



Ympäristöministeriö

Viite:

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 13.3.2026, VN/18993/2024

Asia:

Oikeuskanslerin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennusten energiatehokkuudesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennusten energiatehokkuudesta.

Esityksen tavoitteena on panna täytäntöön uudelleen laaditun rakennusten energiatehokkuusdirektiivin 9 artiklan vaatimukset olemassa olevien muiden kuin asuinrakennusten energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksista eli energiatehokkuuden enimmäiskynnysarvoista, direktiivin 10 artiklan vaatimukset aurinkoenergian käyttöönotosta rakennuksissa sekä säätää myös edellytyksistä, joiden perusteella rakennusten energiatehokkuutta ja aurinkoenergian käyttöönottoa koskevista vaatimuksista olisi mahdollista poiketa, jos se olisi tarkoituksenmukaista. Esityksen tavoitteena on siten direktiivin täytäntöönpanon kautta parantaa rakennuskannan energiatehokkuutta, lisätä aurinkoenergian käyttöä rakennuksissa sekä vähentää rakennuksista aiheutuvia päästöjä direktiivin vaatimusten mukaisesti.

Esitysluonnos on monin paikoin viimeistelemätön. Jatkovalmistelussa olisikin syytä kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin.

Luonnoksen 1 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Pykälään on kuitenkin kirjoitettu vain soveltamisalan rajausta, mutta siitä puuttuu itse soveltamisala kokonaan. Tavanomaiseen tapaan pykälässä tulisi ensi määrittellä, mihin laki soveltuu, ja tämän jälkeen siitä voitaisiin poiketa soveltamisalaa rajaamalla.

Määritelmiä koskevassa 2 §:ssä voisi vielä jatkovalmistelussa pohtia, olisiko tarpeen määrittellä myös ”pohjakerroksen hyötypinta-ala”, joka on nyt määritelty vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevassa 5.1 luvussa, ja ”muu kuin asuinrakennus”, joita kuitenkin käytetään myöhemmin laissa.

Samassa pykälässä käytetty ”rakennuksen” määritelmä on melko laaja, ja erilainen kuin esimerkiksi rakentamislaissa omaksuttu määritelmä. Lisäksi ilmaisu ”jonka sisäympäristön ylläpitämiseen käytetään energiaa” on merkityssisällöltään hieman monitulkintainen. Mitä ”sisäympäristön ylläpitäminen” konkreettisesti tarkoittaa? Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tämä määritelmä vastaisi rakennuksen energiatehokkuusdirektiivin määritelmää.

Määritelmiä koskevan 2 §:n 4 kohdassa käytetään termiä ”energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset”, kun taas lakiehdotuksen 3 §:ssä käytetään termiä ”energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset”. Mikäli jotain määritellään, tulee laissa jatkossa käyttää tätä määriteltyä termiä.

Luonnoksen 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset muissa kuin asuinrakennuksissa. Pykälän 3 momentin mukaan rakennuksen energiatehokkuuden alittuminen on osoitettava energiatodistuksella viranomaisen pyynnöstä. Lainkohdassa ei ole säännelty, mikä viranomainen voi tällaisen pyynnön esittää.

Samassa momentissa todetaan, että vastuu energiatodistuksen esittämisestä on sillä, jolla on rakennuksen kunnossapitovastuu lain tai sopimuksen nojalla. Tässä on huomattava, että vastuu energiatodistuksen esittämisestä ei ole kuitenkaan sama asia kuin vastuu energiatehokkuuden vähimmäisvaatimusten täyttämisestä. Liittykö energiatodistuksen hankkimiseen tai esittämiseen jotain sellaista erityisvaikeutta, että vastuu sen esittämisvelvollisuudesta on syytä säätää tällä tarkkuudella, ja jos liittyy, niin onko tämä vastuusäännös sen esittämisvelvollisuudesta vaikeudetta rakennuksen haltijan toteutettavissa kaikissa tilanteissa?

Samana pykälän 4 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää vapautuksen säädettyjen vaatimusten noudattamisesta. Tältä osin perusteluissa viitataan rakentamislupamenettelyyn, mikä ei sääntelystä muuten ilmene ja on siten epäselvää. Tältä osin kunnan rakennusviranomainen tekee siis hallintopäätöksen, johon saa hakea muutosta. Ehdotetusta laista puuttuu säännös muutoksenhausta. Se ei sinänsä estä muutoksenhakua,

joskin se oikeusturvan toteutumisen varmistumiseksi yleensä vähintäänkin sen informatiivisen luonteen vuoksi lakiin lisätään. Tässä tapauksessa, kun päätöksentekijänä on kunnan rakennusvalvontaviranomainen, niin muutoksenhakusäännöksen puuttuessa muutoksenhaku tapahtuu kuntalain mukaisesti. Jatkovalmistelussa voisi vielä pohtia, onko kunnallisvalitus sopivin muutoksenhakukeino tällaisen yksittäisen poikkeuksen hakemista koskevassa asiassa. Laissa ei ole myöskään säännöksiä esimerkiksi hallintopäätöksen maksullisuudesta eikä esitysluonnoksessa ole pohdintaa oikaisuvaatimusvaiheen soveltumisesta tämäntyyppiseen asiaan.

Samanaikaisesti mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen myöntämä vapautus voi koskea vain rakennuksen energiatehokkuuden parantamista. Tämä tarkoittanee, että vapautusmahdollisuus koskee vain olemassa olevia rakennuksia. Lainkohdan perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, ettei vapautuksen hakemiselle ole asetettu määräaika, vaikka energiatehokkuuden täyttämiseksi on pykälän 1 ja 2 momentissa asetettu määräajat. Jatkovalmistelussa olisi ehkä vielä syytä pohtia, olisiko myös vapautushakemuksille syytä asettaa määräaika.

Samanaikaisesti pykälän 5 momentin mukaan vapautuksen saaneeseen rakennukseen on kuitenkin toteutettava sellaiset yksittäiset energiatehokkuutta parantavat toimenpiteet, joiden arvioidaan olevan toteutettavissa kustannustehokkaasti. Lainkohdassa ei tarkemmin avata, mikä taho tämän arvioi ja missä menettelyssä. Oletettavasti arviointi tapahtuu vapautuksesta tehtävän päätöksen yhteydessä, mutta tätä olisi syytä täsmentää lain ja perustelujen tasolla.

Luonnoksen 4 §:ssä säännellään aurinkoenergiasta rakennuksissa. Pykälän 2 momentin mukaan rakennuksen omistaja voi poiketa vaatimuksista, mikäli käyttöönotto ei ole taloudellisesti kannattavaa taikka teknisesti tai toiminnallisesti toteutettavissa. Rakennuksen omistajan on kunnan rakennusvalvontaviranomaisen pyynnöstä esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä. Tällainen sääntelymalli jättää siis rakennuksen omistajan harkintaan sen, poikkeako hän vaatimuksista. Kun edellytykset poikkeamiselle ovat tulkinnanvaraisia, tämän sääntelyratkaisun toimivuutta tulisi vielä jatkovalmistelussa vakavasti harkita.

Lisäksi se, että rakennuksen omistajan on kunnan rakennusvalvontaviranomaisen pyynnöstä esitettävä tarpeellinen selvitys poikkeamisen edellytysten täyttymisestä ei vielä itsessään tarkoita, että kunnan rakennusvalvontaviranomaisella olisi mitään toimivaltaa tähän selvitykseen jollakin tavalla reagoida, jos se on rakennuksen omistajan kanssa eri mieltä siitä, että täytyvätkö poikkeamisen edellytykset. Näin rakennettuna sääntely jättää rakennuksen omistajalle täysin vapaat kädet poiketa aurinkoenergiälaitteistojen käyttöönottamisesta, joten sääntely ei liene kovin tehokasta eikä näin toteutettuna mahdollisesti edes täytä energiatehokkuusdirektiivin 10 artiklan velvoitteita.

Luonnoksen 5 §:ssä säädettäisiin pakkokeinoista ja seuraamuksista. Jatkovalmistelussa pykälän muotoilua tulisi vielä pohtia siltä kannalta, että olisi selkeämpää säännellä viranomaisen valvontavaltuuksista kyseisessä laissa ilman lainsäädännön kokonaisuutta tarpeettomasti monimutkaistavaa viittaussäännöstä toisen lain mukaisiin valvontakeinoihin. Jos tällaista viittaussäännöstä kuitenkin käytetään, niin nyt sääntely koskee vain uhkasakkoa ja teettämisuuhkaa, eikä valtuutusta itse päävelvoitteesta määräämiseen ole annettu. Pykälässä olisi suositeltavaa säännellä tarkemmin, minkä lainkohdan rikkomiseen viranomainen voi puuttua hallintopakolla.

Voimaantuloa koskevassa 6 §:ssä on perusmuotoinen voimaantulosäännös, mutta se on tarpeettomasti toistettu myös 7 §:n jälkeen numeroimattomana voimaantulosäännöksenä.

Siirtymäsäännöksiä koskevassa 7 §:ssä ehdotetaan ensinnäkin vain yhtä siirtymäsäännöstä. Ehdotetussa siirtymäsäännöksessä mainitaan ensimmäisen kerran koko laissa ”rakentamislupahakemus”. Jatkovalmistelussa olisi aiheellista vielä pohtia, mitä säännöksiä ennen lain voimaantuloa koskevien hakemusten käsittelyssä ei sovellettaisi, kun lain aineellisissa säännöksissä, eli 3 ja 4 §:ssä on määrääjat, minkä puitteissa niitä on noudatettava uusissa ja olemassa olevissa rakennuksissa. Siirtymäsäännöksen tarkoitus jää siten epäselväksi, kun tarkoitus ei liene kuitenkaan poiketa tämän lain velvoitteista ikuisesti niiden rakennusten osalta, joiden lupahakemus sattuu olemaan vireillä juuri lain voimaantulohetkellä.

Lisäksi, kun lakiehdotuksesta 3 §:ään esitettyjen huomautusten mukaisesti puuttuvat kaiken kaikkiaan muutoksenhakusäännökset, ei myöskään säätämisyjärjestysperusteluissa ole käsitelty oikeusturvaa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm