

Lausunto hankintalain muutosesityksestä

1 Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Vastaus:

Jätehuoltoalalla hallitusohjelman yleisiä tavoitteita säästöistä ja kilpailun lisäämisestä ei saavuteta. Kustannukset nousevat eikä kilpailu lisääny. Jätehuoltoalla ei ole esiintynyt niitä ongelmia tai sidosyksikköaseman väärinkäyttöä, jota hankintalain muutoksella halutaan estää. Hankintalain muutos vaikuttaa laajasti negatiivisesti kunnille, kuntalaisille, jätehuollolle ja ympäristölle. Negatiivisimmat vaikutukset kohdistuvat alueemme pienimpiin kuntiin, jotka ovat heikossa asemassa, kun jätehuollon operatiiviset tehtävät ja viranomaistehtävät on organisoitava uudelleen. Jätelainsäädäntö varmistaa jo nyt riittävän kilpailun ja kilpailuneutraliteetin.

Hallitusohjelmassa todetaan, että lainmuutoksella on tarkoitus rajata julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa. Jätehuolto ei ole tukipalvelu, eikä jätehuoltopalvelun kokonaisuudelle ole olemassa markkinaa. Jätehuolto on perustuslain perusteella välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikissa olosuhteissa, kaikkina aikoina. Jätehuoltopalveluita on oltava saatavilla jokaiselle kuntalaiselle kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin (jätelain 34 § ja 35 §). Myös siellä, missä palveluiden tuottaminen on tappiollista. Jokaisella kuntalaisella on perustuslain mukainen oikeus toimivaan jätehuoltoon ja yhdenvertaiseen viranomaiskohteluun.

Hallitusohjelman ja lakimuutosesityksen tavoitteita ei saavuteta jätehuoltoalalla seuraavista syistä:

- Alueellinen elinvoima tai yrittämisen edellytykset eivät lisääny, vaikka ehdotettu muutos lisääisi uusia hankintayksiköitä, sillä jätehuoltopalvelut hankitaan jo nyt markkinoilla toimivilta jätehuoltoyrityksiltä. Alueellinen elinvoima ja yrittämisen edellytykset on jo otettu huomioon jätelainsäädännössä (jätelain 33 § ja 36 §).
- Jätehuoltoalalla ei ole kilpailun puutetta, ja hankintahinnat ovat hyvällä tasolla. Ehdotettu muutos ei lisää tarjousten määrää, koska alueella toimivien yritysten määrä ei lisääny.
- Esityksessä todetaan, että sidosyksiköiden toiminta saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin yksikkö toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa. Jätehuoltoalalla sidosyksikkö (kunnallinen jätelyhtiö) hankkii palvelut markkinoilta eikä itse missään vaiheessa kilpaile yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa.
- Tavoitteiden vastaisesti jätehuoltoalalla tehokkuus julkisissa hankinnoissa laskisi, kun vastaperustetut pienemmät yksiköt joutuisivat kilpailuttamaan itse ilman käytännön kokemusta, osaamista ja resursseja. Muutos johtaisi päällekkäistyöhön, mikä nostaisi jätehuollon kilpailutusten kustannuksia (ja sitä kautta kuntalaisten jätehuoltomaksuja), vaikka ehdotuksen tavoitteena on kustannussäästö.
- Vastoin tavoitteita laadukkaiden julkisten palveluiden turvaaminen vaarantuisi sekä kunnallisen jätelyhtiön palveluiden että jätehuoltoviranomaispalveluiden osalta. Pienimmillä yksiköillä (sekä jätelyhtiöt että viranomaiset) ei ole resursseja käytettävissä panostamaan palveluiden kehittämiseen tai parantamiseen. Pelkona on, että edes lain vaatimukset eivät täytyisi palveluiden osalta, esimerkiksi jätteiden lajittelun ja kierrättämisen osalta.
- Ehdotettu muutos johtaisi hankintahintojen nousuun, kun useassa pienemmässä hankintayksikössä olisi tehtävä sama hankintatyö nykyisen yhden hankintayksikön sijaan. Hankinta vaatisi myös kohtuuttomasti resursseja uusissa yksiköissä, joissa hankintaosaamista tai -kokemusta ei ole.
- Ehdotettu muutos ei johda hankintaosaamisen tai hyvien käytäntöjen kehittämiseen, vaan hankintayksiköiden pirstaloituminen johtaa päinvastaiseen tilanteeseen.

2 Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

Vastaus:

Tarjonta ei lisääny jätahuoltoalalla, koska palvelut hankitaan jo nykyisin markkinoilla toimivilta yrityksiltä. Säästöjä ei synny, vaan pienempien jäteyhtiöiden kilpailutuskulut kasvavat. Hankintojen valmistelusta säädetään jätelaissa (33 § ja 36 §), joten ehdotettu muutos ei ole tarkoituksenmukainen jätahuoltoalan näkökulmasta.

Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?

Vastaus:

Esitetyt muutokset eivät edistä markkinakartoituksen käyttöä tai hankinnan huolellista valmistelua jätahuoltoalalla, sillä hankinnat sisältävät jo nykyisin laajoja markkinakartoituksia ja markkinavuoropuheluja. Jätelain 33 § turvaa kilpailuneutraliteetin edellyttämällä materiaalitorin käyttöä, mikäli yksityisiltä markkinoilta ei ole saatavilla riittäviä jätahuoltopalveluita. Jätelain 36 § turvaa pienten ja keskisuurtenyritysten osallistumismahdollisuudet ja hankinnan tarkoituksenmukaisuuden edellyttämällä markkinakartoitusten tekemistä, ajoituksen huomioimista ja hankintojen jakamista tarjouskilpailuissa. Hankinnan jakamatta jättämiseen voi jätelain 36 §:n mukaisesti hakea muutosta valittamalla. Ympäristöministeriön julkaisu "Hyvät käytännöt jätteenkuljetusten kilpailutuksissa" (2022) edistää yhtenäisiä käytäntöjä, vastuullisuutta ja reilua kilpailua.

Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Vastaus:

Eivät ole. Jätahuoltoalalla tavoitteiden saavuttamiseksi tulee jatkossakin säätää jätelaissa.

3 Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta? Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?

Vastaus:

Jätahuoltoalalla esitetty vaatimus ei ole perusteltu, tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Esityksen tavoitteita ei saavuteta, sillä ne on jo suurimmaksi osaksi saavutettu. Alalla ei ole esiintynyt niitä ongelmia tai sidosyksikköaseman väärinkäyttöä, joita hankintalain muutoksella halutaan estää. Jätelakiin on tulossa muutoksia (jätelaki II-hanke), joilla on samat tavoitteet, kuten pienten ja keskisuurten yritysten tarjouskilpailuihin osallistumismahdollisuuksien turvaaminen. Lisäksi on tarkoitus täsmentää jätahuollon operatiivisten palvelutehtävien siirtämistä koskevaa jätelain 43 §:ää ja selkeyttää kunnan jäteyhtiön sidosyksikköasemaa. Hankintalain muutos uhkaa tehokasta ja edistyksellistä jätahuoltojärjestelmää sekä kuntalaisten tasapuolista viranomaiskohtelua ilman perusteluita tai syitä.

Esitetty muutos hankintalakiin johtaisi lähes kaikkien kunnallisten jäteyhtiöiden ja jätahuoltoviranomaisten lakkauttamiseen. Jäteyhtiöiden lakkauttaminen ja omistuksen jakamisesta sopiminen vie useita vuosia, minkä jälkeen uusien jätahuoltoviranomaisten perustaminen vie myös aikaa. Tällöin syntyy alueita, joissa ei ole saatavilla edes lainsäädännön vähimmäisvaatimukset täyttäviä jätahuoltopalveluja, eikä toimivaltaista ja

toimintakykyistä jätehuoltoviranomaista. Pahimmassa tapauksessa epäasianmukaisesta jätehuollosta voi aiheutua ympäristöhaittoja.

Esitys on ristiriidassa jätelainsäädännön kanssa. Jätehuoltoalaa säätelevät eurooppalaiset ja kansalliset säädökset, jotka asettavat tiukat vaatimukset kunnallisen jätehuollon järjestämiselle. Erityislainsäädännön vaatimusten korkean tason saavuttaminen ja tarvittavat infrastruktuuri-investoinnit edellyttävät kunnilta laajamittaista alueellista yhteistyötä. Lainsäädännön korkean tason saavuttaminen, esimerkiksi pakkausjätteiden ja biojätteen erilliskeräyksen osalta, vaatii tiivistä yhteistyötä kunnallisen jäteyhtiön ja jätehuoltoviranomaisen välillä sekä yhteistä näkemystä. Hyvä yhteistyö ei ole itsestäänselvyys, vaan se vaatii molempinpuolista ymmärrystä ja aikaa. Alueellamme jätehuoltoviranomainen ja kunnallinen jäteyhtiö ovat vuosien ajan tehneet intensiivistä yhteistyötä, jotta muun muassa erilliskeräys täyttäisi lainsäädännön vaatimukset sekä kehityshankkeiden ja palvelutason osalta. Uusien jäteyhtiöiden ja jätehuoltoviranomaisten yhteistyön rakentaminen sekä alueellisesti tarkoituksenmukaisen jätehuoltotason saavuttaminen kestää vuosia.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vastaus:

Varsin negatiiviset vaikutukset ulottuvat koko kunnalliselle jätehuoltoalalle, mukaan lukien jäteyhtiöt, jätehuoltoviranomaiset, kunnat, kuntalaiset, ympäristö, jäteyhtiöiden sopimuskumppanit, jäteyhtiöiden urakoitsijat ja muut markkinoilla toimivat jätehuoltoyritykset.

Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?

Vastaus:

Uudenmaan jätehuoltoviranomainen on kahdentoista kunnan (Askola, Hanko, Inkoo, Karkkila, Lohja, Loviisa, Pornainen, Porvoo, Raasepori, Sipoo, Siuntio ja Vihti) yhteinen jätehuoltoviranomainen, joka palvelee yli 220 000 asukasta. Näiden kuntien jätehuollon operatiiviset tehtävät, kuten jätteen vastaanotto, kuljetus ja käsittely, jätemaksujen laskutus sekä jäteneuvonta, on siirretty kuntien omistamalle kuntayhtiölle Rosk'n Roll Oy Ab:lle jätelain 43 §:n mukaisesti. Omistusosuudet vaihtelevat 1,7 prosentista 21 prosenttiin asukaslukujen mukaan, ja vain viisi kuntaa omistaa yli 10 %. Esitetty muutos hankintalakiin tarkoittaisi kunnallisen jäteyhtiön ja Uudenmaan jätehuoltoviranomaisen lakkauttamista. Jätehuoltoalan kehitys pysähtyisi, ja jätehuoltoviranomaistoiminta lamaantuisi useiksi vuosiksi. Muutos vaarantaisi tehokkaan ja edistyksellisen jätehuoltojärjestelmän sekä kuntalaisten tasapuolisen kohtelun ilman perusteltuja syitä.

Kahdentoista kunnan jäteyhtiön lakkauttaminen veisi useita vuosia, sillä omistajakuntien tulisi sopia jäteyhtiöiden hallinnassa olevan infraomaisuuden jakamisesta. Jäteyhtiö on investoinut merkittävästi jätekeskuksiin ja jäteasemiin, jotka palvelevat alueemme kaikkia kuntalaisia yli kuntarajojen. Myös ympäristönsuojeluun on panostettu ja investoitu huomattavasti. Ei ole takeita siitä, että kuntakeskeiset neuvottelut sujuisivat ongelmitta ja nopeasti. Pahimmassa tapauksessa sopimukseen pääseminen kestäisi vuosia. Kenelläkään osapuolella ei ole intressiä edistää tällaista muutosta, vaan se toteutettaisiin ulkopuolelta tulevan pakon vuoksi, mikä hidastaisi prosessia.

Jätehuoltoviranomaisen keskeisten tehtävien hoitaminen vaikeutuisi useiksi vuosiksi. Kuntien hallinnollinen taakka ja kustannukset kasvaisivat merkittävästi ja pysyvästi. Vasta, kun uudet jäteyhtiöt on perustettu tai niistä on sovittu, voidaan alkaa neuvotella uusista jätehuoltoviranomaisista, sillä jätelain 23 §:n mukaan jätehuoltoviranomaisen toimialueen on oltava sama kuin jäteyhtiön. Kuntien on yhdessä päätettävä muun muassa vastuukunnasta ja jätelautakunnan paikanjaosta. Myös sopiminen jätehuoltoviranomaisista voi viedä paljon aikaa. Tämän jälkeen jätehuoltoviranomaiselle on palkattava henkilöstöä ja järjestettävä työtilat. On mahdollista, että toimivaltaista jätehuoltoviranomaista ei ole olemassa tietyn ajanjakson ajan. Muutokset jätehuoltoviranomaisten organisoimisessa ja uusien viranomaisten toiminnan käynnistäminen vaikeuttaisivat keskeisten tehtävien hoitamista useiksi vuosiksi. Prosessi voi joissakin kunnissa kestää

pidempään kuin toisissa, erityisesti jos kunta päättää hoitaa jätehuollon itse, mikä vaarantaisi kuntalaisten tasapuolisen kohtelun. Kuntavaalien jälkeen jätelautakunnan uuden kokoonpanon toiminnan aloittamiseen menee aina yli puoli vuotta, vaikka lautakuntasopimus on olemassa. Tämän perusteella kokonaan uuden jätehuoltoviranomaisen perustamiseen kuluisi vuosia, puhumattakaan siitä, kuinka monta vuotta kestäisi, että sen toiminta olisi vakiintunutta. Ennen rutiinien ruuhkan purkamista uudet jätehuoltoviranomaiset on laadittava jätehuoltomääräykset ja jätetaksan. Laajojen päätösten valmistelu ja päätösprosessi, joista säädetään jätelaissa ja hallintolaissa, kestävät vähintään kaksi vuotta.

Kuntalaisille ehdotettu muutos tarkoittaisi, että he menettäisivät suuren osan tällä hetkellä saatavilla olevista laadukkaista ja hyvin toimivista jätehuoltopalveluista, kuten jätekeskuksen palveluista, joita he nyt saavat kuntayhteistyön kautta. Samalla kuntalaisten jätemaksut nousisivat. Muutos olisi siten erittäin negatiivinen kaikille kuntalaisille.

Myös markkinoilla toimiville yrityksille muutos olisi haitallinen, sillä hankintojen määrä voisi laskea, kun uusien jätehuoltoyksiköiden on keskityttävä lakisääteisiin palveluihin eikä palveluiden kehittämiseen ja monipuolistamiseen.

Kuten ympäristöministeriö toteaa, muutoksella on myös välillisiä negatiivisia ympäristövaikutuksia. Jäteyhtiöiden ja jätehuoltoviranomaisten uudelleenjärjestäytymisasteet viivästyttäisivät kuntien jätelaissa edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamista erilliskeräysvelvoitteiden ja kierrätysasteen osalta. Pahimmassa tapauksessa niitä ei toteutettaisi käytännössä lainkaan. Muutos hidastaisi ja jopa pysäyttäisi jätehuollon kehittämistä sekä erilliskeräystä ja kierrätystä edistävien ohjaukeinojen käyttöä nykyisen jätehuoltojärjestelmän hajautuessa. Lisäksi on mahdollista, että kuntayhteistyön ulkopuolelle jäävät irralliset kunnat eivät rajallisilla resursseillaan kykene suoriutumaan vaativista lakisääteisistä jätehuollon velvoitteista, mikä johtaisi paikallisesti epäasianmukaiseen jätehuoltoon ja ympäristöhaittoihin.

Suomi on joutunut EU:n rikkomusmenettelyyn, koska se ei ole saavuttanut EU:n asettamia sitovia yhdyskuntajätteen kierrätysasteen tavoitteita. Ehdotettu muutos hidastaisi entisestään kierrätystavoitteen saavuttamista, kun kunnat eivät voisi keskittyä erilliskeräyksen järjestämisvelvoitteiden täytäntöönpanoon.

Muutos myös lisää oikeusasteiden työmäärää, sillä se todennäköisesti johtaa vaikeisiin riitatilanteisiin nykyisten jäteyhtiöiden omaisuuden jakamisen yhteydessä.

Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

Vastaus:

-

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Vastaus:

Taloudelliset vaikutukset jätehuoltoalalla ovat puhtaasti negatiivisia kaikille osapuolille.

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

Ne eivät ole riittäviä. Jäteyhtiöiden ja jätehuoltoviranomaisten uudelleenorganisointumiseen kuluu useita vuosia, vaikka asioista päästäisiin heti sopuun. On kuitenkin hyvin todennäköistä, että näin mittavat muutokset, jotka johtuvat ulkopuolelta tulevasta pakosta, johtavat riitatilanteisiin ja pitkiin oikeusprosesseihin. Jätehuoltoalalla tarvitaan siten vähintään viiden vuoden siirtymäaika. Tapauskohtaisesti jopa kymmenen vuoden siirtymäaika voi olla tarpeen.

Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Vastaus:

Jäteyhtiöt ja jätehuoltoviranomaiset on lakkautettava. Meidän alueen kahdentoista kunnan jäteyhtiön lakkauttaminen veisi useita vuosia, sillä omistajakuntien tulisi sopia jäteyhtiöiden hallinnassa olevan infra-omaisuuden jakamisesta. Pahimmassa tapauksessa sopuun pääseminen voi kestää vuosia, kun mikään osapuoli ei halua tätä muutosta, eikä kukaan hyödy siitä. Vaikutukset ovat kaikille osapuolille varsin negatiiviset.

Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Vastaus:

-

4 Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Vastaus:

Hallitusohjelman mukaan lainsäädännön tulisi olla muotoiltu siten, että se turvaa huoltovarmuuden. Toimiva jätehuolto on keskeinen tekijä huoltovarmuudessa. Ehdotettu muutos hankintalakiin heikentää jätehuollon toimivuutta kriisitilanteissa, sillä jätehuolto on hajaantunut pienempiin ja heikompiin yksiköihin. Kriisitilanteessa ei ole tarjolla vaihtoehtoisia jätehuoltopalveluja tai vastaanottoaikoja.

5 Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Vastaus:

-

Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

Vastaus:

-

6 Hankintojen ilmoittaminen

Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?

Vastaus:

-

7 Muut huomiot

Hallitusohjelman mukaan lainsäädännön tulee olla muotoiltu siten, että se mahdollistaa kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa myös tulevaisuudessa, edellyttäen, ettei se vääristä kilpailua. Kuntien nykyinen tapa järjestää jätehuolto yhtiömuodossa ei vääristä kilpailua.

Ehdotuksessa ei ole arvioitu hallitusohjelmassa mainittua yleistä etua jätehuoltoalan näkökulmasta. Jätehuolto on olennainen osa yhdyskunnan kriittistä infrastruktuuria ja välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikissa olosuhteissa ja kaikkina aikoina. Toimiva jätehuolto on edellytys perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumiselle.

Kaiken edellä esitetyn perusteella Uudenmaan jätelautakunta katsoo, että ehdotettu muutos hankintalakiin ei tulisi koskea jätehuoltoa. Jätehuollossa on jo varmistettu markkinoiden tehokas hyödyntäminen, kun jätelaki edellyttää markkinakartoituksen tekemistä ja kuljetusurakoiden jakamista sekä materiaalitorin käyttämistä kunnan toissijaisessa jätehuollossa (TSV). Tulevassa jätelakimuutoksessa on tarkoitus tarkentaa näitä säännöksiä entisestään. Jätehuollossa ei ole ollut sidosyksikköaseman väärinkäyttöä. Näin ollen jätehuollon jättäminen hankintalain uudistuksen ulkopuolelle on tarkoituksenmukaista ja antaa näille jätelain säädösten mukaisille toimenpiteille riittävästi vaikutusaikaa.