



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/6770/2021-02

29.3.2021

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista

Esitysluonnos on huolellisesti valmisteltu kokonaisuus, jonka perusteella saa hyvän käsityksen esityksen taustasta, tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. Asiaan liittyvä valmistelu ja kuuleminen vaikuttavat esitysluonnoksen mukaan perusteellisilta. Vaikutusarviot ovat pääsääntöisesti esimerkillisen hyvin laadittuja sisältäen arvioihin liittyvät epävarmuudet, ja niissä on hyödynnetty asiaa koskevaa tilasto- ja tutkimustietoa. Numeeristen arvioiden ja niiden tulkintaan liittyvien kuvausten perusteella on mahdollista muodostaa hyvä käsitys esityksen vaikutuksista keskeisille tahoille.

### Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Yritysvaikutusten mittaluokasta saa hyvän käsityksen esitysluonnoksen perusteella, mutta vaikutuksia erilaisiin taksirytyksiin esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla tulisi arvioida, etenkin kun investointikustannukset kalliimpiin hybridi- ja täyssähköautoihin kasvavat prosentuaalisesti merkittävästi.
- ii) Esityksellä pannaan täytäntöön direktiivi puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämisestä. Esitysluonnoksessa on selostettu direktiivin liikkumavaraa, mutta kokonaisuutena jää epäselväksi, täyttääkö vai ylittääkö Suomi direktiivin minimivaatimukset.
- iii) Esityksellä pyritään edistämään liikenteen päästövähennyksiä kasvattamalla nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuutta julkisissa hankinnoissa. Esityksessä on laskelmia päästövähennyksistä, mutta niiden merkitys kansallisessa liikenteen päästöjen vähentämistavoitteessa ei selviä esityksestä.

**Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.**

### 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista, joka korvaisi vuodelta 2011 olevan ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa annetun lain.

Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämisestä. Direktiivin tarkoituksena on asettaa jäsenmaille sitovat vähimmäisosuudet nolla- ja vähäpäästöisille ajoneuvoille julkisissa hankin-

noissa. Direktiiviin perustuvan sääntelyn lisäksi ehdotettuun lakiin sisältyisi myös käyttöoikeussopimuksin hankittujen ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimukset.

Lailla pyritään edistämään liikenteen päästövähennyksiä kasvattamalla nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuutta julkisissa hankinnoissa. Laissa säädettäisiin hankintayksiköille prosentuaaliset vähimmäisosuudet nolla- ja vähäpäästöisille ajoneuvoille ja kahdelle hankinta-ajanjaksolle. Vähimmäisosuudet asetettaisiin kolmelle ajoneuvokategorialle: henkilöautot ja kevyet hyötyajoneuvot, kuorma-autot ja linja-autot. Kuntien hankintoja koskevat vähimmäisosuudet eriytettäisiin alueellisten eroavaisuuksien huomioimiseksi. Hankintayksiköiden tulisi ilmoittaa hankintaa koskevassa jälki-ilmoituksessa osuudet nolla- ja vähäpäästöisille ajoneuvoille. Valvovana viranomaisena toimisi Liikenne- ja viestintävirasto.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitys on selkeä kokonaisuus, jonka perusteella saa pääsääntöisesti vaivattomasti käsityksen esityksen taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esityksen kirjoitustapa vaihtelee kuitenkin EU:n ylätasoa käsitteistä hyvin yksityiskohtaiseen kansalliseen soveltamiseen, mikä voi hämärtää esityksen keskeistä viestiä.

Esitysluonnoksessa on kuvattu julkisten linja-auto-, kuorma-auto-, ja taksipalveluhankintojen nykytilaa selostamalla esimerkiksi palvelujen kokonaisvolyymia, alueellista vaihtelua ja vähäpäästöisten ajoneuvojen käyttöä tällä hetkellä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että nykytilan kuvaus on kattava ja melko yksityiskohtainen. Numeeristen tietojen ja havainnollisten taulukoiden ja kuvioiden perusteella myös asiaa tuntematon pystyy helposti saamaan yleiskäsityksen asiasta. Esitysluonnoksessa tulisi lisäksi kuvata tiiviisti nykytilanteen muutostarve, esimerkiksi missä määrin puhtaat ja energiatehokkaat ajoneuvot tukisivat liikenteen päästöjen vähentämistavoitetta.

Hallituksen esitysluonnosta on valmisteltu laaja-alaisessa työryhmässä, minkä lisäksi on tilattu selvitykset maantieteellisistä eroavaisuuksista ja perustuslakiselvitys. Esitysluonnoksen perusteella valmistelussa on kuultu monia eri tahoja. Myös lausuntopalautetta ja sen huomiointia on käsitelty esitysluonnoksessa.

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* valmistelu on ollut huolellista ja kuuleminen vaikuttaa esitysluonnoksen perusteella asianmukaiselta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että direktiivi asettaa nolla- ja vähäpäästöisille ajoneuvoille minimivaatimukset julkisissa hankinnoissa kahdelle hankinta-ajanjaksolle. Direktiivi mahdollistaa huomattavaa liikkumavaraa velvoitteiden toteuttamisessa kansallisesti. Velvoitteiden täyttämässä on mahdollista hyödyntää ajallista joustoa, alueille eri tavoitetasoja ja rajata soveltamisalan ulkopuolelle erikoiskäyttöön tarkoitettuja ajoneuvoja, kuten hälytysajoneuvot ja armeijan ajoneuvot. Esitysluonnoksessa todetaan, että direktiivin mahdollistamat poikkeukset erikoiskäytössä oleville ajoneuvoille hyödynnetään täysimääräisesti, ja joukkoliikenneviranomaisten omat tavoitteet ylittävät koko maan tasolla selvästi direktiivin vaatimukset.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esityksessä on selostettu, miten prosentuaaliset vähimmäisosuudet nolla- ja vähäpäästöisille ajoneuvoille kohdentuvat kahdelle hankinta-ajanjaksolle ja miten kuntien erilaiset prosentuaaliset vähimmäisosuudet määräytyvät. Esityksessä tulisi selventää, missä määrin

uusi laki perustuu direktiivin vähimmäisvaatimuksiin ja missä määrin kyse on kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä.

Esityksen toteuttamisvaihtoehdoissa on kuvattu alueellisen eriyttämisen mahdollisuuksia ja niihin liittyviä ongelmia kuten sähköisten taksien latausinfrastruktuuria ja palvelujen saatavuuteen. Esityksessä käsitellään myös sitä, jos alueellisen eriyttämisen sijaan vähimmäisosuudet jaettaisiin tasaisesti kaikkiin hankintayksikköihin. Lisäksi pohditaan käyttöoikeussopimusten roolia jälkimmäisessä mallissa.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaihtoehtoja on kuvattu yleisellä tasolla esityksessä. Käyttöoikeussopimuksiin liittyvä teksti on vaikeaselkoinen, eikä käyttöoikeussopimuksia ole kunnolla määritelty esityksessä. Käyttöoikeussopimuksiin liittyvää tekstiä tulisi selkeyttää esityksessä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yritysvaikutukset tulisi esittää omana kappaleenaan, etenkin kun yritysvaikutuksia on paljon. Esitysluonnoksen yritysvaikutukset on hajautettu useamman otsikon alle, mikä vaikeuttaa yritysvaikutusten hahmottamista.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on käsitelty vaikutuksia julkiseen talouteen monien laskelmien avulla. Esityksessä on arvioitu suorat vaikutukset ajoneuvohankintojen hankintakustannuksiin, henkilöautokuljetusten ja linja-autopalvelujen hankintoihin, kuorma-autojen palveluhankintoihin ja valtion verotuottoihin.

Henkilöautojen hankintakustannukset kasvaisivat valtion virastoissa noin 2 miljoonaa euroa (19 % lisäys) ja kuntien virastoissa noin 3,3 miljoonaa euroa (19 % lisäys). Henkilöautokuljetusten ei arvioida kallistuvan liikennöintikustannusten nousun vuoksi, mutta palveluntarjonnan heikentyminen voisi lisätä kuntien kustannuksia arviolta 4-11 miljoonalla eurolla ja Kelan 2-6 miljoonalla eurolla. Kustannusten nousu kohdistuisi todennäköisesti voimakkaammin 17 suurelle kaupunkiseudulle, missä ympäristöystävälliset tavoitteet ovat muita alueita korkeampia. Linja-autopalveluiden arvioidaan kallistuvan kaupunkiseuduilla korkeintaan alle 100 000 eurolla vuosittain.

*Arviointineuvosto pitää ansiokkaana*, että esitysluonnoksessa on perusteelliset laskelmat vaikutuksista ajoneuvo- ja palveluhankintoihin. Laskelmissa on hyödynnetty monipuolisesti erilaisia asiaan liittyviä tilastoja, selvityksiä ja tutkimuksia, ja laskelmien oletukset on selostettu avoimesti. Esityksessä on kuvattu sen vaikutusmekanismeja ja mainittu vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet, kuten alueelliset erot. Kokonaisuutena kuvauksen perusteella saa hyvän käsityksen vaikutuksista ajoneuvo- ja palveluhankintoihin. Vaikutusarviointin esitystapa on hyvin seikkaperäinen. Laskelmien taustoja ja yksityiskohtia voisi esittää esimerkiksi liitteessä tai taustapaperissa, johon voisi viitata esitysluonnoksessa.

Valtion verotuottojen osalta on oletettu, että vuosina 2021–2025 ensirekisteröitäisiin noin 1 000 ladataavaa hybridiä ja noin 700 sähköautoa taksikäyttöön. Hybridit ja täyssähköautot vähentäisivät autoverotuottoja, polttoaineveroainetuottoja ja ajoneuvoverotuottoja.

*Arviointineuvosto katsoo*, että verotuottolaskelmia on kuvattu riittävästi.

Esitysluonnoksen mukaan ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden ajoneuvojen osuus taksikäytössä on tällä hetkellä alle 1 prosentti. Taksikäyttöön soveltuvien sähköautojen hankintakustannukset voisivat kasvaa esimerkiksi 25–50 %. Toisaalta täyssähköautoon siirtyminen laskisi polttoainekustannuksia noin 50–60 prosentilla dieselautoon verrattuna. Mikäli hankintakustannukset nousisivat 25 prosentilla ja polttoainekustannukset laskisivat 50 prosentilla, niin kokonaisuudessaan taksiliikenteen kustannukset laskisivat vähäisesti. Polttoainekustannusten merkittävän laskun vuoksi esityksen

vaikutukset taksiliikenteen kustannuksiin arvioidaan vähäisiksi, mikäli ehdot täyttäviä ajoneuvoja on markkinoilla riittävästi.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yritysvaikutusten perusteella saa hyvän käsityksen taksiliikenteen kustannusten mittakaavasta. Esitysluonnoksessa voisi vielä arvioida, miten esitys vaikuttaa erilaisiin yrityksiin etenkin maaseudulla, jossa latauspisteet voivat olla harvassa. Investointikustannukset kalliimpiin hybridi- ja täyssähköautoihin kasvavat prosentuaalisesti melko paljon, ja hybridien ja täyssähköautojen osuus on hyvin vaatimaton taksikannasta. Koronapandemia on myös vaikuttanut sektoriin negatiivisesti, mikä voi vähentää investointihalukkuutta. Latauspisteiden perustamiskustannuksia ei ole myöskään huomioitu esitysluonnoksessa.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota*, että esityksessä ei ole kommentoitu, voiko esityksellä olla epäsuoria vaikutuksia kotitalouksien taksinkäytön kustannuksiin, kun hybridien ja sähköautojen määrä lisääntyy liikenteessä lain seurauksena.

### **2.3 Viranomaisvaikutukset**

Esityksen arvioidaan vaativan 2-3 henkilötyövuoden jatkuvan resurssitarpeen Liikenne- ja viestintävirastoon. Lisäksi valtiovarainministeriön hankintailmoitukset.fi -verkkopalveluun tulee vähäisiä muutoksia.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esityksessä on esitetty asianmukaisesti viranomaisten henkilötyövuosittaiset resurssitarpeet. Esityksessä ei ole kuitenkaan käsitelty vaikutuksia hankintojen tekemiseen viranomaisten näkökulmasta.

### **2.4 Ympäristövaikutukset**

Esitysluonnoksen karkean arvion perusteella 1 700 taksin vaihtuessa täyssähköautoon päästöt vähenisivät vuositasolla noin 16 490 tonnilla. Mikäli sairausvakuutuslain matkakorvausten alaiset kuljetukset tehtäisiin ensisijaisesti täyssähköautoilla, vähenisivät hiilidioksidipäästöt noin 4 000 tonnia. Linja- ja kuorma-autojen hankintojen muutokset arvioidaan niin maltillisiksi, että esityksen ei arvioida vähentävän merkittävästi kuljetuspalvelujen päästöjä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on annettu suuntaa antavat laskelmat hiilidioksidipäästöjen vähenemisestä, mutta niiden merkitys kansalliseen liikenteen päästöjen vähentämistavoitteeseen ei selviä esityksestä. Esityksessä tulisi käsitellä sitä, miten esityksen päästövähennykset vertautuvat kansalliseen päästövähennystavoitteeseen.

### **2.5. Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Esitysluonnoksessa käsitellään lyhyesti vaikutuksia harvaan asutuille seuduille ja todetaan, että alueelliset erityispiirteet otetaan huomioon vähimmäistavoitteita eriyttämällä. Esimerkiksi vähäinen palveluntarjonta tai latausinfrastruktuuri eivät muodostuisi esteeksi saada kelpoisuusehdot täyttäviä tarjouksia julkisiin hankintoihin. Myös Kela voi omissa hankinnoissaan huomioida alueelliset erot kuljetusolosuhteissa.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutuksia harvaan asuttujen alueiden palveluihin on käsitelty. Esityksessä tulisi vielä tarkentaa, pystytäänkö eriyttämällä ottamaan huomioon myös hyvin syrjäisten alueiden tarpeet.

### **3 Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta, jonka liikenne- ja viestintäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 8.3.2021. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*

**Helsingissä 29. maaliskuuta 2021**

**Leila Kostainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

**Meri Virolainen**

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri