

Asia: VN/22817/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Energiatehokkuusdirektiiviä uudistettiin vuonna 2023 vastaamaan EU:n vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 55 % vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä. Energiatehokkuusdirektiiviin tulleet muutokset on pantava kansallisesti voimaan 12.10.2025 mennessä, ja jäsenmaiden on myös mahdollista esittää direktiiviä tiukempaa sääntelyä.

Direktiivi korostaa erityisesti julkisen sektorin roolia energiatehokkuuden edistämisessä. Julkisten elinten energian loppukulutusta on vähennettävä 1,9 % vuosittain vuodesta 2021 lähtien. Julkisten elinten omistamien rakennusten pinta-alasta on vuosittain korjattava vähintään 3 % lähes nollaenergiatasolle.

Energiatehokkuuslakiin esitetyt muutokset noudattavat pitkälle energiatehokkuusdirektiivin vaatimuksia, mutta lain vaatimukset jäivät osin vielä vaikeatulkintaisiksi. Lisäksi vaikutustenarviointi on jäänyt ohueksi erityisesti valtion liikelaitosten kohdalla ja niiden tekemien hankintojen kautta myös palveluntarjoajien kohdalla. Lakiesitys (energiatehokkuuslain muuttamiseksi) tulisi toteutuessaan lisäämään julkisen sektorin toimijoiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia raportointivelvoitteiden kautta ja hankintoihin liittyvien uusien vaatimusten kautta. Energiatehokkuusvaatimukset voivat lisätä hankintaprosessien monimutkaisuutta ja kestoja, mikä vaatii resursseja ja asiantuntemusta, mitä kaikilla julkisen sektorin hankintayksiköillä ei välttämättä ole. Asiantuntemusta vaaditaan organisaatioissa myös sen arvioimiseksi, koskevatko lain kohdat tulevia hankintoja, vai ei, ja miten ne hankinnoissa käytännössä huomioidaan.

Ottaen huomioon lain todennäköiset hallinnolliset kustannukset ja hankintojen kustannukset, ei vaikutusten merkittävyyttä ole arvioitu esimerkiksi liikelaitosten toiminnalle ja asemalle. Liikelaitosten tehtävänä on harjoittaa liiketoimintaa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti ja toimia markkinoilla, joilla toimii myös yksityisiä yrityksiä. Liikelaitokset katsotaan Suomen

lainsäädännön mukaan julkiseksi hankintayksiköksi ja julkiseksi elimeksi, joten energiatehokkuuslakiin ehdotetut muutokset vaikuttavat niihin monilta osin ja aiheuttavat sekä suoria hallinnollisia kustannuksia että hankintoihin liittyviä suoria ja epäsuoria kustannuksia, ja voivat siten vaikuttaa liikelaitosten resurssitarpeisiin ja kilpailukykyyn. Lainsäädännön vaikutuksia liikelaitosten asemaan ja liiketoiminnan harjoittamisen edellytyksiin ei kuitenkaan käsitellä esityksessä lainkaan.

Lakiesityksen (energiatehokkuuslain muuttamiseksi) perusteella on vaikea arvioida, miltä osin se noudattaa direktiivin vähimmäisvaatimuksia, ja miltä osin siinä on esitetty tiukempaa kansallista sääntelyä. Avoimuuden ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta olisi toivottavaa, että direktiivistä tulevat välttämättömät muutokset ja kansallisesti tehdyt tiukemmat sääntelyesitykset tulisivat lain perusteluteksteistä nykyistä selvemmin esille.

Pykäläkohtaiset kommentit

Luku 1 a

3 c §, Julkisten elinten energian loppukulutuksen raportointivelvoite

Esityksen perusteella julkisen elimen on seurattava energian loppukulutustaan ja raportoitava siitä vuosittain Energiavirastolle. Kohta on uusi, eikä vastaavaa raportointivelvoitetta ole aiemmin kohdistunut kaikkiin julkisen sektorin toimijoihin. Hallituksen esityksessä todetaan, että Energiavirasto antaa tarvittaessa tarkempia ohjeita toimitettavien tietojen sisällöstä ja toimitustavasta. Esityksestä ei käy selville, onko velvoitteessa kyse energiakatselmukseen verrattavasta raportointitaakasta, johon sisältyy myös esimerkiksi polttopuun käyttö, liikenne jne., vai onko kyse kevyemmästä prosessista, johon kuuluu esimerkiksi vain kiinteistöihin hankittu sähkö ja lämpö suorien hankintasopimusten osalta. Esimerkiksi rakennuskannan osalta ei ilmene, millaisia kohteita seuranta- ja raportointivelvoite käytännössä koskee, kuten minkä kokoisia rakennuksia seurantavelvoite koskee, onko velvoitteen piiriin tarkoitettu sisältyväksi myös vain osan vuodesta käytössä olevat puulämmitteiset rakennukset, koskeeko seurantavelvoite rakennusten lisäksi myös rakennelmia ja muita vähäisempiä kohteita, joissa käytetään polttopuita (kuten esim. retkeilyalueen tulipaikat)? Edellä vain muutama esimerkki raportointivelvollisuuden sisällön määrittelyn tärkeystä ja kohteista, jotka tulisi rajata raportointivelvollisuuden ulkopuolelle.

Raportointivelvoitteen tarkempi kuvaus olisi olennaisen tärkeää myös lain vaikutustenarvion tekemisen mahdollistamiseksi. Esityksen perusteella tämä ei ole mahdollista. Laki ja siten raportointivelvoite on ehdotettu tulemaan voimaan jo lokakuussa 2025. Lain edellytysten täyttäminen voi käytännössä muodostua haasteelliseksi ilman tarvittavia lisäresursseja, koska energiakatselmuksen tai vastaavan tekemiseen vaaditaan osaamista ja energiankulutuksen seurantamittareita, joita julkisen sektorin organisaatioilla ei välttämättä vielä ole käytettävissä.

Lakiesitys ei ole johdonmukainen siinä, tuleeko julkisten elinten raportoida energiankulutuksestaan riippumatta siitä, onko sen energian loppukulutus merkittävää vai ei. Lakia on kuitenkin ehdotettu muutettavan tarkoituksenmukaisempaan suuntaan yritysten pakollisen energiakatselmuksen ja energiahallintajärjestelmän käyttöönoton suhteen niin, että velvoite määräytyy energiankulutuksen perusteella (määritellyt energian loppukulutuksen raja-arvot), eikä yrityksen liikevaihdon tai henkilöstömäärän mukaan, kuten nykyisessä laissa. Vastaava raja- ja kynnys olisi tarkoituksenmukaista myös julkisten elinten kohdalla. Metsähallitus esittääkin lain jatkovalmistelussa vielä tarkasteltavaksi vaihtoehtoa, jossa energiankäytöltään vähäisten julkisten toimijoiden ei olisi tarve raportoida energiankäytöstään Energiavirastolle, tai liittyä vapaaehtoiseen energiatehokkuussopimukseen. Tällaisella sääntelyllä olisi mahdollista vähentää tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

3 g § Pakollinen energiahallintajärjestelmä ja (luku 2) 6 § yrityksen energiakatselmus

Yritysten pakolliseen energiahallintajärjestelmään ja energiakatselmukseen (3 g § ja 6 §) liittyvät muutosesitykset lainkohtien soveltamisesta niihin yrityksiin, joissa energiankulutus ylittää asetetun raja-arvon, on kannatettava. Muutoksen myötä energiankulutustiedot saadaan jatkossa niiltä yrityksiltä, joiden energiankulutus on relevanttia, riippumatta siitä, minkä kokoisesta yrityksestä on kyse.

Luku 5 a Julkiset hankinnat

Metsähallituksen näkemyksen mukaan nykymuodossaan lakiesitys on julkisten hankintojen osalta epäselvä ja tulkinnanvarainen. Luvun 5 a säännökset on heikosti perusteltu ja niiden vaikutusarviot ovat puutteelliset, jonka johdosta esitettyjen hankintayksiköiden velvoitteiden käytännön toteuttaminen olisi vaikeaa. Hankintayksiköille asetettavista velvoitteista tulisi säätää hankintalainsäädännössä kyseisen lainsäädäntökontekstin käsitteet ja säädöspohja huomioiden mahdollisimman selkeästi ja tarkkarajaisesti, sekä kunnollisen vaikutusarvion ja resurssintarpeen ennakkoinnin (mm. neuvonta ja ohjeet) pohjalta. Metsähallitus yhtyy Hansel Oy:n lausumaan 24.4.2025 päivättyyn lausuntoon osalta, mitä vaikutuksia lakiesityksellä olisi hankintatoimeen ja hankintayksiköihin.

Pykäläkohtaisesti todetaan seuraavaa.

29 d § Julkisten hankintojen energiatehokkuus

Lain kohta 29 d § julkisten hankintojen energiatehokkuudesta on uutta säädäntöä ja koskisi jatkossa kaikkia julkisten sektorien tekemiä hankintoja, 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 säädetty kynnysarvot. Jos hankinnan raja-arvo ylittyy, on hankintaviranomaisten- ja yksiköiden hankittava energiatehokkaita tuotteita ja palveluja, paitsi jos se ei ole teknisesti toteutettavissa.

Julkisia hankintoja tekevän hankintayksikön tulee analysoida saatavilla olevia kustannustehokkaita vaihtoehtoja lakiesityksen 3 a §:n energiatehokkuus ensin -periaatteen mukaisesti ja ilmoitettava periaatteen soveltamisesta hankintailmoituksessa tai muissa hankinta-asiakirjoissa. Kustannustehokkuusanalyysi tarkoittaa 3 a §:n ja sen perusteluiden mukaan, että ”investointia tai hanketta suunnittelevan toiminnanharjoittajan (tulee) ennen investointipäätöksen tekemistä tehdä selvitys vaihtoehtoisista kustannustehokkaista energiatehokkuusratkaisuista energiatehokkuus ensin -periaatteen mukaisesti”. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että viranomaisille asetettua vaatimusta energiatehokkuus ensin -periaatteen käytöstä yli 100 000 000 euron hankinnoissa sovellettaisiin myös pienempiin julkisiin hankintoihin (>143 000 euroa). Vaatimus tulisi lisäämään julkisten hankintojen valmisteluun liittyvää työmäärää ja asiantuntemustarvetta, mutta samalla myös hankintaprosessin toteuttamiseen ja onnistumiseen liittyvää epävarmuutta.

Sekä laki, että TEM:n loppuraportti energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanosta (2025) eivät käsittele energiatehokkuus ensin- periaatteen huomioimisen vaikutuksia kattavasti pienempien hankintojen osalta. TEM:n selvityksessä todetaan, että vaikutukset elinkeinoelämään johtuvat pääasiassa vaatimuksesta tehdä energiatehokkuus ensin -periaatteen mukainen selvitys merkittävistä investoinneista (yli 100 miljoonaa euroa). Lakiehdotuksessa ja sen valmistelussa ei ole otettu riittävästi huomioon sitä, että samaa periaate tulisi sovellettavaksi myös pienemmissä hankinnoissa, jolloin vaikutukset elinkeinoelämään ovat mahdollisesti arvioitua laajemmat.

29 e § Tuotteiden hankinta

Esityksessä energiatehokkuuslakiin esitetään, että julkisissa hankinnoissa noudatetaan erityisiä hankintasääntöjä sekä tuotteiden että palveluiden hankinnassa (29 e §- 29 g §). Tuotteiden hankinnassa tulee suosia kahteen parhaaseen energiatehokkuusluokkaan kuuluvia tuotteita, jos hankittava tuote kuuluu ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle annetun lain soveltamisalaan, ja tuotteeseen on liitetty EU:n 2017/1369 mukainen energiamerkintä. Jos tuotteella ei ole energiamerkintää, mutta sille on annettu energiatehokkuusvaatimuksia (EU 2009/125/EY tai EU 2024/1781), tulee hankintaviranomaisen hankkia vain määriteltujen energiatehokkuuden viitearvon mukaisia tuotteita. Vaatimus vaikuttaisi julkisen sektorin, ml. liikelaitosten, hankintojen järjestelyihin ja todennäköisesti sen kustannuksiin sekä hankintaprosessin että hankinnan kustannusten kautta. Parhaassa tapauksessa pidemmällä aikavälillä energiatehokkaampien tuotteiden ja palveluiden kustannukset laskevat, mutta siihen sisältyy epävarmuuksia. Tuotteiden hankinnassa tulee varmistaa myös riittävä kilpailu, mikä lisää hankinnan onnistumisen epävarmuutta ja hidastaa hankinnan toteutumista, jos etukäteen ei ole tarkalleen tiedossa, onko kilpailulle riittävät edellytykset asetetuilla energiatehokkuusehdoilla.

Pykälässä 29 e § neljännessä momentissa viitataan tuotepakettiin. Tuotepakettia ei sisälly kohdan 3 § määritelmiin, eikä termille ole tässä yhteydessä vakiintunutta määritelmää. Lain tulisi tässä suhteessa olla selvempi, mihin tuotepaketilla käytännössä viitataan ja mitä sillä tarkoitetaan.

29 f § Palvelujen hankinta

Pykälää 29 e § tuotteiden hankinnasta sovelletaan suoraan kohdassa 29 f § palvelujen hankinta: ”Hankintaviranomaisten- tai yksiköiden on palveluhankintasopimuksia koskevista tarjouspyynnöissä edellytettävä, että palveluntarjoajat käyttävät 29 e §:ssä tarkoitettuja vaatimukset täyttäviä tuotteita siltä osin kuin ne hankkivat uusia tuotteita osittain tai kokonaan kyseisten palvelujen tarjoamista varten.” Tuotteiden hankinta liittyy myös energiatehokkuuskriteerit täyttävien renkaiden hankintaan. Huomioitavaa on, että palvelujen hankintaan liittyvä kohta 29 f § laajentaa tuotteiden hankintaan liittyvän pykälän (29 e §) vaatimukset koskemaan yrityksiä, jotka tarjoavat palveluja julkiselle sektorille. Vaikutukset ovat vaikeasti arvioitavissa sekä yrityksen että hankintaa tekevän julkisen sektorin toimijan näkökulmasta. Ei ole esimerkiksi etukäteen tiedossa, miten suurta osaa hankintoja tai hankintojen osia energiatehokkuusmerkinnät ja -luokittelut voivat koskea. Tätä epävarmuutta ei ole riittävästi käsitelty hallituksen esityksessä. Palvelujen hankintaan liittyvä vaatimus voi vähentää kilpailutusta tekevän julkisen toimijan mahdollisuuksia huomioida hankinnassa muita kilpailutuksen kannalta olennaisia tekijöitä, ja voi myös tätä kautta vaikuttaa valtion liikelaitosten asemaan kilpailutuksissa ja toimimallaan markkinalla. Näitä vaikutuksia ei kuitenkaan ole kuvattu tai tunnistettu hallituksen esityksessä riittävästi.

Kohdan 29 f § toisen momentin mukaan ”Tehdessään energiasisällöltään merkittäviä palvelujen hankintaa koskevia sopimuksia, hankintaviranomaisen tai -yksikön on arvioitava mahdollisuus hyödyntää energiapalvelusopimuksia”. Laissa ei kuitenkaan määritellä, mitä ”energiasisällöltään merkittävä palvelu” tarkoittaa. Lisäksi on huomattava, että energiapalvelusopimus ei ole käytäntö, johon olisi olemassa palveluntarjoajia. Energiapalvelusopimusta käsitellään esityksessä lähinnä rakennusten korjaamisen yhteydessä (3 f §), mutta kohdan vaikutusarvio ja käytännön toteuttamisen kuvaus palvelujen hankinnassa (29 f §) on jäänyt lain valmistelussa puutteelliseksi. Energiapalvelusopimuksen hyödyntämisen arviointi palvelujen hankinnan yhteydessä lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että lain kohta olisi vapaaehtoinen, etenkin, jos sen soveltamista ei esityksessä tarkenneta.

29 g § Energiatehokkaiden rakennusten hankinta

Energiatehokkaiden rakennusten hankinnassa edellytettäisiin jatkossa, että hankintaviranomaisten ja -yksiköiden olisi hankittava vain sellaisia rakennuksia ja tehtävä uusia vuokrasopimuksia vain sellaisista rakennuksista, jotka täyttävät rakentamislain (751/2023) 11 §:ssä säädettyt lähes nollaenergiarakennuksen vaatimukset ja lain 37 §:n 2 momentin mukaiset energiatehokkuutta koskevat vaatimukset, ja joille on laadittu energiatodistus. Kohdan toteuttaminen esimerkiksi syrjäalueilla, missä Metsähallitus toimii, voi osoittautua mahdottomaksi. Tulee myös huomioida, että Senaatilla ei ole tarjolla soveltuvia toimistotiloja ja rakennuksia kaikilla niillä alueilla, joissa julkisen sektorin toimijat niitä tarvitsevat. Lain kohtaan tulisi lisätä, että kohtaa tulee noudattaa vain, jos se on rakennustarjonnan ja rakennusten soveltuvuuden perusteella mahdollista.

Niemelä Juha
Metsähallitus

Varala Anna-Liisa
Metsähallitus