

Talousvaliokunta
valiokuntahuone E 453, Eduskuntatalo
HE 85/2025 vp

HE 85/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi energiatehokkuuslain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) lausunto

Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksen pääasiallinen tavoite on antaa uudelleenlaaditun energiatehokkuusdirektiivin kansallisen toimeenpanon edellyttämät säännökset. Energiatehokkuuslaissa säädettäisiin myös niin sanotusta energiatehokkuus ensin -periaatteen soveltamisesta julkisissa hankinnoissa ja merkittävässä investoinneissa. Lisäksi säädettäisiin muista julkisista hankintoja koskevista energiatehokkuusvaatimuksista EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

KKV kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. KKV keskittyy lausunnossaan julkisia hankintoja koskeviin esityskohtiin.

Esityksen keskeinen sisältö julkisia hankintoja koskien

Energiatehokkuuslaissa säädettäisiin energiatehokkuus ensin -periaatteesta, jonka tarkoituksena olisi varmistaa energiatehokkuusratkaisujen huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa, suunnittelussa, politiikassa ja merkittävässä investoinneissa. Julkisten hankintojen energiatehokkuusvaatimukset koskisivat EU-kynnysarvot ylittäviä tuote-, palvelu-, rakennus- ja rakennusurakkahankintoja. Velvoite laajenisi keskushallinnon viranomaisista koskemaan kaikkia hankintaviranomaisia ja -yksiköitä, ja siitä voisi poiketa vain, jos velvoitteen mukainen hankinta ei ole teknisesti toteuttavissa. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa olisi lisäksi sovellettava energiatehokkuus ensin -periaatetta.

Yleistä esityksen tavoitteista

Yleisesti ympäristönäkökohtien ja energiatehokkuuden huomioimista julkisissa hankinnoissa voidaan pitää kannatettavana tavoitteena. Julkisten hankintojen arvo Suomessa on noin 35 miljardia euroa ja siten taloudellisesti ne ovat potentiaalisesti merkittävä kanava tukemaan osaltaan vihreää siirtymää.

KKV kuitenkin katsoo, että julkisille hankinnoille asetettavat tavoitteet ja kriteerit tulisivat olla myös sellaisia, että ne luovat edellytyksiä hyvin toimivalle kilpailulle julkisissa hankinnoissa ja tätä kautta tukevat mahdollisimman kustannustehokkaita julkisia hankintoja. Näitä tavoitteita vasten KKV esittää joitakin varauksia esityksen keinoihin julkisten hankintojen ohjaamiseksi.

Energiatehokkuus ensin -periaatteen soveltamisalasta ja vaikutukset kilpailuun

Esityksen soveltamisala on tulkittavissa niin, että käytännössä energiatehokkuus ensin -periaatetta tultaisiin soveltamaan kaikkiin EU:n kynnysarvot ylittäviin julkisiin palvelu- ja tavarahankintoihin. Esityksessä myös laajennettaisiin sitä hankintayksiköiden joukkoa, jota periaatteen soveltamisvelvollisuus koskisi. Vastaisuudessa kaikkien hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaisten hankintayksiköiden tulisi soveltaa energiatehokkuus ensin -periaatetta.

Vaikka laaja-alainen ja sitova soveltamisvelvollisuus on perusteltu mahdollisimman vaikuttavan sääntelyn näkökulmasta, on KKV:n näkemyksen mukaan tällaisella kategorisella soveltamisalalla myös mahdollisia kielteisiä vaikutuksia julkisten hankintojen tehokkuuteen. Erityisen huolestuttavana KKV pitää sitä, että energiatehokkuusvaatimusten noudattamatta jättämisestä ei voisi vastaisuudessa perustella muulla kuin teknisellä perusteella. Esitys rajaa poikkeamisperusteiden ulkopuolelle muun muassa kustannustehokkuuteen, taloudellisen toteutettavuuteen, laajempaan kestävyYTEEN tai riittävään kilpailuun liittyvät seikat.

Energiatehokkuusvaatimuksilla voi olla kilpailua vähentäviä vaikutuksia julkisissa hankinnoissa, kun tarjoajat, jotka eivät täytä energiatehokkuuskriteerejä, eivät voisi enää tarjota kyseisiin kilpailutuksiin. Jos potentiaalisten tarjoajien liiketoiminta kohdistuu suurelta osin yksityiselle sektorille julkisen sektorin sijaan, tarjoajilla ei välttämättä ole kannustimia muuttaa palveluitaan tai tuotteitaan energiatehokkuusvaatimusten mukaisiksi, vaan ne saattavat tällöin vetäytyä kokonaan tarjoamasta julkisiin hankintakilpailutuksiin.

Vaikutukset hankintayksiköiden toimintaan ja kilpailutuskustannuksiin

Energiatehokkuusvaatimuksilla voidaan arvioida olevan lukuisia vaikutuksia hankintayksiköiden toimintaan. Vaikutukset riippuvat hankintayksiköiden resursseista ja osaamisesta. Esityksen mukaan energiatehokkuusvaatimukset tulisivat sovellettavaksi laajalle joukolle hankintayksiköitä. Tämä voi tarkoittaa, että vaatimukset voivat tulla sovellettavaksi myös sellaisissa hankintayksiköissä, joilla ei nykyisellään ole osaamista tai resursseja energiatehokkuusvaatimusten arviointiin. EU:n kynnysarvot jossain määrin ohjaavat soveltamisalaa suurempien hankintayksiköiden toteuttamiin hankintoihin, mutta hankintayksikön suurempi koko ei välttämättä tarkoita sitä, että hankintayksiköllä olisi edellytyksiä arvioida energiatehokkuusvaatimusten täyttymistä.

Kuten esityksessä todetaan, hankintojen tekemiseen liittyvien osaamisvaatimusten kasvu voi keskittää hankintoja esimerkiksi yhteishankintayksiköiden tehtäväksi. Tällä voi olla kilpailun kannalta negatiivisia vaikutuksia, jos tarjouskilpailujen koko kasvaa sellaiseksi, jossa vain harvalla toimijalla on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuihin.

Osaamisvaatimusten lisäksi julkisten hankintojen energiatehokkuuskriteerien valvonnan näkökulmasta on oleellista, että hankintayksiköiltä kerätään tietoa kriteerien soveltamisesta. Tämä tarkoittaa, että hankintayksiköiden raportointivelvoitteet tulevat todennäköisesti kasvamaan esityksen takia. Yleisesti KKV kannattaa julkisista hankinnoista kerättävän tietopohjan vahvistamista. Esityksessä ei kuitenkaan juuri tuoda esiin niitä käytännön keinoja, joilla raportointi ja seuranta olisi tarkoitus toteuttaa. Esityksessä viitataan mahdollisuuteen hyödyntää julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMAA tähän käyttötarkoitukseen. Esityksessä ei kuitenkaan arvioida, olisiko HILMA nykyisellään soveltuva tähän käyttötarkoitukseen. Esityksessä ei myöskään tarkastella kasvavien raportointivelvoitteiden suhdetta hankintatietovarannon kehitystyöhön.

Energiatehokkuusvaatimusten kustannushyödyt

Esityksessä tuodaan esiin, että energiatehokkuusvaatimusten mahdollisesti aiheuttama tavaroiden ja palveluiden hinnan nousu ja kilpailutuskustannusten nousu voitaisiin kompensoida pienentyneillä energiakustannuksilla. Tässä arviossa ei kuitenkaan ole ensinkään huomioitu sitä, että hankintaan liittyvä kertaluontoinen kustannusten nousu (hankintahinta, kilpailutuskustannukset) voi olla hyvinkin merkittävä, kun taas säästöt energiakustannuksissa todennäköisesti realisoituvat parhaimmillaankin vasta pidemmän ajan kuluessa. Energiakustannukset riippuvat oleellisesti energiamarkkinoiden kehityksestä, joiden kehitystä on vaikea ennustaa pitkällä aikavälillä.

Toiseksi esityksen vaikutusarvioinnissa ei ole huomioitu, että energiatehokkaammat ratkaisut eivät välttämättä vähennä energian kokonaiskulutusta. Jos energiatehokkaammat ratkaisut laskevat kulutuksen (yksikkö)hintaa, voi tämä itseasiassa johtaa suurempaan kokonaiskulutukseen.

Jan Jääskeläinen
tutkimusohjaaja