

Ympäristöministeriö
Ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio
Ympäristöneuvos Riitta Leinen

3.10.2016

Ympäristöministeriön lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta lakiehdotuksesta HE 108/2016

Hankintamenettelyä koskevasta lainsäädännöstä annetun hallituksen esityksen (HE 108/2016, jäljempänä hankintalakiesitys) tavoitteena on muun muassa yksinkertaistaa hankintamenettelyjä sekä parantaa työllisyyteen, terveyteen ja sosiaalisiin näkökohtiin liittyvien tekijöiden huomioon ottamista hankinnoissa. Lisäksi tarkoituksena on parantaa pk-yritysten osallistumista tarjouskilpailuun, tarkastella kansallisia kynnysarvoja sekä luoda hankinnoille valvontamekanismi.

Ympäristöministeriö pitää tarkoituksenmukaisena ja hyvänä edellä mainittuja tavoitteita, jotka tähtäävät hankintamenettelyjen yksinkertaistamiseen. Ympäristöministeriö tukee pääpiirteissään esitystä, mutta kiinnittää seuraavassa huomiota kahteen ympäristöministeriön toimialaan liittyvään asiakokonaisuuteen:

- 1) ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen hankinnoissa*
- 2) lakiesityksen vaikutukset jätehuollon toimivuuteen ja yhteydet vireillä olevaan jätelain muutokseen*

1. Ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen hankinnoissa

Hankintalakiesityksen 2 § 2 momentin mukaan hankintayksikön tulisi pyrkiä järjestämään hankintatoimensa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Pykälä on luonteeltaan suositus. Esityksessä ympäristönäkökohtien huomioon ottamista tarkennetaan erityisesti pykälissä, jotka koskevat merkkien käyttöä hankinnan kohteena (72 §), ympäristöasioiden hallinta- ja laadunvarmistustoimenpiteitä (92 §) sekä elinkaarikustannuksia (95 §).

Julkisten hankintojen arvo on Suomessa jo lähes 30 miljardia euroa vuodessa, mikä lähentelee viidennestä BKT:sta. Ympäristöministeriö korostaa, että julkisilla hankinnoilla on tärkeä merkitys ilmasto- ja ympäristöpolitiikan edistämisessä. Hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu kannustamaan ”julkista sektoria hiilineutraaleihin energiaratkaisuihin”. Hallitusohjelman tavoitteena on, että viisi prosenttia kaikista julkisista hankinnoista on innovatiivisia hankintoja. Selvitysten mukaan Suomessa julkinen sektori ottaa vaihtelevasti ympäristönäkökulman huomioon hankinnoissa. Ympäristönäkökulman huomioon ottamista rajoittaa monissa tapauksissa osaamisen puute, investointihinnat sekä riskien välttäminen, jolloin uusia ympäristön kannalta kestäviä ratkaisuja ei välttämättä hankita tai kehitetä. Ilman strategisen johtamisen ja osaamisen parantamista hallituksen esityksen suositus ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisesta jää toteutumukseksi.

Ympäristöministeriö korostaa, että julkisen sektorin johtamisessa on syytä kiinnittää huomiota hankintojen merkitykseen osana mm. ympäristö- ja elinkeinopolitiikkaa sekä asettaa tavoitteita kestävien hankintojen edistämiseksi. Lisäksi hankintayksiköille on järjestettävä riittävää neuvontaa ja koulutusta kestävien hankintojen tekemiseksi. Toistaiseksi neuvontaa on tehty projektiluontoisesti.

2. Lakiesityksen vaikutukset jätehuollon toimivuuteen ja yhteydet vireillä olevaan jätelain muutokseen

Hankintalakiesityksellä ehdotetaan täsmennettäväksi hankintayksikön sidosyksiköltä tehtäviin hankintoihin liittyvää sääntelyä. Sidosyksikkösääntelyllä on vaikutusta muun muassa kunnan jätehuoltoyhtiöiden toimintaedellytyksiin sekä jätehuoltopalvelujen tarjontaan eri alueilla. Sidosyksikköaseman muutos liittyy keskeisesti ympäristöministeriön valmisteluvastuulla olevaan, hallitusohjelmaan kirjattuun jätelain uudistukseen, jonka mukaisesti kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollossa tulisi rajata asumisessa syntyvään jätteeseen.

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan hallinnon rakenteita ja toimintaa koskevilla säädösmuutoksilla voi olla merkittäviä välillisiä vaikutuksia ympäristöön, jos ympäristön kannalta merkittävissä asioissa toimijoiden toimintaedellytykset ja vastuusuhteet muuttuvat. Hankintalakiesityksessä olisi tullut tunnistaa ja tarkastella välillisiä ympäristövaikutuksia edes yleisellä tasolla. Hankintalakiluonnoksesta heinäkuussa 2015 antamassaan lausunnossa ympäristöministeriö piti välttämättömänä lakiesityksen täydentämistä arvioilla ehdotettujen sidosyksikkösäännösten vaikutuksista jätehuoltopalvelujen saatavuuteen ja jatkuvuuteen eri puolilla Suomea, jätehuollon toimivuuteen ja jätteistä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin.

Sidosyksikkösääntelyyn liittyviä kysymyksiä jätehuollon kannalta

Nykytilanne

Voimassa olevan hankintalain (348/2007) 10 §:n mukaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolella ovat sidosyksiköiltä tehtyt hankinnat. Esimerkiksi kunta on voinut tilata yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa omistamaltaan jätehuoltoyhtiöltä operatiivisia palveluja ilman kilpailuttamisvelvollisuutta, jos sidosyksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan omistajakunnilleen.

Kunta voi käytännössä tarjota jätehuoltopalveluja seuraavin perustein:

1. jätelain (646/2011) 32 §:n mukainen velvollisuus järjestää asumisessa syntyvän jätteen sekä laadultaan siihen rinnastettavan julkisissa ja vastaavissa palveluissa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto.
2. jätelain 33 §:n mukainen **toissijainen velvollisuus järjestää myös muun jätteen jätehuolto**, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä; tätä ns. **TSV-palvelua** ovat käytännössä tarvinneet sekä jätettä tuottavat yritykset (pienet yritykset, haja-asutusalueella toimivat yritykset) että erikokoiset jätealan yritykset jätehuoltopalveluissaan keräämiensä jätteiden ja jätteiden käsittelyssä syntyvien jäännösjätteiden asianmukaista käsittelyä (esim. kaatopaikka, energiahyötykäyttö) varten.
3. jätehuoltopalvelujen tarjonta markkinaehtoisesti hankintalain ja kuntalain sallimissa rajoissa; kilpailuneutraaliteetin varmistamiseksi ja ristiinsubventoinnin ehkäisemiseksi kunnalle on asetettu vaatimus lakisääteisten ja markkinaehtoisten palvelujen kirjanpidon erittelemisestä (jätelaki 44 §).

Kunta voi jätelain 43 §:n nojalla siirtää omistamalleen yhtiölle lakisääteiset jätehuollon palvelutehtävänsä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Yleisimmin jätehuollon palvelutehtävät on julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavana kokonaisuutena organisoitu kuntien yhteisesti omistamaan osakeyhtiöön tai kuntayhtymään. Nämä huolehtivat mm. lakisääteisistä jätehuollon vastaanotto- ja loppukäsittelypalveluista (kaatopaikat, polttolaitokset) osana kunnallista peruspalvelua. Suomessa on nykyisin noin 30 kunnallista jätehuoltoyhtiötä.

Jätelain valmistelun ja toimeenpanon lähtökohtana on ollut, että sekä 1 että 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen järjestäminen on kunnan lakisääteinen velvollisuus ja että tällöin kuntien jätehuoltoyhtiön näkökulmasta kyse on omistajakuntien toimeksiannosta tapahtuvasta palvelun järjestämisestä, joka ei vaaranna yhtiön sidosyksikköasemaa (HE 199/2010 vp s. 85). Tämä tulkinta on sisällytetty myös vuonna 2015 julkaistuun, sidosryhmien kanssa yhteistyönä valmisteltuun jätelain tulkintaoppaaseen (Ympäristöministeriön ohjeita 5/2015, luku 3.2).

Vireillä oleva jätelain muutos

Hallitusohjelman mukaan jätelakia tulee muuttaa siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyvään jätteeseen. Hallitusohjelman mukaisen yhdyskuntajätehuollon vastuurajauksen myötä kunnan jätehuollon järjestämisvastuulta siirtyisi pois muu kuin asumisessa syntyvä yhdyskuntajäte. Kunnan vastuun ulkopuolelle rajattaisiin siten mm. julkisessa toiminnassa ja yksityisessä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelussa syntyvät jätteet. Rajausta tarkoittaisi, että kunnat voisivat jatkossa tarjota jätehuoltopalveluja muille kuin kotitalouksille vain TSV-palveluna tai markkinaehtoisesti.

Ympäristöministeriö on asettanut 22.8.2016 työryhmän valmistelemaan jätelain muutosta yhdyskuntajätehuollon vastuunjaon osalta sekä selvittämään jätelain ja hankintalain yhteensovittamista. Työryhmän tehtävänä on tammikuun 2017 loppuun mennessä valmistella jätelainsäädännön yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevaa uudistusta ja samassa yhteydessä tarkastella myös jätelain ja hankintalainsäädännön yhteensovittamista ja tehdä näitä koskevat ehdotukset vaikutusarvioineen. Tarkastelussaan työryhmän tehtävänä ottaa huomioon mm. kunnan vastuun rajausta koskevat vaikutusarviot sekä hankintadirektiivin (2014/24/EU) ja uudistuvan hankintalain tarkentuneet sidosyksikkövaatimukset. Lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen on määrä valmistua ennen kesää 2017.

Hankintalakiesityksen sidosyksikkösääntelyn arviointi jätehuollon kannalta

Hankintalakiesityksen 15 ja 16 §:ssä ehdotetaan täsmennettäväksi ja tiukennettavaksi sidosyksikkösääntelyä olennaisesti nykyisestä. Sidosyksikköasemaan ehdotetaan liitettäväksi niin sanottu ulosmyyntiraja eli millä edellytyksillä hankintalain mukainen sidosyksikkö voi myydä palvelujaan muille kuin omistajilleen. Sidosyksikköaseman määrittelyn tarve on seurausta vuonna 2014 muutetusta julkisista hankintoja koskevasta EU-direktiivistä (2014/24/EU), joka mahdollistaisi 20 %:n ulosmyyntirajan (hankintadirektiivi 12 art. 1 momentin b-kohta).

Ympäristöministeriö toteaa, että hankintalakiesitys jättää epäselväksi kysymyksen siitä, katso taanko edellä tarkoitetun jätelain 33 §:n mukaisen TSV-palvelun olevan sidosyksikön ulosmyyntiä. TSV-palvelu on olennainen osa Suomen jätehuoltojärjestelmää, jota tarvitsevat niin jätteitä tuottavat yritykset kuin jäteyritykset.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt edellä mainitun jätelain muutosta valmistelevan työryhmän työn tueksi selvityksen, jossa tarkastellaan jätelain ja hankintalainsäädännön rajapintoja. Selvityksessä tarkastellaan erityisesti muuttuvan hankintalainsäädännön vaikutuksia toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden toteuttamisen oikeudellisiin edellytyksiin ja reunaehtoihin. Lisäksi selvitetään, miten kunnallisten jätelaitosten tarjoamat lakisäätelyt ja markkinaehtoiset palvelut tulisi toteuttaa kilpailuneutraalilla tavalla. Selvittäjänä on Mikko Alkio ja selvityksen on tarkoitus valmistua 31.10.2016 mennessä. Aikataulu on haastava suhteessa hankintalakiesityksen käsittelyyn.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että edellä mainittu selvitystyö otetaan huomioon lakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä ja TSV-palvelua koskevaa tulkintaa selvennetään.

Ehdotetun 15 §:n 1 momentin mukaan sidosyksikkö voisi harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Hankintalakiesitys sisältää siirtymäsäännöksen (174 §), jonka mukaan jätehuoltoonkin sovellettava ulosmyyntiraja olisi 10 % heti lain voimaan tullessa ja vuoden 2019 alusta alkaen enintään 5 % ja enintään 500 000 euroa liikevaihdosta. Esityksen mukaan ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen (ts. arviolta vuoden 2017 alkupuolella).

Ympäristöministeriön mielestä olisi tarpeen vielä selvittää, miten hankintadirektiivissä säädetty ulosmyyntiraja on pantu muualla täytäntöön. Ympäristöministeriön saamien tietojen mukaan ainakin Tanskassa ja Ruotsissa on 20 %:n ulosmyyntiraja sisällytetty tai ehdotettu sisällytettäväksi kansalliseen lainsäädäntöön.

Ympäristöministeriön käytettävissä ei toistaiseksi ole luotettavaa arviota siitä, mikä osuus kunnan jätehuoltoyhtiöiden liikevaihdosta on hankintalainsäädännön tarkoittamaa ulosmyyntiä. Arviointia vaikeuttavat eri tulkinnot TSV-palvelun asemasta sidosyksikkösääntelystä, vaihtelevat käytännöt lakisääteisen TSV-palvelun ja markkinaehtoisen palvelun rajanvedoista sekä kuntien jätehuoltoyhtiöiden vaikeudet saada kirjanpitoaan varten tarvitsemiaan tietoja asiakasyrityksiltään. Asiaa selvitetään parhaillaan em. työryhmän työn yhteydessä.

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ulosmyyntiä koskevissa säännöksissä ei olisi siirtymäaikaa, vaan 10 %:n ulosmyyntiraja koskisi jätehuoltoa heti hankintalain voimaantultua. Toisin kuin lakiesityksen perusteluissa todetaan, ympäristöministeriön käsityksen mukaan 10 %:n ulosmyyntirajaa ei ainakaan jätealalla ole ymmärretty oikeuskäytännössä vakiintuneeksi enimmäisrajaksi. Jätelain perusteluissa (HE 199/2010 vp s. 85) todetaan, että EU-oikeuskäytännön mukaan ”ei ole yksiselitteisesti pääteltävissä, kuinka suuri osa yhtiöiden liikevaihdosta saisi muodostua muusta kuin omistajakuntien toimeksiantoon perustuvasta toiminnasta ilman uhkaa sidosyksikköaseman menetyksestä... Eräiden arvioiden mukaan osuus voisi olla noin 10-19 prosenttia.” Näin ollen sitova 10 %:n ulosmyyntiraja voi joillekin jätehuoltoyhtiöille tarkoittaa merkittävää välitöntä tarvetta sopeuttaa toimintansa muuttuviin vaatimuksiin, mikä sopimusjärjestelyjen ym. kannalta ei käytännössä ole mahdollista.

Ympäristöministeriön arvion mukaan erityisen ongelmalliselta vaikuttaa ehdotettu vuoden 2019 alusta voimaan tuleva 5 %:n ja 500000 euron ulosmyyntiraja, joka useiden kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden osalta tarkoittaisi selvästi alle 5 %:n, jopa 1 %:n ulosmyyntirajaa.

Edellä olevan perusteella ympäristöministeriö katsoo, että nyt käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida luotettavasti ehdotettujen ulosmyyntirajausten vaikutuksia jätehuoltopalveluihin eri puolilla Suomea. Ympäristöministeriön asettama työryhmä tarkastelee jätelain muutostarpeita ja hankintalakiesitystä kokonaisuutena ja arvioi näiden vaikutuksia sekä asukkaiden että yritysten jätehuollon toimivuuden kannalta. Olisi tärkeää, että tämä työ tulisi huomioiduksi hankintalain päätettäessä.

Ehdotetun 15 §:n 2 momentin mukaan ulosmyyntiprosentin määrittämisen perusteena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää.

Ympäristöministeriö pitää ehdotettua laskentatapaa sinänsä kannatettavana, mutta kiinnittää huomiota siihen, että säännös on tulkinnanvarainen ja saattaisi johtaa käytännössä ulosmyyntirajan taannehtivaan soveltamiseen jo ennen lain voimaantuloa toteutuneeseen palvelujen myyntiin. Ympäristöministeriö ehdottaa asian huomioon ottamista siten, että varmistetaan sidosyksiköille kohtuullinen mahdollisuus sopeuttaa toimintaansa tiukentuviin ulosmyyntirajoihin.

Ulosmyynnin enimmäisraja voi ehdotetun 15 §:n 3 momentin mukaan olla vuoden 2019 jälkeenkin 10 %, kun vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Markkinaehtoisen toiminnan puuttuminen olisi lakiesityksen mukaan varmistettava 58 §:n 3 momentin mukaisella avoimella menettelyllä.

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että avointa menettelyä koskeva ehdotus on lisätty hallituksen esitykseen vasta lausuntokierroksen jälkeen eikä ehdotuksesta ole siten saatu sidosryhmien kattavaa palautetta. Avoimen menettelyn käytännön soveltamista ei lakiesityksen perusteluissa ole juurikaan avattu. Menettely tulisi sovellettavaksi myös jätehuoltoon ilman tarkempia selvityksiä sen toimivuudesta käytännössä. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä menettelyn käytännön toimivuuden arviointia lakiesityksen käsittelyn yhteydessä.