2.12.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

HE 264/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain muuttamisesta (HE 264/2022 vp).

Valiokunnalle annettiin 12 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat: ympäristöministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, Helsingin kaupunki, Invalidiliitto ry, Lapin hyvinvointialue, Linja-autoliitto, Maakuljetuspooli, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen paikallisliikenneliitto, Suomen Taksiliitto ry sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista seuraavaa:

Ympäristöministeriö kannattaa lausunnossaan esitystä. Ympäristöministeriön mukaan hallituksen esitys on tärkeä kokonaisuus liikenteen päästöjen vähentämisessä.

Liikenne- ja viestintäviraston lausunnon mukaan hyvinvointialueiden tavoiteosuuksien määrittäminen on välttämätöntä ja hyvinvointialueille asetetut tavoiteosuudet ovat linjassa niihin kuuluvien kuntien tavoiteosuuksien kanssa. Koska eri hankintayksiköille asetetut velvoiteosuudet on Liikenne- ja viestintäviraston näkökulmasta viety hyvin tarkalle tasolle, pitää virasto tärkeänä, että lainvalmistelussa huomioidaan neuvonta- ja valvontatehtävien suorittamiseen tarvittava, virastolle osoitettava rahoitus.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Liikenne- ja viestintäministeriö pitää keskeisenä, että virastolle osoitetaan riittävä rahoitus lakiin liittyviin neuvonta- ja valvontatehtäviin.

Invalidiliitto ry, Maakuljetuspooli, Suomen Taksiliitto ry ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri pitävät lausunnoissaan tärkeänä, että M1-luokan ajoneuvot, jotka ovat soveltuvia yhden tai useamman matkan ajan pyörätuolissa istuvan henkilön matkustamiseen, jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Lain soveltamisalaan ei ehdoteta muutoksia. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu direktiivin mahdollistamat tietyt erityiskäyttöön varatut ajoneuvot, kuten pyörätuolin käyttäjille tarkoitetut M1-luokan ajoneuvot, ambulanssit, hälytysajoneuvot ja pelastusautot.

Lapin ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialueiden lausuntojen mukaan alueilla ei ole tarpeeksi latausasemia. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen lausunnon mukaan infran rakentamiseen liittyviä kustannuksia ei olla otettu huomioon tarpeeksi laaja-alaisesti esityksen kustannuslaskelmissa. **Taksiliitto ry** korostaa lausunnossaan riittävän latausinfrastruktuurin tärkeyttä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että sähköisten henkilöautojen käyttö edellyttää toimivaa latausinfrastruktuuria. Julkisten latauspisteiden määrä on kasvanut viime vuosina merkittävästi. Esimerkiksi vuoden 2019 viimeisen neljänneksen ja vuoden 2021 viimeisen neljänneksen välillä latauspaikkojen määrä on lisääntynyt kahdessa vuodessa keskimäärin 67 prosenttia. Pikalatauspaikkojen määrä on samassa ajassa kasvanut 69 prosenttia. Latausinfraa rakentuu markkinaehtoisesti niille alueille, joilla niiden käytölle on kysyntää. Julkisin varoin tuetaan julkisen latausinfrastruktuurin kehittymistä alueille, joihin latauspisteitä muuten ei syntyisi. Sähköisen liikenteen ja biokaasun liikennekäytön infrastruktuurituella tuetaan kaasun tankkauspisteiden, paikallisen joukkoliikenteen sekä suuritehoisten latauspisteiden investointihankkeita. Tukea voidaan myöntää myös kunnalle. Liikenne- ja viestintäministeriö myös asetti toukokuussa 2022 poikkisektoraalisen työryhmän tieliikenteen uusien käyttövoimien jakeluinfran kehittämiseksi ja suunnittelemiseksi. Työryhmän keskeisin työ on tuottaa ilmastoystävällisen liikenteen tarpeisiin vastaavan ja energiajärjestelmän kehityskulut huomioiva, 2030-luvulle ulottuva kansallinen jakeluinfraohjelma. Ministeriö myös muistuttaa, ettei vähäpäästöisiä ajoneuvoja tarvitse hankkia tasaisesti koko hyvinvointialueelle, vaan hyvinvointialue voi painottaa niitä sille alueelle, jossa latausinfraa on kattavasti.

Lapin hyvinvointialueen lausunnon mukaan vähäpäästöisten ajoneuvojen hankintakustannukset ovat korkeampia, ajoneuvoilla on komponenttipulasta johtuva pitkä toimitusaika ja pelastuslaitoksen kaluston uusiminen aiheuttaa investointirahoitusongelman. Lausunnon mukaan kokonaiskustannukset nousevat, mikäli Lapin hyvinvointialuetta velvoitetaan noudattamaan korkeampaa prosenttivaatimusta.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että autoalan arvion mukaan komponenttipula helpottaa vuoden 2023 aikana, minkä seurauksena toimitusaikojen ennakoidaan lyhentyvän. Ministeriö huomauttaa sähköautojen saatavuuteen liittyen, että ajoneuvojen energiatehokkuutta ohjataan EU:ssa asettamalla ajoneuvojen valmistajille sitovat CO2 raja-arvot, jotka ohjaavat valmistamaan energiatehokkaampia ajoneuvoja ja jonka myötä 2020-luvulla sähköautojen tarjonnan ennakoidaan kasvavan hyvin voimakkaasti. Pelastuslaitoksen kaluston uusimisen investointirahoitusongelmaan liittyen ministeriö toteaa, että pelastustoimen hälytysajoneuvot on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Raskaan kaluston osalta lain velvoitteet täyttää myös biopolttoainetta käyttävä ajoneuvo, joten vaatimukset eivät välttämättä edellytä raskaan kaluston uusimista. Ministeriö myös huomauttaa, että lakiehdotuksen myötä Lapin hyvinvointialueen velvoitetaso ei kasva, vaan ehdotuksen mukaan vähimmäistaso olisi matalampi kun direktiivin mukainen Suomen velvoitetaso. Hyvinvointialueen ehdotettu velvoitetaso on laskettu Lapin hyvinvointialueella sijaitsevien kuntien velvoitteiden pohjalta.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen lausunnon mukaan esitetyn velvoitetason tulisi olla 20 prosenttia 35 prosentin sijaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö huomauttaa, että direktiivin mukaan Suomen on varmistettava, että kummankin hankinta-ajanjakson aikana 38,5 prosenttia henkilö- ja pakettiautohankinnoista on ympäristöystävällisiä. Hyvinvointialueiden ehdotetut velvoitetasot on laskettu siten, että ne ovat linjassa hyvinvointialueella sijaitsevien kuntien vähimmäisosuuksien

kanssa. Ministeriö huomauttaa, että yhden alueen vähimmäisosuuden laskeminen johtaisi siihen, että myös muidenkin alueiden velvoitteita tulisi arvioida uudestaan. Tämä saattaisi johtaa siihen, että muiden alueiden velvoitteita tulisi kiristää.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri toteaa lausunnossaan, että alueelle ehdotettu velvoitetaso 45 prosenttia on mahdollista täyttää ja että lain vaatimukset ovat Suomen olosuhteissa toteutettavissa. Lausunnon mukaan lain tavoitteita voisi soveltaa myös hyvinvointialueiden omistamiin yhtiöihin, mutta lain tämän hetkiset määrittelyt eivät selvästi kuvaa lain soveltamista ja velvoitetason laskennallista määrittämistä hyvinvointialueiden omistamien yhtiöiden osalta.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö huomauttaa, että hallituksen esityksen perusteluissa on selvennetty myös muiden kuin kuntayhtiöiden velvoitetasoja. Lain mukaan hankintayksiköiden hankintoihin sovelletaan lähtökohtaisesti lain yleistä velvoitetasoa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ainoastaan erikseen määriteltyihin hankintoihin, eli ehdotuksen mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden hankintoihin, sovellettaisiin eriytettyä velvoitetasoa. Näin ollen esimerkiksi julkisomisteinen yhtiö, jonka omistajia olisivat kunnat, hyvinvointialue ja valtio yhdessä eikä se olisi lain määritelmän mukaan kuntataustainen yhtiö, sovellettaisiin siihen lain yleistä velvoitetasoa.

Helsingin kaupungin lausunnon mukaan lakimuutoksella ei ole juuri vaikutusta Helsingin kaupungin sisäisiin toimiin puhtaiden ajoneuvojen lain tavoitteisiin pääsemiseksi. Lausunnossa kuitenkin toivotaan selkeytystä siihen, mitä Helsingin hyvinvointialueella tarkoitetaan. Helsingin kaupungin mukaan raportoinnin kannalta olisi välttämätöntä, että kaupunki saisi Traficomin ajoneuvorekisteriin seurantaportaalin, josta Helsinki voisi tarkastaa ja seurata, kuinka alihankintapalveluiden tilauksissa tuottajien ajoneuvot toteuttavat lain kriteerit.

Liikenne- ja viestintäminiteriön kanta: Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei puhuta Helsingin hyvinvointialueesta vaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialasta ja pelastuslaitoksesta. Hallituksen esityksen liitteessä 4 puhutaan Helsingistä, jotta taulukko olisi helppolukuinen. Liikenne- ja viestintävirasto on luvannut toimittaa liikenne- ja viestintävaliokuntaan kirjallisesti selvitystä siitä, voisiko Helsingin kaupunki päästä suoraan käsiksi Traficomin ajoneuvotietoihin.

Suomen Kuntaliitto pitää hyvänä sitä, että lakimuutoksella selkeytettäisiin kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitteita. Laki muodostaa lausunnon mukaan kokonaisuutena kuitenkin moniulotteisen sääntelykehikon. Suomen Kuntaliiton mukaan vaatimustasot eivät ole täysin tasapainoiset, sillä laki edellyttää monilla haja-asutusalueille 35 prosentin puhtaiden ajoneuvojen osuuksien velvoitteita. 17 asukasluvultaan suurimpien mutta rakenteeltaan hyvin erilaisten kaupunkien velvoitteet ovat korkeimmat 50 prosenttia ja valtiotoimijoita koskevat velvoitteet eivät ylitä direktiivin vaatimustasoa 38,5 prosenttia. Lausunnossa todetaan, että vaikka esitys ei ehdota lakisääteisiä lisävelvoitteita kunnille, toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset kiristävät velvoitteiden toteutusmahdollisuuksia kuntien hankinnoissa. Lisäksi lausunnossa korostetaan, että lain vaikutusten arvioinnissa tulee seurata kuntien lakisääteisten velvoitteiden vaikutusta kustannusten kehittymiseen ja kompensoida kustannusten kasvu. Suomen Kuntaliiton mukaan direktiivin sisältämää kategorista jakoa M2- ja M3-linja-autojen vaatimusten välillä ei voi pitää onnistuneena hankintatyön ja kuljetuspalvelujen tarjoamisen kannalta.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että vaikka esityksessä on useita eri liitteitä ja vaikka vähimmäisvaatimukset on eriytetty hankintayksiköittäin, ei yhden hankintayksikön tarvitse soveltaa yhteen ajoneuvoluokkaan rinnakkain useampaa vähimmäisosuutta. Hankintayksiköille riittää, että he tietävät oman velvoiteosuutensa. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että valtion vähimmäisosuus on 38,5 prosenttia sen vuoksi, että valtion toimijat voivat itse painottaa, millä alueella ne hankkivat vähäpäästöisiä ajoneuvoja. Lain 17 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö arvioi eriytettyjen vähimmäisosuuksien vaikutuksia ja tarvittavia muutoksia toisen hankinta-ajanjakson

vähimmäisosuuksiin vuoden 2024 loppuun mennessä. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että lain soveltamisalaan kuuluvista hankinnoista on toistaiseksi tehty vasta hyvin maltillinen määrä jälki-ilmoituksia. Näin ollen velvoitteiden vaikutuksista tai rahoitusperiaatteen toteutumista ei ole edellytyksiä arvioida näin varhaisessa vaiheessa. Arviointia sääntelyn vaikutuksista ja mahdollisista tarvittavista muutoksista tehdään hankinta-ajanjakson edistyessä. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että direktiivi ei mahdollista M2-luokan ajoneuvojen rajaamista soveltamisalan ulkopuolelle. M2-luokan ajoneuvot ovat samassa kategoriassa henkilöautojen kanssa, joten hankintayksikkö voi painottaa vähäpäästöisiä ajoneuvohankintoja henkilöautohankintoihin.

Taksiliitto ry:n mukaan lain muuttaminen siten, että hankintojen vaatimukset on kirjattu hyvinvointialueittain, on tarpeen. Lausunnon mukaan muutosesitys kiristää vähäpäästöisten ajoneuvojen hankintavaatimuksia. Taksiliitto ry tuo lausunnossaan esiin, että lain soveltamisalaan kirjatut hankintanimikkeistöt mahdollistavat kuljetuspalveluiden hankinnan koodeilla, jotka eivät ole lain soveltamisalan piirissä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut hyvinvointialueiden vähimmäisosuudet on laskettu kuntien nykyisten osuuksien pohjalta eivätkä ne ole tiukempia kuin kuntien velvoitteet. Lain soveltamisalaan kuuluvat CPV-koodit määritellään direktiivissä eikä niissä ole kansallista liikkumisvaraa. Hankintojen valvonta kuuluu Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastuulle.

Linja-autoliiton lausunnossa todetaan, että esityksessä on kyse hankintavaatimusten kansallisesta kohdentamisesta, eikä näihin ole sinänsä lausuttavaa.

Paikallisliikenneliiton lausunnossa todetaan, että sen jäsenet ovat joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia, joiden liikennepalveluhankintoja koskevia vaatimuksia lakimuutos ei muuta.

Ministeriön näkemyksen mukaan asiantuntijalausunnoissa esitetyt huomiot eivät aiheuta muutoksia lakiehdotukseen.

Julkisyhteisöjen kustannukset

Asiantuntijalausunnoissa esitettyjen seikkojen lisäksi liikenne- ja viestintävaliokunta on toivonut, että vastineessa otetaan kantaa siihen, mitä kustannusvaikutuksia esityksellä on julkisyhteisöille.

Hallituksen esityksessä laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain muuttamisesta ei ehdoteta lisävelvoitteita voimassa olevaan lakiin. Laki koskee jo nykyisellään kuntien sosiaali- ja terveyspalveluita ja pelastustoimea. Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia, sillä hankinnat kuuluvat jo nykyisellään lain soveltamisalaan ja tarkoituksena on, että hyvinvointialueille säädettäisiin samansuuruiset velvoitteet kuin niiden alueilla sijaitsevilla kunnilla on keskimäärin. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille ei muuta koko maan tasolla hankittavien puhtaiden ajoneuvojen määrää. Kuntien sote-kalusto ja sopimukset siirtyvät pääsääntöisesti hyvinvointialueille. Esitys ei siis muuttaisi niitä kustannusvaikutuksia, jotka lakia säädettäessä arvioitiin.

Lakia säädettäessä taloudellisia vaikutuksia arvioitiin hallituksen esityksessä laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (HE 70/2021 vp). Hallituksen esityksessä arvioitiin, että sääntely johtaisi todennäköisesti kalliimman ajoneuvokaluston hankintaan ja liisaamiseen, mutta alentaisi puolestaan kaluston käyttökustannuksia. Olosuhteet eivät ole merkittävästi muuttuneet voimassa olevan lain valmistelun ajankohdasta muuten kuin käyttövoimien hinnan osalta.

Hallituksen esityksessä (HE 70/2021) arviointiin kuntien ajoneuvojen hankintamenojen nousevan velvoitteiden seurauksena muutamilla miljoonilla euroilla vuodessa (16,8 miljoonasta eurosta 20,1 miljoonaan euroon). Nyt tehtävässä esityksessä osa kustannuksista siirtyy viranomaiselta toiselle. Puhtaiden ajoneuvojen uushankintahinnat tai leasing-sopimushinnat eivät ole sittemmin olennaisesti alentuneet. Myös rahoituskustannukset ovat nousussa korkojen noustessa. Ajoneuvomallisto on kuitenkin laajentunut myös edullisempiin hintaluokkiin niin, että puhtaisiin käyttövoimiin siirtymisen taloudellinen kynnys on siltä osin madaltunut ja mallistovalikoima sopii koko ajan paremmin esimerkiksi hyvinvointipalvelujen käyttöön. Sähkökäyttöisten autojen saatavuudessa on ollut haasteita vuoden 2022 aikana. Autojen valmistusta on hidastanut covid-19-epidemian aikana alkanut ja Ukrainan sodan aikana syventynyt komponenttipula. Komponenttipulan on kuitenkin arvioitu helpottavan vuoden 2023 aikana.

Bensiinin ja dieselin hinnat ovat nousseet vuosina 2021–2022. Myös sähkön hinta on noussut ja kokenut etenkin merkittäviä hintapiikkejä. Käyttövoimien hintakehitystä ja hintasuhteita on hyvin haastavaa arvioida tulevaisuuteen merkittävien epävarmuuksien vallitessa. Autoalan laskelmien mukaan sähköllä ajaminen muuttuu bensiinillä ajamista kalliimmaksi, jos sähkön hinta nousee tasolle 75-80 senttiä/kilowattitunti. Laskelma on tehty 18 kwh/100 km keskikulutuksella ja 2 e/ltr bensan hinnalla ja 7 ltr/100 km keskikulutuksella. Sähköauton käyttökustannukset ovat siis edelleen matalammat kuin polttomoottoriautojen, vaikkakin ero on nyt pienempi kuin hallituksen esityksen (HE 70/2021) laadinnan ajankohdalta.

Esityksellä ei ehdoteta kuntien velvoitteita muutettavaksi. Kunnille saattaa kuitenkin aiheutua välillisiä kustannuksia siitä, että sote-uudistuksen myötä kuntiin jää jäljelle ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankintoja, joiden volyymit muuttuvat ja joiden toteutusmallit voivat myös muuttua. Myös kuntien resurssiperusta muuttuu sote-uudistuksen myötä. Muutokset eivät kuitenkaan johdu tästä lakiehdotuksesta ja niitä on hyvin haastavaa arvioida euromääräisesti. Toisaalta kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien hankintojen volyymit ovat yksittäisiä kuntia suurempia, minkä vuoksi voi olla mahdollista saavuttaa mittakaavaetuja kustannuksissa. Ajoneuvojen osto- ja leasing-sopimuksista ja kuljetussopimuksista kilpaillaan aiempaa keskitetymmin ja suurempina kokonaisuuksina ja

oletettavasti aiempaa suuremmalla houkuttelevuudella. Hyvinvointialueiden päivittäisessä käytössä olevan ajoneuvokannan hallinta tapahtuu laajempina kokonaisuuksina mikä voi vaikuttaa suotuisasti käyttökustannuksiin muun muassa huoltosopimuksissa ja ajoneuvojen käyttöasteiden kautta. Hankintavolyymien muuttuminen ei vaikuta takseilla toteutettaviin palveluhankintoihin, sillä koko maan tasolla hankittavien palveluhankintojen määrä ja niiden alueelliset painotukset säilyvät ennallaan. Takseilla on jo lain voimaantulosta lähtien ollut kannustin siirtyä sähköiseen kalustoon. Esityksellä ei siis ole välillisiä vaikutuksia liikennepalveluhankintojen kustannuksiin. Kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitteiden selkeyttämisellä ei arvioida myöskään olevan taloudellisia vaikutuksia.

Lain aiheuttamat velvoitteiden siirtymisestä seuraavat taloudelliset vaikutukset pystytään toteamaan vasta jälkikäteen sote-toimintojen järjestäydyttyä laajasti ja kuntien sopeutettua tehtäväkenttäänsä muutoksen myötä. Jos julkisyhteisöiden menot kasvaisivat lain velvoitteiden myötä, tulisi nämä jälkikäteen korvata. Hyvinvointialueiden valtion rahoitus koko maan tasolla vuonna 2023 perustuu kunnista siirtyvien sote-palveluiden ja pelastustoimen vuoden 2022 kustannuksiin. Koko maan rahoituksen tasossa otetaan vuosittain etukäteen huomioon palvelutarpeen arvioitu kasvu eli 0,2 prosenttiyksikön lisäys vuosille 2023-2029, kustannustason muutos ja tehtävien muutos. Rahoitus tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia koko maan tasolla.

Mikäli kuntien kustannukset kasvaisivat lain velvoitteiden seurauksena niille jäävissä tehtävissä, 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.

Jakeluinfrastruktuurin rakentumista tuetaan valtion varoin osaltaan velvoitteiden täyttämistä helpottaen. Sähköisen liikenteen ja biokaasun liikennekäytön infrastruktuurituella tuetaan kaasun tankkauspisteiden, paikallisen joukkoliikenteen sekä suuritehoisten latauspisteiden investointihankkeita. Myös kunnat voivat hakea tukea.

Pinja Oksanen
Erityisasiantuntija