

Asia: VN/22817/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt kiittävät mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Lausunto on laadittu yhteistyössä Puolustuskiinteistöjen ja Senaatti-kiinteistöjen asiantuntijoiden kanssa. Jatkossa lausunnossa viitataan Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin yhdessä Senaattina.

Senaatti haluaa lausunnossaan kiinnittää huomiota siihen, että energiatehokkuus ensin -periaatteen soveltaminen hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitetulla tavalla edellyttää toimintamuutoksia ja vaikuttaa erityisesti julkisiin hankintoihin. Senaatin toiminnassa energiatehokkuus on keskeinen osa vastuullista toimintaa ja on ollut mukana myös hankintakriteereissä omalla painoarvolla. Uudessa laissa edellytetyt tarkastelut edellyttävät uusia hankintaohjeita ja -menettelyjä, joten on tärkeää, ettei työmäärä hyötyyn nähden kasva tarpeettomasti. Esitetyn kaltaisena lakimuutos aiheuttaa Senaatille, kuten muillekin hankintayksiköille, lisää hallinnollista työtä. Onkin syytä tarkasti arvioida sitä, että hallinnollisen työn lisääntyminen tuo sen aiheuttamiin kustannuksiin nähden selkeitä hyötyjä.

Näin ollen on tärkeää, että esitetyt velvoitteet, kuten energiapalvelusopimusten hyödyntäminen, energiatehokkuus ensin -periaatteen soveltaminen hankintoihin ja palveluihin, uusien rakennuksien hankinta ja hankintasopimusten energiatehokkuusvaikutusten asettaminen julkisesti saataville, voidaan toteuttaa kustannustehokkaasti. Senaatin näkemyksen mukaan esitettyjen julkisiin hankintoihin liittyvien velvoitteiden toteuttaminen ja raportointi tulisi ottaa huomioon myös julkisen alan energiatehokkuussopimuksissa, sillä sopimustoiminta on osoittautunut hyväksi keinoksi tukea, toteuttaa ja seurata energiatehokkuusdirektiivin vaatimusten kansallista täytäntöönpanoa.

Esityksessä on jonkin verran tulkinnanvaraisuuksia ja epäselvyyttä, joista osa johtunee direktiivitekstistä. Tulkinnanvaraisuudet ja epäselvyydet tulisi eliminoida, jotta lain soveltaminen olisi selkeää. Alla on nostettu esiin joitakin pykäläkohtaisia huomioita, jotka Senaatin näkemyksen mukaan kaipaavat erityisesti täsmennystä.

3 § Määritelmät, kohdat 24 ja 39

Lain 3 §:n sisältämät toiminnanharjoittajan määritelmä (kohta 24) ja yrityksen määritelmä (kohta 39) ovat varsin laajoja. Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan esitysluonnoksessa ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on tosiasiallinen määräysvalta kaukolämmitys- ja jäähdytysjärjestelmän toiminnasta, tai joka vastaa sellaisesta investoinnista tai hankkeesta, jolla on vaikutusta energiankulutukseen ja energiatehokkuuteen”. Säädöksen perusteluissa määritelmää ei tämän enempää täsmennetä. Perusteluissa ei siten avata esimerkiksi sitä, mitä tarkoitetaan energiankulutukseen ja energiatehokkuuteen vaikuttavasta investoinnista vastaamisella. Esitysluonnoksen perusteella näyttää siltä, että toiminnanharjoittajalla tarkoitettaisiin sellaista toimijaa, joka tarjoaa kolmansille lämmitystä tai jäähdytystä, mutta 3 §:n 24-kohdan määritelmä ei tue tätä tulkintaa. Toiminnanharjoittajan määritelmän voidaankin katsoa koskevan hyvin laajaa joukkoa luonnollisia ja oikeushenkilöitä.

Sama koskee yrityksen määritelmää. Lain 3 §:n kohdan 39 mukaan yritys tarkoittaa ”taloudellista toimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä”. Yritys voi siten määritelmän perusteella olla mikä tahansa vähäistäkin taloudellista toimintaa harjoittava luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, vaikka esitysluonnoksen kokonaisuuden perusteella näin tuskin on tarkoitettu. Sekä toiminnanharjoittajan että yrityksen määritelmää olisi syytä tarkentaa, jotta on selvää, mitä energiatehokkuuslain velvoitteita kuhunkin toimijaan sovelletaan.

3 f § Energiapalvelusopimusten hyödyntämisen arviointi

Esitetyssä 3 f §:ssä säädetään julkisen elimen velvoitteesta arvioida mahdollisuutta hyödyntää energiapalvelusopimuksia omistamansa rakennuksen korjaamisen yhteydessä. Pykälän perusteluissa on todettu, että säännöksellä ei kuitenkaan aseteta velvoitetta käyttää energiapalvelusopimuksia tietyssä hankkeessa. Vaikka Senaatti on huolissaan hallinnollisen työn lisääntymisestä, se kannattaa sitä, että energiapalvelusopimusten käyttäminen tietyssä hankkeessa jätetään julkisen elimen harkintaan, sillä se mahdollistaa kunkin hankkeen tarpeiden ja erityispiirteiden huomioimisen.

5 a luku, Julkiset hankinnat

Yleisenä huomiona esitettyyn julkisia hankintoja koskevaan 5 a lukuun Senaatti toteaa, että siltä osin kuin hankintayksikölle asetetaan uusia vaatimuksia energiatehokkuutta koskevia vaatimusten täyttämisen/tai niistä poikkeamisen perusteiden osoittamisesta, tämä tulisi huomioida suoraan hankintailmoituslomakkeissa. Ilmoittamisen muistaminen ei tulisi jäädä vain hankintayksikön huolellisuuden ja muistin varaan, erityisesti, kun julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja hankintayksikön velvoitteet lisääntyvät jatkuvasti.

29 d § Julkisten hankintojen energiatehokkuus

Esitetyn 29 d §:n mukaan ”Tehdessään hankintasopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia, joiden arvo on yhtä suuri tai suurempi kuin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 26 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) 13 §:ssä säädettyt kynnysarvot, hankintaviranomaisten- ja yksiköiden on hankittava energiatehokkaita tuotteita ja palveluja, paitsi jos se ei ole teknisesti toteutettavissa.”

Pykälässä tai sen perusteluissa tulisi selkeästi ilmaista, kuinka hankintayksikön on osoitettava, ettei 29 e §:n tai 29 f §:n mukaisten vaatimusten noudattaminen ole teknisesti mahdollista. Mitä tapahtuu esimerkiksi, jos ainoastaan yksi tarjoaja kykenee tarjoamaan hankinnan kohdetta vaatimukset täyttävällä tavalla? Tällöin energiatehokkaiden tuotteiden tarjoaminen ei ole teknisesti mahdotonta, mutta kilpailua ei synny ja hintaa nostava vaikutus voi tällaisessa tilanteessa olla huomattava. Asiassa tulee huomioida myös hankintalain uudistamiseen liittyvä vaatimus kilpailutuksen uusimisesta tilanteessa, jossa hankintayksikkö saa vain yhden tarjouksen.

29 g § Energiatehokkaiden rakennusten hankinta

Esitetyn 29 g §:n mukaan hankkiessaan rakennuksia tai tehdessään rakennuksista uusia vuokrasopimuksia, joiden arvo on yhtä suuri tai suurempi kuin hankintalain 26 §:ssä säädettyt kynnysarvot, hankintayksiköiden on hankittava vain sellaisia rakennuksia ja tehtävä uusia vuokrasopimuksia vain sellaisista rakennuksista, jotka täyttävät rakentamislain 11 §:n mukaiset lähes nollaenergiarakennuksen vaatimukset ja 37 §:n 2 momentin mukaiset energiatehokkuutta koskevat vaatimukset ja joille on laadittu voimassa oleva energiatodistus.

Tähän liittyen Senaatti toteaa ensinnäkin, että olemassa olevien rakennusten hankkiminen tai vuokrasopimukset eivät lähtökohtaisesti kuulu hankintalain soveltamisalaan. Perusteluissa ei ole käsitelty sitä, miksi hankintalain soveltamisalaan kuulumattomaan rakennuksen hankkimiseen tai vuokrasopimuksen solmimiseen sovellettaisiin hankintalain kynnysarvoja ja julkisia hankintoja koskevia vaatimuksia. Mikäli tällaiseen ratkaisuun päädytään, olisi perustelut syytä vähintäänkin kirjata auki lain esitöihin.

Toiseksi Senaatti haluaa kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä ei ole huomioitu valtion vuokrajärjestelmää. Senaatin tehtävänä on hallinnoida valtion kiinteistöjä sekä tuottaa valtion tarpeisiin tiloja ja tiloihin liittyviä palveluita valtion toimintojen tueksi. Siinä tehtävässään Senaatti vuokraa rakennuksia ja tiloja valtion virastoille ja muille julkisille toimijoille, ja vuokrasopimuksia luonnollisesti uusitaan aika-ajoin. Tällaista vuokrasopimuksen uusimista on pidettävä uutena vuokrasopimuksena. Ehdotettu 29 g § tarkoittaisi tällöin sitä, että vaikka vuokrasopimus solmittaisiin samoista tiloista saman vuokralaisen kanssa, tulisi rakennus ennen jatkosopimuksen solmimista korjata lähes nollaenergiarakennukseksi. Näin siis silloinkin, vaikka rakennuksessa ei olisi tarvetta tehdä mitään muita korjaus- tai muutostöitä. Tällainen olisi omiaan aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia Senaatille ja rakennuksessa vuokralla olevalle hankintayksikölle.

Huomionarvoista on myös se, että usein kustannustehokkaampaa on toteuttaa energiatehokkuuden parantamiseen tähtäävät toimet muiden korjaus- tai muutostöiden yhteydessä eikä muista töistä täysin erikseen. Tästä lähtee myös nykyinen rakentamislain 37 §, jonka mukaan energiatehokkuutta parantavia toimenpiteitä tulee tehdä, kun rakennuksessa suoritetaan muita luvanvaraisia korjaus- tai muutostöitä taikka käyttötarkoituksen muutosta. Esitetty 29 g § tarkoittaisi, että hankintayksiköiden vuokraamien ja hankkimien rakennusten osalta omaksuttaisiin tiukempi linja.

Senaatti on pyrkinyt ja pyrkii vastaisuudessaakin parantamaan rakennusten energiatehokkuutta jatkuvasti. Energiatehokkuuden parantaminen on kuitenkin tehtävä kustannustehokkaasti. Näin ollen Senaatin näkemyksen mukaan 29 g §:ää ei tule soveltaa saman oikeushenkilön sisällä tehtäviin vuokrasopimuksiin (Senaatin tapauksessa valtion sisäisiin vuokrausjärjestelyihin) eikä myöskään tilanteisiin, joissa hankintayksikkö uusii aiemmin voimassa olleen vuokrasopimuksen. Mikäli rakennuksessa tässä yhteydessä suoritetaan luvanvaraisia korjaus- tai muutostöitä, energiatehokkuuden parantamistoimien tulisi määräytyä rakentamislain 37 §:n mukaisesti.

Rakennuksen hankkimisen osalta Senaatti toteaa huomiona, että mikäli vain lähes nollaenergiarakennusten hankkiminen on sallittua, voi säännös ohjata uudisrakentamiseen olemassa olevien rakennusten hankkimisen sijaan. Tämä ei välttämättä ole ympäristövaikutusten kannalta paras mahdollinen ratkaisu.

29 h § Hankintasopimusten ja käyttöoikeussopimusten energiatehokkuusvaikutusten asettaminen julkisesti saataville

Lain 29 h §:ssä esitetään, että hankintaviranomaisten ja -yksiköiden tulisi antaa tiedot hankintasopimustensa energiatehokkuusvaikutuksista hankintalain mukaisella jälki-ilmoituksella EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

Senaatti pyytää huomioimaan, että jälki-ilmoituksen laadintaan menee nykyisellään EU-kynnysarvot ylittävässä kilpailutuksessa jo eForms-uudistuksen vuoksi merkittävästi aikaa. Jos lomake laajentuu entisestään, lomakkeen täyttämisestä aiheutuu hankintayksiköille ylimääräistä hallinnollista työtä. Lisäksi jos lomakkeella on jatkossa annettava hyvin teknisistä tietoa energiatehokkuusvaikutuksista, ei hankinnan kilpailuttaneella hankinta-asiantuntijalla tai muulla henkilöllä välttämättä ole riittävää tietoa näistä teknisistä seikoista.

29i § Poikkeussäännökset

Lain 29i § sisältää seuraavan poikkeussäännöksen julkisia hankintoja koskeviin velvoitteisiin:

”Edellä 29 d §:ssä säädettyä ei sovelleta julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) mukaisiin hankintasopimuksiin. Puolustushallinnon ja rajavartiolaitoksen hankintasopimuksiin mainittua pykälää sovelletaan vain siltä osin kuin se ei aiheuta ristiriitaa puolustushallinnon tai rajavartiolaitoksen toimien luonteen ja ensisijaisen tavoitteen kanssa.”

Viittaus pelkästään puolustushallinnon ja rajavartiolaitoksen hankintasopimuksiin on varsin suppea, Senaatin näkemyksen mukaan poikkeuksen tulee koskea myös hankintoja, jotka Senaatti toteuttaa puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen käyttöön.

Kaijala Elsa
Senaatti-konserni