

5.11.2025

Energiatehokkuusdirektiivin julkisen elimen ('public body') määritelmä

Sisällys

1.	Johdanto	2
2.	Direktiivin soveltamisala	3
2.1	Julkinen elin ja julkisoikeudellinen laitos	3
2.2	Hankintaviranomainen ja hankintayksikkö	4
2.3	Rakennuksiin liittyvät velvoitteet	5
3.	Julkisen elimen määritelmä	6
3.1	Viranomaiset ja niiden rahoittamat ja hallinnoimat yksiköt	6
3.1.1	Viranomaiset	6
3.1.2	Muut yksiköt	9
4.	Toimijoiden tarkastelu	12
4.1	Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset	12
4.2	Kunnalliset ja valtion liikelaitokset	12
4.3	Valtionyhtiöt ja kunnalliset osakeyhtiöt	13
4.3.1	Kunnalliset energiayhtiöt, verkkoyhtiöt ja vesihuoltolaitokset	14
4.3.2	Kuntien omistamat vuokra-asuntoyhtiöt ja asumisoikeusasuntoyhteisöt	16
4.3.3	Sote-kiinteistöjen vuokraus	16
4.4	Oppilaitokset	17
4.4.1	Yliopistot	17
4.4.2	Ammattikorkeakoulut	18
4.5	Kirkolliset toimijat	19
5.	Johtopäätökset	20

- Liite 1, Julkinen elin, hankintaviranomainen ja hankintayksikkö vanhassa ja uudessa EED:ssä
- Liite 2, Julkiset elimet Suomessa

5.11.2025

Tiivistelmä

Julkiset elimet ovat kansallisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia ja yksiköitä, jotka ovat näiden viranomaisten suoraan rahoittamia ja hallinnoimia, ja joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Suoraan rahoittamalla ja hallinnoimalla tarkoitetaan yli 50 % osuutta yksikön rahoituksesta ja päätösvallasta. Edellytysten tulee täyttyä samanaikaisesti.

Suomessa määritelmän mukaisia viranomaisia ovat valtion, hyvinvointialueiden, kuntayhtymien ja kuntien viranomaiset. Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon viranomaiset jäisivät määritelmän ulkopuolelle. Määritelmän piiriin kuuluisivat lähtökohdaisesti valtion ja kuntien liikelaitokset ja taseyksiköt, sillä ne ovat juridisesti osa viranomaista (osa samaa oikeushenkilöä).

‘Muiden yksiköiden’ tulee olla viranomaisen suoraan hallinnoimia ja rahoittamia. Välilliseen julkishallintoon kuuluvat laitokset voisivat jäädä määritelmän ulkopuolelle sillä perusteella, että viranomaisen hallinnointiin liittyvä edellytys ei välttämättä täyty. Myös korkeakoulut jäisivät määritelmän ulkopuolelle tällä perusteella. Suuri osa julkisomisteisista yhtiöistä jäisi määritelmän ulkopuolelle, koska ne toimivat markkinoilla tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa, tai koska viranomaisen rahoitukseen liittyvä edellytys ei täyty. Ulkopuolelle jääviä toimijoita olisivat mm. kuntien energia- ja verkkoyhtiöt ja kuntaomisteiset vuokra- ja asumisoikeusasuntoyhtiöt.

Pääosin määritelmä kattaisi Suomessa viranomaistahot ja niiden osana valtion ja kunnalliset liikelaitokset. Myös muut yhteisöt voivat olla julkisia elimiä, mutta määritelmän soveltaminen niihin vaatii tapauskohtaista arviointia. ‘Muu yksikkö’ voisi olla julkisomisteinen yhteisö (esim. osakeyhtiö, yhdistys, säätiö), jolla ei ole teollista ja kaupallista luonnetta, eli joka ei toimi tavallisissa markkinaolosuhteissa, ja jonka rahoituksesta yli puolet tulee viranomaiselta. Huomioiden energiatehokkuusdirektiivin tavoitteet, arvioitaessa, onko julkisia elimiä koskevia velvoitteita tarkoituksenmukaista soveltaa tiettyyn tahoon, voitaisiin mahdollisuuksien mukaan huomioida myös yksikön energiankulutuksen merkittävyyttä ja mahdollisuuksia energiatehokkuuden edistämiseen.

1. Johdanto

Uuden energiatehokkuusdirektiivin ((EU) 2023/1791, myöhemmin energiatehokkuusdirektiivi tai EED) 5, 6, 7 ja 29 artiklat sisältävät velvoitteita julkiselle sektorille. Direktiivin 5 artikla koskee julkisen sektorin johtoasemaa energiatehokkuudessa, 6 artikla julkisten elinten rakennusten esimerkillistä roolia, 7 artikla julkisia hankintoja ja 29 artikla energiapalveluita. Artiklan 7 kohteena ovat hankintaviranomaiset ja -yksiköt. Artiklojen 5, 6 ja 29 kohteena ovat julkiset elimet.

Myös edellinen energiatehokkuusdirektiivi (2012/27/EU) sisälsi velvoitteita julkiselle sektorille, mutta niiden soveltamisala oli kapeampi. Direktiivien väliset erot merkitsevät julkisen sektorin velvoitteiden lisääntymistä ja soveltamisalan laajentumista. Uuden direktiivin kansallista toimeenpanoa varten on tarpeen määritellä, mitä tahoja julkisen sektorin velvoitteet koskevat, ja mitkä toimijat kuuluvat ‘julkisen elimen’

5.11.2025

määritelmän piiriin Suomessa. Lisäksi tarkastellaan, miten rakennuksia koskevien velvoitteiden soveltamisala muuttuu uudessa direktiivissä.

Julkisen elimen määritelmä liittyy myös uudelleenlaadittuun rakennusten energiatehokkuusdirektiiviin (EPBD recast, (EU) 2024/1275). EPBD:n artikkelit 3 (liite II), 7, 14, 18, 20 ja 21 sisältävät julkisen elimen omistamiin tai käyttämiin rakennuksiin liittyviä velvoitteita. Direktiivin 7 artikla koskee uusien rakennuksien päästöttömyyttä, 14 artikla kestävän liikkuvuuden infrastruktuuria rakennuksissa, 18 artikla rakennusten energiatehokkuutta koskevien keskitettyjen asiointipisteiden tiedon tarjontaa, 20 artikla energiatehokkuustodistusten antamista ja 21 artikla energiatehokkuustodistusten näkyville asettamista.

Energiatehokkuusdirektiiviä pannaan täytäntöön suurelta osin energiatehokkuuslain (1429/2014) muutoksilla, josta on laadittu hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi energiatehokkuuslain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 85/2025 vp). Siinä julkinen elin määritellään 3 §:n kohdassa 17 direktiiviä vastaavalla tavalla¹.

2. Direktiivin soveltamisala

2.1 Julkinen elin ja julkisoikeudellinen laitos

Vanhassa energiatehokkuusdirektiivissä julkisella elimellä tarkoitettiin hankintadirektiivissä 2004/18/EY määriteltyjä hankintaviranomaisia.² Lisäksi direktiivissä määriteltiin keskushallinto, jolla tarkoitettiin kaikkia hallinnon yksiköitä, joiden toimivalta ulottuu jäsenvaltion koko alueelle.

Uudessa direktiivissä erotetaan toisistaan hankintaviranomaisen ja julkisen elimen määritelmät. Julkisen elimen määritelmä on uusi, eikä täysin vastaavaa määritelmää ole aikaisemmin ollut.³ EED 2 artiklan 12 kohdan mukaan julkisilla elimillä tarkoitetaan kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia ja kyseisten viranomaisten suoraan rahoittamia ja hallinnoimia yksiköitä, jotka eivät kuitenkaan ole luonteeltaan teollisia tai kaupallisia.⁴

¹ HE 85/2025 vp, 3 § 17 kohta: "Tässä laissa tarkoitetaan – *julkisella elimellä* kansallisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia ja niiden suoraan rahoittamia ja hallinnoimia yksiköitä, jotka eivät kuitenkaan ole luonteeltaan teollisia tai kaupallisia."

² Direktiivi 2012/27/EU, 2(8) artikla. Direktiivi 2004/18/EY on kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (ns. klassinen hankintadirektiivi). Hankintaviranomaiset määritellään tämän direktiivin 2(1) artiklan 1 alakohdassa.

³ Uudistetussa rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä (EU) 2024/1275) julkinen elin määritellään viittaussäännöksellä EED:n määritelmään.

⁴ Englanninkielinen teksti, EED 2(12): " – 'public bodies' means national, regional or local authorities and entities directly financed and administered by those authorities but not having an industrial or commercial character".

5.11.2025

Julkisia elimiä ovat viranomaiset ja näiden lisäksi muut yksiköt, jotka täyttävät kohdassa mainitut vaatimukset. 'Muun yksikön' määritelmä muistuttaa osittain hankintasääntelyssä käytettyä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää. Julkisoikeudelliset laitokset ovat hankintadirektiivien mukaisia hankintaviranomaisia.⁵ Julkisen elimen ja julkisoikeudellisen laitoksen välinen ero on, että julkisen elimen tulee olla viranomaisen suoraan rahoittama ja hallinnoima (molempien edellytysten tulee täytyä), kun julkisoikeudellisen laitoksen kohdalla riittää, että jompikumpi edellytys täyttyy. Julkista elintä rahoittavan tai siinä määräysvaltaa käyttävän tahon tulee olla viranomainen: julkisoikeudellisen laitoksen kohdalla tällainen taho voi olla myös toinen julkisoikeudellinen laitos.⁶ Julkisoikeudellisen laitoksen tulee myös olla nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita. Julkisen elimen määritelmä ei ota kantaa siihen, millaista tarkoitusta varten yksikkö on perustettu, vaan keskeistä on teollisen ja kaupallisen luonteen puuttuminen.⁷

2.2 Hankintaviranomainen ja hankintayksikkö

Edellisessä direktiivissä hankintaviranomaisen määritelmään viitattiin julkisen elimen määritelmän kautta. Uudessa direktiivissä määritellään erikseen hankintaviranomainen, jolla tarkoitetaan käyttöoikeussopimusdirektiivin⁸, ns. klassisen hankintadirektiivin ja erityisalojen hankintadirektiivin mukaisia hankintaviranomaisia. Lisäksi uudessa direktiivissä määritellään hankintayksikkö, jolla tarkoitetaan käyttöoikeussopimusdirektiivin ja erityisalojen hankintadirektiivin mukaisia hankintayksiköitä (näitä ovat ko. direktiiveissä tarkoitetuilla aloilla, mm. energia- ja postialalla toimivat tahot).

Vanhassa EED:ssä julkisia rakennuksia ja hankintoja koskevat velvoitteet koskivat otsikkotasolla julkisia elimiä, mutta käytännössä suurin osa velvoitteista tuli kohdistaa vain keskushallintoon. Julkisten hankintojen osalta keskeinen muutos on, että uuden EED:n julkisia hankintoja koskevat velvoitteet kohdistuvat keskushallinnon sijaan kaikkiin hankintaviranomaisiin ja -yksiköihin. Uusi julkisen elimen määritelmä poikke-

⁵ Julkisoikeudellinen laitos määritellään hankintadirektiivin 2014/24/EU 2(4) artiklassa ja erityisalojen hankintadirektiivin (2014/25/EU) 3(4) artiklassa. Julkisoikeudelliset laitokset ovat laitoksia, jotka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, ja joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta; jotka ovat oikeushenkilöitä, ja; joita rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset, tai joiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen, tai joiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet.

⁶ Vaikka kyseessä on kaksi eri määritelmää, hankintadirektiiveihin liittyvää oikeuskäytäntöä voidaan käyttää apuna myös julkisen elimen määrittelyssä, sillä määritelmien sanamuoto on osittain sama. Koska julkisen elimen määritelmä on lainsäädännössä uusi, ei sitä koskevaa oikeuskäytäntöä vielä ole. Myös EED 5, 6 ja 7 artiklaa koskevassa komission suosituksessa (EU) 2024/1716 viitataan EU-tuomioistuimen aikaisempaan oikeuskäytäntöön.

⁷ Ks. komission suositus (EU) 2024/1716, s. 6.

⁸ Direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä.

5.11.2025

aa hankintaviranomaisen ja hankintayksikön määritelmästä, ja velvoitteilla, jotka koskevat hankintaviranomaisia ja -yksiköitä, on siksi laajempi soveltamisala kuin velvoitteilla, jotka koskevat vain julkisia elimiä. Julkisen elimen määritelmä on rajatumpi kuin hankintaviranomaisen tai -yksikön määritelmä. Jos toimija on julkinen elin, on se myös hankintaviranomainen tai -yksikkö, mutta kaikki hankintaviranomaiset ja -yksiköt eivät ole julkisia elimiä.

Vanhan ja uuden direktiivin määritelmien eroa on kuvattu muistion liitteessä (liite 1).

2.3 Rakennuksiin liittyvät velvoitteet

Edellisen energiatehokkuusdirektiivin soveltamisalaan kuuluivat keskushallinnon omistamat ja käyttämät lämmitetyt ja/tai jäähdytetyt rakennukset. Kunkin jäsenvaltion oli varmistettava, että 3 prosenttia keskushallinnon omistamien ja käyttämien lämmitettyjen ja/tai jäähdytettyjen rakennusten kokonaispinta-alasta korjataan vuosittain vastaamaan vähintään direktiivin 2010/31/EU (EPBD)⁹ 4 artiklan mukaisia, energiatehokkuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia. Lisäksi säädettiin vaihtoehtoisesta lähestymistavasta, jota voitiin käyttää korjauksia vastaavien energiansäästöjen saavuttamiseen.

Uudessa direktiivissä korjausvelvoitteesta säädetään 6 artiklassa, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että vähintään 3 prosenttia julkisten elinten omistamien lämmitettyjen ja/tai jäähdytettyjen rakennusten kokonaispinta-alasta korjataan vuosittain vähintään direktiivin 2010/31/EU 9 artiklan mukaisiksi lähes nolla-energiarakennuksiksi tai päästöttömiksi rakennuksiksi. Direktiivissä säädetään edelleen myös vaihtoehtoisesta lähestymistavasta velvoitteen täyttämiseksi.

Julkisten rakennusten korjausvelvoite laajenee keskushallinnosta kaikkiin julkisiin elimiin. Lisäksi soveltamisala muuttuu niin, että keskushallinnon omistamien ja käyttämien rakennusten sijaan korjausvelvoitteen piiriin kuuluvat jatkossa julkisten elinten omistamat rakennukset, eli myös ne rakennukset, jotka julkinen elin omistaa mutta jota se ei itse käytä (eteenpäin vuokratut rakennukset). Niitä rakennuksia, joita julkiset elimet käyttävät mutta eivät omista, koskee erillinen ns. neuvotteluvelvoite.¹⁰ Myös 6(5) artiklan mukaan laadittava rakennusluettelo koskee sekä julkisten elinten omistamia että niiden käyttämiä rakennuksia.

Uuden direktiivin piiriin kuuluvat rakennukset, jotka julkinen elin omistaa (korjausvelvoite) tai joita se käyttää (neuvotteluvelvoite) kokonaisuudessaan. Velvoitteiden ulko-

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/31/EU rakennusten energiatehokkuudesta. EPBD recast tuli voimaan EED:n voimaantulon jälkeen.

¹⁰ EED 6(1) artiklan 4 alakohdan neuvotteluvelvoitteen mukaan julkisten elinten, jotka käyttävät kiinteistöä, jota ne eivät omista, on neuvoteltava omistajan kanssa sopimusmääräyksistä, erityisesti silloin, kun ne saavuttavat kynnyspisteen, kuten vuokran uusimisen, käyttötarkoituksen muuttamisen tai merkittävät korjaus- tai huoltotyöt, jotta rakennuksesta tulee vähintään lähes nollaenergiarakennus tai päästötön rakennus.

5.11.2025

puolelle jäisivät tällöin esimerkiksi tilat, joita julkinen elin vuokraa, jos vuokrasopimuksen kohteena on vain osa rakennuksesta.¹¹

3. Julkisen elimen määritelmä

3.1 Viranomaiset ja niiden rahoittamat ja hallinnoimat yksiköt

Julkista sektoria ei ole erikseen määritelty energiatehokkuusdirektiivissä tai muualla lainsäädännössä. Direktiivin viittaukset julkiseen sektoriin tarkoittavat velvoitteita, jotka koskevat julkisia elimiä ja hankintaviranomaisia ja -yksiköitä.¹²

Julkiset elimet voidaan jakaa kahteen ryhmään: 1) kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset sekä 2) viranomaisten suoraan rahoittamat ja hallinnoimat yksiköt. Jälkimmäisessä ryhmässä ulkopuolelle jäävät toimijat, jotka ovat luonteeltaan teollisia tai kaupallisia. Lisäksi edellytetään, että rahoitus- ja hallinnointiedellytykset täyttyvät samanaikaisesti. Yksiköt, jotka ovat viranomaisten suoraan rahoittamia, mutta eivät niiden hallinnoimia, ja vastaavasti yksiköt, jotka ovat viranomaisten suoraan hallinnoimia, mutta eivät niiden rahoittamia, jäävät määritelmän ulkopuolelle.¹³

3.1.1 Viranomaiset

Julkisyhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, joka on perustettu lainsäädäntötoimin ja jonka tarkoituksesta ja toiminnasta säädetään lailla tai asetuksella. Viranomaiset ovat julkisyhteisöjen toimielimiä, joille on lainsäädännöllä annettu toimivalta ja velvollisuus tiettyjen julkisten tehtävien hoitamiseen. Viranomaisiin sovelletaan julkista hallintoa koskevaa yleislainsäädäntöä, kuten hallinto- ja julkisuuslakia¹⁴. Suomessa EED:n määritelmän mukaisia viranomaisia ovat valtio, kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet ja näiden viranomaiset.

¹¹ Suomenkielisessä direktiivissä 6(1) artiklan 1 alakohdassa käytetään termiä 'rakennus' ja 4 alakohdassa termiä 'kiinteistö'. Englanninkielisessä tekstissä molemmissa alakohdissa käytetään termiä 'building'. Artiklaa on tarkoituksenmukaista tulkita niin, että molemmissa kohdissa viitataan rakennukseen. Oikeudellisesti suomenkielinen käsite 'kiinteistö' ei viittaa vain rakennuksiin vaan maa- tai vesialueeseen, joka on merkitty kiinteistörekisteriin, ja johon kuuluvat sillä sijaitsevat rakennukset ja kiinteät laitteet.

¹² Tilastokeskuksen määritelmän mukaan julkiseen sektoriin kuuluvat valtio ja kunnat, valtiosektoriin luetaan valtion hallinto, yliopistot, Kansaneläkelaitos, valtion liikelaitokset ja sosiaaliturvarahastot ja kuntiin ja kuntayhtymiin luetaan kunnan hallinto, kunnallinen koululaitos, kuntien ja kuntayhtymien palvelulaitokset ja toimipaikat, jotka eivät ole yhtiömuotoisia, kuten terveyskeskukset, sairaalat, päiväkodit sekä kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset (ks. https://www.stat.fi/meta/kas/julkinen_sektor.html). Tilastokeskuksen määritelmä ei ole oikeudellinen määritelmä vaan tilastointia varten tehty jaottelu, mutta sitä voidaan käyttää apuna julkisen sektorin laajuuden hahmottamisessa.

¹³ Se, että hallinnointi- ja rahoitusedellytyksen tulee täyttyä samanaikaisesti, erottaa julkiset elimet hankintasääntelyn mukaisista julkisoikeudellisista laitoksista, joihin on viitattu edellä.

¹⁴ Hallintolaki (434/2003) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, ts. julkisuuslaki (621/1999).

5.11.2025

3.1.1.1 Kansalliset viranomaiset

Kansallisilla viranomaisilla tarkoitetaan valtion viranomaisia, toisin sanoen valtionhallintoon kuuluvia hallinnon yksikköjä, joiden toimivalta ulottuu koko valtion alueelle. EU-tuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan valtion käsite kattaa kaikki lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa käyttävät elimet. Tuomioistuin on katsonut, että valtion käsite kattaa vähintään sellaisen elimen, jonka kokoonpano ja toiminnot vahvistetaan lainsäädännössä ja joka on riippuvainen viranomaisista jäsentensä nimittämisen, toimenpiteistään aiheutuvien velvoitteiden noudattamisen ja sellaisten sopimusten rahoittamisen suhteen, joiden myöntäminen on sen tehtävä (C-31/87, *Gebroeder Beentjes BV v. Alankomaat*). Lisäksi tuomioistuin on katsonut, että valtion käsite kattaa sellaiset yksiköt, joilla ei ole erillistä oikeushenkilöllisyyttä (C-306/97, *Connemara Machine Turf v. Coillte Teoranta* ja C-353/96, *komissio v. Irlanti*).

Direktiiviä koskevan komission suosituksen mukaan EED:n kansallisiin viranomaisiin voidaan lukea ne tahot, jotka ovat hankintadirektiivin 2014/24/EU liitteen I mukaisia keskushallinnon viranomaisia.¹⁵ Näitä ovat ministeriöt ja niiden välittömään alaisuuteen kuuluvat virastot, laitokset ja muut toimielimet, eduskunta ja tuomioistuinlaitos. Luettelo on ohjeellinen.¹⁶ Jäljempänä kuvatuksi kansallisiin viranomaisiin olisi johdonmukaista lukea myös valtion liikelaitokset, jotka ovat osa valtion oikeushenkilöä, ja valtion aluehallinnon viranomaiset, jotka ovat EED:n määritelmän näkökulmasta lähempänä kansallisia kuin alueellisia viranomaisia.

3.1.1.2 Alueelliset viranomaiset

Alueellisia viranomaisia ei erikseen määritellä direktiivissä. Komission suosituksessa viitataan hankintadirektiivin 2014/24/EU 2 artiklan 2 kohdan määritelmään, jonka mukaan 'alueviranomaisiin' kuuluvat EU:n alueluokitusjärjestelmää koskevassa ns. NUTS-asetuksessa ((EY) 1059/2003) tasoilla 1 ja 2 luetellut viranomaiset.¹⁷ Suomen osalta asetuksen tasolla 1 on eroteltu toisistaan Manner-Suomi ja Ahvenanmaa, ja asetuksen tasolla 2 ns. suuralueet Helsinki-Uusimaa, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Pohjois- ja Itä-Suomi ja Ahvenanmaa. NUTS-asetus ja sen mukainen alueluokitus palvelevat EU:n yhteisten alueellisten tilastojen laatimista. Asetuksen luokitukset eivät kuitenkaan täysin vastaa sitä, millainen alue- ja paikallishallinnon viranomaisrakenne Suomessa on.

Hallituksen esityksessä HE 85/2025 vp alueellisiin viranomaisiin on katsottu luettavan alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanos-

¹⁵ Komission suositus (EU) 2024/1716, s. 4.

¹⁶ Ks. myös HE 162/2016 vp laiksi energiatehokkuuslain muuttamisesta, s. 11.

¹⁷ Asetus (EY) N:o 1059/2003, yhteisestä tilastollisten alueyksiköiden nimekkeistöstä (NUTS). NUTS on lyhenne sanoista Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques.

5.11.2025

ta annetun lain (756/2021) 7 §:n mukaiset maakuntien liitot, joilla on alueiden kehittämiseen ja maakuntakaavoitukseen liittyviä lakisääteisiä tehtäviä, sekä hyvinvointialueet, joilla on alueellaan itsehallinto hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) säädetyllä tavalla¹⁸.

Valtion aluehallintoviranomaisia ovat aluehallintovirastot (AVIt), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset), Ahvenanmaan valtionvirasto (Statens ämbetsverk på Åland) ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).¹⁹ Vuonna 2024 käynnissä olevassa aluehallinnon uudistuksessa valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä kootaan uuteen valtakunnalliseen virastoon, ja nykyisistä ELY-keskuksista muodostetaan uudet alueelliset elinvoimakeskukset.²⁰ EED:n määrittelyjen näkökulmasta valtion aluehallintoviranomaiset olisi tarkoituksenmukaista lukea osaksi kansallisia viranomaisia.

Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Hyvinvointialueet hoitavat niille säädettyjä tehtäviä, joita ovat aikaisemmin hoitaneet kunnat (sosiaali- ja terveystalvvelujen ja pelastustoimen tehtävät). Hyvinvointialueita olisi perusteltua pitää EED:n mukaisina alueellisina viranomaisina niiden tehtävien, aseman ja alueellisen itsehallinnon vuoksi.

Maakuntien liitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä, jotka toimivat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan. Ne hoitavat lakisääteisiä tehtäviä, jotka liittyvät alueiden kehittämiseen ja maakuntakaavoitukseen. Maakunnan liiton keskeisiä toimielimiä ovat maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja maakunnan yhteistyöryhmä. Maakuntien liittoja olisi perusteltua pitää EED:n mukaisina alueellisina viranomaisina niiden tehtävien ja aseman vuoksi. Vaikka maakuntien liittoja ei pidettäisi alueellisina viranomaisina, olisivat ne kuitenkin määritelmän mukaisia ' muita yksiköitä'. Maakuntien liittojen rahoitus on pääosin peräisin viranomaisilta (kunnilta ja valtiolta), viranomainen (kunta) nimittää jäsenet niiden ylimpään päättävään toimielimeen (maakuntavaltuustoon), ja niiden toimintaa voidaan pitää luonteeltaan muuna kuin teollisena tai kaupallisena.²¹

¹⁸ HE 85/2025 vp, s. 68.

¹⁹ Ks. [Valtion aluehallinto - Oikeudet ja osallistuminen yhteiskuntaan - Suomi.fi](https://valtionaluehallinto-oikeudet-ja-osallistuminen-yhteiskuntaan-suomi.fi)

²⁰ Ks. <https://vm.fi/aluehallintouudistus>

²¹ Ks. esimerkiksi <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietoa-kunnista-ja-kuntayhtymista/maakuntien-liitot/maakunnan-liiton-rahoitus-ja-organisaatio-0>. Maakuntien liitoista säädetään alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimenpanosta annetun lain (756/2021) 7 §:ssä, ja kuntayhtymistä ja niiden toimielimistä kuntalain (419/2015) 8 luvussa.

5.11.2025

3.1.1.3 Paikalliset viranomaiset

Paikallisia viranomaisia ei erikseen määritellä direktiivissä. Komission suosituksessa viitataan hankintadirektiivin 2014/24/EU 2 artiklan 2 kohdan määritelmään, jonka mukaan 'paikallisviranomaisiin' kuuluvat NUTS-asetuksessa tarkoitettujen tason 3 hallinnollisten yksiköiden viranomaiset tai saman asetuksen liitteen III soveltamisalaan kuuluvien pienempien hallinnollisten yksiköiden viranomaiset. Suomen osalta asetuksen liitteessä III mainitaan kunnat. Komission suosituksen mukaan määritelmällä tarkoitetaan paikallis- tai kunnallishallintoa, paikallisista asioista vastaavat yleiset paikallisviranomaiset mukaan luettuina.

Suomen osalta NUTS-asetuksen tasolla 3 on lueteltu maakunnat, joiden hallinnosta vastaavat edellä kuvatusti maakuntien liitot ja hyvinvointialueet. Näitä olisi perusteltua pitää EED:n tarkoittamina alueellisina viranomaisina, ja kuntia EED:n tarkoittamina paikallisina viranomaisina. Hallituksen esityksessä HE 85/2025 vp on mainittu, että Paikallisiin viranomaisiin luettaisiin kunnat ja kuntien liikelaitokset, jotka kuuluvat välittömästi kunnan organisaatioon²².

3.1.2 Muut yksiköt

Muut yksiköt ovat muita kuin viranomaistahoja, jotka voivat olla julkisia elimiä, jos ne täyttävät direktiivissä säädetyt edellytykset. Perusedellytyksenä voidaan pitää sitä, että muut yksiköt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Yksiköt voivat lähtökohtaisesti olla joko julkisoikeudellisia (laitos, jonka perustamisesta ja tehtävistä määrätään lailla) tai yksityisoikeudellista (esimerkiksi osakeyhtiö). Jotta yksikköä pidettäisiin julkisena elimenä, viranomaisen rahoitukseen, hallinnointiin ja kaupallisen ja teollisen luonteen puuttumiseen liittyvien edellytysten tulee täytyä samanaikaisesti.

3.1.2.1 Viranomaisen suoraan rahoittama yksikkö

EED:n resitaalin 35 mukaan "'-- viranomaisten suoraan rahoittamalla' tarkoitetaan sitä, että kyseiset yksiköt rahoitetaan enimmäkseen julkisin varoin".

Hankintadirektiivin 2014/24/EU resitaalin 10 mukaan "-- asianomaisen laitoksen rahoituksen lähde koskevaa edellytystä on niin ikään tarkasteltu oikeuskäytännössä, jossa on selvennetty muun muassa, että rahoittaminen "pääosin" merkitsee yli puolta rahoituksesta ja että kyseiseen rahoitukseen voi sisältyä käyttäjiltä saatavia maksuja, jotka määrätään, lasketaan ja peritään julkisoikeudellisten sääntöjen mukaisesti".²³

EED:n sanamuoto "suoraan rahoittama" poikkeaa hankintasäätelyssä käytetystä sa-

²² HE 85/2025 vp, s. 68.

²³ Vastaava kirjaus on erityisalojen hankintadirektiivin resitaalissa 12.

5.11.2025

namuodosta ”pääosin rahoittama”. EED:n resitaalin 35 mukaan viranomaisen ”suoraan rahoittama” yksikkö tarkoittaisi yksikköä, joka rahoitetaan ”enimmäkseen julkisin varoin”. Resitaalin tarkennus liittyy julkisen rahoituksen määrään (’enimmäkseen’), mutta ei ota kantaa rahoituksen tavan määrittelyyn (suora/epäsuora). Rahoitusta koskevaa edellytystä on tarkennettu komission ohjeessa, jonka mukaan ilmaisun ’rahoitetaan enimmäkseen’ voidaan tulkita tarkoittavan yli puolta eli yli 50 prosenttia rahoituksesta. Lisäksi täsmennetään, että koska rahoituksen on tultava suoraan viranomaiselta, mm. yksikön perimillä maksuilla kerättyä rahoitusta ei lasketa mukaan.²⁴

Myös hallituksen esityksessä HE 85/2025 vp on mainittu, että viranomaisen suora rahoitus voisi käsittää muun muassa maksuja, lainoja, avustuksia, takauksia, tukia tai henkilöstön ja aineellisen omaisuuden tarjoamista, ja että yksiköille toimitettavien resurssien olisi oltava peräisin suoraan viranomaiselta. Esimerkiksi rahoitusta, joka toteutetaan perimällä maksuja asiaa koskevan säännöksen perusteella, tai sillä perusteella, että viranomainen on myöntänyt yksikölle oikeuden periä maksut itse, ei pidettäisi suoraan viranomaiselta peräisin olevana rahoituksena.²⁵

3.1.2.2 Viranomaisen suoraan hallinnoima yksikkö

EED:n resitaalin 35 mukaan ’kyseisten viranomaisten hallinnoima’ tarkoittaa, että kansallisella, alueellisella tai paikallisella viranomaisella on enemmistö yksikön päätösvalta. Komission suosituksessa tarkennetaan, että enemmistöllä tarkoitetaan yli puolta. Lisäksi todetaan, että suhteessa hankintadirektiiveissä oleviin, julkista hallinnointia koskeviin vaatimuksiin, EED:n mukainen edellytys ei ota huomioon viranomaisen valvontavaltaa, vaan rajoittuu päätösvaltaan. Viranomaisen saama enemmistö pelkästään yksikön hallinto- tai valvontaelimestä ei siten johda siihen, että yksikkö katsottaisiin julkiseksi elimeksi.²⁶ Se, mitkä ovat tietyn yksikön päätösvaltaisia elimiä ja miten päätösvalta niissä jakautuu, riippuu yksiköstä. Jos kyseessä on osakeyhtiö, päätösvalta määräytyy osakeomistuksen ja osakkeiden tuottaman äänimäärän mukaan.²⁷ Muissa yhteisöissä (esim. yhdistyksissä tai säätiöissä) viranomaisen osuutta

²⁴ Komission suositus (EU) 2024/1716, s. 5–6. Hankintasääntelyyn liittyvässä EU-tuomioistuimen käytännössä on katsottu, että julkisoikeudellisin perustein määrättyjen maksujen kautta kanavoitua rahoitusta voidaan pitää julkisena rahoituksena (esim. ratkaisu C-337/06, Bayerischer Rundfunk ja muut v. GEWA - Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH, koskien yleisradiolaitoksen ylläpitoon liittyviä, lain nojalla perittäviä lupamaksuja). Vaatimus viranomaisen suorasta rahoituksesta sulkee kuitenkin tällä tavoin rahoitusta saavat yksiköt pois EED:n soveltamisalasta.

²⁵ HE 85/2025 vp, s. 69.

²⁶ Komission suositus (EU) 2024/1716, s. 5.

²⁷ Osakeyhtiölain mukaisesti yksi osake tuottaa lähtökohtaisesti yhden äänen kaikissa yhtiökokouksessa käsiteltävissä asioissa, mutta erisuuruudesta äänimäärästä eri osakkeiden välillä voidaan määrätä yhtiöjärjestyksessä (osakeyhtiölaki (624/2006), 3:3 §, 1 mom). Osakeyhtiölain mukaisena päätöksenteon lähtökohtana on enemmistöperiaate, jonka mukaan päätökset

5.11.2025

tulisi arvioida vastaavasti sen mukaan, millä tahoilla päätösvalta kussakin yhteisömuodossa on.

3.1.2.3 Teollinen tai kaupallinen luonne

Teollisen ja kaupallisen luonteen arvioinnissa voidaan hyödyntää julkisoikeudellisiin laitoksiin liittyvää EU-tuomioistuimen käytäntöä. Sen mukaan laitosta, joka toimii tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, tavoittelee voittoa ja vastaa toimintansa harjoittamisesta aiheutuneista tappioista, ei olisi pidettävä julkisoikeudellisena laitoksena.²⁸ Lähes samaa perustetta on käytetty myös energiatehokkuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä²⁹. Kilpailuolosuhteissa toimimisen lisäksi teollisen tai kaupallisen luonteen arvioinnissa on katsottu merkitykselliseksi mm. laitoksen tehtävien kuuluminen julkisen viranomaisen tehtäviin, se, tavoitteleeko laitos voittoa ja vastaako se itse taloudellisista riskeistään (esimerkiksi, voidaanko laitos asettaa konkurssiin). Yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi on katsottu muun muassa teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittäminen, kansanterveyden ja ympäristönsuojelun kannalta välttämättömien tehtävien hoitaminen ja valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvien, erityistä luottamuksellisuutta ja salassapitoa edellyttävien toimintojen harjoittaminen.³⁰

Yleisen edun mukaisten tehtävien lisäksi julkisoikeudellinen laitos voi huolehtia myös muista tehtävistä. EED:n määritelmän mukaisesti sillä, millaista tarkoitusta varten laitos tai muu yksikkö on perustettu, ei ole merkitystä, vaan keskeistä on toiminnan luonne. Sitä, onko tietyllä yksiköllä teollinen tai kaupallinen luonne, tulee arvioida tapauskohtaisesti. Pääsääntöisesti voidaan olettaa, että markkinoilla toimivilla osakeyhtiöillä on kaupallinen luonne. Osakeyhtiömuoto ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, ettei kyseessä voisi olla julkinen elin. Osakeyhtiö voi olla julkinen elin, jos määritelmän edellytykset täyttyvät. Aikaisemmassa oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, että kuntaomisteisella elinkeinoyhtiöllä, jonka tehtävä oli paikallisen elinkeinopoliitiikan edistäminen, ei ollut kaupallista tai teollista luonnetta, ja sitä oli pidettävä hankintayksikkönä.³¹ Vastaavasti esimerkiksi kuntaomisteisia, kaupunkien sisäisestä rai-deliikenteestä vastaavia yhtiöitä voitaisiin pitää luonteeltaan muuna kuin teollisina tai kaupallisina, jos yhtiö ei toimi kilpailluilla markkinoilla ja sen toiminta on pääosin viranomaisen rahoittamaa.³²

tehdään annettujen äänten enemmistöllä, jollei laissa säädetä tai yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin.

²⁸ Ks. yhteenvetona hankintadirektiivin 24/2014/EU resitaali 10.

²⁹ HE 85/2025 vp, s. 69.

³⁰ Ks. yhteenvetona kansallisen hankintalain esityöt, HE 108/2016 vp, s. 85.

³¹ Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-18/01, Varkauden Taitotalo Oy. Ks. myös markkinaoikeuden ratkaisut 65/2004 ja 66/2004.

³² Suomessa tällaisia yhtiöitä ovat Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy ja Tampereen Raitiotie Oy. Yleishyödyllistä tarkoitusta varten perustetun yhtiön yhtiöjärjestyksessä voidaan

5.11.2025

4. Toimijoiden tarkastelu

4.1 Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset

Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat lailla perustettuja laitoksia, jotka hoitavat lainsäädännössä määriteltyjä tehtäviä ja käyttävät julkista valtaa. Ne ovat valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä, mutta toimivat osana julkista hallintoa ja täydentävät viranomaisten toimintaa (ns. välillinen julkishallinto). Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat mm. Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki, Työterveyslaitos, Eläketurvakeskus ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.³³

Itsenäistä julkisoikeudellista laitosta voitaisiin pitää 'muuna yksikkönä', joka on julkinen elin, jos se täyttää määritelmän mukaiset edellytykset. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset hoitavat niille lailla säädettyjä julkisia hallintotehtäviä ja käyttävät julkista valtaa, eikä niillä todennäköisesti voida katsoa olevan kaupallista tai teollista luonnetta. Laitokset saavat rahoitusta valtiolta, mutta yksiköiden rahoitusrakenne ja valtion rahoituksen määrä vaihtelevat. Myös eri laitosten päätösvaltaiset toimielimet ja niiden nimittämismenettelyt poikkeavat toisistaan. Koska laitosten välillä on eroja, olisi niiden kuulumista julkisten elinten piiriin arvioitava tapauskohtaisesti. Välilliseen julkishallintoon kuuluvat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset voisivat jäädä määritelmän ulkopuolelle sillä perusteella, että viranomaisen hallinnointia koskeva edellytys ei välttämättä täyty. Energiatehokkuusdirektiivin julkisia elimiä koskevien velvoitteiden tavoitteena on kehittää energiatehokkuutta julkisella sektorilla. Arvioitaessa sitä, onko julkisia elimiä koskevien velvoitteiden soveltaminen tiettyyn yksikköön tarkoituksenmukaista sääntelyn tavoitteiden näkökulmasta, voitaisiin mahdollisuuden mukaan ottaa huomioon, onko yksiköllä merkittävää energiankulutusta tai potentiaalia energiatehokkuuden edistämiseen.

4.2 Kunnalliset ja valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset hoitavat mm. palo- ja pelastusalaan, vesihuoltoon tai energiahuoltoon liittyviä tehtäviä. Valtion, kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset eivät ole omia

määrätä, että yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Lisäksi voidaan arvioida sitä, toimiiko yhtiö markkinoilla. Ks. esimerkinomaisesti Helsingin kaupungin liikennelaitoksen yhtiöittämiseen liittynyt [taustamuistio](#) (s. 5), jonka mukaan: "Perustamisvaiheen päätöksenteosta riippuen tuleva HKL Oy olisi todennäköisesti sellainen kaupungin tytäryhtiö, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta (julkisoikeudellinen laitos). HKL Oy olisi siten oman oikeushenkilön statuksensa johdosta ainakin toimintansa alkuaikoina erityisalojen hankintalain 5 §:n mukainen viranomaishankintayksikkö, koska se ei toimisi markkinoilla eikä sillä siten olisi kaupallista luonnetta." Julkisen elimen määrittelyssä tulee kuitenkin huomioida, että jos yhtiön rahoituksesta yli 50 % on peräisin muualta kuin viranomaiselta (esim. asiakasmaksuista), kyseessä ei ole julkinen elin.

³³ Ks. esimerkiksi [Välillinen julkishallinto - Oikeudet ja osallistuminen yhteiskuntaan - Suomi.fi](#)

5.11.2025

oikeushenkilöitään, vaan valtiosta tai kunnasta kirjanpidollisesti eriytettyjä yksiköitä, joilla on valtion tai kunnan muita toimintayksiköitä itsenäisempi asema.³⁴

Lähtökohtana voidaan pitää, että vain oikeushenkilöitä pidettäisiin julkisina eliminä.³⁵ Oikeushenkilö on taho, joka voi saada nimiinsä oikeuksia ja velvoitteita. Kunnalliset liikelaitokset ja valtion liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, eivätkä ne siten olisi itsenäisiä julkisia elimiä. Liikelaitos on osa viranomaista (valtio, kunta tai kuntayhtymä), joka taas on direktiivin mukainen julkinen elin suoraan viranomaisasemansa nojalla. Kunnalliset ja valtion liikelaitokset kuuluisivat julkisen elimen määritelmän piiriin tätä kautta.

Julkisten rakennusten kannalta tulkinta merkitsee, että rakennukset, joita kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset hallinnoivat, kuuluisivat direktiivin velvoitteiden piiriin ja otettaisiin huomioon, kun määritellään direktiivin mukaisen korjausvelvoitteen tai sitä vastaavan, vaihtoehtoisella menetelmällä saavutettavan energiansäästön laajuutta. Valtiolla rakennuskannan hallinta on jo lähtökohtaisesti järjestetty liikelaitos Senaatti-kiinteistöjen kautta. Direktiivin mukaiset, kansallisten viranomaisten omistamat rakennukset tarkoittavat suurelta osin valtion Senaatti-kiinteistöjen kautta hallinnoimaa rakennuskantaa.

4.3 Valtionyhtiöt ja kunnalliset osakeyhtiöt

Valtionyhtiöt ja kunnalliset osakeyhtiöt ovat yhtiöitä, joissa valtiolla, kunnalla tai kuntayhtymällä on määräysvalta, eli jossa julkisen tahon omistamat osakkeet vastaavat yli 50 prosenttia osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä.³⁶

Julkisen elimen hallinnointi- ja rahoitusedellytykset täyttyvät, jos viranomainen edustaa enemmistöä yksikön päätösvallasta, ja jos viranomaisen rahoituksen osuus yksikössä on samanaikaisesti yli puolet. Lisäksi tulee arvioida, onko yksiköllä teollinen tai kaupallinen luonne. Suuri osa julkisomisteisista yhtiöistä toimii kilpaillailla markkinoilla, jolloin ne eivät ole direktiivin mukaisia julkisia elimiä.³⁷ Osakeyhtiömuodossa toimiminen ei kuitenkaan tarkoita, että yksiköllä olisi aina teollinen tai kaupallinen luonne. Jos

³⁴ Kuntalain (410/2015) 65 §:n 1 mom. mukaan kunnallinen liikelaitos toimii kunnan tai kuntayhtymän osana. Liikelaitokset kuuluvat osaksi valtion tai kunnan oikeushenkilöä, ja liikelaitoksen sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio tai kunta. Ks. taustaksi myös Tilastokeskuksen määritelmä, https://www.stat.fi/meta/kas/kunnan_liikelai.html. Valtion ja kuntien liikelaitosten välillä on myös tiettyjä keskinäisiä eroja; valtion liikelaitokset ovat esimerkiksi itsenäisiä kirjanpitovelvollisia, kun taas kunnallisen liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä osana kunnan kirjanpitoa.

³⁵ Tulkinta-apua voidaan hakea hankintasääntelystä, jonka mukaisen julkisoikeudellisen laitoksen tulee olla oikeushenkilö. Jotta tietty velvoite voitaisiin kohdistaa tietylle taholle, on taho pystyttävä määrittelemään oikeudellisesti.

³⁶ Yhtiöitä, joissa valtiolla tai kunnalla on omistusta mutta joissa sen osuus määräysvallasta on alle puolet, kutsutaan osakkuusyhtiöiksi.

³⁷ Valtion omistajaohjauksessa olevista yhtiöistä ks.

<https://valtioneuvosto.fi/omistajaohjaus/yhtiöt>.

5.11.2025

yhtiö ei toimi kilpailluilla markkinoilla, voi kyseessä olla julkinen elin. Tällainen tilanne voisi mahdollisesti tulla kyseeseen esimerkiksi vain kunnalle palveluja tarjoavan kunnallisen palveluyhtiön kohdalla. Koska toimintoja on järjestetty eri tavoin eri kuntakonserneissa, tulisi arvio tehdä tapauskohtaisesti.

Kuntaomisteisten yhtiöiden osalta voidaan ottaa huomioon kuntalain mukainen yhtiöittämisvelvollisuus. Kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).³⁸ Koska yhtiöittämisvelvollisuus linkittyy markkinoilla toimimiseen ja siten toimijan oletettuun kaupalliseen luonteeseen, yhtiöittämisvelvoitteen nojalla muodostetut yhteisöt eivät lähtökohtaisesti olisi direktiivin mukaisia julkisia elimiä.

Kuntalain 126 §:n 2 ja 3 momentissa on määritelty tilanteet, joissa kunta ei toimi markkinoilla, eikä toimintaa siksi tarvitse yhtiöittää. Kuntalain 127 §:ssä on lisäksi määritelty tilanteet, joissa kunta voi hoitaa tiettyä tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta toimintaa ei tarvitse yhtiöittää. Näin on mm. silloin, kun toiminta on vähäistä, tai kun palvelun tuottaminen toiselle taholle perustuu nimenomaisesti lainsäädäntöön. Näissä tapauksissa kyse voi olla siitä, että toimintaa harjoitetaan kunnan liikelaitoksen kautta. Kuntien liikelaitokset olisivat lähtökohtaisesti energiatehokkuusdirektiivin mukaisia julkisia elimiä sen nojalla, että ne ovat osa kuntaa, joka on viranomaisen ja julkinen elin.

4.3.1 Kunnalliset energiayhtiöt, verkkoyhtiöt ja vesihuoltolaitokset

Energian tuotanto ja jakelu

Energian (sähkö, kaasu, lämpö) tuotanto ja jakelu on Suomessa vapautettu kilpailulle. Kuntaomisteisissa energiayhtiöissä hallinnointiin liittyvä kriteeri voi täytyä, jos kunta omistaa yli puolet yhtiön äänivaltaisista osakkeista. Kuntaomisteiset energian tuottaja- ja jakelijayhtiöt jäisivät kuitenkin lähtökohtaisesti julkisen elimen määritelmän ulkopuolelle, sillä ne toimivat kilpailluilla markkinoilla. Myöskään rahoitukseen liittyvä edellytys ei todennäköisesti täyty energiayhtiöiden kohdalla, jos yli puolet yhtiön rahoituksesta katetaan asiakkailta perittävillä maksuilla.

Verkko- ja kaukolämpöyhtiöt

Verkkoyhtiöillä on alueellaan luonnollinen monopoli, sillä kilpailevien verkkojen rakentaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Sähkön ja kaasun jakeluverkkotoimijoiden monopoliasemasta on säädetty myös lailla.³⁹ Oikeuskäytännössä monopoliasemaa on

³⁸ Kuntalaki, 126 § 1 mom.

³⁹ Monopoliaseman vuoksi Energiavirasto valvoo verkkoyhtiöiden hinnoittelun kohtuullisuutta. Valvonnasta säädetään tarkemmin laissa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013).

Sen määrittelemiseksi, toimiiko tietty toimija markkinaolosuhteissa, voidaan tarkastella myös erityisalojen hankintalain (1398/2016) soveltamisalaa. Energiahuollon alalla erityisalojen han-

5.11.2025

pidetty osoituksena siitä, että yksikkö ei tosiasiaassa toimi markkinaolosuhteissa, eikä sillä siten ole kaupallista luonnetta (ks. esim. EU-tuomioistuimen ratkaisu C-393/06, *Ing. Aigner*). Sähkö- ja kaasuverkkoyhtiöt eivät monopoliasemansa vuoksi kilpaile markkinoilla, ja julkisen elimen määritelmän kaupallisen luonteen puuttumiseen liittyvä edellytys voisi täyttyä. Kaukolämmön jakelun osalta monopoliasemasta ei ole säädetty, ja toiminta on lähtökohtaisesti markkinaehtoista, erityisesti kun kaukolämpötoimintaa tarkastellaan osana laajempia lämpömarkkinoita. Viranomaisen rahoitukseen liittyvä vaatimus ei todennäköisesti täyty yhtiöiden kohdalla, jos yli puolet niiden rahoituksesta katetaan asiakkailta perittävillä maksuilla. Kuntaomisteiset verkko- ja kaukolämpöyhtiöt jäisivät määritelmän ulkopuolelle näillä perusteilla.

Vesihuolto

Kunnalla on vastuu vesihuollon järjestämisestä alueellaan silloin, kun kiinteistökohtainen vesihuolto ei ole kestäväällä tavalla toteutettavissa yhdyskuntarakenteen kehittämisen tai terveydellisten tai ympäristönsuojelullisten syiden vuoksi.⁴⁰ Vesihuoltolaitos voi toimia osakeyhtiönä, kunnan liikelaitoksena tai kunnan taseyksikkönä. Kuntaorganisaation osana operoivat toiminnot (liikelaitokset ja taseyksiköt) olisivat lähtökohtaisesti julkisia elimiä sillä perusteella, että ne ovat oikeudellisesti osa kuntaa, joka on julkinen elin.

Myös vesihuoltolaitoksilla on alueellaan luonnollinen monopoli. Vesihuollon järjestäminen kuuluu kunnan tehtäviin, mitä on pidetty yhtenä merkityksellisenä tekijänä, kun arvioidaan yksikön teollista tai kaupallista luonnetta. Vesihuoltolaitosten toiminta katetaan maksuilla, joiden laadusta ja perusteista säädetään vesihuoltolaissa.⁴¹ Jos yli puolet yhtiömuotoisen vesihuoltolaitoksen rahoituksesta katetaan asiakkailta perittävillä maksuilla, ns. rahoitusedellytys ei täyty ja laitos jäisi julkisen elimen määritelmän ulkopuolelle.

Se, että samaa toimintaa voidaan harjoittaa joko osana kunnan organisaatiota (liikelaitos tai taseyksikkö) tai erillisen yhtiön kautta, voisi tietyissä tapauksissa johtaa tilanteeseen, jossa samaa toimintaa tulkittaisiin eri tavoin riippuen sen muodosta; liikelaitos- tai taseyksikkömuodossa oleva toiminta voitaisiin katsoa osaksi kuntaa, joka on julkinen elin, mutta yhtiömuotoinen toiminta jäisi määritelmän ulkopuolelle. Sääntelyn

kintalain soveltamisalaan kuuluvia toimintoja ovat mm. kaasun ja lämmön tuotantoon, siirtoon ja jakeluun liittyvät julkiset palvelut sekä kaasun ja lämmön toimittaminen tällaisiin verkkoihin (HE 108/2016, s. 28). Verkko- ja maalämpötoimijat muodostavat toiminta-alueellaan luonnollisen monopolin. Kun julkisen elimen määritelmä edellyttää, että yli 50 % yksikön rahoituksesta on peräisin viranomaiselta, jäisivät verkko- ja maalämpöyhtiöt kuitenkin todennäköisesti määritelmän ulkopuolelle rahoitusrakenteensa perusteella.

⁴⁰ Vesihuollon järjestämisestä säädetään tarkemmin vesihuoltolain (119/2001) 6 §:ssä.

⁴¹ Vesihuoltolain mukaiset maksut ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia, eli niiden periminen perustuu asiakkaan ja vesihuoltolaitoksen väliseen sopimukseen. Ks. vesihuoltolain 19 §:n perustelut maksujen luonteesta (HE 85/2000 vp, s. 34).

5.11.2025

tavoitteiden näkökulmasta saman tyyppistä toimintaa olisi johdonmukaista arvioida samalla tavoin sen järjestämis muodosta riippumatta.

4.3.2 Kuntien omistamat vuokra-asuntoyhtiöt ja asumisoikeusasuntoyhteisöt

Kuntien omistamat vuokra-asuntoyhtiöt voivat omistaa ja vuokrata ARA-rahoitteisia ja vapaarahoitteisia asuntoja. Vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat määräytyvät markkinaehtoisesti. Vuokra-asuntoyhtiöiden ohella asuinkiinteistöjä omistavat kuntaomisteiset asumisoikeusasuntoyhteisöt, jotka perivät asumisoikeuden haltijoilta käyttövastiketta. Asumisoikeuskohteet on tyypillisesti rakennettu valtion ARA-lainoituksella. Vuokra- tai asumisoikeuskohteiden rakennus- ja korjaushankkeisiin myönnettävä ARA-rahoitus on lainaa, johon liittyy valtiontukea korkotuen tai valtiontakauksen muodossa.

ARA-rahoitteisten vuokra- tai asumisoikeusasuntojen rakennuttamista ja tarjoamista voidaan pitää yleisen edun mukaisena toimintana. ARA-kohteiden rakentamista tukee valtio, ja niiden asukasvalinnasta, luovutuksesta ja vuokrien tai käyttövastikkeen määräytymisestä säädetään lailla.⁴²

Julkisen elimen määritelmä edellyttää, että viranomainen rahoittaa yksikköä suoraan, ja että rahoituksen osuus on yli 50 prosenttia. ARA-rahoitteisissa kohteissa asuntojen vuokra tai käyttövastike määräytyy omakustannusperiaatteen mukaan. Kun vuokra-asuntoyhtiöiden toiminnasta syntyvät kulut katetaan asukkailta perittävillä vuokrilla, eikä niiden käytönaikainen rahoitus siten ole pääosin peräisin suoraan viranomaiselta, ei yhtiötä voida pitää viranomaisen suoraan rahoittamina. Myös kohteiden rakennusaikainen rahoitus on tyypillisesti lainaa, johon liittyvä valtion rahoitus voi olla korkotukea tai valtion lainalle antama takaus, mutta jossa valtion osuus ei todennäköisesti ylitä 50 prosenttia kohteen rahoituksesta. Julkisomisteiset vuokra-asuntoyhtiöt jäisivät julkisen elimen määritelmän ulkopuolelle rahoitukseen liittyvällä perusteella. Sama pätee kuntien asumisoikeusasuntoja omistaviin yhteisöihin, jotka toimivat omakustannusperiaatteen mukaan.

4.3.3 Sote-kiinteistöjen vuokraus

Sote-uudistuksen ja hyvinvointialueiden toiminnan alkamisen myötä kuntien omistuksessa olevia sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksia siirtyi vuokralle hyvinvointialueille. Toimitilojen vuokran määräytymisestä ns. siirtymäkaudella (2023–2026) säädetään sote-uudistuksen voimaannpanolaissa⁴³ ja tarkemmin asetuksella. Myöhemmin,

⁴² Aravarajoituslaki 1190/1993. Vuokranmäärityksestä ja omakustanneperiaatteesta tarkemmin myös [Ohjeet: valtion tukemat vuokra-asunnot](#). Valtion tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalinnasta ja käyttövastikkeen määräytymisestä säädetään asumisoikeusasunnoissa annetussa laissa (393/2021).

⁴³ Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta (616/2021).

5.11.2025

jos kunta jatkaa kiinteistöjen vuokraamista hyvinvointialueelle ja toimii markkinoilla vuokranantajana ja kiinteistökehittäjänä, on toiminta kuntalain mukaisesti yhtiöitettävä. Näitä kuntaomisteisia, vuokraustoimintaa harjoittavia yhtiöitä voidaan pitää viranomaisen hallinnoimina, jos kunta omistaa yli puolet yhtiön päätösvaltaisista osakkeista. Yhtiöittämisvelvoitteen taustalla on toiminta kilpailuilla markkinoilla, ja kuntalain nojalla yhtiöitetyt toimijat jäisivät siten lähtökohtaisesti julkisen elimen määritelmän ulkopuolelle.⁴⁴

Kuntaomisteisten, sote-kiinteistöjä omistavien yhtiöiden arviointiin voi kuitenkin liittyä erityiskysymyksiä. Suuressa osassa kunnista ja kuntayhtymistä yhtiöittäminen toteutetaan todennäköisesti siirtämällä kunnan omistamat kiinteistöt kunnan omistamalle, jo olemassa olevalle tai tarkoitusta varten perustettavalle osakeyhtiölle. Jos yhtiöllä ei ole vakuuksia vastata sille siirtyvien kiinteistöjen rahoituksesta, kunta tai kuntayhtymä voi joutua takaamaan tarvittavaa rahoitusta omavelkaisilla takauksilla. Kunnat joutuvat todennäköisesti myös pääomittamaan yhtiöitä, jotta niiden toiminta on mahdollista. Jos kunnan alueella ei ole muita sote-alan toimijoita, eikä yhtiöittämisvelvoitteen nojalla perustettu yhtiö tosiasiaa kilpaile markkinoilla, voidaan arvioida myös sitä, onko yhtiöllä kaupallista luonnetta. Julkisen elimen määritelmä viittaa lähtökohtaisesti siihen, että kilpailuneutraliteetin takaamisen vuoksi yhtiöitetyt toimijat jäisivät määritelmän ulkopuolelle. Kuntaomisteisten sote-kiinteistöyhtiöiden kohdalla voidaan kuitenkin joutua tekemään myös tapauskohtaista arviointia.

4.4 Oppilaitokset

Ensimmäisen ja toisen asteen oppilaitokset, jotka ovat osa kunnan organisaatiota, kuuluisivat direktiivin soveltamisalaan suoraan sen nojalla, että ne ovat osa viranomaisista. Korkeakoulujen osalta voidaan tarkastella, ovatko korkeakoulut julkisia elimiä, ja ovatko korkeakoulujen käytössä olevat rakennukset julkisten elinten omistamia. Korkeakoulutuksen järjestäminen liittyy yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin, ja valtio toimii yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen pääasiallisena rahoittajana.⁴⁵ Korkeakoulut eivät kuitenkaan ole viranomaisen suoraan hallinnoimia, eivätkä ne siksi olisi julkisia elimiä. Rakennusten osalta merkitystä on sillä, mikä taho omistaa rakennukset, joissa korkeakoulut toimivat.

4.4.1 Yliopistot

Suomessa toimii 13 yliopistoa, joista osa on oikeudelliselta muodoltaan julkisoikeudellisia laitoksia ja osa säätiöitä.⁴⁶ Yliopistoilla on yliopistolain (558/2009) 3.1 §:n mukainen itsehallinto, johon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista

⁴⁴ Rakennusten osalta tulee kuitenkin huomioida, että EED 6(1) artiklan mukaisen korjausvelvoitteen määrä lasketaan niistä pinta-alaltaan yli 250 m² rakennuksista, jotka eivät ole lähes nollaenergiarakennuksia ja jotka ovat julkisten elinten omistuksessa 1.1.2024.

⁴⁵ Korkeakoulujen rahoituksesta tarkemmin <https://okm.fi/ohjaus-rahoitus-ja-sopimukset>.

⁴⁶ <https://okm.fi/yliopistot> . Yliopistoista 11 on julkisoikeudellisia laitoksia ja kaksi säätiötä. Maanpuolustuskorkeakoulu MPKK toimii lisäksi suoraan puolustushallinnon alaisena.

5.11.2025

asioista.⁴⁷ Yliopistolaissa säädetään myös yliopistojen toimielimistä ja niiden valitsemisesta.⁴⁸ Valtion tai muilla viranomaisilla ei ole päätösvaltaa yliopiston toimielimissä, eikä yliopistoja siksi voida pitää viranomaisen suoraan hallinnoimina.

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella yliopistojen käyttämiä rakennuksia omistaa ja hallinnoi Suomen Yliopistokiinteistöt Oy (SYK), jonka omistajia ovat valtio ja eri yliopistot.⁴⁹ Pääkaupunkiseudulla Helsingin yliopiston käyttämät rakennukset omistaa pääosin Helsingin Yliopistokiinteistöt Oy, joka on Helsingin yliopiston kokonaan omistama kiinteistösijoitusyhtiö.⁵⁰ Lisäksi Helsingin yliopiston ylioppilaskunta omistaa kiinteistöjä Helsingin alueella.⁵¹ Aalto-yliopiston käyttämiä rakennuksia omistaa ja hallinnoi Aalto-yliopistokiinteistöt Oy, jonka omistaa Aalto-yliopistosäätiö. Kiinteistösijoitusyhtiöt, jotka vuokraavat kiinteistöjä markkinaehtoisesti, eivät täytä julkisen elimen määritelmää kaupallisen luonteensa takia. Mikään edellä mainituista tahoista ei myöskään ole sellainen, jossa viranomaisella olisi enemmistö päätösvalasta ja josta viranomaisen rahoituksen osuus olisi samanaikaisesti yli puolet. Yliopistojen käytössä olevat rakennukset jäisivät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle näillä perusteilla.

4.4.2 Ammattikorkeakoulut

Suomessa toimii 22 ammattikorkeakoulua.⁵² Ammattikorkeakouluosakeyhtiö on osakeyhtiölain mukainen osakeyhtiö, jonka toiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu. Ammattikorkeakoulujen osakkeenomistajia ovat suurelta osin kunnat.⁵³

Ammattikorkeakoulujen itsehallinto poikkeaa tietyiltä osin yliopistoista. Ammattikorkeakoulujen itsehallintoa ei ole turvattu perustuslaissa vastaavasti kuin yliopistojen itsehallintoa, eikä ammattikorkeakoululaissa ole nimenomaista säännöstä itsehallinnosta sisäisissä asioissa. Myös ammattikorkeakouluilla on kuitenkin autonominen asema, joka perustuu osakeyhtiölakiin ja ammattikorkeakoululakiin.

⁴⁷ Yliopistojen itsehallinto on Suomessa turvattu myös Suomen perustuslain (731/1999) tasolla (PL 123.1 §).

⁴⁸ Yliopistojen toimielinten jäsenet valitaan yliopistolaissa tarkemmin säädetyllä tavalla, lähtökohtaisesti niin, että kukin yliopistoyhteisön ryhmä (professorit, muu opetus- ja tutkimushenkilöstö ja muu henkilöstö sekä opiskelijat) valitsee toimielimeen omat edustajansa.

⁴⁹ Valtion omistusosuus yhtiössä on 33,85 prosenttia, <https://sykoy.fi/syk/>

⁵⁰ <https://www.helsinki.fi/fi/tutustu-meihin/strategia-talous-ja-laatu/helsingin-yliopiston-talous/yliopistokonserni/helsingin-yliopistokiinteistot-oy-yhteystiedot>

⁵¹ Ylioppilaskunta on oikeudelliselta muodoltaan julkisoikeudellinen yhdistys, jonka tehtävistä ja toimielimistä säädetään yliopistolaissa. Ylioppilaskuntaa rahoitetaan opiskelijoilta perittävillä jäsenmaksuilla ja ylioppilaskunnalla olevien omaisuserien (esim. kiinteistöomistukset) tuotoilla.

⁵² Ammattikorkeakoululaki (932/2014). Ks. myös <https://okm.fi/ammattikorkeakoulut>; lisäksi Suomen alueella toimivat Ahvenanmaalla toimiva Högskolan på Åland ja sisäministeriön alaisuudessa toimiva Poliisiammattikorkeakoulu.

⁵³ Kuntien lisäksi ammattikorkeakouluissa osakkeenomistajina on mm. kansanopistoja ja säätiöitä.

5.11.2025

Osakeyhtiön ylin päättävä elin on yhtiökokous, jossa osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiön asioissa. Ammattikorkeakoululain säännökset korkeakoulujen toimielimistä, niiden tehtävistä ja kokoonpanosta poikkeavat osittain osakeyhtiölaista. Ammattikorkeakoulun hallitukselle on annettu laaja toimivalta päättää oppilaitoksen toimintaan liittyvistä asioista. Lisäksi ammattikorkeakoulun toiminnasta määrätään johtosäännössä, jonka hallitus hyväksyy. Tämän vuoksi olisi perusteltua tulkita, että ammattikorkeakoulut eivät ole viranomaisen suoraan hallinnoimia EED:n tarkoittamalla tavalla, vaikka monissa ammattikorkeakouluissa osakkeenomistajat ovatkin kuntia. Toisenlainen tulkinta voisi myös johtaa epäjohdonmukaiseen tulkintatilanteeseen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä.

Rakennusten osalta, jos ammattikorkeakoulu omistaa rakennuksen, ja ammattikorkeakoulua ei pidetä julkisena elimenä, rakennus ei kuuluisi direktiivin soveltamisalaan. Näin olisi myös, jos rakennuksen omistaa ammattikorkeakoulun osakkeet omistava säätiö. Jos ammattikorkeakoulu vuokraa rakennusta, jonka omistaja on kunta, rakennus kuuluisi direktiivin soveltamisalaan kunnan omistuksen kautta. Arvio tulisi tehdä tapauskohtaisesti sen perusteella, onko rakennuksen omistava taho itse julkinen elin.

4.5 Kirkolliset toimijat

Suomessa uskonnollisia yhdyskuntia ovat uskonnonvapauslain mukaan evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat. Näistä evankelisluterilaisella kirkolla ja ortodoksisella kirkolla on erityinen julkisoikeudellinen asema. Nämä kirkot ja niiden seurakunnat ovat julkisyhteisöjä, joiden asemasta säädetään lailla, ja joiden viranomaisten toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallinto- ja julkisuuslakia.

Julkisia elimiä ovat kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset. Evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon toimielimet ovat Suomen alueella toimivia viranomaisia, ja kirkoilla on mm. verotusoikeus. Erityisesti evankelisluterilaista kirkkoa voidaan pitää osana julkista hallintoa. Kirkon rooliin osana hallintoa viitataan perustuslaissa, ja sen viranomaiset voivat käyttää eri yhteyksissä julkista valtaa.⁵⁴ Yhtenä uuden EED:n tavoitteista on korostaa julkisen sektorin roolia energiatehokkuuden alalla. Jos julkisen elimen määritelmän listauksen tulkitaan tarkoittavan kaikkia jäsen-

⁵⁴ Perustuslain 76 §:ssa on viittaus kirkkolakiin, jossa säädetään evankelisluterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Myös ortodoksinen kirkko on julkisoikeudellinen laitos, ja sen toiminnasta säädetään lailla. Suhde valtionhallintoon ja julkisen vallan käyttöön on kuitenkin löyhempi kuin evankelisluterilaisen kirkon kohdalla. Ortodoksisen kirkon palveluksessa olevat henkilöt ovat työsuhteisia, kun taas evankelisluterilaisen kirkon palvelukseen voidaan nimittää myös virkasuhteeseen. Ns. virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaa toimivaltaa ja julkisia hallintotehtäviä voidaan pääsääntöisesti antaa vain viranomaisille ja virkamiehille. Ortodoksisen kirkon ja seurakuntien työntekijöiden tehtäviin ei ole katsottu sisältyvän siinä määrin julkisen vallan käyttöä, että virkasuhteen käyttö olisi virkamieshallintoperiaatteen näkökulmasta välttämätöntä (HE 59/2006, s. 14).

5.11.2025

valtion alueella toimivia viranomaisia, tulisi soveltamisalassa huomioida myös kirkkojen viranomaiset. Jos taas listauksen tulkitaan tarkoittavan kansallisten viranomaisten osalta nimenomaan valtion viranomaisia, voisivat kirkkojen viranomaiset jäädä soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että ne eivät ole suoraan kytköksissä valtioon.

Kirkollisten toimijoiden sisällyttämistä soveltamisalaan voisivat perustella niiden viranomaisluonne, muun julkista hallintoa koskevan sääntelyn soveltuminen kirkon viranomaisiin ja direktiivin julkista sektoria koskevat tavoitteet. Toisaalta voidaan katsoa, että energiatehokkuusdirektiivin sääntely olisi tarkoituksenmukaista ulottaa vain valtionhallinnon viranomaisiin. Tätä tukee myös komission suosituksen viittaus hankintadirektiivin 2014/24/EU liitteen I mukaisiin keskushallinnon viranomaisiin.⁵⁵ Eri uskonnollisilla yhdyskunnilla on keskenään erilainen oikeudellinen asema, ja myös evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon välillä on eroa siinä, kuinka kiinteästi niiden voidaan katsoa kuuluvan osaksi julkista hallintoa. Eri kirkollisten toimijoiden asemaa olisi johdonmukaista tulkita keskenään samalla tavalla. Painoarvoa voitaisiin antaa myös sille, kuinka suuri merkitys kirkollisten toimijoiden omistamilla rakennuksilla on suhteessa koko julkisen sektorin rakennuskantaan.

5. Johtopäätökset

Julkisen elimen määritelmä vastaa osittain hankintasääntelyssä käytettyä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää, mutta on sitä kapeampi. Määritelmän sisältämät toimijat voidaan jakaa kahteen ryhmään, yhtäältä viranomaisiin ja toisaalta yksiköihin, jotka ovat viranomaisten suoraan hallinnoimia ja rahoittamia, ja joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Suomessa määritelmän piiriin kuuluvia viranomaisia olisivat valtion, hyvinvointialueiden, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset. Kansallisista viranomaisista tulkinta voitaisiin rajata valtion viranomaisiin, jolloin kirkolliset toimijat jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle.

Määritelmän jälkimmäiseen ryhmään ('muut yksiköt') kuuluvat tahot voisivat olla muodoltaan esimerkiksi yhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä. Viranomaisen rahoituksen ja päätösvalan osuuden yksikössä tulisi olla yli puolet. Se, että hallinnointi- ja rahoitusedellytyksen tulee täyttyä samanaikaisesti, rajaa 'muiden yksiköiden' määrää suhteessa hankintasääntelyn mukaisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin.⁵⁶ Mm. kuntaomisteiset energia- ja verkkoyhtiöt sekä vuokra- ja asumisoikeusyhtiöt jäisivät määritelmän ulkopuolelle. 'Muita yksiköitä' voisivat mahdollisesti olla esimerkiksi jotkin julkisomisteiset yhtiöt, jos ne eivät toimi kilpailluilla markkinoilla. Arvio siitä, onko tietty toimija direktiivin soveltamisalaan kuuluva 'muu yksikkö', tulisi tehdä tapauskohtaisesti. Arvioitaessa sitä, onko julkisia elimiä koskevien velvoitteiden soveltaminen tiettyyn yksik-

⁵⁵ Suositus (EU) 2024/1716, s. 4.

⁵⁶ Koska energiatehokkuusdirektiivissä asetetut vaatimukset ovat minimivaatimuksia, on kansallisesti kuitenkin mahdollista päättää myös direktiivissä annettua määritelmää laajemmasta soveltamisalasta.



5.11.2025

köön tarkoituksenmukaista sääntelyn tavoitteiden näkökulmasta, voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon, onko yksiköllä merkittävää energiankulutusta tai potentiaalia energiatehokkuuden edistämiseen. Pääosin määritelmän piiriin kuuluisivat Suomessa viranomaistahot.

5.11.2025

Liite 1

Julkinen elin, hankintaviranomainen ja hankintayksikkö vanhassa ja uudessa EED:ssä

Määriteltävä termi	Artikla, vanha EED	Määritelmä, vanha EED (2012/27/EU)	Artikla, uusi EED	Määritelmä, uusi EED ((EU) 2023/1791)
julkinen elin	2(8)	Hankintadirektiivissä 2004/18/EY määritellyt hankintaviranomaiset	2(12)	kansalliset, alueelliset tai paikalliset viranomaiset ja kyseisten viranomaisten suoraan rahoittamat ja hallinnoimat yksiköt, jotka eivät kuitenkaan ole luonteeltaan teollisia tai kaupallisia
keskushallinto	2(9)	kaikki hallinnon yksiköt, joiden toimivalta ulottuu jäsenvaltion koko alueelle	-	-
hankintaviranomainen	[2(8)]	[‘julkisen elimen’ määritelmä]	2(14)	direktiivin 2014/23/EU 6 artiklan 1 kohdassa, direktiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa ja direktiivin 2014/25/EU 3 artiklan 1 kohdassa määritellyt hankintaviranomaiset
hankintayksikkö	-	-	2(15)	direktiivin 2014/23/EY 7 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2014/25/EY 4 artiklan 1 kohdassa määritellyt hankintayksiköt

5.11.2025

Liite 2
Julkiset elimet Suomessa

Toimija	Julkinen elin, kyllä/ei	Peruste
Valtion viranomaiset (ministeriöt, virastot jne.)	Kyllä	Kansallinen viranomainen
Valtion liikelaitokset (Senaatti, Metsähallitus)	Kyllä	Osa kansallista viranomaista (osa valtion oikeushenkilöä)
Hyvinvointialueet	Kyllä	Alueellinen viranomainen
Kunnat	Kyllä	Paikallinen viranomainen
Kuntien liikelaitokset	Kyllä	Osa paikallista viranomaista (osa kunnan oikeushenkilöä)
Kuntayhtymät	Kyllä	Paikallinen viranomainen/alueellinen viranomainen/’muu yksikkö’
Uskonnolliset yhdyskunnat (evangelisluterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko, muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat)	Ei	Ei viranomaisen suoraan hallinnoima
Julkisomisteiset vuokra-asuntoyhtiöt ja asumisoikeusyhteisöt	Ei	Ei viranomaisen suoraan rahoittama
Kuntaomisteiset energiayhtiöt (tuotanto ja jakelu)	Ei	Kaupallinen luonne, ei viranomaisen suoraan rahoittama
Kuntaomisteiset verkko- ja kaukolämpöyhtiöt	Ei	(Kaupallinen luonne), ei viranomaisen suoraan rahoittama
Yliopistot (laitos- ja säätiömuotoiset)	Ei	Ei viranomaisen suoraan hallinnoima
Ammattikorkeakoulut	Ei	Ei viranomaisen suoraan hallinnoima
Kuntien sote-vuokrayhtiöt	Ei	Kaupallinen luonne