

Asia: VN/22817/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hansel kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa erityisesti julkisten hankintojen näkökulmasta lausuntonaan seuraavaa.

Lakiehdotuksen keskiössä on ns. energiatehokkuus ensin -periaate. Periaatteesta on säädetty EU-tasolla hyvin vaikeasti ymmärrettävällä tavalla, mikä heijastuu myös ehdotettuun energiatehokkuuslakiin, jossa viitataan EU:n hallintomalliasetuksesta löytyvään määritelmään. Käytännön hankintatoimen näkökulmasta ratkaisu on jokseenkin kestävä, jos ajatellaan, että hankinta-asiantuntijan pitäisi pystyä omaksumaan periaatteen täsmällinen sisältö moniportaisten lakiviittausten kautta. Hallintomalliasetuksen määritelmä on muotoiltu siten, että se vaikuttaisi liittyvän energiapolitiisiin toimenpiteisiin ja siitä on siten hyvin vaikea löytää konkreettista tarttumapintaa käytännön hankintatoimeen, kun vielä lisäksi huomioidaan, että energiatehokkuusdirektiivin 3 artiklan 1 kohta viittaa merkittäviin, arvoltaan yli 100 miljoonan euron investointipäätöksiin. Periaatteen soveltaminen jääneekin käytännössä sen varaan, miten termi yleiskielisesti tullaan ymmärtämään. Konkreettinen ohjeistus ja neuvonta periaatteen sisällöstä ja soveltamisesta hankintayksiköiden näkökulmasta on välttämätöntä. Kun vielä lisäksi huomioidaan, että julkisten hankintojen energiatehokkuusvelvoitteet ulotetaan tässä merkittävästi aiempaa laajempaan joukkoon hankintayksiköitä, on neuvonnan tarve ilmeinen.

Energiatehokkuusdirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita antamaan julkisille elimille tarvittavaa tukea myös alueellisella ja paikallisella tasolla energiatehokkuusvaatimusten käyttöönotossa julkisissa hankinnoissa ja ympäristöä säästävien julkisten hankintojen käytössä laatimalla tarvittavat selkeät ohjeet ja menetelmät elinkaarikustannusten sekä ympäristövaikutusten ja -kustannusten arvioimiseksi mm. perustamalla osaamista tukevia keskuksia (7 artiklan 5 kohta ja resitaalin 54 kohta). Tämän tuen, ohjeiden ja menetelmien saaminen pikaisesti hankintayksiköiden saataville on ensiarvoisen tärkeää, jotta nämä pystyvät edes teoriassa selviytymään energiatehokkuuslainsäädännön asettamista uusista velvoitteista. Energiatehokkuusdirektiivissä

tarkoitettut osaamista tukevat keskuskeskukset tulisi nimetä viipymättä ja niille tulisi varata tarvittavat resurssit näiden tehtävien hoitamiseen.

Energiatehokkuusdirektiivistä aiheutuu uusia julkisten hankintojen ilmoitusvelvollisuuksia viranomaisille. Nämä pannaan käytännössä täytäntöön julkisten hankintojen ilmoituksia koskevalla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2019/1780. Näistä muutoksista ja niiden aikataulusta ei ole vielä varmaa tietoa. Näiden lisäksi hankintailmoitustietoihin on ilmeisesti suunnitteilla kansallisia lisäyksiä, joista säädettäisiin energiatehokkuuslaissa.

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu julkisia hankintoja koskevien muutosten vaikutusta viranomaisten ja hankintayksiköiden hallinnolliseen taakkaan mitenkään vaan on ainoastaan tyydytty toteamaan, että vaikutuksia ”voitaneen pitää melko vähäisinä” (s. 44). Hankintayksiköille asetetaan energiatehokkuusdirektiivin ja komission täytäntöönpanoasetuksen myötä joukko erittäin haastavia uusia ilmoitusvelvollisuuksia. Hallinnollista taakkaa ei tulisi entisestään lisätä nyt esitetyillä kansallisilla lisävaatimuksilla.

Olisiko pakollisen energiatehokkuustiedon virheellisyys taikka puuttuminen ilmoitukselta julkisen hankintamenettelyn ilmoitusvirhe, josta voi valittaa markkinaoikeuteen? Ilmoitusvirhe on julkisissa hankinnoissa vakava menettelyvirhe, joka säännönmukaisesti johtaa hankintapäätöksen kumoamiseen eli menettely tulee aloittaa alusta. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen lisää entisestään julkisten hankintojen hallinnollista taakkaa hankintayksiköille ja yrityksille, sekä hankintojen oikeudellisia riskejä ja haasteellisuutta.

Hansel huomauttaa, että lakiehdotuksessa ilmoitusvelvollisuudet on kirjattu muotoon ”hankintailmoituksessa tai muissa hankinta-asiakirjoissa”. Energiatehokkuusdirektiivin mukaista ilmoitusvelvollisuutta ei voida täyttää ilmoittamalla asiasta ”muissa hankinta-asiakirjoissa”, vaan ainoastaan asiaankuuluvilla ilmoituksilla (hankintailmoituksella ja jälki-ilmoituksella). Ehdotetut muotoilut eivät ole energiatehokkuusdirektiivin mukaisia.

Ilmoitusvelvollisuus on lisätty myös ehdotettuun 2 a lukuun (3 f §), jossa se koskisi julkisen elimen velvollisuutta ilmoittaa hankintailmoituksessa tai hankinta-asiakirjoissa siitä, onko rakennuksen korjaus- ja muutostyön yhteydessä tehty arviointi mahdollisuudesta hyödyntää energiapalvelusopimuksia, sekä 29 f §:ään, joka koskisi vastaavasti palveluhankintoja. Tässä tarkoitettut ilmoitusvelvollisuudet eivät perustu energiatehokkuusdirektiiviin vaan olisivat kansallisia lisäyksiä. 3 f §:n tai 29 f §:n perusteluissa ei asiaa ole avattu mitenkään.

Hansel huomauttaa, että energiatehokkuusdirektiivin 7 artiklan 5 kohta velvoittava ilmoittamaan sopimusten energiatehokkuusvaikutuksista, ei arviointien tekemisestä.

Hanselin näkemyksen mukaan julkisiin hankintoihin ei pitäisi sisällyttää hankintalainsäädännön ulkopuolisia oheisvelvoitteita varsinkaan siten, että niistä poikkeaminen voisi vaarantaa kyseisen hankintamenettelyn läpivieminen esimerkiksi ilmoitusvirheen johdosta. Voisiko markkinaoikeus määrätä hankintapäätöksen kumottavaksi, jos hankintailmoituksella ei ole ilmoitettu tehdystä energiapalvelusopimukseen liittyvästä arvioinnista? Tai voisiko Energiavirasto määrätä seuraamuksia, kuten uhkasakkoja, jos arviointi tai ilmoitus on jäänyt tekemättä?

Hansel huomauttaa lisäksi, että Hilma-palvelun tarkoituksena on toimia lakisääteisenä julkisten hankintojen ilmoituskanavana, eikä sitä tulisi laajentaa erilaisten ylimääraisten tilastotietojen keräämiseen hankintailmoitusten ohessa ainakaan tavalla, joka vaarantaa hankintamenettelyn juridisen oikeellisuuden.

Energiatehokkuuslainsäädännön velvoitteita tulee noudattaa kaikissa julkisissa hankinnoissa, jotka ylittävät ns. EU-kynnysarvot. Lakiehdotus, samoin kuin energiatehokkuusdirektiivi, jättävät epäselväksi, miten lakia tulisi soveltaa puitejärjestelyihin ja erityisesti dynaamisiin hankintajärjestelmiin, joiden arvona ilmoitetaan kaikkien tulevien potentiaalisten hankintojen ennakoitu arvo, mutta järjestelyiden sisällä tehtävät yksittäiset hankinnat toteutuvat vasta myöhemmin.

Energiatehokkuusdirektiivi sisältää useita käytännön hankintatoimen kannalta epäselviä käsitteitä, joihin kuitenkin liittyy oikeudellinen riski hankintamenettelyssä tehdystä virheestä. Tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi 29 e §:n ”energiatehokkuusluokat, joissa on merkittävästi tuotteita” (direktiivin sanamuoto on ”merkittävän paljon”) sekä ”tuotepaketti”. Näiden käsitteiden avaaminen nykyistä tarkemmin vähintäänkin lain perusteluissa auttaisi ymmärtämään niiden sisältöä käytännössä.

Ehdotetussa 29 e §:n 4 momentissa viitataan ”edellä 1 momentissa tarkoitettuihin täytäntöönpanosäädöksiin”. Pykälän 1 momentissa täytäntöönpanosäädöksiä ei kuitenkaan mainita. Energiatehokkuusdirektiivin mukaan kohdassa tulisi viitata energiamerkintäasetuksen nojalla annettuihin delegoituihin säädöksiin.

Lakiehdotuksen 29 g § koskee olemassa olevien rakennusten ostamista tai vuokraamista. Pykälä on Hanselin näkemyksen mukaan virheellisesti julkisia hankintojen koskevassa luvussa 5 a, koska hankintalainsäädäntöä ei sovelleta mm. olemassa olevien rakennusten hankintaan tai vuokraamiseen. Tämä on todettu myös hallituksen esityksessä.

Laki puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) määrittelee toisaalta lain tarkoittamat hankintayksiköt ja toisaalta erikseen lain tarkoittamat puolustus- ja turvallisuushankinnat. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan puolustushankintoja ovat hankinnat, jotka koskevat 1) puolustustarvikkeita, niiden osia tai osakokonaisuuksia; 2) rakennusurakoita, tavaroita tai palveluita, jotka liittyvät

suoraan 1 kohdassa tarkoitettujen tavaroiden johonkin elinkaaren vaiheeseen; taikka 3) rakennusurakoita tai palveluita, joita käytetään erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin. Turvallisuushankinnat on määritelty 5 §:n 3 momentissa ja niitä ovat hankinnat, jotka koskevat 1) tavaroita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi turvallisuustarkoituksiin ja joiden hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja, sekä näiden tavaroiden osia tai osakokonaisuuksia; 2) rakennusurakoita, tavaroita tai palveluita, jotka liittyvät suoraan 1 kohdassa tarkoitettujen tavaroiden johonkin elinkaaren vaiheeseen; taikka 3) rakennusurakoita tai palveluita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi turvallisuustarkoituksiin ja joiden hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Lain 5 §:n 4 momentin mukaan puolustustarvikkeella tarkoitetaan tavaraa, joka on erityisesti suunniteltu tai sovitettu sotilaallisiin tarkoituksiin ja tarkoitettu käytettäväksi aseena, ammuksena tai puolustusmateriaalina.

Energiatehokkuuslakiin esitetyn 29 i §:n mukaan lain energiatehokkuutta koskevia vaatimuksia ei sovellettaisi puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain mukaisiin sopimuksiin ja lisäksi puolustushallinnon ja rajavartiolaitoksen hankintasopimuksiin vaatimuksia sovellettaisiin vain tietyin edellytyksin. Energiatehokkuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohta kuitenkin mainitsee poikkeuksen ulottuvan ainoastaan puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevan direktiivin mukaisiin puolustustarvikkeita koskeviin hankintasopimuksiin, ja lisäksi artiklassa on mainittu asevoimien sopimuksia koskeva vastaava poikkeus kuin mitä hallituksen esityksessä on todettu puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen osalta. Energiatehokkuuslakiin on siten esitetty säädettäväksi puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevilta osin merkittävästi energiatehokkuusdirektiiviä laajempi poikkeussäännös. Tätä ratkaisua ei ole avattu hallituksen esityksen perusteluissa mitenkään. Energiatehokkuusdirektiivin mukainen poikkeus velvoitteista koskee sanamuotonsa mukaan ainoastaan puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevan lain 5 §:n 2 momentin 1 kohdan ja 4 momentin mukaisten puolustustarvikkeiden hankintaa, ei kaikkea mainitun lain mukaista hankintaa.

Lehto Paula
Hansel Oy