

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ajoneuvoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettua lakia. Laissa määriteltäisiin vähimmäisvelvoitteet, joita hyvinvointialueiden tulee noudattaa. Hyvinvointialueiden velvoitetasot olisi porrastettu kolmeen eri luokkaan alueellisten erityispiirteiden mukaan. Lisäksi kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitetasoa selkeytettäisiin. Esityksessä ei ehdoteta lisävelvoitteita voimassa olevaan lakiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila	5
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	5
<i>Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja</i>	
<i>energiatehokkuusvaatimuksista.....</i>	5
<i>Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus</i>	6
<i>Hankintalainsäädäntö.....</i>	7
2.2 Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen nykytila	8
2.3 Sote-uudistuksen merkitys ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintoihin.....	9
2.4 Kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden hankinnat	12
3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
3.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
3.2 Pääasialliset vaikutukset henkilöautojen ja henkilöautokuljetusten hankintoihin	14
<i>Sote-uudistus</i>	14
<i>Kuntayhtymät ja kuntataustaiset yhtiöt</i>	17
3.3 Pääasialliset ympäristövaikutukset.....	18
3.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	18
4 Muut toteuttamisvaihtoehdot	19
4.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	19
5 Lausuntopalaute.....	20
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	20
7 Voimaantulo	22
8 Toimeenpano ja seuranta	22
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	23
Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja	
energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain muuttamisesta.....	25

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Pariisin ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään EU:n tasolla vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasosta. Päästövähennystavoite jaetaan EU:ssa päästökaupparektorin ja sen ulkopuolelle jäävien sektoreiden, eli niin sanotun taakanjakosektorin välillä siten, että taakanjakosektorin päästöjä vähennetään yhteensä 39 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Komission heinäkuussa 2021 antaman ehdotuksen mukaan päästöjä tulisi vähentää 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasosta. Taakanjakosektorin päästöistä liikenne muodostaa merkittävän päästölähteen ja liikenteen päästövähennystoimilla on keskeinen rooli EU:n asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Liikenteen päästöt vastaavat noin viidennestä Suomen kaikista kasvihuonekaasupäästöistä ja noin 40 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä. Liikenteen päästöjä voidaan vähentää lisäämällä vaihtoehtoisten polttoaineiden osuutta, tehostamalla liikennejärjestelmän energiatehokkuutta sekä parantamalla ajoneuvojen energiatehokkuutta. Ajoneuvojen energiatehokkuuden tehostaminen on pitkälti EU-toimenpiteisiin painottuvaa. Ajoneuvojen energiatehokkuutta ohjataan EU:ssa asettamalla ajoneuvojen valmistajille sitovat CO₂ -raja-arvot, jotka ohjaavat valmistamaan energiatehokkaampia ajoneuvoja.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan liikenteen päästövähennystavoitteiden on vastattava kansalliseen hiilineutraaliustavoitteeseen, jonka mukaan Suomen tulee olla hiilineutraali vuonna 2035. Hallitusohjelman mukaisesti liikenteen päästöt puolitetaan 2030 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi valtioneuvosto teki 6. toukokuuta 2021 periaatepäätöksen kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä eli fossiilittoman liikenteen tiekartasta. Fossiilittoman liikenteen tiekartassa päätettiin toimenpiteet liikenteen päästöjen puolittamiseksi vuoteen 2030 mennessä sekä polku päästöttömään liikenteeseen vuonna 2045.

Energiatehokkaiden ajoneuvojen osuutta on myös pyritty kasvattamaan julkisten hankintojen kautta. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat huhtikuussa 2009 direktiivin 2009/33/EY puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä. Direktiivissä edellytettiin, että tieliikenteen ajoneuvojen julkisissa hankinnoissa otetaan huomioon ajoneuvojen elinkaarenaikaiset energia- ja ympäristövaikutukset. Direktiivi kuitenkin osoittautui jälkiarvioissa toimimattomaksi, minkä vuoksi Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat kesäkuussa 2019 direktiivin (EU/2019/1161) puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta. Direktiivissä säädetään jäsenmaille sitovat vähimmäisosuudet nolla- ja vähäpäästöisille ajoneuvoille julkisissa hankinnoissa.

Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (740/2021), joka tuli voimaan elokuussa 2021. Laki velvoittaa julkisia hankintayksiköitä hankkimaan tietyn osuuden vähä- ja nollapäästöisiä ajoneuvoja, kun ne tekevät uusia hankintoja. Direktiivin määrätietoinen kansallinen toteutus on osa Fossiilittoman liikenteen tiekarttaa¹.

¹ Fossiilittoman liikenteen tiekartta – valtioneuvoston periaatepäätös kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä, 6.5.2021.

Esityksen valmisteluun on johtanut tarve selkeyttää laissa säädettyjä velvoitteita hyvinvointialueiden, kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen (jäljempänä myös *sote-uudistus*) myötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023. Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettua lakia sovelletaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä *hankintalaki*), vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, jäljempänä *erityisalojen hankintalaki*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen ((EY) N:o 1370/2007, jäljempänä *palvelusopimusasetus*) mukaisesti sopimukseen. Hyvinvointialueet ovat hankintalain tarkoittamia julkisia hankintayksiköitä, joiden kynnysarvot ylittävät hankinnat toteutetaan hankintalain mukaisesti. Hyvinvointialueiden hankinnat kuuluvat siis jo lain soveltamisalaan. Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetussa laissa ei kuitenkaan tällä hetkellä oteta kantaa siihen, mitä velvoitetasoja hyvinvointialueiden hankintoihin tulisi soveltaa.

Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettu laki asettaa hankintayksiköille velvoitteita hankkia vähä- ja nollapäästöisiä ajoneuvoja ja liikennepalveluita. Hankintayksiköillä tarkoitetaan myös kuntayhtymiä ja kuntataustaisia yhtiöitä. Tällä hetkellä kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden hankintoihin sovelletaan kunnan velvoitetasoa, jos ne toteuttavat kunnan järjestämisvastuulla olevia tehtäviä. Vapaaehtoisten tehtävien osalta kuntayhtymien ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankintoihin sovelletaan yleistä valtakunnallista prosenttia. Hankintayksiköt ovat kokeneet sääntelyn epäselväksi erityisesti tilanteissa, joissa hankintayksikkö toimii yli kunta- ja maakuntarajojen. Velvoitteiden selkeyttämiseksi laissa on tarpeen säätää velvoitetasot aikaisempaa täsmällisemmin.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä.

Lainsäädäntömuutoksen valmistelun tueksi tilattiin selvitys kunnilta sote-alueille siirtyvistä julkisista ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoista ja hyvinvointialueiden velvoitetasojen eriyttämisestä.² Lisäksi valmistelun tueksi tilattiin selvitys seuraamusmaksun määrittämisen reunaehdoista.³ Hallituksen esityksen valmistelussa on myös hyödynnetty ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain valmistelun yhteydessä tilattua selvitystä direktiivin vaatimusten eriyttämisestä maantieteelliset eroavaisuudet huomioiden sekä uusimpia tilastotietoja muun muassa lain voimassaolon aikana tehdyistä velvoitteiden alaisista hankinnoista.⁴

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistelun yhteydessä tavannut sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja Liikenne- ja viestintäviraston asiantuntijoita. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on tavannut Kuntaliittoa.

² Ramboll Finland Oy: Hyvinvointialueiden ympäristö- ja energiatehokkaat ajoneuvohankinnat, 25.4.2022.

³ Sakari Melander: Oikeudellinen asiantuntijalausunto seuraamussääntelystä eräissä liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmisteluhankkeissa, 19.5.2022.

⁴ Ramboll Finland Oy: Smart Mobility. Selvitys puhtaan kaluston direktiivin (CVD) kustannustehokkaasta kansallisesta täytäntöönpanosta, 30.1.2020.

Hallituksen esitystä koskeva säädöshankepääätös sekä muut asiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston Säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa –sivustolta (LVM004:00/2022).

2 Nykytila

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista

Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista tuli voimaan 2.8.2021. Laki perustuu EU-direktiiviin (2019/1161), jonka tavoitteena on edistää liikenteen päästövähennysten saavuttamista kasvattamalla puhtaiden ajoneuvojen osuutta julkisissa hankinnoissa. Direktiivi velvoittaa jäsenmaita hankkimaan tietyn vähimmäisosuuden nolla- ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja, kun ne tekevät julkisia hankintoja. Velvoitteet on jaettu kahdelle eri hankinta-ajanjaksolle. Ensimmäinen hankinta-ajanjakso alkoi 2.8.2021 ja päättyy vuoden 2025 lopussa. Toinen hankinta-ajanjakso on 2026–2030.

Vähimmäisvaatimukset on jaettu kolmeen eri ajoneuvoluokkaan; henkilöautot ja kevyet hyötyajoneuvot, kuorma-autot ja M3-luokan linja-autot. Direktiivi koskee niin ajoneuvohankintoja kuin liikennepalveluhankintoja. Liikennepalveluhankintojen osalta vaatimuksia sovelletaan direktiivin liitteen mukaisen CPV-koodien myötä täsmennettyihin hankintoihin. Laissa tarkoitetaan hankintayksiköllä hankintalain 5 §:n mukaisia hankintayksiköitä, erityisalojen hankintalain 5 §:n mukaisia hankintayksiköitä sekä liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 181 §:n mukaisia palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja tieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia. Lain valvonta tapahtuu jälki-ilmoitusten kautta. Hankintayksiköiden tulee ilmoittaa hankintaa koskevassa jälki-ilmoituksessa hankkimiansa ajoneuvojen kokonaismäärä sekä lain mukaisen nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen määrä. Valvovana viranomaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto.

Ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana ympäristöystävälliseksi ja energiatehokkaaksi henkilöautoksi ja kevyeksi hyötyajoneuvoksi lasketaan alle 50 CO₂ g/km päästöinen ajoneuvo ja toisen hankinta-ajanjakson aikana 0 CO₂ g/km päästöinen ajoneuvo. Kuorma-autojen hankinnoissa ja M3-luokan linja-autohankinnoissa ympäristöystävälliseksi ja energiatehokkaaksi ajoneuvoksi lasketaan kummankin hankinta-ajanjakson aikana vaihtoehtoisella polttoaineella kulkeva kalusto tai ladattava hybridiajoneuvo. M3-luokan linja-autohankinnoissa on lisäksi vähimmäisvaatimus täyssähköbussien hankintoja molemmille hankinta-ajanjaksolle. Hankintayksiköiden vähimmäisvelvoite tulee täyttää ajoneuvokappaleittain kunkin hankinta-ajanjakson aikana eikä esimerkiksi suoritteena mitaten. Jokaisessa yksittäisessä hankinnassa ei siis tarvitse saavuttaa vähimmäisosuutta, kunhan hankintayksikkö kokonaisuudessaan saavuttaa vähimmäisosuuden. Hankintayksiköt voivat myös edellyttää vähimmäistavoitetta tiukempia vaatimuksia.

Direktiivin vähimmäisosuudet koskevat Suomea jäsenmaana. Lähtökohtaisesti hankintayksiköille on laissa asetettu direktiivin mukaiset jäsenmaakohtaiset vähimmäisosuudet. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on varmistettava, että henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä vähintään 38,5 prosenttia on ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on varmistettava, että kuorma-autojen kokonaislukumäärästä ensimmäisellä hankinta-ajanjaksolla vähintään 9 prosenttia ja toisella hankinta-ajanjaksolla vähintään 15 prosenttia on laissa määritellyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on varmistettava, että M3-luokan linja-autojen kokonaislukumäärästä ensimmäisellä han-

kinta-ajanjaksolla vähintään 41 prosenttia ja toisella hankinta-ajanjaksolla vähintään 59 prosenttia on laissa määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja. Lain 9 §:n 2 momentin ja 10 §:n 2 momentin mukaan näitä vähimmäisosuuksia ei sovelleta kuntien hankintoihin. Kuntien hankintoja koskevat vaatimukset on eriytetty ottaen huomioon alueelliset eroavaisuudet, kuten etäisyydet, taloudelliset valmiudet, latauspisteiden määrä ja taksimarkkinoiden tilanne. Kuntien hankinnoilla tarkoitetaan laissa kuntien itse hankkimien sekä kunnan järjestämisvastuulla olevien palveluiden hankkimista palveluntuottajalta sopimukseen perustuen. Kuntayhtymien hankintoihin sovelletaan muilta osin yleistä velvoitetasoa.

Henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kategoriassa sekä kuorma-autojen kategoriassa velvoitteet on eriytetty siten, että 17 suurimmalla kaupungilla on tiukimmat velvoitteet. Maakuntiin kuuluvat kunnat on porrastettu kahteen eri velvoitetasoon alueellisten erityisolosuhteiden perusteella. Myös M3-luokan linja-autohankintoja koskeva täyssähköbussivelvoite on eriytetty alueellisesti tieliikenteen toimivaltaisille viranomaisille. Lain eriyttämisessä on otettu maakuntien välisissä eroissa huomioon esimerkiksi kuntien lakisääteisten kuljetusten toteutustapa, taksilupien määrä suhteessa kunnan pinta-alaan ja taksien tulonmuodostukseen, eri hallintokuntien ostopalveluiden kuljetuskustannukset suhteutettuna asukasmäärään, Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä *Kela*) sairaskorvauslain perusteella korvaamien matkojen tunnusluvut, taajama-aste, valtionosuuksien asukaskohtainen summa sekä vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluinfrastruktuurin kattavuus. Eriytettyjen velvoitetasojen myötä on pyritty varmistamaan se, etteivät kuntien lakisääteisten kuljetusten järjestämisen kustannukset nousisi kohtuuttomasti alueellisten erityispiirteiden vuoksi. Eriyttämisellä on tavoiteltu sitä, että esimerkiksi vähäinen palveluntarjoaja tai latausinfrastruktuuri eivät muodostuisi esteeksi saada kelpoisuusehdot täyttäviä tarjouksia julkisiin hankintoihin.

Lakia sovelletaan jo nykyisellään hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä palvelusopimusasetuksen mukaisesti sopimuksiin, minkä vuoksi hyvinvointialueiden hankinnat kuuluvat jo lain soveltamisalaan. Laissa ei oteta kantaa siihen, mitä velvoitetasoja hyvinvointialueiden hankintoihin tulisi soveltaa. Myös kuntayhtymien hankintoihin ja kuntataustaisten yhtiöiden hankintoihin sovelletaan jo tällä hetkellä lain velvoitteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on linjattu siitä, että hallitus käynnistää sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistuksen valmistelun. Hallituksen esitys koskien hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistamista hyväksyttiin eduskunnassa 23.6.2021. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaantulolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä lait kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Tasavallan presidentti vahvisti lait 29.6.2021. Lait tulevat voimaan porrastetusti, osa astui voimaan 1.7.2021 ja viimeiset vuoden 2023 alusta.

Sote-uudistuksen myötä Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirtyvät kuntien ja kuntayhtymien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien toiminta sekä opiskeluhoollon kuraattori- ja psykologipalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä vastaavat hyvinvointialueet ja kunnat yhdessä. Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen jää kunnille, mutta tietyin ehdoin kunnat ja hyvinvointialue voivat sopia

ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoidon jatkamisesta osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Pelastustoimi on hyvinvointialueilla erillinen, sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa rinnakkainen toimiala. Pelastustoimen järjestävät hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki, jotka vastaavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan.

Hyvinvointialueet ovat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia muuten kuin Uudenmaan alueella. Uudellamaalla hyvinvointialueita on neljä. Helsingin kaupungille jää edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu. Lisäksi Uudellamaalla erikoissairaanhoidon järjestämisestä vastaa HUS-yhtymä. Terveydenhuollon järjestämisvastuu jakautuu laissa ja HUS-järjestämissopimuksessa erikseen määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän välillä.

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädetään lailla hyvinvointialueen rahoituksesta (617/2021). Rahoitus määräytyy laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Pelastustoimen rahoitukseen vaikuttaa lisäksi riskikerroin. Valtion rahoitus on hyvinvointialueille yleiskatteellista. Kuntien valtionosuuksia vähennetään siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta. Tästä sekä kunnallisveron alentamisesta aiheutuvia muutoksia rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määrätymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella.

Sairaanhoidopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät hyvinvointialueille. HUSin omaisuus siirtyy HUS-yhtymälle. Helsingin kaupungin omaisuus ei siirry, vaan tältä osin säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen taloudenhoidon eriyttämistä kaupungin muusta taloudenhoidosta. Hyvinvointialueille siirtyy kunnista, Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämiseen liittyvä irtain omaisuus.

Tässä hallituksen esityksessä on oletettu, että jatkossa kunnille jäävien ja hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien hoitamiseen on olemassa samat taloudelliset valmiudet kuin kunnilla on ollut tähän saakka. On tosin mahdollista, että hyvinvointialueiden vastuulla olevat tehtävät organisoidaan suurempien kokonaisuuksien puitteissa eri tavoin kuin aikaisemmin esimerkiksi siltä osin, mistä käsin hyvinvointipalvelut tarjotaan ja miten niitä tukevat toiminnot, kuten esimerkiksi tämän hallituksen esitetyn kannalta olennaiset ajoneuvojen ja niiden huollon ja kuljetuspalvelujen hankinnat järjestetään. Palvelujen järjestämistavalla voi olla suhteellisten tuotantokustannusten muutosten kautta merkitystä voimavarojen riittävyydelle ja siten hyvinvointialueiden taloudellisille valmiuksille vastata puhtaita ajoneuvoja koskeviin vaatimuksiin. Yhtäältä hankintayksiköiden koko voi tuoda mukanaan taloudellisen tehostamisen mahdollisuuksia. Toisaalta kunnissa koetaan ehkä päinvastaisia kehityskulkuja, kun ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankinnat vähenevät.

Hankintalainsäädäntö

Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettulla lailla on liityntäkohtia hankintalainsäädäntöön.

Hankintalakia sovelletaan suurimpaan osaan julkisista hankinnoista. Lailla säädetään valtion, kuntien, kuntayhtymien ja muiden laissa tarkoitettujen hankintayksiköiden kynnysarvot ylittävistä tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankinnoista sekä niihin liittyvistä menettelyistä. Eri-tyisalojen hankintalakia sovelletaan siinä tyhjentävästi luetelluilla toimialoilla toimivien vesi- ja energiahuollon sekä kuljetus- ja postipalveluiden yksiköiden kynnysarvot ylittäviin tavara- ja

palveluhankintoihin. Palvelusopimusasetuksessa säädetään julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemisestä.

2.2 Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen nykytila

Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettua lakia sovelletaan hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä palvelusopimusasetuksen mukaisesti sopimukseen EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Julkisen sektorin toimijoista ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankintoja tekevät valtion ja kuntien virastot ja kuntayhtymät. Lisäksi julkisia ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankintoja tekevät poliisi, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat, mutta niiden tekemistä hankinnoista merkittävä osa on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettussa laissa säädetään vaatimuksista, joita tulee noudattaa julkisissa ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoissa. Laki tuli voimaan 2.8.2021. Vähä- ja nollapäästöisiä hankintoja koskevat velvoitteet koskevat ainoastaan lain voimaantulon jälkeen tehtyjä hankintoja. Lain voimaantulon aikana tehdyistä ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankinnoista ei ole kertynyt vielä merkittävää määrää tietoa. Aikavälillä 2.8.2021-26.4.2022 lain soveltamisalalla hankintailmoituksia tehtiin ainoastaan 27 kappaletta. Ilmoitukset koskivat pääosin joukkoliikennepalvelujen hankintoja. Lisäksi tehtiin joitakin jätehuoltopalveluita sekä koulukyytejä koskevia ilmoituksia. Ilmoituksista yksikään ei koskenut sosiaali- ja terveystaloutta tai pelastustoimea.

Julkinen sektori hankkii ajoneuvoja sekä leasing-sopimuksilla että suoraan omistukseensa. Verohallinnon tilastojen mukaan uuden henkilöauton keskimääräinen hankintahinta oli vuosina 2015–2019 keskimäärin noin 33 000 euroa ja vuonna 2019 keskimääräinen hinta oli noin 34 000 euroa arvonlisävero mukaan luettuna. Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettua lakia valmistelleessa työryhmässä arvioitiin, että tyypillinen julkiseen omistukseen ja palvelukäyttöön tulevan ajoneuvon hankintatapa on auton leasing-sopimus, joiden tilastoituja sopimushintoja on saatavilla heikosti. Kunnat hankkivat todennäköisesti hyvinvointipalveluihin liittyen käyttöönsä keskimääräistä pienempiä ja siten keskimääräistä edullisempia ajoneuvoja esimerkiksi kotihoidon työntekijöiden käytössä oleviksi ajoneuvoiksi. Toisaalta tällä hetkellä keskimääräistä pienemmät puhtaat henkilöautot ovat tällä hetkellä kutakuinkin yhtä arvokkaita kuin keskimääräinen henkilöauto käyttövoimasta riippumatta. Esimerkiksi täyssähköautojen mallivalikoima on vuosi vuodelta laajentunut, mutta suhteellisen korkeita hintoja ovat pitäneet yllä tuotantokapeikat, korkeat valmistuskustannukset ja merkittävä kysyntä sekä mainituista seikoista johtuva autojen vaikeahko saatavuus. Puhtaiden ajoneuvojen hankintoja tulisi siis lisätä varsin haastavissa markkinaolosuhteissa aiempaa korkeammin hankintakustannuksin. Toisaalta puhtaiden ajoneuvojen käyttötalouden edullisuus voi kompensoida korkeita hankintakustannuksia.

Sähköisten henkilöautojen käyttö edellyttää toimivaa latausinfrastruktuuria. Tällä hetkellä erityisesti pikalatausinfrastruktuuri on voimakkaasti painottunut suurimpiin kaupunkeihin ja etenkin Etelä-Suomeen siten, että merkittävä osuus koko infrastruktuurista sijaitsee pääkaupunkiseudulla sekä Turun ja Tampereen alueilla. Latausinfra rakentuu markkinaehtoisesti niille alueille, joilla niiden käytölle on kysyntää. Julkisin varoin on tuettu julkisen latausinfrastruktuurin kehittymistä alueille, joihin latauspisteitä muuten ei syntyisi. Julkisten latauspisteiden määrä on kasvanut viime vuosina merkittävästi. 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. Latauspaikkojen määrä on kasvanut kaikilla alueille, mutta erot maakuntien välillä eivät ole tasoituneet merkittävästi.

Myös taksimarkkinoiden tilanteella on merkitystä sähköautojen hyödyntämiselle taksilla tehtävissä julkisissa kuljetuksissa. Taksimarkkinat ovat olleet muutoksen tilassa kilpailun avautumisen jälkeen vuonna 2018. Kehitykseen on vaikuttanut yhtäältä merkittävä uusi kiinnostus taksiyrittäjyyttä kohtaan, ja toisaalta korona-aikana merkittävästi vähentynyt palvelujen kysyntä. Taksilupien valtakunnallinen lukumäärä lisääntyi merkittävästi vuoden 2018 puolivälin 9 400 luvasta vuoden 2020 loppuun mennessä 12 225 lupaan. Lupien määrä kuitenkin aleni vuoden 2021 loppuun mennessä vajaan 11 200 lupaan. Alalle tulleista yrittäjistä osa on saattanut luovuttaa nopeasti, samoin kuin jotkut aiemmin taksialalla toimineista yrittäjistä ovat lopettaneet toimintansa. Toimiala on nykyisin dynaamisempi, eikä lupamäärien kehityksestä voida päätellä asioita samalla tavalla kuin sääntelyn aikana. Alueellisesti lupamäärät ovat kehittyneet eri tavoin. Esimerkiksi maakuntatasolla lupamäärät ovat oletettavasti lisääntyneet koko maassa, vaikka joistain kunnista taksiyrittäjät ovat poistuneet kokonaan. Suurissa asutuskeskittymissä ja keskuskunnissa sekä kunnissa, joissa on merkittävästi matkailua lupamäärät ovat pääsääntönä lisääntyneet jopa selvästi. Palvelukulttuurin muutokset, kuten päivystysten väheneminen, ei välttämättä vaikuta julkisiin palveluhankintoihin. Koulukuljetusten osalta on saattanut muodostua alueellisia haasteita tarjousten vähäisyyden vuoksi.

Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettu laki kannustaa taksiyrittäjiä siirtymään sähköiseen kalustoon, sillä taksialan kuljetuksista merkittävä osuus on julkisia. Taksialan vuosittainen liikevaihto on ollut noin 1,1 miljardia euroa, josta valtion ja kuntien osuus on ollut noin 40 prosenttia.⁵ Luvanvaraiseen toimintaan rekisteröityjen autojen käyttövoimatilaston sekä toimialatietojen perusteella täyssähkö- ja ladattavia hybriditakseja on vuoden 2022 keväällä käytössä jo useita satoja etenkin pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien liikenteessä ja lukumäärä oletettavasti kasvaa nopeasti. Yksittäiset yritykset ja välityspalvelujen yhteenliittymät tekevät merkittäviä ratkaisuja alkaessaan suunnata autokannan käyttövoimaa sähköön markkinaehtoisesti. Taksien käyttövoimamuutosta ei ole edistetty hankintatuilla.

2.3 Sote-uudistuksen merkitys ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintoihin

(Täydentyy lausuntokierroksen jälkeen)

Sote-uudistuksen seurauksena sosiaalihuollon palveluiden järjestämisen ja tuottamisen vastuu siirtyy hyvinvointialueille. Uudistuksen myötä kuntien irtaimisto ja sopimukset siirtyvät hyvinvointialueille. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (616/2021) 23 §:n mukaan hyvinvointialueelle siirtyvät 1.1.2023 sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä irtaimisto sekä irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet. Lain 25 §:n mukaan hyvinvointialueelle siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset 1.1.2023, jolleivät hyvinvointialue ja kunta toisin sovi. Hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) perusteluiden mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että hyvinvointialueen vastuulle siirtyisivät koneiden, laitteiden ja autojen leasingsopimukset tai muut vastaavat käyttöoikeussopimukset. Siirtyviin sopimuksiin lukeutuisivat siis muun muassa kunnan solmimat sopimukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta. Sopimukset siirtyvät lähtökohtaisesti sellaisenaan, elleivät kunta ja hyvinvointialue sovi toisin.

Lakia sovelletaan hankintayksiköiden suoriin ajoneuvohankintoihin ja liikennepalveluhankintojen osalta CPV-koodien myötä täsmennettyihin hankintoihin. Sote-alan suorista ajoneuvohankinnoista lain soveltamisalaan kuuluvien autojen käyttötarkoitus on pääsääntöisesti kotihoidon

⁵ Kilpailu- ja kuluttajaviraston taksimarkkinaselvitys, 01/2020.

asiakaskäynnit. Liikennepalveluhankintojen sote-hankintojen osalta kuntien vastuulle kuuluu sosiaalitoimen kuljetusten järjestäminen. Lisäksi sote-alan liikennepalveluhankinnoista merkittävä osa on Kelan korvaamia sairaskorvauslain mukaisia kuljetuksia, jotka eivät kuitenkaan tässä vaiheessa siirry hyvinvointialueiden vastuulle.

Merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen käytetyistä ajoneuvoista ja pelastustoimen ajoneuvoista rajautuu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksesta annettua lakia ei sovelleta tiettyihin erityiskäyttöön tarkoitettuihin ajoneuvoihin. Lain 3 §:n mukaan lakia ei sovelleta esimerkiksi ajoneuvolain (82/2021) 20 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisiin M1-luokan ajoneuvoihin eli henkilöautoihin, jotka on erityisesti rakennettu tai muunnettu siten, että ajoneuvossa voi matkustaa yksi tai useampi henkilö pyörätuolissaan istuen ajoneuvon ollessa tieliikenteessä, 30 §:n mukaisiin pelastusautoihin, 31 §:n mukaisiin ambulansseihin, 32 §:n mukaisiin hälytysajoneuvoihin taikka 35 §:n mukaisiin ruumisautoihin.

Liikenne- ja viestintäviraston ajoneuvorekisterin avulla voidaan tarkastella julkisen sektorin ensirekisteröintejä ajoneuvoluokittain. Kuntien virastot sekä kuntayhtymät ovat ensirekisteröineet vuosien 2015-2019 aikana henkilöautoja keskimäärin 842 kappaletta ja pakettiautoja 333 kappaletta vuosittain.

Kunnilla oli vuoden 2021 lopussa rekisterissä noin 12 000 henkilöautoa ja kevyttä hyötyajoneuvoa. Arvion mukaan vajaa 8 900 näistä ajoneuvoista on muita kuin sote-tehtäviin käytettäviä ajoneuvoja, jotka jäisivät näin ollen kuntiin. Arvion mukaan reilu 3 100 ajoneuvoa siirtyisi hallinnollisessa muutoksessa hyvinvointialueiden käyttöön vuonna 2023.

	Autot	Velvoite, autoa
Nykytilanne - kunnat	11 998	4 924 (41 %)
Tilanne 2023 (arvio)		
-kunnat	8 867 (74 %)	3 647 (41 %)
-hyvinvointialueet	3 131 (26 %)	1 277 (41 %)
Yhteensä	11 998 (100 %)	4 924 (41 %)

Liikennepalveluhankinnoista merkittäviä ovat sosiaali- ja terveysalan kuljetukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen kuljetukset. Tällä hetkellä kuntien vastuulle kuuluu sosiaalitoimen kuljetusten järjestäminen ja ne toteutetaan pääosin taksipalvelujen hankintoina. Sosiaalitoimen kuljetuksia ovat kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, *kehitysvammalaki*) perusteella järjestetyt kuljetukset, sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaiset kuljetukset, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, *vammaispuolustuslaki*) edellyttämät kuljetukset, sosiaalitoimen kustantamat esikoululaisten kuljetukset, sosiaalitoimen ostama palveluliikenne sekä lasten päivähoiton kuljetukset. Kuntien sosiaalitoimen hankintakustannuksia kuvataan maakuntatasolla alla olevassa taulukossa.

Kuntien sosiaalitoimen hankintakustannukset maakunnittain⁶:

Maakunnat	2019	2020
Uusimaa	41 913 267	34 883 542
Kanta-Häme	2 974 323	2 179 307
Päijät-Häme	6 026 772	5 324 855
Varsinais-Suomi	11 814 483	13 802 927
Satakunta	8 036 005	6 468 494
Etelä-Savo	5 332 837	4 552 188
Pohjois-Savo	7 184 085	4 634 769
Pohjois-Karjala	4 295 311	3 297 863
Etelä-Karjala*		
Kainuu	3 039 949	2 496 732
Pohjois-Pohjanmaa	11 814 280	11 003 630
Lappi*		
Keski-Suomi	8 191 354	5 899 629
Pirkanmaa	19 405 322	15 779 060
Pohjanmaa	4 035 504	2 564 579
Etelä-Pohjanmaa	6 645 920	5 115 881
Keski-Pohjanmaa	2 170 953	1 688 547
Kymenlaakso*		
Yhteensä	114 473 948	63 704 546

⁶ Taulukon luvut perustuvat kuntien raportoimiin lukuihin ja joidenkin kuntien kustannustiedot puuttuvat ja raportoinnissa esiintyy vuosivaihtelua kuntatasolla. Vuosittaiset tiedot eivät ole sellaisenaan vertailukelpoisia.

* tiedot päivittyvät

Koko maan tasolla sosiaalitoimen kuljetuksiin käytettiin ELY-keskusten tilastojen mukaan noin 114 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 64 miljoonaa euroa vuonna 2020.⁷ Vuoden 2020 merkittävästi pienempiin raportoituihin kuljetuskustannuksiin on oletettavasti vaikuttanut covid-19-epidemia. Taulukossa on esitetty maakunnittain sosiaalitoimen kuljetukset, johon kuuluvat esi-koululaisten ja päivähoidon kuljetukset sekä sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain ja kehitysvammalain mukaiset kuljetukset. Vammaispalvelulain mukaisiin taksikuljetuksiin käytetyt rahamäärät vaihtelevat maakunnittain ja eniten rahaa, noin 35 miljoonaa euroa vuonna 2019, käytettiin Uudellamaalla ja seuraavaksi eniten Pirkanmaalla, noin 14 miljoonaa euroa vuonna 2019.

Sosiaali- ja terveystalouden liikennepalveluhankinnoista euromääräisesti merkittävin ryhmä on sairastuvuustalouden mukaiset Kelan korvaamat taksikuljetukset. Ne eivät kuitenkaan kuulu tämän hallituksen esityksen soveltamisalan piiriin, sillä niiden järjestämisvastuu säilyy Kelalla eikä siirry hyvinvointialueille.

2.4 Kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden hankinnat

Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kuntayhtymä on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on oma perussopimuksessa määritelty toimialansa sekä omat toimielimensä ja oma henkilöstönsä. Vuoden 2021 lopussa Suomessa oli 186 kuntayhtymää. Merkittävä osa näistä oli sote-palveluita ja pelastustoimen tehtäviä harjoittavia kuntayhtymiä. Muita yleisiä kuntayhtymiä ovat koulutukseen ja jätehuoltoon liittyvät kuntayhtymät.

Sote-tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille tulee suurin osa jäljelle jäävistä kuntayhtymistä olemaan koulutuskuntayhtymiä, jotka tekevät ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankintoja työvälineiden kuljetusta ja työmaakäyttöä varten. Ne, joilla on myös erilaisten ajoneuvojen kuljetustajakoulutusta, tekevät koulutusta varten myös ajoneuvohankintoja. Toisen asteen koulutusta järjestävillä kuntayhtymillä on lisäksi mahdollisuus halutessaan järjestää kuljetuksia opiskelijoita varten. Jättekuntayhtymien kalusto koostuu pääosin kuorma-autoista. Aikavälillä 2.8.2021-26.4.2022 ei tehty ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain soveltamisalaan kuuluvista hankinnoista hankinta- tai jälki-ilmoituksia, jotka olisivat olleet kuntayhtymien tekemiä.

Julkisoikeudelliset laitokset ovat hankintalain mukaisia hankintayksiköitä. Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan hankintalain 5 §:n mukaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista, ja jolla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Julkisoikeudellisen laitoksen edellytyksenä on lisäksi, että hankintalain tarkoittama hankintayksikkö pääasiallisesti rahoittaa laitosta, tai että laitos on hankintalain mukaisen hankintayksikön valvonnan alainen, taikka jonka johto-, valvonta- tai hallintoelimen jäsenistä hankintayksikkö nimittää yli puolet. Julkisoikeudellisiin laitoksiin sisältyvät myös kuntataustaiset yhtiöt. Kuntataustaiset yhtiöt hoitavat monenlaisia tehtäviä, eikä niiden tehtäväkenttää voida yleistää. On olemassa esimerkiksi kuntataustaisia energiayhtiöitä, vesiyhtiöitä ja satamayhtiöitä. Tiedossa ei kuitenkaan ole kuntataustaisia yhtiöitä, jotka tekisivät suuria ajoneuvo- tai liikennepalveluhankintoja. Kuntataustaisten yhtiöiden hankkimien ajoneuvojen ja liikennepalveluhankintojen määrän voidaan olettaa olevan pieni.

⁷ Luvuista puuttuu Lapin, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan sosiaalitoimen kuljetuskustannukset. Luvut päivittyvät.

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

(Täydentyä lausuntokierroksen jälkeen)

3.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettua lakia. Ehdotetussa uudessa laissa määriteltäisiin, mitä velvoitetasoja hyvinvointialueiden hankintoihin sovellettaisiin. Lisäksi kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitetasoja selkeytettäisiin.

Lakia sovelletaan jo nykyisellään lähtökohtaisesti kaikkien julkisten hankintayksiköiden hankintoihin, eli hyvinvointialueiden hankinnat kuuluvat jo tällä hetkellä lain soveltamisalaan. Laissa ei nimenomaisesti oteta kantaa siihen, mitä velvoitetasoja hyvinvointialueiden hankintoihin tulisi soveltaa. Tämän vuoksi on tarpeen selkeyttää sitä, mitä velvoitteita hyvinvointialueiden hankintoihin sovelletaan. Esityksessä ehdotetaan, että hyvinvointialueiden vähimmäisvelvoitteet eriytettäisiin alueellisesti siten, että velvoitetasot olisi porrastettu kolmeen eri luokkaan. Hyvinvointialueiden vähimmäisvelvoite olisi eriytetty 20, 35 ja 45 prosentin osuuksiin perustuen alueellisiin erityispiirteisiin, kuten etäisyyksiin, taloudellisiin valmiuksiin, latauspisteiden saatavuuteen ja taksimarkkinoiden tilanteeseen.

Korkein velvoitetaso olisi 45 prosenttia ja se kohdistuisi Etelä-Karjalan, Helsingin, HUS:in, Itä-Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Keski-Uudenmaan, Kymenlaakson, Länsi-Uudenmaan, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Satakunnan, Varsinais-Suomen sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueisiin. Keskitason velvoitetaso oli 35 prosenttia ja sitä sovellettaisiin Etelä-Pohjanmaan, Lapin, Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon hyvinvointialueisiin. Matalin velvoitetaso olisi 20 prosenttia ja se kohdistuisi Etelä-Savon, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueisiin. Velvoitetasot olisivat saman suuruiset molempien hankinta-ajanjaksojen aikana. Ehdotettujen eriytettyjen tavoitetasojen myötä pyritään varmistamaan kuntien lakisääteisten kuljetusten järjestäminen ilman alueellisista erityispiirteistä seuraavaa kohtuutonta kustannusten nousua.

Lisäksi kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitteita ehdotetaan selkeyttävän. Tällä hetkellä kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden hankintoihin sovelletaan kunnan velvoitetasoa, jos ne toteuttavat kunnan järjestämistä vastaavalla olevia tehtäviä. Vapaaehtoisten tehtävien osalta kuntayhtymien hankintoihin sovelletaan yleistä valtakunnallista velvoitetasoa. Lakia ehdotetaan muutettavan siten, että siinä säädettäisiin nimenomaisesti siitä, mitä velvoitetasoa kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden hankintoihin sovelletaan. Henkilöautohankintoihin ja kevyiden hyötyajoneuvojen hankintoihin sovellettaisiin edelleen lähtökohtaisesti kunnan velvoitetasoa. Jos kuntayhtymän tai kuntataustaisten yhtiön toiminta-alueella olisi eri velvoiteluokkiin kuuluvia kuntia, sovellettaisiin hankintoihin sen hyvinvointialueen velvoitetasoa, jolla kunta sijaitsee. Jos hankintayksikkö koostuisi useampaan hyvinvointialueeseen kuuluvista kunnista, sovellettaisiin hankintoihin eri hyvinvointialueiden velvoiteluokkien keskiarvoa. Kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön kuorma-autohankintoihin sovellettaisiin lähtökohtaisesti kunnan velvoitetasoa. Jos kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön toiminta-alueella olisi useampaan velvoiteluokkaan kuuluvia kuntia, sovellettaisiin kuorma-autokategoriassa yleistä valtakunnallista velvoitetasoa.

Esityksessä ei ehdoteta velvoitetasojen tiukennuksia voimassa olevaan lakiin nähden. Velvoitteiden alueelliset painotukset säilyisivät ennallaan. Velvoitetasot on laskettu siten, että kunnille tällä hetkellä säädetyt vähimmäisosuudet siirtyisivät hyvinvointialueille saman suuruisina.

Nolla- ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja hankittaisiin ehdotetun uudistuksen myötä koko Suomen tasolla sama määrä kuin nykyisen lain velvoitteiden mukaan.

3.2 Pääasialliset vaikutukset henkilöautojen ja henkilöautokuljetusten hankintoihin

Sote-uudistus

Julkisen vallan tehtävänä on edistää ihmisten hyvinvointia, terveyttä ja toimeentuloa. Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen käytännössä on tällä hetkellä kuntien tehtävä. Suurin osa sosiaali- ja terveystalouksista on lakisääteisiä, eli lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään nämä palvelut. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen etuudet ja palvelut osana sosiaali- ja terveystalouksista. Julkisessa hallinnossa on jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat.

Hyvinvointialueiden rajat noudattavat maakuntien rajoja Uudenmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Uudenmaan maakunta jakautuu neljään hyvinvointialueeseen ja Helsinkiin, joka jatkaa erillisenä alueena. Hyvinvointialueiden muodostumisen yhteydessä kuntien sosiaali- ja terveystalouksiin käytettävät ajoneuvot ja liikennepalveluhankinnat siirtyvät kunnista hyvinvointialueille. Suurin osa siirtyvistä ajoneuvoista ja siirtyvien liikennepalveluhankintojen toteuttamiseen käytetyistä ajoneuvoista on pieniä ajoneuvoja, jotka kuuluvat henkilöauto- (M1 ja M1G), pieniin linja-auto- (M1 ja M1G) ja pakettiautoluokkiin (N1 ja N1G). Sen sijaan kuorma-autoja (N2 ja N3) tai isoja linja-autoja (M3) ei siirry kunnista hyvinvointialueille, koska nykyisillä kunnilla ja terveydenhuollon kuntayhtymillä ei tällaisia ajoneuvoja tehtävien puolesta ole.

Mahdollista ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain velvoitteista johtuvaa kustannusten kasvua ja siitä seuraavia suhteellisia kustannusrasituksen muutoksia pyritään edelleen lieventämään vähimmäisvelvoitteiden alueellisella eriyttämisellä. Eriyttämisellä tavoitellaan sitä, että esimerkiksi vähäinen palveluntarjonta tai latausinfrastruktuuri eivät muodostuisi esteeksi saada kelpoisuusehdot täyttäviä tarjouksia julkisiin hankintoihin, mikä voisi johtaa ennakoitua suurempiin kustannusten lisäyksiin ja palveluvelvoitteiden täyttämisen haasteisiin.

Liikennepalveluhankintojen kohdalla taksiryttäjille kannuste siirtyä sähköautoihin on ollut olemassa jo viime vuodesta asti, kun lain velvoitteet tulivat voimaan. Taksialan liikevaihdon lähteistä noin 40 prosenttia on julkisia hankintoja, eli kannuste siirtyä sähköautoihin on merkittävä. Hyvinvointialueiden vastuulle siirtyvien sosiaalitoimen kyytien lisäksi esimerkiksi Kela-kyydit ja kuntien koulukyydit kuuluvat lain soveltamisalaan.

Esityksessä ehdotetaan, että hyvinvointialueiden vähimmäisvelvoitteita eriytettäisiin alueellisesti porrastaen velvoitetasot kolmeen eri luokkaan. Hyvinvointialueiden vähimmäisvelvoitteet olisivat 20, 35 ja 45 prosenttia hankinnoista alueellisiin erityispiirteisiin perustuen. Velvoitetasot olisivat samansuuruiset molempien hankinta-ajanjaksojen (2021-2025 ja 2026-2030) aikana. Yhdenmukaisuus maakuntien ja hyvinvointialueiden rajauksissa sekä eroavaisuuksia mitaavien tekijöiden tukeutuminen pysyviin maantieteellisiin ja väestöllisiin mittareihin luo selkeän perusteen porrastaa myös hyvinvointialueille asetettavat vähimmäisosuudet niin kuin ne on tehty kunnille nykyisessä laissa.

Ehdotetut velvoitetasot on laskettu siten, että ne pysyisivät mahdollisimman lähellä nykyisiä tasoja. Keskenään samankaltaisille hyvinvointialueille on laskettu keskenään samanlaisia vähimmäisosuuksia, jotka noudattelevat samaa suuruusluokkaa kuin alueen kuntien osuudet ja joilla hyvinvointialueet saavuttavat keskiarvona direktiivin mukaisen 38,5 prosentin tason. Käytännössä hyvinvointialueen velvoitetaso muodostuisi sen alueella olevan maakunnan ja suuren

kaupungin keskiarvosta. Hyvinvointialueille ehdotettujen vähimmäisvelvoitetasojen eri alueiden automäärillä painotettu keskiarvo ylittää hieman henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen ajoneuvojen velvoiteluokan mukaisen keskimääräisen 38,5 prosentin tason, jotta direktiivin velvoitteiden täytyminen kansallisella tasolla varmistettaisiin.

Ehdotuksen mukaan korkean vähimmäisosuuden (45 prosenttia) hyvinvointialueisiin kuuluisivat alueet, joiden maakunnissa on tällä hetkellä korkea velvoitetaso ja lisäksi niihin kuuluu jokin 17 suurimmasta kaupungista. Nämä hyvinvointialueet olisivat Etelä- Karjala, Helsinki, HUS, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme, Keski-Suomi, Keski-Uusimaa, Kymenlaakso, Länsi-Uusimaa, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Satakunta, Varsinais-Suomi ja Vantaan ja Keravan alue. Näillä alueilla on tällä hetkellä kuntien hankinnoissa 35 prosentin velvoitetaso muilla kuin suurilla kaupungeilla. Espoon, Helsingin, Hämeenlinnan, Jyväskylän, Kouvolan, Lahden, Lappeenrannan, Porin, Tampereen, Turun ja Vantaan velvoitetaso on tällä hetkellä 50 prosenttia.

Keskitason vähimmäisosuuden (35 prosenttia) hyvinvointialueisiin kuuluisivat alueet, joiden maakunnissa on tällä hetkellä matala velvoitetaso, mutta joihin kuuluu jokin 17 suurimmasta kaupungista. Nämä hyvinvointialueet olisivat Etelä-Pohjanmaa, Lappi, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa ja Pohjois-Savo. Näillä alueilla on tällä hetkellä kuntien hankinnoissa 20 prosentin velvoitetaso muilla kuin suurilla kaupungeilla. Joensuun, Kuopion, Oulun, Rovaniemen, Seinäjoen ja Vaasan velvoitetaso on tällä hetkellä 50 prosenttia.

Matalan velvoiteosuuden (20 prosenttia) hyvinvointialueisiin kuuluisivat alueet, joiden alueella sijaitsevissa maakunnissa on tällä hetkellä matala velvoitetaso ja joihin ei kuulu 17 suurimman kaupungin joukkoon kuuluvaa kaupunkia. Näitä hyvinvointialueita olisivat Etelä-Savo, Kainuu ja Keski-Pohjanmaa. Näillä alueilla on tällä hetkellä kuntien hankinnoissa 20 prosentin velvoitetaso, sillä maakuntiin ei kuulu 17 suurimman kaupungin joukkoon kuuluvia kaupunkeja.

Kuorma-autohankintojen vähimmäisvelvoitteita ei olisi eriytetty alueellisesti, sillä kyseistä kalustoa ei siirry kunnista hyvinvointialueille tai sitä ei ole merkittävässä määrin nykyisillä terveydenhuollon kuntayhtymillä. Hyvinvointialueiden käytössä saattaa olla joitakin yksittäisiä kuorma-autoja. Hyvinvointialueille ei ehdoteta säädettävän vastaavaa poikkeusta kuin kuntien viranomaisille, joten hyvinvointialueiden kuorma-autohankintoihin sovellettaisiin lain yleisiä velvoitteita. Kuorma-autojen osalta lain velvoitetaso on lähtökohtaisesti ensimmäisellä hankinta-ajanjaksolla 9 prosenttia ja toisella hankinta-ajanjaksolla 15 prosenttia. Lain mukaan kuorma-autohankinnoissa ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden ajoneuvojen valikoima on henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen määrää joustavampi, sillä sähkö- ja vetäjäajoneuvojen lisäksi myös biopolttoaineella kulkevat kuorma-autot täyttävät lain asettamat vaatimukset.

Ehdotetun lakimuutoksen pääasiallisten vaikutusten arvioinnissa on tehty oletus, että hyvinvointialueilla on käytettävissään puhtaiden ajoneuvojen ja kuljetuspalvelujen hankintaan samat resurssit kuin kunnilla arvioitiin olevan kuntakohtaisessa vähimmäisvelvoitteiden määrittämisessä. Toisin sanoen, jos hyvinvointipalvelujen järjestämisen resursointi ei lisäännä, se voi rajoittaa niiden alueiden, joiden velvoitetaso on korkeampi, kykyä vastata lain velvoitteisiin uudessa allokoinnissa. Hyvinvointialueiden toiminnalle on merkitystä ajoneuvojen ja kuljetuspalvelujen järjestämisessä kuntiin verrattuna liikenteen markkinoilla viimeisen 1-2 vuoden aikana tapahtuneissa käänneissä, kuten ajoneuvojen ja käyttövoimien hintakehitys ja taksimarkkinoiden kehitys.

Siirrettäessä hankintavelvoitteita yli 300 kunnalta ja erilaisilta kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankintojen lukumäärä supistuu, mutta niiden keskimääräinen koko oletettavasti kasvaa merkittävästi. Hankintatoiminnan muutoksen kautta voi olla

mahdollista saavuttaa mittakaavaetuja, jotka voivat hillitä puhtaaseen kalustoon siirtymisen kustannuksia. Ajoneuvojen osto- ja leasing-sopimuksista ja kuljetussopimuksista kilpaillaan aiempaa keskitetympin ja suurempina kokonaisuuksina ja oletettavasti aiempaa suuremmalla houkuttelevuudella. Hyvinvointialueiden päivittäisessä käytössä olevan ajoneuvokannan hallinta tapahtuu laajempina kokonaisuuksina mikä vaikuttaa suotuisasti käyttökustannuksiin muun muassa huoltosopimuksissa ja ajoneuvojen käyttöasteiden kautta. Keskittyminen voi yhtäältä motivoida latausverkoston kehittämiseen siellä, missä sähkökäyttöisiä autoneuvoja on runsaasti. Toisaalta tämä voi hidastaa verkon peittävyuden kehitystä. Hyvinvointipalvelujen järjestämistavalla ja palvelujen sijoittumisella on merkitystä palvelutoimintaan liittyvälle autoilun määrälle ja kuljetusten järjestämiselle sekä näiden vaatimille tukipalveluille.

Hyvinvointialueet toimivat suuremmalla maantieteellisellä alueella kuin kunnat. Tämän vuoksi hyvinvointialueiden tekemisiin hankintoihin liittyy enemmän joustavuutta kuin kuntien tekemisiin hankintoihin. Lain prosentuaaliset vähimmäisvelvoitteet tulee saavuttaa kappalemäärittäin eikä esimerkiksi suoritteena mitaten. Vähäpäästöisten ajoneuvojen määrää voi painottaa eri tavalla eri hankinnoissa eikä ajoneuvojen tarvitse myöskään jakautua maantieteellisesti tasaisesti hankintayksikön toiminta-alueen sisällä. Näin ollen hyvinvointialue voi itsenäisesti painottaa hankinnoissaan sähkökäyttöistä kalustoa alueille, joille kalusto parhaiten soveltuu, kuten esimerkiksi hyvinvointialueella sijaitseviin suuriin kaupunkeihin.

Puhtaiden ajoneuvojen uushankintahinnat tai leasing-sopimushinnat eivät ole alentuneet aieman ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain valmistelun ajankohdalla arvioidussa ajoneuvokannassa. Myös rahoituskustannukset ovat nousussa korkojen noustessa. Ajoneuvomallisto on kuitenkin laajentunut myös edullisempiin hintaluokkiin niin, että puhtaisiin käyttövoimiin siirtymisen taloudellinen kynnyks on siltä osin madaltunut ja mallistovalikoima sopii yhä/koko ajan paremmin myös julkiseen käyttöön ja esimerkiksi hyvinvointipalveluissa tarvittavaan liikenteeseen.

Bensiinin ja dieselin hinnat ovat nousseet vuosina 2021–2022 merkittävästi, joskin sitä edelsi edullisempien hintojen vaihe vuonna 2020. Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksissä vuoden 2021 tammikuussa bensiinin pisteluku oli 122,08 ja dieselin 141,04. Vuoden 2022 huhtikuussa pisteluvut olivat bensiinille 177,68 ja dieselille 226,88. Samalla aikavälillä kuluttajahintaindeksin kokonaisarvo koko hintakorille nousi 124,43 pisteestä 132,86 pisteeseen. Tällä aikavälillä myös sähkön hinta on noussut ja kokenut etenkin merkittäviä hintapiikkejä. Pörssisähkön hinnannousu siirtyi Tilastokeskuksen mukaan kuluttaja-asiakkaille vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä 11–15 prosenttia edellisvuotta korkeampina hintoina. Yritys- ja yhteisöasiakkaiden hinnat reagoivat voimakkaammin. Vuoden 2021 lopussa sähkönkäyttäjien hinnat olivat 22–125 prosenttia edellisvuoden vertailuajankohtaa korkeammat. Kannustin siirtyä käyttämään sähkö- tai ladattavia hybridihenkilö- ja pakettiautoja julkisten palvelujen tuottamisessa on oletettavasti voimistunut, vaikka sähkön hinta on noussut, mutta taloudellisen yhtälön kehitystä on varsin vaikea ennustaa kevään 2022 tilanteessa.

Taksien leasing-sopimuskauden aikaiset kustannukset ja niiden kehitys ohjaavat käyttövoimavalintoja merkittävästi puhtaan kaluston vaatimusten ohella. Liikenne- ja viestintäviraston taksiliikenteen vaikutusten seuranta -raportissa⁸ on esitetty taksiliikenteen kustannusindeksin mukainen kustannusrakenne. Kustannusindeksin mukaan ajoneuvon hankintakustannusten (pääoman poistot ja korot) osuus taksiliikenteen kokonaiskustannuksista on 10 prosenttia, kun taas polttoainekustannusten osuus kokonaiskustannuksista on noin 6 prosenttia. Selvästi merkittävin

⁸ Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficomien raportteja 3/2020.

kustannuserä on palkat ja työnantajamaksut, joiden osuus on 59 prosenttia kokonaiskustannuksista. Kun taksiliikenteen yrittäjät joutuvat ehdotetun esityksen vaatimusten mukaisesti hankimaan puhtaita ajoneuvoja, nousevat yritysten ajoneuvojen hankintakustannukset ainakin nykyisillä markkinahinnoilla. Vastaavasti ajoneuvojen käyttökustannusten ennakoidaan laskevan siirryttäessä dieselistä täysimääräiseen tai osittaiseen sähkökäyttöön. Vuoden 2022 aikana käyttövoimakustannusten muutokset ovat olleet erittäin merkittäviä bensiiniin ja dieseliin, mutta myös sähkön kallistumisen osalta. Täyssähkötaksien edullisuus ajoneuvon elinkeinokäytössä tyypillisen taloudellisen elinkaaren aikana toteutunee kuitenkin polttomoottoriin nähden suurempana kuin ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain valmistelun ajankohdalla. Käyttövoimien hintakehitystä ja hintasuhteita ei kyetä arvioimaan tulevaisuuteen merkittävien epävarmuuksien vallitessa.

Tämän hallituksen esityksen seurauksena kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten näkökulmasta arvioituna lakimuutos tehtäisiin oloissa, joissa keskeisimmät merkitykselliset tekijät tulevat tämän esityksen ulkopuolelta ja niiden merkitykset ovat vaikeasti ennakoitavissa. Osa tekijöistä kohdattaisiin haasteineen siitä huolimatta, että puhtaiden ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankintavelvoitteiden uudelleenmäärittämisestä ei tehtäisi. Puhtaiden ajoneuvojen ja puhtaiden käyttövoimien markkinat ovat sellaisissa kehitysvaiheissa, jotka yhtäältä pitävät velvoitteiden toteuttamiskustannukset korkeina, mutta voivat toisaalta edistää taloudellisin kannustein puhtaiden ajoneuvojen käyttöönottoa aiempaa voimakkaammin pitkällä tähtäimellä. Sähköautojen hintakehitys ei ole välttämättä yhtä nopeasti aleneva kuin on ennakoitu ja myös sähkö voi olla jatkossa käyttövoimana kalliimpaa kuin mihin on totuttu. Toisaalta fossiilisten käyttövoimien hinnat ovat kallistumassa ympäristöohjauksen ja markkinatekijöiden yhteisvaikutuksen vuoksi aiemmin arvioitua voimakkaammin.

Julkisen hankintatoiminnan toteutustavan merkitys puhtaiden ajoneuvojen ja liikennepalvelujen kustannuksille on jatkossakin suuri muun muassa hankintakokonaisuuksien ja sopimuskausien pituuden valinnan ja kilpailun toimivuuden kautta. Myös julkisten toimijoiden taloudellisten resurssien määrällä on erityinen merkitys. Kuntiin jää jäljelle ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankintoja, joiden volyymit muuttuvat ja joiden toteutusmallit voivat myös muuttua. Samalla kuntien resurssiperusta muuttuu sote-uudistuksen myötä. Hyvinvointialueiden toimintamallit ajoneuvojen ja liikennepalvelujen hankinnoissa ovat vasta syntymässä ja hyvinvointialueiden resurssiperusta on muotoitumassa. Hyvinvointialueille määritellyt velvoitetasot pyrkivät huolehtimaan siitä, että taloudelliset vaikutukset ovat alueille suhteellisesti ottaen mahdollisimman kohtuullisia.

Kuntayhtymät ja kuntataustaiset yhtiöt

Tällä hetkellä kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden hankintoihin sovelletaan kunnan velvoitetasoa, jos ne toteuttavat kunnan järjestämisvastuulla olevia tehtäviä. Vapaaehtoisten tehtävien osalta kuntayhtymien hankintoihin sovelletaan yleistä valtakunnallista prosenttia. Hankintayksiköiltä saadun palautteen mukaan kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden osalta epäselvää on ollut se, mitä velvoitetasoa tulee noudattaa silloin, kun hankintayksikkö toimii eri velvoitetasoa noudattavien kuntien alueella. Hankintayksiköt ovat kokeneet mallin epäselväksi ja palautteen mukaan velvoitetasojen laskeminen on ollut haastavaa erityisesti tilanteissa, joissa hankintayksikkö toimii yli kunta- ja maakuntarajojen.

Esityksessä ehdotetaan, että kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitetasoja selkeytettäisiin siten, että laissa säädettäisiin niistä yksiselitteisesti. Kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön ajoneuvohankintoihin sovellettaisiin edelleen lähtökohtaisesti kunnan velvoitetasoa. Jos kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön toiminta-alueella olisi henkilöautohankintojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hankintojen kategoriassa eri velvoiteluokkiin kuuluvia kuntia,

sovellettaisiin hankintoihin sen hyvinvointialueen velvoitetasoa, jolla kunta sijaitsee. Jos hankintayksikkö koostuisi useampaan hyvinvointialueeseen kuuluvista kunnista, sovellettaisiin hankintoihin eri hyvinvointialueiden velvoitetasojen keskiarvoa. Jos kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön toiminta-alueella olisi kuorma-autohankintojen kategoriassa useampaan velvoiteluokkaan kuuluvia kuntia, sovellettaisiin kuorma-autokategoriassa yleistä valtakunnallista velvoitetasoa.

Esityksessä ehdotetaan, että laissa olisi selvästi ja yksiselitteisesti säädetty velvoitetasot niihin erilaisiin tilanteisiin, jossa hankintayksikkö toimii yli kunta- ja maakuntarajojen. Ehdotettu sääntely selkeyttäisi nykytilaa eikä hankintayksikölle jäisi epäselvyyttä sitä, mitä velvoitetasoa hankintaan sovelletaan. Hankintayksiköiden velvoitetasot eivät kiristyisi nykyisestä. Velvoitetaso olisi joko täysin sama kuin nyt tai hyvin lähellä sitä, sillä hyvinvointialueen velvoitetasot on laskettu siten, että ne koostuvat sen alueella sijaitsevien kuntien velvoitteiden keskiarvosta.

Kuorma-autohankinnat ovat ainoa luokka, jossa on mahdollista, että velvoitetaso voisi kiristyä nykyisestä tasosta. Ehdotetun sääntelyn mukaan eri velvoitetasoilla oleviin hankintoihin sovellettaisiin valtakunnallista vähimmäisosuutta. Tällöin velvoitetaso voisi kiristyä kuntayhtymällä tai kuntataustaisella yhtiöllä, joka toimii eri velvoiteluokkiin kuuluvien maakuntien alueella ja jonka alueella ei sijaitse yhtään 17 suurimman kaupungin joukkoon kuuluvaa kaupunkia. Tiedossa ei kuitenkaan ole tällaisia kuntayhtymiä tai kuntataustaisia yhtiöitä. Yleisimpiä kuorma-autohankintoja ovat jätekuntayhtymien tekemät kuorma-autohankinnat. Kuorma-autojen kategoriassa puhtaaksi ajoneuvoksi lasketaan sähkö- ja vetyautojen lisäksi myös biopolttoaineella kulkeva rekka tai kaasurekka, joten velvoitteet ovat joustavia henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hankintoihin nähden.

Kuntayhtymien ja kuntataustaisten yritysten velvoitteiden selkeyttämisellä ei katsota olevan erityisiä taloudellisia seurauksia kohteena oleville toimijoille verrattuna siihen, mitä nykyistä lakia säädettäessä on määrätty.

3.3 Pääasialliset ympäristövaikutukset

Julkisten ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ajoneuvojen käyttövoimia säädellään jo nykyisellään lailla ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista, joka perustuu EU:n puhtaista ajoneuvohankinnoista annettuun direktiiviin (EU 2019/1161). Tässä esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi Suomelle jäsenmaana asetettuja tavoitteita, joten koko maan tasolla hankittujen vähäpäästöisten ajoneuvojen osuus pysyisi samana. Näin ollen esityksellä ei olisi nykytilaan nähden merkittäviä vaikutuksia ympäristöön.

Direktiivin vaikutuksia julkisten ajoneuvohankintojen päästövähennyksiin on arvioitu tarkemmin hallituksen esityksessä 70/2021 vp luvussa 4.9 Esityksen vaikutukset liikenteen päästöihin.

3.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Liikenne- ja viestintävirasto toimii ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksesta annetun lain valvontaviranomaisena. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on valvoa lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja viranomaisten määräysten noudattamista sekä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja koskevien vähimmäisosuuksien toteutumista. Ehdotuksessa ehdotetaan, että hyvinvointialueiden velvoitetasot eriytettäisiin alueellisten erityispiirteiden perusteella. Uudistuksella ei katsottaisi olevan merkittäviä vaikutuksia Liikenne- ja viestintäviraston resurssitarpeisiin tai hallinnollisiin kustannuksiin.

4 Muut toteuttamisvaihtoehdot

4.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hyvinvointialueiden velvoitetasot

Lain velvoitteiden alueellisen eriyttämisen sijaan vähimmäisosuuksia voitaisiin soveltaa tasaisesti kaikkiin hankintayksiköihin. Vaatimusten soveltaminen tasaisesti kaikkiin hyvinvointialueisiin saattaisi aiheuttaa haasteita velvoitteiden toteuttamisessa haja-asutusalueille sähköautojen kantaman vuoksi. Alueellisen kilpailutilanteen vuoksi tasamallissa voisi olla myös vaikeuksia saada kelpoisuusehdot täyttyviä tarjouksia niillä alueilla, joissa palveluntarjoajia on lukumäärällisesti vähän. Lataus- ja erityisesti pikalatausinfrastruktuurin määrä on harvemmin asutuissa maakunnissa selvästi vähäisempää kuin kasvukeskuksissa. Tasamallissa tämä voisi tarkoittaa haasteita ainakin ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana sähköisen taksiliikenteen lisääntymisessä. Tämän vuoksi asettamalla samat vähimmäisosuudet kaikille hankintayksiköille voisivat ehdotetun esityksen mahdolliset kustannusvaikutukset olla arvioitua korkeampia erityisesti taksikuljetuspalveluiden kohdalla ja erityisesti harvimmassa asutuilla alueilla.

Alueellinen eriyttäminen voitaisiin toteuttaa myös esimerkiksi eriyttämällä hyvinvointialueiden velvoitteita entistä voimakkaammin siten, että korkeiden velvoitetasojen alueilla olisi ehdotettua mallia tiukemmat velvoitteet, jolloin voitaisiin laskea asukasluvultaan harvempien alueiden vähimmäisosuuksia.

Kuntayhtymät ja kuntataustaiset yhtiöt

Kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitteiden selkeyttämiseksi mahdollinen olisi myös tasamalli, jossa eriytettyjä velvoitteita ei sovellettaisi kuntayhtymien tai kuntataustaisten yhtiöiden hankintoihin, vaan niihin sovellettaisiin valtakunnallista prosenttia. Tällöin velvoiteprosentti olisi selkeä ja yksiselitteinen eikä epäselvyyttä aiheutuisi siitä, että hankintoja tehdään yli kunta- ja maakuntarajojen. Tasamalli ei ottaisi huomioon alueellisia erityispiirteitä, vaan kuntayhtymillä ja kuntataustaisilla yhtiöillä olisi samat velvoitteet niiden sijainnista riippumatta. Sama velvoiteprosentti kaikilla kuntayhtymillä olisi jossain määrin ristiriidassa sen kanssa, että lain velvoitteet on muuten eriytetty alueellisesti. Tällöin esimerkiksi haja-asutusalueilla toimivilla kuntayhtymillä saattaisi tulla haasteita velvoitteiden täyttämässä. Lisäksi korkean velvoitetason kunnissa velvoitteita voitaisiin kiertää tekemällä hankinnat kuntayhtymänä eikä täten voitaisi varmistua siitä, että kansallinen tavoite toteutuu.

Seuraamusmaksu

Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettua lakia valmisteltaessa ehdotettiin lakiin seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä. Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin 19 §:ssä, että hankintayksikkö olisi voitu määrätä maksamaan hallinnollinen seuraamusmaksu, jos hankintayksikkö ei olisi virheen tai laiminlyönnin vuoksi hankinta-ajanjakson aikana täyttänyt ehdotetun lain mukaisia ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja koskevia vähimmäisosuuksia. Seuraamusmaksua koskevasta sääntelystä kuitenkin luovuttiin lausuntokierroksen jälkeen. Lausuntopalautteessa muun ohessa arvioitiin, että ehdotetun seuraamussääntelyn hyväksyttävyyttä ei ollut riittävästi perusteltu. Lisäksi ehdotettuun seuraamussääntelyyn saattoi liittyä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyviä selvittämättömiä kysymyksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö tilasi hallituksen esityksen valmistelun tueksi seuraamusmaksun määräämisen reunaehtoja käsittelevän asiantuntijaselvityksen professori Sakari Melanderilta.⁹ Selvityksen mukaan ympäristönsuojeluun liittyvät perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät tavoitteet muodostavat sellaisen painavan yhteiskunnallisen tarpeen, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena sanktiosääntelylle. Myöskään kaksoisrangaistavuuden kieltoon (ns. ne bis in idem -kielto) liittyen ei olisi ongelmaa, sillä hankintalain mukaisen sanktioinnin ja puhtaisiin ajoneuvohankintoihin liittyvässä sanktioinnissa kysymys ei olisi samaa asiaa koskevista seuraamuksista kuin mitä hankintalaissa säädettyt seuraamukset koskevat.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin viimeaikaisessa lausuntokäytännössään katsonut, että hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voida määrätä viranomaiselle.¹⁰ Valiokunta on perustellut näkemystään sillä, että julkishallintoon on kohdistettu muita erityisvaatimuksia. Selvityksen mukaan ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annettuun lakiin ei voida näin ollen sisällyttää hankintayksiköihin kohdistuvaa hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä. Selvityksen mukaan kokonaisuutena arvioiden näyttäisi mahdolliselta säätää ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetussa laissa rikosoikeudellisesta sanktiosääntelystä. Jos lakiin sisällytettäisiin rikosoikeudellista sanktiosääntelyä, sääntelyratkaisua voitaisiin ainakin jossain määrin epäjohdonmukaisena, koska hankintalainsäädännön seuraamusjärjestelmä pitää sisällään ennen muuta hallinnollisia seuraamuksia.

5 Lausuntopalaute

(Täydentyä lausuntokierroksen jälkeen)

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunan palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankeet tunnuksella LVM004:00/2022.

6 Säännöskohtaiset perustelut

4 §. *Määritelmät.* Pykälään lisättäisiin uusi 11 kohta.

Ehdotetussa uudessa 11 kohdassa määriteltäisiin kuntataustainen yhtiö. Kuntataustaisella yhtiöllä tarkoitettaisiin hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaista julkisoikeudellista laitosta, jota rahoittaa pääasiallisesti hankintalain 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kuntien tai kuntayhtymien viranomainen, jonka johto on 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen valvonnan alainen taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä hankintalain 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kuntien ja kuntayhtymien viranomaisen nimeää yli puolet. Määritelmässä viitattaisiin hankintalain määritelmään julkisoikeudellisesta laitoksesta siten, että määritelmä rajattaisiin kunnan tai kuntayhtymän rahoittamiin tai valvonnan alaisiin laitoksiin. Määritelmällä parannettaisiin lain luettavuutta, sillä kuntataustainen yhtiö ei ole lainsäädännössä vakiintunut käsite.

⁹ Sakari Melander: Oikeudellinen asiantuntijalausunto seuraamussääntelystä eräissä liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmisteluhankkeissa, 19.5.2022.

¹⁰ PeVL 14/2018 vp, s. 20–21.

9 §. *Henkilöautoja ja kevyitä ajoneuvohankintoja koskevat vähimmäisosuudet.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin kuntien velvoitetasojen lisäksi hyvinvointialueiden vähimmäisosuuksista. Pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden vähimmäisosuuksista.

Ehdotuksen mukaan 2 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueiden velvoitetasoista. Ehdotetun 2 momentin mukaan 1 momentissa mainittua vähimmäisosuutta ei sovellettaisi hyvinvointialueiden hankintoihin. Hyvinvointialueen hankintayksikön olisi varmistettava, että ensimmäisellä ja toisella hankinta-ajanjaksolla ajoneuvohankintoina hankittujen ja palveluhankintoina hankittujen palveluiden tuottamiseen käytettyjen henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä vähintään liitteessä 4 määrätyn alueellisen jaon mukainen vähimmäisosuus olisi 6 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita henkilöautoja ja kevyitä hyötyajoneuvoja.

Hyvinvointialueiden vähimmäisosuudet olisi eriytetty lakiehdotuksen liitteessä 4 eri kategorioiden alueellisten erityispiirteiden perusteella. Liitteen vähimmäisosuudet on laskettu siten, että ne yhteenlaskettuna vastaavat direktiivin Suomelle asettamaa vähimmäisvelvoitetta. Hyvinvointialueen hankintayksiköiden vähimmäisvelvoite tulee täyttää ajoneuvokappaleittain kunkin hankinta-ajanjakson aikana ja siten jokaisessa yksittäisessä hankinnassa ei tarvitse saavuttaa vähimmäisosuutta, kunhan hankintayksikkö kokonaisuudessaan saavuttaa vähimmäisosuuden. Hankintayksiköt voisivat myös edellyttää vähimmäistavoitetta tiukempia vaatimuksia. Hyvinvointialueiden velvoitetasoista säädettäisiin erikseen ainoastaan henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kategoriassa. Muiden ajoneuvoluokkien eli kuorma-autojen ja M3-luokan linja-autojen osalta hyvinvointialueiden velvoitteisiin sovellettaisiin yleistä valtakunnallista prosenttia. Eriyttämisen perusteita on käsitelty tarkemmin aiemmin hallituksen esityksen luvussa 2.1 Kansallinen lainsäädäntö sekä 3.2 Pääasialliset vaikutukset henkilöautojen ja henkilöautokuljetusten hankintoihin.

Ehdotetussa uudessa 3 momentissa säädettäisiin kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitetasoista. Ehdotetulla sääntelyllä selkeytettäisiin lakia, sillä pykälästä ilmeni yksiselitteisesti, mitä velvoitetasoa sovelletaan mihinkin hankintaan. Ehdotetun 3 momentin mukaan 1 momentissa mainittua vähimmäisosuutta ei sovellettaisi hyvinvointialueiden hankintoihin. Lähtökohtaisesti kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön hankintoihin sovellettaisiin kunnan vähimmäisosuutta eli tällaisen hankintayksikön olisi varmistettava, että ensimmäisellä ja toisella hankinta-ajanjaksolla ajoneuvohankintoina hankittujen ja palveluhankintoina hankittujen palveluiden tuottamiseen käytettyjen henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä vähintään 2 momentissa mainittu kunnan vähimmäisosuus täytyisi.

Joissakin tapauksissa kuntayhtymä toimii laajalla alueella ja sen toiminta-alueella on kuntia, joiden hankintoihin sovelletaan eri velvoitetasoja. Tämän vuoksi olisi tarpeen säätää erikseen myös tällaisten hankintayksiköiden velvoitteista. Jos kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön toiminta-alue olisi yhden maakunnan alueella, mutta sen toiminta-alueella sijaitsevilla kunnissa noudatetaan eri vähimmäisosuuksia, tulisi kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön varmistaa, että henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä vähintään liitteen 4 mukainen vähimmäisosuus olisi 6 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita henkilöautoja ja kevyitä hyötyajoneuvoja. Kuntayhtymän tai kuntaomisteisen yhtiön velvoitteisiin sovellettaisiin tällöin siis sen hyvinvointialueen velvoitetasoa, jolla se sijaitsee. Esimerkki tällaisesta tilanteesta olisi kuntayhtymä, joka toimisi koko Pirkanmaan alueella. Liitteen 1 mukaan henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hankinnoissa Pirkanmaalla sijaitsevat kunnat noudattavat velvoitetasoa 35 prosenttia muuten, paitsi suurimman kaupungin Tampereen velvoitetaso on 50 prosenttia. Tällaisessa tapauksessa kuntayhtymän hankintoihin sovellettaisiin Pirkanmaan hyvinvointialueen tasoa 45 prosenttia.

On mahdollista, että kuntayhtymä tai kuntaomisteinen yhtiö toimii maantieteellisellä alueella, joka ylittää hyvinvointialueen rajat. Ehdotetun esityksen mukaan jos kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön toiminta-alue olisi useamman maakunnan alueella ja sen toiminta-alueilla sijaitsevilla kunnissa noudatetaan eri vähimmäisosuuksia, tulisi kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön varmistaa, että henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä 6 §:ssä määriteltyjen ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen osuus on vähintään keskiarvo liitteen 4 mukaisista vähimmäisosuuksista. Tällaisessa tapauksessa kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön velvoitetaso olisi siis niiden hyvinvointialueiden velvoitteiden keskiarvo, joiden alueella hankintayksikkö toimii. Esimerkki tällaisesta tilanteesta olisi kuntayhtymä, joka toimisi Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjamaan alueella. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen velvoitetaso liitteessä 4 olisi 20 prosenttia ja Pohjois-Pohjanmaan 35 prosenttia. Kuntayhtymän velvoitetaso olisi näiden keskiarvo eli 27,5 prosenttia.

10 §. *Kuorma-autohankintoja koskevat vähimmäisosuudet.* Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden vähimmäisosuuksista.

Ehdotetussa uudessa 3 momentissa säädettäisiin kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitetasoista. Ehdotetun uuden 3 momentin mukaan 1 momentissa mainittua yleistä velvoitetasoa ei sovellettaisi sellaisten kuntayhtymien tai kuntataustaisen yhtiöiden hankintoihin, joiden toiminta-alueilla sijaitsevilla kunnissa noudatetaan kaikissa samaa liitteessä 2 määrättyä vähimmäisosuutta. Tällaisen kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön tulisi hankinnoissaan varmistaa, että kuorma-autojen kokonaislukumäärästä vähintään momentissa 2 määrätty osuus on ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita kuorma-autoja.

Ehdotetulla uudella 3 momentilla selkeytettäisiin kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden velvoitetasoja. Ne kuntayhtymät ja kuntataustaiset yhtiöt, joiden alueella on ainoastaan yhteen velvoitetasoluokkaan kuuluvia kuntia, soveltaisivat kunnan velvoitetasoa. Ne kuntayhtymät ja kuntataustaiset yhtiöt, joiden alueella on useampaan velvoitetasoluokkaan kuuluvia kuntia, soveltaisivat yleistä 10 §:n 1 momentissa säädettyä velvoitetasoa. Esimerkiksi koko Etelä-Karjalan alueella toimivassa kuntayhtymässä olisi kyse tästä. Lain liitteen 2 mukaan Etelä-Karjalan maakunnassa sijaitsevien kuntien velvoitetaso on ensimmäisellä hankinta-ajanjaksoilla 5 prosenttia muuten, paitsi suurimman kaupungin Lappeenrannan velvoitetaso on 15 prosenttia. Tällaisessa tilanteessa kuntayhtymän hankintoihin sovellettaisiin valtakunnallista vähimmäisosuutta eli 9 prosenttia.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

8 Toimeenpano ja seuranta

Liikenne- ja viestintäministeriö seuraa ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain vaikutuksia alusta lähtien tiiviisti erityisesti harvaan asutumpia alueita ja tarjouskilpailuihin osallistuvia yrityksiä koskevien vaikutusten osalta. Seurannan pohjalta selvitetään, miten lainsäädäntöhankkeen tavoitteet ja arvioidut vaikutukset ovat toteutuneet. Lisäksi seurannan perusteella arvioidaan mahdolliset muutostarpeet lakiin ennen toisen hankinta-ajanjakson alkamista.

Liikenne- ja viestintäministeriö tekee vuoden 2024 loppuun mennessä asiasta jälkiarvioinnin, jossa arvioidaan kuntien vähimmäisosuuksien eriyttämisen perusteella olevien tekijöiden kehitys sekä kuntien prosentuaalisten osuuksien päivityksen tarve toisen hankinta-ajanjakson osalta.

Arviomuistion perusteella liikenne- ja viestintäministeriö esittää tarpeen vaatiessa muutokset kuntien vähimmäisvaatimuksiin. Vähimmäisvaatimusten muutokset annettaisiin tarvittaessa eduskunnalle vuoden 2025 aikana. Liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyy tarvittaessa sääntelyn tarkistuksiin hyvissä ajoin jo ennen esityksessä tarkoitettua sääntelyn väliarviointia.

Direktiivi edellyttää jäsenmailta raportointia velvoitteiden täyttymisestä. Direktiivin mukaan jäsenmaiden on viimeistään 18 päivänä huhtikuuta 2026 ja sen jälkeen kolmen vuoden välein toimitettava komissiolle kertomus direktiivin täytäntöönpanosta. Raportoinnissa on todettava toimenpiteet velvoitteiden varmistamiseksi sekä ilmoitettava soveltamisalaan kuuluvat hankinnat sekä osuudet ympäristöstävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja. Komissio tarkastelee direktiivin täytäntöönpanoa uudelleen viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2027 ja antaa tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksen sen muuttamisesta vuoden 2030 jälkeistä ajanjaksoa varten.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunta antoi 2.6.2021 lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (PeVL 21/2021 vp). Lausunnon mukaan hallituksen esityksessä säädettävää kuntien tehtävien eriyttämistä voidaan pitää merkityksellisenä ennen kaikkea perustuslain 121 §:ssä turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltoisääntelyn kannalta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—44; ks. esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp). Lausunnon mukaan perustuslakivaliokunta on pitänyt kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä sote-uudistusta arvioidessaan tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 17/2021 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 37/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossa, että hallituksen esityksen 70/2021 vp mukaan eriyttämisen tavoitteena on edistää kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta mahdollistamalla lakisäänteisten kuljetusten järjestäminen yhdenvertaisesti ja ilman kustannusten nousua alueellisten erityispiirteiden seurauksena. Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa kuntien tehtävien eriyttämisen on katsottu olevan merkityksellinen myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetyin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvollisuuden ja YK:n vammaisopimuksen 20 artiklan mukaisen oikeuden vammaisten henkilöiden henkilökohtaiseen liikkumiseen toteutumisen kannalta. Lausunnon mukaan hallituksen esityksessä 70/2021 vp on lisäksi tuotu esiin myös ympäristövaatimuksiin, välimatkoihin, latausinfrastruktuuriin ja markkinanäkökohtiin liittyviä perusteluja tehtävien eriyttämiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksessä on esitetty perustuslain kannalta hyväksyttävät perustelut eriyttämismallille.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon suojan näkökulmasta kuntien vähimmäisosuuksien eriyttämisen sääntely on rahoitusperiaatteen näkökulmasta verraten avointa. Valiokunta korosti,

että perustuslain 121 §:n 2 momentista johtuen kunnille on niiden tehtäviä eriytettäessä turvattava riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Perustuslakivaliokunta korosti tarvetta tarkastella uudelleen hallituksen esityksen mukaisen väliarvion yhteydessä vuonna 2024 eriyttämisessä käytettyä alueellista jaottelua sekä esittää tarvittaessa muutoksia kuntien prosenttiosuuksiin ennen toisen hankinta-ajanjakson alkamista.

Esityksessä ehdotetaan hyvinvointialueiden vähimmäisvelvoitetasojen eriyttämistä vastaavasti kuin laissa on tällä hetkellä kuntien tehtävien osalta säädetty. Eriyttämisen tarkoituksena on edistää peruspalveluiden turvaamisvelvoitetta. Hyvinvointialueen on järjestettävä sen vastuulla olevat palvelut ja viime kädessä varmistuttava siitä, että perusoikeudet tulevat turvatuiksi. Jos jokaiseen hyvinvointialueeseen sovellettaisiin samaa velvoitetasoa, saattaisi erityisesti haja-asutusalueilla ajoneuvojen ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyä haasteita. Sähkö sopii käyttövoimana eri tavalla eri alueille riippuen esimerkiksi välimatkoista ja latausinfrastruktuurin saatavuudesta. Erityisesti haja-asutusalueilla välimatkat ovat pitkiä ja sähköautojen latausinfrastruktuuri voi olla puutteellista, minkä vuoksi sähköautojen kantamat saattaisivat olla riittämättömiä. Lisäksi toimialan kilpailutilanne saattaa aiheuttaa kustannuspainetta, sillä palveluntarjoajien määrä on haja-asutusalueilla pienempi.

Esityksen 9 §:ssä ehdotetun liitteen 4 mukainen alueellisiin erityisolosuhteisiin perustuva eriyttämismalli edistäisi hyvinvointialueen mahdollisuutta järjestää lakisääteisiä palveluita. Eriyttämisen tavoitteena on edistää asukkaiden yhdenvertaisuutta mahdollistamalla tasapuolisesti lakisääteisten kuljetusten järjestäminen ilman, että kustannukset nousevat kohtuuttomasti alueellisten erityispiirteiden johdosta. Hankintayksikköjen vähimmäisosuuksien eriyttäminen edistäisi myös perustuslain 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta parantamalla suurimpien kaupunkien ilmanlaatua. Kun puhtaiden ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuus tieliikenteen ajoneuvoista kasvaa, vähenevät päästöt hiilidioksidista ja fossiilisten polttoaineiden aiheuttamista ilman epäpuhtauksista, kuten typen oksideista.

Esityksen perusoikeusliitännäiset ehdotukset ovat täsmällisiä ja perustellussa suhteessa suojeltaviin oikeushyviin nähden. Ehdotettu sääntely on rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle.

Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: /
Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Valitse kohde.

Laki

ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 9 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 740/2021,
lisätään seuraavasti:

4 § Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

11) Kuntataustaisella yhtiöllä hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaista julkisoikeudellista laitosta, jota rahoittaa pääasiallisesti hankintalain 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kuntien tai kuntayhtymien viranomainen, jonka johto on 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen kuntien tai kuntayhtymien viranomaisen valvonnan alainen taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä hankintalain 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kuntien ja kuntayhtymien viranomainen nimeää yli puolet.

9 § Henkilöautoja ja kevyitä hyötyajoneuvoja koskevat vähimmäisosuudet

Hankintayksikön on varmistettava, että ensimmäisellä ja toisella hankinta-ajanjaksolla ajoneuvohankintoina hankittujen ja liikennepalveluhankintoina hankittujen palveluiden toteuttamiseen käytettyjen henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä vähintään 38,5 prosenttia on 6 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja.

Edellä 1 momentissa mainittua vähimmäisosuutta ei sovelleta kuntien tai hyvinvointialueiden hankintoihin. Hankintayksikön on varmistettava, että ensimmäisellä ja toisella hankinta-ajanjaksolla ajoneuvohankintoina hankittujen ja palveluhankintoina hankittujen palveluiden tuottamiseen käytettyjen henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä kuntien hankinnoissa vähintään liitteessä 1 ja hyvinvointialueiden hankinnoissa vähintään liitteessä 4 määrätyn alueellisen jaon mukainen vähimmäisosuus on 6 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita henkilöautoja ja kevyitä hyötyajoneuvoja.

Edellä 1 momentissa mainittua vähimmäisosuutta ei myöskään sovelleta kuntayhtymien tai kuntataustaisten yhtiöiden hankintoihin. Tällaisen hankintayksikön hankintoihin sovelletaan edellä 2 momentissa mainittua liitteessä 1 määrättyä kunnan vähimmäisosuutta. Jos kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön toiminta-alue on:

1) yhden maakunnan alueella, mutta sen toiminta-alueella sijaitsevissa kunnissa noudatetaan liitteen 1 mukaisia eri vähimmäisosuuksia, tulee kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön varmistaa, että henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä vähintään liitteen 4 mukainen vähimmäisosuus on 6 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita henkilöautoja ja kevyitä hyötyajoneuvoja, tai:

2) useamman maakunnan alueella, ja sen toiminta-alueilla sijaitsevista kunnissa noudatetaan liitteen 1 mukaisia eri vähimmäisosuuksia, tulee kuntayhtymän tai kuntataustaisen yhtiön varmistaa, että henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä 6 §:ssä määriteltyjen ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen osuus on vähintään keskiarvo liitteen 4 mukaisista vähimmäisosuuksista.

10 §

Kuorma-autohankintoja koskevat vähimmäisosuudet

Hankintayksikön on varmistettava, että ajoneuvohankintoina hankittujen ja liikennepalveluhankintoina hankittujen palveluiden toteuttamiseen käytettyjen kuorma-autojen kokonaislukumäärästä ensimmäisellä hankinta-ajanjaksolla vähintään 9 prosenttia ja toisella hankinta-ajanjaksolla vähintään 15 prosenttia on 7 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja.

Edellä 1 momentissa mainittua vähimmäisosuutta ei sovelleta kuntien hankintoihin. Kunnan on varmistettava, että ajoneuvohankintoina hankittujen ja palveluhankintoina hankittujen palveluiden toteuttamiseen käytettyjen kuorma-autojen kokonaislukumäärästä ensimmäisellä hankinta-ajanjaksolla vähintään liitteessä 2 mainitun alueellisen jaon mukainen vähimmäisosuus on 7 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja.

Edellä 1 momentissa mainittua vähimmäisosuutta ei myöskään sovelleta sellaisten kuntayhtymien tai kuntataustaisen yhtiöiden hankintoihin, joiden toiminta-alueilla sijaitsevista kunnissa noudatetaan samaa liitteessä 2 määrätyn alueellisen jaon mukaista vähimmäisosuutta. Tällaisen hankintayksikön tulee varmistaa, että kuorma-autojen kokonaislukumäärästä vähintään edellä momentissa 2 määrätty osuus on ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita kuorma-autoja.

Liite 4

Lain 9 §:n 2 momentissa tarkoitetut alueelliset vähimmäisosuudet lain 6 §:n mukaisia ympäristöstävällisiä ja energiatehokkaita henkilöautoja ja kevyitä hyötyajoneuvoja

Alueet	Ensimmäinen hankinta-ajanjakso	Toinen hankinta-ajanjakso
<i>Hyvinvointialueiden hankinnat</i>		
Etelä-Karjala	45 %	45 %
Helsinki	45 %	45 %
HUS	45 %	45 %
Itä-Uusimaa	45 %	45 %
Kanta-Häme	45 %	45 %
Keski-Suomi	45 %	45 %
Keski-Uusimaa	45 %	45 %
Kymenlaakso	45 %	45 %
Länsi-Uusimaa	45 %	45 %
Pirkanmaa	45 %	45 %
Päijät-Häme	45 %	45 %
Satakunta	45 %	45 %
Varsinais-Suomi	45 %	45 %
Vantaa ja Kerava	45 %	45 %
Etelä-Pohjanmaa	35 %	35 %
Lappi	35 %	35 %
Pohjanmaa	35 %	35 %
Pohjois-Karjala	35 %	35 %
Pohjois-Pohjanmaa	35 %	35 %
Pohjois-Savo	35 %	35 %
Etelä-Savo	20 %	20 %
Kainuu	20 %	20 %
Keski-Pohjanmaa	20 %	20 %

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi