

Asia: VN/22817/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (jäljempänä ”lakiluonnos”).

Yleisenä huomiona Kuntaliitto toteaa energiatehokkuusdirektiivin (EED; 2023/1791) hyväksytyn version tarjoavan EU:n komission esittämään verrattuna huomattavasti paremmat lähtökohdat direktiivin kustannustehokkaalle ja vaikuttavalle kansalliselle toimeenpanolle, mistä ansio kuuluu myös Suomen hyvälle edunvalvontatyölle direktiivin valmisteluvaiheissa.

Lisäksi päätös energiatehokkuussopimustoiminnan hyödyntämisestä toimeenpanossa on kannatettavaa Suomen koko energia- ja ilmastotyön näkökulmasta. Eri toimialojen vapaaehtoisuuteen pohjautuvat energiatehokkuussopimukset ovat vuosien varrella osoittautuneet kustannustehokkaaksi ja vaikuttavaksi tavaksi kohentaa energiatehokkuutta ja samalla täyttää energiatehokkuutta koskevat EU-velvoitteet.

Lakiluonnoksessa on lain voimaantuloajan lisäksi eräiden pykälien voimaantuloa koskevia päivämääriä kirjattu 32 §:n yhteyteen, mikä tekee lakiluonnoksesta jossain määrin vaikeakäyttöisen. Kuntaliitto esittää kyseisten päivämäärien kirjaamista erilliseen siirtymäsäädöspykälään.

Kuntaliiton yksityiskohtaiset huomiot on esitetty seuraavassa.

3 § Määritelmät

Määritelmiä koskevassa pykälässä on useita määritelmiä, jotka ovat olennaisia Kuntaliitonkin lausunnossaan nostamien näkökohtien hahmottamiseksi. Määritelmien moninaisuus ja paikoittainen yhteensopimattomuus muun lainsäädännön sekä energiatehokkuuslain pykälien sisältöjen kanssa tekee laista vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden.

Energiatehokkuuslaki tunnistaa kunnat sekä julkisina eliminä (3 § 17 kohta) että hankintaviranomaisina (3 § 18 kohta). Lisäksi julkisten hankintojen kontekstissa kunnat tunnistetaan kansallisen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukaisina hankintayksiköinä, joka sekin termi on erikseen määritetty energiatehokkuuslain 3 § 19 kohdassa, tosin eri merkityksessä kuin hankintalaissa. Lisäksi kunnat voisivat mahdollisesti olla määriteltävissä myös toiminnanharjoittajina (3 § 24 kohta).

Kuntaliitto pitäisi tärkeänä, että kuntien ja muiden julkisten toimijoiden olisi mahdollista yhdellä lukukerralla hahmottaa niitä koskevat velvoitteet. Lain ymmärtämisen kannalta julkiset toimijat voisi hahmottaa yhden määritelmän, kuten hankintayksikön määritelmän, kautta. Siten olisi tärkeää, että lainsäätäjä yhdenmukaistaisi käyttämänsä termit tässä kansallisessa laissa siitä riippumatta, miten monimutkaista terminologiaa lain taustalla oleva direktiivi on käyttänyt.

4.1.1.1 Energiatehokkuus ensin -periaate (1 a luku)

3 a § Energiatehokkuus ensin -periaatteen soveltaminen

Pykälässä implementoidaan energiatehokkuusdirektiivin keskeinen periaate. Periaatteen sisältö on määritetty 3 § 28 kohdassa. Lain soveltamisen näkökulmasta olisi loogista, että 3 a §:ssä, joka koskee periaatteen soveltamista, olisi määritelty myös itse periaate.

Kuntaliitto pitää periaatteen määritelmää olennaisena koko lain velvoitteiden ymmärtämisen kannalta, sillä kunnat ja muut hankintayksiköt joutuvat soveltamaan periaatetta jatkossa laajasti. Periaatteen määritelmän mukaan suunnittelussa, politiikassa ja päätöksissä tulee mahdollisimman hyvin huomioida paitsi vaihtoehtoiset myös kustannustehokkaat toimenpiteet. Kustannustehokkuuden lisäksi määritelmä tunnistaa, että toimenpiteillä tulee myös saavuttaa päätösten tavoitteet. Sekä kustannustehokkuuden näkökulma että päätösten muiden kuin energiatehokkuustavoitteiden tavoitteiden punninta tuovat periaatteen soveltamiseen perspektiiviä, joka on olennaista ymmärtää esimerkiksi julkisten hankintojen osalta.

Pykälässä periaatteen soveltamisala on ilmaistu eri tavalla viranomaisten ja 2 §:n 24 kohdassa määriteltyjen toiminnanharjoittajien osalta. Pykälämuotoilusta jää epäselväksi se, koskevatko sekä 1 että 2 momentti kuntia ja muita hankintayksiköitä. On selvää, että ainakin 1 momentin velvollisuus ottaa periaate huomioon suunnittelu- ja politiikkatoimissa, koskee hankintayksiköitä. Sen sijaan 2 momentin soveltuminen hankintayksiköiden toimintaan, mikäli ne olisivat vastuussa suurista investointihankkeista, on epäselvää momentin muotoilun perusteella. Mikäli momentin viittauksella toiminnanharjoittajaan on tarkoitus viitata myös kuntiin ja muihin hankintayksiköihin, se tulisi momentissa todeta.

2. Julkista sektoria koskevat velvoitteet (2 a luku)

3 c § Julkisten elinten energian loppukulutuksen raportointivelvoite

Kuntaliitto pitää myönteisenä asiana EED:n 5 artiklan velvoitteen täyttämismahdollisuutta energiatehokkuussopimuksella (3 mom) sekä sitä, että säädöksessä on hyödynnetty direktiivin mahdollistamaa velvoitteen voimaantulon porrastusta kunnan koon mukaan.

Lakitekstissä on kuitenkin pieni virhe raportointivelvoitteen voimaantulon porrastuksessa. Direktiivissä mainitaan velvoitteen ulkopuolelle jäävän 31.12.2026 saakka alle 50 000 asukkaan kunnat ja 31.12.2029 saakka alle 5 000 asukkaan kunnat. Lakiluonnoksessa rajat ovat kuitenkin 50 000 ja 5 000 vastaavasti; lisäksi täsmälleen 5 000 asukkaan kunta jäisi velvoitteen ulkopuolelle.

Kuntaliitto esittää, että direktiivin mukainen raportointivelvoitteen porrastus (32 §) siirretään pykälään 3 c alla olevasti 3–4 momenteiksi (1–2 momentit entisellään ja 3 momentti muuttuisi 5 momentiksi). Vaihtoehtoisesti siirtymäsäännös tulisi esittää erillisenä pykälänään nykyisen 32 §:n sijaan, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku”.

Kuntien, joiden asukasluku on tämän lain voimaan tullessa vähintään 50 000, on toimitettava ensimmäisen kerran 1 momentissa tarkoitetut tiedot viimeistään 30.4.2026. Kuntien, joiden asukasluku on 31.12.2026 vähintään 5 000, on toimitettava 1 momentissa tarkoitetut tiedot ensimmäisen kerran viimeistään 30.4.2028. Kuntien, joiden asukasluku on 31.12.2029 alle 5 000, on toimitettava 1 momentissa tarkoitetut tiedot ensimmäisen kerran viimeistään 30.4.2031.

Kaikkien julkisten elinten on kuitenkin toimitettava 1 momentissa tarkoitetut tiedot vuoden 2021 osalta viimeistään 31.10.2026.

3 d § Energiatehokkuuden huomioon ottaminen alue- ja paikallisviranomaisten pitkän aikavälin suunnitteluvälineissä

Kuntaliitto pitää myönteisenä mahdollisuutta hyödyntää energiatehokkuussopimuksia velvoitteiden täyttämiseen.

3 e § Lämmitys- ja jäähdytysuunnitelmat

Energiatehokkuusdirektiivi (artikla 25) velvoittaa jäsenmaita laatimaan paikallisia lämmitys- ja jäähdytysuunnitelmia ainakin yli 45 000 asukkaan kunnissa. Velvoite on käytännössä laadittu kaukolämmön edistämiseksi EU:n jäsenmaissa ja sen toimeenpano on vaativinta niissä maissa, joiden kaupunkien ja taajamien lämmitys on tähän saakka perustunut pitkälti maakaasuun. Suomessa kaukolämmön osuus jo pitkään ollut suuri kaupungeissa ja pienissäkin taajamissa, joten lakiluonnoksessa käytetty direktiivin perustason mukainen kuntakoon raja on oikea ratkaisu.

Kuntaliitto toteaa, että veloitteen täyttämismahdollisuus energiatehokkuussopimuksella on kannatettavaa, joskin 2 momentin sanamuoto on tältä osin hieman tulkinnanvarainen ("...voi täyttää veloitteensa osittain..." vs. "...osittain vapaaehtoisen energiatehokkuussopimusjärjestelmän...").

27 §. Tehokas kaukolämmitys- ja kaukojäähdytysjärjestelmä.

Ehdotuksen sivulla 33 (luku 4.1 keskeiset ehdotukset) on harhaanjohtavasti ajateltu kunnan ja valtion ympäristönsuojeluviranomasilla olevan toimivalta varmistaa, määrätä ja valvoa energiatehokkuuslaista tulevia yritysten velvoitteita. Jos ympäristönsuojeluviranomaiselle haluttaisiin tuollainen velvoite, siitä pitäisi selkeästi säätää esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa. Vastaavaa velvoitetta ei ole pykälässä 27 tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

4.1.1.7 Julkiset hankinnat (5 a luku)

Julkisten hankintojen energiatehokkuutta koskevat velvoitteet laajenevat lainmuutoksen myötä keskushallinnosta koko julkiselle sektorille. Kuntien hankinnoissa on hyödynnetty energia- ja ilmastotyötä tukevia hankintakriteerejä jo pitkään, mutta energiatehokkuusdirektiiviin pohjautuva EU-velvoite on kunnille uusi. Se myös aiheuttaa luultavasti paljon päänvaivaa, joskin vain siltä osin, kun hankinnat ylittävät EU-kynnysarvot.

Kuntaliitto korostaa, että lainmuutos tuo hankintojen energiatehokkuusvelvoitteen piiriin keskushallinnon lisäksi Manner-Suomen alueella 292 kuntaa, joiden toimijoille (lakiluonnoksen arvion mukaan noin 3 500 toimijaa) hankintojen energiatehokkuuden EU-velvoite on direktiivin tekstin pohjalta laaditun lakitekstin takia varsin vaikeasti hahmotettavissa. Kuntaliitto muistuttaa, että energiatehokkuuslain 5 a luvun selkeys ja julkisten hankintojen informaatio-ohjauksen (viestintä, neuvonta) riittävät resurssit ovat välttämättömiä sujuvan toimeenpanon varmistamiseksi.

29 d §. Julkisten hankintojen energiatehokkuus

Pykälän mukaan hankintayksiköiden on lähtökohtaisesti hankittava energiatehokkaita ratkaisuja hankinnan arvon ylittäessä EU-kynnysarvot. Lakiluonnoksen mukaan energiatehokkaiden tuotteiden ja palvelujen hankkimisvelvoitteesta vapautuu, jos hankinta ei ole teknisesti toteutettavissa. Toisin kuin monissa muissa energiatehokkuusvelvoitteissa, direktiivistä ja edelleen lakiluonnoksesta puuttuu mahdollisuus arvioida hankinnan mielekkyyttä taloudellisen tai toiminnallisen toteutettavuuden pohjalta.

Pahimmillaan velvoitteen noudattaminen voi johtaa ”maksoi-mitä-maksoi”-periaatteen vaatimiseen julkisissa hankinnoissa, sillä teoriassa mikä tahansa energiatehokkuustoimenpide on teknisesti mahdollista, jos kustannuksista ei tarvitse välittää. Edullinenkaan energiatehokkuustoimenpide ei kuitenkaan ole kannattava, jos toimenpidettä varten joudutaan ”korjaamaan ehjää” esimerkiksi uusimalla julkisivu rakennuksen energiatehokkuusluvun (E-luku) parantamiseksi lämpöeristystä lisäämällä. Energiatehokkuus ensin -periaatteen määritelmä vaikuttaisi tunnistavan myös kustannustehokkuuden sekä päätösten mielekkyyden elementit, mutta esitetyn perusteella on epäselvää, onko mainitun kaltaisiin näkökulmiin mahdollista jatkossa nojata.

Pykälän perustelutekstissä on esitetty joitakin vaikeasti ymmärrettäviä esimerkkejä tilanteesta, jossa energiatehokkuus olisi teknisesti toteutettavissa, sekä tilanteesta, jossa energiatehokkuus ei olisi teknisesti toteutettavissa. Esimerkit on kuitenkin rakennettu kielellisesti vaikeasti esittämällä, että ratkaisun tekniset ominaisuudet estäisivät tai mahdollistaisivat ”vaatimusten” soveltamisen. Oletettavasti virkkeillä on tarkoitettu energiatehokkuuden vaatimusta, mutta ne eivät konkretisoi ongelmaa. Ainut esitetty käytännön esimerkki kuvaa tilannetta, jossa ”rakennus olisi jo hankittu”. Kuntaliitto painottaa, että hankintaa suunniteltaessa tai tehtäessä ei vielä mitään ole hankittu, eikä esimerkki siten sovellu julkisten hankintojen kontekstiin. Kuntaliitto suosittelee lisäämään lakiluonnoksen perusteluihin hyviä esimerkkejä teknisen toteutettavuuden tulkinnasta.

Lakiluonnoksen 1 momentissa mainitaan hankintalain ja erityisalojen hankintalain pykäläviittausten avulla kynnysarvot, joiden avulla hankintayksikkö voi päätellä, koskeeko energiatehokkuusvelvoite tiettyä hankintaa. Tapa on turhan monimutkainen etenkin sen vuoksi, että soveltamisalan laajentamisen vuoksi kyseistä lainkohtaa joutuu lukemaan myös satoja sellaisia viranhaltijoita, joille julkiset hankinnat ovat vain osa työnkuvaa. Kuntaliitto esittää, että selvyiden vuoksi 1 momentissa käytetään käsitettä ”EU-kynnysarvot”, esimerkiksi ”Tehdessään vähintään EU-kynnysarvojen

suuruisia hankintasopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia [hankintalain ja erityisalojen hankintalain] mukaisesti, hankintayksiköiden on hankittava...”

Pykälän 3 ja 4 momentissa viitataan 3 a §:ssä kuvattuun energiatehokkuus ensin -periaatteeseen. Hankintayksikön näkökulmasta olisi selkeämpää, jos myös tässä kerrotaisiin tarkasti, mitä hankintoja ilmoittamisvelvoite koskee esimerkiksi seuraavasti:

”Jos kyseessä on arvoltaan yli 100 000 000 euron investointi tai yli 175 000 000 euron liikenneinfrastruktuurihanke, ja investointi tai hanke liittyy energiajärjestelmiin tai muihin kuin energia-aloihin, kun kyseisillä aloilla on vaikutusta energiankulutukseen ja energiatehokkuuteen, hankintayksikön on hankintailmoituksessa tai muissa hankinta-asiakirjoissa ilmoitettava energiatehokkuus ensin -periaatteen soveltamisesta.”

Kuntaliiton näkemyksen mukaan on lisäksi erittäin epäselvää, miksi periaatteen soveltamisesta tulisi ilmoittaa hankintailmoituksessa tai muissa hankinta-asiakirjoissa. Energiatehokkuus ensin -periaate on erityisesti hankinnan valmistelua koskeva periaate. Valmistellessaan hankintaa hankintayksikön on arvioitava markkinoilla olevat vaihtoehdot energiatehokkuuden näkökulmasta hankinnan toteuttamiseksi. Tämän arvionsa perusteella hankintayksikön on laadittava vaatimuksensa ja vertailuperusteensa sille ratkaisulle, johon se periaatteen edellyttämien analyysiensa perusteella päätyy. Arviossaan hankintayksikkö todennäköisesti hyödyntää markkinakartoituksen mahdollisuuksia, mikä olisi itsessään hyödyllistä mainita esitöissä.

On huomattava, että hankintayksikkö ei voi soveltaa periaatetta enää hankintamenettelyä tehdessään, sillä se vaarantaisi avoimuus- ja tarjoajien tasavertaisen periaatteen toteutumisen. Tarjoajille on siten täysin turha tieto, että hankintayksikkö on hankintaa valmistellessaan ottanut periaatteen huomioon. Kuntaliiton ymmärryksen mukaan energiatehokkuusdirektiivikään ei edellytä periaatteen soveltamisesta ilmoittamista, vaan direktiivi edellyttää energiatehokkuusnäkökulmien esittämistä jälki-ilmoituksella. Esityksessä ilmaistulla tavalla energiatehokkuus ensin -periaatteen mainitsematta jättäminen hankintailmoituksella voisi johtaa täysiin turhiin valituksiin, joita julkisissa hankinnoissa jo nyt on riittämiin. Kuntaliitto siten vahvasti kyseenalaistaa merkinnän vaatimisen merkityksen hankintailmoituksella jälki-ilmoittamisvelvollisuuden lisäksi.

29 e §. Tuotteiden hankinta

Pykälä on huomattavan vaikeaselkoinen, koska se on täynnä viittauksia kansalliseen ja EU-lainsäädäntöön. Perusteluosan esimerkittäkään eivät tuo juuri apuja, vaan hankintayksikössä pitäisi seurata säädöspolkua alkulähteille saakka. Pykälän 1 momentin mukaan hankintayksikön tulisi energiamerkittyjen tuotteiden osalta hankkia ainoastaan tuotteita kahdesta parhaasta luokasta, jossa on merkittävästi tuotteita. Pykälän esitöiden mukaan tuotteiden merkittävän määrän arvioimiseen voisi hyödyntää EPREL-tuoterekisteriä. Tuoterekisteri sisältää energiamerkinnot

tuoteryhmittäin. Esimerkiksi astianpesukoneita on rekisterissä yli 11 000 merkkiä ja mallia, ja ne esitetään 25 mallin ryhmissä. Lainsäätäjän tulisi antaa hankintayksiköille jokin ohjenuora sen arvioimiseen, miten tuotteiden merkittävän määrän arviointi tehdään. On epäselvää, kuinka montaa tuotetta hankintayksikön tulisi tarkastella määrittääkseen merkittävän määrän esimerkiksi 11 000 mallin valikoimasta. Kuntaliitto katsoo, että pykälän määritelmä merkittävän määrän arvioimisesta on käytännössä vaikea toteuttaa.

Pykälän perusteluissa yhdistetään 1 momentin taustoitus samaan kappaleeseen 4 momentin tuotepaketin selvittämisen kanssa. Tämä perustelujen rakenne ei helpota pykälän ymmärtämistä sen lisäksi, että pykälän 3 momentin mainitsema tuotepaketti (3 mom) jää muutoinkin sisällöltään epäselväksi. Perusteluosion esimerkissä viitataan tilanteeseen, jossa hankintayksikkö voi hankkia yhden B-energialuokituksen tuotteen, jos muut tuotteet ovat energialuokituksestaan A:ta. Tuotepaketin määritelmä olisi erittäin tärkeää määrittellä lisäesimerkkien kautta. Lain soveltaja ei voi vain yhden esimerkin kautta tietää, millaiset kokonaisuudet lainsäätäjä arvioi tuotepaketiksi ja mitkä ei.

Lisäksi tuotepakettiesimerkki on helposti sekoitettavissa pykälän 1 momentissa todettuun sääntöön, jonka mukaan hankintayksikkö saa hankkia kahden korkeimman luokan tuotteita eli A:ta ja B:tä. Jos esimerkissä viitataan viitearvoihin ja niistä poikkeamiseen, olisi esimerkki avattava paremmin, jotta se ei sekoitu pykälän 1 momentissa mainittuun energiatehokkuusluokkaan. Jos esimerkillä taas viitattiin EPREL-energialuokitukseen, niin tällöin esimerkki on harhaanjohtava koska kaikki tuotteet voisivat olla B-luokkaa.

Tuotepaketin hankinnan osalta 4 momentti mahdollistaa hankintayksikön tekävän ratkaisun tuotepaketin kokonaisenergiatehokkuudesta hankintapäätöksellä. Hankintalain ja hankintamenettelyn näkökulmasta hankintayksikkö ei voi tehdä tarjouspyynnöstään poikkeavia ratkaisuja enää hankintapäätösvaiheessa. Hankintayksikön tulee avoimuus- ja tarjoajien tasavertaisen kohtelun periaatteen näkökulmasta esittää voittavan tarjouksen vertailuperusteet hankintailmoituksessaan ja tarjouspyynnössään. Siten 4 momentin sanamuoto tulisi ehdottomasti muuttaa. Asianmukainen muotoilu voisi olla esimerkiksi: ”Jos hankinnan kohteena on tuotepaketti, [...], hankintayksikkö voi hankinta-asiakirjoissaan esittää, miten se voi ottaa huomioon tuotepaketin kokonaisenergiatehokkuuden etusijan yksittäisten tuotteiden energiatehokkuuteen nähden.”

Pykälän 2 momentin edellyttämien viitearvomerkittyjen tuotteiden vaatimukset ovat epäselvät. Vähintäänkin pykälän esitöissä tulisi ohjeistaa hankintayksiköitä siitä, mistä viitearvomerkittyjä tuotteita on mahdollista löytää ja niiden kattavuus hahmottaa.

Autonrenkaiden hankintaa koskeva teksti (5 mom) on tiukasti hankintaa rajaava. Rengasmerkintää koskevan voimassa olevan EU-asetuksen ((EU) 2020/740) 2 artiklan kohdassa 2 mainitaan luettelo rengastyypeistä, joille ei määritetä rengasmerkintää, niistä yhtenä nastarenkaat (kohta f). Pykäläluonnoksen 5 momentin mukaan ”hankintaviranomainen tai -yksikkö saa hankkia vain”

renkaita, joilla on rengasmerkintä. Ilmaisun voi myös tulkita samalla kieltävän nastarenkaiden hankinnan julkisilta hankintayksiköiltä, mikä ei liene ollut tarkoitus. Suomessa nastarengas on vaihtelevissa talvikeleissä liikenneturvallisuussyistä paras vaihtoehto, joten niiden hankinta on syytä jättää paikallisesti ratkaistavaksi. Se saako jatkossa käyttää rengastyyppejä, jotka eivät ole polttoainetaloudellisuusluokittelun piirissä (esim. nasta- ja uudelleen pinnoitetut renkaat) pitäisi olla todettu itse ehdotetuissa pykälissä tai vähintäänkin säädöskohtaisissa perusteluissa.

Edelleen 5 momentin lopussa mainitaan, että turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä on mahdollista hankkia myös märkäpito- tai vierintämeluluokkaan A kuuluvia renkaita. Momentin sanamuodon perusteella polttoainetaloudellisuusluokan tulee olla aina A, riippumatta märkäpito- ja vierintämeluluokasta. Tässä lienee ollut tarkoitus sallia parhaaseen märkäpito- tai vierintämeluluokkaan kuuluvien renkaiden hankinta, vaikka polttoainetaloudellisuusluokka ei olisi A. Direktiivin muotoilu ”mikä ei estä” vaikuttaisi olevan ainakin tältä osin selkeämpi muotoilu mahdollistaen korkeimpaan märkäpito- tai vierintämeluluokkaan kuuluvien renkaiden hankinnan.

Kuntaliitto ehdottaa pykälän selkiyttämistä kokonaisuudessaan ja 5 momentin tarkentamista edellä olevien huomioiden perusteella. Kuntaliitto huomauttaa lisäksi, että märkäpito- tai vierintämeluluokkaan verrattavaa joustoa energiatehokkuusdirektiivi ei valitettavasti salli lumi- ja jääpidolle. Kitkarenkaiden hankinnassa lumi- ja jääpito voivat usein olla pohjoisissa oloissa polttoainetaloudellisuutta tärkeämpiä ominaisuuksia. Lainsäätäjän tulisi suorittaa arvio kansallisten lisäysten mahdollisuudesta tältä osin.

29 f §. Palvelujen hankinta

Pykälän 1 momentissa kuvattu direktiivistä suoraan tuleva energiatehokkuusvaatimus ”kokonaan tai osittain” palvelun tarjoamista varten hankittavista uusista tuotteista on soveltamisen näkökulmasta epämääräinen. Myöskään perusteluosan esimerkki ei tuo selvennystä siihen, miten osittaista tuotteiden hankintaa pitäisi tulkita. Perusteluosassa tulisi selventää pykälän tulkintaa. Jos hankintayksikkö hankkii esimerkiksi konsulttipalveluja, ja konsulttipalveluyritys esimerkiksi omistaa auton asiakirjojen toimittamista varten, tuleeko hankintayksikön edellyttää hankintamenettelynsä sopimusluonnoksessa, että konsulttiyritys ottaa huomioon energiatehokkuusvaatimukset uuden auton tai auton renkaiden hankinnassa? Tai jos konsulttipalveluyritys hankkii uuden tulostimen työntekijöidensä käyttöön, tuleeko tässä hankinnassa ottaa huomioon energiatehokkuuslain vaatimukset? Palveluhankintaan osittain käytettävien tuotteiden kirjo voi olla valtava, ja tämän myötä hankintasopimuksista, jotka koskevat pääosin esimerkiksi asiantuntijapalveluiden hankintaa, tuleekin puolet pidempiä hankintayksikön joutuessa vyöryttämään energiatehokkuuslain vaatimukset kaikenlaisten erilaisten tuotteiden osalta toimittajayrityksilleen.

Pykälän 2 momentin mukaan hankintayksiköiden olisi arvioitava mahdollisuus hyödyntää energiapalvelusopimuksia, kun se tekee energiasisällöltään merkittäviä palveluhankintasopimuksia. Momentin sisältöä ei ole perusteltu, eikä pykälästä selviä, mitä arviointivelvollisuus tarkoittaa.

Energiatehokkuuslain 3 f §:n mukaan kyse vaikuttaisi olevan rakennusten korjaushankkeisiin liittyvistä hankinnoista. Asia tulisi kirkastaa paitsi pykälään myös perusteluihin, jotta kuntien lakia soveltavat työntekijät voivat hahmottaa niitä koskevat lain edellyttämät velvollisuudet.

Pykälän 3 momentin mukaan arvion tekemisestä tulisi ilmoittaa hankinta-asiakirjoissa. Tätä lainkohtaa koskee sama huomio, jonka Kuntaliitto on nostanut yllä energiatehokkuus ensin -periaatteen ilmoittamisesta. Kuntaliitto katsoo, että kyseisen kaltainen sääntö muodostaa perusteettoman valitusriskin asiasta, joka koskee hankinnan valmistelua. Mikäli ilmoittaminen on välttämätöntä, perusteluvellisuuden voisi ennemmin täyttää merkinnällä hankintalain 124 §:n mukaiseen hankintakertomukseen.

Lisäksi Kuntaliitto toteaa selvyiden vuoksi, että 29 e §:n huomiot renkaiden hankinnasta koskevat myös palvelujen hankintaa.

29 g §. Energiatehokkaiden rakennusten hankinta

Pykälässä edellytetään energiatehokkuuslain julkisia hankintoja kokevan luvun sääntöjen soveltamista sopimusmuotoihin, jotka eivät kuulu hankintalain piiriin, kuten vuokrasopimukset sekä olemassa olevien rakennusten hankinta. Direktiivin edellyttämän lähes nollaenergiarakennuksen vaatimus rakennuksia hankittaessa tai tehtäessä uusia vuokrasopimuksia voi tuoda huomattavia ongelmia tai yllättäviä vaikutuksia. Mahdollinen vaikutus on, että hankintayksiköt eivät huomaa julkisten hankintojen tekemiseen liittyvän lain luvun alle piilotettua velvollisuutta pitää hankintalain ulkopuolisia vuokrasopimuksia hankintoina. Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että uutta rakennusta vastaavia, kaikki toiminnan vaatimukset täyttäviä rakennuksia ei välttämättä ole lainkaan tarjolla.

Lain perusteluissa ei ole arvioitu energiatehokkaiden rakennusten hankinnan taloudellisia vaikutuksia. Ohimennen esiintyvät maininnat kustannustehokkuudesta eivät ole tarpeeksi selkeitä asian arvioimiseksi.

Pykälän 1 momentissa olisi hyvä selkeyden vuoksi todeta velvoitteisiin sovellettavat EU-kynnysarvot. Momentin sanamuotoa on mahdollista tulkita siten, että palveluiden EU-kynnysarvoa olisi sovellettava myös hankintalain piiriin kuuluviin rakennushankkeisiin, vaikka nämä kuuluisivat hankintalain soveltamisalaltaan urakoihin. Sanamuotoa olisi hyvä tarkentaa siten, että ei jää epäselväksi, tuleeko velvoite noudatettavaksi hankintalain mukaisten rakennusurakoiden osalta palveluiden kynnysarvon mukaisesti vai urakoiden kynnysarvon mukaisesti. Mikäli esitetyn erittäin omituisen palveluhankinnan kynnysarvon on tarkoitus tarkoittaa vain vuokrausta ja rakennuksia, jotka eivät ole hankintalain soveltamisen piirissä, tulisi tämä ilmaista erittäin selkeästi. Direktiivin sanamuoto kuitenkin vaikuttaisi viittaavan erikseen urakoihin ja urakoihin sovellettavaan erilliseen kynnysarvoon.

Pykälän perusteluissa on todettu, että sovellettava kynnysarvo vuokraukseen ja rakennusten hankintaan olisi palveluhankinnoille asetettu kynnysarvo (n. 220 000 euroa), ei urakan kynnysarvo (yli 5 miljoonaa euroa). Perusteluissa viitataan direktiivin soveltamisohjeen olevan peruste säännölle. Kuntaliitto ei etsinnöistä huolimatta löytänyt lähdettä palveluhankintojen kynnysarvon soveltumiselle. Sääntö kuulostaa niin omituiselta, että Kuntaliitto esittää säännön perustan huolellista tarkastamista.

Lisäksi pykälän muotoilu kuvaa rakennusurakoita hankinnoille vieraalla terminologialla esittämällä kyseessä olevan rakennusten hankinta. Hankintalaki ei tunne termiä rakennusten hankinta, vaan rakennusurakka. Kuntaliitto katsoo, että pykälätekstin termistöä tulisi edellä mainitun osalta tarkentaa.

Pykälän 1 velvoitteen noudattamisen edellytyksenä oleva lähes nollaenergiarakennuksen ”tekninen toteuttavuus” jää epäselväksi rakennusten hankinnassa ja vuokrauksessa. Teknisen toteutuskelvottomuuden riittävä osoittamistapa jää tulkinnanvaraiseksi. Kuntaliitto toteaa, että perusteluissa mainittu energiatehokkuusvaatimusten rajaaminen väistötilojen hankinnan ulkopuolelle on järkevää. Tarjolla olevien kooltaan, sijainniltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sopivien väistötilojen määrä on usein suppea. Lähes nollaenergiarakennusten vaatimusten asettaminen voisi käytännössä johtaa mahdottomiin tai kustannuksiltaan kohtuuttomiin hankintoihin, vaikka kyseessä on tilapäinen ratkaisu. Väistötilojen, etenkin siirrettävien, energiatehokkuus mitä ilmeisimmin kohenee markkinaehtoisesti tulevana vuosina, mutta lain voimaantulon aikoihin tilanne on vielä kirjava.

Peltola Vesa
Suomen Kuntaliitto ry.