Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 70/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista

- **Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto**

1. Tausta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU/2019/1161) puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta (jäljempänä direktiivi) annettiin 20 päivänä kesäkuuta 2019. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön direktiivi. Direktiivin tavoitteena on edistää liikenteen päästövähennysten saavuttamista kasvattamalla puhtaiden ajoneuvojen osuutta julkisissa hankinnoissa. Direktiivi asettaa vähimmäisosuudet nolla- ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja julkisissa hankinnoissa kahdelle hankinta-ajanjaksolle. Ensimmäinen hankinta-ajanjakso alkaa 2.8.2021 direktiivin velvoitteiden astuessa voimaan ja päättyy vuoden 2025 lopussa. Toinen hankinta-ajanjakso alkaa vuodesta 2026 ja päättyy vuoden 2030 lopussa. Kummallekin ajanjaksolle direktiivi edellyttää kaikille jäsenmaille prosentuaalisen vähimmäismäärän puhtaita ajoneuvoja julkisissa hankinnoissa. Vähimmäisvaatimukset on jaettu kolmeen eri ajoneuvoluokkaan; henkilöautot ja kevyet hyötyajoneuvot, kuorma-autot ja M3-luokan linja-autot. Direktiivin asettamat prosentuaaliset ajoneuvojen vähimmäistavoitteet tulee kaikissa kolmessa kategoriassa saavuttaa kappalemäärittäin eikä esimerkiksi suoritteena mitaten.

Direktiivi mahdollistaa huomattavaa liikkumavaraa velvoitteiden toteuttamisessa kansallisesti. Velvoitteiden täyttämisessä on mahdollista hyödyntää ajallista joustoa siten, että hankinta-ajanjakson aikana eri hankinnoissa painotetaan eri tavalla puhtaiden ajoneuvojen osuutta. Direktiivin vähimmäisvelvoitteen täyttämisessä voi asettaa eri alueille eri tavoitetasot, kunhan direktiivin edellyttämä vähimmäisosuus täyttyy jäsenmaan tasolla. Lisäksi direktiivi antaa jäsenmaille mahdollisuuden rajata soveltamisalan ulkopuolelle erikoiskäyttöön tarkoitettuja ajoneuvoja, kuten hälytysajoneuvot ja armeijan ajoneuvot.

Hallituksen esityksen valmistelu käynnistettiin elokuussa 2019 liikenne- ja viestintäministeriössä. Lainsäädännön valmistelun tueksi asetettiin laaja-alainen työryhmä, joka toimeksiantona oli arvioida eri vaihtoehtoja kansallisen lainsäädännön toteuttamisesta ottaen huomioon maantieteelliset eroavaisuudet sekä kustannustehokkuuden. Työn tueksi tilattiin selvitys vaatimusten alueellisesta eriyttämisestä maantieteelliset eroavaisuudet huomioiden sekä perustuslakiselvitys. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on laajasti kuultu eri tahoja. Hallituksen esitys luonnos oli lausuntokierroksella 15.12.2020-8.2.2020. Hallituksen esityksen viimeistely on tehty ministeriössä lausuntokierroksella saadun palautteen perusteella. Lausuntokierroksen jälkeen esitys annettiin

lainsäädännön arviointineuvoston arvioitavaksi, joka antoi lausuntonsa esityksestä 31.3.2021. Hallituksen esitysluonnos oli käsiteltävänä Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa maaliskuussa 2021.

2. Perusoikeuksiin liittyvä sääntely

Esitys sisältää perusoikeuksien kannalta merkityksellistä sääntelyä. Perusoikeuksiin liittyvät näkökulmat on valmistelussa pyritty huomioimaan asianmukaisesti arvioimalla ehdotuksia perusoikeuksien, niiden yleisten rajoitusedellytysten ja perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kautta.

Perustuslaillisia säätämisjärjestyskysymyksiä on valmistelussa arvioitu erityisesti seuraavissa aihekokonaisuuksissa:

- Kuntien velvoitteiden eriyttäminen, esityksen 9, 10 ja 11 § (yhdenvertaisuus, oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, kunnallinen itsehallinto ja kunnille annettavat tehtävät)

- Soveltamisalan ulottaminen käyttöoikeussopimuksiin, esityksen 2 § (oikeus terveelliseen ympäristöön)

- Esteettömien ajoneuvojen rajaus soveltamisalasta, esityksen 3 § (oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin)

- Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja.

2.1. Kuntien velvoitteiden eriyttäminen

Direktiivin vähimmäisosuudet koskevat Suomea jäsenmaana. Direktiivi mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön velvoitteiden toteuttamisessa julkisissa hankinnoissa. Lähtökohtaisesti hankintayksiköille on esityksessä asetettu direktiivin mukaiset jäsenmaakohtaiset vähimmäisosuudet. Kuntien hankintoja koskevat vaatimukset on esityksessä ehdotettu eriytettäväksi huomioiden alueelliset eroavaisuudet.

Esityksessä ehdotetaan, että henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hankinnoissa hankintayksikön tulisi varmistaa kummankin hankinta-ajanjakson aikana 38,5 %:in vähimmäisosuus vähä- ja nollapäästöisiä ajoneuvoja. Kuntien hankintojen osalta prosentuaalinen vähimmäisosuus olisi eritelty 20 %, 35 % ja 50 % vähimmäisosuuksiin perustuen alueellisiin erityispiirteisiin. Kuorma-autohankinnoissa hankintayksikön tulee ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana varmistaa 9 % vähimmäisosuus ja toisen hankinta-ajanjakson aikana 15 % vähimmäisosuus vähä- ja nollapäästöisiä ajoneuvoja. Kuntien hankintojen osalta prosentuaalinen vähimmäisosuus olisi eritelty ensimmäisellä hankinta-ajanjaksolla 0 %, 5 % ja 15 % ja toisella hankinta-ajanjaksolla 5 %, 10 % ja 21 % vähimmäisosuuksiin perustuen alueellisiin erityispiirteisiin. M3-luokan linja-autoja koskevissa hankinnoissa hankintayksikön tulisi varmistaa ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana 41 %:in ja toisen hankinta-ajanjakson aikana 59 %:in vähimmäisosuus puhtaita vähä- ja nollapäästöisiä ajoneuvoja. Täyssähköbusseja koskeva alatavoite olisi

eritelty alueellisten erityispiirteiden perusteella joukkoliikenneviranomaisten kesken.

Kunnille annettavista tehtävistä tulee perustuslain 121 §:n mukaisesti säätää lailla. Perustuslaki ei estä säätämästä kuntien tehtävien eriyttämistä lainsäädännössä, jos sääntely vastaa niitä vaatimuksia, joita perustuslaki asettaa kuntia koskevalle sääntelylle muutenkin. Kuntien tehtävien eriytyminen ei saa muodostua kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään kuntien uusien tehtävien säätämiseen liittyvän kustannusvastaavuuden sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittävään perustuslain 121 §:ään.

Eriyttämällä kuntien vaatimukset on pyritty varmistamaan lakisääteisten kuljetusten järjestäminen ilman kohtuutonta kustannusten nousua alueellisista olosuhteista johtuen. Erityistä huomiota eriyttämismallissa on kiinnitetty kuntien taloudellisiin valmiuksiin, joita on tarkasteltu valtionosuustilastojen avulla. Eriyttämisessä on huomioitu maantieteellisiä eroavaisuuksia esimerkiksi taajama-asteen sekä kuljetusten järjestämisen yksikkökustannusten avulla. Lisäksi eriyttämisessä on huomioitu sähkön soveltuvuus käyttövoimana eri alueilla. Arvion mukaan sähköön siirtyminen erityisesti taksipalveluissa ei lähtökohtaisesti nosta liikennöitsijöiden operointikustannuksia merkittävästi, vaan haasteet implementoinnissa liittyvät erityisesti toimialan kilpailutilanteeseen, latausinfrastruktuurin saatavuuteen sekä matkojen pituuksiin ja siten sähkön sopivuuteen käyttövoimana eri alueille.

Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuuden periaate edellyttää kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta ja yhtenäistä oikeutta palveluihin. Perustuslaki ei edellytä, että kuntia kohdeltaisiin lainsäädännössä aina samalla tavalla niitä koskevista erityisolosuhteista riippumatta. Esityksessä ehdotetuilla vaatimuksilla pyritään edistämään asukkaiden yhdenvertaisuutta mahdollistamalla tasapuolisesti lakisääteisten kuljetusten järjestäminen ilman kustannusten nousua alueellisten erityispiirteiden johdosta. Esityksen 9, 10 ja 11 §:ssä ehdotettujen liitteiden 1, 2 ja 3 mukainen alueellisiin erityisolosuhteisiin perustuva eriyttämismalli edistäisi kuntien mahdollisuutta järjestää kuntapalveluita, eikä rajoita perustuslain 16 §:n oikeutta maksuttomaan perusopetukseen tai 19 §:n 3 momentin mukaista oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Hankintayksikköjen vähimmäisosuuksien eriyttäminen edistäisi myös perustuslain 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta parantamalla suurimpien kaupunkien ilmanlaatua.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia on pyritty arvioimaan laajasti. Hallituksen esityksen valmistelun tueksi asetetun työryhmän työssä arvioitiin kattavasti nykytilaa sekä ehdotettujen muutosten vaikutusta. Huomioitavaa on, että vastaavaa uudistusta ei ole aikaisemmin tehty, joten tutkimukseen perustuvaa tietoa ei vastaavasta uudistuksesta ole saatavilla. Vaikutusten arviointi perustuu mm. taksiliikenteen kustannusrakenteen sekä muun soveltuvan tutkimustiedon analysointiin. Pidemmällä aikavälillä voidaan olettaa, että vähä- ja nollapäästöisten

ajoneuvojen hankintahinnat alenevat ja saatavuus paranee EU:n asettamien ajoneuvonvalmistajia koskevien vaatimusten myötä.

Jos kustannukset nousisivat poiketen vaikutusarvioinnista, tulisi nämä jälkikäteen korvata kunnille lakisääteisen tehtävän laajentuessa. Asiaa voidaan tarkastella jälkiarvioinnissa vertailemalla eri tavoitetason alueiden kustannuskehitystä toisiinsa. Kustannusten nousun arviointi tapahtuisi koko maan tasolla ja korvaus suoritettaisiin kuntien valtionosuuksien perusteella. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Lähtökohtaisesti lakiehdotuksen mukaiset vaatimukset eivät kuntien vähimmäisosuuksia eriyttämällä aiheuta lakisääteisten kuljetusten kustannusten nousua. Jos näin kuitenkin vaikutusarvioinneista poiketen kävisi, turvattaisiin rahoitusperiaate viimekädessä jälkikäteen valtionosuuksissa.

Esityksessä ehdotetaan välitarkastelua alueellisen eriyttämisen osalta ennen toisen hankinta-ajanjakson alkua. Eriyttämismallin perusteella olevat tekijät arvioitaisiin uudestaan sekä tarvittaessa ehdotettaisiin muutoksia alueellisiin vähimmäisosuuksiin ennen toista hankinta-ajanjaksoa. Esityksessä ehdotettu alueellinen eriytys perustuu nykytilaan, jonka johdosta uudelleentarkastelulla voidaan varmistaa hyväksyttävä eriyttämismalli myös pidemmällä aikavälillä.

Hallituksen esityksen valmistelun tueksi tilattiin perustuslakiselvitys julkisoikeuden apulaisprofessori Pauli Rautiaiselta. Selvityksessä arvioidaan, ettei perustuslaki aseta esteitä eriyttämismallin käyttämiselle. Selvityksessä todetaan, että perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvoitteen näkökulmasta eriyttämismalli yhdistettynä oikein rakennettuihin soveltamisalan poikkeuksiin vaikuttaa tasamallia perustellummalta. Perustuslakiselvitys on otettu huomioon hallituksen esitystä laadittaessa.

2.2. Soveltamisalan ulottaminen käyttöoikeussopimuksiin ja korkeimman hallinto oikeuden ratkaisu KHO:2021:57

Hallituksen esityksessä direktiivin vaatimukset on esitetty kansallisena lisäsääntelynä ulotettavaksi käyttöoikeussopimuksin hankittuihin kuljetuspalveluihin. Perustuslaki ei aseta estettä säätää direktiivin yli menevistä vaatimuksista. Ehdotuksen mukaan ympäristövelvoitteita sovellettaisiin kaikkiin julkisen sektorin ajoneuvoja ja liikennepalveluita koskeviin hankintamenettelyihin. Ehdotettu lakiehdotus edistäisi perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumista auttamalla vähentämään ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjä, ilman epäpuhtauksia ja melusaastetta.

Julkisista hankinnoista on EU:ssa eri säädöksiä, joiden nojalla hankintamenettely ja hankintojen kynnysarvot määräytyvät. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat ajoneuvo- ja liikennepalvelut on määritelty viittaamalla muuhun EU:n hankintalainsäädäntöön. Direktiivin

soveltamisalaan kuuluu hankintadirektiivin (2014/24/EU), erityisalojen hankintadirektiivin (2014/25/EU) ja rautateiden ja maanteiden julkisia henkilöliikennepalvelu- ja koskevan palveluasetuksen (1370/2007) mukaan kilpailutetut hankinnat. Direktiivin soveltamisalaan ei kuulu käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin 2014/23/EU mukaan kilpailutetut hankinnat. Käyttöoikeussopimuksia käytetään tyypillisesti hankinnoissa, joissa käyttöoikeussopimuksessa kohteen tai palvelun toiminnallinen ja taloudellinen riski siirretään hankintayksiköltä palveluntuottajalle. Suomessa ajoneuvo- ja liikennepalveluissa ei pääsääntöisesti ole käytetty käyttöoikeussopimuksia. Poikkeuksena tästä on ollut hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa Kansaneläkelaitoksen hankkimat lakisääteiset kuljetukset, jotka markkinaoikeuden päätöksen myötä on katsottu käyttöoikeussopimuksiksi. Esityksessä on ehdotettu vaatimusten ulottamista myös käyttöoikeussopimusdirektiivin mukaisiin hankintoihin. Käytännössä ehdotettu soveltamisalan laajentaminen tarkoitti Kansaneläkelaitoksen kuljetusten sisällyttämistä kansallisena lisäsääntelynä lain soveltamisalaan.

Korkein hallinto-oikeus antoi hallituksen esityksen antamisen jälkeen 4.5.2021 ratkaisun (KHO:2021:57) Kansaneläkelaitoksen kuljetusten hankintamenettelystä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko Kansaneläkelaitoksen järjestämässä Kansaneläkelaitoksen sairausvakuutuksesta korvaamien matkojen ja palvelujen hankintaa koskevassa kilpailutuksessa kysymys hankintalain 4 §:n 4 kohdan mukaisesta palveluhankintasopimuksesta vai pykälän 7 kohdan mukaisesta palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että sopimuskokonaisuudessa palveluntuottaja sai alueellisen yksinoikeuden Kansaneläkelaitoksen korvaamien taksimatkojen tuottamiseen, eikä palveluntuottaja altistunut muiden toimijoiden kilpailusta aiheutuvalle riskille. Palveluntuottajan ei muutoinkaan katsottu altistuvan markkinoiden epävarmuustekijöille siten, että palvelukokonaisuuden hoitamisesta palveluntuottajalle koituvaa riskiä tappiosta olisi pidettävä muuna kuin merkityksettömänä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin markkinaoikeus, ettei palveluntuottajalle siirtynyt toimintaan liittyvä taloudellinen riski siitä, ettei kaikkia palvelujen toteuttamiseksi tehtyjä investointeja ja niistä aiheutuneita kustannuksia saada takaisin tavanomaisissa käyttöolosuhteissa. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että kysymyksessä oli palveluhankintasopimus, ja kumosi markkinaoikeuden päätöksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun myötä Kansaneläkelaitoksen kuljetukset ovat palveluhankintasopimuksia, jotka suoraan kuuluvat hallituksen esityksellä täytäntöön pantavan direktiivin soveltamisalaan. Näin ollen hallituksen esityksestä poiketen Kansaneläkelaitosten kuljetusten soveltamisalaan kuuluminen ei ole kansallista lisäsääntelyä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ei edellytä muutoksia hallituksen esitykseen tai siihen sisältyvään lakiehdotukseen.

2.3. Esteettömien ajoneuvojen rajaus soveltamisalasta

Direktiivi antaa jäsenmaille mahdollisuuden olla soveltamatta ympäristövaatimuksia tiettyjen erikoiskäyttöön tarkoitettujen ajoneuvojen, kuten ambulanssien sekä pyörätuolin käyttäjille tarkoitettujen ajoneuvojen osalta. Esityksessä ehdotetaan direktiivin mahdollistamien poikkeuksien täysimääräistä soveltamista.

Esityksessä ehdotetaan, että soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin esimerkiksi pyörätuolin käyttäjille tarkoitetut M1-luokan ajoneuvot. Tällä turvattaisiin kuntien järjestämiä sosiaalitoimen kuljetuksia sekä Kansaneläkelaitoksen korvaamia sairausvakuutuslakiin perustuvia kuljetuksia. Soveltamisalan ulkopuolelle jätettäväksi ehdotetut erikoisajoneuvot sisältävät kuljetuspalveluissa käytettävien ajoneuvojen hankinnan, joiden avulla mahdollistetaan vammaisten henkilöiden itsenäistä liikkumista. Erikoisajoneuvojen sisällyttäminen vaatimusten piiriin vaikeuttaisi toimintarajoitteisten matkustajien liikkumiseen tarkoitettujen palveluiden toteuttamista. Esityksen mukainen soveltamisalan rajaus täten edistäisi YK:n vammaissopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista.

Soveltamisalan rajaaminen heikentäisi lain ympäristötavoitteiden vaikuttavuutta. Lakiehdotuksen tavoitteena on edistää liikenteen päästövähennysten saavuttamista kasvattamalla nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen sekä vaihtoehtoisten polttoaineiden kysyntää. Soveltamisalan rajaaminen turvaisi kuitenkin myös liikuntarajoitteisten ja vammaisten oikeuksia, joten se olisi perusteltu ratkaisu perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

2.4. Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja

Lakiehdotuksessa esitetyt velvoitteet koskisivat hankintayksiköitä. Esityksellä olisi kuitenkin välillisiä vaikutuksia taksiyrittäjiin ja sitä kautta yksilöiden elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan. Elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan kannalta vaikutukset koskisivat lähinnä taksipalveluiden hankintoja, eli kuntien järjestämiä sosiaalitoimen kuljetuksia ja oppilaskuljetuksia sekä Kansaneläkelaitoksen korvaamia sairausvakuutuslakiin perustuvia kuljetuksia.

Esityksessä ehdotettu sääntely saattaisi tarkoittaa sitä, ettei olemassa oleva taksikalusto välttämättä täyttäisi esityksessä määriteltyjä kriteerejä eikä kalustoa siten voitaisi käyttää. Esityksessä ehdotettu sääntely koskee kuitenkin ainoastaan julkisia kuljetuksia eikä muita taksikuljetuksia. Ehdotettu laki ei rajoittaisi elinkeinonharjoittajien mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin tai oikeuteen harjoittaa elinkeinoa. Esityksessä ehdotetuilla ajoneuvovaatimuksilla pyritään turvaamaan perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeuden toteutuminen.

Ehdotettu sääntely saattaisi arvioiden mukaan vaikuttaa nostavasti kaluston hintoihin, mutta alentavasti kaluston käyttökustannuksiin. Liikenne- ja viestintäviraston raportin[1] mukaan selvästi merkittävin kustannuserä taksiliikenteessä on palkat ja työnantajamaksut. Taksiliikenteen hankintakustannusten osuus taksiliikenteen

[1] Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficomin raportteja 3/2020.

kokonaiskustannuksista on 10 prosenttia. Vuonna 2017 arvioitiin, että uuden ns. tavallisen taksin keskimääräinen verotusarvo oli noin 40 – 45 000 euroa. Polttoainekustannusten osuus kokonaiskustannuksista on arvioitu olevan noin 6 prosenttia. Taksikäyttöiset autot vaihdetaan lähtökohtaisesti verrattain usein. Taksiyrittäjät uusivat kuljetuksia suhteellisen nopealla kierrolla eli noin kahden vuoden välein, joten ehdotetut vaatimukset eivät todennäköisesti johtaisi tilanteeseen, jossa autokantaa joudutaan uusimaan ennenaikaisesti uusien vaatimusten myötä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on koko esityksen valmistelun aikana pyrkinyt siihen, että lakiehdotuksen säännökset täyttäisivät perustuslain edellytykset. Sen vuoksi hallituksen esityksen mukaisesti valiokunnalta pyydetään kohteliaimmin lausuntoa erityisesti kuntia koskevan vähimmäisosuuksien eriyttämisen osalta.

Pinja Oksanen
Ylitarkastaja
Liikenne- ja viestintäministeriö

Liite

Apulaisprofessori Pauli Rautiaisen puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvä perustuslakiselvitys 30.8.2020