Flink Tomi

Eduskunnan talousvaliokunta

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

Senaatti-konsernin asiantuntijalausuma energiatehokkuuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt kiittävät annetusta mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Lausunto on laadittu yhteistyössä Puolustuskiinteistöjen ja Senaatti-kiinteistöjen asiantuntijoiden kanssa. Jatkossa lausunnossa viitataan Senaatti-kiinteistöihin ja Puolustuskiinteistöihin yhdessä Senaattina.

Senaatti on lausunut energiatehokkuuslain ja siihen liittyvien lakien muuttamista koskevasta valmisteluvaiheen hallituksen esitysluonnoksesta 26.3.2025 (liite 1).

Senaatti on em. lausunnossaan kiinnittänyt huomiota aiemmassa hallitusesitysluonnoksessa 5a luvun *Energiatehokkaiden rakennusten hankintaa* koskevan pykäläluonnoksen 29g soveltamisalaan. Hallituksen esityksessä 85/2025 kyseinen energiatehokkaiden rakennusten hankintavaatimus on nyt siirretty julkisia hankintoja koskevasta 5a-luvusta julkisen sektorin velvoitteita koskevaan 1b lukuun säännökseksi §3f, *Energiatehokkaiden rakennusten ostaminen ja vuokraaminen*.

Senaatti korostaa, että Energiatehokkuuslain ehdotetun 3 f §:n käytännön soveltaminen julkisen sektorin kiinteistönhallintaan saattaa aiheuttaa merkittäviä haasteita, ja edellyttää siksi pykälää koskevien seuraavien näkökohtien tarkastelua:

1. Hallituksen esityksessä ehdotetun 3 f §:n laaja soveltamisala

Hallituksen esityksen 85/2025 keskeiset esitykset kohdassa (sivu 33) on tuotu esille *rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (jäljempänä: EPBD) velvoittavan ehtojen mukainen rakennuksen hankinta tai vuokraaminen, kun tehdään hankintasopimuksia tai käyttöoikeussopimuksia. Rakennusten hankinnan tai vuokraamisen ei katsota olevan kumpaankaan näistä.* Hallituksen

esityksessä on esitetyn energiatehokkuusvaatimuksen ulottamista myös rakennusten ostamiseen ja vuokraamiseen perusteltu *sääntelyteknisillä syillä: "Koska sääntelyteknisistä syistä nyt ehdotettu velvoite koskisi kaikkia olemassa olevia rakennuksia, eikä vain direktiivissä mainittuja tilanteita, joissa EU-kynnysarvot ylittyvät, on ostamiselle ja vuokraamiselle päädytty mahdollistamaan poikkeukset kustannustehokkuuden, taloudellisen toteutettavuuden, laajemman kestävyyden, teknisen soveltuvuuden sekä riittävän kilpailun turvaamisen perusteella".*

Senaatti esittää edelleen ensisijaisena näkemyksenään, että sellaisiin rakennusten hankinnan (ostamisen tai vuokraamisen) tilanteisiin, joihin energiatehokkuusdirektiivi ei edellytä säädettäväksi energiatehokkuutta koskevia ehdottomia vaatimuksia, ei tulisi ulottaa direktiiviä tiukempia vaatimuksia. EPBD artikla 7 sisältää suositusluonteisen kirjauksen, jonka mukaan *"jos julkinen elin aikoo ottaa käyttöönsä uuden rakennuksen, jota se ei omista, sen on pyrittävä siihen, että kyseinen rakennus on päästötön rakennus."* Tämä ilmaisu ei muodosta velvoitetta, vaan ohjaa toimintaa tavoitetasolla. Kansallisessa sääntelyssä ei tule muuttaa tätä suositusta velvoitteeksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole esitetty sääntelyteknisten syiden lisäksi muita perusteluja sille, miksi näin on tarkoitus säätää. 3f§:n mukaisilla vaatimuksilla on laajakantoisia vaikutuksia valtion vuokrajärjestelmän toimivuuteen, sillä ehdotettu säädös vaikeuttaa valtion nykyisen kiinteistökannan tehokasta hyödyntämistä ja ohjaa tilaratkaisuja uudisrakentamiseen, mikä puolestaan kasvattaa sekä kustannuksia että päästöjä. Mikäli lainsäätäjän tarkoitus on ulottaa esitetyllä tavalla ko. lähes nollaenergiarakennusta koskevat vaatimukset direktiiviä laajemmalti myös hankintalain ulkopuolisiin tilanteisiin, tulisi tämä tahtotila syineen perustella selkeästi ja samalla tulisi laajentaa 1b luku, §3f 2 momentin mukaisia poikkeuksia.

Ratkaisuehdotus: Julkisen sektorin rakennusten energiatehokkuusvaatimuksia ei tule kansallisessa lainsäädännössä säätää tiukemmiksi kuin mitä EPBD:ssä edellytetään. Kansallisesti asetetut lisävaatimukset voisivat johtaa kohtuuttomiin kustannuksiin ja käytännön esteisiin, erityisesti tilanteissa, joissa julkinen sektori toimii vuokralaisena tai tekee hankintoja puolustuksen ja turvallisuuden perusteella. Tämän vuoksi ehdotamme, että kansallisessa sääntelyssä pidättäydytään direktiivin ylittävistä vaatimuksista ja varmistetaan, että sääntely pysyy direktiivin mukaisella tasolla.

2. Valtion vuokrajärjestelmä

Senaatti toteaa, että esitetyssä 3f §:ssä ei ole huomioitu valtion vuokrajärjestelmää. Senaatin tehtävänä on hallinnoida valtion kiinteistöjä sekä tuottaa valtion tarpeisiin tiloja ja tiloihin liittyviä palveluita valtion toimintojen tueksi. Tässä tehtävässään Senaatti vuokraa rakennuksia ja tiloja valtion virastoille ja muille julkisille toimijoille, ja vuokrasopimuksia luonnollisesti uusitaan aika-ajoin. Nyt esitetyssä muodossaan säännös tarkoittaisi, että vaikka vuokrasopimus solmittaisiin samoista tiloista saman vuokralaisen kanssa, tulisi rakennus lähtökohtaisesti ennen

jatkosopimuksen solmimista korjata lähes nollaenergiarakennukseksi, elleivät esitetyssä 3f § 2 momentissa luetellut poikkeamisen mahdollistavat seikat mahdollistaisi tästä poikkeamista. Lähes nollaenergiarakennukseksi korjaaminen aiheuttaisi merkittäviä uusia investointitarpeita ja kustannuksia Senaatille ja rakennuksissa vuokralla oleville valtioasiakkaille, mikäli tämä energiatehokkuuslain uusi säännös on tarkoitettu sovellettavaksi myös valtion sisäisen vuokrajärjestelmän piirissä. Lisäksi Senaatti tuo esille, ettei 3f§:n esitetyissä poikkeamissa ole selkeästi todettu, onko lähes nollaenergiataloksi korjaamisen vaatimuksesta mahdollista aina poiketa, jos kustannustehokkuus tai taloudelliset seikat poikkeamista puoltavat.

Ratkaisuehdotus: Senaatti toteaa, että esitettyä 3f §:ää ei tulisi soveltaa saman oikeushenkilön sisällä tehtäviin vuokrasopimuksiin (Senaatin tapauksessa valtion sisäisiin vuokrausjärjestelyihin) eikä myöskään tilanteisiin, joissa hankintayksikkö uusii aiemmin voimassa olleen vuokrasopimuksen. Mikäli rakennuksessa tässä yhteydessä suoritetaan luvanvaraisia korjaus- tai muutostöitä, energiatehokkuuden parantamistoimien tulisi määräytyä rakentamislain 37 §:n mukaisesti. Senaatti on pyrkinyt ja pyrkii vastaisuudessakin parantamaan rakennusten energiatehokkuutta jatkuvasti, mutta energiatehokkuuden parantaminen on tehtävä kustannustehokkaasti huomioiden mm. investointien elinkaari sekä kunkin rakennuksen tarkoituksenmukainen peruskorjaus- ja –parannusaikataulu.

3. Rakennusten ostaminen valtion omistukseen

Senaatti tuo esille, että valtiolla on ajoittain tarve hankkia kiinteistöjä ja rakennuksia valtion omistukseen tai hallintaan mm. kansallisen turvallisuuden nojalla riippumatta siitä, minkä ikäisiä tai missä kunnossa kyseiset kohteet ovat. Tällaisissa tilanteissa kohteet hankitaan pääasiassa valtiolle säädetyn erityislainsäädännön (mm. lunastus- ja etuostomenettelyt) nojalla, mutta prosessiekonomisista syistä kohteita hankitaan myös vapaaehtoisen sopimisen kautta. Lisäksi valtio voi toteuttaa sisäisiä kiinteistöjärjestelyjä, joissa kohteet siirtyvät kaupalla tai muulla järjestelyllä toisen valtiotoimijan omistukseen.

Ratkaisuehdotus: Senaatti korostaa, että kansallisesta turvallisuudesta johtuviin kohteiden ostamisen tai vuokraamisen tarpeisiin ei tule ulottaa kyseisiä lähes nollaenergiarakennusten hankkimisen vaatimuksia. Koska ko. kohteiden ostoja tapahtuu myös vapaaehtoisin kaupoin ja vastaavin sopimusjärjestelyin, eikä pelkästään etuosto- tai lunastusmenettelyillä, on tarpeellista lainsäätäjän vähintäänkin lain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa tai 1b luku 3f§ 2 momentin poikkeusmahdollisuuksissa nimenomaisesti todeta näissä tilanteissa voitavan poiketa energiatehokkuuslain vaatimuksista. Vastaavasti tulisi todeta, että lähes nollaenergiarakennusten hankkimisen vaatimuksia ei sovelleta valtion sisäisissä kiinteistöjärjestelyissä.

4. Energiatehokkuuden vaatimuksista poikkeaminen puolustus- ja turvallisuusperusteella

Senaatti on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota aiemman hallitusesitysluonnoksen 5a luvun *Energiatehokkaiden rakennusten hankintaa* koskevan pykäläluonnoksen 29g soveltamisalaan. Hallituksen esityksessä 85/2025 kyseinen energiatehokkaiden rakennusten hankintavaatimus on kuitenkin siirretty julkisia hankintoja koskevasta 5a-luvusta julkisen sektorin velvoitteita koskevaan 1b lukuun säännökseksi §3f, jolloin esitettyyn §29d:ään sisältyvät puolustus- ja turvallisuushankintoja sekä yleistä turvallisuutta koskevat poikkeusperusteet eivät enää koskisi energiatehokkaiden rakennusten hankintaa. Pidämme energiatehokkaiden rakennusten ostoa koskevan säännöksen siirtämistä pois julkisia hankintoja koskevasta 5a luvusta sinänsä loogisena, koska kiinteistön tai toimitilan vuokrasopimuksessa tai hankinnassa on vain harvoin kysymys julkisesta hankinnasta. Säännöksen siirtäminen toiseen lukuun on kuitenkin katkaissut §29d:hen sisältyvän viittauksen soveltumisen eikä ehdotetussa §3f:ssä itsessään ole huomioitu energiatehokkuuden vaatimuksista poikkeamista silloin kun vuokrasopimus tai osto liittyy puolustus- tai turvallisuustarkoituksiin tai kun vuokrasopimus tai osto on tarpeen yleisen turvallisuuden turvaamiseksi.

Lisäksi huomionarvoista on, että EU-direktiivissä 2023/1791 energiatehokkuudesta ja asetuksen (EU) 2023/955 muuttamisesta 7 artiklan 1-kohdassa säädetään mm. hankintayksiköiden energiatehokkaiden rakennusten hankinnasta. Saman artiklan 2-kohdan mukaan kohdassa 1 tarkoitettuja velvoitteita sovelletaan asevoimien sopimuksiin vain siltä osin, kuin niiden soveltaminen ei aiheuta ristiriitaa asevoimien toimien luonteen ja ensisijaisen tavoitteen kanssa. Senaatin näkemyksen mukaan puolustus- ja turvallisuustarkoituksiin tehtävät sopimukset on ollut tarkoitus ottaa poikkeuksena huomioon jo aikaisemmassa sääntelyssä ja se on edelleen tarpeellista.

Ratkaisuehdotus: Sellaisissa kohteissa, jotka vuokrataan tai hankitaan puolustusta tai turvallisuutta koskeviin tarkoituksiin, voidaan huomioida energiatehokkuutta koskevia vaatimuksia vain hyvin rajallisesti. Esitettyyn §3f:ään ja sen energiatehokkuutta koskeviin vaatimuksiin tulee palauttaa 29 d §:n laajuinen poikkeamisen mahdollisuus myös silloin, kun vuokrattavaa tai hankittavaa kohdetta on tarkoitus käyttää puolustus- tai turvallisuustarkoituksiin taikka jos säännöksen soveltaminen vaarantaisi yleisen turvallisuuden tai estäisi kansanterveyttä koskeviin hätätiloihin.

5. Muut perusteet energiatehokkuuden vaatimuksista poikkeamiseen

Energiatehokkuusdirektiivin mukaan 6 artiklan 1 kohdan mukaan "Jäsenvaltioiden on varmistettava, että keskushallinnot hankkivat liitteessä III tarkoitetun mukaisesti ainoastaan energiatehokkaita

tuotteita, palveluja ja rakennuksia, sikäli kuin se on johdonmukaista kustannustehokkuuden, taloudellisen toteutettavuuden, laajemman kestävyyden, teknisen soveltuvuuden sekä riittävän kilpailun kanssa." Esitetyn energiatehokkuuslain 5a luvussa on direktiivissä huomioiduista poikkeamistarpeista huomioitu ainoastaan direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaiset puolustus- ja turvallisuusnäkökohdat sekä tekninen toteutettavuus. Näkemyksemme mukaan kansallisen liikkumavaran ja kustannuskilpailukyvyn säilyttämiseksi olisi tärkeää, että energiatehokkuuslaki mahdollistaisi julkisia hankintoja koskevista energiatehokkuusvaatimuksista poikkeamisen myös silloin, kun poikkeaminen on perusteltua kustannustehokkuuden, taloudellisen toteutettavuuden, laajemman kestävyyden tai riittävän kilpailun vuoksi.

Ratkaisuehdotus: Esityksen mukaisessa §29a:n toisessa momentissa tulisi huomioida teknisen toteutettavuuden ohella myös muut direktiivissä huomioidut poikkeusperusteet, jotka on kirjattu esitettyyn 3f §:ään kustannustehokkuus, taloudellinen toteutettavuus, laajempi kestävyys, tekninen soveltuvuus sekä riittävä kilpailu.

6. Vaikutustenarviointi

Senaatti kiinnittää huomiota myös vaikutustenarviointiin hallituksen esityksen kohdassa 4.2.2, jossa on arvioitu rakennusten ostamiseen ja vuokraukseen liittyvän velvoitteen aiheuttaman lisätyön olevan vähäinen. Edellä tässä lausunnossa esitetyin perustein velvoitteen, sellaisena kuin se nyt on esitetty, vaikutukset ovat sekä työmäärällisesti että taloudellisesti erittäin merkittävät läpi koko valtion kiinteistöhallinnon.

7. Johtopäätökset

Lakiehdotuksen 3f § soveltamisalaan ja käytännön toteutukseen liittyy vakavia ongelmia, erityisesti valtion kiinteistöhallinnon ja turvallisuuskriittisten toimintojen osalta.

Edellä esitettyjen perusteiden nojalla ehdotamme, että 1 b luvun 3f § poistetaan kokonaisuudessaan. Energiatehokkuuden vaatimuksista on pystyttävä luopumaan erityisesti silloin, kun vuokrasopimus tai osto liittyy puolustus- tai turvallisuustarkoituksiin tai kun vuokrasopimus tai osto on tarpeen yleisen turvallisuuden turvaamiseksi.

Mikäli ko. pykälän poistaminen hallituksen esityksestä ei ole mahdollista, katsomme välttämättömäksi, että kyseistä pykälää muutetaan velvoittavuudeltaan EPBD 7 artiklan mukaiselle tasolle suositusluonteiseksi. Jos artiklan 7 mukainen velvoittavuus ei ole mahdollinen, on pykälässä kuitenkin vähintään otettava huomioon valtion strategisten kiinteistötarpeiden täyttäminen seuraavista näkökulmista:

Flink Tomi

- Valtion vuokrajärjestelmä: Säännökseen tulisi sisällyttää mekanismi, joka huomioi valtion erityiset vuokrakäytännöt ja varmistaa, että niitä ei pakoteta noudattamaan EU-kynnysarvoihin sidottuja vaatimuksia, tai määritellä selkeämmin, miten vuokrajärjestelmä soveltuu nollaenergiatason kriteereihin.
- Puolustus- ja turvallisuustarkoituksiin tehtävistä vuokrasopimuksista ja rakennusten ostoista: Rakennusten ostoa ja vuokrausta koskevaan 3 f §:ään tulisi lisätä nimenomainen poikkeus, joka vastaa 29 d §:n laajuista poikkeusta puolustus- ja turvallisuushankinnoille, kun velvoitteen noudattaminen on ristiriidassa puolustushallinnon toimien luonteen ja ensisijaisen tavoitteen kanssa.
- Rakennusten ostaminen valtion omistukseen: vaatimuksia ei sovelleta valtion sisäisissä kiinteistöjärjestelyissä, eikä valtion ostaessa rakennuksia valtiolle säädetyn erityislainsäädännön (mm. lunastus- ja etuostomenettelyt) nojalla tai vapaaehtoisen sopimisen kautta.

Mikäli ko. pykälää ei poisteta, muuteta tai esittämiämme direktiivin sallimia poikkeamismahdollisuuksia huomioida, säädösehdotus sellaisenaan aiheuttaa valtion kiinteistöhallinnolle merkittäviä kustannuksia ja toimintaan liittyviä ennakoimattomia vaikutuksia, joita ei ole hallituksen esityksessä eikä sen vaikutusarvioinnissa lainkaan huomioitu.

Senaatti-konsernin puolesta,

Tomi Flink

juristi, ryhmäpäällikkö
lakiasiat-yksikkö