

Päiväys/ 26.5.2014
Datum

Dnro/Dnr TRAFI/10366/04.04.05.03/2014

Viite/ TEM/877/03.01.01/2014
Referens**Työ- ja elinkeinoministeriö**
kirjaamo@tem.fi**Hallituksen esitys eduskunnalle energiatehokkuuslaiksi ja laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muuttamisesta**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Liikenteen turvallisuusvirasto Trafia lausumaan hallituksen esityksestä eduskunnalle energiatehokkuuslaiksi ja laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muuttamisesta. Trafi on osallistunut energiatehokkuusdirektiivin täytäntöönpanoa liikenteen alalla koskevaan keskusteluun erillisessä liikenteen pakollisia katselmuksia käsittelevässä työryhmässä ja toimittanut kantojaan valmistelijoiden tietoon. Trafi esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa ja kiinnittää erityisesti huomiota esityksen seuraaviin kohtiin:

Yleiset kommentit

Esityksen tavoitteena on parantaa energiatehokkuutta ja edistää loppukäyttäjien energian tehokasta ja säästäväistä käyttöä. Energiatehokkuuspolitiikkaa on Suomessa toteutettu pitkälti markkinaehtoisesti vapaaehtoisten energiatehokkuussopimusten ja energiakatselmusjärjestelmien kautta. Myös liikennesektorilla on käytössä vapaaehtoisia energiatehokkuussopimuksia joukkoliikenteen ja tavarakuljetusten ja logistiikan alalla. Muutamia energiakatselmuksia on puolestaan toteutettu kuljetusketjuille, joille on kansallisesti luotu katselmuksmalli.

Liikenteen alalla energiatehokkuustoimia toteutetaan myös muun muassa päästökaupan ja muiden energiatehokkuutta koskevien kansainvälisten ja EU-normien kautta. Trafi on valmistelun yhteydessä tuonut usein esille kansainvälisen liikenteen näkökulmaa ja tarvetta koordinoida lähestymistapaa muiden jäsenvaltioiden kanssa sen varmistamiseksi, että kansallisessa lainsäädännössä ei aseteta muita jäsenvaltioita tiukempia tai niistä suuresti poikkeavia vaatimuksia liikenteen alan yrityksille. Tästä näkökulmasta Trafi on huolestunut yleisperustelujen toteutuksesta, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat ottaneet erilaisia keinoja direktiiviin vaatimusten täyttämiseksi ja siihen tosiasiaan, että direktiiviin tulkinta on monin kohdin erilainen eri jäsenvaltioissa sekä komissiossa.

Monet jäsenvaltiot aikovat käyttää energiakatselmusten pohjana EN 16247 standardia, jonka käyttö Suomessa on arvioitu mahdottomaksi. Trafi on omalta osaltaan arvioinut standardia liikenteen näkökulmasta ja toivoo, että kansallisella sääntelyllä nyt tavoiteltu yksinkertaisempi ja kuljetusyrityksille helpompi malli toimii myös käytännössä halutulla tavalla. Trafi toivoo, että se ei aseta esimerkiksi kansainvälisessä liikenteessä toimivia kuljetusyrityksiä eriarvoiseen asemaan

suhteessa muiden jäsenvaltioiden kuljetusyrityksiin. Trafin näkemyksen mukaan rajat ylittävässä toiminnassa paras ratkaisu olisivat harmonisoidut standardit tai vähintään malli, joka ei estä niiden käyttöä yrityksen itse niin halutessa.

Energiatehokkuusdirektiivi edellyttää jäsenvaltioita edistämään myös pienten ja keskisuurten yritysten vapaaehtoisia energiakatselmuksia. Vaikka hallituksen esityksessä viitataan tämän osalta muun muassa vapaaehtoiseen energiategokkuussopimusjärjestelmään, jää ehdotettujen säännösten osalta epäselväksi kuinka direktiivin mukainen vapaaehtoisten energiakatselmusten edistäminen tehdään eri sektoreilla.

Energiategokkuuslain myötä energiakatselmustoiminta tulee pakolliseksi suurille yrityksille. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että energiategokkuusdirektiivin pakolliset energiakatselmukset poikkeavat merkittävästi Suomessa perinteisesti toteutetuista vapaaehtoisista energiakatselmuksista. Tästä syystä vapaaehtoisista energiakatselmuksista käytetään energiategokkuuslakia koskevassa esityksessä termiä kohdekatselmus erottamaan se pakollisista katselmuksista.

Trafi painottaa, että vapaaehtoinen ehdotetun 2 §:n mukaan lain soveltamisalaan kuulumaton järjestelmä tulisi selkeästi erottaa pakollisesta järjestelmästä. Tämä ei ole selvää esimerkiksi ehdotetun energiategokkuuslain 18 §:n ja yleisperustelujen edellä mainitun terminologisen erittelyn valossa.

Lopuksi Trafi huomauttaa, että ehdotettu energiategokkuuslaki sisältää monin paikoin päällekkäistä sääntelyä, joka voi aiheuttaa epäselvyyksiä lain soveltamisessa. Päällekkäistä sääntelyä on Trafin näkemyksen mukaan esimerkiksi 4 ja 6 §:ssä sekä 11 ja 31 §:ssä.

Yksityiskohtaiset kommentit

Yrityksen energiakatselmuksen vastuuhenkilön pätevöittäminen

Ehdotuksen 12 §:ssä säädetään yleisistä pätevyysvaatimuksista yrityksen energiakatselmusten vastuuhenkilöille ja 14 §:n 1 momentin mukaan yrityksen energiakatselmuksen vastuuhenkilöpätevyyttä haetaan Energiavirastolta. Ehdotetun 12 §:n 2 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Energiavirasto järjestää koulutuksen ja vastuuhenkilökokeen. Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *"Tarkoitus on myös, että Energiavirasto voi tarvittaessa hyödyntää Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin osaamista liikenteen alan yritysten vastuuhenkilökoulutuksen järjestämisessä"*.

Trafi toistaa jo valmisteluvaiheessa esille tuodun kantansa, jonka mukaan Trafi voi pienimuotoisesti avustaa koulutuksen alkuvaiheessa. Yleinen toteamus siitä, että Energiavirasto voi tarvittaessa hyödyntää Trafin osaamista, ei ole Trafin näkemyksen mukaan asianmukainen, sillä Trafin osallistumisesta tulee aina sopia erikseen Energiaviraston ja Trafin kesken. Näin ollen Trafi pyytää kyseisen maininnan poistamista pykälää koskevista yksityiskohtaisista perusteluista tai sen täsmentämistä vastaamaan valmisteluvaiheessa esille tuotua Trafin kantaa.

Kohdekatselmukset ja kohdekatselmusten vastuuhenkilöiden pätevyys

Energiategokkuuslakia koskevan ehdotuksen 5 §:n mukaan kohdekatselmus kohdistuu yhteen oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön energiankäyttökohteeseen, kuten rakennukseen, rakennusryhmään,

teollisuuslaitokseen tai sen osaan, liikennevälineeseen tai kuljetusketjuun. Toisaalta 6 §:n 4 momentissa säädetään, että kohdekatselmuksia ei tarvitse tehdä liikennevälineille, kuten lentokoneille, laivoille, junille ja autoille. Joka tapauksessa myös kuljetusyritysten muihin kohteisiin kuten rakennuksiin tulee tehdä kohdekatselmuksia. Toisaalta ehdotetut säännökset eivät myöskään kiellä kohdekatselmusten tekemistä liikennevälineille.

Ehdotetun 18 §:n 1 momentin mukaan kohdekatselmuksen vastuuhenkilönä saa 6 §:ssä tarkoitetussa yrityksessä tehdyssä yrityksen energiakatselmuksessa toimia henkilö, jonka pätevyys on asianomaisen viranomaisen toimesta todettu ja voimassa, ja joka on rekisteröity viranomaisen osoittamaan rekisteriin. Kun kohdekatselmuksen kohteena on liikenneväline tai kuljetustoiminta toimii Trafi ehdotuksen mukaan asianmukaisena viranomaisena. Ehdotettua 18 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kohdekatselmuksia koskevat vastuuhenkilöpätevyydet jäisivät edelleen asianomaisten viranomaisten määrättäväksi, koska nykyisiä käytössä olevia pätevoittämismenettelyjä ja niihin liittyviä koulutus- ja osaamisvaatimuksia ei haluta rajoittaa eikä säännöksillä haluta asettaa tarpeettomia rajoituksia tulevien menettelyjen kehittämiseksi.

Trafi huomauttaa, että Trafilla ei ole tällä hetkellä liikennesektorin vapaaehtoiisiin sopimusjärjestelyihin liittyviä pätevoittämistehtäviä. Lisäksi Trafille ei ole valmistelun aikana ilmaistu tarvetta siihen, että kuljetusyritysten energiakatselmuksen ja kohdekatselmusten vastuuhenkilöiden pätevoittäminen erotettaisiin toisistaan siten, että kohdekatselmusten vastuuhenkilöiden pätevoittäminen haluttaisiin Trafiin. Kohdekatselmusten vastuuhenkilöiden pätevoittämiseen liittyvä uusi tehtävä ei myöskään ole valmistelun aikana esille tuotujen, yritysten energiakatselmusten vastuuhenkilöiden pätevoittämiseen linjattujen Trafien kantojen mukainen ratkaisu. Trafi ei tunne syytä vastuuhenkilöiden pätevoittämisen erottelulle, sillä direktiivin 8 artiklassa säädetään vain yrityksen energiakatselmuksista. Trafi painottaa, että pakollisten katselmusten vastuuhenkilöiden pätevoittäminen, myös niihin kuuluvien kohdekatselmusten osalta tulisi olla yhdellä taholla eli Energiavirastolla ja säännös Trafista asianomaisena viranomaisena tulisi poistaa pykälästä.

Ehdotetun 18 §:n 2 momentin yleinen viittaus kuljetustoimintaan aiheuttaa epäselvyyttä myös siitä, pitäisikö Trafien vastata esimerkiksi kuljetusyritysten rakennuksiin kohdistuvien kohdekatselmusten vastuuhenkilöiden pätevoittamisestä. Trafilla ei ole rakennuksiin liittyvää osaamista eikä edes osaamista, jonka mukaan se voisi ehdotetun 18 §:n 3 momentin valossa *osoittaa*, että toisen 1 momentin mukaisen viranomaisen rakennustekniikan alalla päteväksi toteama kohdekatselmuksen vastuuhenkilö olisi pätevä myös Trafien toimialalla. Lisäksi perusteluissa käytetään termiä kuljetusketju pykälässä käytetyn termin kuljetustoiminta sijaan. Trafi huomauttaa, että kuljetustoiminta ja kuljetusketju eivät tarkoita samaa asiaa.

Ehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan pakolliseen yrityksen energiakatselmukseen on aina sisällytettävä vähintään yksi kohdekatselmus. Toisaalta 4 §:n 2 momentin mukaan yrityksen energiakatselmukseen on sisällytettävä erillisiä kohdekatselmuksia riittävästä määrästä yrityksen toimintoja ja 6 §:n 2 momentissa todetaan, että riittäväksi määräksi kohdekatselmuksia katsotaan määrä, joka kattaa riittävän otoksen yrityksen energiankäytöstä. Näin ollen pakolliseen katselmukseen sisältyy aina vähintään yksi kohdekatselmus ja säännös ”riittävästä otoksesta” aiheuttaa todennäköisesti suurten yritysten kohdalla tarpeen useammasta kuin yhdestä kohdekatselmuksesta. Nämä kohdekatselmukset eivät voi Trafien näkemyksen mukaan olla vapaaehtoisia vaikka yleisperustelujen mukaan juuri vapaaehtoisista katselmuksista käytetään termiä kohdekatselmus.

Epäselvyyttä Trafín kannan mukaan aiheuttaa myös se, että 18 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan energiakatselmustoiminnan edistämisestä asianomaisen viranomaisen omalla hallinnonalalla, mikä puolestaan viittaa vapaaehtoiseen järjestelmään. Lain 2 §:ssä säädetyn soveltamisalan mukaan laki ei koske vapaaehtoisia katselmuksia, eli pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Näin ollen jääkin epäselväksi, mitä 18 §:n säännöksillä tarkoitetaan ja onko kyse vapaaehtoisten kohdekatselmusten vastuuhenkilöiden päteväyttämisestä vai suurten yritysten pakollisten katselmusten pakollisten kohdekatselmusten vastuuhenkilöiden päteväyttämisestä.

Edelleen ehdotetun 18 §:n 3 momentin säännöksen mukaan muissa kuin 6 §:ssä tarkoitetuissa yrityksissä tehdyissä kohdekatselmuksissa noudatetaan asianomaisen viranomaisen vahvistamia määräyksiä. Trafi huomauttaa, että sille ei ole säädetty energiatehokkuuslakia koskevassa esityksessä eikä missään muussakaan laissa toimivaltaa antaa kyseisiä määräyksiä. Lisäksi lain soveltamisalaan kuuluvat 2 §:n mukaan vain suuret yritykset, niissä tehtävät energiakatselmuksien sekä energiakatselmusten vastuuhenkilöt. Näin ollen lain ei tulisi sisältää säännöksiä, jotka koskevat pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Trafi haluaa vielä kiinnittää huomiota 18 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan kohdekatselmusten vastuuhenkilöiden pätevyys tulee olla rekisteröity asiaomaisen viranomaisen osoittamaan rekisteriin. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko tällä ehdotetun 17 §:n mukaista Energiaviraston ylläpitämää rekisteriä yritysten energiakatselmusten vastuuhenkilöistä.

Pykälissä käytetyn terminologian osalta Trafi kiinnittää huomiota 5 §:n muotoiluun, jonka mukaan kohdekatselmus voi kohdistua myös luonnollisen henkilön käytössä olevaan kohteeseen. Koska lain soveltamisalaan kuuluvat vain suuret yritykset ja niiden energiakatselmuksien, Trafín näkemyksen mukaan parempi muotoilu voisi olla ”..yhteen 6 §:ssä tarkoitetun yrityksen energiankäyttökohteeseen..”.

Edelleen 6 §:n 4 momentin termien lentokone, laiva, juna ja auto sijaan tulisi käyttää termejä ilma-alus, alus, rautateiden liikkuva kalusto sekä ajoneuvo.

Valvonta

Energiatehokkuuslakia koskevan ehdotuksen 11 §:ssä säädetään suurten yritysten pakollisten energiakatselmusten valvonnasta. Sen 1 momentin mukaan Energiavirasto valvoo, että pakolliset yritysten energiakatselmuksien on tehty. Pykälän 2 momentissa säädetään Energiaviraston oikeudesta pyytää 6 §:ssä tarkoitettussa yrityksessä tehty yrityksen energiakatselmusraportti tarkastettavakseen. Samoin pykälän 3 momentissa säädetään, että Energiavirastolla on oikeus pyytää 6 §:ssä tarkoitettussa yrityksessä tehty kohdekatselmusraportti tarkastettavakseen. Edelleen pykälän 4 momentissa säädetään, että yrityksen energiakatselmusraportti tulee aina toimittaa asianomaiselle viranomaiselle, jos suuren yrityksen pakollisesta energiakatselmuksesta vastaa yrityksen oma työntekijä. Sellaisten yritysten kohdalla, jonka päätoimiala on liikennesektorilla, asianomaisena viranomaisena toimii Trafi.

Ehdotuksen mukaan Trafi suorittaa vaatimustenmukaisuuden valvontaa yritysten omien työntekijöiden tekemiin yritysten pakollisiin energiakatselmuksiin. Ehdotetun 11 §:n 1 momentin mukaisesti valvontavastuu on kuitenkin vain Energiavirastolla. Tämä toistetaan ehdotuksen 31 §:ssä, jonka mukaan Energiaviraston tehtävänä on valvoa energiatehokkuuslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja viranomaisten määräysten noudattamista.

Trafin näkemyksen mukaan ehdotuksen säännökset aiheuttavat epäselvyyttä valvontavastuista ja erityisesti siitä, mitä Trafin suorittamalla valvonnalla tarkoitetaan. Erityisinä kysymyksinä Trafi nostaa esille seuraavat kysymykset: Miten Trafi saa tietoonsa ne kuljetusyrietykset, joissa käytetään yrityksen sisäistä katselmoijaa? Mitä keinoja Trafilla on käytettävissään, jos kuljetusyriety ei toimita Trafiin pakollisen katselmuksen raporttia? Mitä keinoja Trafilla on käytettävissään tilanteessa, jossa kuljetusyrietyksen raportin mukaan katselmuks ei täytä sille säädettyjä minimivaatimuksia?

Lisäksi Trafi huomauttaa, että jatkossa pakollisia energiakatselmuksia voivat suorittaa myös muut kuin yrityksen omat vastuuhenkilöt. Jos kuljetusyrietyksen pakollisesta energiatehokkuuskatselmuksesta vastaa tällainen ulkopuolinen henkilö, raportti toimitetaan ehdotettujen säännösten valossa Energiavirastoon. Trafin valvontaroolia on lain valmistelun yhteydessä perusteltu sillä, että Energiavirastolla ei ole liikenteen sektorin osaamista. Tämän perusteella Trafin valvontavastuun rajaaminen vain yrityksen omien vastuuhenkilöiden suorittamiin katselmuksiin ei ole Trafin näkemyksen mukaan loogista.

Trafi toivoo, että keskustelua valvontaa koskevien roolien ja toimintamenettelyjen tarkentamiseksi jatketaan ennen lain antamista eduskunnan käsiteltäväksi.

Tiivistelmä Trafin kommenttien pääkohdista

- Ehdotetun 12 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen yleinen toteamus siitä, että Energiavirasto voi tarvittaessa hyödyntää Trafin osaamista yrityksen energiakatselmuksen vastuuhenkilöiden koulutuksessa, ei ole Trafin näkemyksen mukaan asianmukainen, sillä Trafin mahdollisesta osallistumisesta koulutuksen antamiseen tulee aina sopia erikseen Energiaviraston ja Trafin kesken. Näin ollen Trafi pyytää kyseisen maininnan poistamista pykälää koskevista yksityiskohtaisista perusteluista tai sen täsmentämistä vastaamaan Trafin valmistelun yhteydessä esille tuomia kantoja.
- Ehdotetun 18 §:n uudesta tehtävästä ei ole keskusteltu Trafin kanssa valmistelun kuluessa, keskustelua on käyty vain yrityksen pakollisten katselmusten vastuuhenkilöiden pätevyttämisestä. Trafilla ei ole tällä hetkellä 18 §:ssä mainittua roolia liikennejärjestelmässä eikä siihen liittyvää määräyksenantotoimivaltaa. Trafi painottaa myös, että se ei tunne esimerkiksi energiatehokkuusdirektiivistä johtuvaa syytä, jonka perusteella yritys-kohtaisten katselmoijien ja kohdekatselmoijien pätevyysjärjestelmät tulisi erottaa toisistaan. Trafin näkemyksen mukaan kyseessä voi olla yksi ja sama henkilö. Koska liikennevälineitä ei tarvitse ehdotettujen säännösten mukaan kohdekatselmoida, kuljetustoiminnan osalta kohdekatselmuks kohdistuisivat rakennuksiin. Trafi ei ole rakennustekniikan alan viranomainen eikä sillä ole siihen liittyvää osaamista. Lisäksi ehdotetun 18 §:n säännösten ja sen yksityiskohtaisten perustelujen johdosta on epäselvää tarkoitetaanko pykälässä pakollisten katselmusten pakollisia kohdekatselmuksia vai vapaaehtoisia katselmusjärjestelmää, joka ei kuulu lain soveltamisalaan.
- Ehdotetussa energiatehokkuuslaissa ja sen perusteluissa käytetään termiä ”kohdekatselmuks” siten, että se on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, puhutaanko vapaaehtoisesta sopimusjärjestelmästä vai suuren yrityksen pakolliseen energiakatselmukseen sisältyvästä otoksesta kohdekatselmuksia, jotka siis myös ovat pakollisia. Laissa ja sen perusteluissa tulisi selkeästi erottaa tilanteet, joissa puhutaan vapaaehtoisesta järjestelmästä informatiivisessa mielessä sekä ne, joissa kyse on lain soveltamisalaan kuuluvista pakollisista

katselmuksista. Ehdotetun energiatehokkuuslain 2 §:n mukaan vain pakolliset katselemukset ja näiden vastuuhenkilöt kuuluvat lain soveltamisalaan.

- Energiatehokkuuslain ehdotetun 11 ja 31 §:n mukaan Energiavirasto toimii katselmusten valvontaviranomaisena. Ehdotetussa 11 §:ssä tarkemmin säädettyissä tapauksissa katselmusta koskevat raportit toimitettaisiin kuitenkin Trafiin, joka tarkastaa, että katselemukset täyttävät energiatehokkuuslain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaiset vähimmäisvaatimukset. Trafille ei kuitenkaan ole säädetty mm. toimivaltaa pyytää yritystä toimittamaan raporttia sille, jos jokin pakollisten katselmusten piiriin kuuluva kuljetusyritys ei ole toimittanut sille raporttiaan. Trafin näkemyksen mukaan pykälän säännökset ehdotetun muotoisena ovat omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä viranomaisten rooliassa. Trafi toivookin, että keskustelua valvontaa koskevien roolien ja toimintamenettelyjen tarkentamiseksi jatketaan ennen lain antamista eduskunnan käsiteltäväksi.

Trafi haluaa lopuksi korostaa, että se antaa mielellään lisätietoja lausunnossa mainituista näkemyksistä ja haluaa edistää hyvää yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Energiaviraston kanssa.

Tuomas Routa
Ylijohtaja

Mervi Kaikkonen
Yksikönpäällikkö