



01 06

Lausunto

08.02.2021

HEL 2020-013950 T 00

Asia: VN/9330/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista

Helsingin kaupunki antaa liikenne- ja viestintäministeriölle seuraavan lausunnon koskien hallituksen esitysluonnosta laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esiin nostetut kansallisen toimeenpanoon liittyvät linjaukset ovat Helsingin hiilineutraaliustavoitteiden kannalta kannatettavia. Julkisten ajoneuvojen ja liikennepalveluhankintojen vähäpäästöisyyden edistäminen on erittäin tärkeää ja on myönteistä, että hallituksen esitys vastaa laajalti puhtaiden ajoneuvojen direktiivin kunnianhimon tasoa. Helsingin kaupunki näkee, että kuntien pitääkin olla suunnannäyttäjiä vähäpäästöisten ajoneuvojen hankinnassa ja direktiivin implementointi edistää vähäpäästöisten ajoneuvojen osuuden lisäämistä kunnissa. Samalla valtion tulee tukea kuntien ilmastotyötä ja mahdollistaa siirtymä kohti kestävää ja hiilineutraalia liikennejärjestelmää.

Helsingin kaupunki edistää liikenteen vähäpäästöisyyttä kunnianhimoisesti: Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 tavoitteena on, että liikennejärjestelmän vähäpäästöisyys etenee ja terveydelle haitalliset päästöt vähenevät selvästi. Kaupungin tavoitteena on myös olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Liikennesektorilla tavoitellaan kasvihuonekaasujen 69 prosentin

päästövähennystä (2005–2035). Vähäpäästöisen ja sähköisen liikenteen edistäminen sisältyy myös useisiin Helsingin ohjelmiin, muun muassa Hiilineutraali Helsinki 2035 –toimenpideohjelmaan, Helsingin kaupungin ilmansuojelusuunnitelmaan 2017–2024 ja Helsingin meluntorjunnan toimintasuunnitelmaan 2018–2022.

Helsingillä on myös useita toimenpiteitä, joilla edistetään kaupungin omien ajoneuvojen vähäpäästöisyyttä. Esimerkiksi Stara logistiikka on luonut Hiilineutraali Helsinki -tavoitteiden mukaisen sähköistymisen tiekartan, jonka avulla Helsingin omat leasing-ajoneuvot sähköistetään vuoteen 2027 mennessä. Sosiaali- ja terveystoimiala, kaupunkiympäristön toimiala ja Stara logistiikka ovat vuoden 2020 syksyllä aloittaneet yhteisen projektin, jossa uudistetaan kalustoa sähköiseksi. Vuoden 2021 tavoitteena on 55 kotihoidon henkilöauton uudistaminen täyssähköautoiksi.

Lakisääteisten palveluiden tuottaminen

Direktiivin toimeenpano ei saa vaikuttaa kohtuuttomasti palvelujen saatavuuteen. Tämä on tärkeää, sillä saatavuus vaikuttaa erityisesti herkkien väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen.

Henkilö- ja pakettiautoja käytetään paljon lakisääteisiin palveluihin, muun muassa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain piirissä oleviin palveluihin. Helsingissä on tällaisessa ajossa parhaillaan noin 250 ajoneuvoa, joista reilu puolet on invavarusteltuja ajoneuvoja. Näitä ei toistaiseksi saa sähkökäyttöisinä. Helsinki esittää, että kuvatun tyyppiset erikoisajoneuvot tulisi mahdollistaa myös vaihtoehtoisilla polttoaineilla.

Vähäpäästöisyyskriteerit täyttävien pakettiautojen saatavuus

Hallituksen esitysluonnoksen vaatimukset pakettiautoille ovat kunnianhimoiset ja Helsinki pitää niitä tärkeinä kannustimina liikenteen sähköistymiselle kunnissa.

Helsingin seudulla palveluntuottajat ovat ottaneet ympäristökriteerit huomioon jo ennen direktiivin implementoimista esimerkiksi Euro 6 -päästöluokituksen sekä ruoan jakelussa tarvittavan kuormatilan lämpösäätelyvaatimuksen mukaisesti.

Helsinki kannattaa yleisesti nyt esitettyjä 50g/km ja 0g/km CO2-kriteerejä sähköistymisen edistämiseksi henkilöautojen osalta, mutta samalla markkinoiden tämänhetkinen tilanne nostaa esiin kysymyksen täyssähköisten ja ladattavien hybridipakettiautojen saatavuudesta etenkin ensimmäisellä hankinta-ajanjaksolla.

Markkinoilla on tällä hetkellä saatavilla vain niukasti CO2-kriteerit täyttäviä pakettiautoja. Jakelupalveluja tarjoavien yritysten pakettiautokanta on pääasiassa dieselpohjaista, mutta markkinoilla ei ole saatavilla jakelutoimintaan CO2-kriteerejä täyttäviä diesel- tai bensiinikäyttöisiä pakettiautoja. Sähkökäyttöisten pakettiautojen mallistojen kasvaminen ja myynti on puolestaan vasta alkanut. Sähköisissä pakettiautoissa ongelmaksi voi myös nousta ajoneuvojen tehokkuuden riittävyys raskaiden kuormien kuljettamiseen.

Yhden vaatimuksen asettaminen määrääväksi kriteeriksi hankinnassa voi vääristää kilpailuasetelmaa ja jopa johtaa epätarkoituksenmukaisiin ja kalliisiin hankintoihin.

Helsinki ehdottaa, että pakettiautojen kriteereitä lavennetaan ensimmäiselle hankinta-ajanjaksolle yhteneväiseksi kuorma-autojen kanssa: ”Ympäristöystävälliseksi määritellään ajoneuvo, joka kulkee vaihtoehtoisella polttoaineella kuten sähkö, vety, kaasu tai biopolttoaine.” Tämä on tärkeää, koska suurin osa pääkaupunkiseudun jakelusta suoritetaan pakettiautoilla. Näin takaamme päästöjen vähentämisen lisäksi myös tasapuolisen kilpailuttamismahdollisuuden palvelutarjoajien kesken.

CPV-koodit ja M2-ajoneuvot

Helsinki toivoo selkeyttä hankintanimikkeistön eli CPV-koodien käyttöön. Hallituksen esitysluonnoksessa on listattu selkeästi direktiivin soveltamisalan piirissä olevien palveluhankintojen CPV-koodit. Käytännössä CPV-koodien käyttö jättää kuitenkin tulkinnanvaraa, sillä on hankintayksiköstä kiinni, minkä CPV-koodin alla he hankintansa tekevät. Tällöin on mahdollista, että osa lain piiriin halutuista ajoneuvoista jää vaatimusten ulkopuolelle.

Helsinki toivoo lisäksi, että suuntakuljetuksille (samassa kyydissä kulkee moneen kuljetuskategoriaan lukeutuvaa lastia) allokoimiselle esitettäisiin selkeämmät säännöt. Tällä hetkellä kuljetusten kategorisoiminen on hankalaa, koska luokittelu perustuu siihen, että kuljetuksella on pääasiallisesti vain yksi tai ainakin selvästi pääasiallinen kuljetustarkoitus.

M2-ajoneuvot (pikkubussit) ovat mukana direktiivissä, mutta niitä ei ole sisällytetty luonnokseen hallituksen esityksestä. Helsinki toivoo tarkennusta M2-ajoneuvojen tilanteeseen.

Kustannusvaikutukset kunnille

CVD:n kansallisessa toimeenpanossa vastuu uusien vaatimusten toteutuksessa on kunnilla. Helsinki haluaa painottaa, että lain soveltaminen tulee varsinkin alkuvaiheessa nostamaan palvelujen järjestämisen kustannuksia huomattavasti etenkin pakettiautojen osalta. Ensimmäisen hankintajakson aikana ollaan vielä tilanteessa, jossa markkinat jatkavat kehittymistään ja kohtuullisen hintaisia ajoneuvoja kaikissa kokoluokissa on vasta tulossa saataville.

Sitovien tavoitteiden ja samalla kuntien tehtävien kasvattaminen pitää huomioida rahoituksessa (valtionosuusjärjestelmä, tuet). Vaihtoehtoisten ja vähäpäästöisten polttoaineiden latausverkon kehittämiseen pitää olla saatavissa sekä kansallista että EU-rahoitusta.

Myös kaluston jälkivarustelu eli niin kutsutut e-retrofit -ajoneuvot tulisi laskea mukaan vähäpäästöiseksi luokiteltaviin ajoneuvoihin. Jos laskennan rajausta tehdään vain uutena hankittaviin ajoneuvoihin, vaikeuttaa tämä huomattavasti erityisesti kuorma-autojen sähköistämistä. Kaupunkien hankintayksiköillä on nykyisin merkittävä määrä omaa kalustoa, jonka elinkaari jatkuu vielä ensimmäisen hankintajakson jälkeen. Tehdasvalmisteisten sähkökuorma-autojen hankintahinta on tällä hetkellä varsin korkea, kun taas jälkivarustelutekniikat ovat elinkaarikustannuksiltaan selkeästi alemmat. E-retrofit -autoillakin päästään lain tavoitteen mukaisiin lopputuloksiin, joten varsinaista perustetta rajaamiselle ei ole.

Latausinfrastruktuurin tarve ja sen vaikutukset kustannuksiin

Vaihtoehtoisten polttoaineiden latausinfrastruktuurin kehittämisellä on suuri merkitys, jotta vähäpäästöiset ajoneuvot ovat tehokkaasti käytössä ja siirtymä kestävämpiin ja puhtaampiin polttoaineisiin onnistuu. Hallituksen esitysluonnoksen kustannusarviossa ei ole huomioitu, että kunnat joutuvat rakentamaan merkittävän määrän latausinfraa toteuttaakseen lain vaatimukset. Latausinfraan kustannukset ovat merkittävä osa sähköautoihin siirtymisen kustannuksia.

Riittävän tehokas latausinfrastruktuuri kasvattaa täyssähköautojen käytön joustavuutta, mutta myös kasvattaa infrastruktuurin rakentamista. Ajoneuvojen on myös tuettava riittävän tehokasta lataamista, mikä puolestaan osaltaan saattaa nostaa kaluston hintaa.

Helsinki toivoo, että hallituksen esitys huomioisi latausinfrastruktuurista aiheutuvat kustannukset ja mahdollistaisi kustannusten riittävän kompensoinnin.

Raportointiin ja sanktiointiin liittyvät epävarmuustekijät

Raportoinnin suorittaminen HILMA:n jälki-ilmoituksella on kannatettavaa. Helsingin kaupungin toiveena on, että raportoinnista tehdään hankintayksiköille mahdollisimman yksinkertaista. Etenkin puitesopimusten raportointiin liittyy kuitenkin tiettyjä epäselvyyksiä, joihin toivomme selkeyttä lopulliseen tekstiin.

Raportointi- ja sanktiojärjestelmää pitää kehittää yhdessä kuntien kanssa arvioiden samalla järjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita.

Hankintayksikkö tekee EU-jälki-ilmoitukset siinä vaiheessa, kun hankintasopimukset on saatu valmiiksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaituksen (Staran) henkilöautojen puitejärjestely on kalenterivuoden pituinen. Autoja ostetaan sopimuskauden aikana ilmenevien tarpeiden mukaisesti. Näin ollen hankintojen kokonaismäärät ovat tiedossa vasta sopimuskauden lopulla. Helsinki näkee edellä mainitun esimerkin kaltaisessa tilanteessa mahdottomana tietää varmasti jo jälki-ilmoituksen tekovaiheessa vähäpäästöisten ajoneuvojen hankintamääriä.

Toinen epäselvä tapaus ovat liikennepalvelutilaukset ja liikkuminen palveluna (MaaS) suhteessa vaadittuun raportointiin. Millä tasolla hankintayksiköllä tulee olla tiedossa, millä kalustolla palvelua on toteutettu, jotta vaadittu raportointi voidaan toteuttaa? Tällä hetkellä sopimukset on voitu laatia esimerkiksi niin, että sopimuksessa määritellään kaluston minimitaso päästöjen suhteen ("Ei saa päästää enemmän kuin x gCO₂/km"), joka todennetaan kalustotyyppiluettelolla ("Meillä käytössä palvelussa ajoneuvomallit A, B ja C, jotka täyttävät ehdon"). Tästä kalustotyyppiluettelosta ei kuitenkaan saada jaotelluksi, millä prosenttiosuudella palvelua on ajettu ajoneuvomalleilla A, B ja C, vaan yritys lähettää valikoimastaan työhön kulloinkin vapaana olevan auton.

Sanktioinnin osalta Helsinki toivoo selkeytystä hallinnolliseen seuraamusmaksuun. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa ei tällä hetkellä avata termejä "vähäinen", "pätevä syy" tai "kohtuuton". Termien epäselvyyden takia ei ole mahdollista päätellä, missä tapauksissa hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään ja missä ei. Lisäksi Helsinki toivoo selkeytystä tilanteeseen, jossa hankintamenettely ei yrityksistä huolimatta tuota tulosta. Miten hankintayksikön tulee toimia tilanteessa, jossa se ei saa yrityksistään huolimatta hankittua puhtauden vaatimukset täyttävää kalustoa?

Kuntien tytär yhteisöt

Helsinki toivoo selkeyttä siihen, kuuluvatko kuntien tytär yhteisöt puhtaiden ajoneuvojen direktiivin soveltamisalaan ja mitkä vaatimukset niitä koskevat. Nykyisessä hallituksen esitysluonnoksessa tästä ei ole selkeästi linjattu. Tytär yhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jossa Helsingin kaupungilla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta. Kaupungilla on määräysvalta yhteisössä, kun sillä on enemmän kuin 50 prosenttia yhteisön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Kaupungilla on määräysvalta myös silloin, kun kaupungilla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä yhteisön tai säätiön hallituksessa.

Helsinki toivoo myös selkeyttä lain edellytysten toteutumisen seurantaan tytär yhteisöjen tapauksessa. Helsinki esittää, että lain edellytysten toteutumista tulisi arvioida tytär yhteisöjen hankintojen osalta erillään kaupungista, sillä kaupungin tytär yhteisöt ja -säätiöt ovat itsenäisiä juridisia henkilöitä.

Esityksen linkittyminen muihin ohjelmiin ja tiekarttoihin

Liikenteen sähköistymistä edistetään useissa valtion toimissa. Helsinki painottaa, että näistä ohjelmista ja tiekartoista tulee muodostua yhteneväinen ja kansallisia liikenteen tavoitteita tukeva kokonaisuus. Kuten aiemmin tässä lausunnossa on esitetty, hallituksen esityksen luonnoksessa liittyen puhtaiden ajoneuvojen direktiivin implementointiin ei ole tarpeeksi kattavasti huomioitu latausinfraa tai sen aiheuttamia lisäkustannuksia kunnille. Onkin tärkeää, että vähintään valtion muut toimet tuovat tarpeeksi tehokkaita toimenpiteitä latausinfraan lisäämiselle. Valtion fossiilittoman liikenteen tiekartan ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman pitäisi esimerkiksi ottaa huomioon direktiivin implementoinnista kunnille aiheuttamat lisätarpeet ja -kustannukset latausinfraan rakentamisesta.

Lausunnon valmistelu

Lausunnon ovat valmistelleet yhteistyössä kaupunginkanslia, sosiaali- ja terveystoimiala, kaupunkiympäristön toimiala, kulttuuri- ja vapaa-ajan toimiala, Helsingin kaupungin rakentamisliikelaitos Stara, Helsingin kaupungin Palvelukeskus-liikelaitos sekä HKL-liikelaitos. Lausunnon valmistelua ovat koordinoineet Karoliina Isoaho ja Satu Turula kaupunkiympäristön toimialan ympäristöpalveluista. Lausuntoa varten ei ole kuultu Helsingin kaupungin tytär yhteisöjä.

Isoaho Karoliina
Helsingin kaupunki