

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asia: HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Viite: asiantuntijakuuleminen 28.9.2016

Jätelaitosyhdistys kiittää ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (jäljempänä ”hallituksen esitys”), jolla implementoidaan kansallisesti julkisia hankintoja koskevat EU-direktiivit (klassinen 2014/24/EU ja erityisalat 2014/25/EU). Hallituksen esityksellä on suoria vaikutuksia Jätelaitosyhdistyksen edustamien ja kuntien omistuksessa olevien jätelaitosten toimintaan ja toimintaedellytyksiin.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksia, jotka toteutuessaan tiukentavat merkittävästi EU-direktiiveissä määriteltyä tasoa kansallisesti. Jätelaitosten toiminnan kannalta keskeisin kansallinen tiukennus on hankintalainsäädännön soveltamisalaan liittyvä *sidosyksikkösääntely*. Sidosyksikköjen, kuten kuntien omistamien jätelaitosten, toimintaan esitetään muutoksia, jotka aiheuttavat toteutuessaan kielteisiä vaikutuksia jätehuollon järjestämiselle.

Jätelaitosyhdistys keskittyy lausunnossaan seuraaviin asioihin:

1. Hallituksen esityksen vaikutus sidosyksikköinä oleviin jätelaitoksiin
2. Sidosyksikkösääntelyn muutoksen vaikutus jätelain nojalla säänneltyyn yhdyskuntajätehuoltoon
3. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaan liittyvät säännökset
4. Yhteenveto

1. Hallituksen esityksen vaikutukset sidosyksiköihin

Hallituksen esityksessä esitetään kansallisesti säädettäväksi hankintadirektiiviä tiukempia vaatimuksia sidosyksikköjen markkinaehtoiseen toimintaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan sidosyksiköille sallitun muihin kuin omistajiin kohdistuvan ulosmyynnin **rajaksi 5 prosenttia ja enintään 500 000 euroa** (ehdotettu laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 15 §). Hankintadirektiivi sallii sidosyksiköille enintään 20 prosentin muihin kuin omistajiin kohdistuvan ulosmyynnin.

Kuntien jätelaitokset toteuttavat kunnille jätelain nojalla säädetyn jätehuollon järjestämisvastuun käytännön toteuttamista. **Kunnat ovat jätelain nojalla voineet siirtää omistamilleen jätelaitoksille jätehuollon operatiivisten tehtävien hoitamisen. Tehtävien siirtäminen edellyttää jätelaitoksen sidosyksikköasemaa omistajakuntiinsa (HE 199/2010 vp).**

A) Sidosyksiköiden markkinoilla toimimisen rajauksella on merkittäviä vaikutuksia ympäristön- ja terveydensuojelun kannalta välttämättömälle jätehuollolle

Jätehuolto on välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikissa oloissa – myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Kunnilla on merkittävä rooli jätehuollon palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamisessa sekä huoltovarmuuden varmistamisessa. Kunnille jätelain nojalla palveluja tuottavat jätelaitokset palvelevat samalla rajoitetusti alueen yrityksiä ja takaavat jätehuoltopalvelujen saatavuuden kaikkialla Suomessa. Kuntien jätelaitosten markkinaehtoinen toiminta luo kilpailua ja mahdollistaa jätettä tuottavalle elinkeinoelämälle yhden vaihtoehdon lisää jätehuoltonsa järjestämiseen.

Hankintadirektiiviä tiukemman sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan rajoittamisen vaikutuksia jätehuoltoon ei ole arvioitu hallituksen esityksessä lainkaan. Vastaavat ongelmat ovat Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan mahdollisia myös esimerkiksi sosiaali- ja terveyshuollon palvelujen osalta.

Jätelaitosyhdistys pitää tärkeänä, että hankintadirektiivien sidosyksiköille sallima liikumavara käytetään kansallisessa hankintalaissa täysimääräisesti hyväksi. **Muihin kuin sidosyksikön omistajiin kohdistuvan ulosmyynnin rajaksi tulee säätää yksiselitteinen ja direktiivin mukainen 20 prosentin raja ilman euomääräisiä kriteerejä.** Direktiivin mukaista sääntelyä tukee myös sidosyksiköiden toimintaan liittyvä oikeuskäytäntö, mitä on selostettu jäljempänä.

Hallituksen esitys jättää epäselväksi, miksi niin sanotun klassisen hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin kuuluvia toimintoja kohdellaan toisin kuin erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvia yksiköitä. Erityisalojen hankintalainsäädännön piiriin kuuluvien yksiköiden markkinaehtoisen ulosmyynnin rajaksi on esitetty EU-direktiivin mukaista enintään 20 prosenttia. Jätelaitosyhdistys ei pidä valittua kahdensuuntaista lähestymistapaa perusteltuna eikä hallituksen esityksestä ole löydettävissä sille perusteita.

Jätelaitosyhdistyksen tietojen mukaan Suomen lisäksi mikään muu jäsenvaltio ei ole kiristämässä hankintadirektiivin 12 artiklan mukaista sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan rajaa. Tanska on pannut täytäntöön hankintadirektiivin jo 15.12.2015 hankintadirektiivin mukaisesti. Ruotsin hallitus on antanut 22.6.2016 esityksen, jossa sidosyksiköiden markkinoilla toimimisen raja on niin ikään hankintadirektiivin mukainen. **Suomessa ehdotettu hallituksen esityksen mukainen rajaero radikaalisti muiden jäsenvaltioiden omaksumista hankintadirektiivin mukaisista sidosyksikkösääntelyn lähtökohdista.**

Jätelaitosyhdistys huomauttaa, että hallituksen esitys on huomattavasti hankintalainsäädännön uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnössään (mietintö 37/2015, 13.5.2015) esittämää sidosyksikkösääntelyä tiukempi. Työryhmässä elinkeinoelämän edustajat ovat ajaneet tiukkaa sääntelyä ja ainoa julkista toimijaa edustava taho (Kuntaliitto) on esittänyt pitäytymistä direktiivin mukaisessa 20 % rajassa.

Sidosyksiköiden toiminnan kohdistumisen prosenttirajojen lisäksi hallituksen esityksessä on esitetty sidosyksiköiden markkinaehtoiselle ulosmyynnille euromääräistä 500 000 euron rajaa. Molempien edellytysten on esityksen mukaan täyttyttävä. **Hallituksen esitys on muuttunut tältä osin merkittävästi hankintalainsäädännön uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnössään esittämästä.** Muutoksen vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan. **Jätelaitosyhdistys huomauttaa, että hallituksen esitys ei perustele sitä mihin euromääräinen rajoitus perustuu. Euromääräisiä rajoja ei ole mainittu missään oikeuslähteessä.**

Hallituksen esityksen euromääräinen 500 000 euron raja merkitsee käytännössä kuntien jätelaitosten markkinaehtoisien toiminnan näivettymistä. **Rajauksella on merkittäviä vaikutuksia jätehuoltopalvelujen saatavuuteen.** Euromääräisen rajan soveltaminen merkitsee käytännössä useimpien kuntien jätelaitosten markkinaehtoisien toiminnan rajoittumista 1-3 prosenttiin liikevaihdosta laskettuna. Vaikutukset tulevat näkymään haja-asutusalueilla jätehuoltopalveluiden saatavuuden radikaalina heikentymisenä.

Ehdotetun sidosyksikkösääntelyn vaikutus ei rajoitu yksin markkinaehtoisten jätehuoltopalvelujen saatavuuteen, vaan sillä on välillisiä vaikutuksia myös ympäristöperusoi-keuden toteutumisen edellytyksenä pidettyyn (HE 199/2010 vp) kuntien toissijaiseen vastuuseen elinkeinoelämän jätehuollon järjestämisestä.

Jätelaitosyhdistys katsoo, ettei hallituksen esityksessä ole esitetty riittäviä perusteluja sidosyksikkösääntelyn kansalliselle kiristämiselle hankintadirektiivin sallimista rajoista. Jätelaitosyhdistyksen arviota tukee esitetyn sidosyksikkösääntelyn vaikutusten arvioinnin puutteet. Kaikkia sidosyksiköjä tulisi kohdella yksiselitteisesti EU-direktiivin sallimissa rajoissa.

B) Hallituksen esityksessä olevat *siirtymäsäännökset rikkovat yhdenvertaisuutta ja ovat taannehtivia*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lain voimaantulosta alkavaa sidosyksikkö-sääntelyä koskevaa siirtymäkautta (ehdotettu laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 174 §). Sidosyksiköiden sallittu markkinaehtoinen toiminta olisi siirtymäkauden aikana enintään 10 prosenttia liikevaihdosta laskettuna.

Siirtymäsäännösten mukaan sidosyksiköiden markkinoilla toimimista rajoittava 5 prosentin ja 500 000 euron raja tulisi sovellettavaksi muihin kuin sosiaali- ja terveystal-velujen alalla toimiviin sidosyksiköihin 1.1.2019 alkaen. Markkinaehtoinen toiminta laskettaisiin hallituksen esityksen sidosyksikkösääntelyn laskentaperiaatteiden mukai-sesti kolmen vuoden liikevaihdon keskiarvosta. Ehdotettujen siirtymäsäännösten mu-kaan 1.1.2019 sovellettavaksi tuleva 5 prosentin ja 500 000 euron rajauksen määrit-tämisessä otettaisiin huomioon vuosien 2016, 2017 ja 2018 toiminta.

Jätelaitosyhdistyksen kanta:

Jätelaitosyhdistys katsoo, että pidempi siirtymäsäännös on tarpeellinen, *mikäli* päädytään hankintadirektiivistä poikkeavaan sidosyksikkösääntelyyn.

Jätelaitosyhdistys kuitenkin huomauttaa, että ehdotettu muihin kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla toimiviin sidosyksiköihin sovellettavaksi ehdotettu ja 31.12.2018 saakka jatkuva siirtymäaika on liian lyhyt. **Kun huomioidaan ehdotetut sidosyksikkösääntelyn laskentaperiaatteet ja ehdotetun tiukemman sidosyksikkösääntelyn rajan laskemisessa huomioitava siirtymäkauden aikainen toiminta, on siirtymäajalle ehdotettu sidosyksiköiden 10 prosentin markkinaehtoisen toiminnan raja täysin teoreettinen.** Hallituksen esitykseen kirjattu kolmen vuoden keskiarvon laskentatapa 1.1.2019 alkaen merkitsee vuoden 2016 huomioimista. **Hallituksen esitys muuttaa takautuvasti nykyisen hankintalain määrittämää oikeustilaa, mitä on pidettävä Suomen oikeusjärjestyksen vastaisena. Taannehtivaa lainsäädäntöä ei pidä säätää.**

Jätelaitosyhdistys katsoo, että kaikkia sidosyksiköitä tulisi kohdella yhdenvertaisesti myös siirtymäaikojen osalta. Mikäli eduskunta rajaa sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan EU-direktiivin sallimaa 20 prosentin rajaa tiukemmaksi, tulee siirtymäsäännösten olla kaikille sidosyksiköille syrjimättömät ja yhdenmukaiset. **Siirtymäajan tulee Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan jatkua kaikkien sidosyksiköiden osalta 31.12.2021 saakka. Siirtymäajalla tulee sallia direktiivin mukainen ulosmyynnin raja.**

Jätelaitosyhdistys kiinnittää huomiota siihen, ettei hankintadirektiiviä tiukempi sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan raja vastaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöä ja oikeustilaa.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on luotu peruslinjaukset sidosyksiköiden markkinaehtoisen toiminnan rajaukselle. Ratkaisussa EUT C-107/98, Teckal tuomioistuin katsoi, että sidosyksikön tulee harjoittaa *pääosaa toiminnastaan* siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Ratkaisussaan C-295/05, Tragsa tuomioistuin katsoi, että *on ollut riittävää*, että sidosyksikkö harjoittaa liiketoiminnastaan 90 prosenttia siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. **Huomionarvoista on, että Euroopan unionin tuomioistuin ei ole ratkaisuisaan ottanut kantaa siihen, mikä on sidosyksikköasemassa olevan yksikön markkinaehtoisen ulosmyynnin yläraja.**

Myöskään kotimaisessa oikeuskäytännössä ei ole määritelty yksiselitteistä ylärajaa sidosyksiköiden markkinaehtoiselle toiminnalle. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun (KHO:2012:61) mukaan 25 prosentin markkinaehtoinen ulosmyynti ei ole ollut enää sallittua. Yhtiön liikevaihdosta noin 75 prosenttia muodostui omistajille tarjotuista palveluista ja loput noin 25 prosenttia yhtiön ulkopuolisille tarjotuista palveluista. Hankintadirektiivin mukainen raja on nyttemmin vakiinnuttanut 20 prosentin maksimitason sidosyksikön ulosmyynnille.

Edellä selostetun oikeuskäytännön valossa ei voida tehdä yksiselitteistä tulkintaa siitä, että oikeuskäytännössä olisi muodostunut 10 prosentin markkinaehtoisen ulosmyynnin raja.

2. Sidosyksikkösääntelyn muutoksen vaikutus jätelain nojalla säänneltyyn yhdyskuntajätehuoltoon

Jätehuoltoa ja sen järjestämistä säätelee jätelaki. Voimassaolevan jätelain (646/2011) esitoissa (HE 199/2010 vp) kuntien laajaa vastuuta yhdyskuntajätehuollosta on perusteltu seuraavasti: Suomessa – kuten useimmissa EU:n jäsenmaissa – kunnalla on ollut perinteisesti laajahko vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä ja **kunnat ovat tätä varten kehittäneet jätehuollon infrastruktuuriaan**. Kuntien jätelaitokset ovat käytännössä jo pitkään tarjonneet muun palvelutarjonnan puuttuessa palveluja myös laissa määritellyn (jätelain 32§) kunnan perusvastuualueen ulkopuolelle (jätelain 33§:n kuntien toissijainen vastuu). **Nämä tehtävät eivät ole erotettavissa kunnan yleispalvelutehtävästä mielekkäällä tavalla**. Lisäksi jätelain esitoissa todetaan, että sääntely täsmentää jätehuollon vastuutahojen oikeuksia ja velvollisuuksia ja luo ennakoitavuutta kunnan ja elinkeinonharjoittajien toimintaan.

Kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä toteuttaa ympäristöperusoikeuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen palautuvia tavoitteita varmistaa asianmukainen jätehuolto ja jätehuoltopalvelujen saatavuus. *Ympäristövaliokunta* on mietinnössään koskien hallituksen esitystä tällä hetkellä voimassaolevaksi jätelaiksi todennut, että **yhdyskuntajätehuollon sääntelyn tärkein tavoite on varmistaa jätehuollon järjestäminen ympäristön ja terveyden kannalta turvallisella tavalla**.

Jätelaitosyhdistyksen kanta:

Hallituksen esityksen EU-direktiiviä tiukempi sidosyksikkösääntely ei voi Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan muuttaa jätelain säännöksillä järjestettyä yhdyskuntajätehuollon järjestämistä. Yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen liittyy olennaisella tavalla kuntien ensisijaisen vastuun piiriin kuuluvat jätteet (jätelain 32 §) sekä toissijaisen vastuun piiriin kuuluva toiminta (jätelain 33 §). Lakisääteisen kuntien jätehuollon järjestämisvastuun käytännön toteuttamisen lisäksi kuntien jätelaitokset ovat voineet voimassa olevan hankintalain muotoilujen, edellä kuvatun oikeuskäytännön sekä hankintadirektiivin perusteella toimia markkinoilla korkeintaan 20 prosenttiin osuudella liikevaihdosta laskettuna. Kokonaisuus muodostaa pohjan toimivalle ja tehokkaalle jätehuollolle, jossa markkinaehtoinen toiminta tukee lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Samalla varmistetaan jätehuoltopalvelujen saatavuus koko maassa.

Jätelaitosyhdistys huomauttaa, että on varsin ongelmallista, että ehdotetulla sidosyksikkösääntelyllä puututaan merkittävällä tavalla jätelaissa säädettyyn jätehuollon järjestämisen tapaan ja edellytyksiin – arvioimatta sen vaikutuksia jätelain perimmäiseen tarkoitukseen ympäristöön ja terveyteen kohdistuvien haittojen ehkäisyssä.

Kuntien järjestämässä jätehuollossa on kyse hankintalainsäädännön huomioivasta kokonaisuudesta, joka perustuu jätelaissa säädettyyn kuntien vastuuseen. Kuntavastuun toteuttamiseksi on, hankintalainsäädännön reunaehdot huomioiden, rakennettu tehokas jätteenkäsittelyjärjestelmä, joka vastaa lainsäätäjän vaatimuksiin ympäristön ja terveyden suojelemisesta ja ympäristöperusoikeuden toteutumisesta. Julkisen toimijan toimintaedellytysten säilyttäminen takaa viime kädessä myös kiertotalouden asettamien vaatimusten täyttymisen. Läheltä jätteen tuottajaa löytyvä palvelu tukee myös päästöjen vähentämistavoitteita.

Menestyksekkään ja yhteiskunnan kannalta tehokkaan ja parhaiten palvelevan jätteenkäsittelyn avain on julkisen toimijan vastuulla oleva jätteenkäsittelyinfrastruktuuri ja kokonaisuuden hallinnan turvaaminen. Hallituksen kaavailemat hankkeet, nyt eduskuntakäsittelyssä oleva hankintalakiesitys ja hallitusohjelman kirjaus kuntien vastuun rajoittamisesta vain asumisessa syntyviin jätteisiin, pirstaloivat toteutuessaan jätehuollon arvoketjua ja aiheuttavat todellisen uhkan kiertotalouden kehittämiselle ja tavoitteiden saavuttamiselle.

Mikäli sidosyksikkösääntely toteutuu hallituksen esittämässä muodossa, eivät kuntien jätelaitokset voi ylläpitää nykymuotoista laaja-alaista jätteenkäsittelyä, johon myös elinkeinoelämän toimijat ympäri maata tukeutuvat. Ympäristöministeriön raportin 20/2016 mukaan yksityisillä jätteenkäsittelylaitoksilla on jo nyt 500 000 tonnin käsittelykapasiteetin vaje. Näiden jätteiden käsittelyssä turvaututaan jo nyt kuntien jätehuollon infrastruktuuriin. Epäselväksi jää, mitä tuolle määrälle jätettä tapahtuu, mikäli hankintalakiesityksen sidosyksikkösääntelyn sallitaan vaikuttaa jätelain säännöksiin perustuvaan jätehuoltojärjestelmään.

Mikäli hankintalainsäädännössä ei päädytä kaikkia sidosyksiköitä koskevaan yhdenmukaiseen hankintadirektiiviä vastaavaan 20 prosentin ulosmyynnin rajaan, on Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan välttämätöntä tarkastella kokonaisuutta jätehuollon osalta erikseen. Tarkastelussa tulee lähtökohtana olla jätehuollon toimivuuden ja jätehuollon palvelujen saatavuuden turvaaminen. Näitä lähtökohtia tukee EU-direktiivin salliman 20 prosentin markkinaehtoisuuden toiminnan mahdollistaminen kuntien sidosyksikköinä toimiville kuntien jätelaitoksille.

3. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mandaatin laajentamiseen liittyvät säännökset

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla (KKV) on kilpailulain nojalla toimivalta puuttua tilanteisiin, jossa kilpailun neutraalius vaarantuu julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Sidosyksikköinä toimivia kuntien omistamia jätelaitoksia syytetään toistuvasti ja aiheuttomasti markkinahäiriköiksi huolimatta, että ne noudattavat markkinaehtoisuuden osalta vaadittuja kirjanpidollisia ja toiminnallisia eriyttämisvelvoitteita. KKV on tutkinut väitteitä. Viimeisin raportti on tämän vuoden helmikuulta (Yhdyskuntajätehuollon selvitys, KKV:n selvityksiä 02/2016), jossa todetaan, että *näyttöä kilpailurikkomisista ei ole.*

Hallituksen esitys laajentaa KKV:n mandaattia entisestään, mikä tulee lisäämään mahdollisuutta nimettömien markkinahäirintäväitteiden tekemiseen.

Jätelaitosyhdistyksen kanta:

Jätelaitosyhdistys katsoo, että KKV:n nykymandaatti takaa kilpailuneutraliteetin valvonnan eikä näe lisävaltuutusta tarpeellisena. Jätelaitosyhdistyksen näkemyksen mukaan muutos lisää hallinnollista taakkaa sekä viranomaisresurssien tarvetta turhien valitusten tutkimisessa. Jo nykymuotoinen lainsäädäntö varmistaa kilpailuneutraliteettiongelmien puuttumisen.

4. Yhteenveto

Jätelaitosyhdistys pitää varsin ongelmallisena, että ehdotetulla sidosyksikkösääntelyllä ***puututaan merkittävällä tavalla jätelaissa säädettyyn jätehuollon järjestämisen tapaan ja edellytyksiin*** – arvioimatta sen vaikutuksia jätelain perimmäiseen tarkoitukseen ympäristöön ja terveyteen kohdistuvien haittojen ehkäisyssä. ***Jätehuoltoon liittyvät asiat tulee säätää jätelaissa.***

Jätelaitosyhdistys ihmettelee hallituksen esityksen radikaalisti hankintadirektiivistä ja ***muista jäsenvaltioista eroavaa lähestymistapaa*** sidosyksikkösääntelyn suhteen. Hallituksen esityksessä ehdotettu rajauseroaa radikaalisti muiden jäsenvaltioiden omaksumista hankintadirektiivin mukaisista sidosyksikkösääntelyn lähtökohdista.

Jätelaitosyhdistys pitää tärkeänä, että hankintadirektiivien sidosyksiköille sallima liikumavara käytetään kansallisessa hankintalaissa täysimääräisesti hyväksi.

Muihin kuin sidosyksikön omistajiin kohdistuvan ulosmyynnin rajaksi tulee säätää yksiselitteinen ja direktiivin mukainen 20 prosentin raja ilman euomääräisiä kriteerejä.

Helsingissä 28.päivänä syyskuuta 2016

JÄTELAITOSYHDISTYS RY



Riku Eksymä
toimitusjohtaja