eller service av systemen normalt inte ställer till med problem. I bostadshus är de tekniska systemen enklare, men de ansvariga aktörerna har mycket varierande kunskapsnivå. För att systemen i så hög grad som möjligt ska fungera enligt planerna efter att byggnaderna har tagits i drift och under deras livstid bör verktygen i den gällande lagstiftningen, bland annat anvisningar om drift och service, utnyttjas fullt ut. Drifts- och serviceanvisningar är ett verktyg för att föra över viktig information om driften av byggnader till de som använder dem. Det är också allmänt känt att det behövs mer kommunikation och rådgivning om rätt drift, underhåll och service av nya byggnader. Information om enskilda byggnader finns i drifts- och serviceinstruktionerna.

Det kan uppstå problem i driften av nya byggnader om de inte används för det ändamål som de är avsedda för. Det har exempelvis lyfts fram att lokalerna och de installationstekniska systemen i daghem är för knappt tilltagna i relation till hur många som använder byggnaderna.

Vidare har det kommit fram att också dagens byggnadssätt och krav avseende energiprestanda har kunnat försämrats mobiltäckningen inne i byggnaderna. Detta är dock något som kan beaktas redan när byggnaderna projekteras. Rekommendationer ingår i anvisningar och handböcker.

Konsekvenser för sysselsättningen

I studien Tutkimukset 182 bedömer VATT med hjälp av modellering vilka konsekvenser bestämmelserna om energiprestanda för byggande och byggnadssanering från 2012 och 2013 har haft för sysselsättningen inom byggsektorn. I och med att kraven på energiprestanda blir

strängare ökar investeringarna inom byggande, och det förbättrar sysselsättningen inom byggsektorn en aning.

Utifrån VATT-studien bedöms den föreslagna lagstiftningen ha en viss positiv effekt för sysselsättningen om byggbranschen.

Konsekvenser för den regionala näringsverksamheten

I studien Tutkimukset 182 bedömer VATT med hjälp av modellering också vilka konsekvenser bestämmelserna om energiprestanda för byggande och byggnadssanering från 2012 och 2013 har haft för sysselsättningen inom byggsektorn och nationalprodukten på det regionala planet. I och med att kraven på energiprestanda blir strängare ökar investeringarna inom byggande och det höjer nationalprodukten en aning i hela landet. Studien visar också att nationalprodukten stiger en aning inom alla storområden. Mest kommer den enligt studien att stiga i norra och östra Finland, där det relativt sett finns mer byggmaterialindustri, som är den industrigren där efterfrågan på produkter ökar allra mest.

I enskilda fall kan effekterna för den regionala näringsverksamheten vara betydande, om det finns omfattande byggmaterialindustri i ett område.

Propositionen har inga konsekvenser för medborgarnas eller företagens datasekretess eller informationssäkerhet.

Propositionen har heller inga konsekvenser för jämställdheten mellan könen.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsfaser och beredningsmaterial

Arbetsgruppen för genomförande av artikel 13.4 i RES-direktivet

Arbetsgruppen tillsattes av miljöministeriet den 5 juni 2013 och den överlämnade sin slutrapport den 10 juni 2014. Gruppen utarbetade ett förslag till proposition och nödvändiga författningar på lägre nivå för att artikel 13.4 i RES-direktivet ska kunna genomföras. Arbetsgruppen bestod av tjänstemän från miljöministeriet och arbets- och näringsministeriet. Den överlämnade sitt förslag till miljöministeriet den 10 juni 2014. Där ingick en promemoria med en jämförelse av olika genomförandealternativ plus förslag till författningar, närmare bestämt ett förslag till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen, till statsrådets förordning om andelen förnybar energi i olika energiformer vid beräkning av minimiandelen och till miljöministeriets förordning om minimiandelen energi från förnybara energikällor. I enlighet med ett beslut från miljöministeriet gick man inte vidare med beredningen utan den integrerades i beredningen av övergången till nära-nollenergibyggnader.

Lagstiftningsprojektet för nära-nollenergibyggnader och projektgruppen för beredning av en regeringsproposition

Propositionen har beretts i en undergrupp till ett projekt som miljöministeriet tillsatte den 13 januari 2015. Syftet var att bereda nödvändig lagstiftning och behövliga nya anvisningar för en övergång till att bygga nära-nollenergibyggnader. Ett annat syfte var att i samarbete med berörda parter ta reda på utmaningar och behov vad gäller kompetens och utbildning inom

området nära-nollenergibyggnader och att se till att kommunikationen och informationen fungerar.

I projektet ingick en styrgrupp som hade till uppgift att föra en dialog om de viktigaste strategierna i reformen. Det fanns också en uppföljningsgrupp med bred representation, som kommenterade författningsförslagen och förde en större debatt om reformen. Vidare ingick det fyra projektgrupper, varav den första beredde ett förslag till regeringsproposition, samordnade arbetet i de tre andra projektgrupperna och utvärderade de sammantagna effekterna. De övriga projektgrupperna utarbetade förslag till författningar på lägre nivå och anknytande anvisningar. I beredningen av lagstiftningen utnyttjade grupperna det arbete som redan hade gjorts för genomförandet av RES-direktivet och resultaten från nationella utvecklingsprojekt kring nära-nollenergibyggnader.

4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Yttrande om förslaget till proposition begärdes från 55 ställen (begäran om yttrande YM5/600/2016). Remisstiden var den 14 mars–3 maj 2016. Begäran om yttrande och yttrandematerialet var dessutom utlagda på miljöministeriets webbplats. Också andra än de som finns på remisslistan kan yttra sig om handlingarna. Det kom in totalt 75 yttranden och en del av dem lämnades in av flera aktörer tillsammans.

Följande lämnade yttrande: arbets- och näringsministeriet, Betoniteollisuus ry inom Byggproduktindustrin RTT rf, Byggnadsförbundet rf, Byggnadsindustrin RT rf, Byggnadsindustrin RT rf – isoleringsindustrin, Caverion Suomi Oy, Cramo Adapteo, D.O.F tech Oy, E-konsultointi Pere, elbranschen (gemensamt yttrande från Elektrotekniska Handelsförbundet i Finland rf, Sähkö- ja teleurakoitsijaliitto STUL ry, Elkonsulterna i Finland NSS rf, Ensto Oy och Sähköturvallisuuden Edistämiskeskus ry), Ensto Oy, Finansierings- och utvecklingscentralen för boende ARA, finansministeriet, Finlands Arkitektförbund SAFA rf, Finlands Byggnadsingenjörsförbund RIL r.f., Finlands Egnahemsförbund rf, Finlands Fastighetsförbund rf, Finlands kommunförbund rf, Finlands miljöcentral, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands Närenergiförbund rf, Finlands näringsliv, Finlands Tegelindustriförbund ry, Finsk Energiindustri rf, Finska Solskyddsförening rf, Fortum Abp, Främjarna av hyresboende till rimligt pris – KOVA rf, försvarsministeriet, Green Building Council Finland (FiGBC), Helen Oy, Helsingfors stad, byggnadskontoret (HKR-rakennuttajat), Helsingfors stad, stadsstyrelsen, Insinööritoimisto AX-LVI Oy, Insinööritoimisto Vesitaito Oy, Inwido Finland Oy, tillsammans med Finsk Handel rf och Finlands Dagligvaruhandel rf, kommunikationsministeriet, kommunikationsverket, justitieministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Motiva Oy, Museiverket, NCC Asuminen Oy, NIBE Energy Systems Oy, Nystads stad, Pientaloteollisuus PTT ry, Positio Oy, Pääatalo Juha, Rakennustarkastusyhdistys RTY ry, RAKLI ry, RauHeat Oy, Retermia Oy, Saint-Cobain Rakennustuotteet Oy, Sato Oyj, Senat-fastigheter, Sisäilmäyhdistys ry, social- och hälsovårdsministeriet, Strålsäkerhetscentralen STUK, Suunnittelu- ja konsultointiyritys SKOL ry, Sähkölämmitysfoorumi ry, Tammerfors tekniska universitet, Tampereen ammattikorkeakoulu, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab, Teknologiindustrin, gemensamt yttrande (Talotekniikkateollisuus ry, Suomen LVI-liitto SuLVI ry, LVI-Tekniset Urakoitsijat ry, VVS Förening i Finland rf), ThermiSol Oy, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry, Träproduktindustrin rf, Tulisija- ja savupiippuyhdistys TSY ry, undervisnings- och kulturministeriet, tillsammans med Optiplan Oy, NCC Suomi OY, NCC Property Development Oy och Fläkt Woods Oy, VVO-yhtymä Oyj, Wasenco Oy och YIT Rakennus Oy, Världsnaturfonden (WWF) Finland och Åbo stad.

Justitieministeriet, Pientaloteollisuus PTT ry, Senatfastigheter och STUK hade ingenting att invända mot propositionen.

Kommentarerna i yttrandena var mycket motstridiga i många av de stora frågorna. En del ansåg tidsschemat för tillämpningen vara alltför stram. Allmänna kommentarer om utkastet till proposition gällde skyldigheten att uppfylla kraven i direktivet, möjligheterna att utnyttja den flexibilitet som direktivet erbjuder och avveckling av överlappande bestämmelser. Det ansågs vara viktigt att eftersträva teknik- och materialeffektivitet och enkla och lätt användbara byggnader. Vidare uppmärksammades riskerna med att tekniken blir allt viktigare i byggnader och behovet av att använda byggnader på rätt sätt. Dessutom underströks det ökande behovet av utbildning till följd av reformen. Vissa ifrågasatte om det finns beredskap att övergå till nära-nollenergibyggnader i nybyggnation, medan andra framhöll att utkastet inte innehåller tillräckligt stora reformer. Det underströks också att energiförbrukningen i byggnader bör ses som ett led i ett större energisystem. Samtidigt konstaterades det att uppvärmningsmarknaden måste fungera effektivt och att valet av uppvärmningsmetod måste kunna göras utifrån egenskaper och kostnader, inte på grundval av administrativa lösningar. Det efterlystes en mer övergripande inventering av konsekvenserna, som sträcker sig över byggnaders hela livslängd.

Samtidigt framhölls det att energiprestanda bara är en egenskap bland flera andra i byggnader. Bland annat hälsoaspekter lyftes fram, särskilt behovet av fungerande fukttekniska lösningar. Energibesparingar och inomhusluft är inte nödvändigtvis varandras motsatser, konstaterades det, förutsatt att energiprestanda eftersträvas med rationella medel utan att man tummar på fungerande konstruktioner och inomhusklimatet.

I en del av yttrandena ansågs det vara bra att den nya 115 a § håller sig exakt till definitionen på nära-nollenergibyggnad i direktivet. Å andra sidan ansågs detta medföra vissa problem och utvecklingsbehov. Det ansågs också vara oroväckande att byggnader som i själva verket mer motsvarar lågenergihus kallas nära-nollenergibyggnader. Arbets- och näringsministeriet ansåg det viktigt att definitionen på den förnybara självförsörjningsenergi som får räknas till godo ska gälla enskilda fastigheter, bland annat för att garantera elsäkerheten och ett fungerande system för elnäten.

I flera yttranden uttrycktes det önskemål om att begreppet ny byggnad i 117 g § definieras mer entydigt. Större klarhet krävs det särskilt för utbyggnader och utvidgningar, exempelvis när våningar görs högre eller byggnader kompletteras, och provisoriska byggnader såsom mobila paviljongskolor uppförs. Energiförbrukningen bör ta hänsyn till byggnaders hela livslängd, sades det, inklusive miljöbelastning och energianvändning vid byggande samt längden på byggnaders användningstid. Massiva konstruktioner och självdragsventilation bör enligt vissa av yttrandena fortfarande ingå i de tillåtna byggnadsmetoderna.

Den ändrade definitionen på fritidsbostad väckte kritik eftersom många sommarstugor värms upp året runt trots att de kanske bara används fyra månader om året, vilket innebär en betydande energiförbrukning. Försvarsministeriet uppger att försvarsförvaltningen har tillgång till byggnader som bara används för övningar och utnyttjas mindre än fyra månader om året. De bör enligt ministeriet tolkas som bostadshus som är avsedda för fritidsboende enligt 2 punkten.

Det uttrycktes önskemål om mer exakta definitioner på byggnader för viss tid och tillfälliga byggnader. Vidare uttrycktes det förhoppning om större klarhet i om församlingshus räknas som byggnader som används för andakt och religiös verksamhet. Dessutom efterlystes ytterligare anvisningar för tolkningen av definitionen på officiellt skyddad byggnad och av vad som avses med att ändra en byggnads utseende på ett sätt som kan anses oacceptabelt. Vidare uttrycktes oro för att kraven på energiprestanda ytterligare kan försämra mobiltäckningen inomhus.

Det efterlystes en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Finansministeriet ansåg att konsekvenserna för bostadsmarknaden och boendekostnaderna, men också för investeringskostnaderna bör bedömas mer i detalj. Vidare bör konsekvenserna för bland annat anläggningskostnaderna bedömas närmare, samtidigt som det också bör sökas metoder för att kompensera eventuella kostnadseffekter av reformen genom att vissa andra bestämmelser avvecklas.

Bestämmelserna i utkastet till proposition sågs över utifrån yttrandena. Vidare kompletterades motiveringen till förslagen i överensstämmelse med det som kom fram i yttrandena.

Efter remissen har kravnivån på förbättrad energiprestanda sänkts för andra än småhus, radhus, lofthus bland annat i syfte att jämna ut byggkostnaderna. I dessa fall låg förbättringskraven på en genomförbar nivå redan i propositionsförslaget, särskilt vad beträffar byggnadskostnader.

5 Samband med andra propositioner

Arbetet med att utveckla lagstiftningen om energicertifikat fortsätter. Denna proposition om en övergång till nära-nollenergibyggnader och revideringen av lagstiftningen om energicertifikat hänger samman i det hänseendet att ändrade bestämmelser om energicertifikat måste beredas med hänsyn till ändringarna i denna proposition.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

115 a §. *Nära-nollenergibyggnad*. I artikel 2.2 i EPBD ingår en definition på nära-nollenergibyggnad. Den föreslås bli intagen i samma form i 115 a § i markanvändnings- och bygglagen för att säkerställa att artiklarna om nära-nollenergibyggnader ska kunna genomföras. Definitionen på nära-nollenergibyggnad har införts i den gällande lagstiftningen genom en ändring (19.8.2014, 1/14) av miljöministeriets förordning om byggnaders energiprestanda i den form som den ingår i direktivet. Direktivet har följande definition: ”nära-nollenergibyggnad: en byggnad som har mycket hög energiprestanda, som bestäms i enlighet med bilaga I i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. Nära nollmängden eller den mycket låga mängden energi som krävs bör i mycket hög grad tillföras i form av energi från förnybara energikällor, inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten.”

Definitionen ingår med samma skrivning i paragrafen utom att uttrycket ”olisi hyvin laajalti katettava” i den finska lagtexten ersätts med uttrycket ”on laajalti katettava”. Verbformen i konditionalis i direktivet är inte exakt och noga avgränsad och motsvarar därför inte god finländska lagstiftning. Uttrycket väckte också frågor bland dem som lämnade remissyttrandena. Därför har det otydliga uttrycket ”olisi hyvin” ersatts med det förpliktande och exakta uttrycket ”on”. I den svenska versionen av direktivet står det ”bör i mycket hög grad tillföras” och uttrycket ändras till ”ska i hög grad tillföras” i den svenska lagtexten.

Även om definitionen enligt direktivet säger att energi i mycket hög grad bör tillföras i form av förnybar energi, behöver det på nationell nivå inte föreskrivas vad detta innebär för enskilda byggnader, eftersom Finland redan med dagens åtgärder är på väg att uppfylla målet för användning av förnybar energi 2020.

Med energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten avses att energiproduktionsanläggningen hör till byggnaden och att den producerar energi från sol, vind, jord, luft eller vatten. Energi som produceras i närheten kan exempelvis vara energi som produceras med den egna fastigheten, energi som produceras med grannens fastighet med servitut för eget bruk eller energi som samma ägare producerar med olika fastigheter. Fastigheter bredvid varandra med samma ägare betraktas som en fastighetsgrupp enligt elmarknadslagen.

117 g §. *Energiprestanda*. I 1 mom. ingår inga ändringar i sak jämfört med den gällande lagen. Bestämmelsen om koefficient för energiform (energiformsfaktor) förtydligas utan att det nuvarande läget ändras och paragrafen får därför en grundläggande bestämmelse om användning av koefficienten för energiformer. I överensstämmelse med det rådande rättsläget framhålls det i den grundläggande bestämmelsen att mängden energi ska omvandlas till en adderbar form med hjälp av en koefficient för varje energiform (energiformsfaktor), när energiprestanda fastställs. För varje koefficient ska statsrådet, precis som enligt de gällande bestämmelserna, uppskatta förbrukningen av primärenergi, främjandet av förnybar energi och uppvärmningssätt med avseende på den allmänna effektiviteten i energiproduktionen.

De produkter och installationstekniska system som används i byggnaden samt deras reglage och mätare ska vara sådana att energiförbrukningen och effektbehovet förblir låga när byggnaden och dess system används för avsett syfte och sådana att energiförbrukningen kan följas. Styrsystemen inne i hus ingår i de installationstekniska systemen. I detta hänseende föreslås inga ändringar i paragrafen utom att begreppet produkter för tydlighetens skull ändras till byggprodukter.

Till 2 mom. föreslås en skyldighet bli fogad som innebär att nya byggnader ska uppföras som nära-nollenergibyggnader. I markanvändnings- och bygglagen föreskriver 113 § följande: ”En byggnad är en för boende, arbete, lagring eller annan användning avsedd konstruktion, struktur eller anläggning som är fast eller avsedd att vara stationär och som på grund av sina egenskaper förutsätter övervakning från myndigheternas sida av orsaker som har att göra med säkerhet, hälsa, landskapet, trivsel, miljöaspekter eller andra mål för denna lag.” Som byggnader betraktas bostadshus, affärsbyggnader, industrianläggningar och lagerbyggnader. En byggnad kan dock också vara något med ett annat användningsändamål, exempelvis husbåt, mobil barack, obemannad bensinstation, lyftkran eller telemast. Definitionen av byggnad i EPBD skiljer sig från definitionen i markanvändnings- och bygglagen. Enligt artikel 2.1 i EPBD avses med byggnad en takförsedd konstruktion med väggar, för vilken energi används för att påverka inomhusklimatet. I 2 mom. föreslås det att momentet, precis som bestämmelsen i direktivet tillåter, bara ska tillämpas på en takförsedd konstruktion med väggar, där energi används för att påverka inomhusklimat i lokalerna ändamålsenligt. Därmed undantas till exempel skyddsrum under jorden i bergtrum och andra underjordiska eller jordtäckta lokaler som används av myndigheterna.

I Finland avses med ny byggnad att en helt ny byggnad uppförs eller att en byggnad byggs till. Som en utvidgning av en byggnad enligt markanvändnings- och bygglagen betraktas en utvidgning som görs i anslutning till en byggnad eller inne i klimatskalet, exempelvis en extra våning, en flygel till ett egnahemshus eller utbyggnad av vinden. Enligt EPBD betraktas inte en byggnadsenhet, exempelvis en del, våning eller lägenhet inom en byggnad som är konstruerad eller ombyggd för att användas som en separat enhet, som en ny byggnad. Följaktligen behöver en sådan utvidgning inte vara en nära-nollenergibyggnad. En byggnad som ska utvidgas behöver inte genomgå ändringar av energiprestanda, förutsatt att inga åtgärder som kräver bygglov eller åtgärdslov ingår i utbyggnadsarbetet. Direktivet kräver dock att det läggs fast minimikrav för byggnadsenheter.

Fristående byggnader, exempelvis en ny byggnad på samma tomt, är inte en utvidgning, utan en ny byggnad, som berörs av de krav som ställs på nya byggnader. När bygglov ges för en tillbyggnad måste alltså nära-nollenergikraven tillämpas på den nya byggnaden.

När utrymme som räknas in i våningsytan läggs till, exempelvis när ett vindsutrymme byggs ut för bostadsändamål, betraktas det inte som ny byggnad enligt definitionen i artikel 2 i EPBD, utan det är en byggnadsenhet. Byggnadsenheter behöver inte vara nära-nollenergibyggnader. Det är således fråga om ändringar som ökar våningsytan i en befintlig byggnad, och därmed tillämpas lindrigare krav än på uppförande av nya byggnader.

Kraven på nya byggnader tillämpas bara på utvidgningen. Om en byggnad omfattande mindre än 50 kvadratmeter våningsyta blir större än så till följd av en utvidgning, ska kraven på energiprestanda i nya byggnader tillämpas på den del som överstiger 50 kvadratmeter våningsyta oberoende av hur stor utvidgningen är. Också när en byggnad så att säga uppförs på nytt, det vill säga när exempelvis bara grundkonstruktioner och bärande stommar används av en befintlig byggnad, ska det betraktas som uppförande av en ny byggnad.

En byggnads användningsändamål ändras exempelvis när användningsändamålet för en hel byggnad ändras. Det kan vara att ett kontor ändras till bostad eller vice versa eller att en teknisk lokal ändras till kontor. Om byggnaden utvidgas samtidigt som användningsändamålet ändras, måste kraven för uppförande av ny byggnad tillämpas på utvidgningen. Som reparationer betraktas exempelvis renoveringar av läroanstalter eller bostäder, om de inte inkräktar på byggrätten.

Den gällande skyldigheten att förbättra energiprestanda, när en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som kräver bygglov eller åtgärdstillstånd, om det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart, föreslås finnas kvar i paragrafen. Det är inte meningen att rucka på rättsläget, utan bara att förtydliga tillämpningsområdet med hänsyn till kommissionens formella underrättelse om att slopa hänvisningen till byggnader, där användningen för sitt syfte skulle försvåras oskäligt mycket. Det som sägs ovan om uppförande av nya byggnader och krav avseende energiprestanda på samma nivå som för nära-nollenergibyggnader kommer inte att tillämpas på skyldigheten att förbättra energiprestanda.

Vad som avses med tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart måste definieras närmare i en förordning av miljöministeriet. Följaktligen föreslås det längre fram ett tillägg med ett bemyndigande för miljöministeriet att utfärda förordning.

Enligt artikel 4.2 i EPBD får medlemsstaterna besluta att inte fastställa eller tillämpa de krav som avses i punkt 1 på följande kategorier av byggnader:

”a) Byggnader med officiellt skydd som del av en utvald miljö, eller på grund av deras särskilda arkitektoniska eller historiska värde, i den mån överensstämmelse med vissa minimikrav avseende energiprestanda skulle medföra oacceptabla förändringar av deras särdrag eller utseende.

b) Byggnader som används för andakt och religiös verksamhet.

c) Tillfälliga byggnader som ska användas två år eller kortare tid, industrianläggningar, verkstäder och jordbruksbyggnader med lågt energibehov som inte är avsedda som bostäder samt jordbruksbyggnader som inte är avsedda som bostäder och som används inom en sektor som omfattas av ett nationellt sektorsavtal om energiprestanda.

d) Bostadshus som används eller är avsedda för användning antingen mindre än fyra månader per år eller under en begränsad del av året motsvarande en energianvändning som beräknas vara mindre än 25 % av vad som skulle vara fallet vid helårsanvändning.

e) Fristående byggnader med en total användbar golvyta på mindre än 50 m².”

Förteckningen med undantag enligt artikel 4.2 i EPBD ingår idag i flera nationella författningar och på olika författningsnivåer. Vad beträffar uppförande av nya byggnader ingår förteckningen i miljöministeriets förordning om byggnaders energiprestanda, punkt 1.1.3. Undantag beträffande reparations- och ändringsarbeten och ändring av användningsändamålet ingår dels i 117 g § i markanvändnings- och bygglagen, dels i 1 § i miljöministeriets förordning om förbättring av byggnaders energiprestanda vid reparations- och ändringsarbeten. I 117 g § 2 mom. finns en hänvisning till artikel 4.2 i EPBD. En förteckning över undantag avseende energicertifikat finns i 3 § 1 mom. i lagen om energicertifikat för byggnader.

Bestämmelser om tillämpningsområdet för krav avseende energiprestanda och undantag från kraven finns således för närvarande både i lagar och förordningar, vilket är ägnat att försvåra tillämpningen. Europeiska kommissionen lyfter fram detta i sin formella underrättelse. Därför föreslås kraven på energiprestanda bli intagna i lagen avseende både uppförande av nya byggnader och reparationer av byggnader. Ändringarna bör göras så snart som möjligt och därför ingår de i denna proposition.

I 117 g § i markanvändnings- och bygglagen ingår en hänvisning till kategorier av byggnader enligt artikel 4.2 i EPBD samt ett undantag med skrivningen ”och inte heller byggnader vars användningsändamål oskäligt försvåras om det krävs bättre energiprestanda”. Direktivet tillåter inte något sådant undantag.

Här föreslås det att samma förteckning över kategorier av byggnader som minimikraven på energiprestanda inte behöver tillämpas på ska avse dels uppförande av nya byggnader, dels reparationer och ändringar av byggnader och ändringar av användningsändamålet.

Vidare föreslås i denna proposition att kraven på energiprestanda för uppförande av nya byggnader inte ska tillämpas på de byggnader som enligt artikel 4.2 i EPBD kan befrias från kraven. Kraven ska inte tillämpas på

- 1) byggnader med en våningsyta som är mindre än 50 kvadratmeter,
- 2) bostadshus för fritidsboende som är avsedda för användning mindre än fyra månader per år,
- 3) byggnader som uppförs på platsen för viss tid eller tillfälliga byggnader som ska användas högst två år,
- 4) industrianläggningar och verkstäder,
- 5) jordbruksbyggnader med lågt energibehov som inte är avsedda som bostäder samt jordbruksbyggnader som inte är avsedda som bostäder och som används inom en sektor som omfattas av ett nationellt sektorsavtal om energiprestanda,
- 6) byggnader som används för andakt och religiös verksamhet,
- 7) byggnader med skydd enligt lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010), en skyddsbestämmelse i en plan eller upptagande på världsarvslistan enligt konventionen om skydd för

världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987) som del av en utvald miljö, eller på grund av deras särskilda arkitektoniska eller historiska värde, i den mån överensstämmelse med vissa minimikrav avseende energiprestanda skulle medföra oacceptabla förändringar av deras särdrag eller utseende.

Punkt 1 avser undantag från kraven på grund av liten yta och här uttrycks arean i våningsyta. I artikel 4.2 led e i EPBD talas det om användbar golvyta, vilket är ett begrepp som inte förekommer i markanvändnings- och bygglagen. Våningsyta ingår i lagen och är entydigt begrepp. Det finns därför ingen anledning att införa ett nytt begrepp för uträkning av yta. I 115 § 3 mom. i markanvändnings- och bygglagen föreskrivs följande: ”till byggnadens våningsyta räknas våningarnas ytor beräknade enligt ytterväggarnas utsidor och sådan källarvåningsyta eller vindsyta där lokaler avsedda för byggnadens huvudsakliga ändamål placeras eller med tanke på dessa lokalers läge, förbindelser, storlek, ljus och andra egenskaper kunde placeras. Om ytterväggen är tjockare än 250 millimeter, får byggnadens våningsyta överstiga den tillåtna våningsytan med den yta som följer av detta.” Skillnaden mellan användbar golvyta och våningsyta är inte stor. Det är tillåtet att nationellt avvika från definitionen i direktivet i en aning strängare riktning.

I punkt 2 ingår det alternativ som finns i artikel 4.2 led d i EPBD och tillåter undantag för bostadshus för fritidsboende, som är avsedda för användning mindre än fyra månader per år. Definitionen av undantagna byggnader ändras i lagen. I den gällande lagen avser undantaget fritidsbostäder som inte har ett uppvärmningssystem avsett för användning året runt.

I punkt 3 ingår undantag med en formulering som avviker från artikel 4.2 led c i EPBD om tillfälliga byggnader. Den gäller såväl byggnader som uppförs på plats för viss tid som tillfälliga byggnader som ska användas högst två år. Markanvändnings- och bygglagen nämner inte tillfälliga byggnader. Enligt 125 § kan tiden utsättas i bygglovet för en byggnad som uppförs på platsen för viss tid. Enligt 176 § betraktas en byggnad som med beaktande av dess konstruktion, värde och ändamål kan anses vara avsedd att finnas på platsen högst under fem år som tillfällig. Som tillfälliga byggnader enligt direktivet betraktas byggnader enligt 125 § som uppförs på platsen för viss tid och tillfälliga byggnader enligt 176 § som får användas i högst två år.

Enligt punkt 4 befrias industrianläggningar och verkstäder från kraven i enlighet med artikel 4.2 led c. Enligt den gällande lagstiftningen har vissa produktionsbyggnader, där produktionsprocessen avger värmeenergi varit undantagna, likaså produktionslokaler där stor värmeisoleringsring vore ett problem av skäl som närmare anges i lagen. Dessutom gäller undantaget växthus, skyddsrum och andra byggnader vars användningsändamål försvåras oskäligt mycket om bestämmelserna måste följas. Genom förslaget blir färre kategorier av byggnader undantagna. Fortfarande kan dock bland annat svingårdar och växthus jämföras med industrianläggningar.

Enligt punkt 5 undantas i överensstämmelse med led c jordbruksbyggnader med lågt energibehov som inte är avsedda som bostäder samt jordbruksbyggnader som inte är avsedda som bostäder och som används inom en sektor som omfattas av ett nationellt sektorsavtal om energiprestanda från prestandakraven. Enligt den nuvarande lagstiftningen gäller undantaget jordbruksbyggnader som inte är avsedda som bostäder, där energiförbrukningen är låg samt också växthus och andra byggnader vars användningsändamål försvåras oskäligt mycket om bestämmelserna måste följas. Ett branschavtal om energiprestandaåtgärder inom jordbruks- och trädgårdssektorn för 2016–2020 undertecknades den 14 oktober 2016.

Enligt 6 punkten undantas byggnader som används för andakt och religiös verksamhet från kraven på energiprestanda. Bestämmelsen gäller byggnader vars huvudsakliga användningsändamål är andakt och religiös verksamhet, exempelvis kyrkor, kapell och församlingshem inom olika trossamfund. Däremot gäller bestämmelsen exempelvis inte lägercentra eller kontorshus som ägs eller används av en församling. Bestämmelsen stämmer överens med artikel 4.2 led c i EPBD. Undantaget från kraven är en ny bestämmelse som inte ingår i de gällande bestämmelserna om nya byggnader.

I punkt 7 undantas byggnader med skydd enligt lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010), en skyddsbestämmelse i en plan eller upptagande på världsarvslistan enligt konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987) som del av en utvald miljö, eller på grund av deras särskilda arkitektoniska eller historiska värde, i den mån överensstämmelse med vissa minimikrav avseende energiprestanda skulle medföra oacceptabla förändringar av deras särdrag eller utseende.

Direktivet talar om byggnader med officiellt skydd. På nationell nivå avses med byggnader med officiellt skydd byggnader som är skyddade i lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010), i en plan eller av världsarvslistan enligt konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987).

I lagen om skyddande av byggnadsarvet föreskriver 24 § följande: ”På ett ärende som gäller förbud mot åtgärder som äventyrar skyddet av en byggnad och dess kulturhistoriska värde och som är anhängigt när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet. På en byggnad som har förklarats skyddad före denna lags ikraftträdande tillämpas det som i denna lag föreskrivs om skyddade byggnader.” Skyddet gäller således också byggnader som har skyddats innan lagen trädde i kraft.

Inom planläggningen skyddas byggnader oftast med detaljplaner. I markanvändnings- och bygglagen föreskriver 57 § följande: ”Om något område eller någon byggnad skall skyddas på grund av landskapet, naturvärden, den byggda miljön, kulturhistoriska värden eller andra särskilda miljövärden, kan nödvändiga bestämmelser om detta utfärdas i detaljplanen (*skyddsbestämmelser*).” Skyddsbestämmelser enligt markanvändnings- och bygglagen kan också ingå i en generalplan enligt 41 § eller en landskapsplan enligt 30 §, trots att de planerna är mer allmänna och övergripande än detaljplaner. En byggnad ska anses ha officiellt skydd oberoende av på vilken plannivå skyddsbestämmelsen har meddelats.

Konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987) sattes i kraft genom förordning 364/1987 av den 3 april 1987. Enligt artikel 1 avses med ”kulturarv” följande: ”byggnadsminnesmärken: arkitektoniska verk, monumentala skulpturer och målningar, element eller byggnadsverk av arkeologisk art, inskriptioner, grottbostäder samt flera företeelser tillsammans som är av särskilt stort universellt värde ur historisk, konstnärlig eller vetenskaplig synpunkt; grupper av byggnader: grupper av fristående eller sammanhängande byggnader som på grund av sin arkitektur, enhetlighet eller läge i landskapet är av särskilt stort universellt värde ur historisk, konstnärlig eller vetenskaplig synpunkt; miljöer: verk skapade av människan eller kombinerade verk av naturen och människan ävensom områden innefattande arkeologiska miljöer som är av särskilt stort universellt värde ur historisk, estetisk, etnologisk eller antropologisk synpunkt.” Enligt artikel 5 ska varje stat bland annat vidta lämpliga rättsliga åtgärder för att skydda och bevara arvet. På grundval av de inventeringar som föreläggs av staterna ska världsarvskommittén enligt artikel 11.2 upprätta, hålla aktuell och publicera under titeln ”Världsarvslista”, en lista över de objekt som utgör en del av kulturarvet som den anser ha särskilt stort universellt värde enligt kriterier som den fastställer. En aktuell lista ska skickas ut minst vartannat år.

Enligt publikationen Yhteinen perintömme – Vårt gemensamma arv, Kansallinen maailmanperintöstrategia – Nationell världsarvsstrategi 2015–2025 (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja – Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2015:14) ingår sex kulturarvsobjekt i Finland på världsarvslistan, nämligen Sveaborg, Gamla Raumo, Petäjävesi gamla kyrka, Verla träsliperi och pappfabrik, Sammallahdenmäkis gravrösen från bronsåldern och tio serieobjekt som sträcker sig över vårt land i form av Struves meridianbåge. Dessutom finns Kvarkens skärgård upptagen på världsarvslistan.

Enligt punkt 7 ska skyldigheten att förbättra energiprestanda inte gälla skyddade byggnader i den mån överensstämmelse med vissa minimikrav avseende energiprestanda skulle medföra oacceptabla förändringar av deras särdrag eller utseende. Formuleringen stämmer överens med artikel 4.2 led a i EPBD. Bestämmelsen kan avse exempelvis extra värmeisolering som gör att fasaden eller skyddade interiörer ändras, behov att ändra utseende eller detaljer på dörrar och fönster eller synliga förändringar i skyddade interiörer eller fasader till följd av renoverad ventilation.

Punkt 3 innehåller bemyndiganden att utfärda förordning. Enligt 1 mom. ska mängden energi omvandlas till adderbar form med hjälp av koefficienter för energiformerna (energiformsfaktorer) när energiprestanda fastställs. Närmare bestämmelser som behövs får fortfarande utfärdas genom förordning av statsrådet i fråga om energiformsfaktorer.

Vissa punkter i bemyndigandena för miljöministeriet att utfärda förordning föreslås bli strukna eller preciserade eller flyttade till en annan punkt. 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) minimikrav på byggnaders, byggnadsdelars och installationssystems energiprestanda och hur de ska räknas ut i fråga om en byggnad,
- 2) utgångspunkter och utredningar för energiberäkningar,
- 3) mätning av energiförbrukning och bidragande faktorer,
- 4) kravnivå på energiprestanda utifrån byggnaders användningsändamål och med hänsyn till sparsam förbrukning av naturresurser,
- 5) byggprodukter,
- 6) förbättrad energiprestanda när en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart.

Under punkt 2 läggs utredningar till, som i detta fall avser utredningar som behövs för energiberäkningar. Det kan exempelvis vara en utredning av hur användbar ett beräkningsverktyg är. Punkt 3 kompletteras med bidragande faktorer som också ska mätas utöver själva energiförbrukningen. Det kan vara uppvärmning och kylning, belysning eller partiell förbrukning i ventilation.

Punkt 4 är liktydig med punkt 8 i den gällande lagen och innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning om kravnivån på energiprestanda utifrån byggnaders användningsändamål. Punkten föreslås också gälla hänsyn till sparsam förbrukning av naturresurser. Detta kan motiveras med 1 mom., som kräver att nya byggnader projekteras och uppförs så att de är energieffektiva i den meningen att energi och naturresurser förbrukas sparsamt. Exempelvis byggnad-

der utförda i massivt trä har egenskaper som sparar naturresurser och detta kan beaktas när närmare bestämmelser om kraven på energiprestanda utfärdas.

Punkt 6 får ett bemyndigande att utfärda förordning om förbättrad energiprestanda när en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart. Tillägget beror på att kommissionen i sin formella underrättelse påpekar att författningarna saknar en beskrivning av vad som kan anses vara tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart.

Bestämmelser om dokument som behövs vid byggnadslov finns i 131 § i markanvändnings- och bygglagen. I 2 mom. anges det att en ansökan om bygglov ska åtföljas av en energiutredning. I propositionen (RP 147/2013 rd) om en ändring av paragrafen nämns förordningen om byggnaders energiprestanda vid reparationsbyggande i detaljmotiveringen. Därmed kan punkten anses gälla utredningar och överensstämmelse med föreskrifter i fråga om energiprestanda vid både nybyggnation och byggnadssanering. Därför kan den nuvarande 3 punkten om överensstämmelse med gällande föreskrifter och den gällande 4 punkten om utredningar strykas eftersom de inte längre behövs.

Den gällande 5 punkten avser byggnaders uppvärmningssystem och andra installationstekniska system. Också den kan strykas och behövliga bestämmelser i förordning kan utfärdas med stöd av punkt 1. Punkt 7 gäller avgränsning av kravens tillämpningsområde i fråga om byggnadskategorier och byggnader. Den kan strykas eftersom bestämmelser om avgränsningar i tillämpningsområdet föreslås i själva lagen, nämligen i 117 g § 2 och 3 mom.

2 Närmare bestämmelser

I samband med lagstiftningsreformen utreds också statsrådets förordning om energiformsfaktorernas numeriska värden för byggnader och miljöministeriets förordningar om nya byggnaders energiprestanda respektive inomhusklimat och ventilation i nya byggnader. Förordningarna bereds med hänsyn till de ändringar som föreslås i denna proposition, men också med hänsyn till att regeringsprogrammet har en skrivning om förenklade regler och avveckling av onödiga regler. Dessutom har markanvändnings- och bygglagen ändrats (958/2012) på ett sätt som kräver att förordningarna genomgår en lagteknisk helhetsbedömning. Samtidigt som förordningarna ses över, upprättas nödvändiga anvisningar.

Enligt 80 § i grundlagen utfärdas en förordning av statsrådet om det inte särskilt anges vem som utfärdar den. Utgångspunkten i bestämmelser om bemyndiganden att utfärda förordning bör vara att statsrådet utfärdar förordningar om principiellt viktiga frågor med stor räckvidd. För närvarande regleras energiformsfaktorer för koefficienter för energiformer i en förordning av statsrådet eftersom det är en principiellt viktig fråga med stor räckvidd. Det bör vara så också i fortsättningen. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar i frågor av teknisk karaktär och i frågor med relativt liten samhälls- och politisk betydelse. Resten av de aktuella förordningarna innehåller den typen av regleringar som nämns ovan och de föreslås därför fortfarande bli utfärdade av miljöministeriet.

3 Ikraftträdande

Enligt artikel 9.1 i EPBD ska medlemsstaterna se till att

- a) alla nya byggnader senast den 31 december 2020 är nära-nollenergibyggnader, och

b) nya byggnader som används och ägs av offentliga myndigheter är nära-nollenergibyggnader efter den 31 december 2018.

Fristerna finns redan inskrivna i denna form i den nationella lagstiftningen, det vill säga i ändring 1/4 av miljöministeriets förordning om byggnaders energiprestanda. De nya bestämmelserna preciserar och justerar de gällande bestämmelserna och de är avsedda att träda i kraft i början av 2017. Bestämmelserna ska tillämpas på byggprojekt som avser nya byggnader, när ansökan om bygglov initieras den 1 januari 2018 eller senare. Det finns ingen anledning att dela upp tidpunkten för ikraftträdandet utifrån hur byggnaderna används eller av vem de ägs. Statsrådets principbeslut om statens lokalstrategi (VM/2544/00.00.02/2014) från den 18 december 2014 föreskriver följande på sidan 5, punkt 12: ”12. Befintliga lokaler och byggnader som hyrs ska vara energieffektiva (minst energiklass D). Nya lokaler ska byggas mycket genomtänkt, och byggnader som färdigställs efter 2017 ska vara i det närmaste nollenergihus.”

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Detta miljöansvar avser dels det allmänna, dels privata fysiska personer och juridiska personer. Ansvarsbestämmelsen syftar på både levande natur och icke-levande naturmiljö, såsom atmosfären. Enligt 2 mom. ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Det har ansetts att kravet på en sund miljö ska uppfattas i ett vitt perspektiv, bland annat att människors livsmiljö inte får ge upphov till direkt eller indirekt sjukdomsrisk.

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Utifrån denna generalklausul bedöms olika typer av restriktioner i ägarens nyttjanderätt och bestämmanderätt.

En övergång till nära-nollenergibyggnader i nybyggnation innebär att den som startar ett byggprojekt måste se till att uppfylla de skärpta kraven på energiprestanda för att få bygglov. Byggkostnaderna kommer att påverkas av detta, men sett i ett livscykelperspektiv är å andra sidan byggnadernas energikostnader små tack vare god energiprestanda. Propositionen inskränker inte egendomsskyddet i den meningen att exempelvis ägarens rätt att använda sin egendom påverkas. Riksdagens grundlagsutskott har i ett flertal sammanhang behandlat miljöskyddsrelaterade inskränkningar i rätten att använda egendom (till exempel GrUU 25/2014 rd, GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd, GrUU 20/2014 rd). Med hänvisning till grundlagsutskottets praxis utgör propositionen inget problem med avseende på egendomsskyddet.

Begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska grunda sig på en lag som är stiftad av riksdagen. Dessutom förskriver 80 § i grundlagen att det genom lag ska utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Förordningar kan dock utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Lagen måste dock uppfylla kraven på exakthet och noga avgränsning.

I likhet med annan reglering av byggande baserar sig propositionen i hög grad på delegering av lagstiftningsbehörighet. Den är därför av betydelse med avseende på bestämmelserna om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet i 80 § i grundlagen. De grundläggande bestämmelserna på lagnivå föreslås bli preciserade och de föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning tar hänsyn till kraven på exakthet och noga avgränsning.

RP 220/2016 rd

Följaktligen kan förslaget till lag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 117 g §, sådan den lyder i lag 958/2012, och
fogas till lagen en ny 115 a § som följer:

115 a §

Nära-nollenergibyggnad

Med nära-nollenergibyggnad avses en byggnad som har mycket hög energiprestanda, som bestäms i enlighet med bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. Nära nollmängden eller den mycket låga mängden energi som krävs ska i hög grad tillföras i form av energi från förnybara energikällor, inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten.

17 kap.

Allmänna förutsättningar för byggande

117 g §

Energiprestanda

Den som påbörjar ett byggprojekt ska se till att byggnaden på det sätt som användningsändamålet förutsätter projekteras och uppförs så att den är energieffektiv i den meningen att energi och naturresurser förbrukas sparsamt. Beräkningar ska användas för att visa att minimikraven på energiprestanda blir uppfyllda. När energiprestandan bestäms ska de olika energimängderna omvandlas till adderbar form med hjälp av koefficienter för energiformerna (*energiformsfaktorer*). Energiformsfaktorn för varje energiform ska bestämmas utifrån en bedömning av förbrukningen av primärenergi, främjandet av förnybar energi och uppvärmnings-sätt med avseende på den allmänna effektiviteten i energiproduktionen. De byggprodukter och installationstekniska system som används i byggnaden samt deras reglage och mätare ska vara sådana att energiförbrukningen och effektbehovet förblir låga när byggnaden och dess system används för avsett syfte och sådana att energiförbrukningen kan följas.

En ny byggnad bestående av en takförsedd konstruktion med väggar, för vilken energi används för att påverka inomhusklimatet ändamålsenligt, ska projekteras och uppföras som nära-nollenergibyggnad. När en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som kräver bygglov eller åtgärdstillstånd, ska dess energiprestanda förbättras om det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart. Kraven tillämpas dock inte på

1) byggnader med en våningsyta som är mindre än 50 kvadratmeter,

2) bostadshus för fritidsboende som är avsedda för användning mindre än fyra månader per år,

3) sådana byggnader som uppförs på platsen för viss tid eller tillfälliga byggnader som ska användas högst två år,

4) industribyggnader och verkstäder,

5) jordbruksbyggnader som inte är avsedda för boende och som har ett lågt energibehov eller används inom en sektor som omfattas av ett nationellt sektorsavtal om energiprestanda,

6) byggnader som används för andakt och religiös verksamhet,

7) byggnader som är skyddade med stöd av lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010), en skyddsbestämmelse i en plan eller upptagande på världsarvslistan enligt konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987) som del av en utvald miljö, eller på grund av deras särskilda arkitektoniska eller historiska värde, i den mån överensstämmelse med vissa minimikrav avseende energiprestanda skulle medföra oacceptabla förändringar av deras särdrag eller utseende.

Närmare bestämmelser om de numeriska värdena på energiformsfaktorerna får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Genom förordning av miljöministeriet får det utfärdas sådana närmare bestämmelser som behövs för uppförande av nya byggnader, reparation och ändring av byggnader och ändring av byggnaders användningsändamål i fråga om

1) minimikrav på byggnaders, byggnadsdelars och installationssystems energiprestanda och hur de ska räknas ut i fråga om en byggnad,

2) utgångspunkter och utredningar för energiberäkningar,

3) mätning av energiförbrukning och bidragande faktorer,

4) kravnivå på energiprestanda utifrån byggnaders användningsändamål och med hänsyn till sparsam förbrukning av naturresurser,

5) byggprodukter,

6) förbättrad energiprestanda när en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart.

Denna lag träder i kraft den 20 . De bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna tillämpas till och med den 31 december 2017.

Helsingfors den 20 oktober 2016

Statsministerns ställföreträdare, utrikesminister

Timo Soini

Kommunikationsminister Anne Berner

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 117 g §, sådan den lyder i lag 958/2012, och
fogas till lagen en ny 115 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

115 a §

Nära-nollenergibyggnad

Med nära-nollenergibyggnad avses en byggnad som har mycket hög energiprestanda, som bestäms i enlighet med bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. Nära nollmängden eller den mycket låga mängden energi som krävs ska i hög grad tillföras i form av energi från förnybara energikällor, inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten.

117 g §

117 g §

Energiprestanda

Energiprestanda

Den som påbörjar ett byggprojekt ska se till att byggnaden på det sätt som användningsändamålet förutsätter projekteras och uppförs så att den är energieffektiv i den meningen att energi och naturresurser förbrukas sparsamt. Beräkningar i fråga om energiförbrukning, energiförlust och energiform ska användas för att visa att minimikraven på energiprestanda blir uppfyllda. När koefficienterna för de energiformer som används i en byggnad (energiformsfaktorer) bestäms uppskattas förbrukningen av primärenergi, främ-

Den som påbörjar ett byggprojekt ska se till att byggnaden på det sätt som användningsändamålet förutsätter projekteras och uppförs så att den är energieffektiv i den meningen att energi och naturresurser förbrukas sparsamt. Beräkningar ska användas för att visa att minimikraven på energiprestanda blir uppfyllda. När energiprestandan bestäms ska de olika energimängderna omvandlas till ad-derbar form med hjälp av koefficienter för energiformerna (energiformsfaktorer). Ener-giformsfaktorn för varje energiform ska be-

jandet av förnybar energi och uppvärmnings-sätt med avseende på den allmänna effektiviteten i energiproduktionen. De produkter och installationstekniska system som används i byggnaden samt deras reglage och mätare ska vara sådana att energiförbrukningen och effektbehovet förblir låga när byggnaden och dess system används för avsett syfte och sådana att energiförbrukningen kan följas.

Energiprestanda ska förbättras när en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som kräver bygglov eller åtgärdstillstånd enligt denna lag, om det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart. Denna skyldighet gäller inte de kategorier av byggnader som avses i artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och inte heller byggnader vars användningsändamål oskäligt försvåras om det krävs bättre energiprestanda.

stämmas utifrån en bedömning av förbrukningen av primärenergi, främjandet av förnybar energi och uppvärmningssätt med avseende på den allmänna effektiviteten i energiproduktionen. De byggprodukter och installationstekniska system som används i byggnaden samt deras reglage och mätare ska vara sådana att energiförbrukningen och effektbehovet förblir låga när byggnaden och dess system används för avsett syfte och sådana att energiförbrukningen kan följas.

En ny byggnad bestående av en takförsedd konstruktion med väggar, för vilken energi används för att påverka inomhusklimatet ändamålsenligt, ska projekteras och uppföras som nära-nollenergibyggnad. När en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som kräver bygglov eller åtgärdstillstånd, ska dess energiprestanda förbättras om det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart. Kraven tillämpas dock inte på

1) byggnader med en våningsyta som är mindre än 50 kvadratmeter,

2) bostadshus för fritidsboende som är avsedda för användning mindre än fyra månader per år,

3) sådana byggnader som uppförs på platsen för viss tid eller tillfälliga byggnader som ska användas högst två år,

4) industribyggnader och verkstäder,

5) jordbruksbyggnader som inte är avsedda för boende och som har ett lågt energibehov eller används inom en sektor som omfattas av ett nationellt sektorsavtal om energiprestanda,

6) byggnader som används för andakt och religiös verksamhet,

7) byggnader som är skyddade med stöd av lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010), en skyddsbestämmelse i en plan eller upptagande på världsarvslistan enligt konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (FördrS 19/1987) som del av en utvald miljö, eller på grund av deras särskilda arkitektoniska eller historiska värde, i den mån överensstämmelse med vissa minimikrav avseende energiprestanda skulle medföra oacceptabla förändringar av deras särdrag eller utseende.

Närmare bestämmelser om de numeriska värdena på energiformsfaktorerna får utfär-

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) minimikraven på byggnaders, byggnadsdelars och installationssystemers energiprestanda och hur de ska räknas ut i fråga om en byggnad,
- 2) utgångspunkterna för energiberäkningar,
- 3) överensstämmelse med gällande föreskrifter,
- 4) utredningar,
- 5) byggnaders uppvärmningssystem och andra installationstekniska system,
- 6) förbättring av energiprestanda och mätning av energiförbrukning,
- 7) avgränsning av kravens tillämpningsområde i fråga om byggnadskategorier och byggnader,
- 8) kravnivå på energiprestanda utifrån byggnaders användningsändamål,
- 9) byggprodukter,
- 10) avgränsning av tillämpningsområde och uppställande av kravnivå utifrån byggnaders användningsändamål.

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

Genom förordning av statsrådet.

Genom förordning av miljöministeriet får det utfärdas sådana närmare bestämmelser som behövs för uppförande av nya byggnader, reparation och ändring av byggnader och ändring av byggnaders användningsändamål i fråga om

- 1) minimikrav på byggnaders, byggnadsdelars och installationssystemers energiprestanda och hur de ska räknas ut i fråga om en byggnad,
- 2) utgångspunkter och utredningar för energiberäkningar,
- 3) mätning av energiförbrukning och bidragande faktorer,

4) kravnivå på energiprestanda utifrån byggnaders användningsändamål och med hänsyn till sparsam förbrukning av naturresurser,

- 5) byggprodukter,
- 6) förbättrad energiprestanda när en byggnad repareras eller ändras eller dess användningsändamål ändras på ett sätt som är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart.

Denna lag träder i kraft den 20 . De bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna tillämpas till och med den 31 december 2017.
