

RAPORTTI – KIERTOTALOUSLAKI JA JULKISET HANKINNAT

Miten kiertotalouslain valmistelussa voitaisiin vaikuttaa siihen,
että julkisissa hankinnoissa kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota kiertotalouteen

Asianajotoimisto Castrén & Snellman Oy

Sisältö

1	YHTEENVETO	4
2	JOHDANTO.....	5
2.1	SELVITYKSEN TAVOITE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	5
2.2	KIERTOTALOUDEN MÄÄRITELMÄT	6
3	STRATEGIAT, TOIMINTAOHJELMAT JA LINJAUKSET	8
3.1	EU:N KIERTOTALOUDEN TOIMINTASUUNNITELMA JA CLEAN INDUSTRIAL DEAL	8
3.2	KIERTOTALOUDEN STRATEGINEN OHJELMA	8
3.3	JULKISTEN HANKINTOJEN STRATEGIA	9
3.4	HALLITUSOHJELMAN KIRJAUS JA RISTO MURRON KASVURAPORTTI	10
4	LAINSÄÄDÄNTÖKATSAUS	10
4.1	HANKINTALAINSÄÄDÄNTÖ MAHDOLLISTAA KIERTOTALOUSHANKINNAT.....	10
4.1.1	<i>Ympäristötekijöiden huomioon ottaminen hankintalain mukaan</i>	<i>10</i>
4.1.2	<i>Vireillä oleva hankintalakiuudistus</i>	<i>12</i>
4.1.3	<i>Vireillä oleva hankintadirektiiviudistus.....</i>	<i>13</i>
4.1.4	<i>EU:n Green Public Procurement -kriteerit.....</i>	<i>13</i>
4.1.5	<i>Käytännön ohjeistusta kiertotaloushankintoihin</i>	<i>15</i>
4.2	JULKISIIN HANKINTOIHIN VAIKUTTAVA KESTÄVYSSÄÄNTELY HANKINTALAINSÄÄDÄNNÖN ULKOPUOLELLA	16
4.2.1	<i>Johdanto</i>	<i>16</i>
4.2.2	<i>Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (740/2021) 17</i>	
4.2.3	<i>Energiatehokkuuslaki (1429/2014).....</i>	<i>17</i>
4.2.4	<i>Rakentamislaki (751/2023) ja rakennusten energiatehokkuudesta annettu direktiivi 2024/1275</i>	<i>17</i>
4.2.5	<i>Jätelaki (646/2011)</i>	<i>18</i>
4.2.6	<i>Akkuasetus ((EU) 2023/1542)</i>	<i>18</i>
4.2.7	<i>Ekosuunnitteluasetus ((EU) 2024/1781)</i>	<i>18</i>
4.2.8	<i>Nettonollateknologia-asetus ((EU) 2024/1735).....</i>	<i>18</i>
4.2.9	<i>Kriittisten raaka-aineiden asetus ((EU) 2024/1252)</i>	<i>19</i>
4.2.10	<i>Pakkaus- ja pakkausjäteasetus ((EU) 2025/40)</i>	<i>19</i>
4.2.11	<i>Rakennustuoteasetus ((EU) 2024/3110).....</i>	<i>20</i>
4.2.12	<i>Raskaiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästönormien tiukentamista koskeva asetus ((EU) 2019/1242, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2024/1610).....</i>	<i>20</i>
4.2.13	<i>Metsäkatoasetus ((EU) 2023/1115).....</i>	<i>21</i>
4.2.14	<i>Yritysvastuudirektiivi ((EU) 2024/1760).....</i>	<i>21</i>
4.2.15	<i>Uusiutuvan energian direktiivi ((EU) 2018/2001, sellaisena kuin se on muutettuna RED III -direktiivillä (EU) 2023/2413)</i>	<i>21</i>
5	OIKEUSKÄYTÄNTÖKATSAUS.....	21
5.1	UNIONIN TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ	21
5.2	KANSALLISTA OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ	23
5.3	HANKINTAMENETTELYIHIN LIITTYVÄÄ OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ.....	24
6	KIERTOTALOUSHANKINTOJEN NYKYTILA	24
6.1	TAUSTATietoja kiertotalouden toteutumisesta	24

14.10.2025

6.2	KIERTOTALOUDEN HUOMIOON OTTAMINEN HANKINTADATAN VALOSSA	25
6.3	SÄHKÖINEN KYSELY, KÄYTÄNNÖN KOKEMUKSIA KIERTOTALOUSHANKINNOISTA	26
6.3.1	<i>Vastaajien taustatiedot</i>	27
6.3.2	<i>Missä määrin kiertotalousnäkökohtia otetaan jo huomioon julkisissa hankinnoissa?</i>	27
6.3.3	<i>Mitkä tekijät estävät kiertotalousnäkökohtien huomioimista hankinnoissa?</i>	29
6.3.4	<i>Mitkä tekijät edistäisivät kiertotalousnäkökulmien huomioimista hankinnoissa?</i>	33
6.3.5	<i>Millaista julkisia hankintoja koskevaa säännöstä tai ohjauskeinoa vastaajat toivoisivat kiertotalouslakiin?</i>	34
6.3.6	<i>Rakennusalan vastaukset</i>	34
7	KANSAINVÄLISIÄ ESIMERKKEJÄ KIERTOTALOUSASPEKTIEN SÄÄNTELYSTÄ JULKISISSA HANKINNOISSA	36
7.1	OECD:N RAPORTTI: HARNESSING PUBLIC PROCUREMENT FOR THE GREEN TRANSITION	36
7.2	KANSAINVÄLISIÄ ESIMERKKEJÄ EKOLOGISTEN TAVOITTEIDEN EDISTÄMISESTÄ JULKISISSA HANKINNOISSA	37
7.2.1	<i>Lähtökohtia kansainvälisten esimerkkien vertailuun</i>	37
7.2.2	<i>Ruotsi</i>	37
7.2.3	<i>Norja</i>	40
7.2.4	<i>Alankomaat</i>	41
7.2.5	<i>Italia</i>	43
7.2.6	<i>Muita kansainvälisiä esimerkkejä</i>	45
8	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA SÄÄNTELYMAHDOLLISUUKSIA	47
8.1	YHTEENVETO JA HAVAINTOJA	47
8.1.1	<i>Vihreiden hankintojen laajemman käyttöönoton mahdollistajat</i>	48
8.1.2	<i>Tuote- tai kategoriakohtaiset vähimmäiskriteerit</i>	48
8.1.3	<i>Johtamisjärjestelmiin, tavoitteisiin ja toimintasuunnitelmiin liittyvä sääntely</i>	49
8.1.4	<i>Noudata tai selitä -tyyppinen sääntely (comply or explain) sekä raportointivelvoitteet</i>	50
8.2	VOITAISINKO HANKINTAYKSIKÖITÄ OHJATA UUDELLA LAINSÄÄDÄNNÖLLÄ KIERTOTALOUTTA EDISTÄVIIN HANKINTOIHIN?	50
8.3	MINKÄLAISTA MAHDOLLINEN UUSI LAINSÄÄDÄNTÖ OLISI?	51
8.3.1	<i>Taustaa ja perusteluja sääntelyehdotukselle</i>	51
8.3.2	<i>Tavoitteet ja toimintasuunnitelma</i>	52
8.3.3	<i>Kiertotalousnäkökulmat yksittäisessä hankinnassa</i>	53
8.3.4	<i>Raportointivelvoite</i>	54
8.3.5	<i>Sääntelyn piiriin kuuluvat hankinnat</i>	54
8.3.6	<i>Valvonta ja seuraamukset</i>	55
8.3.7	<i>Hahmotelma kiertotalouspykäläksi</i>	55
8.3.8	<i>Palaute haastatteluista</i>	57
8.4	SÄÄNTELYN MUOTOILUSSA JA TOIMEENPANOSSA HUOMIOON OTETTAVIA TEKIJÖITÄ	59
8.4.1	<i>Kilpailun vähäisyys julkisissa hankinnoissa</i>	59
8.4.2	<i>Suhteettoman laajan soveltamisalan välttäminen</i>	60
8.4.3	<i>Lainsäädännön monitahoisuus ja tulevat uudistukset</i>	61
8.4.4	<i>Kiertotalous yhtenä kestävien hankintojen osa-alueena</i>	62
8.4.5	<i>Kiertotalouteen liittyvän ohjeistuksen keskittäminen</i>	63
	LÄHDELUETTELO	65

Yhteenveto

Tämä selvitys pyrkii tuottamaan tietoa kiertotalouslain lainsäädäntötyön tueksi arvioimalla, miten kiertotalouslailla voitaisiin vaikuttaa julkisiin hankintoihin siten, että kiertotaloustekijät otettaisiin paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa.

Hankintadirektiivit ja niiden nojalla säädetty kansallinen lainsäädäntö kehottavat jo nykymuodossaan ottamaan ympäristötekijät huomioon julkisissa hankinnoissa, mutta lainsäädäntö ei aseta tähän sitovaa velvoitetta. Julkisiin hankintoihin vaikuttavia ympäristökestävyysvaatimuksia on sisällytetty useisiin eri tuote- ja sektorikohtaisiin säädöksiin, mukaan lukien ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristövaatimukset, energiatehokkuuslaki sekä useat EU-säädökset, kuten ekosuunnitteluasetus ja nettonollateknologia-asetus. Hankintojen kestävyttä säännellään jo tällä hetkellä hankintalainsäädännön ulkopuolella ja kestävät hankinnat ovat osa kiertotalouden strategista ohjelmaa ja julkisten hankintojen strategiaa.

Julkisten hankintojen oikeuskäytännöstä ilmenee, että ympäristökriteerien käytössä keskeisiä ongelmia ovat olleet käytettyjen kriteerien epäselvyys, liiallinen yleisyys, päällekkäinen käyttö soveltuvuusvaatimuksina ja vertailutekijöinä sekä hankintayksikön rajoittamaton harkintavalta kriteerien soveltamisessa. Nämä ongelmat eivät kuitenkaan liity erityisesti ympäristökriteereihin vaan ovat melko tyypillisiä kysymyksiä julkisissa hankinnoissa. Oikeuskäytännössä ympäristökriteerit eivät ole muodostuneet erityisen ongelmallisiksi, eikä edes vaatimus kriteerin liitynnästä hankinnan kohteeseen ole aiheuttanut erityisiä ongelmia.

Tämän selvityksen puitteissa toteutettiin sähköinen kysely julkisten hankintojen asiantuntijoille. Sähköisessä kyselyssä keskeisimmiksi esteiksi kiertotalousnäkökohtien huomioimiselle tunnistettiin seuraavat: hankintayksiköiden kiertotalousosaaminen on riittämätöntä (57 % vastaajista), hankinnoissa korostetaan halpaa hankintahintaa elinkaarikustannusten sijaan (46 %) ja julkisten hankintojen johto ei edellytä kiertotalousnäkökohtien huomioimista tai kiertotalousnäkökulmat eivät sisälly hankintayksikön strategiaan (43 %). Kyselyyn vastasi 56 asiantuntijaa.

Selvityksessä on käyty läpi OECD:n ympäristöystävällisiin hankintoihin liittyvää tutkimusta ja esimerkkimaiksi valittujen Ruotsin, Norjan, Alankomaiden ja Italian lainsäädäntöä. OECD:n selvityksessä kyselyyn vastasi 38 maata, joista 24 (63 %) on vastausten perusteella jo asettanut pakollisia ympäristövaatimuksia julkisissa hankinnoissa. Eurostatin tilastojen mukaan kierrätetyn materiaalin käyttöaste Suomessa jää vuoden 2023 tilastojen perusteella yhdeksi EU:n heikoimmista.

Kansainvälistä vertailua ja lainsäädäntöä koskevan analyysin perusteella ei noussut esiin esteitä, jotka estäisivät hankintayksiköiden ohjaamisen kiertotaloutta edistäviin hankintoihin kiertotalouslailla. Kansallisen tason kiertotaloushankintojen tavoitteiden ja käytännön toteutuksen välillä on tällä hetkellä suuri kuilu, joten sääntely vaikuttaa tarpeelliselta.

14.10.2025

Tehokkaimmaksi keinoksi edistää kiertotaloutta on tunnistettu tuote- tai kategoriakohtaiset velvoitteet. Näitä ei kuitenkaan voida säännellä yhdellä kiertotalouslain julkisia hankintoja koskevalla pykälällä.

Selvityksessä ehdotetaan, että kiertotalouslakiin sisällytetään säännös, joka velvoittaisi hankintayksiköt ottamaan kiertotalousnäkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissa. Tämä antaisi merkittävän signaalin ja tuen sekä päätöksentekijöille että markkinoille. Säännös velvoittaisi suuret hankintayksiköt laatimaan kiertotaloutta koskevat strategiset tavoitteet: määrittelemään hankintoihin liittyvät kiertotaloustavoitteet ja laatimaan toimintasuunnitelman kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamiseksi hankinnoissa. Yksittäisissä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tulisi selvittää keskeiset kiertotalousnäkökohdat ja suunnitella hankinta siten, että olennaiset kiertotalousnäkökohdat voidaan ottaa huomioon, ellei tästä ole objektiivista perustetta poiketa. Lisäksi lakiin voitaisiin lisätä raportointivelvoitteita ja antaa valtuus tarkemman sääntelyn antamiseen asetuksella.

Tämän tyyppinen lainsäädäntö mahdollistaisi kehityksen riippumatta mahdollisista tulevista sääntelymuutoksista, joita on odotettavissa esimerkiksi hankintadirektiiveihin tai sektorikohtaiseen lainsäädäntöön.

Selvitys sisältää pohdintaa näkökohdista, jotka tulisi ottaa huomioon, jotta sääntely olisi mahdollisimman vaikuttavaa ja kielteiset vaikutukset mahdollisimman pieniä.

Ehdotettu sääntely tukisi Suomen siirtymistä kohti kiertotaloutta, samalla kun se tarjoaisi hankintayksiköille puitteet kiertotalousnäkökohtien systemaattiselle huomioimiselle ja toiminnan kehittämiseksi julkisissa hankinnoissa.

2 Johdanto

2.1 Selvityksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tämän selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa kiertotalouslain lainsäädäntötyön avuksi. Selvityksessä arvioidaan, miten kiertotalouslain valmistelussa voitaisiin vaikuttaa siihen, että julkisissa hankinnoissa kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota kiertotalouteen. Selvityksen tarkoitus on tuottaa vastauksia erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Voitaasiinko uudella lainsäädännöllä ohjata hankintayksiköitä kiertotaloutta edistäviin tavara- ja palveluhankintoihin sekä rakennusurakoihin?
- 2) Minkälaista mahdollinen uusi lainsäädäntö olisi?
- 3) Mitä sen muotoilussa ja toimeenpanossa olisi otettava huomioon, jotta sääntely olisi mahdollisimman vaikuttavaa ja haitalliset sivuvaikutukset mahdollisimman vähäisiä?

Ympäristö- ja ilmastoministeri Mykkänen asetti kesäkuussa 2024 kiertotalouslain valmisteluun työryhmän, joka päättää työnsä vuoden 2025 lopussa.¹ Kiertotalouslakihankkeessa (Jätelaki III -hanke) on kyse voimassa olevan jätelain

¹ Ks. työryhmän asettamispäätös 28.6.2024, saatavilla osoitteessa https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0916e325-0330-451c-b30d-3108ce491466/b3b11aaa-8016-4420-adb6-a8af58d2e5ef/ASETTAMISPAATOS_20240628120009.PDF (viitattu 9.10.2025).

14.10.2025

kokonaisuudistuksesta. Kiertotalouden sääntelykehikko on kokonaisuutena hajanainen. Se koostuu jätelainsäädännön ohella muun muassa tuotesuunnittelua ja tuotteiden laatuvaatimuksia koskevasta lainsäädännöstä.

Osana kansallisen kiertotalouslain valmistelua arvioidaan, miten kiertotaloutta voitaisiin edistää julkisten hankintojen kautta. Julkiset hankinnat on tunnistettu tärkeäksi työkaluksi, jolla kiertotalousratkaisuiden markkinaa voidaan kehittää kysyntää lisäämällä.

Julkisista hankinnoista annettu direktiivi (2014/24/EU) (hankintadirektiivi)² ja sen nojalla säädetty hankintalaki (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)) mahdollistavat jo nyt kiertotaloustekijöiden kaltaisten ympäristötekijöiden huomioon ottamisen julkisissa hankinnoissa, mutta eivät velvoita tähän.³ Hankintalain 2 §:n mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.

Tällä selvityksellä pyritään tuottamaan konkreettista tietoa siitä, mitä esteitä käytännön hankintatoimessa on kiertotalousnäkökohtien paremmalle huomioimiselle ja millaisilla lainsäädännön muutoksilla kiertotaloutta hankinnoissa voitaisiin edistää.

2.2 Kiertotalouden määritelmät

Kiertotalouden kansallisessa strategiassa kiertotalous on määritelty seuraavasti:

Kiertotaloudessa materiaaleja hyödynnetään tehokkaasti ja kestävästi ja ne pysyvät kierrossa pitkään ja turvallisesti. Tuotteita myös jaetaan, vuokrataan, korjataan ja kierrätetään. Palvelullistaminen on osa kiertotaloutta.

Kiertotalous on uusi talouden toimintatapa, joka tuottaa taloudellista hyvinvointia maapallon kantokyvyn rajoissa. Se hyödyntää digitalisaatiota tehokkaasti ja uudistaa yhteiskunnan rakenteita ja toimintamalleja. Kiertotalous on keino vähentää luonnonvarojen käyttöä.⁴

Euroopan komission kiertotalouden toimintasuunnitelman (Circular Economy Action Plan, CEAP)⁵ mukaan kiertotalous tarkoittaa talousmallia, jossa arvot, materiaalit ja tuotteet säilyvät taloudessa mahdollisimman pitkään ja jätteen

² Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU.

³ Sama pätee erityisalojen hankintoihin, joista säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1398/2016) (erityisalojen hankintalaki).

⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta. Saatavilla osoitteessa <https://ym.fi/documents/1410903/42733297/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+8.4.2021+kiertotalouden+strategisesta+ohjelmasta.pdf/aee1e0d0-802f-b272-e424-50c9cd1c5f5e/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+8.4.2021+kiertotalouden+strategi> (viitattu 19.9.2025).

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma – puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta. Bryssel 11.3.2020. Saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52020DC0098> (viitattu 18.9.2025).

14.10.2025

syntyminen minimoidaan. Toimintasuunnitelman mukaan tämä saavutetaan muun muassa seuraavilla keinoilla:

- parannetaan tuotteiden kestävyyttä, uudelleenkäytettävyyttä, päivitetävyyttä ja korjattavuutta, puututaan vaarallisten kemikaalien esiintymiseen tuotteissa ja lisätään niiden energia- ja resurssitehokkuutta;
- lisätään kierrätysmateriaalien osuutta tuotteissa ja varmistetaan samalla tuotteiden suorituskyky ja turvallisuus;
- mahdollistetaan uudelleenvalmistus ja laadukas kierrätys;
- pienennetään hiili- ja ympäristöjalanjälkiä;
- rajoitetaan kertakäyttöisyyttä ja torjutaan ennen aikainen vanheneminen;
- otetaan käyttöön myymättä jääneiden kestokulutustavaroiden hävityskielto;
- edistetään tuote palveluna -mallia tai muita malleja, joissa tuotteen omistus tai vastuu sen suorituskyvystä säilyy valmistajalla koko tuotteen elinkaaren ajan;
- hyödynnetään tuotetiedoissa digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia, mukaan lukien digitaalisten passien, merkintöjen ja vesileimojen kaltaiset ratkaisut;
- palkitaan tuotteita niiden erilaisten kestävyysominaisuuksien perusteella, muun muassa yhdistämällä korkea suoritustaso kannustimiin.⁶

Kiertotaloussiirtymässä tuotteiden elinkaari pitenee suunnittelemalla tuotteet kestäviksi, korjattaviksi ja kierrätettäviksi. Kuluttajille annetaan mahdollisuus tehdä ympäristöystävällisiä valintoja ja samalla vähennetään jätteen syntyä. Samalla mahdollistetaan uusia liiketoimintamalleja.

Julkisten hankintojen sääntelyssä kiertotaloudelle ei ole annettu erillistä määritelmää. Hankintailmoituslomakkeella julkisten hankintojen ekologinen kestävyys on jaettu viiteen osaan: energiatehokkuuden, vähähiilisyys, kiertotalouden, luonnon monimuotoisuuden ja kestävä ruokajärjestelmän edistämiseen. Kohta ”Hankinnalla edistetään kiertotaloutta” on selitetty lomakkeella seuraavasti:

Kiertotalouden ja materiaalitehokkuuden edistäminen, materiaali kierron, kierrätyksen ja uusiokäytön edistäminen, jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentäminen, tuotteen elinkaaren ja käyttöiän pidentäminen, käytön intensiteetin lisääminen (yhteiskäyttö, vuokraus), uusiutumattomien luonnonvarojen käytön vähentäminen, uusiutuvien luonnonvarojen järkevä käyttö, haitallisten aineiden käytön vähentäminen.

Kiertotalouden edistäminen kattaa siis hyvin monen tyyppiset toimenpiteet, joiden vaativuus ja vaikuttavuus voi vaihdella merkittävästikin.

Sama hankinta saattaa palvella useita ympäristötavoitteita, ja samalla toimenpiteelläkin voidaan edistää useita tavoitteita. Hankintalain ympäristönäkökohtia koskevassa sääntelyssä ei tehdä eroa sen suhteen, mistä ympäristötekijöistä on

⁶ Toimintasuunnitelman sivu 4.

14.10.2025

kyse, joten tämän selvityksen havainnot ja johtopäätökset voivat olla käyttökelpoisia myös muiden ekologisten tavoitteiden osalta.

3 Strategiat, toimintaohjelmat ja linjaukset

3.1 EU:n kiertotalouden toimintasuunnitelma ja Clean Industrial Deal

EU antoi ensimmäisen kiertotalouden toimintasuunnitelman jo vuonna 2015. Euroopan komissio hyväksyi tuoreimman kiertotalouden toimintasuunnitelman (Circular Economy Action Plan, CEAP) maaliskuussa 2020.⁷ CEAP on yksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman eli Euroopan kestävä kasvun ohjelman keskeisistä osatekijöistä. Kiertotalouteen siirtymisellä pyritään vähentämään luonnonvaroihin kohdistuvaa kulutusta ja luomaan kestävä talouskasvua. Siirtymä lineaaritaloudesta kiertotalouteen on myös ennakoedellytys EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiselle ja biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi. CEAP sisältää aloitteita, jotka koskevat tuotteiden koko elinkaarta. Se kohdistuu tuotteiden suunnitteluun, edistää kiertotalouden prosesseja, kannustaa kestävä kulutukseen ja pyrkii varmistamaan, että jätettä ehkäistään ja käytetyt resurssit pidetään EU:n taloudessa mahdollisimman pitkään.

Komission 26.2.2025 julkaisema puhtaan teollisen kehityksen ohjelma (Clean Industrial Deal)⁸ keskittyy erityisesti kolmeen yhtäaikaiseen haasteeseen: ilmastomuutokseen seurauksineen, kilpailukykyhaasteisiin ja Euroopan kriisinkeskeytyksen parantamiseen. Kiertotalous asetetaan ohjelmassa etusijalle, ja komission tavoitteena on vuoteen 2030 mennessä a) tehdä EU:sta maailman johtava alue kiertotaloudessa ja b) nostaa materiaalien kiertotalousaste nykyisestä 11,8 prosentista 24 prosenttiin. Julkiset hankinnat on tunnistettu keinoksi lisätä kysyntää kiertotalousratkaisuille.

Komissio on todennut kiertotalouden mahdollisuudet suuriksi seuraavilla, eniten luonnonvaroja käyttävillä aloilla: elektroniikka ja tieto- ja viestintätekniikka; akut ja ajoneuvot; pakkaukset, muovit ja tekstiilit; rakentaminen ja rakennukset; sekä elintarvikkeet, vesi ja ravintoaineet.⁹

EU on säätänyt osana Green Deal -ohjelmaa useita kestävyys- tai yritysvastuuseen liittyviä säädöksiä, joissa on julkisia hankintoja koskevia säännöksiä. Julkisten hankintojen ekologisia tavoitteita vuoteen 2035 valmistellaan ympäristöministeriössä valtioneuvoston periaatepäätökseksi.

3.2 Kiertotalouden strateginen ohjelma

Suomessa julkista sektoria on pyritty ohjaamaan kestäviin hankintoihin muun muassa valtioneuvoston periaatepäätöksillä, joista viimeisin on 30.3.2021

⁷ Edellä alaviitteessä 5 mainittu toimintasuunnitelma.

⁸ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, ”Puhtaan kehityksen ohjelmat: kilpailukykyyn ja vähähiilistämiseen tähtäävä yhteinen etenemissuunnitelma”. Bryssel 26.2.2025. Saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0085> (viitattu 11.9.2025).

⁹ Ks. EUR-Lex, Tiivistelmien sanasto, Kiertotalous. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/glossary/circular-economy.html> (viitattu 11.9.2025).

14.10.2025

annettu valtioneuvoston *periaatepäättös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta*.¹⁰

Kiertotalouden strategisen ohjelman mukaan julkinen sektori voi luoda kysyntää kestäville ratkaisuille, sillä se käyttää julkisiin hankintoihin noin 35 miljardia euroa vuodessa. Kuntien osuus hankinnoista on noin 20 miljardia euroa. Kansallisessa valtion ja kuntien yhteisessä hankintastrategiassa tavoitteena on, että julkiset hankinnat tukevat Suomen hiilineutraaliustavoitetta 2035 ja kiertotalouden toteuttamista.

Kiertotalouden strateginen ohjelma korostaa, että julkinen sektori voi edistää kestävyystavoitteiden saavuttamista merkittävästi käyttämällä ostovoimaansa sellaisten tavaroiden, palvelujen ja urakoiden hankkimiseen, joiden ympäristövaikutukset ovat muita pienemmät. Ohjelmassa nostetaan myös julkinen sektorin rooli uusien markkinoiden luojana ja edistäjänä.

Strategisen ohjelman mukaan siirtymä kiertotalouteen tarjoaa keinon vahvistaa Suomen vientivetoista taloutta ja työllisyyttä. Samalla se vähentää luonnonvarojen kulutusta sekä siitä aiheutuvia hiilidioksidipäästöjä ja muita ympäristövaikutuksia. Strateginen ohjelma korostaa, että kiertotaloudessa ei ole kyse ainoastaan taloudesta ja teknologisista ratkaisuista. Siirtymä hiilineutraaliin kiertotalouteen edellyttää *kokonaisvaltaista muutosta* sekä yhteiskunnan päätöksenteossa ja suunnittelussa että yritysten, kotitalouksien ja kuluttajien asenteissa ja käyttäytymisessä.

3.3 Julkisten hankintojen strategia

Kiertotaloussiirtymä on otettu huomioon julkisten hankintojen strategiassa. Vuonna 2020 julkaistun julkisten hankintojen strategian tahtotilana on, että Suomi olisi ekologisten hankintojen suunnannäyttäjä.¹¹

Strategiassa kehittämisen kärkinä ovat strateginen johtaminen sekä hankintataitojen edistäminen. Tietojohdaminen ja vaikuttavuuden arviointi tukevat strategista johtamista. Kehittämistyön keskiössä on toimivien ja laadukkaiden tuotteiden ja palveluiden hankkiminen siten, että kaikki osapuolet ovat osallisina prosessissa ja markkinat ovat elinvoimaiset. Julkisten hankintojen osana voidaan synnyttää myös innovaatioita. Näitä elementtejä kehittämällä voidaan hankinnoilla saavuttaa taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä.

Strategia sisältää kahdeksan strategista tahtotilaa ja 25 niitä konkretisoivaa tavoitetta. Strategian liitteenä 1 on ensivaiheen toimeenpanon kuvaus, joka sisältää 30 konkreettista toimenpidettä. Näistä vapaaehtoinen *Green Deal* -malli on mainittu keinona edistää kiertotalouden tavoitteita.

¹⁰ Edellä alaviitteessä 4 mainittu periaatepäättös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta. Kiertotalouden strateginen ohjelma on valmisteltu keskeisten ministeriöiden (YM, TEM, MMM, VM, LVM, OKM ja UM) ja tutkimuslaitosten (LUKE, SYKE, VATT, VTT) sekä Sitran ja Business Finlandin (BF) yhteistyönä. Ohjausryhmää on vetänyt työelämäprofessori Reijo Karhinen, ja käytännön valmistelusta on vastannut ympäristöministeriö yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Periaatepäättöstä edelsi kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa 13.6.2013 annettu valtioneuvoston periaatepäättös, jolla puolestaan korvattiin kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 8.4.2009 annettu valtioneuvoston periaatepäättös.

¹¹ Valtiovarainministeriö, Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162418> (viitattu 25.9.2025).

14.10.2025

Strategian liitteenä 2 on mittaristo, joka tekee näkyväksi tavoiteltavan systeemin muutoksen. Mittareiden avulla voidaan seurata strategian vaikutusta ja aikaansaatuja tuloksia sekä ohjata tulevia toimia ja resursseja.

Strategiassa on asetettu seuraavat ekologisen kestävyys tavoitteet:

1. Tuemme julkisilla hankinnoilla Suomen hiilineutraalisuustavoitetta 2035 ja kiertotalouden toteuttamista.
2. Tuemme luonnon monimuotoisuuden säilymistä hankintojen avulla.
3. Edistämme kestävä ruokajärjestelmää elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa ja käytämme kestävästi ja vastuullisesti tuotettuja elintarvikkeita.

Julkisten hankintojen strategian myötä hankintayksiköt saavat työnsä avuksi konkreettisia työkaluja.

Yhtenä mittarina edistymisestä on niiden hankintojen lukumäärä, jotka edistävät kiertotalouden tiekartan toteuttamista. Hankintailmoituslomakkeeseen onkin jo lisätty kysymys siitä, edistetäänkö hankinnalla kiertotaloutta.

3.4

Hallitusohjelman kirjaus ja Risto Murron kasvuraportti

Kiertotaloussiirtymä sisältyy myös Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jonka luvussa 7.6 ”Kiertotaloudella pidetään Suomen puhtaasta luonnosta huolta” on useita kiertotalouteen liittyviä kirjauksia. Kirjausten toteuttamiseen tarvitaan useita toimia, joista keskeinen on jätelain kokonaisuudistus eli kiertotalouslain säätäminen. Petteri Orpon hallitusohjelma sisältää kirjauksen siitä, että kiertotalous otetaan huomioon julkisissa hankinnoissa ja huolehditaan, että myös pk-yritykset voivat osallistua kiertotalouteen.

Pääministeri Petteri Orpo asetti syksyllä 2024 Kasvuriihi-hankkeen ideoimaan kestävä talouskasvua edistäviä toimenpiteitä. Työeläkevakuutusyhtiö Varman toimitusjohtaja Risto Murron johdolla toiminut työryhmä luovutti loppuraporttinsa pääministerille 28.2.2025. Raportissa ehdotettiin, että innovatiivisia julkisia hankintoja tulisi edelleen tukea kansallisesti keskitetyllä toiminnalla ja verkostoilla erityisesti liittyen kiertotalouden, puhtaan siirtymän ja digitalisaation innovaatioihin. Lisäksi tarvittaisiin selkeitä vastuutuksia (mukaan lukien kunta-sektori ja hyvinvointialueet), tavoitteita, kannustimia ja mittareita, joita seurataan säännöllisesti. Kustannuksiin liittyen tulisi huomioida mahdollisuuksien mukaan paremmin elinkaarikustannukset. Kasvuraportissa on esitetty kansallisen tason toimia markkinakasvun tukemiseksi kohdentamalla julkisen sektorin hankintoja mm. kiertotalousratkaisuihin.

4

Lainsäädäntökatsaus

4.1

Hankintalainsäädäntö mahdollistaa kiertotaloushankinnat

4.1.1

Ympäristötekijöiden huomioon ottaminen hankintalain mukaan

Hankintalainsäädännöllä on perinteisesti tavoiteltu julkisten varojen käytön tehostamista ja EU:n sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan varmistamista. Kadenkymmenen viime vuoden aikana hankintalainsäädäntöä on ryhdytty käyttämään myös muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden, kuten ympäristönsuojelun, sosiaalisten näkökohtien ja innovaatioiden, edistämiseen.

14.10.2025

Ympäristötekijöiden, kuten kiertotalousnäkökohtien, huomioon ottaminen on jo nykyisen hankintalainsäädännön nojalla mahdollista useassa hankintamenettelyn vaiheessa, kuten soveltuvuusvaatimuksissa, hankinnan kohteelle asetettavissa vähimmäisvaatimuksissa, hankinnan kohteen määrittelyssä, tarjousten vertailuperusteissa tai hankintasopimuksessa. Edellytyksenä on, että kyseisellä vaatimuksella on yhteys hankinnan kohteeseen jossakin sen elinkaaren vaiheessa.

Kestävyyssnäkökohdat on kirjattu hankintalain tavoitteisiin, jotka on määritelty lain 2 §:ssä. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimensa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintalaki kannustaa jo nykyisessä muodossaan ottamaan hankinnoissa huomioon ympäristötekijöitä, kuten kiertotalousnäkökohdat.

Nykyinen hankintalainsäädäntö ei edellytä hankintayksiköiltä markkinoiden kartoittamista etukäteen. Hankintalain 65 §:n mukaan hankintayksikkö voi kuitenkin ennen hankintamenettelyn aloittamista tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan. Tässä kohtaa voidaan selvittää se, onko hankinnalle aito tarve, voidaanko tavarán sijaan ostaa palvelua, miten kiertäysmateriaalia voidaan hankinnassa hyödyntää ja millaista käyttöikää tilattavalta tuotteelta voidaan edellyttää. On kuitenkin huolehdittava siitä, ettei markkinakartoituksella ja -vuoropuhelulla vääristetä kilpailua tai syrjitä toimittajia.

Riippumatta siitä, järjestääkö hankintayksikkö markkinakartoitusta, hankinnan suunnittelu on joka tapauksessa keskeinen vaihe kiertotalousnäkökohtien ja muiden ympäristötekijöiden huomioon ottamisen näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että hankintalain systematiikassa hankintayksiköllä on hyvin rajalliset mahdollisuudet tehdä muutoksia tarjousasiakirjoihin enää hankintailmoituksen julkaisun jälkeen.

Soveltuvuusvaatimuksilla voidaan poissulkea tarjoaja, joka on rikkonut tiettyjä Suomen lainsäädännöstä tai kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita. Soveltuvuusvaatimuksena voi olla myös hankintalain 90 §:ssä tarkoitettu vaatimus ympäristöasioiden hallintajärjestelmästä.

Hankintalain 81 §:n hankinnanvaraisia poissulkemisperusteita voidaan käyttää ympäristönäkökohtien huomioimiseksi. Hankintalain 81 §:n 1 momentin 3 kohdassa todetaan, että tarjoaja voidaan poissulkea, jos ammattitoiminnassa on vakava virhe, jonka hankintayksikkö voi näyttää toteen. Lisäksi tarjoaja voidaan poissulkea ympäristövelvoitteen rikkomisen vuoksi 81 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella, jos hankintayksikkö voi osoittaa rikkomuksen tapahtuneen.

Hankintalaki ei rajoita hankintayksikön mahdollisuuksia määritellä hankinnan kohde siten, että siinä huomioidaan ympäristönäkökohdat. Hankinnassa noudatettavat yleiset periaatteet kuten avoimuus, tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu ja suhteellisuus on kuitenkin huomioitava myös asettaessa kiertotalouteen liittyviä vaatimuksia. Hankintalain 71 §:n mukaan määritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa.

14.10.2025

Teknisissä eritelmissä voidaan asettaa vähimmäisvaatimuksia, jotka tarjouksen on toteutettava, jotta se voidaan hyväksyä. Tällainen pakollinen vaatimus voi kohdistua esimerkiksi energiatehokkuusluokkaan tai ympäristömerkin vaatimuksiin. Lain 72 §:n mukaan hankinnan kohteen kuvaamisessa voidaan käyttää apuna myös ympäristöominaisuuksiin liittyviä merkkejä. Hankintayksikkö voi todeta tietyn merkin todistukseksi siitä, että hankinnan kohde täyttää vaaditut ympäristökriteerit. Hankintayksikön on kuitenkin sallittava myös muut tavat kriteerien täyttymisen osoittamiseksi, esimerkiksi muiden vastaavien merkkien käyttö.

Ympäristötekijöitä voidaan sisällyttää myös tarjousten vertailuperusteisiin. Hankintalain 93 §:n 2 momentin mukaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnassa hankintayksikkö voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaaliin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin missä tahansa elinkaaren vaiheessa. Hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena voidaan lain 95 §:n mukaan käyttää elinkaarikustannuksia.

Hankintalain 98 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimuksen toteuttamiselle ympäristötekijöihin liittyviä erityisehtoja edellyttäen, että ehdot liittyvät hankinnan kohteeseen jossakin elinkaaren vaiheessa.

Myös erityisalojen hankintalakia sovellettaessa ympäristötekijät voidaan ottaa vastaavalla tavalla huomioon.

Hankintayksiköllä on käytännössä runsaasti harkintavaltaa sen suhteen, asetaako se ympäristöön, kuten kiertotalouteen, liittyviä vaatimuksia, vertailukriteerejä tai ehtoja.

Hankintadirektiivi 2014/24/EU on luonteeltaan vähimmäisdirektiivi, mikä tarkoittaa, että se asettaa jäsenvaltioille vähimmäisvaatimukset, mutta jättää tilaa kansalliselle sääntelylle, joka voi olla tiukempaa.¹² Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin varmistaa, että tiukemmat kansalliset säännökset eivät loukkaa yleisiä EU-oikeudellisia periaatteita, kuten tasapuolisen kohtelun, syrjimättömyyden, avoimuuden ja suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia.

4.1.2 Vireillä oleva hankintalakiuudistus

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti helmikuussa 2024 työryhmän, joka on valmisteellut hankintalainsäädännön uudistusta. Työryhmä luovutti hallituksen esityksen muotoon laaditun mietintönsä ministeriölle 8.1.2025. Tämän selvityksen valmistumiseen mennessä hallituksen esitystä ei ole annettu.

Mietinnössä ehdotetaan, että hankintalain tavoitteissa korostettaisiin ekologista, sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä. Mietinnössä ei kuitenkaan tehdä konkreettisia pykäläehdotuksia lukuun ottamatta pakollisten poissuljentaperusteiden laajentamista tiettyihin ympäristöriskoihin.¹³

¹² Asia on todettu mm. komission verkkosivustolla seuraavasti: "To create a level playing field for businesses across Europe, EU law sets out minimum harmonised public procurement rules. These rules govern the way public authorities and certain public utility operators purchase goods, works and services." Saatavilla osoitteessa https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en (viitattu 25.9.2025).

¹³ Mietinnössä ehdotetaan pakollista poissuljentaa tiettyjen ympäristöriskosten johdosta: törkeä ympäristön turmeleminen ja törkeä luonnonsuojelurikos.

14.10.2025

Mietinnön mukaan yksi mahdollisista uudistuksista liittyy markkinakartoituksen ja hankinnan huolellisen valmistelun edistämiseen. Tästä voi olla ilmeisiä hyötyjä myös kiertotalousaspektien huomioon ottamisessa.

Markkinakartoituksen toteuttaminen tulisi mietinnön mukaan pakolliseksi yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. Sitä pienemmissä hankinnoissa se olisi mietinnön mukaan edelleen vapaaehtoista, mutta sen käyttöä hankinnan huolellisessa suunnittelussa korostettaisiin. Markkinakartoitus voisi koskea joko yhtä hankintaa tai samassa yhteydessä voitaisiin toteuttaa useampaa hankintaa koskeva analyysi tai markkinatarjonnan selvittäminen. Markkinakartoitus tai yksityiskohtaisempi markkinavuoropuhelu voisivat koskea esimerkiksi hankinnan kohteeseen, toteutustapaan, hankintamalliin sekä sopimusehtoihin liittyviä seikkoja.

Työryhmän esitys oli lausuntokierroksella 15.1.–11.3.2025, ja lausuntoja saatiin yhteensä yli kuusisataa. Lausuntoyhteenveto julkaistiin 21.5.2025. Valtaosa lausunnonantajista – niin hyvinvointialueet, kunnat, sidosyksiköt kuin yrityksetkin – suhtautui periaatteessa myönteisesti markkinakartoitukseen: useimmat pitivät sitä hyödyllisenä työkaluna, mutta etenkin hankintayksiköt suhtautuivat kriittisesti sen pakollisuuteen.

Lakiesityksen on tarkoitus edetä eduskunnan käsiteltäväksi loppuvuodesta 2025.

4.1.3 Vireillä oleva hankintadirektiiviudistus

Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti komission poliittisissa suuntaviivoissa (2024–2029), että julkisia hankintoja koskevia EU-direktiivejä tarkistetaan.¹⁴ Uudistustyön pohjaksi järjestettiin joulukuun 2024 ja maaliskuun 2025 välisenä aikana julkinen kuuleminen,¹⁵ johon saatiin yhteensä 733 vastausta.¹⁶ Komission on tarkoitus antaa lainsäädäntöehdotuksensa vuoteen 2026 mennessä.¹⁷ On mahdollista, että osana lainsäädäntöehdotusta pyritään vahvistamaan ympäristökriteerien (Green Public Procurement) käyttöä julkisissa hankinnoissa. Hankintadirektiiviudistuksessa yhtenä teemana on julkisten hankintojen entistä strategisempi käyttö.

4.1.4 EU:n Green Public Procurement -kriteerit

Julkisiin hankintoihin käytetään EU:ssa vuosittain noin 14 prosenttia bruttokansantuotteesta (noin 2 biljoonaa euroa).¹⁸ Euroopan unionissa on jo pitkään korostettu, että julkisen sektorin tulisi hyödyntää julkisia hankintoja työllisyyden, kasvun ja investointien vauhdittamiseksi¹⁹ ja että julkisilla hankinnoilla voidaan

¹⁴ Ursula von der Leyen, ”Euroopan valinta. Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2024–2029” (Strasbourg 18.7.2024), s. 15. Saatavilla osoitteessa https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_file?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_file.pdf (viitattu 29.8.2025).

¹⁵ Ks. Euroopan komission verkkosivu https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Public-procurement-directives-evaluation_en (viitattu 10.10.2025).

¹⁶ European Commission, Factsheet, Public Procurement Directives consultation: what did the Factual Summary report reveal?, s. 1. Saatavilla osoitteessa <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/system/files/2025-07/PBC-FACTSHEET.pdf> (viitattu 29.8.2025).

¹⁷ Edellä alaviitteessä 16 mainittu Factsheet, s. 2 (”... the Commission will... submit a legislative proposal by 2026”).

¹⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen julkaisu, Erityiskertomus 28/2023: Julkiset hankinnat EU:ssa (saatavilla osoitteessa <http://eca.europa.eu/fi/publications?ref=SR-2023-28>, viitattu 3.9.2025).

¹⁹ Euroopan komissio, Public procurement. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en (viitattu 3.9.2025).

14.10.2025

muokata kulutus- ja tuotantotapoja.²⁰ Useissa EU:n viimeaikaisissa säädöksissä todetaan, että ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttaminen edellyttää ympäristöystävällisiä julkisia hankintoja.²¹

Osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa (EU Green Deal)²² Euroopan komissio julkisti maaliskuussa 2020 kiertotalouden toimintasuunnitelman,²³ jonka liitteessä muun muassa ehdotettiin, että vuonna 2021 otettaisiin käyttöön ympäristöystävällisiä julkisia hankintoja koskevat pakolliset kriteerit ja tavoitteet. Näistä ”vihreiden julkisten hankintojen kriteereistä” käytetään englanninkielisestä Green Public Procurement -käsitteestä juontuvaa nimitystä ”GPP-kriteerit”. Yksi GPP-kriteereissä huomioituista näkökohdista on kiertotalous. Tois-taiseksi komissio on laatinut lähinnä vapaaehtoisia GPP-kriteeristöjä eri tuote-ryhmille.²⁴ GPP-kriteerejä on saatavilla lukuisille tuoteryhmille: näitä ovat teks-tiilit, maantiekuljetukset, katuvalaistus ja liikennevalot, teiden suunnittelu, ra-kentaminen ja kunnossapito, julkisten tilojen kunnossapito, maalit, lakat ja tie-merkinnät, toimistorakennusten suunnittelu, rakentaminen ja hallinta, kuvan-tamislaitteet, kulutustarvikkeet ja tulostuspalvelut, ruokapalvelut ja -automaatit, sähkö, datakeskukset, palvelinsalit ja pilvipalvelut, tietokoneet, näytöt, tabletit ja älypuhelimet, puhdistustuotteet ja siivouspalvelut sekä huonekalut.

Vapaaehtoisten kriteerien lisäksi useille toimialoille tai tuoteryhmille on lähivuo-sina tulossa ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevia pakollisia vähim-mäisvaatimuksia, joista on tarkoitus säätää sektorikohtaisten EU-asetusten no-jalla annettavissa teknisissä asetuksissa. Muun muassa pakkaus- ja pakkausjäte-asetukseen,²⁵ ekosuunnitteluasetukseen,²⁶ rakennustuoteasetukseen²⁷ ja net-tonollateknologia-asetukseen²⁸ sisältyy säännös, jossa komissio valtuutetaan an-tamaan delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä, joilla varsinaista asetusta täydennetään vahvistamalla sen soveltamisalaa koskevat pakolliset vä-himmäistason ympäristökestävyysvaatimukset.²⁹ Tätä selvitystä kirjoitettaessa näitä komission säädöksiä ei toistaiseksi ole vielä annettu. Nettonollateknologia-asetukseen liittyvän täytäntöönpanosäädöksen luonnos on tämän selvityksen

²⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat. KOM(2008) 400 lopullinen, 16.7.2008. Saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DCo400> (viitattu 19.9.2025).

²¹ Ks. esim. pakkauksista ja pakkausjätteestä, asetuksen (EU) 2019/1020 ja direktiivin (EU) 2019/904 muuttamisesta sekä direktiivin 94/62/EY kumoamisesta 19.12.2024 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2025/40 (pakkaus- ja pakkausjäte-asetus) johdanto-osan 173 perustelukappale tai rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisesta ja ase-tuksen (EU) N:o 305/2011 kumoamisesta 27.11.2024 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/3110 (rakennus-tuoteasetus) johdanto-osan 98 perustelukappale.

²² Euroopan komissio, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-green-deal/> (viitattu 3.9.2025).

²³ Edellä alaviitteessä 5 mainittu toimintasuunnitelma.

²⁴ Ks. Euroopan komissio, Green Public Procurement Criteria and Requirements – Voluntary Criteria. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en#voluntary-criteria (viitattu 29.8.2025). Esimerkiksi tietokoneille, monitoreille, taulutietokoneille ja älypuhelimille laadittu kriteeristö on saatavilla osoi-teessa <https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/1e7368a5-fe62-4433-8085-c3f24ea40ef0/details> (viitattu 29.8.2025).

²⁵ Edellä alaviitteessä 21 mainittu pakkausjäteasetus.

²⁶ Kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista, direktiivin (EU) 2020/1828 ja asetuksen (EU) 2023/1542 muuttamisesta sekä direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta 13.6.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1781 (ekosuunnitteluasetus).

²⁷ Edellä alaviitteessä 21 mainittu rakennustuoteasetus.

²⁸ Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehiksestä ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta 13.6.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1735 (nettonollateknologia-asetus).

²⁹ Ks. esim. edellä alaviitteessä 21 mainitun rakennustuoteasetuksen 83 artiklan 1 kohta ja edellä alaviitteessä 21 mainitun pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen 63 artikla.

14.10.2025

luovutushetkellä kommentoitavana.³⁰ Komissio on myös laatinut oppaan kierto-
taloushankintoihin.³¹

4.1.5 Käytännön ohjeistusta kiertotaloushankintoihin

- Ympäristöystävällisiin julkisiin hankintoihin ja kiertotaloushankintoihin on jo tällä hetkellä saatavilla runsaasti tukea ja ohjeistusta, mutta ohjeistus ei ole kokonaisuudessaan saatavilla keskitetysti. Tämä on luonnollinen seuraus siitä, ettei Suomessa ole yhtä tahoa, joka vastaisi julkisten hankintojen kehittämisestä, neuvonnasta ja viranomaistehtävistä, ympäristönäkökohdat mukaan luettuina. Monessa muussa EU-maassa näistä tehtävistä vastaa yksi viranomainen, esimerkkinä Ruotsin Upphandlingsmyndigheten. Käytännön tukea kestävien hankintojen toteutukseen on ollut saatavilla muun muassa hiljattain lakkautetun KEINO-osaamisverkoston kautta.
- Motiva Oy ylläpitää esimerkiksi kriteeripankkia, josta voi hakea julkisiin hankintoihin sovellettavia vastuullisuuskriteerejä hankittavan tuotteen tai palvelun sekä hankinnassa huomioitavan vastuullisuustavoitteen perusteella. Vastuullisuuskriteerien lisäksi palvelusta löytyy tietoa eri tuotteiden ja palveluiden ympäristövaikutuksista.³²
- Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman kautta on saatavilla laaja kattaus hankintayksiköille suunnattua ohjeistusta.
- Ympäristöministeriö on laatinut ohjeita ja julkaisuja kestävästä hankinnoista.
- Työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut oppaan vastuullisista julkisista hankinnoista.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö tarjoaa hankintayksiköille neuvontaa ja neuvontayksikön sivuilta löytyy runsaasti ohjeita.
- Kiertotalous-Suomi-verkostoa kehitetään yhdessä kiertotalouden toimijoiden kanssa. Motiva Oy ja Suomen ympäristökeskus (Syke) koordinoivat toimintaa ja sitä rahoittaa ympäristöministeriö.
- Sitran laatima Suomen kiertotalouden tiekartta sisältää myös julkisia hankintoja koskevia näkökohtia.

³⁰ Ks. Euroopan komissio, Public procurement of clean technologies – minimum requirements on environmental sustainability. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14467-Public-procurement-of-clean-technologies-minimum-requirements-on-environmental-sustainability_en (viitattu 9.10.2025).

³¹ European Commission, Public Procurement for a Circular Economy – Good Practice and Guidance 2017. Saatavilla osoitteessa <https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/e745f67b-8c28-4174-a26a-2099b7b17789/details> (viitattu 7.10.2025).

³² Kriteeripankki on saatavilla osoitteessa www.kriteeripankki.fi (viitattu 11.9.2025).

14.10.2025

- Circwaste – Kohti kiertotaloutta -hankkeen puitteissa julkaistu Kiertotaloushankintojen käsikirja antaa käytännön ohjeita kiertotaloushankintojen tekemiseen.³³
- Green Building Council on koostanut oppaan kiertotalousnäkökulmien huomioimiseksi rakennushankkeissa.
- Kiertotaloutta edistetään useissa alueellisissa yhteistyöverkostoissa.
- HILMI-hankkeen (Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa – lainsäädäntö ja mittaaminen)³⁴ loppuraportissa³⁵ on jo selvitetty, miten lainsäädäntöä ja muita ohjauskeinoja tulisi kehittää ja miten hankintojen toteutumista tulisi seurata ja mitata, jotta julkisten hankintojen hiili- ja ympäristöjalanjälkeä voitaisiin pienentää kustannustehokkaasti.³⁶
- KIRI-hankkeessa (Kestävien ja innovatiivisten hankintojen riskien jakaminen)³⁷ tutkittiin kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen riskejä ja niiden jakamista, ja selvityksessä otettiin huomioon myös kiertotalousaspekteja. Uusien ratkaisujen käyttöönottoon liittyy useita epävarmuuksia, jotka tekevät innovatiivisten hankintojen riskit tavanomaisia hankintoja korkeammiksi.³⁸

4.2 Julkisiin hankintoihin vaikuttava kestävyys sääntely hankintalainsäädännön ulkopuolella

4.2.1 Johdanto

Hankintalaki itsessään on lähinnä julkisissa hankinnoissa noudatettavia menettelyjä koskeva laki, kun taas hankinnan kohdetta koskeva sääntely perustuu tuote- ja sektorikohtaiseen lainsäädäntöön.

Julkisiin hankintoihin vaikuttavia ympäristökestävyyttä koskevia vaatimuksia on sisällytetty useisiin eri tuote- ja sektorikohtaisiin säädöksiin. Tässä luvussa luodaan yleiskatsaus tähän lainsäädäntöön. Alla oleva katsaus pyrkii kattamaan tätä selvitystä kirjoitettaessa voimassa olevan lainsäädännön siltä osin kuin ympäristökestävyyttä koskevia vaatimuksia asetetaan nimenomaisesti sovellettavaksi julkisissa hankinnoissa.

³³ Katriina Alhola – Sonja Lankiniemi – Milla Popova – Hannamaria Yliruusi, Circwaste – Materiaalit kierto. Kiertotaloushankintojen käsikirja. Helsinki 2022. Saatavilla osoitteessa https://issuu.com/suomenymparistokeskus/docs/circwaste_kiertotaloushankintojen_kasikirja_18.5.?fr=sNTBjZDQyODg3NjA (viitattu 25.9.2025).

³⁴ Ks. hankkeen esittely osoitteessa <https://tietokayttoon.fi/-/hiili-ja-ymparistojalanjalki-hankinnoissa-lainsaadanto-ja-mittaaminen-hilmi-> (viitattu 11.9.2025).

³⁵ Saatavilla osoitteessa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162672/VNTEAS_2021_2.pdf (viitattu 11.9.2025).

³⁶ Sara-Tuuli Siiskonen – Katriina Alhola – Ari Nissinen, Vähähiiliset julkiset hankinnat, Keinoja ja mahdollisuuksia päästövähennyksiin. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 29/2022. Saatavilla osoitteessa <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/ee3c3cb1-b6cd-453f-a604-197fa5e8deef/content> (viitattu 25.9.2025).

³⁷ Ks. hankkeen esittely osoitteessa <https://tietokayttoon.fi/-/kestavien-ja-innovatiivisten-hankintojen-riskien-jakaminen-kiri-> (viitattu 11.9.2025).

³⁸ KIRI-hankkeen loppuraportti, s. 4 (saatavilla osoitteessa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164086/VNTEAS_2022_36.pdf, viitattu 11.9.2025).

14.10.2025

Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty ympäristönsuojeluun liittyvät säädökset, kuten ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja ilmastolaki (423/2022), joilla on välillisiä vaikutuksia julkisiin hankintoihin.

4.2.2 Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (740/2021)

Lakia sovelletaan EU-kynnysarvot ylittäviin sopimuksiin, jotka koskevat ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintoja.

Laki velvoittaa hankintayksiköt varmistamaan, että nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuus niiden tekemissä ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoissa ylittää vähintään tietyn rajan. Osuuksia tarkastellaan kahden hankinta-ajanjakson osalta: ensimmäinen näistä on 2.8.2021–31.12.2025 ja toinen 1.1.2026–31.10.2030. Esimerkiksi henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen osalta lain 9 §:ssä edellytetään, että ensimmäisellä ja toisella hankinta-ajanjaksolla ajoneuvohankintoina hankittujen ja liikennepalveluhankintoina hankittujen palveluiden toteuttamiseen käytettyjen henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä vähintään 38,5 prosenttia on lain 6 §:ssä määritellyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja. Soveltamisalaa koskevista poikkeuksista säädetään lain 2 §:ssä: muun muassa ambulanssit, hälytysajoneuvot ja poliisin ajoneuvot on pääsääntöisesti rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle.

4.2.3 Energiatehokkuuslaki (1429/2014)

Energiatehokkuusdirektiivin (EU) 2023/1791 edellyttämät muutokset tulee saat-
taa kansallisesti voimaan 11.10.2025 mennessä. Direktiiviin perustuva hallituksen esitys laeiksi energiatehokkuuslain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta annettiin eduskunnalle 11.9.2025. Julkisten hankintojen osalta esityksessä todetaan muun muassa, että muutetussa energiatehokkuuslaissa säädettävät julkisten hankintojen energiatehokkuusvaatimukset koskisivat EU-kynnysarvot ylittäviä tuote-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja. Velvoite laajenisi keskuhallinnon viranomaisista koskemaan kaikkia hankintaviranomaisia ja -yksiköitä, ja siitä voisi poiketa vain, jos veloitteen mukainen hankinta ei ole teknisesti toteuttavissa. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa olisi lisäksi sovellettava energiatehokkuus ensin -periaatetta.³⁹ Esitys toisi muutoksia myös eräisiin muihin energiatehokkuuslain energiatehokkaita julkisia hankintoja koskeviin velvoitteisiin (lain 5 a luku).⁴⁰

4.2.4 Rakentamislaki (751/2023) ja rakennusten energiatehokkuudesta annettu direktiivi 2024/1275

Rakentamislain 38 §:n mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että uusi rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi. Velvoite tulee voimaan 1.1.2026 ja koskee myös julkisia hankintayksiköitä niiden hankkiessa rakennusurakoita. Rakentamislain 5 § määrittelee rakentamisen ohjauksen lähtökohdat. Rakentamisen on mm. hillittävä ilmastonmuutosta perustumalla elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, energiatehokkaisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kiertotaloutta edistäviin ratkaisuihin.

³⁹ HE 85/2025 vp, s. 1.

⁴⁰ HE 85/2025 vp, s. 35–37.

14.10.2025

Rakennusten energiatehokkuudesta annettu direktiivi 2024/1275 asettaa julkisten tahojen rakentamiselle vielä tiukempia vaatimuksia. 1.1.2028 alkaen julkisen sektorin omistuksessa olevien uusien rakennusten on oltava päästöttömiä. Direktiivin vaatimukset on vielä saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä merkitsee todennäköisesti muutoksia rakentamislakiin.

4.2.5 Jätelaki (646/2011)

Jätelakia sovelletaan eräin rajauksin jätteeseen, jätehuoltoon ja roskaantumiseen sekä tuotteisiin ja toimintaan, joista syntyy jätettä. Julkisen hankintayksikön tulee ottaa huomioon jätelain ja jätteistä annetun asetuksen mukaiset vaatimukset jätehuoltopalvelujensa hankinnassa ja jätteidensä käsittelyssä.

4.2.6 Akkuasetus ((EU) 2023/1542)

Akkuasetusta sovelletaan kaikkiin akku- ja paristoluokkiin riippumatta niiden muodosta, tilavuudesta, painosta, rakenteesta, materiaaliakoostumuksesta, kemiallisesta koostumuksesta, käytöstä tai tarkoituksesta.⁴¹

Asetuksen 85 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kun hankintaviranomaiset tai muut hankintayksiköt hankkivat akkuja tai paristoja tai näillä varustettuja tuotteita, niiden on otettava huomioon kyseisten akkujen ja paristojen koko elinkaaren aikaiset ympäristövaikutukset. Saman artiklan 3 kohdassa komissio valtuutetaan antamaan asiasta tarkempia säännöksiä delegoitujen asetusten muodossa.

4.2.7 Ekosuunnitteluasetus ((EU) 2024/1781)

Ekosuunnitteluasetusta sovelletaan lähes kaikkiin fyysisiin tavaroihin tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.⁴² Ekosuunnitteluasetuksen tarkoituksena on tukea tuotteiden suunnittelua niin, että ne ovat muun muassa mahdollisimman kestäviä, korjattavia, kierrätettäviä ja uudelleenkäytettäviä.⁴³

Asetuksen 65 artiklan mukaan hankintaviranomaisten ja yksiköiden on hankintasopimuksia tehdessään noudatettava kyseisen asetuksen nojalla annettavissa delegoiduissa säädöksissä vahvistettuja vähimmäisvaatimuksia, jotka komissio voi täytäntöönpanosäädöksillä asettaa teknisten eritelmien, sopimuksen tekoprosusteiden, sopimuksen täyttämistä koskevien ehtojen tai tavoitteiden muodossa.⁴⁴

4.2.8 Nettonollateknologia-asetus ((EU) 2024/1735)

Asetusta sovelletaan nettonollateknologioihin, joilla tarkoitetaan erilaisia uusiutuvan energian teknologioita, kuten aurinko-, maatuuli-, vety-, vesivoima- ja

⁴¹ Asetuksen 1 artiklan 5 kohdan mukaan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät akut ja paristot, jotka on yhdistetty tai erityisesti suunniteltu yhdistettäväksi jäsenvaltioiden olennaisten turvallisuusasetusten turvaamiseen liittyviin laitteisiin, aseisiin, ammuksiin ja sotatarvikkeisiin, lukuun ottamatta tuotteita, joita ei ole tarkoitettu käytettäväksi erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin, ja laitteisiin, jotka on suunniteltu avaruuteen lähetettäväksi.

⁴² Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät elintarvikkeet, rehut, lääkkeet, eläinlääkkeet, elävät kasvit, eläimet ja mikro-organismit, ihmisperäiset tuotteet, kasvi- ja eläinperäiset tuotteet, jotka liittyvät suoraan niiden tulevaan lisääntymiseen, sekä tiettyjen ajoneuvojen tietyt tuoteominaisuudet.

⁴³ Ks. asetuksen johdanto-osan 23 perustelukappale ja 5 artikla.

⁴⁴ Asetuksen 65 artiklan 1–3 kohta.

14.10.2025

sähköverkkoteknologioita. Asetuksen tavoitteena on edistää nettonollateknologioiden tuotantokapasiteettia EU:ssa.

Julkisiin hankintamenettelyihin asetus vaikuttaa silloin, kun hankinnan kohteena ovat asetuksessa tarkoitettut nettonollateknologiat. Asetuksen 25 artiklan mukaan hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden on tällaisissa hankintamenettelyissä sovellettava ympäristökestävyyttä koskevia pakollisia vähimmäisvaatimuksia, jotka vahvistetaan erikseen säädettävissä täytäntöönpanosäädöksissä.⁴⁵ Lisäksi tällaisiin hankintoihin on lisättävä tiettyjä muita kriteerejä, kuten häiriönsietokykyä koskeva kriteeri ja valinnainen lisäkriteeri.

4.2.9 Kriittisten raaka-aineiden asetus ((EU) 2024/1252)

Kriittisten raaka-aineiden asetusta (CRMA) sovelletaan kriittisiin raaka-aineisiin, jotka on lueteltu asetuksen liitteessä II olevassa 1 jaksossa. Kriittisinä raaka-aineina pidetään tiettyjä muuhun kuin energia- tai maatalouskäyttöön tarvittavia raaka-aineita, jotka ovat taloudellisesti erittäin merkittäviä ja joihin kohdistuu suuri toimitusvarmuuteen liittyvä riski usein siksi, että niiden tarjonta keskittyy pieneen määrään kolmansia maita. Koska monet tällaisista kriittisistä raaka-aineista ovat avainasemassa vihreän ja digitaalisen siirtymän toteuttamisessa ja kun otetaan huomioon niiden käyttö puolustus-, ilmailu- ja avaruusalalan sovelluksissa, niiden kysyntä todennäköisesti moninkertaistuu lähivuosikymmeninä. Samalla kasvaa toimitushäiriöiden riski, kun geopoliittiset jännitteet kasvavat ja luonnonvaroista käydään kilpailua. Jos kriittisten raaka-aineiden kysynnän kasvua ei hallita asianmukaisesti, sillä voi olla myös ympäristöön ja yhteiskuntaan kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia. Muun muassa näistä syistä Euroopan unionissa on pidetty välttämättömänä luoda yhteiset puitteet, joilla varmistetaan kriittisten raaka-aineiden turvattu ja kestävä tarjonta ja turvataan unionin taloudellinen häiriönsietokyky ja avoin strateginen riippumattomuus.⁴⁶

Asetus ei suoranaisesti velvoita julkisia hankintayksiköitä. Sen 26 artiklan 1 kohdan d alakohdassa kuitenkin säädetään, että kunkin jäsenvaltion on arviolta vuoden 2027 loppuun mennessä⁴⁷ hyväksyttävä ja pantava täytäntöön kansalliset ohjelmat, jotka sisältävät sellaisia toimenpiteitä, tai sisällytettävä kansallisiin ohjelmiin sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on lisätä kriittisten uusioraaka-aineiden käyttöä muun muassa ottamalla kierrätetty raaka-aine huomioon julkisiin hankintoihin liittyvissä myöntämisperusteissa.

4.2.10 Pakkaus- ja pakkausjäteasetus ((EU) 2025/40)

Pakkaus- ja pakkausjäteasetusta sovelletaan kaikkiin pakkauksiin riippumatta käytetystä materiaalista sekä kaikkeen pakkausjätteeseen riippumatta siitä, käytetäänkö tällaisia pakkauksia tai syntykö tällainen pakkausjätettä

⁴⁵ Luonnos täytäntöönpanosäädökseksi, jossa ympäristökestävyyttä koskevat pakolliset vähimmäisvaatimukset vahvistetaan, on tämän selvityksen valmistuessa vielä kommentoitavana (ks. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14467-Public-procurement-of-clean-technologies-minimum-requirements-on-environmental-sustainability_en, viitattu 10.9.2025).

⁴⁶ Kriittisten raaka-aineiden asetuksen johdanto-osan ensimmäinen ja neljäs perustelukappale.

⁴⁷ Asetuksen 26 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan ”viimeistään kahden vuoden kuluttua 7 kohdassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädöksen voimaantulopäivästä”. Kyseinen täytäntöönpanosäädös on viivästynyt. Siitä on laadittu luonnos, joka oli kuulemiskierroksella 27.6–25.7.2025, mutta lopullisen täytäntöönpanosäädöksen ajankohdasta ei ole saatavilla tietoa. Komission verkkosivustolla on edelleen vanha tieto, jonka mukaan täytäntöönpanosäädös oli suunnitella vuoden 2025 toiselle neljännekselle, mutta tämä ei toteutunut. (Ks. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14677-Critical-raw-materials-products-components-and-waste-streams-with-a-high-potential-to-recover-critical-raw-materials_en, viitattu 10.9.2025.)

14.10.2025

teollisuudessa, muussa valmistuksessa, vähittäiskaupassa tai jakelussa, toimitoissa, palvelujen tarjoamisessa tai kotitalouksissa.

Asetuksen X luku koskee otsikkonsa mukaisesti ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja. Siihen sisältyvässä 63 artiklassa todetaan, että ympäristön kannalta kestävien pakkausten kysynnän ja tarjonnan edistämiseksi komissio hyväksyy helmikuuhun 2030 mennessä täytäntöönpanosäädöksiä, joissa määritetään pakolliset vähimmäisvaatimukset sellaisille hankintasopimuksille, joissa pakkausten tai pakattujen tuotteiden osuus on yli 30 prosenttia sopimuksen ennakoidusta arvosta.

4.2.11 Rakennustuoteasetus ((EU) 2024/3110)

Rakennustuoteasetusta sovelletaan rakennustuotteisiin, mukaan lukien käytetyt tuotteet, ja tiettyihin osiin ja materiaaleihin. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kiinteästi rakennuksiin tai rakennelmiin asennetut hissit sekä liukuportaat ja niiden komponentit.

Asetuksen 83 artiklan 1 kohdan ja 89 artiklan 2 kohdan mukaan komissiolle siirretään 7.1.2025 alkaen viiden vuoden ajaksi valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla muun muassa täsmennetään rakennustuotteita koskevat pakolliset vähimmäistason ympäristökestävyysvaatimukset. Asetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaan hankintaviranomaisten ja -yksiköiden on EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa sovellettava näitä delegoiduissa säädöksissä vahvistettuja vaatimuksia silloin, kun sopimukset edellyttävät rakennustuotteiden vähimmäistason ympäristökestävyyteen liittyvää suoritustasoa niiden yhdenmukaistettujen teknisten eritelmien soveltamisalaan kuuluvien perusominaisuuksien osalta. Tämä ei kuitenkaan estä hankintaviranomaisia ja -yksiköitä vahvistamasta kunnianhimoisempia tai muita ympäristökestävyysvaatimuksia.

4.2.12 Raskaiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästönormien tiukentamista koskeva asetus ((EU) 2019/1242, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2024/1610)

Asetusta sovelletaan uusiin raskaisiin hyötyajoneuvoihin, jotka on määritelty tarkemmin asetuksen 2 artiklassa.

Julkisia hankintoja asetus koskee lähinnä uusien nollapäästöisten kaupunkiliikenteen linja-autojen osalta. Hankintayksiköitä kannustetaan käyttämään asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa julkisissa hankintamenettelyissään ympäristökestävyyttä valintaperusteena tai teknisiin eritelmiin liittyvänä perusteena: asetuksen perusteella hankittujen kaupunkiliikenteen linja-autojen ympäristökestävyyden arvioinnissa hankintayksiköt voisivat ottaa huomioon erilaisia ilmastoon ja ympäristöön vaikuttavia tekijöitä, kuten korjauksen ja kunnossapidon helppous, kierrätyksen helppous ja laatu taikka käytettyjen komponenttien sisällyttäminen tuotteeseen.⁴⁸

Asetuksen 3 e artiklassa säädetään lisäksi kaupunkiliikenteen linja-autojen kesävien ja häiriönsietokykyisten toimitusketjujen varmistamisesta julkisten hankintamenettelyjen avulla.

⁴⁸ Asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappale.

14.10.2025

4.2.13 Metsäkatoasetus ((EU) 2023/1115)

Metsäkatoasetus⁴⁹ velvoittaa hankintayksiköt sulkemaan enintään 12 kuukauden ajaksi hankintamenettelyjen ulkopuolelle tarjoajat, jotka ovat rikkoneet asetusta. Asetuksen soveltamisala kattaa seitsemän hyödykettä (puu, nautaeläimet, kahvi, kaakao, soija, öljypalmu ja kumi) sekä näistä hyödykkeistä valmistetut tai niitä sisältävät tuotteet, jotka on listattu metsäkatoasetuksen liitteessä 1. Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan metsäkatoasetuksen kansallista täytäntöönpanoa 31.12.2025 asti. Komissio on hiljattain ilmoittanut pyrkimyksestä lykätä soveltamisen alkamista vuoden 2027 alkuun saakka, mikä vaikuttanee myös kansallisen täytäntöönpanon valmisteluun.

4.2.14 Yritysvastuudirektiivi ((EU) 2024/1760)

Myös yritysvastuudirektiivissä⁵⁰ on linkki julkisissa hankinnoissa sovellettaviin ympäristökriteereihin.⁵¹ Jäsenvaltioiden on yritysvastuudirektiivin kansallisen implementoinnin yhteydessä varmistettava, että direktiivin velvoitteiden noudattamista voidaan pitää ympäristö- tai sosiaalisena näkökohtana, joka voidaan ottaa huomioon osana hankintasopimusten tekoperusteita, ja ympäristö- tai sosiaalisena edellytyksenä, jonka hankintaviranomainen voi vahvistaa hankintasopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä.

4.2.15 Uusiutuvan energian direktiivi ((EU) 2018/2001, sellaisena kuin se on muutettuna RED III -direktiivillä (EU) 2023/2413)

Uusiutuvan energian direktiivin keskeinen tavoite on kasvattaa uusiutuvan energian markkinaosuutta jäsenvaltioissa. Uuden RED III -direktiivin tavoitteena on korottaa uusiutuvan energian koko EU:ta koskeva yleistavoite nykyisestä 32 prosentista 42,5 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Direktiivi sisältää myös tarkempaa sääntelyä useista eri aiheista, joista Suomelle tärkeimmät teemat ovat bioenergia, liikenne ja uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyt. Suomessa direktiivin velvoitteet on pantu täytäntöön muun muassa eräiden polttoaineiden kestävyyskriteereistä annetulla lailla 393/2013.

5 Oikeuskäytäntökatsaus**5.1 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä**

Unionin tuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään ympäristökriteerien olevan sallittuja julkisissa hankinnoissa, kunhan nämä näkökohdat

1. liittyvät hankinnan kohteeseen

⁴⁹ Tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionista sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta 31.5.2023 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1115 (metsäkatoasetus), 25 artikla.

⁵⁰ Yritysten kestäväää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 ja asetuksen (EU) 2023/2859 muuttamisesta 13.6.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1760 (yritysvastuudirektiivi).

⁵¹ Direktiivin 31 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yritysvastuudirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä hyväksytyistä kansallisista säännöksistä johtuvien velvoitteiden noudattamista tai niiden vapaaehtoisista täytäntöönpanoa voidaan pitää ympäristö- tai sosiaalisena näkökohtana, jonka hankintaviranomaiset voivat hankintadirektiivien mukaisesti ottaa huomioon osana julkisten hankinta- ja käyttöoikeussopimusten tekoperusteita, ja ympäristö- tai sosiaalisena edellytyksenä, jonka hankintaviranomaiset voivat kyseisten direktiivien mukaisesti vahvistaa julkisten hankinta- ja käyttöoikeussopimusten täytäntöönpanon yhteydessä.

5.2 Kansallista oikeuskäytäntöä

Suomen markkinaoikeudessa ympäristökriteerejä on käsitelty jonkin verran. Tapauksissa kyse ei ole niinkään ollut itse ympäristökriteerien ongelmallisuudesta, vaan tyypillisesti riidan kohteena on ollut yleisesti julkisiin hankintoihin liittyvä näkökohta, kuten esim. tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus (MAO:541/20) tai tarjouspyynnön syrjivyyden (MAO:531/24). Nimenomaisesti kestävyystekijöiden hyödyntämiseen ei oikeuskäytännön perusteella näytä liittyvän erityisiä ongelmia. Edes liityntää hankinnan kohteeseen koskeva vaatimus ei ole oikeuskäytännössä muodostunut erityisen ongelmalliseksi.

Kansallisessa oikeuskäytännössä ongelmalliseksi on ympäristöliitännäisistä vaatimuksista muodostunut lähinnä lyhyen kuljetusetäisyyden vaatiminen tai pisteytys, koska tämä helposti suosii paikallisia toimijoita (esim. MAO:304/10).

Markkinaoikeus on useissa ratkaisuissa todennut, että ympäristökriteerit on määritelty liian yleisellä tasolla. Asiassa MAO:285/12 markkinaoikeus katsoi, että tarjouspyyntö oli ollut epäselvä kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden osalta, kun tarjouspyynnössä ei ollut täsmennetty, mitä seikkoja ympäristöystävällisyyttä koskevan vertailuperusteen arvioinnissa otettiin huomioon. Tarjouspyynnössä ”ympäristöystävällisyys” oli mainittu ainoastaan yleisellä tasolla, ja hankintayksikölle oli jäänyt kyseisen vertailuperusteen arvioinnin osalta rajoittamaton vapaus.

Vastaavasti ratkaisussa MAO:H75/2022 markkinaoikeus totesi, että ympäristönäkökohtia koskevat laadulliset tekijät olisi tullut tarjouspyynnössä ilmoittaa objektiivisesti ja konkreettisesti siten, että tarjoajalle olisi käynyt tarjousta laatiessaan nimenomaisesti ilmi ne seikat, joilla on merkitystä hankinnan toteuttamisessa. Hankintayksikölle oli jäänyt rajoittamaton harkintavalta tarjousten vertailun toteuttamisessa.

Ratkaisussa MAO:49/13 markkinaoikeus käsitteli ympäristömerkkien käyttöä teknisessä erittelyssä. Tarjouspyynnössä oli vaadittu, että tuotteella on ympäristömerkki tai että sen kriteerit täyttyvät, mutta tarjouspyynnössä ei ollut yksilöity hankintalain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla minkään ympäristömerkin kriteerejä eikä muutenkaan nimenomaisesti niitä yksityiskohtaisia ympäristöominaisuuksia, joita hankintayksikkö oli kysymyksessä olevilta tuotteilta edellyttänyt. Tarjouspyynnön epäselvyyden vuoksi tarjoajat eivät olleet voineet tarkasti tietää, millaisia ympäristöominaisuuksia hankintayksikkö oli kriteerien täyttämiseksi tarkoittanut ja miten niitä tullaan tosiasiallisesti tarjousten vertailussa arvioimaan.

Ongelmalliseksi on voinut muodostua myös se, että samoja sertifikaatteja on käytetty sekä soveltuvuusvaatimuksina että laadun vertailuperusteina.⁵⁷

Oikeuskäytännöstä ilmenee, että ympäristökriteerien käytössä keskeisiä ongelmia ovat niiden epäselvyys, liiallinen yleisyys, päällekkäinen käyttö sekä hankintayksikön rajoittamaton harkintavalta niiden soveltamisessa. Nämä ongelmat eivät kuitenkaan liity erityisesti ympäristökriteereihin vaan ovat julkisissa hankinnoissa melko tyypillisiä kysymyksiä.

⁵⁷ MAO:H74/2022 ja MAO:H75/2022.

14.10.2025

Oikeuskäytäntö on kuitenkin syytä ottaa huomioon käytännön hankintatoiminnassa. Kun kiertotalouteen liittyviä vaatimuksia tai kriteerejä käytetään julkisissa hankinnoissa, nämä tulee määritellä yksityiskohtaisesti ja selvästi siten, että tarjoajat voivat tehdä yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia.

5.3 Hankintamenettelyihin liittyvää oikeuskäytäntöä

Kiertotaloushankinnat, jotka sisältävät uusia tai innovatiivisia elementtejä, voi olla perusteltua kilpailuttaa neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä. Nämä menettelyt mahdollistavat neuvottelut tarjoajien kanssa osana hankintamenettelyä. Näiden menettelyiden käytölle on laissa asetettu omat edellytyksensä, joiden toteutumisesta hankintayksiköiden tulee arvioida. Oikeuskäytännössä menettelyvalinta ei juurikaan ole aiheuttanut ongelmia, kun menettelyn valinnan perusteet on huolellisesti arvioitu ja dokumentoitu.

Kiertotalousnäkökohdat huomioon ottavissa hankinnoissa voi joskus olla kyse innovatiivisista hankinnoista. Näin ollen oikeuskäytäntö, joka koskee innovaatiokumppanuuden käyttöä hankintamenettelynä, voi olla relevanttia myös näissä hankinnoissa. Oikeuskäytännössä innovaatiokumppanuuden käyttö on aiheuttanut haasteita siinä, ettei menettely ole osoittautunut riittävän joustavaksi tavaksi kilpailuttaa sekä tuotekehitysvaihe että sitä seuraava hankinta samalla tarjouskilpailulla.

Markkinaoikeus on käsitellyt innovaatiokumppanuutta asiassa MAO:133/20, jossa se kumosi hankintapäätöksen menettelyvirheiden vuoksi. Keskeinen ongelma oli, että hinta-laatusuhteen vertailuperusteet määriteltiin vasta neuvottelujen jälkeen lopullisessa tarjouspyynnössä, vaikka ne olisi tullut ilmoittaa jo hankintailmoituksessa. Tapaus antaa ohjeen siitä, että innovaatiokumppanuudessa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet on ilmoitettava riittävän aikaisin, jotta tarjoajat voivat arvioida osallistumisestaan asianmukaisesti. Asiasta ei kuitenkaan ole korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä.

Innovaatiokumppanuuden kannalta tapaus voi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi: Miten pisteyttää laatua sellaiselle palvelulle, jota ei vielä ole olemassa? Innovatiivisen ratkaisun kehittämiseen tähtäävässä tarjouspyynnössä ei myöskään ole mahdollista yksiselitteisesti kertoa ratkaisua.⁵⁸ Käytännössä innovaatiokumppanuus onkin muodostunut melko monimutkaiseksi menettelyksi.

6 Kiertotaloushankintojen nykytila

6.1 Taustatietoja kiertotalouden toteutumisesta

Eurostatin elokuussa 2025 julkaiseman selvityksen mukaan Suomi oli vuonna 2023 materiaalin kiertotalousasteella mitattuna EU:n kolmanneksi heikoin valtio Romanian ja Irlannin jälkeen. Koko EU:ssa materiaalien kiertotalousaste oli 11,8 prosenttia, Suomessa vain 2,4 prosenttia. Luvut ilmaisevat kierrätetyn materiaalin suhteen kaikkeen käytettyyn materiaaliin.⁵⁹ Alankomaat johtaa kehitystä 30,8 prosentin kiertotalousasteella. EU:n tavoitteena on nostaa osuus 24 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

⁵⁸ Tapausta on käsitelty yksityiskohtaisesti edellä alaviitteessä 38 mainitussa KIRI-hankkeen raportissa (s. 30–32).

⁵⁹ Lähde: Eurostat News Articles, SDG 12: responsible consumption and production, 29 August 2025. Saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250829-1> (viitattu 3.9.2025).

14.10.2025

Komissio on jätedirektiiviin 11 b artiklan mukaisessa varhaisvaroitustenmenetelyssä arvioinut, että Suomi uhkaa jäädä vuodelle 2025 asetetuista yhdyskuntajätteen ja muovipakkausjätteen kierrätystavoitteista, ja antanut tähän liittyviä toimenpidesuosituksia.⁶⁰ Raportin mukaan Suomen tulisi lisätä erityisesti biojätteen ja muovin keräystä ja kierrätystä. Myös jätteen määrää pitäisi vähentää uudelleenkäyttöä lisäämällä. Komissio ehdotti kierrätyksen lisäämiseksi myös taloudellisia ohjauskeinoja, kuten jätteenpolton verottamista tai muuta maksua polttoon päätyvälle jätteelle.

Lisäksi komissio käynnisti heinäkuussa 2024 Suomea koskevan rikkomusmenettelyn jätedirektiivin mukaisen, vuodelle 2020 asetetun yhdyskuntajätteen (seka-, bio- ja pakkausjäte) kierrätystavoitteen ja vuodelle 2019 asetetun, sähkö- ja elektroniikkalaiteromudirektiivissä (SER-direktiivi) tarkoitetun sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräystavoitteen saavuttamatta jäämisestä.

Osana jäsenmaksusuuttaan Suomi maksaa EU:n budjettiin vuosittain lähes 90 miljoonaa euroa kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrään perustuvaa omavaramaksua.

Tilastojen valossa Suomi on vielä kaukana tavoitellusta asemastaan kiertotalouden edelläkävijänä.

6.2 Kiertotalouden huomioon ottaminen hankintadatan valossa

Valtiokonttorin ylläpitämällä Tutkihallintoa.fi-sivustolla on julkaistu hankintastrategian seurantatietoja vuodesta 2022 lähtien.⁶¹ Väitteeseen ”Tällä hankinnalla edistetään kiertotaloutta (kyllä/ei)” on sivuston tietojen mukaan vastattu myöntävästi hieman alle neljäsosassa hankintailmoituksista: neljän viime vuoden aikana osuus on vaihdellut 22,2 prosentin ja 24,6 prosentin välillä.

Eniten kiertotaloutta on ilmoitettu edistettävän seuraavissa CPV-pääluokissa:

CPV-pääluokka	Kiertotaloutta edistävien hankintojen osuus pääluokan ilmoituksista	Kiertotaloutta edistävien hankintojen lukumäärä
Toimisto- ja atk-laitteet ja tarvikkeet, lukuun ottamatta kalusteita ja tietokoneohjelmatuotteita	47,8 %	22
Painotuotteet ja vastaavat tuotteet	43,3 %	13
Huonekalut (myös toimistokalusteet), sisustustavarat, kodinkoneet ja -laitteet (valaistusta lukuun ottamatta) ja puhdistustuotteet	39,2 %	60

⁶⁰ Euroopan komissio, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Varhaisvaroituskertomus Suomelle. Bryssel 8.6.2023. Saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023SC0175> (viitattu 5.9.2025).

⁶¹ Saatavilla osoitteessa <https://www.tutkihallintoa.fi/julkiset-hankinnat/hankintastrategian-seuranta/> (viitattu 27.8.2025).

14.10.2025

Rakennustyöt	36,0 %	1 100
Viemäröinti-, jätehuolto- ja puhdistus- palvelut, ympäristöön liittyvät palvelut	34,1 %	155

Maakunnista kiertotaloutta on ilmoitettu edistettävän eniten Keski-Suomessa (38,3 %) ja vähiten Kainuussa (11,6 %).

Tutkihallintoa.fi-sivustolla julkaistut Hankintastrategian seuranta -tiedot perustuvat Hilmassa julkaistuihin hankintailmoituksiin. Ilmoituksissa on hankinnan ekologista kestävyyttä koskeva osio, jossa hankintayksiköltä tiedustellaan, edistetäänkö hankinnalla energiatehokkuutta, vähähiilisyyttä, kiertotaloutta ja/tai luonnon monimuotoisuutta. Vastausvaihtoehdot ovat ”kyllä” ja ”ei”, ja jompikumpi vastaus vaaditaan. Tutkihallintoa.fi-sivuston tiedot perustuvat toisin sanoen hankintayksiköiden julkaisemiin hankintailmoituksiin, eikä niitä ole verrattu esimerkiksi vastaaviin jälki-ilmoituksiin. On mahdollista, että eri hankintayksiköt tai yksittäiset vastaajat tulkitsevat kysymyksiä keskenään eri tavoin. Kysymys ei myöskään mittaa sitä, missä määrin hankinnassa otetaan huomioon kiertotalousaspekteja, vaan kyllä-vastaus saattaa perustua esimerkiksi vain hie-
man normaalia pidempään hankinnan kohteen käyttöikään tai huollettavuuteen.

Tiedon vähäisyyden vuoksi osana selvitystä toteutettiin kyselytutkimus. Kyselytutkimuksella haluttiin kartoittaa suuntaa-antavasti nykytilaa siitä, missä määrin kiertotalousnäkökulmia otetaan huomioon julkisissa hankinnoissa.

Vuonna 2020 Pohjoismaiden vihreiden hankintojen tilasta julkaistun artikkelin mukaan vihreitä vaatimuksia asetetaan suurimmassa osassa julkisia hankintoja, mutta nämä vaatimukset ovat edelleen kovin yleisellä tasolla ja liittyvät esimerkiksi tarjoajien ympäristöjärjestelmiin tai -ohjelmiin. Tällaiset hankinnat eivät ole kovinkaan tehokkaita ympäristötavoitteiden saavuttamisessa, vaikka niissä saattaa olla jokin ympäristöystävällisyyteen liittyvä elementti.⁶² Ympäristökriteerien käyttöä vaivaa yleisesti sopimusehtojen yleisluonteisuus ja konkretian puute.⁶³

6.3 Sähköinen kysely, käytännön kokemuksia kiertotaloushankinnoista

Tämän selvityksen yhteydessä toteutettiin sähköinen kysely syyskuussa 2025. Kysely oli suunnattu kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion hankintayksiköille, yhteishankintayksiköille, erityisalojen hankintayksiköille, tarjoajayrityksille, hankintakonsulteille ja asianajajille. Kyselyn kysymykset ovat selvityksen liitteenä 1.

Kutsu vastata kyselyyn lähetettiin 1.9.2025 ja muistutus 8.9.2025. Kyselyyn osallistui yhteensä 56 vastaajaa, jotka edustavat laajasti julkisten hankintojen

⁶² Antti Palmujoki – Noora Vartiainen, Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa. Edilex 2020/9, 6.3.2020. Ks. myös Kirsi-Maria Halonen, Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. Lakimies 7–8/2021, s. 1113–1135.

⁶³ Konjunkturinstitutet, Miljö, ekonomi och politik 2020. Upphandling med klimathänsyn, s. 83; Sofia Lundberg – Per-Olov Marklund – Elon Strömbäck – David Sundström, Using Public Procurement to Implement Environmental Policy: An Empirical Analysis. Environmental Economics and Policy Studies 17 (2015), s. 487–520.

14.10.2025

kenttää Suomessa. Vastausprosentin osalta kyselyssä saavutettiin tavoitteeksi asetettu 30 prosenttia.⁶⁴

Kysely suunnattiin hankintojen parissa työskenteleville asiantuntijoille ja johtajille. Vaikka vastaajamäärä on suhteellisen pieni, vastausten perusteella on mahdollista muodostaa suuntaa-antava käsitys tämän selvityksen tausta-aineistoksi. Kyselyn ja kansainvälisen vertailun tuloksia on hyödynnetty pykäläehdotuksen muotoilussa. Kyselyn kysymykset liittyivät seuraaviin teemoihin:

- Missä määrin kiertotalousnäkökohtia otetaan jo huomioon julkisissa hankinnoissa?
- Mitkä tekijät estävät kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamista?
- Mitkä tekijät edesauttaisivat kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamista julkisissa hankinnoissa?

Kyselyssä oli mahdollisuus antaa myös vapaata palautetta. Kysymysluettelo on liitteenä (liite 1).

6.3.1 Vastaajien taustatiedot

Enemmistö vastaajista edusti hankintojen tekijöitä: lähes puolet vastaajista oli hankintayksiköiden edustajia (26 vastaajaa; 46,4 prosenttia) ja noin viidennes yhteishankintayksiköiden edustajia (18 vastaajaa; 17,9 prosenttia). Tarjoajien edustajia oli 8 (14,3 prosenttia) ja asiantuntijoita, asianajajia tai konsultteja 12 (21,4 prosenttia).

Hankintayksiköistä eniten vastauksia saatiin kunnista (34,6 prosenttia). Muut vastaajaryhmät olivat valtion hankintayksiköt (11,5 prosenttia), yhtiömuotoiset toimijat (19,2 prosenttia), hyvinvointialueet (3,8 prosenttia) ja muut, kuten erityisalojen hankintayksiköt (30,8 prosenttia). Vastaajilla oli kokemusta kaikista keskeisistä tuote- ja palvelukategorioista sekä rakennusurakoista.⁶⁵

6.3.2 Missä määrin kiertotalousnäkökohtia otetaan jo huomioon julkisissa hankinnoissa?

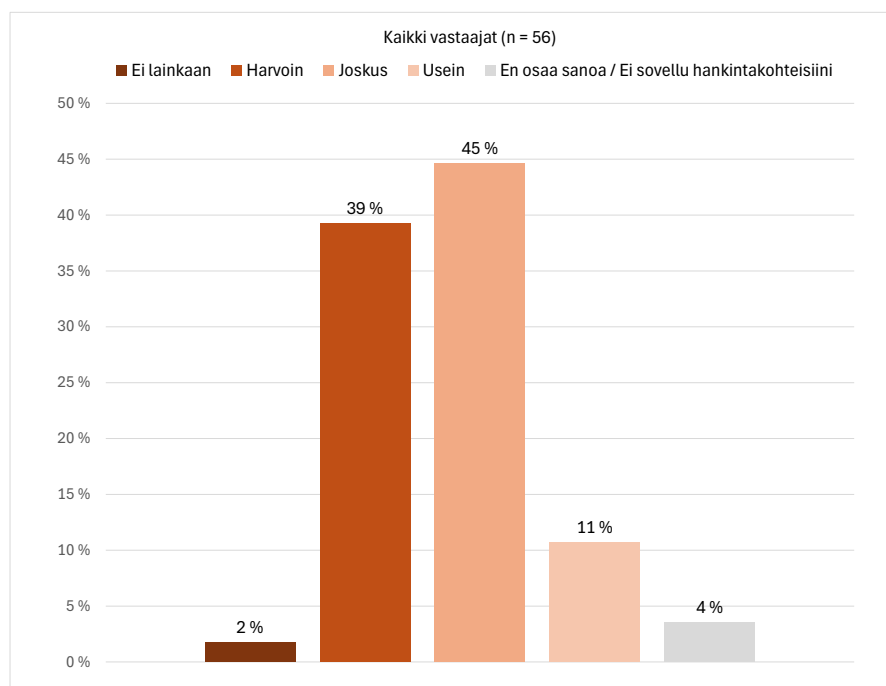
Vastaajilta kysyttiin ensin, miten usein markkinakartoituksissa huomioidaan kiertotalousnäkökohdat. Sen jälkeen kysyttiin, miten usein itse hankintavaiheessa huomioidaan kiertotalousnäkökohdat. Hankintoja koskevassa kysymyksessä vastaajia pyydettiin arvioimaan neljän eri keinon yleisyyttä. Vastausvaihtoehdot olivat kummassakin kysymyksessä ei lainkaan, harvoin, joskus, usein ja en osaa sanoa / ei sovellu hankintakohteisiini.

⁶⁴ Kyselyn jakelussa käytettiin kahta lähetyslistaa, joista toisella oli 76 henkilöä ja toisella noin 80. Vastaanottajien tarkka määrä ei ole tiedossa, koska listoilla on voinut olla päällekkäisyyksiä ja koska osa vastaanottajista on voinut lähettää kyselyn edelleen. Näiden tietojen perusteella voi kuitenkin otaksua, että tavoiteltu 30 prosentin vastausaste saavutettiin.

⁶⁵ Rakennustyöt, rakentamiseen liittyvät rakenteet ja tarvikkeet ja muut tuotteet (sähkölaitteita lukuun ottamatta), arkkitehti-, rakennus-, insinööri- ja tarkastuspalvelut, kiinteistöpalvelut, sähkökoneet, -koneet, -laitteet ja kulutustarvikkeet, kuljetuspalvelut (jätteenkuljetusta lukuun ottamatta), kuljetusvälineet ja kuljetuksessa käytettävät aputuotteet, tietotekniset laitteet, konesalit ja verkot, tietotekniset palvelut: neuvonta, ohjelmistojen kehittäminen, tietojärjestelmät ja ohjelmatuotteet, lääkinnälliset laitteet, farmaseuttiset valmisteet, henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvät tuotteet, muut koneet ja laitteet, huonekalut, sisustustavarat, kodinkoneet ja laitteet, ateriapalvelut, elintarvikkeet, juomat, tekstiilit, viemärinti-, jätehuolto- ja puhdistuspalvelut, ympäristöön liittyvät palvelut, öljytuotteet, polttoaineet, sähkö ja muut energian lähteet, muut kohteet.

14.10.2025

Kyselyvastausten perusteella markkinakartoituksia käytetään kiertotalouden edistämiseen korkeintaan satunnaisesti. Vain 11 prosenttia vastaajista arvioi, että markkinakartoitusta hyödynnetään usein. Joskus-vastauksia oli 45 prosenttia ja harvoin-vastauksia 39 prosenttia. Toisaalta vain 2 prosenttia arvioi, ettei tätä keinoa käytetä lainkaan. Vastaukset on esitetty kuvassa 1.

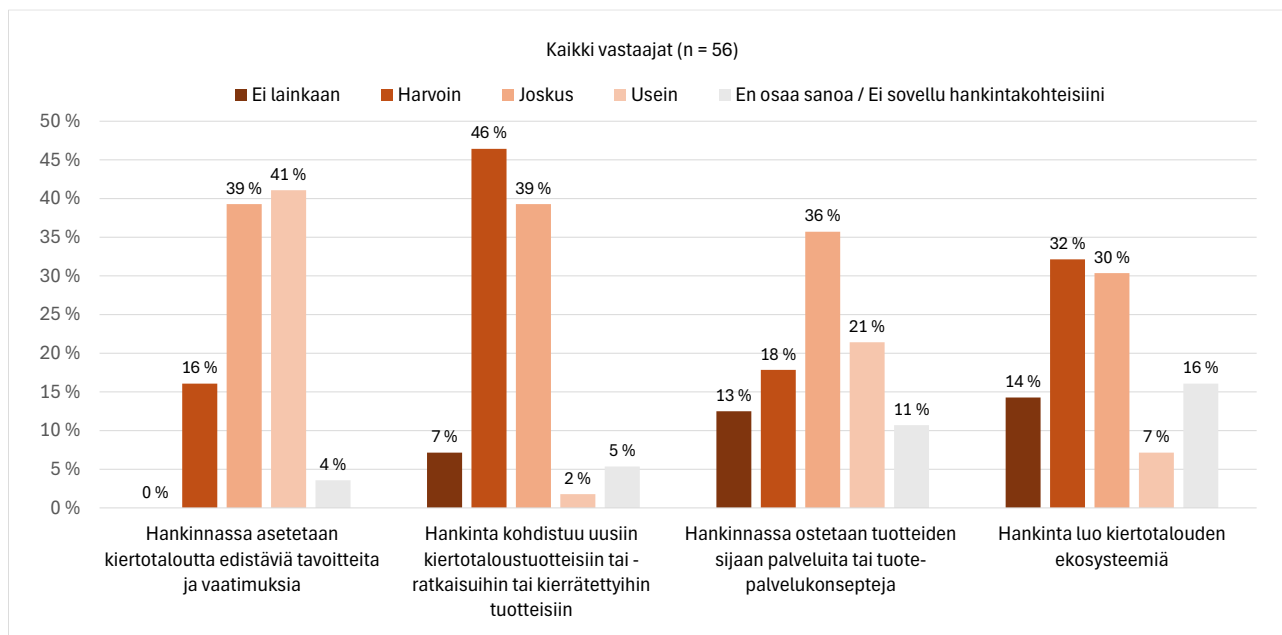


Kuva 1. Miten usein markkinakartoituksessa selvitetään kiertotalousratkaisuja?

Varsinaisessa hankintaprosessissa kiertotaloustavoitteet ja -vaatimukset olivat kyselytulosten mukaan yleisimmin käytetty keino kiertotalousnäkökohtien huomioimiseen. Kaikki vastaajat olivat kohdanneet niitä. Vastaajista 41 prosenttia arvioi, että niitä käytetään hankinnoissa usein, ja 39 prosenttia arvioi, että niitä käytetään joskus.

Muista hankintaprosessin kiertotaloutta edistävästä keinoista seuraavaksi yleisin oli palveluiden tai tuote-palvelukonseptien hankkiminen tuotteiden sijaan. Vastaajista 21 prosenttia arvioi, että keinoa käytetään usein, ja 36 prosenttia arvioi, että sitä käytetään joskus. Ei lainkaan -vastausten osuus oli kuitenkin korkea, 13 prosenttia.

Vastausten perusteella eniten kehittämistä olisi uusien kiertotalousratkaisujen ja kierrätettyjen tuotteiden hankinnassa sekä kiertotalouden ekosysteemiä luovissa hankinnoissa. Hieman yli puolet vastaajista arvioi, että uusia kiertotalousratkaisuja tai kierrätettyjä tuotteita hankitaan harvoin tai ei lainkaan. Joskus-vaihtoehdon valitsi 39 prosenttia ja usein-vaihtoehdon vain 2 prosenttia vastaajista. Kiertotalouden ekosysteemiä luodaan hankinnoilla 7 prosentin mielestä usein ja 30 prosentin mielestä joskus. Ekosysteemihankintojen kohdalla ei lainkaan -vastausten osuus oli korkein kaikista vaihtoehdoista, 14 prosenttia. Vastaukset on esitetty kuvassa 2 keinojen mukaan ryhmiteltyinä.



Kuva 2. Miten usein hankintayksiköt kokemuksesi mukaan käyttävät julkisissa hankinnoissa seuraavia kiertotaloutta edistäviä keinoja?

Vastaajilla oli lisäksi mahdollisuus mainita avoimessa kentässä muita kiertotaloutta edistäviä keinoja, joista heillä on kokemusta. Vastauksissa painottui elinkaaren loppupää: 10 vastaajaa mainitsi käytöstä poistuvien tuotteiden kierrättämisen tai uusiokäytön. Lisäksi kolme vastaajaa mainitsi uudelleenkäytettävät pakkaukset ja kuljetuskaluston, kuten elintarvikkeiden muovilaatikot. Vain kaksi vastaajaa mainitsi esimerkiksi vaihtoehdon, ettei hankita lainkaan vaan käyttää tai korjata vanhaa. Vastausten perusteella kiertotalouden käsite ymmärrettiin hieman kapeasti.

Kolme vastaajaa mainitsi, ettei heidän hankintakohteissaan huomioida kiertotaloutta juuri lainkaan. Heistä kaksi työskenteli rakentamisen ja kolmas elintarvikehankintojen parissa.

Rakentamisessa käytännössä ei [huomioida kiertotaloutta] ollenkaan. Jos sivuutetaan pilotit, joissa [kiertotalouden] ratkaisuja kokeillaan, niin hinta ratkaisee ja kiertotalousratkaisuihin ei kannusteta tai velvoiteta.⁶⁶

Koska rakennusala on kiertotaloussiirtymässä merkittävä, sen edustajien vastauksia tarkastellaan erikseen alaluvussa 6.3.6.

6.3.3 Mitkä tekijät estävät kiertotalousnäkökohtien huomioimista hankinnoissa?

Vastaajilta kysyttiin, mitkä tekijät estävät kiertotalousnäkökohtien huomioimista hankinnoissa. Kysymyksessä oli yhdeksän vaihtoehtoa, joista vastaajat saivat valita kolme mielestään tärkeintä. Eniten mainintoja saivat seuraavat

⁶⁶ Tämä ja seuraavat sitaattit on poimittu kyselyaineiston avoimista vastauksista.

14.10.2025

vaihtoehtot. Vastausten ryhmittelyssä yhteishankintayksiköt on luettu hankintayksiköiden ryhmään. Kaikki vastaukset on koottu kuvaan 3.

- Hankintayksiköiden kiertotalousosaaminen on puutteellista (vaihtoehdon valitsi vastaajista 57 %).
- Hankinnoissa painotetaan edullista hankintahintaa elinkaarikustannusten sijaan (46 %).
- Julkisten hankintojen johtamisessa ei edellytetä kiertotalousnäkökoh-
tien huomioon ottamista tai kiertotalousnäkökulmat eivät sisälly hankin-
tayksikön strategiaan (43 %).
- Toimittajat eivät välttämättä pysty täyttämään kiertotalousvaatimuksia
(34 %).
- Hankintayksiköillä ei ole riittävästi henkilöresursseja (29 %).

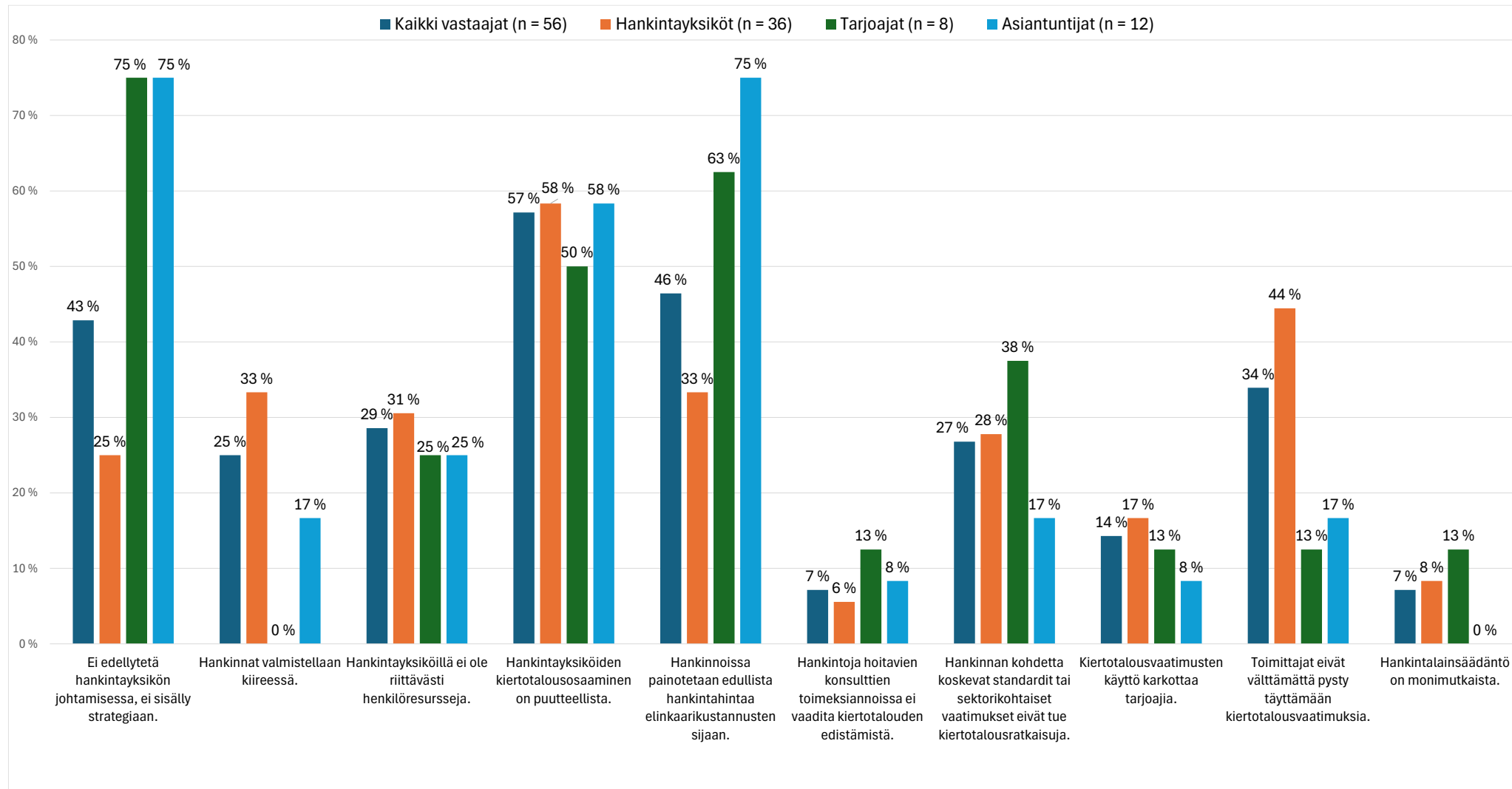
Hankintayksiköt, tarjoajat ja asiantuntijat painottivat hieman eri esteitä. Han-
kintayksiköiden osalta yleisimmin esiin nousi hankintayksiköiden puutteellinen
osaaminen, toiseksi toimittajien kyvyttömyys täyttää vaatimuksia ja kolman-
neksi edullisen hinnan painottaminen sekä valmistelun kiire. Asiantuntijat ja toi-
mittajat taas nostivat kolmen kärkeen johtamisen ja strategian puutteen, edulli-
sen hinnan painottamisen ja hankintayksiköiden puutteellisen osaamisen. Asi-
antuntijoiden vastauksissa edullisen hinnan painottaminen oli jaetulla kärkisi-
jalla johtamisen ja strategian puutteen kanssa.

Vastaajilla oli mahdollisuus mainita avoimessa kentässä myös muita esteitä, joita
he pitivät merkittävänä. Osaamisen puute nousi näissäkin vastauksissa esiin: sen
mainitsi kahdeksan vastaajaa. Useimmiten kyse oli hankintayksikön osaami-
sesta. Myös tiedon puute nostettiin esiin. Esimerkiksi valmistajilta on vaikeaa
saada tietoa esimerkiksi tuotteiden kierrätysasteesta. Muita esiin nousseita sei-
koja olivat hankintakäytäntöjen puutteet, markkinoiden (tarjonnan) puutteet ja
sääntelyn mutkikkuus. Seuraavat sitaattit havainnollistavat vastauksia:

*Johdon ja hankintayksiköiden osaamattomuus sekä resur-
soinnin puute johtavat siihen, ettei monimutkaistuvasta
sääntelystä voida ottaa selvää.*

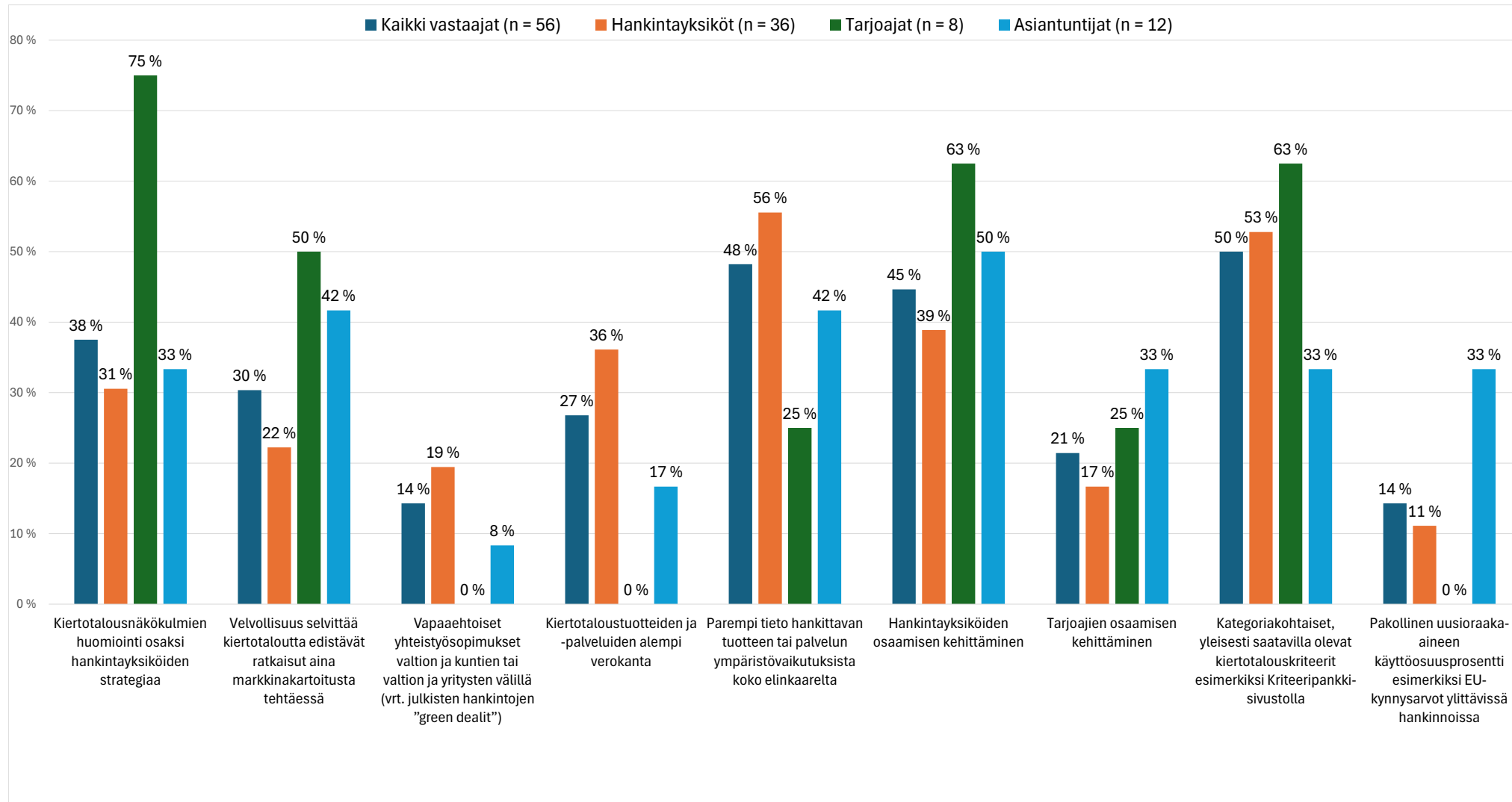
*Toimittajat eivät pysty tuottamaan laadukasta ja vertailu-
kelpo[i]sta tietoa tuotteiden kiertotaloudesta, esimerkiksi
kierrätysteräksen käyttöä. Valimoilta ei saa tietoa kierrä-
tysteräksen määrästä.*

14.10.2025



Kuva 3. Mitkä tekijät kokemuksesi mukaan estävät kiertotalousnäkökohtien huomioimista hankinnoissa? Valitse kolme tärkeintä.

14.10.2025



Kuva 4. Mitkä keinot mielestäsi edistäisivät kiertotalousnäkökohtien huomioimista hankinnoissa? Valitse kolme tärkeintä.

14.10.2025

Markkinat ohjaavat ratkaisuja enemmän kuin hankintayksikkö. Tarjontaa on tai ei ole.

Kiertotalouspalveluiden kriteerit ovat usein laadi selvitys tai rasti ruutuun -tasoa, jolloin riittää että joltain osin täyttää vaatimukset. Nämä pitäisi olla laatupisteytettäviä, jolloin oikeasti vastuullisuuteen ja kiertotalouteen panostavat yritykset saisivat tässä tarjoamansa laadun mukaisen huomion.

Kaikki vastaajaryhmät pitivät hankintayksiköiden kiertotalousosaamisen puutetta yhtenä keskeisimmistä esteistä kiertotaloushankinnoille – myös hankintayksiköt itse. Vastaajat nostivat esiin myös taloudelliset reunaehdot, kuten edulliseen hintaan keskittymisen ja hankintayksiköiden resurssien niukkuuden, joista varsinkin jälkimmäinen kytkeytyi osaamisen puutteeseen.

6.3.4 Mitkä tekijät edistäisivät kiertotalousnäkökulmien huomioimista hankinnoissa?

Vastaajilta kysyttiin, mitkä tekijät heidän mielestään edistäisivät kiertotalousnäkökulmien huomioimista hankinnoissa. Kysymyksessä oli kahdeksan vaihtoehtoa, joista vastaajat saivat valita mielestään kolme tärkeintä. Kaikki vastaukset on koottu kuvaan 4. Eniten mainintoja saivat seuraavat viisi vaihtoehtoa:

- kategoriakohtaiset, yleisesti saatavilla olevat kiertotalouskriteerit esimerkiksi Kriteeripankki-sivustolla (vaihtoehdon valitsi vastaajista 50 %)
- parempi tieto hankittavan tuotteen tai palvelun ympäristövaikutuksista koko elinkaarelta (48 %)
- hankintayksiköiden osaamisen kehittäminen (45 %)
- kiertotalousnäkökulmien huomiointi osaksi hankintayksiköiden strategiaa (38 %)
- velvollisuus selvittää kiertotaloutta edistävät ratkaisut aina markkinakartoitusta tehtäessä (30 %).

Hankintayksiköiden vastauksissa kolmen kärki oli sama kuin koko vastaajajoukossa: kiertotalouskriteerit, parempi elinkaaritieto ja hankintayksiköiden osaamisen kehittäminen. Tarjoajat pitivät tärkeimpinä kiertotalousnäkökohtien tuomista strategiaan sekä tasaosuuksin kiertotalouskriteerejä ja hankintayksiköiden osaamisen kehittämistä. Asiantuntijoiden mukaan parhaat ratkaisut olisivat hankintayksiköiden osaamisen kehittäminen sekä tasaosuuksin parempi elinkaaritieto ja velvollisuus selvittää kiertotalousratkaisut markkinakartoituksissa.

Vastaajilla oli jälleen mahdollisuus kertoa avoimessa kentässä muita mielestään tärkeitä keinoja kiertotalouden edistämiseen. Vastaukset hajautuivat: jotkut toivoivat vero-ohjausta, toiset parempaa johtamista, kolmannet standardoituja kriteerejä tai tuotteita. Velvoiteohjauksen mainitsi vain kaksi vastaajaa.

Verovaikutuksella olisi kiertotaloustuotteilla parempi mahdollisuus pärjätä kilpailutuksissa.

14.10.2025

– – selkeää ohjausta johtotasolla siitä, että onko kiertotalouden edistäminen tärkeää organisaatiolle, vaikka se edellyttäisikin enemmän resursseja (=rahaa).

– – Asennemuutokseen vaikuttaminen kaikilla tasoilla tärkeää myös, tähän voi vaikuttaa mm. viestimällä hyvistä ratkaisuista ja lisäämällä vuoropuhelua edistyksellisten yritysten kanssa, jotta hankkijat ymmärtävät, että näitä asioita on ihan realistista jo vaatia. – –

Yhteenvedona voi todeta, että vastaajat pitivät osaamista ja tiedon lisäämistä kiertotalouden edistämässä keskeisinä. Lakisääteisiä tai taloudellisia ohjauskeinoja (alempaa verokantaa) kannatti määrällisten vastausten perusteella noin kolmannes vastaajista.

6.3.5 Millaista julkisia hankintoja koskevaa säännöstä tai ohjauskeinoa vastaajat toivoisivat kiertotalouslakiin?

Kyselylomakkeen loppupuolella oli avoin kysymys, jossa vastaajia pyydettiin kertomaan, millaista julkisia hankintoja koskevaa säännöstä tai ohjauskeinoa he ehdottaisivat kiertotalouslakiin. Vastauksia saatiin 28. Ne jakautuivat: osa vastaajista toivoi velvoittavaa lainsäädäntöä, osa taas pehmeämpää ohjausta ja harkintavaltaa hankintayksiköille. Seuraavat sitaattit havainnollistavat eri näkökulmia.

Ei mitään säännöstöä ennen kuin osaaminen on sillä tasolla että säännöstöä osataan ja pystytään noudattamaan.

Ei sitovaa, vaan kannustavaa. Julkisten hankintojen sääntely on jo nyt raskasta – –.

Velvoittavia säännöksiä, että kiertotaloutta tukevat ratkaisut on otettava käyttöön jos se [on] teknis-taloudellisesti järkevää.

Lainsäädännössä pitäisi olla jonkinlainen minimivelvoite kiertotalouden huomioimiseen julkisissa hankinnoissa (enkä tarkoita pelkkää jätteiden kierrättämistä, vaan aitoa kiertotaloutta).

Osa vastaajista toivoi tuotekohtaisia normeja, kuten rakennusmateriaalien uudelleenkäyttöastevaatimuksia tai tuottajavastuun laajentamista esimerkiksi tekonurmiin. Osa peräänkuulutti ohjaavaa tietoa, kuten kansallisia kiertotalouskriteerejä tai esimerkkejä kustannustehokkuuden parantamisesta kiertotaloudella.

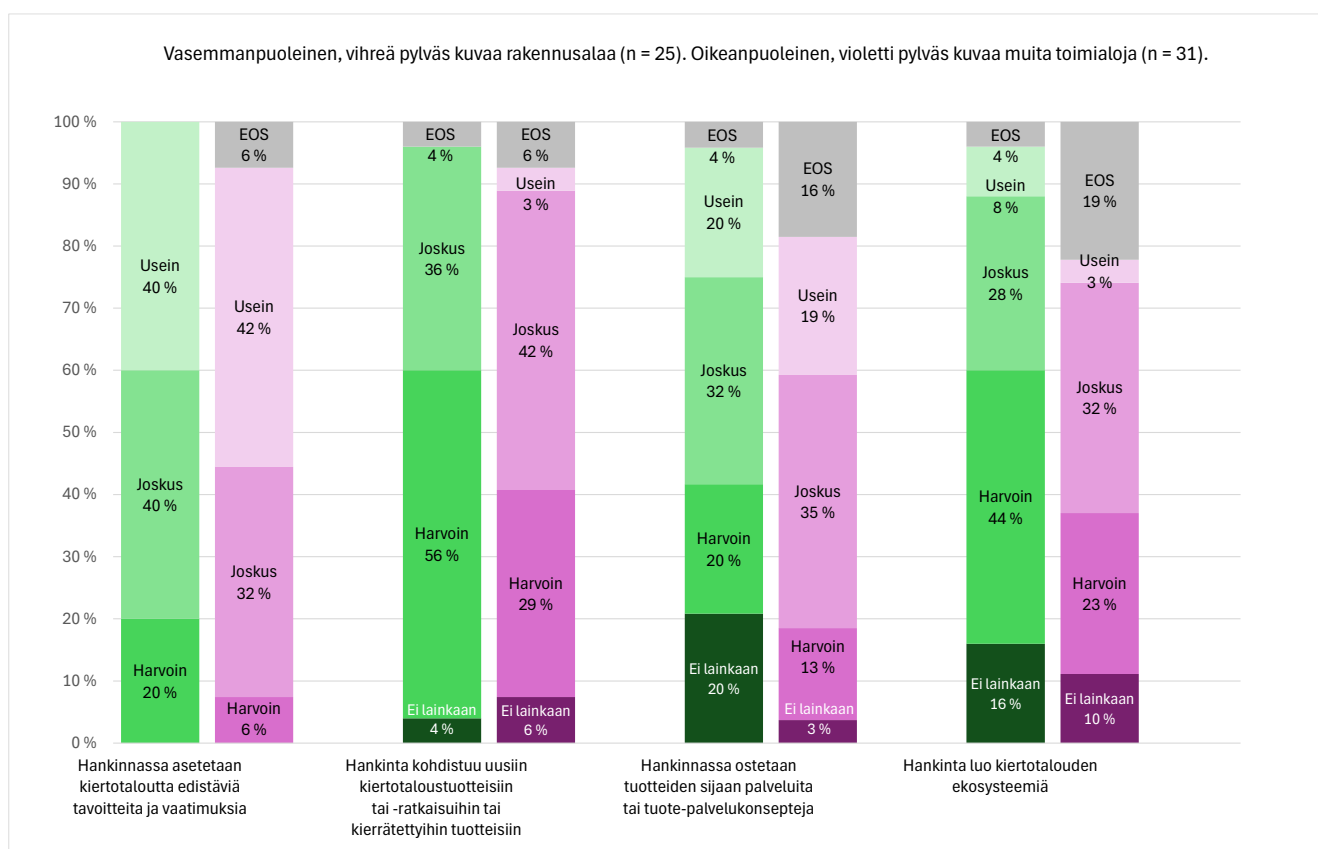
6.3.6 Rakennusalan vastaukset

Tässä jaksossa tarkastellaan erikseen kiertotalouden edistämisen kannalta keskeisen rakennusalan vastaajia. Rakennusalan edustajiksi luettiin vastaajat, jotka ilmoittivat työskentelevänsä seuraavien hankintakohteiden parissa: rakennustyöt, rakentamiseen liittyvät rakenteet ja tarvikkeet ja muut tuotteet (sähkölaitteita lukuun ottamatta) tai arkkitehti-, rakennus-, insinööri- ja tarkastuspalvelut. Heitä oli yhteensä 25. Kyselyn lähetyslistalla oli sekä talonrakennuksen että

14.10.2025

infrarakentamisen asiantuntijoita, mutta kyselylomakkeessa ei eritelty näitä rakentamisen lohkoja.

Kyselyvastausten perusteella rakennusalan vastaajat ymmärtävät kiertotalouden toimialallaan olennaiseksi, mutta kiertotalouden huomioiminen hankinnoissa on vielä jokseenkin harvinaista. Kuvan 5 perusteella kiertotalouskeinoja käytetään rakennusalan hankinnoissa vähemmän kuin muilla toimialoilla: harvoin- ja ei lainkaan -vastausten osuus on kaikkien keinojen kohdalla suurempi kuin muilla toimialoilla. Toisaalta en osaa sanoa / ei sovellu hankintakohteisiin -vastauksia on kautta linjan vähemmän kuin muilla toimialoilla.⁶⁷



Kuva 5. Miten usein hankintayksiköt kokemuksesi mukaan käyttävät julkisissa hankinnoissa seuraavia kiertotaloutta edistäviä keinoja? Rakennusala ja muut toimialat.

Keskeisin kiertotaloushankintojen este oli myös rakennusalan vastaajien mukaan hankintayksiköiden puutteellinen kiertotalousosaaminen, jonka mainitsi 56 prosenttia toimialaa edustaneista vastaajista. Toisena oli edullisen hankintahinnan painottaminen, jonka valitsi 52 prosenttia. Kolmanneksi rakennusalan vastaajat nostivat kiertotalouden puuttumisen hankintayksikköjen johtamisesta ja strategiasta sekä sen, että toimittajat eivät välttämättä pysty täyttämään kiertotalousvaatimuksia. Nämä vaihtoehdot valitsi 36 prosenttia vastaajista. Rakennusalan vastaajat eivät pitäneet konsulttien roolia erityisen suurena esteenä:

⁶⁷ Kysely ei ollut luonteeltaan tieteellinen, eikä sen tuloksista voida tehdä päätelmiä esimerkiksi toimialojen välisten erojen tilastollisesta merkitsevyydestä.

14.10.2025

vain 8 prosenttia valitsi vaihtoehdon ”hankintoja hoitavien konsulttien toimeksiantannoissa ei vaadita kiertotalouden edistämistä”.

Rakennusalan vastaajat pitivät tärkeimpänä keinona kiertotalouden edistämiseen hankintayksiköiden osaamisen kehittämistä, jonka valitsi 48 prosenttia vastaajista. Seuraavaksi tärkein keino olivat kategoriakohtaiset kiertotalouskriteerit, jonka valitsi 40 prosenttia. Kolmanneksi tärkeimpänä tämän ryhmän vastaajat pitivät kiertotalousnäkökulmien tuomista hankintayksiköiden strategiaan sekä parempaa tietoa elinkaaren mittaisista ympäristövaikutuksista. Nämä vaihtoehdot valitsi 38 prosenttia rakennusalan vastaajista.

7 Kansainvälisiä esimerkkejä kiertotalousaspektien sääntelystä julkisissa hankinnoissa

7.1 OECD:n raportti: Harnessing Public Procurement for the Green Transition

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on tutkinut GPP-kriteerien käyttöä julkisissa hankinnoissa vuonna 2024 julkaistussa selvityksessä.⁶⁸

OECD:n kyselyn tulokset osoittavat selvästi, että useat valtiot tunnustavat GPP:n merkittäväksi vihreän siirtymän ajuriksi. Vuonna 2022 peräti 92 % kyselyyn vastanneista maista (35/38) oli ottanut käyttöön kansallisen vihreiden hankintojen kriteeristön tai politiikkaviitekehyksen. Lisäksi 29 maata viittaa GPP:hen tai ainakin julkisiin hankintoihin kansallisissa ympäristösitoumuksissaan kestävyys tavoitteiden saavuttamisen välineenä. Hallitukset päivittävät GPP-strategioitaan vastaamaan kansainvälisiä ja kansallisia ympäristösitoumuksia sekä hyödyntämään GPP:n potentiaalia erityisesti ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämisessä. Yli puolet maista (22/35, 63 %) on päivittänyt GPP-viitekehjyksiä viimeisen kolmen vuoden aikana tarkoituksena kohdentaa toimenpiteet vaikutuksiltaan merkittäviin sektoreihin ja nopeuttaa siirtymää kestävämpiin tuotantomalleihin.

Kyselyyn vastasi 38 maata, joista 24 (63 %) on asettanut pakollisia GPP-vaatimuksia. Esimerkiksi Viro on asettanut pakollisia ympäristövaatimuksia neljälle tuoteryhmälle ja valmistelee parhaillaan niiden laajentamista viiteen lisäryhmään, mukaan lukien rakentaminen ja tieliikenne. Vastaavasti Italia on kehittänyt vähimmäisympäristökriteerit (criteri ambientali minimi, CAM) lukuisille tuotekategorioille.

OECD:n raportin nojalla yleisimmät pakolliset GPP-vaatimukset koskevat

- huonekaluja ja tekstiilejä sekä hygieni- ja siivoustuotteita (12 maata kummassakin)
- paperia ja painopalveluja sekä IT-laitteita (10 maata kummassakin)
- toimistolaitteita ja -koneita (8 maata)
- rakennus- ja peruskorjauspalveluja (7 maata).

Vaikka kyselyyn vastanneista maista 92 prosenttia on asettanut pakollisia GPP-vaatimuksia ja -tavoitteita julkisissa hankinnoissa, noudattamista ei aina seurata. Lisäksi vaikka hallitukset yleensä seuraavat GPP:n käyttöä julkisissa

⁶⁸ OECD, Harnessing Public Procurement for the Green Transition. Good Practices in OECD Countries. OECD Publishing 2024. Saatavilla osoitteessa https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/harnessing-public-procurement-for-the-green-transition_ef16c8d4/e551f448-en.pdf (viitattu 15.9.2025).

14.10.2025

hankinnoissaan, ne harvoin arvioivat kriteerien vaikutuksia käytännössä. Vain harvat maat mittaavat vihreiden hankintastrategioiden ympäristövaikutuksia. Tietorajoitteet muodostavat keskeisen haasteen, sillä hankintatieto ei usein ole riittävän yksityiskohtaista erottamaan erilaisia ostettuja tuotetyyppejä, kuten sähköautoa vs. dieselautoa.

Käsitys siitä, että GPP aiheuttaa korkeampia julkisia hankintakustannuksia, nähdään edelleen 22 maassa yhtenä GPP:n paremman käyttöönoton pääesteistä. Tämä haaste korostaa tarvetta kehittää menetelmiä, jotka ottavat huomioon hankinnan elinkaaren kustannukset ja haitat, joita ympäristölle aiheutuu.

OECD:n raportissa katsotaan, että hankintayksiköiltä tulisi vaatia säännöllistä raportointia vihreiden kriteerien käytöstä julkisissa tarjouskilpailuissa. GPP-raportointia tulisi tukea ja helpottaa määrittelemällä vakioraportointimallit sekä kannustaa GPP-raportoinnin integroimista sähköisiin hankintajärjestelmiin. Lisäksi tulisi kehittää indikaattoreita ja vertailuarvoja vihreiden hankintastrategioiden ympäristövaikutusten mittaamiseksi ja GPP:n kustannustehokkuuden arvioimiseksi. OECD:n raportissa suositellaan myös koulutuksen järjestämistä ja kapasiteetin rakentamista vihreiden kriteerien suunnittelussa ja käytössä julkisissa tarjouskilpailuissa.

Raportti tuo esiin myös markkinavuoropuhelun tärkeyden. Parempia yhteistyö- ja tiedotusstrategioita tulisi kehittää. Markkinoiden kanssa tulisi olla yhteydessä varhaisessa vaiheessa ja potentiaalisia toimittajia informoida GPP-kriteereistä ja -vaatimuksista. Uusiin vaatimuksiin vastaaminen vaatii toimittajilta aikaa ja tietoa, jotta ne kykenevät vastaamaan tarjouspyyntöihin.

Raportissa korostetaan, että julkiset hankinnat ovat merkittävä ympäristöpolitiikan väline. GPP-kriteeristö tarjoaa teollisuudelle tietoa ja kannustimia ympäristöystävällisten rakennusurakoiden, tuotteiden ja palvelujen kehittämiseen erityisesti sektoreilla, joilla julkisten ostajien markkinaosuus on suuri. Näitä ovat muun muassa infrastruktuuri, terveyspalvelut tai julkinen liikenne. Jotta GPP:n täysi potentiaali voidaan hyödyntää, tarvitaan kuitenkin systemaattisempaa lähestymistapaa seurantaan, vaikutusten mittaamiseen ja markkinayhteistyöhön.

7.2 Kansainvälisiä esimerkkejä ekologisten tavoitteiden edistämisestä julkisissa hankinnoissa

7.2.1 Lähtökohtia kansainvälisten esimerkkien vertailuun

Selvitykseen valittiin ympäristöministeriön kanssa sovitusti neljä maata tarkemman tarkasteluun: Ruotsi, Norja, Alankomaat ja Italia. Tarkoitus oli hahmottaa säädösehdotukselle juridista viitekehystä peilaamalla valittujen maiden ratkaisuja kiertotalouden edistämiseksi. Valittujen maiden lisäksi on nostettu esiin joidenkin muiden maiden sääntelyratkaisuesimerkkejä OECD-raporttiin pohjautuen. Kansainväliset esimerkit on otettu huomioon laadittaessa pykäläehdotusta.

7.2.2 Ruotsi

Ruotsin voimassa olevassa julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä, jotka velvoittaisivat hankintaviranomaiset asettamaan hankinnoissa kiertotalousvaatimuksia. Hankintalaki, asetus ympäristöjohtamisesta

14.10.2025

valtiollisissa viranomaisissa sekä asetus valtion viranomaisten energiatehokkaiden tavaroiden, palvelujen ja rakennusten hankinnasta sisältävät kuitenkin sääntelyä, joka ohjaa ympäristön kannalta tehokkaisiin hankintoihin.⁶⁹ Lisäksi eräät säädökset, kuten laki autojen ja tiettyjen joukkoliikennepalvelujen hankintaan liittyvistä ympäristövaatimuksista, sisältävät sektorikohtaista julkisiin hankintoihin vaikuttavaa ympäristövaatimussääntelyä.⁷⁰ Liikennettä koskevat säädökset ja kestävyyskriteerit eivät kuitenkaan ota huomioon ajoneuvojen ja alusten elinkaarta, vaan ne keskittyvät toiminnan ympäristö- ja ilmastovaikutusten vähentämiseen.⁷¹

Ruotsin kansallisessa hankintastrategiassa todetaan, että Ruotsin tulee olla edelläkävijä ja esimerkki ympäristöä säästävissä julkisissa hankinnoissa.⁷² Strategian mukaan julkiset hankinnat voivat toimia vahvana kestävä kehityksen ajurina, minkä vuoksi ympäristöä säästävien hankintojen käyttöä tulisi lisätä erityisesti aloilla, joilla on suuri ympäristövaikutus. Lähtökohtana tulisi olla, että ympäristöasiat ja elinkaariajattelu otetaan huomioon hankinnan kaikissa vaiheissa.⁷³ Myös hallituksen kiertotalousstrategiassa⁷⁴ ja -toimintasuunnitelmassa⁷⁵ sekä ilmastopoliittisessa toimintasuunnitelmassa⁷⁶ julkiset hankinnat mainitaan tärkeänä välineenä ilmastovaikutusten rajoittamisessa, innovatiivisten ja ilmastoväisäiden ratkaisujen edistämiseksi sekä siirtymisessä kiertotalouteen.

Ruotsin hankintalain⁷⁷ 4 luvun 3 §:n mukaan hankintaviranomaisen on otettava huomioon ympäristönäkökohdat julkisissa hankinnoissa, jos se on hankinnan luonteen vuoksi perusteltua.

Ympäristöjohtamisesta valtion viranomaisissa annetun asetuksen⁷⁸ tavoitteena on, että viranomaiset toimivat ympäristöasioissa esikuvina. Asetusta sovelletaan sen liitteessä mainittuihin 190:een valtion viranomaiseen. Jokaisella liitteessä mainitulla viranomaisella on oltava ympäristöjärjestelmä, ja jos tällaisen viranomaisen toiminnasta aiheutuu merkittäviä ympäristövaikutuksia, sen tulee rekisteröityä EMAS-järjestelmään tai hankkia ympäristöjärjestelmälleen kansainvälisen ISO 14001 -ympäristöjärjestelmästandardin mukainen sertifikaatti.⁷⁹ Viranomaisen ympäristöjärjestelmän tulee olla osa laajempaa johtamisjärjestelmää, joka kuvaa sitä, miten viranomainen suunnittelee, toteuttaa ja seuraa toimintaansa. Ympäristöjärjestelmän tavoitteena on muun muassa parantaa viranomaisten ympäristösuorituskykyä, jolla tarkoitetaan viranomaisten toimien

⁶⁹ Ks. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, Förordning (2014:480) om myndigheters inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader.

⁷⁰ Ks. Lag (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområde, jolla puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/33/EY saatettiin osaksi Ruotsin kansallista lainsäädäntöä.

⁷¹ Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Betänkande av Kommittén om ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi. Statens offentliga utredningar 2024:67, s. 245. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/contentassets/7b0852dc3dbc48b48cd9deedda0d81cd/om-ekonomiska-styrmedel-for-en-mer-cirkular-ekonomi-sou-202467.pdf> (viitattu 10.10.2025).

⁷² Nationella upphandlingsstrategin. Regeringskansliet, Finansdepartementet 2016, s. 20.

⁷³ Edellä alaviitteessä 72 mainittu asiakirja, s. 4 ja 22.

⁷⁴ Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige. Regeringskansliet 2020. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/bilder/klimat-och-naringslivsdepartementet/klimat-och-miljo/cirkular-ekonomi---strategi-for-omstallningen-i-sverige/> (viitattu 17.9.2025).

⁷⁵ Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige. Regeringskansliet 2021. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/contentassets/4875dd887fd34edabd8c1d928a04f7ba/cirkular-ekonomi-handlingsplan-for-omstallning-av-sverige.pdf> (viitattu 17.9.2025).

⁷⁶ En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan. Regeringens proposition 2019/20:65, s. 63.

⁷⁷ Edellä alaviitteessä 69 mainittu laki (2016:1145).

⁷⁸ Edellä alaviitteessä 69 mainittu asetus (2009:907).

⁷⁹ Edellä alaviitteessä 69 mainittu asetuksen (2009:907) 3 §.

14.10.2025

mitattavissa olevaa vaikutusta ympäristövaikutusten vähenemiseen.⁸⁰ Ympäristöjohtamisasetuksen 2 §:n mukaisesti asetus kattaa viranomaisten välilliset ja välittömät ympäristövaikutukset, mikä tarkoittaa, että ympäristöasiat on otettava huomioon kaikessa viranomaisen toiminnassa. Asetuksen 8 §:n mukaan viranomaisten ympäristöpolitiikalla ja ympäristötavoitteilla on edistettävä kestävä kehitystä ja kansallisten ympäristön laatutavoitteiden saavuttamista.

Ympäristöjohtamisasetuksen 13 §:n mukaan ympäristöjärjestelmä edellyttää, että viranomainen mukauttaa hankintansa ympäristönäkökohtiin siinä määrin kuin se on mahdollista. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten on tehtävä asetuksen 4 §:n mukainen ympäristöselvitys toiminnan sisäisten ja ulkoisten toimintojen ympäristövaikutuksista. Jos selvitys osoittaa, että hankinnoissa noudatettavilla ympäristövaatimuksilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia, johto vastaa tarkoituksenmukaisten sisäisten ympäristötavoitteiden asettamisesta ympäristövaatimusten asettamiseksi. Lisäksi sisäisiä tavoitteita asetettaessa on kehitettävä hankintojen ympäristövaatimusten tunnuslukuja, jotta vaatimusten lisääntymistä voidaan mitata ja seurata.⁸¹ Valtion yhteishankintayksikköinä toimivilla viranomaisilla on mahdollisuus asettaa ympäristövaatimuksia hankintoja koskevissa puitejärjestelyissä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisten näiden puitejärjestelyjen perusteella tekemiin tilauksiin sovelletaan kyseisiä ympäristövaatimuksia. Monissa puitesopimuksissa viranomaisilla on lisäksi mahdollisuus asettaa lisävaatimuksia tilattaville tuotteille ja palveluille.⁸²

Viranomaisen, jolla on ympäristöjärjestelmä, on vuosittain raportoitava ympäristöjohtamistyöstä. Raportissa tulee ilmoittaa niiden hankintojen, joihin on sisällytetty ympäristövaatimuksia, prosentuaalinen osuus hankintojen kokonaismäärästä sekä niiden hankintojen lukumäärä, joissa on asetettu energiavaatimuksia valtion viranomaisten energiatehokkaiden tuotteiden, palvelujen ja rakennusten hankintaa koskevan asetuksen 2014:480 (jäljempänä energiatehokkuusasetus)⁸³ mukaisesti.⁸⁴

Ruotsin kansallinen hankintaviranomainen, Upphandlingsmyndigheten, vastaa julkisia hankintoja koskevasta ohjeistuksesta. Sen sivustolla on tarjolla yksityiskohtaista ohjeistusta siitä, miten kiertotaloutta voidaan edistää julkisilla hankinnoilla.⁸⁵ Sivustolla on ohjeita muun muassa kiertotalouteen siirtymistä edistävistä keinoista, kiertotalouden huomioimisesta hankintamenettelyssä ja strategisesta työstä kiertotalouden kehittämiseksi. Lisäksi Upphandlingsmyndighetenin ohjeissa käsitellään vastuullisuuskriteerejä ja niiden huomioimista. Sivustolla esitellään myös viisi kiertotaloutta edistävää liiketoimintamallia ja annetaan käytännön esimerkkejä kustakin mallista.

Upphandlingsmyndighetenillä on kriteeripalvelu, josta voi hakea valmiiksi muotoiltuja kestävyyskriteerejä.⁸⁶ Kriteerit on jaoteltu tuoteryhmittäin, ja niitä voi käyttää niin vähimmäisvaatimuksina, vertailuperusteina kuin

⁸⁰ Naturvårdsverket, Vägledning för miljöledning i staten (2017). Saatavilla osoitteessa <https://www.naturvardsverket.se/4ac629/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6768-7.pdf> (viitattu 17.9.2025), s. 5 ja 7.

⁸¹ Edellä alaviitteessä 80 mainittu julkaisu, s. 69.

⁸² Edellä alaviitteessä 80 mainittu julkaisu, s. 67.

⁸³ Edellä alaviitteessä 69 mainittu asetus (2014:480).

⁸⁴ Edellä alaviitteessä 69 mainitun asetuksen (2014:480) 20 § ja liite 1.

⁸⁵ Upphandlingsmyndigheten, Upphandling för att främja cirkulär ekonomi. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/upphandling-for-att-framja-cirkular-ekonomi/> (viitattu 17.9.2025).

⁸⁶ Upphandlingsmyndigheten, Hitta hållbarhetskriterier. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/> (viitattu 17.9.2025).

14.10.2025

sopimusehtoinakin. Kriteerit on jaoteltu kolmeen tasoon, perustasoon, edistyneeseen tasoon ja kärkitasoon, ja käyttäjä voi valita kriteerit tarpeidensa perusteella. Kukin kriteeri sisältää varsinaisen sanamuodon lisäksi selityksen, joka kertoo, mitä kriteerillä tavoitellaan.

7.2.3

Norja

Julkisten hankintojen suunnittelua ja toteuttamista koskevat vaatimukset on säädetty 17.6.2016 annetussa julkisia hankintoja koskevassa laissa nro 73⁸⁷ ja siihen liittyvissä asetuksissa.

Lain 5 § koskee ympäristönäkökohtia sekä ihmisoikeuksia ja muita sosiaalisia näkökohtia. Säännöksen mukaan viranomaisten ja julkisoikeudellisten yhteisöjen on järjestettävä hankintakäytäntönsä siten, että se auttaa vähentämään haitallisia ympäristövaikutuksia ja edistämään ilmastoystävällisiä ratkaisuja, kun tämä on tarkoituksenmukaista. Tämä tehdään säännöksen mukaan muun muassa ottamalla huomioon hankinnan elinkaarikustannukset. Säännöksen mukaan hankintaviranomainen voi asettaa hankintaprosessin eri vaiheisiin liittyviä asianmukaisia vaatimuksia ja kriteerejä sen varmistamiseksi, että julkiset hankinnat toteutetaan tavalla, joka edistää ympäristön huomioon ottamista, edellyttäen että tällaisilla vaatimuksilla ja kriteereillä on liityntä kyseiseen hankintaan.

Hankintalain uudistamista koskeva lainvalmistelu on parhaillaan käynnissä Norjassa. Hankintalain muuttamiseksi 15.5.2025 annetussa lakiesityksessä⁸⁸ Norjan elinkeino- ja kalastusministeriö esittää, että julkisissa hankinnoissa edellytetään nykyisen hankintalain tavoin jatkossakin, että ilmasto- ja ympäristönäkökohtien painotus on pääsääntöisesti vähintään 30 prosenttia. Esityksen mukaan Norjan julkisesta hallinnosta ja taloudesta vastaavan viraston (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ) selvitykset osoittavat, että ilmasto- ja ympäristövaatimusten ja -kriteerien käyttö on selvästi lisääntynyt sen jälkeen, kun 30 prosentin sääntö tuli voimaan 1.1.2024: niiden hankintojen osuus, joissa ympäristönäkökohtien painotus on vähintään 30 prosenttia, kasvoi noin kuudesta prosentista vuonna 2023 noin 30 prosenttiin vuonna 2024. Lisäksi DFØ:n tiedot osoittavat, että myös ympäristövaatimusten käyttö on lisääntynyt: kun niitä vuonna 2023 käytettiin noin 50 prosentissa hankinnoista, vuonna 2024 osuus nousi noin 60 prosenttiin. Esityksessä todetaan kuitenkin, ettei tämän kasvun vaikutuksia ilmastoon ja ympäristöön ole vielä mahdollista arvioida. Esityksessä todetaan edelleen, että selvä enemmistö kuulemismenettelyyn osallistuneista tahoista piti parempana työryhmän ehdotusta vihreän siirtymän sääntelystä kuin nykyistä pääsääntöä, jonka mukaan ilmasto- ja ympäristötekijöiden painotuksen on oltava vähintään 30 prosenttia. Ministeriö toteaa esityksessä olevansa samaa mieltä kuultujen tahojen kanssa siitä, ettei vähintään 30 prosentin painotus ole aina tarkoituksenmukaisin ja että monissa tapauksissa ilmasto- ja ympäristöhyötyjä voidaan paremmin saavuttaa suorituskykyä koskevilla vaatimuksilla. Ministeriö toteaa, että myös markkinoiden kypsyys voi vaikuttaa siihen, missä hankintamenettelyn vaiheessa ilmasto- ja ympäristövaatimuksia on tarkoituksenmukaisinta asettaa. Koska nykyinen 30 prosentin sääntö on kuitenkin ollut voimassa alle puolitoista vuotta ja hankintayksiköt ja

⁸⁷ Lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 (anskaffelsesloven).

⁸⁸ Ks. Det kongelige nærings- og fiskeridepartementet, Proposisjon til Stortinget, Prop. 147 L (2024–2025), Lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.).

14.10.2025

toimittajat ovat juuri ehtineet sopeutua siihen, ministeriö esittää sen pitämistä ennallaan.⁸⁹

Esityksen mukaan Norjan hankintalakiin lisättäisiin uusi 5b §, jonka mukaan ilmasto- ja ympäristönäkökohdat olisi jatkossa otettava huomioon kaikissa lain piiriin kuuluvissa hankinnoissa.⁹⁰ Jos hankintayksikkö ilmoittaa vertailuperusteet tärkeysjärjestyksessä, ilmasto- ja ympäristönäkökohtien on oltava kolmen tärkeimmän valintaperusteen joukossa: sanamuodosta tulee esityksen mukaan tältä osin velvoittava nykyisen suositusmuotoisen ”bør”-ilmaisun sijasta.

Hankintalakiin esitetään lisättäväksi myös uusi 5c §, joka koskisi ilmastoa ja ympäristöä koskevia yhdenmukaistettuja vähimmäisvaatimuksia ja -kriteerejä. Säännöksen mukaan 5b §:n velvoitteet eivät koskisi tapauksia, joissa hankintayksikkö on hankintalain nojalla annetuissa säädöksissä velvoitettu asettamaan standardoituja vähimmäisvaatimuksia tai -kriteerejä ilmastoalanjäljelle tai ympäristövaikutuksille. Lisäksi esityksessä viitataan mahdollisuuteen säätää ilmastojalanjälkeä ja ympäristökuormitusta koskeva asetus.⁹¹ Esitys oli lausuntokierroksella keväällä 2025, ja Norjan hallituksen tavoitteena on antaa suurkäräjille lopullinen esitys laiksi hankintalain muuttamisesta vuoden 2025 loppuun mennessä.

7.2.4 Alankomaat

Alankomaiden julkisia hankintoja koskeva laki on Aanbestedingswet 2012.⁹² Aanbestedingswetia sovelletaan kaikkiin julkisiin hankintoihin. Sitä on lisäksi täydennetty hankinta-asetuksella.⁹³

Kestävyyssnäkökohdista säädetään erityisesti Alankomaiden hankintalain 2.114 §:n 4 kohdassa ja 1.4 §:n 2 kohdassa. Mainitun 2.114 §:n 4 kohdassa säädetään, että jos hankintaviranomainen tekee hankintapäätöksen halvimman hinnan tai edullisimpien kustannusten perusteella, sen on perusteltava valintansa hankinta-asiakirjoissa. Lain 1.4 §:n 2 kohdassa hankintaviranomaiset puolestaan veloitetaan varmistamaan, että julkisilla varoilla luodaan mahdollisimman paljon yhteiskunnallista arvoa.

Lain 2.114 §:n 4 kohtaan sisältyy velvoite siitä, että kestävyyskriteerejä tulee joko noudattaa tai selittää, miksi näin ei toimita. Hankintaviranomainen ei siis voi vaatia tarjouspyynnössä tekemään ainoastaan sellaisia tarjouksia, jossa keskityttäisiin yksinomaan halvimpaan hintaan tai matalimpaan kustannustasoon. Jos valintaperusteena on ainoastaan halvin hinta tai pienimmät kustannukset, hankintaviranomaisen täytyy perustella, mistä tämä johtuu. Periaate on sisällytetty lakiin, jotta olisi konkreettinen mahdollisuus kasvattaa juuri kestävien julkisten hankintojen osuutta kaikista hankinnoista. Jos tarjouskilpailussa ainoaksi kriteeriksi esitettäisiin alin hinta, kestävyyttä tukevat ratkaisut eivät todennäköisesti nousisi hankinnoissa esille, koska niiden sisällyttäminen tarjoukseen ei myöskään toisi lisäarvoa tarjouksen arviointiin ja näin ollen tarjouksen

⁸⁹ Edellä alaviitteessä 88 mainittu lakiesitys, s. 47–48.

⁹⁰ Esityksen mukaan hankintojen kynnysarvoa nostettaisiin niin, että hankintasääntelyn piiriin kuuluisivat jatkossa hankinnat, joiden arvonlisäveroton arvo ylittää 300 000 Norjan kruunua (noin 25 000 euroa). Ks. edellä alaviitteessä 88 mainittu lakiesitys, s. 86.

⁹¹ Ks. edellä alaviitteessä 88 mainittu lakiesitys, s. 110–111.

⁹² Wet houdende nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 2012).

⁹³ Aanbestedingsbesluit.

14.10.2025

tekijälle.⁹⁴ Velvoite ei kuitenkaan pakota hankintaviranomaisia ottamaan kestävyyskriteerejä huomioon julkisissa hankinnoissa.⁹⁵

Jos hankintaviranomainen kuitenkin haluaa poiketa tästä yleisesti hankintalaissa määritellystä säännöstä ja sen sijaan soveltaa tarjoukseen vain halvinta hintaa määritteleviä kriteerejä, tämä on perusteltava hankinta-asiakirjoissa selvästi. Hankintaviranomaisen perustelut voidaan myös riitauttaa tuomioistuimessa. Halvimman hinnan käyttö valintaperusteena on sallittua vain, jos tarjoajilla ei ole mahdollisuutta tarjota tätä kestävämpiä ratkaisuja. Tällaisten olosuhteiden olemassaolo on arvioitava tapauskohtaisesti ja ottaen huomioon asiaan liittyvät olennaiset ja merkitykselliset seikat.⁹⁶

Lain 1.4 §:n 2 kohdan mukaan hankintaviranomaisen tulee varmistaa, että julkisia resursseja käytetään ja kohdistetaan tavalla, joka kasvattaa yhteiskunnallista arvoa julkisissa hankinnoissa.⁹⁷ Säännös siis velvoittaa hankintaviranomaiset arvioimaan hankintamenettelyssä myös yhteiskunnallista arvoa. Parhaan hintalaatusuhteen tai halvimman hinnan sijaan arviossa voitaisiin huomioida esimerkiksi kestäväyyteen, innovaatioihin ja sosiaaliseen tuottoon liittyvät tavoitteet. Yhteiskunnallista arvoa koskeva säännös ei kuitenkaan velvoita hankintaviranomaisia sisällyttämään tätä arviointia julkisiin hankinta-asiakirjoihin. Arvioinnin puuttuminen on merkityksellistä, sillä se voi vaikeuttaa tarjoajien mahdollisuuksia ymmärtää, mihin hankintaviranomaisen arviointi perustuu, ja tätä kautta myös vaikeuttaa arvioinnin riitauttamista.⁹⁸

Alankomaat laati ensimmäisten maiden joukossa kiertotaloutta koskevan poliittisen ohjelman vuonna 2016.⁹⁹ Yksi siitä seuranneista konkreettisista toimista oli vuonna 2017 tehty kansallinen raaka-ainesopimus (Grondstoffenakkoord), jonka 180 allekirjoittajaa sitoutuivat toimiin uudelleenkäytettäviin raaka-aineisiin siirtymiseksi. Sopimuksen allekirjoittajina oli niin julkishallinnon elimiä, yrityksiä kuin toimiala- ja ympäristöjärjestöjäkin. Sopimuksen pohjalta laadittiin vuonna 2018 viisi sektorikohtaista siirtymäohjelmaa, jotka koskivat kulutustavaroita, muoveja, rakentamista, valmistavaa teollisuutta sekä elintarvikkeita ja biomassaa.¹⁰⁰ Seuraavana vuonna julkaistussa kiertotalouden täytäntöönpano-ohjelmassa (Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019–2023)¹⁰¹ nämä siirtymäohjelmat muotoiltiin konkreettisiksi toimiksi ja hankkeiksi. Vuonna 2023 Alankomaissa julkaistiin kansallinen kiertotalousohjelma (Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030),¹⁰² jossa kuvataan vuoteen 2050 saakka ulottuvia tavoitteita. Ohjelman tarkoituksena on myös lisätä

⁹⁴ Vlandereen Circular. Impact analysis of sustainability requirements in tender procedures in the Netherlands, France, Italy and Spain. Saatavilla osoitteessa <https://aankopenarchive.vlaanderen-circulair.be/en/publications/download-2/impact-analysis-of-sustainability-requirements-in-tender-procedures-in-the-netherlands-france-italy-and-spain> (viitattu 19.9.2025), s. 9.

⁹⁵ Edellä alaviitteessä 94 mainittu julkaisu, s. 10.

⁹⁶ Edellä alaviitteessä 94 mainittu julkaisu, s. 9.

⁹⁷ Kyseisen 2 kohdan sanamuoto hollanniksi: "De aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst als bedoeld in het eerste lid."

⁹⁸ Edellä alaviitteessä 94 mainittu julkaisu, s. 9.

⁹⁹ Hallituksen kiertotalousohjelman englanninkielinen käännös "A Circular Economy in the Netherlands by 2050. Government-wide Programme for a Circular Economy" on saatavilla osoitteessa https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/17037circulairreeconomie_en.pdf (viitattu 18.9.2025).

¹⁰⁰ Rijksoverheid, Circulaire economie in 2050. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050> (viitattu 18.9.2025).

¹⁰¹ Saatavilla hollanniksi osoitteessa <https://voorlichting.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/08/uitvoeringsprogramma-2019-2023> (viitattu 18.9.2025).

¹⁰² Ohjelman englanninkielinen käännös on saatavilla osoitteessa <https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/2024-10/NPCE%2BCirculaire%2BEconomie%2Brapport%2BEngels.pdf> (viitattu 18.9.2025).

14.10.2025

kiertotalouteen liittyvää tietoa yhteiskunnassa ja selkeyttää kansallisia kiertotalousperiaatteita.¹⁰³

Vuosia 2023–2030 koskevassa kansallisessa kiertotalousohjelmassa Alankomaiden hallitus on asettanut tavoitteekseen saavuttaa kiertotalous- ja kestävyys-tavoitteet vuoteen 2050 mennessä. Konkreettisenä tavoitteena on, että julkinen talous noudattaisi kiertotalouden periaatteita vuoteen 2050 mennessä, ja julkiset hankinnat ovat Alankomaiden hallitukselle keskeinen työkalu tämän tavoitteen saavuttamisessa. Kansallisessa kiertotalousohjelmassa on tunnistettu neljä keskeistä kiertotalouteen siirtymisen keinoa: nämä ovat raaka-aineiden käytön vähentäminen, raaka-aineiden korvaaminen sekundäärisillä, uusiutuvilla tai muilla vaihtoehtoisilla raaka-aineilla, tuotteiden elinkaaren pidentäminen ja tehokas jätehuolto. Julkisissa hankinnoissa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valitaan tuotteita, jotka on suunniteltu uudelleenkäytettäväksi, korjattaviksi ja kierrätettäväksi.¹⁰⁴

Lainsäädännön sekä poliittisten asiakirjojen ja strategioiden lisäksi Alankomaissa on otettu käyttöön myös konkreettisia työkaluja, joiden avulla julkisista hankinnoista on pyritty tekemään selkeämpiä sekä hankintaviranomaisille että tarjoajille. Esimerkiksi Alankomaiden julkisten hankintojen osaamiskeskuksen ylläpitämä PIANOo-verkkosivusto¹⁰⁵ tarjoaa kestäviin julkisiin hankintoihin liittyvää tietoa ja ohjeistusta. Osaamiskeskus ylläpitää myös kestävien julkisten hankintojen kriteeripankkia, joka on saatavilla verkossa.¹⁰⁶

7.2.5

Italia

Italiassa julkisista hankinnoista säädetään kootusti hankintakoodeksissa (Codice dei contratti pubblici).¹⁰⁷ Keskeisin julkisia hankintoja ja kiertotaloutta koskeva säännös on sen 57 §, joka koskee tarjouspyyntöihin, hankintailmoituksiin ja neuvottelukutsuihin sisällytettäviä sosiaalisia ehtoja sekä energia- ja ympäristökestävyyden kriteerejä. Energia- ja ympäristökriteereistä säädetään pykälän 2 momentissa.

Edellä mainitun 57 §:n 2 momentin mukaan hankintaviranomaisten ja muiden hankintayksiköiden tulee edistää julkisten hankintojen ympäristökestävyyttä koskevassa toimitasuunnitelmassa¹⁰⁸ asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamista. Tavoitteita edistetään sisällyttämällä hankinta- ja tarjouspyyntöasiakirjoihin vähintään hankintaluokittain määriteltuihin ympäristövaatimuksiin sisältyvät tekniset eritelvät ja sopimusehdot.

Vuodesta 2016 lähtien kaikkien julkisen sektorin toimijoiden kaikilla hallinnon tasoilla on sovellettava Ympäristö- ja energiaturvallisuusministeriön (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, MASE) asetuksessa määritettyjä vähimmäisympäristökriteerejä (criteri ambientali minimi, CAM¹⁰⁹) hankkiessaan

¹⁰³ Edellä alaviitteessä 102 mainittu kiertotalousohjelman käännös, s. 3.

¹⁰⁴ Edellä alaviitteessä 102 mainittu kiertotalousohjelman käännös, s. 36.

¹⁰⁵ Alankomaiden julkisten hankintojen osaamiskeskuksen (Expertisecentrum Aanbesteden) PIANOo-verkkosivusto on englanniksi saatavilla osoitteessa <https://www.piano.nl/en> (viitattu 18.9.2025).

¹⁰⁶ Verkkosivun englanninkielinen versio on saatavilla osoitteessa <https://www.mvicriteria.nl/en> (viitattu 18.9.2025).

¹⁰⁷ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

¹⁰⁸ Piano per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della pubblica amministrazione (edizione 2023). Saatavilla osoitteessa https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/2025_02_10_pan_gpp-pdf (viitattu 18.9.2025).

¹⁰⁹ Voimassa olevat vähimmäisympäristökriteerit ovat saatavilla Italian ympäristö- ja energiaturvallisuusministeriön verkkosivulla osoitteessa <https://www.mase.gov.it/portale/cam-vigenti> (viitattu 18.9.2025).

14.10.2025

tiettyjä tavaroita ja palveluja niiden markkina-arvosta riippumatta. Kriteerit on otettava huomioon myös kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittelyssä antamalla vähimmäisympäristökriteerien mukaisille tarjouksille lisäpisteitä.

Vähimmäisympäristökriteerit perustuvat EU:n olemassa oleviin GPP-kriteereihin (ks. edellä kappale 4.1.4), joita MASE tarkoittaa muun muassa kyseisen alan markkina-analyyysien ja sidosryhmiltä kerätyn tiedon perusteella. Lisäksi kuhunkin kriteeriin on sisällytettävä tiedot asianmukaisista keinoista, asiakirjoista ja mekanismeista, joilla vaatimustenmukaisuus voidaan tarkistaa. Joulukuuhun 2023 mennessä MASE oli hyväksynyt CAM-kriteerit seuraaville 21:lle tavara- ja palveluluokalle:

- Sisustuskalusteet
- Kaupunkikalusteet
- Inkontinenssituotteet
- Työjalkineet ja nahkaiset asusteet
- Paperi
- Mustesuihkupatruunat
- Rakentaminen
- Kulttuuritapahtumat
- Julkinen valaistus (toimitus ja suunnittelu)
- Julkinen valaistus (palvelu)
- Tieinfrastruktuuri
- Tekstiilipalvelut
- Siivous ja desinfiointi
- Yhdyskuntajäte ja katujen puhtaanapito
- Ruokapalvelut
- Kahvilat ja välipala-automaatit
- Rakennusten energiatehokkuuspalvelut – EPC-sopimukset
- Tulostimet
- Tekstiilit
- Ajoneuvot
- Julkiset viheralueet.¹¹⁰

Vähimmäisympäristökriteereihin sisältyy muun muassa kierrätysmateriaalien käyttöä koskevia vaatimuksia: esimerkiksi kaikissa julkisissa rakennushankkeissa käytettäviltä materiaaleilta edellytetään tiettyjen kiertotalousvaatimusten täyttymistä. Kriteereihin sisältyy myös pakkausmateriaaleja koskevia vähimmäisvaatimuksia: esimerkiksi sisustus- ja kaupunkikalusteiden CAM-kriteereissä edellytetään, että kierrätysmateriaalin osuuden on oltava paperi- ja pahvipakkauksissa vähintään 80 prosenttia ja muovipakkauksissa 60 prosenttia.¹¹¹ Joissakin tuoteryhmissä (esimerkiksi tekstiilituotteet) kierrätysmateriaalin käyttö voidaan ottaa huomioon palkitsemiskriteerinä, josta kyseinen tuote tai palvelu saa lisäpisteitä vertailussa. Merkintä- ja sertifiointijärjestelmät antavat myös yrityksille mahdollisuuden osoittaa CAM-kriteerien mukaisuuden

¹¹⁰ Edellä alaviitteessä 109 mainittu vähimmäisympäristökriteerien esittelysivu; OECD, Economic Instruments for the Circular Economy in Italy. Opportunities for Reform (2024), s. 84–85.

¹¹¹ ReMade in Italy – Conai, Green Public Procurement e CAM – Imballaggi. Linea guida per le imprese che partecipano alle gare pubbliche (2021), s. 7.

14.10.2025

sertifikaatilla. Muut CAM-kriteereihin sisällytetyt kiertotalouden periaatteet liittyvät muun muassa tuote palveluna -mallien käyttöön.¹¹²

Kiertotalouden kansallisessa strategiassa¹¹³ on korostettu pyrkimystä lisätä edelleen ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja muun muassa ottamalla yhä laajemmin käyttöön CAM-kriteerejä ja parantamalla hankintaviranomaisten teknistä kykyä ottaa ne käyttöön julkisissa hankinnoissa.¹¹⁴ Italiassa haasteita tuottaa se, että paikallisia, alueellisia ja kansallisia hankintaviranomaisia on yhteensä yli 30 000: pirstaleisessa järjestelmässä mittakaavaetujen saaminen on vaikeampaa. Lupaavia tuloksia onkin saatu alueellisesti keskitetyistä hankintaelimistä, joiden rooli ympäristöä säästävien ja kiertotaloutta edistävien hankintojen kannalta on ollut merkittävä.¹¹⁵

7.2.6 Muita kansainvälisiä esimerkkejä

OECD:n raportista ilmenee, että myös useat muut maat ovat ottaneet käyttöön ohjauskeinoja, joilla julkisia hankintoja ohjataan ottamaan kiertotaloustekijöitä huomioon:

Saksa

Saksalla on kiertotalouslaki, joka velvoittaa hankintaviranomaiset sisällyttämään ympäristönsuojelua ja jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat kriteerit julkisiin tarjouskilpailuihin.¹¹⁶ Erityisesti laki velvoittaa hankintaviranomaiset valitsemaan ratkaisuja, jotka rajoittavat jätteiden syntymistä ja saastumista, edistävät resurssitehokkuutta ja ovat kestäviä, korjattavia, uudelleenkäytettäviä ja kierrätettäviä. Lisäksi ilmastoystävällisten palvelujen hankintaa koskevassa yleisessä hallinnollisessa ohjeessa (AVV Klima)¹¹⁷ on erityisiä velvoitteita edistää ilmastoystävällisiä ratkaisuja hankintapäätöksen tekovaiheessa. Ohjeessa vaaditaan esimerkiksi laatumerkin käyttöä sekä energiatehokkuuden, elinkaarikustannusten ja kasvihuonekaasupäästöjen huomioon ottamista. AVV Klima sisältää myös luettelon tuotteista ja palveluista, joita liittovaltion ministeriöiden ei enää tulisi hankkia. Saksan liittovaltion talous- ja ilmastoministeriö (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) työsti lisäksi hankintalain muutospaketia (Vergabetransformationspaket), jonka tavoitteena oli vahvistaa GPP-kriteerien pakollisuutta kansallisessa julkisissa hankintoja koskevassa lainsäädännössä;¹¹⁸ hanke kuitenkin keskeytyi helmikuussa 2025, kun Saksan hallitus vaihtui.¹¹⁹

Ranska

Ranskassa on käytettävä biopohjaisia tai vähähiilisiä materiaaleja vähintään 25 prosentissa julkisista suurista peruskorjaus- ja rakennushankkeista

¹¹² Edellä alaviitteessä 110 mainittu OECD:n julkaisu, s. 85.

¹¹³ Ministero della transizione ecologica, Strategia nazionale per l'economia circolare (2022). Saatavilla osoitteessa https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/sec_21-06-22-pdf (viitattu 18.9.2025).

¹¹⁴ Edellä alaviitteessä 113 mainittu kiertotalousstrategia, s. 56–59, ja edellä alaviitteessä 110 mainittu OECD:n julkaisu, s. 85.

¹¹⁵ Edellä alaviitteessä 110 mainittu OECD:n julkaisu, s. 86.

¹¹⁶ Kiertotalous- ja jätehuoltolainsäädännön uudistamisesta 24.2.2012 annettu laki (Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts).

¹¹⁷ Saatavilla osoitteessa https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/allgemeine-verwaltungs-vorschrift-zur-beschaffung-klimafreundlicher-leistungen-avv-klima.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (viitattu 12.9.2025).

¹¹⁸ Edellä alaviitteessä 68 mainittu OECD:n raportti, s. 114–115.

¹¹⁹ Ks. esim. hankintapalvelu ibaun verkkosivu osoitteessa <https://www.ibau.de/akademie/wissenswertes/vergabetransformationspaket-aktueller-stand/> (viitattu 17.9.2025).

14.10.2025

vuodesta 2030 alkaen. Laissa säädetään myös, että vuoteen 2026 mennessä kaikissa sopimuksissa on otettava huomioon ympäristötekijät ja että valtio tarjoaa hankintayksiköiden käyttöön elinkaarikustannusten laskentatyökalun. Ranska on myös hyväksynyt GPP-tavoitteet. Vuoteen 2025 mennessä kaikissa julkisissa hankintasopimuksissa on otettava huomioon vähintään yksi ympäristötekijä. Vuonna 2026 nämä tavoitteet tulevat pakollisiksi ostajille vuoden 2021 ilmastomuutoksen torjumisesta ja siihen sopeutumisesta annetun lain nojalla.¹²⁰ Ostajille on asetettu alakohtaisia tavoitteita, jotka koskevat kiertotaloustuotteiden ostamista, puhtaiden ajoneuvojen hankkimista sekä luomutuotteiden tai korkealaatuisten tuotteiden ostamista yhteisöruokailuun.¹²¹

Viro

Viro on laatinut käsikirjan vihreistä julkisista hankinnoista ja julkaissut heinäkuun 2022 lopussa kiertotalouden valkoisen kirjan. Valkoinen kirja sisältää neljä kiertotalouteen liittyvää pääindikaattoria: 1. kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen voimakas vähentäminen, 2. Viron aseman säilyttäminen tai parantaminen globaalien kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisen vertailuarvioinnissa, 3. kiertotalousmateriaalin määrän voimakas kasvu ja 4. resurssien tuottavuuden lisääminen.

Viron ilmastoministeriö (Kliimaministeerium)¹²² työskenteli kiertotalouden indikaattoreiden kehittämiseksi vuonna 2019 ja kartoitti kiertotalouden nykytilannetta Virossa vuosina 2020–2021. Tulevina vuosina Virossa on tarkoitus kehittää kiertotalouden toimintasuunnitelma. Lisäksi 1.1.2022 alkaen vihreät julkiset hankinnat ovat Virossa kansallisesti asetuksen nojalla pakollisia seuraavien neljän tuoteryhmän osalta: kopiointi- ja painopaperi, puhdistusaineet ja siivouspalvelut, toimistojen IT-laitteet sekä kalusteet.¹²³ Asetusta sovelletaan kaikkiin julkisten hankintojen toimijoihin julkisella sektorilla ja yleishyödyllisissä palveluissa. Näille neljälle tuoteryhmälle kehitetyt ympäristövaatimukset perustuvat EU:n GPP-kriteereihin, jotka on mukautettu Viron olosuhteisiin. Vaatimuksia sovelletaan hankintoihin, jotka ylittävät yksinkertaistetun kynnyksarvon (30 000 euroa niin tavaroiden, palveluiden kuin rakennusurakoidenkin osalta). Uusia tuoteryhmiä, joiden osalta GPP-kriteerien pakollisuutta tarkastellaan ja kriteerien käyttöönottoa koskevien ohjeiden laatimista harkitaan, ovat tekstiilituotteet ja -palvelut; toimistorakennusten suunnittelu, rakentaminen ja hallinnointi; teiden suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito; elintarvikkeet, ruoka- ja palvelut ja jakeluautomaatit; sekä sähkö.¹²⁴

Latvia

Latvian julkisia hankintoja ja kiertotaloutta ohjaa erityisesti ministerineuvoston asetus 353/2017,¹²⁵ jossa määritellään vihreiden julkisten hankintojen periaatteet, vaatimukset ja soveltamismenettelyt. Asetus kattaa sekä pakolliset että

¹²⁰ Ilmastomuutoksen torjumisesta ja sen vaikutuksiin sopeutumisen vahvistamisesta 22.8.2021 annettu laki nro 2021-1104 (Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets).

¹²¹ Edellä alaviitteessä 68 mainittu OECD:n raportti, s. 112–113.

¹²² Nykyinen ilmastoministeriö oli 30.6.2023 saakka nimeltään ympäristöministeriö (Keskkonnaministeerium).

¹²³ Ks. Keskkonnaministri 29.06.2021 määräus nr 35. Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused. Saatavilla osoitteessa <https://www.riigiteataja.ee/akt/102072021013> (viitattu 11.9.2025).

¹²⁴ Edellä alaviitteessä 68 mainittu OECD:n raportti, s. 107–109.

¹²⁵ Vihreitä julkisia hankintoja koskevista vaatimuksista ja niiden soveltamismenettelyistä 20.6.2017 annettu ministerineuvoston asetus nro 353 (Ministru kabineta noteikumi Nr. 353, Rīgā 2017. gada 20. jūnijā, Prasības zaļajam publiskajam iepirkumam un to piemērošanas kārtība).

14.10.2025

vapaaehtoiset GPP-kriteerit,¹²⁶ ja se on keskeinen osa Latvian kansallista ilmasto- ja kiertotalousstrategiaa. Asetuksessa määritetään tuoteryhmät, palvelut ja rakennusurakat, joissa ympäristöä säästävien hankintakriteerien soveltaminen on pakollista. Näihin kuuluvat mm. toimistopaperi, tulostuslaitteet, tietotekniikka, elintarvikkeet ja catering-palvelut, puhdistustuotteet, valaistus, rakennushankkeet sekä ajoneuvojen hankinta.¹²⁷ Pakolliset GPP-vaatimukset koskevat kaikkia valtion ja kuntien viranomaisia, kun ne tekevät hankintalainsäädännön mukaisia julkisia hankintoja. Lisäksi asetuksessa on määritelty 14 tuoteryhmää, joissa GPP-kriteerien soveltaminen on vapaaehtoista.

Liettua

Liettuassa joulukuussa 2020 hyväksytyssä hallitusohjelmassa ympäristöä säästävät hankinnat mainittiin keskeisenä vihreän siirtymän keinona. Kesäkuussa 2021 tehdyssä hallituksen päätöksessä ja heinäkuussa 2021 tehdyssä ympäristöministerin päätöksessä vahvistettiin, että kaikkien hankintalain mukaisen hankintojen ympäristöjalanjäljen on oltava mahdollisimman pieni ja että kaikissa hankinnoissa on ryhdyttävä soveltamaan GPP-kriteerejä¹²⁸ niin, että vuonna 2022 puolet hankinnoista ja vuonna 2023 kaikki hankinnat olisivat näiden kriteerien mukaisia.¹²⁹ Vihreiden hankintojen osuus kasvoi maan ympäristöministeriön tiedotteen mukaan vuoden 2021 viidestä prosentista noin 90 prosenttiin vuonna 2023.¹³⁰ Lukua ei ole tässä yhteydessä verifioitu, ei myöskään sitä, mitä vihreät hankinnat tässä yhteydessä tarkoittaa.

Espanja

Espanjassa GPP-kriteerien noudattaminen julkisissa hankinnoissa on hankintalainsäädännön mukaan pakollista kaikilla hallinnon tasoilla. Keskeinen strateginen asiakirja on vuosille 2018–2025 laadittu ympäristöä säästävien hankintojen suunnitelma, jonka tavoitteena on varmistaa, että julkisissa hankinnoissa pyritään tasapainoon ympäristötehokkuuden ja taloudellisen tehokkuuden välillä.¹³¹ Lisäksi Espanjassa eri tahoja on jo pitkään kannustettu ilmoittamaan hiilijalanjälkensä erityiseen rekisteriin,¹³² ja kuninkaan asetuksen nro 214/2025 10 §:n mukaan hankintayksiköt voivat huomioida rekisteriin ilmoitetun tai muulla tavoin todennetun hiilijalanjäljen yhtenä ympäristönäkökohtana hankintamenetelyissä.¹³³

8 Johtopäätöksiä ja sääntelymahdollisuuksia

8.1 Yhteenveto ja havaintoja

Kappaleessa 8.1 pohditaan sääntelymahdollisuuksia, kun huomioon otetaan edellä esitetty OECD:n tutkimus, kansainvälinen vertailu ja sähköisen kyselyn

¹²⁶ Ks. GPP-kriteereistä tarkemmin kappale 4.1.4.

¹²⁷ Edellä alaviitteessä 125 mainittu asetuksen liite 1 (1. pielikums - Būvdarbu, preču un pakalpojumu grupas, kurām publiskajā iepirkumā obligāti jāpiemēro zaļais publiskais iepirkums (ZPI)).

¹²⁸ Ks. GPP-kriteereistä tarkemmin kappale 4.1.4.

¹²⁹ Edellä alaviitteessä 68 mainittu OECD:n raportti, s. 129–130.

¹³⁰ Ks. Liettuan ympäristöministeriön 12.12.2023 julkaisema uutinen osoitteessa <https://am.lrv.lt/en/news/cop28-lithuania-shares-the-knowledge-about-green-procurement-and-deposit-system/> (viitattu 16.9.2025).

¹³¹ Edellä alaviitteessä 68 mainittu OECD:n raportti, s. 155–156.

¹³² Edellä alaviitteessä 68 mainittu OECD:n raportti, s. 29.

¹³³ Kuninkaan asetus 214/2025 (Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero).

14.10.2025

vastaukset sekä keskeiset kirjallisuudesta saatavat havainnot sääntelymahdollisuuksiin liittyen.

8.1.1 Vihreiden hankintojen laajemman käyttöönoton mahdollistajat

OECD:n tutkimuksen nojalla merkittävimpiä vihreiden hankintojen laajemman käyttöönoton mahdollistajia ovat

- tietyille tuotekategorioille pakolliset GPP-kriteerit
- standardisoidut GPP-kriteerit
- pakolliset tavoitteet
- keskitetyt osaamiskeskukset
- yhteishankintayksiköt
- pakolliset raportointivaatimukset
- GPP-kriteerien soveltamisohjeet
- seurantaraportit vihreiden hankintojen käytöstä.

Myös sähköisessä kyselyssä vastaajat toivat esiin useita näistä keinoista. Suomessa havaitut haasteet huomioon ottaen verrokkimaiden lainsäädännössä erityisen mielenkiintoisilta lainsäädännöllisiltä keinoilta vaikuttavat vähimmäiskriteerit, johtamisjärjestelmiin ja toimintasuunnitelmiin liittyvä sääntely sekä noudata tai selitä -tyyppiset velvoitteet. Mahdollisia sääntelymalleja on avattu lyhyesti alla.

Lainsäädännöllisten keinojen lisäksi esimerkiksi ohjeistuksen keskittämistä ja keskitettyjä osaamiskeskuksia voidaan käyttää lainsäädännöllisten vaatimusten tukena.

8.1.2 Tuote- tai kategoriakohtaiset vähimmäiskriteerit

Tämän selvityksen yhteydessä tehdyssä sähköisessä kyselyssä vastaajat pitivät tuotekohtaisia kriteerejä tehokkaimpana keinona kiertotalouden edistämiseksi. Tuote- tai kategoriakohtaiset velvoitteet voivat sisältää kierrätettyä materiaalia koskevia käyttösuusvelvoitteita.

Tällaisia vaatimuksia ei kuitenkaan voida kattavasti säätää kiertotalouslain yleisellä julkisia hankintoja koskevalla säännöksellä, vaan kyse olisi tältä osin erillisestä EU-tason tai kansallisen tason sääntelystä, joka voitaisiin mahdollisesti Suomessa toteuttaa myös asetustasoisesti. EU-tason sääntelyn etuna voidaan pitää sitä, että samalla on mahdollista välttää kaupan esteet, joita muista EU-maista poikkeava kansallinen sääntely saattaisi aiheuttaa. Toisaalta tätä riskiä voidaan pienentää sillä, että kansalliset vaatimukset pohjautuisivat EU:n tuotekohtaisiin GPP-vaatimuksiin.

Esimerkiksi Italia on ottanut käyttöön pakollisia vähimmäiskriteerejä useille tuotekategorioille. Kriteerit perustuvat EU:n olemassa oleviin GPP-kriteereihin, joita tarkennetaan kansallisesti markkina-analyyysien ja sidosryhmäpalautteen perusteella. Osa vähimmäiskriteereistä sisältää myös käyttösuusvelvoitteita kierrätetylle raaka-aineelle.

Alankomaissa laaditut sektorikohtaiset siirtymäohjelmat vaikuttavat palvelevan vastaavan tyyppistä tavoitetta.

14.10.2025

Kirjallisuudessa tehokkaimpana tapana on pidetty koko julkisen sektorin yhteisiä vihreitä kriteerejä niille toimialoille, joissa ympäristövaikutuspotentiaali on suurin. Jotta yrityksiä kannustettaisiin investoimaan ja kehittämään toimintaansa ympäristöystävällisemmäksi, on tärkeää, että suuri määrä hankintayksiköitä käyttää yhdenmukaisia vihreitä kriteerejä.¹³⁴ Vielä parempana vaihtoehtona on pidetty sektorikohtaista lainsäädäntöä, jolloin vihreät vaatimukset ulottuisivat koko toimialaan eli vaatimuksia tulisi noudattaa myös yritysten välisissä sopimuksissa.

Tuotekohtaisten kriteerien asettaminen edellyttää laaja-alaista yhteistyötä ja yritysten osallistumista sekä vaikutusten arviointia tuote- ja kategoriakohtaisesti. Tämän tyyppiset yhteistyömuodot saattavat joskus herättää kysymyksiä siitä, millä tavoin keskenään kilpailevat yritykset voivat kilpailulainsäädännön näkökulmasta yhteistyöhön osallistua, vaikka yhteistyössä olisi mukana myös julkisen sektorin toimijoita. Kilpailuviranomaiset ovat kuitenkin selkeyttäneet tilannetta sekä EU-tasolla että kansallisella tasolla ja suhtautuminen on muuttunut viime vuosina merkittävästi sallivammaksi, kun kestävyys sopimuksia on säännelty komission suuntaviivoissa.¹³⁵ Kilpailijoiden välinen yhteistyö vaatii kuitenkin ennakollisen kilpailuoikeudellisen itsearvion ja mahdollisesti myös kilpailuviranomaisten kanssa käytävän keskustelun, mihin viranomaiset ovat viime vuosina osoittaneet kasvavaa halukkuutta. Kilpailuoikeudellisia velvoitteita ei tule ensisijaisesti tarkastella yhteistyön esteinä, vaan selvitettävänä kysymyksenä, joihin on usein mahdollista löytää tyydyttävä ratkaisu.

Pakottavat tuote- tai kategoriakohtaiset kiertotalouden vähimmäisvaatimukset vaikuttavat siis olevan tehokkain tapa edistää kiertotaloussiirtymää. Tämän selvityksen yhteydessä on kuitenkin mahdollista antaa vain suositus työn jatkamisesta kohti tuote- tai kategoriakohtaisia kiertotalouden vähimmäiskriteerejä niillä toimialoilla, joissa ympäristövaikutuspotentiaali on suurin. Tässä työssä pohjana voivat toimia EU-tason ohjeistukset ja muissa maissa käyttöön otetut ratkaisut.

Muita sääntelymalleja, joita kiertotalouslain julkisia hankintoja koskevalla pykälä voi perustua, on kuvattu seuraavassa.

8.1.3 Johtamisjärjestelmiin, tavoitteisiin ja toimintasuunnitelmiin liittyvä sääntely

Ruotsissa erityistä huomiota kiinnitetään ympäristöjohtamiseen, ja ympäristöjohtamisesta valtion viranomaisissa on annettu asetus. Viranomaisen ympäristöjärjestelmän tulee olla osa laajempaa johtamisjärjestelmää. Tavoitteena on muun muassa parantaa viranomaisten ympäristösuorituskykyä, jolla tarkoitetaan viranomaisten toimien mitattavissa olevaa vaikutusta ympäristövaikutusten vähentämiseen. Sääntely velvoittaa hankintojen ympäristövaikutusten arviointiin ja raportointiin.

¹³⁴ Edellä alaviitteessä 62 mainittu Kirsi-Maria Halosen artikkeli, s. 1113–1135. Ks. myös Kirsi-Maria Halonen, Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 28(4) 2021.

¹³⁵ Komission tiedonanto, Suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamiselle horisontaalisiin yhteistyösopimuksiin (2023/C 259/01). Saatavilla osoitteessa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=oj%3AJOC_2023_259_R_0001 (viitattu 8.9.2025). Ks. myös KKV:n blogikirjoitus ”KKV neuvoo yrityksiä kestävä kehityksen hankkeissa”, saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/blogit/kkv-blogi/kkv-neuvoo-yrityksia-kestavan-kehityksen-hankkeissa/> (viitattu 8.9.2025).

14.10.2025

Kiertotaloussiirtymässä on kyse koko yhteiskuntaan vaikuttavasta kokonaisvaltaisesta muutoksesta, jossa julkisella sektorilla, kuten hankintayksiköillä, on merkittävä rooli. Tämän roolin toteuttaminen vaatii systemaattista johtamista. Ruotsissa asiaan on tartuttu lainsäädännöllisin keinoin.

Myös Italiassa hankintayksiköiltä edellytetään toimintasuunnitelmia asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Sähköinen kysely antaa viitteitä siitä, ettei hankintayksiköiden kiertotalousosaaminen tällä hetkellä riittävällä tavalla mahdollista kriteerien käyttöönottoa. Systemaattinen johtaminen, tavoitteiden asettaminen ja toimintasuunnitelmien laatiminen voisi parhaimmillaan johtaa osaamistason merkittävään nousuun, mikä mahdollistaisi kiertotalouskriteerien tehokkaamman käytön. Lainsäädännöllä hankintayksiköt voitaisiin velvoittaa asettamaan tavoitteita ja laatimaan toimintasuunnitelmia, joilla toimia kohdennettaisiin mahdollisimman vaikuttavasti ja markkinatoimijoiden kanssa käytävää vuoropuhelua hyödyntäen.

Samalla tämän tyyppinen lainsäädäntö mahdollistaisi kehityksen riippumatta mahdollisista tulevista sääntelymuutoksista, joita on odotettavissa esimerkiksi hankintadirektiiveihin.

8.1.4 Noudata tai selitä -tyyppinen sääntely (comply or explain) sekä raportointivelvoitteet

Kiertotaloushankintoja koskeva mahdollinen sääntely edellyttää tietynasteista joustavuutta, kun otetaan huomioon, että hankinnat ovat keskenään erilaisia ja hankintayksiköiden tilanteet voivat vaihdella. Alankomaissa kestävyyskriteerien käyttöä koskeva velvoite perustuu noudata tai selitä -malliin, jonka mukaan velvoitetta on joko noudatettava tai, jos se ei ole mahdollista, velvoitteesta poikkeaminen on perusteltava avoimesti. Tällainen comply or explain -malli on tuttu muun muassa corporate governance -käytännöistä, kuten listayhtiöiden hallinnointikoodista. Sääntelymallina tämä ratkaisu mahdollistaa joustavuuden, mutta se edellyttää läpinäkyvyyttä. Parhaimmillaan se kuitenkin johtaa noudatettuja käytäntöjä koskevaan tilivelvollisuuteen.

Malli saattaa herättää kysymyksen siitä, voiko velvoitteesta helposti vapautua selittämällä. Riittääkö epämääräinen tai yleistasoinen selitys velvoitteen kiertämiseksi? Joissakin tilanteissa näin voi olla, ja se on yksi tämän sääntelymallin haittapuolista. Toisaalta selitykset olisivat valvovan viranomaisen ja mahdollisesti myös sidosryhmien saatavilla ja alttiina kritiikille, jos tilannetta käytetään väärin. Mallin tulisi johtaa rehelliseen ja avoimeen kommunikaatioon ja tilivelvollisuuteen. Samalla saataisiin informaatiota, jota voitaisiin hyödyntää ohjauksessa ja jatkokehityksessä.

Noudata tai selitä -tyyppinen sääntely voi myös olla osa ensimmäistä askelta muutoksen polulla. Raportointi tekisi valvonnan mahdolliseksi.

8.2 Voitaisiko hankintayksiköitä ohjata uudella lainsäädännöllä kiertotaloutta edistäviin hankintoihin?

Keskeinen kysymys tässä selvityksessä on, voitaisiko hankintayksiköitä ohjata kiertotalouslailla kiertotaloutta edistäviin hankintoihin.

Kansainvälisen vertailun ja kyselyaineiston perusteella ei ilmennyt esteitä sille, että hankintayksiköitä voitaisiin ohjata kiertotalouslailla kiertotaloutta

14.10.2025

edistäviin hankintoihin. Tämä on EU-oikeuden näkökulmasta mahdollista, kun otetaan huomioon, että hankintadirektiivit ovat vähimmäisdirektiivejä, jolloin tiukempi kansallinen sääntely on mahdollista.

Kuten edellä luvussa 7 on esitetty, EU:ssa on runsaasti esimerkkejä valtioista, joissa kansallista lainsäädäntöä käytetään välineenä, jolla hankintayksiköitä ohjataan ympäristönäkökohtien huomioimiseen. Osassa EU-maista tämä tapahtuu lisäksi hankintalain ulkopuolisella lainsäädännöllä.

Selvityksen perusteella kiertotalouslakiin voidaan sisällyttää julkisia hankintoja koskeva pykälä erityisesti tilanteessa, jossa vastaavan kaltaista ehdotusta ei ole sisällytetty kansalliseen hankintalakiin.

8.3 Minkälaista mahdollinen uusi lainsäädäntö olisi?

8.3.1 Taustaa ja perusteluja sääntelyehdotukselle

On ilmeistä, että kiertotaloushankintoja koskevien kansallisen tason tavoitteiden ja käytännön toteutuksen välillä on tällä hetkellä suuri ero. Myös sähköisen kyselyn avoimet vastaukset osoittavat merkittävän ristiriidan tavoitteiden ja hankintatoimen arjen välillä. Kiertotalouslakiin sisällytettävällä sääntelyllä on mahdollista vaikuttaa hankintojen johtamiseen tavalla, joka mahdollistaa kiertotalouden yhä laajemman huomioon ottamisen tulevaisuudessa.

Sähköisen kyselyn vastauksista ilmeni, että suurimpia esteitä kiertotalousaspektien huomioon ottamiselle julkisissa hankinnoissa ovat muun muassa kiertotalousosaamiseen liittyvät puutteet sekä se, ettei kiertotalousaspekteja oteta huomioon hankintayksikön strategiassa tai johtamisessa. Suora seuraus tästä on, ettei kiertotalousaspekteja oteta myöskään kattavasti huomioon yksittäisissä hankinnoissa edes silloin, kun se olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Sähköisen kyselyn tulokset ovat samansuuntaisia kuin OECD:n tutkimuksessa saadut kansainväliset tulokset.

Julkisilla hankintamenettelyillä ostetaan keskenään varsin erilaisia tuotteita, palveluita ja rakennusurakoita, ja eri hankintayksiköillä on hankinnoissaan erilaiset painotukset. Samalla hankintalainsäädäntö antaa mahdollisuuden ottaa kiertotalousaspekteja huomioon hankintamenettelyn eri vaiheissa tai vaikka sopimuskauden aikaisina ehtoina. Ei siis ole yhtä ainoaa oikeaa tapaa ottaa kiertotaloutta huomioon. Hankintayksiköille tulisi jäädä harkintavaltaa siihen, miten kiertotaloustavoitteita on tarkoituksenmukaisinta edistää yksittäisen hankinnan tasolla ottaen huomioon myös markkinoiden kehitysaste ja hintataso sekä velvoite olemassa olevien kilpailumahdollisuuksien hyödyntämiseen. Samalla sääntelyn tulisi kuitenkin olla riittävän velvoittavaa, jotta kiertotaloussiirtymä etenee.

Kun kiertotalouslailla halutaan edistää kokonaisvaltaista muutosta, muutoksen tulisi lähteä hankintayksiköiden strategiasta, tavoitteista ja johtamisesta ja lainsäädännön tulisi ohjata ja tukea pysyvää muutosta. Kiertotalouslailla voitaisiin asettaa yleisvelvoite ottaa kiertotalousnäkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissa. Velvoite antaisi merkittävän viestin ja selkänöjan sekä päättäjille että markkinoille.

14.10.2025

Sääntelyehdotus lähtee siitä, että sääntely koskisi sekä yleisen hankintalain että erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvia yksiköitä, mutta ei ainakaan ensi vaiheessa puolustus- ja turvallisuusalojen hankintoja.

8.3.2 Tavoitteet ja toimintasuunnitelma

Hankintayksiköille voitaisiin asettaa lainsäädännössä velvoite laatia kiertotaloutta koskevat tavoitteet ja varmistaa, että hankintoja johdetaan tämän mukaisesti. Tässä työssä voitaisiin hyödyntää kansallisen tason strategisia linjauksia. Julkisten hankintojen strategiassa asiaa on kuvattu seuraavasti: *”Jotta julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseen saadaan tuulta purjeisiin, tulee strategisen johtamisen ja hankintataitojen olla kunnossa. Tietojohtaminen ja vaikuttavuuden arviointi tukevat strategista johtamista ja pitävät huolen, että kurssi on oikea.”*

Jotta kiertotalousvaatimukset siirtyisivät tavoitteista yksittäisiin hankintoihin, lainsäädännön tulisi velvoittaa hankintayksiköt laatimaan toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelmassa tulisi kuvata hankintojen johtaminen ja toimenpiteet kiertotalousosaamisen ja hankintatoimen kehittämiseksi. Toimintasuunnitelmassa hankintayksikkö voisi tunnistaa ne tyypillisesti tekemänsä hankinnat, joissa kiertotalousnäkökohdat ovat olennaisia. Toimintasuunnitelman tulisi sisältää suunnitelma kiertotalousosaamisen kehittämiseksi. Tässä työssä tukena voivat olla niin kansallinen julkisten hankintojen strategia, olemassa olevat ohjeet ja tuki, toimialakohtaiset kiertotalouden tiekartat ja pilottihankkeet sekä hankintayksiköiden kesken tehtävä yhteistyö. Jos julkisten hankintojen ekologisista tavoitteista annetaan nyt valmisteilla oleva valtioneuvoston periaatepäätös, se helpottaa osaltaan toimintasuunnitelman tekemistä.

Sekä tavoitteiden että toimenpidesuunnitelmien julkistamista koskevalla velvoitteella voitaisiin luoda painetta siihen, että työ kiertotalouden edistämiseksi on riittävän kunnianhimoista ja että edistymistä on mahdollista seurata. Tavoitteiden ja toimenpidesuunnitelmien päivittämistä koskeva velvoite mahdollistaisi tavoitteiden tiukentamisen tilanteessa, jossa markkinat ovat kehittyneet. Tavoitteiden ja toimintasuunnitelmien päivityksen yhteydessä hankintayksiköillä tulisi olla myös velvollisuus laatia arvio tavoitteiden saavuttamisesta ja toimintasuunnitelman toteuttamisesta.

Asetuksenantovaltuuksien myötä asiasta voitaisiin antaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta tulevaisuudessa. Lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdolliset yhteydet julkisten hankintojen tietovarantohankkeeseen ja sen hyödyntämiseen ohjausvaikutuksen tehostamiseksi.

Strategisiin tavoitteisiin, systemaattiseen johtamiseen ja osaamistason nostoon perustuvalla sääntelyllä voitaisiin saada aikaan vähittäistä mutta laajamittaista kehitystä kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamisessa ja lähettää markkinoille vahva viesti. Samalla yrityksille muodostuisi kannustimia kehittää tuotteita ja palveluita kiertotaloutta edistävään suuntaan. Tämä voisi parhaimmillaan avata suomalaisyrityksille mahdollisuuksia myös kansainvälisillä markkinoilla, joilla kiertotalousratkaisuille voi olla tulevaisuudessa yhä suurempaa kysyntää sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Systemaattinen johtaminen ja osaamistason nostaminen palvelevat kestäviä hankintoja laaja-alaisesti, mistä olisi hyötyä sekä EU-hankinnoissa että kansallisissa hankinnoissa. Osaamistason nostamisesta olisi hyötyä

14.10.2025

hankintadirektiiveihin tai muuhun lainsäädäntöön tulevista muutoksista riippumatta. Osaamistason nostaminen auttaa myös olemassa olevan EU-sääntelyn noudattamisessa (ks. edellä kohta 4.2).

8.3.3 Kiertotalousnäkökulmat yksittäisessä hankinnassa

Yksittäisen hankinnan tasolla olennaiset kiertotalousnäkökohdat tulisi selvittää ja hankinta suunnitella siten, että kiertotalousnäkökohdat on mahdollista ottaa huomioon, ellei tästä poikkeamiselle ole objektiivista perustetta. Hankintayksikön tulisi myös selvittää, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa ottaa kiertotalous huomioon julkisessa hankinnassa. Yhdessä hankinnassa relevantti vaatimus voi olla kierrätysraaka-ainetta koskeva minimivaatimus, toisessa jätteen kierrätykseen liittyvä sopimusehto ja kolmannessa vaatimus tuotteiden korjattavuudesta ja kierrätettävyydestä. Omistamisen sijaan voidaan myös hyödyntää palvelumalleja. Tarkistuslistan mahdollisista kiertotalousnäkökohdista antaa mm. Hankinta-Suomen julkaisema, Ruotsissa hankintojen vastuullisuuden arvioinnissa käytetty Agenda 2030 -ohje.¹³⁶

Hankintayksiköillä saattaa olla objektiivisia, perusteltuja syitä sille, miksi kiertotalousratkaisuja ei ole yksittäisessä hankinnassa mahdollista ottaa huomioon. Tyypillisimmät tilanteet liittyvät liian korkeaan hintaan ja siihen, että kiertotalousvaihtoehtojen tai -materiaalien laatu ei vielä toistaiseksi vastaa hankinnan kohteeseen liittyviä teknisiä vaatimuksia tai standardeja. Joillakin hankintayksiköillä saattaa olla esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyviä erityistehtäviä, joiden vuoksi uusia innovatiivisempia mutta riskialttiimpia ratkaisuja ei välttämättä ole mahdollista hyödyntää kaikissa hankinnoissa.

Markkinakartoituksella voi olla mahdollista selvittää, mitkä kiertotalousnäkökulmat olisi mahdollista toteuttaa ilman, että kustannustaso muodostuu esteeksi. Vireillä olevassa hankintalainsäädännön muutosehdotuksessa on esillä hankintayksikön velvoite järjestää markkinakartoitus kaikissa yli 10 miljoonan euron arvoisissa hankinnoissa. Samassa yhteydessä olisi perusteltua selvittää myös kiertotalousnäkökulmat. Tarjoajien kanssa käytävä markkinavuoropuhelu on keskeistä myös siksi, että näin hankintayksiköt saisivat tietoa kiertotaloustoimista, joita yksityisellä sektorilla on vastaavissa tilanteissa jo toteutettu, ja voisivat hyödyntää markkinoiden parhaita käytäntöjä hankinnan suunnittelussa. Samalla hankinnan suunnittelun merkitys korostuu.

Kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamista hankinnoissa voi edesauttaa se, että suurimmat yksityiset toimijat ovat kestävyysraportointivelvoitteen piirissä ja joutuvat raportoimaan myös kiertotalouteen liittyviä tekijöitä, jos nämä ovat yritykselle olennaisia. Suuryritysten kestävyysraporteista, jotka julkaistaan toimintakertomuksen liitteenä, voi olla hyötyä hankintayksiköille niiden suunnittellessa hankintaa.¹³⁷

¹³⁶ Hankinta-Suomi, Ruotsissa hankintojen vastuullisuuden arvioinnissa käytetty Agenda 2030 -ohje (Agenda 2030 -analyysi). Hankinta-Suomi, Valtiovarainministeriö, Kuntaliitto, 11/2023. Saatavilla osoitteessa https://vm.fi/documents/10623/115309232/Aineisto+1_Ruotsin+Agenda+2030.pdf/40f788bd-584e-b089-gd87-7df731bd9116/Aineisto+1_Ruotsin+Agenda+2030.pdf?t=1699361487657 (viitattu 8.10.2025).

¹³⁷ Kestävyysraportoinnista on säädetty kestävyysraportointidirektiivillä (asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta 14.12.2022 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464), josta käytetään myös englanninkieliseen nimeen perustuvaa lyhennettä CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive).

14.10.2025

Kirjallisuudessa on tuotu esiin riski siitä, että julkisen sektorin rajallisten resursien vuoksi velvoitteita toteutetaan tavalla, jossa hallinnolliset kustannukset pyritään minimoimaan. Käyttöön voisi näissä olosuhteissa valikoitua yleisellä tasolla olevia kriteerejä, joiden ympäristövaikutuksia ei tunneta tai joita ei pystytäkään mittamaan.¹³⁸ Tämän välttämiseksi hankintayksiköitä tulisi ohjeistaa käyttämään soveltuvin osin esimerkiksi kriteeripankki.fi-palvelun kriteerejä. Toisaalta kriteeripankkiin liittyvää työtä tulisi jatkaa.

8.3.4 Raportointivelvoite

Kiertotaloussiirtymän etenemistä auttaa, jos hankintayksiköllä on velvoite raportoida esimerkiksi hankintaa koskevan kertomuksen yhteydessä siitä, miten kiertotalousnäkökohtia on selvitetty ja hyödynnetty. Jos kiertotalousnäkökohtia ei voida ottaa huomioon, syy tähän tulisi myös raportoida.¹³⁹ Vastaava ajatus sisältyy jo hankintalain 93 §:ään: *”Jos hankintayksikkö käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.”* Myös Alankomaissa on käytössä noudata ja selitä -tyyppinen sääntely ympäristökriteerien osalta.

Raportoinnissa voitaisiin hyödyntää jotakin hankintamenettelyn dokumentaatioon jo liittyvää mekanismia. Raportointivelvollisuus voitaisiin liittää esimerkiksi hankintaa koskevaan kertomukseen, jälki-ilmoitukseen tai hankintapäätökseen.

Lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon julkisten hankintojen tietovarantohanke ja pohtia mahdollisuuksia hankintayksiköiltä saatavien lisätietojen hyödyntämiseen paitsi valvonnassa, myös kansallisen tason ohjauksessa ja seurannassa. Tämä mahdollistaminen edellyttää jatkovalmistelua ja koordinaatiota.

8.3.5 Sääntelyn piiriin kuuluvat hankinnat

Yksittäistä hankintaa koskevan sääntelyn tulisi kohdistua ainakin EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Hankintalain E-liitteen mukaiset hankinnat, jotka ylittävät kansalliset kynnysarvot, on todennäköisesti perusteltua rinnastaa EU-hankintoihin. Kyse on arvoltaan suurista sote-palveluhankinnoista ja muista erityisistä palveluhankinnoista, joihin lukeutuvat muun muassa ateriapalvelut ja hotelli- ja majoituspalvelut.

Hallinnollisen taakan välttämisen näkökulmasta kansallisissa hankinnoissa ei välttämättä ole perusteltua asettaa sitovaa velvoitetta ottaa kiertotalousnäkökohdat huomioon hankintakohtaisesti, mutta näiden näkökohtien huomioon ottaminen olisi silti suositeltavaa kiertotaloussiirtymän kokonaisvaltaisen luonteen vuoksi. Ilmoitetuista hankinnoista valtaosa on kansallisia hankintoja. Laikiin ehdotettava yleisvelvoite ja velvoite tavoitteiden asettamiseen ja toimintasuunnitelman laatimiseen ohjaisivat kuitenkin osaltaan myös kansallisia hankintoja suuntaan, jossa kiertotalousaspekteihin kiinnitetään aiempaa paremmin

¹³⁸ Edellä alaviitteessä 62 mainittu Kirsi-Maria Halosen artikkeli.

¹³⁹ Comply or explain -muotoinen sääntely on tuttua muun muassa corporate governance -käytännöistä, kuten listayhtiöiden hallinnointikoodista.

14.10.2025

huomiota. Näin olisi tilanteissa, joissa hankintayksikön hankintavolyymi ylittäisi kokonaisuudessaan lain määrittelemän soveltamisrajan.

8.3.6 Valvonta ja seuraamukset

Valvonnan ja seuraamusten tulisi toteutua tulevan kiertotalouslain systematiikan ja viranomaisille suunniteltujen toimivaltuuksien mukaisesti. Koska lainsäädäntötyö on vielä kesken, tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista esittää ehdotusta valvonnasta tai seuraamuksista. Yleisenä havaintona voidaan kuitenkin todeta, että hankintayksiköillä tulisi olla tilivelvollisuus kiertotaloustekijöiden edistämisestä, minkä vuoksi jonkintasoinen valvonta ja seuraamukset lienevät tarpeellisia. Muutoin siirtymä tuskin saa sellaista painoarvoa, jota lainsäädäntömuutoksella tavoitellaan.

8.3.7 Hahmotelma kiertotalouspykäläksi

Seuraavassa on esitetty tehdyn sähköisen kyselyn, kansainvälisten vertailujen sekä olemassa olevien kansallisten linjausten pohjalta hahmotelma kiertotalouslakiin sisällytettäväksi julkisia hankintoja koskevaksi pykäläksi.¹⁴⁰

1 momentti – Soveltamisala

Tätä pykälää sovelletaan hankintayksikköön, jonka hankintojen kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa vuodessa. Hankintojen kokonaisarvoa määritettäessä perusteena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen kalenterivuoden keskimääräistä toteutuneiden hankintojen kokonaisarvoa vuodessa.

Hankintayksiköllä tarkoitetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua hankintayksikköä ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:ssä tarkoitettua hankintayksikköä.

Tämän pykälän velvoitteita ei sovelleta julkisista puolustus- ja turvallisuus-hankinnoista annetussa laissa (1531/2011) tarkoitettuihin hankintoihin.

2 momentti – Yleinen velvoite

Hankintayksikön on otettava olennaiset kiertotalousnäkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissa, kun se on hankinnan luonne huomioon ottaen tarkoituksenmukaista ja mahdollista.

¹⁴⁰ Pykälän yksityiskohtainen muotoilu tulee luonnollisesti saattaa linjaan kiertotalouslain kokonaisuuden kanssa. Tarkemmat yksityiskohdat voisivat olla myös hallituksen esityksen perusteluissa. Sääntelyn tulee kuitenkin olla tarkkarajaista. Esimerkiksi kiertotalousnäkökulmien määrittelyn olisi syytä olla linjassa Hilman kiertotaloushankintojen tilastoinnin ohjeistuksen kanssa:

- kiertotalouden ja materiaalitehokkuuden edistäminen
- materiaali kierron, kierrätyksen ja uusiokäytön edistäminen
- jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentäminen
- tuotteen elinkaaren ja käyttöiän pidentäminen, (korjattavuus; tiedoksi ekosuunnitteluasetuksen korjattavuus määrittely)
- käytön intensiteetin lisääminen (yhteiskäyttö, vuokraus)
- uusiutumattomien luonnonvarojen käytön vähentäminen
- uusiutuvien luonnonvarojen kestävä (järkevä sanan sijaan) käyttö ja
- haitallisten aineiden käytön vähentäminen.

14.10.2025

3 momentti – Hankintayksikön velvollisuus kiertotaloustavoitteiden asettamiseen ja toimeenpanon suunnitteluun

Hankintayksikön on

1. määriteltävä hankintoihin liittyvät strategiset kiertotaloustavoitteet;
2. laadittava toimintasuunnitelma kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamiseksi julkisissa hankinnoissa; osana toimintasuunnitelmaa kuvattava hankintatoimen johtaminen ja osaamisen kehittäminen kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamiseksi julkisissa hankinnoissa sekä tunnistettava ne hankintakategoriat, joissa kiertotalousnäkökohdat ovat olennaisia.

Kiertotaloustavoitteet ja toimintasuunnitelma on päivitettävä vähintään kahden vuoden välein. Päivityksen yhteydessä hankintayksikön on tehtävä arvio tavoitteiden saavuttamisesta ja toimintasuunnitelman toteuttamisesta. Tavoitteet, toimintasuunnitelma ja raportti on julkaistava. [lisätään tarkemmat määritelmät julkaisusta].

4 momentti – Hankinnan suunnittelu ja toteutus

Yksittäistä EU-kynnysarvon ylittävää hankintaa ja E-liitteen mukaista kansallisen kynnysarvon ylittävää hankintaa suunniteltaessa hankintayksikön on

1. selvitettävä hankinnan kannalta keskeiset kiertotalousnäkökohdat;
2. suunniteltava hankinta siten, että olennaiset kiertotalousnäkökohdat voidaan ottaa hankinnassa huomioon, ellei tästä ole objektiivista perustetta poiketa;
3. arvioitava tarkoituksenmukaisin tapa ottaa kiertotalousaspektit huomioon hankinnassa.

Hankintayksiköiden suositellaan soveltavan edellä mainittua menettelyä myös kansallisissa hankinnoissa, kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

5 momentti – Raportointi

EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen ja E-liitteen mukaisten kansallisten kynnysarvojen ylittävien hankintojen osalta hankintayksikön on raportoitava, miten kiertotalousnäkökohdat on otettu huomioon hankinnassa, tai jos kiertotalousnäkökohtia ei ole otettu huomioon, esitettävä tätä koskevat perustelut.

Raportti voidaan sisällyttää [julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 124 §:ssä tarkoitettuun hankintamenettelyä koskevaan kertomukseen tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 115 §:ssä tarkoitettuun kertomukseen.]

6 momentti – Tarkemmat säännökset, valvonta ja ohjaus

14.10.2025

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimintasuunnitelman sisältövaatimuksista, kiertotalousnäkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa sekä raportoinnista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös antaa tarkempia säännöksiä tuotetai kategoriakohtaisista kiertotalousvaatimuksista hankinnoissa.

Valvonta ja seuraamukset toteutettaisiin kiertotalouslain yleisen systematiikan ja viranomaisten toimivaltuuksien mukaisesti. Näistä ei ole tässä yhteydessä mahdollisuutta tehdä ehdotusta.

8.3.8 Palaute haastatteluista

Alustavaa hahmotelmaa pykälästä testattiin haastatteluissa, jotka käytiin 11 hankinta-asiantuntijan kanssa. Haastateltavat edustivat hankintayksiköitä ja asiantuntijaorganisaatioita sekä tarjoajayrityksiä. Haastattelulla pyrittiin saamaan palautetta niin mahdollisesta soveltamisalasta kuin siitä, kuinka yksityiskohtaista ja velvoittavaa sääntely voisi olla. Haastattelussa oli mahdollista antaa myös avointa palautetta.

Soveltamisalan rajaamista suuriin hankintayksiköihin pidettiin pääsääntöisesti perusteltuna: sitä puolsi jollakin tasolla 8 haastateltavaa. Osa haastateltavista kantoi huolta siitä, onko 10 miljoonan euron raja liian alhainen. Pohdittavaksi nousi euromääräisen rajan nostaminen 15–20 miljoonaan euroon. Toisaalta osa haastateltavista piti huolestuttavana mahdollisuutta, että pienemmät kunnat, joita Suomessa on paljon, jäävät jälkeen kehityksestä. Lisäksi haastatteluissa nousi esiin, että euromääräinen raja voi sulkea pois kiertotalouden kannalta olennaisia hankintoja. Kaksi haastateltavaa ehdotti, että raja määriteltäisiin tuoteryhmien tai hankintakategorioiden mukaan. Toinen katsoi, ettei raja olisi tasapuolinen, jos samaan hankintaan pitäisi toisessa kunnassa soveltaa kiertotalouskriteerejä ja toisessa ei. Lisäksi kaksi haastateltavaa huomautti, että rakennuslalla olisi johdonmukaisinta huomioida kiertotalous kaikissa hankinnoissa.

Soveltamisalan rajaamisessa lakipykälältä toivottiin yksiselitteisyyttä ja selkeyttä. Rajauksen kannattajat korostivat, että raja helpottaisi erityisesti pienien kuntien asemaa. Raja tukisi myös pyrkimystä keventää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Rajauksen kannattajat kuitenkin nostivat esiin, että kirjaamisen tulisi olla selkeä siten, että kaikille on selvää, miten euromäärä lasketaan. Kommentit vahvistavat empiirisesti, että lakiehdotuksen mukaisesti soveltamisala on tärkeä rajata. Vastauksissa korostui kiertotalouden määritelmän tarkentamisen tarve ja raja-arvojen yksiselitteisyys.

Kiertotaloustavoitteiden asettamisvelvoitetta piti perusteltuna 7 haastateltavaa. Moni sanoi suoraan, että lainsäädäntö on paras tapa edistää kiertotaloutta. Kriittikkiä herätti mahdollinen byrokratian lisääntyminen sekä kysymys siitä, missä yhteydessä tavoitteet tulisi asettaa. Eräässä hankintayksikössä oli tehty kestävyysraportointidirektiivin mukainen kestävyystekijöiden kaksoisolennaisuusarvio, ja jos kiertotalous tuossa ei arvioissa nouse olennaiseksi, erillissääntely vaikuttaa ylimääräiseltä hallinnolliselta velvoitteelta. Kuntasektorilta nostettiin kysymys siitä, missä dokumentissa tai yhteydessä tavoiteasetanta tulisi tehdä. Varsinaista hankintastrategiaa kunnilla ei välttämättä ole.

14.10.2025

Toimintasuunnitelman laatimisvelvoitetta piti perusteltuna 8 haastateltavaa. Yleinen näkemys oli, että ilman toimintasuunnitelmaa tavoitteet jäävät saavuttamatta. Kolme haastateltavaa korosti, että toimintasuunnitelmassa pitäisi tunnistaa vaikuttavimmat hankinnat: kategoria- tai tuoteryhmäajattelu nousi siis esiin tässäkin yhteydessä. Kriittisesti suhtautuneet haastateltavat epäilivät, toisiko toimintasuunnitelma muutosta. Eräs heistä katsoi, että toimintasuunnitelmavelvoite loukkaisi kunnan autonomiaa ja että velvoitteen sijaan pitäisi kannustaa suunnitelman tekemiseen.

Tavoitteiden päivitysvälin osalta suurin osa haastateltavista kannatti harvempaa kuin vuosittaista päivitysväliä. Toimintasuunnitelman päivittämisessä suosittiin joustavaa lähestymistapaa. Neljä haastateltavaa ehdotti, että tavoitteet päivitetäisiin joko valtuustokausittain tai korkeintaan neljän vuoden välein. Erään vastaajan mukaan tiheämpää päivitysväliä olisi mahdotonta valvoa. Toisaalta kolme haastateltavaa ennakoikiertotalousratkaisujen kehittyvän niin nopeasti, että tavoitteita pitäisi vähintään tarkastella jopa vuosittain; nämä haastateltavat eivät edustaneet hankintayksikköjä. Kaksi haastateltavaa halusi jättää päivitysvälin avoimeksi. Toimintasuunnitelman päivitysvälistä osa haastateltavista katsoi, että sen pitäisi olla sama kuin tavoitteilla. Toiset taas ajattelivat, että toimintasuunnitelmaa voisi päivittää useamminkin. Tiheämmän päivitysvälin kannattajat olivat hankintayksikköjen ulkopuolelta.

Haastateltavat korostivat konkreettisen tuen tarvetta toimintasuunnitelman toteuttamisessa. Esimerkkeiksi nostettiin kriteeripankin laajentaminen, neuvonnan ja avun saaminen sekä mallipohjat ja muut konkreettiset työkalut. Keskeisten, vaikuttavien hankintojen tunnistaminen toistui jälleen, sillä kolme vastaajaa peräänkuulutti siihen apua. Kolme haastateltavaa nimesi hyväksi tukimuodoksi jo lakkautetun KEINO-osaamiskeskuksen. Eräs haastateltava tähdensi, että hankintayksiköiden pitäisi käydä toimialojen kanssa tiivistä vuoropuhelua, jotta hankintayksiköillä ja tarjoajilla on sama näkemys kiertotalouden mahdollisuuksista. Hän ehdotti hankintayksiköille jopa velvoitetta tällaiseen markkinavuoropuheluun.

Haastateltavista kuusi kannatti yksittäisiä hankintoja koskevan kiertotalousvelvoitteen rajaamista EU-hankintoihin. Kaksi vastusti rajausta ja kolme ei osannut vastata. Perusteluiksi velvoitteen rajaamiselle esitettiin, että EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat ovat usein isompia ja vaikuttavampia, joten niille on perustellumpaa asettaa korkeampia vaatimuksia. Osa vastaajista piti tosin tärkeänä varmistaa, ettei rajauksen ulkopuolelle jäisi liikaa hankintoja. Kaksi vastaajaa mainitsi ”evoluutiomaisen etenemisen”. Tällä tarkoitettiin sitä, että ensin lähdettäisiin liikkeelle EU-hankinnoista ja kokemuksen kartuttua kiertotaloustavoitteita alettaisiin edistää muissa hankinnoissa. Haastateltavista seitsemän piti perusteltuna lisätä lakiin samansisältöinen suositus EU-kynnysarvoa pienemmille hankinnoille. Kaksi haastateltavaa oli sitä mieltä, että velvoitteen pitäisi koskea myös kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja.

Lähes kaikki haastateltavat pitivät perusteltuna raportointivelvoitteen rajaamista EU-hankintoihin. Perusteluina mainittiin turhan byrokratian välttäminen ja evoluutiomainen eteneminen. Haastateltavat toivoivat, että raportoinnissa voitaisiin hyödyntää valmiita järjestelmiä ja rakenteita. Eräs haastateltava kiinnitti huomiota raporttien käyttötarkoitukseen: hänen mukaansa tulisi pohtia, miten raportit käsiteltäisiin ja mitä niistä seuraisi.

14.10.2025

Haastateltavat suhtautuivat pääosin myönteisesti kiertotalousnäkökohtien huomioimiseen julkisissa hankinnoissa. He totesivat esimerkiksi, että hankinnat ovat kiertotalouden kannalta avainasemassa ja että niiden kautta on mahdollista saada aikaan pitkäaikaisia tuloksia. Haastatteluissa kuitenkin korostettiin sääntelyn oikeanlaista kohdentamista. Yhtäältä sääntely ei saisi kuormittaa ja työllistää liikaa hankintayksiköitä, jotka jo nyt työskentelevät vajailla resursseilla. Toisaalta sääntelyn pitäisi kattaa kiertotalouden kannalta olennaiset hankinnat hankintayksikön ominaisuuksista riippumatta.

Haastatteluista välittyi, ettei kiertotalous ole hankintayksiköille helppo tehtävä. Resurssipulan vuoksi hankintayksiköiden on vaikeaa panostaa uusien vaatimusten täyttämiseen. Vastauksissa kritisoitiin myös eriteemaisen sääntelyn runsautta ja kokonaisuuden koordinoinnin puutetta. Hankintayksiköt tarvitsevat tukea ja uutta osaamista kiertotaloustavoitteiden asettamiseen ja toimintasuunnitelman laatimiseen. Haastateltavat toivoivat selkeitä tukimateriaaleja ja työkaluja muutoksen toteuttamiseen.

Haastateltavat korostivat joustavuutta, käytännöllisyyttä ja olennaiseen keskittymistä. Hankintayksiköjä pitäisi ohjata ja tukea niiden tehtävässä kartoittaa olennaiset kiertotalouskriteerit ja huomioida suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kiertotalousratkaisujen kehitystaso ja kilpailutilanne eri toimialoilla markkinakartoitusten avulla.

8.4 Sääntelyn muotoilussa ja toimeenpanossa huomioon otettavia tekijöitä

8.4.1 Kilpailun vähäisyys julkisissa hankinnoissa

Lainsäädännön jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että julkisissa hankinnoissa saadaan jo tällä hetkellä melko vähän tarjouksia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto teetti vuonna 2023 tutkimuksen kilpailusta julkisissa hankinnoissa.¹⁴¹ Raportti viittaa tutkimuskirjallisuuteen, jonka mukaan kilpailua lisäämällä on mahdollista saada merkittäviä säästöjä julkisissa hankinnoissa. Kovemman kilpailun vallitessa on suurempi todennäköisyys, että tehokkaampi yritys voittaa tarjouskilpailun ja annetut tarjoushinnat ovat alhaisempia. Kilpailun lisäämisestä saadut hyödyt ovat voimakkaimmat, kun tarjousmäärät ovat vähäisiä.

KKV:n tutkimusraportin tulosten perusteella kilpailutilanne julkisissa hankinnoissa on Suomessa heikko. Kilpailutuksissa tarjousten määrän mediaani on kolme. Tilanne on tutkimuksen mukaan huolestuttava, koska tarjousten määrä vaikuttaa kilpailun kovuuteen ja tätä kautta myös hintoihin. Suomalaiseen hankintadataan perustuvan taloustieteellisen tutkimuksen mukaan jokainen lisätarjoaja tarjouskilpailussa merkitsee 5–10 prosenttia alhaisempia hintoja.¹⁴²

Mainitussa tutkimusraportissa kuvataan tekijöitä, jotka ovat yhteydessä kilpailun määrään. Kilpailun määrässä on muun muassa alueellisia eroja. Harvaan asutuissa kunnissa on niukemmin kilpailua kuin tiheästi asutuissa. Kilpailun määrä vaihtelee merkittävästi myös toimialoittain. Joillakin toimialoilla hankintayksiköiden on vaikeaa parantaa kilpailun määrää, mutta useimmilla

¹⁴¹ Tuomas Hiilamo – Jan Jääskeläinen – Willka Reyes, Kilpailu julkisissa hankinnoissa. Kilpailuviraston tutkimusraportteja 9/2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-09-tutkimusraportteja-kilpailu-julkisissa-hankinnoissa.pdf> (viitattu 25.9.2025).

¹⁴² Jan Jääskeläinen – Janne Tukiainen, Anatomy of Public Procurement. VATT Working Papers 118/2019, s. 17 ja 20.

14.10.2025

toimialoilla kilpailua pystynee parantamaan. Yksittäisten toimialojen, kuten esimerkiksi rakennuspalveluiden ja vaatteiden, kilpailua voidaan raportin mukaan keskimäärin pitää riittävänä.

Myös kiertotalousvaatimusten osalta tämä korostaa sitä, että hankinnoissa asetettavien vaatimusten tulisi olla markkinoiden kehitystasoon nähden oikeasuhtaisia, jotta kilpailu ei vaarantuisi. Toisaalta julkisella sektorilla täytyy olla myös rooli siinä, että kiertotalouteen liittyvän kunnianhimon tasoa markkinoilla pyritään nostamaan.

Jos jatkossa laaditaan tuote- tai kategoriakohtaisia kiertotalousvaatimuksia, yksityisen sektorin tulisi olla tässä kehitystyössä mukana sen varmistamiseksi, että tavoitteet palvelevat tarkoitustaan ja kilpailu toteutuu jatkossakin.

Kaikki kiertotalousvaatimukset eivät välttämättä johda kustannusten nousuun. Tuotteen, palvelun tai rakennuskohteen kiertotalousvelvoitteet, kuten pidempi käyttöikä, huollettavuus ja palvelu omistamisen sijaan, voivat johtaa edullisimpaan elinkaarikustannukseen. Toisaalta on varmasti myös paljon tilanteita, joissa kiertotalousvelvoitteita voi olla vaikeaa lisätä ilman hintoja nostavaa vaikutusta. Kiertotaloussiirtymä edellyttäisi osaltaan myös taloudellisen tuen järjestelmiä.

8.4.2 Suhteettoman laajan soveltamisalan välttäminen

Kun harkitaan lisävelvoitteiden asettamista julkisille hankintayksiköille, velvoitteet on syytä rajata siten, ettei sääntely aiheuta tarpeetonta hallinnollista taakkaa tai kustannusta ilman todellista vaikuttavuutta. Sääntelyssä on syytä ottaa huomioon myös perustuslain 121 §:n mukainen kuntien itsehallinto ja arvioida, millaisia kustannuksia muutos voisi kuntasektorille aiheuttaa.

Kiertotalouslain valmistelussa on syytä ottaa huomioon esimerkiksi ilmasto- ja ilmastolaissa asetetun ilmastosuunnitelmavelvoitteen sääntelyhistoria ja siitä saadut kokemukset. Erityisesti olisi huomioitava pienten kuntien vaikea taloudellinen asema ja huolehdittava siitä, ettei kunnille aseteta suhteettomia velvoitteita. Kunnille säädetty velvoite laatia ilmastosuunnitelma poistettiin ilmastolaista (423/2022) muutossäädöksellä 896/2024.¹⁴³ Myös julkisen talouden suunnitelmaan 2023–2026 sisältynyt vuosittainen kuntien ilmastosuunnitelmia koskeva määräraha poistettiin, eikä määrärahaa enää sisällytetty vuoden 2024 talousarvion tai julkisen talouden suunnitelmaan.

Ilmastolain muutos tehtiin tilanteessa, jossa lähes kaikilla vähintään 100 000 asukkaan kaupungeilla ja valtaosalla yli 50 000 asukkaan kaupungeista oli jo ilmastosuunnitelma. Suuret ja keskisuuret kunnat ovat keskeisimmät toimijat ilmastopäästöjen vähentämisessä. Valtakunnallisesti merkittävien päästövaikutusten saavuttamista pienten kuntien ilmastosuunnitelmien avulla pidettiin epätodennäköisempänä.¹⁴⁴

Kun otetaan huomioon pienten kuntien vaikea taloudellinen asema, olisi perusteltua rajata myös nyt hahmotellun pykälän ulkopuolelle ne hankintayksiköt,

¹⁴³ Kuntien velvollisuudesta laatia ilmastosuunnitelma säädettiin ilmastolain 14 a §:ssä, joka oli lisätty ilmastolakiin vasta tammi-kuussa 2023 (HE 239/2022 vp ja muutossäädös 108/2023). Muutossäädös 896/2024, jolla kyseinen 14 a § kumottiin, annettiin 19.12.2024 ja tuli voimaan 1.1.2025.

¹⁴⁴ HE 151/2024 vp, s. 4.

14.10.2025

joiden hankintojen vuosivolyymit eivät ole julkisten hankintojen kokonaisuudessa merkittäviä. Samalla rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle pienet erityisalojen hankintalain mukaiset hankintayksiköt. Ehdotettu rajausta sulki pois toimijat, joiden hankintayksikköstatus perustuu hankintaa varten saatavaan julkiseen tukeen.

Soveltamisalaan tulisi siis todennäköisesti sisällyttää rajausta, joka voisi perustua hankintayksiköiden hankintavolyymiin. Yhden vuoden hankintojen arvoon perustuvan rajan sijaan olisi tarkoituksenmukaista käyttää esimerkiksi kolmen vuoden keskiarvoa, jolloin vaikkapa yksittäiset rakennushankkeet eivät muodostuisi ratkaiseviksi. Kun tarkastellaan Tutki hallintoa -palvelun Hankintojen arvo -tilastoa vuodelta 2024, 10 miljoonan euron raja sulki lain ulkopuolelle 178 kuntaa, kun lain piiriin jäisi 131 kuntaa. Soveltamisala kattaisi kuitenkin 91 prosenttia kuntasektorin euromääräisistä hankinnoista. Esimerkiksi tällä rajauksella voitaisiin päästä tilanteeseen, jossa kiertotaloussiirtymää edistettäisiin laajasti ja vaikuttavasti julkisilla hankinnoilla ilman, että tästä aiheutuisi pienimmille hankintayksiköille hallinnollista taakkaa. Samalla kuitenkin riskinä olisi, että suuri osa kunnista jäisi kehityksestä jälkeen, mikä heikentäisi vaadittavaa kokonaisvaltaista muutosta kiertotaloussiirtymässä.

Jos soveltamisalarajaus nostettaisiin 20 miljoonaan euroon, tämä tarkoittaisi vuoden 2024 Hankintojen arvo -tilaston nojalla sitä, että kunnista 76 jäisi soveltamisalan piiriin ja 233 sen ulkopuolelle. Samalla sääntelyn piiriin kuuluisi 83 prosenttia hankintojen arvosta.

Euromääräisen soveltamisalarajauksen haaitapuolena on, että joitakin kiertotalouden kannalta olennaisia hankintoja saattaa jäädä sääntelyn ulkopuolelle. Esimerkiksi merkittäviäkin rakennushankkeita voisi jäädä soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä tuli esiin myös haastatteluissa (edellä kohta 8.3.8).

8.4.3 Lainsäädännön monitahoisuus ja tulevat uudistukset

Kestäviin hankintoihin ohjaava lainsäädäntö ja sen systematiikka on tällä hetkellä EU-tasollakin hankalasti hahmotettavaa. Tilanne olisi vielä melko selkeä, jos hankintamenettelyä ohjattaisiin vain hankintadirektiiveillä ja hankinnan kohteeseen liittyvät, vähimmäisvaatimuksina käytettävät ympäristökriteerit asetettaisiin tuotelainsäädännössä. Jako ei kuitenkaan ole käytännössä näin selvä. Joissakin EU:n tuoteryhmäkohtaisissa säädöksissä asetetaan velvoitteita, jotka on otettava huomioon myös hankintamenettelyissä. Esimerkiksi nettonollateknologia-asetus edellyttää, että hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden on tällaisissa hankintamenettelyissä sovellettava ympäristökestävyyttä koskevia pakollisia vähimmäisvaatimuksia, jotka vahvistetaan erikseen säädettävissä täytäntöönpanosäädöksissä.¹⁴⁵ Lisäksi tällaisiin hankintoihin on lisättävä tiettyjä muita kriteerejä, kuten häiriönsietokykyä koskeva kriteeri ja valinnainen lisäkritereeri.¹⁴⁶ Myös metsäkatoasetus ja yritysvastuudirektiivi velvoittavat ottamaan tietyt ympäristöliitännäiset rikkomukset huomioon hankintamenettelyssä.

Lain soveltajan kannalta julkisissa hankinnoissa sovellettava lainsäädäntö on tällä hetkellä vaikeaselkoista, mikä ilmeni sekä sähköisen kyselyn avoimista

¹⁴⁵ Edellä alaviitteessä 28 mainitun asetuksen 25 artiklan 1 ja 5 kohta.

¹⁴⁶ Ks. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Uusi EU:n nettonolla-asetus sisältää velvoitteita hankintayksiköille (9.8.2024). Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2024/uusi-eun-nettonolla-asetus-sisaltaa-velvoitteita-hankintayksikoille> (viitattu 19.9.2025).

14.10.2025

vastauksista että haastatteluista. Tämä ei kuitenkaan estä lisäämästä kiertotalouslakiin sääntelyä, joka tulee ottaa huomioon julkisissa hankinnoissa. Kiertotalouslain valmistelussa tulisi kuitenkin välttää tilanne, jossa sääntely olisi hankintalain kanssa päällekkäistä tai ristiriitaista. Ehdotettu sääntely, joka velvoittaisi osaamisen kehittämiseen, voisi auttaa myös olemassa olevan ja lähivuosina voimaan tulevan sääntelyn noudattamista.

EU-tasolla tapahtuvat lainsäädäntöuudistukset saattavat edellyttää tulevan kiertotalouslain uudelleen tarkastelua tulevina vuosina; tämä koskisi myös mahdollista julkisia hankintoja koskevaa pykälää. EU:n hankintadirektiivejä uudistetaan parhaillaan, ja julkisten hankintojen käyttö on ollut uudistuksen yhteydessä esillä strategisena keinona ympäristöteemojen edistämiseksi. Näissä olosuhteissa on mahdollista, että myös hankintalainsäädäntö kehittyy tulevina vuosina suuntaan, jossa ympäristökriteerejä otetaan nykyistä laajemmin huomioon hankintalainsäädännön sisällä. Samoin on mahdollista, että EU antaa lisää lainsäädäntöä, jossa tuotteille tai tuotekategorioille asetetaan ympäristönäkökohtiin liittyviä vähimmäisvelvoitteita. Myös EU:ssa suunnitteilla oleva kiertotalousasetus saattaa johtaa tarpeeseen muokata kansallista kiertotalouslainsäädäntöä.

Edellä mainitut seikat eivät kuitenkaan ole esteenä sille, että kiertotalouslailla säädettäisiin tässä vaiheessa julkisiin hankintoihin liittyvistä velvoitteista. Muun muassa OECD:n raportin ja kappaleessa 6.1 esitetyn datan perusteella Suomi ei tällä hetkellä erotu kansainvälisessä vertailussa ainakaan edukseen kiertotalouden hyödyntämisessä. Julkisten hankintojen rooli on myös useissa selvityksissä havaittu kiertotaloussiirtymän kannalta keskeiseksi. Myös sähköisessä kyselyssä ilmeni, ettei kiertotalousmahdollisuuksia tällä hetkellä hankintojen yhteydessä selvitetä kattavasti.

Sitova sääntely ja sen nojalla mahdollisesti annettavat tarkemmat suositukset voisivat edesauttaa merkittävänkin muutoksen aikaan saamista.

8.4.4 Kiertotalous yhtenä kestävien hankintojen osa-alueena

Selvityksessä on pohdittu, mikä merkitys sääntelyn kannalta on sillä, että kiertotalousnäkökohdat ovat vain yksi julkisten hankintojen ekologisten tavoitteiden osa-alue. Muita tavoitteita liittyy energiatehokkuuteen, ilmastomuutoksen torjuntaan ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, luontokadon torjumiseen ja kestäväan ruokajärjestelmään. Kaikkia ympäristötekijöitä säännellään hankintalaissa yhdessä, eikä hankintalaki tunnista kiertotaloutta omaksi teemäkseen. Hankintailmoituksissa tulee kuitenkin jo nyt ilmoittaa, edistääkö hankinta kiertotalousaspekteja, joista hankintailmoituksessa mainitaan seuraavat:

- kiertotalouden ja materiaalihokkuuden edistäminen
- materiaali kierron, kierrätyksen ja uusiokäytön edistäminen
- jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentäminen
- tuotteen elinkaaren ja käyttöiän pidentäminen
- käytön intensiteetin lisääminen (yhteiskäyttö, vuokraus)
- uusiutumattomien luonnonvarojen käytön vähentäminen
- uusiutuvien luonnonvarojen järkevä käyttö
- haitallisten aineiden käytön vähentäminen.

On perusteltua kysyä, miksi juuri kiertotalous nostettaisiin tekijäksi, joka tulisi erikseen ottaa huomioon julkisissa hankinnoissa. Voidaan perustellusti ajatella,

14.10.2025

että esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunta ja biodiversiteetin suojelu ansait-
sisivat samantasoisen huomion.

Kiertotaloutta koskeva sääntely voi osaltaan edistää muita ekologisia tavoitteita,
koska samoilla ratkaisilla voidaan tukea sekä kiertotaloutta että ilmastonmuu-
toksen torjuntaa ja biodiversiteettikatoa ja mahdollisesti myös muita ekologisia
tavoitteita. Kun hankintayksiköt vähentävät riippuvuuttaan neitseellisistä raaka-
aineista ja materiaalit pidetään kierrossa pidempään, myös kasvihuonekaasu-
päästöt vähenevät.

Hankintayksiköt voisivat ottaa kaikki ekologiset tavoitteet huomioon asettaes-
saan tavoitteita ja laatiessaan toimintasuunnitelmia. Toisaalta tarkoitus ei ole,
että kiertotaloustavoitteita tulisi edistää tavalla, joka esimerkiksi heikentäisi il-
mastonmuutoksen torjuntaa tai aiheuttaisi merkittävän heikennyksen energia-
tehokkuuteen. Tämä voisi olla objektiivinen peruste olla ottamatta kiertotalous-
tekijöitä huomioon yksittäisessä hankinnassa. Ei merkittävää haittaa -periaat-
teen mukaisesti yhden kestävyystavoitteen edistäminen ei saisi aiheuttaa mer-
kittävää haittaa muille tavoitteille.¹⁴⁷

Jos kiertotalouslailla luodaan hankintayksiköille menettelytapa, jolla kiertota-
loustekijät voidaan ottaa huomioon julkisissa hankinnoissa, samaa menetelmää
voidaan hyödyntää myös muiden ympäristötekijöiden huomioon ottamisessa,
vaikka tätä ei kiertotalouslailla nimenomaisesti säännelläkään. Kiertotalouden
parempi huomioon ottaminen voi siis edistää myös ilmastonmuutoksen torjun-
taa ja muita ekologisia tavoitteita.

Muihin ekologiisiin tavoitteisiin voi liittyä hankintayksiköillä erilaisia intressejä
ja myös erillissääntelyä, joka ohjaa ottamaan näitä tavoitteita huomioon. Esi-
merkiksi energiatehokkuuden edellyttäminen hankinnan kohteelta hyödyttää
yleensä taloudellisesti hankintayksikköä itseään, jolloin hankintayksiköillä on jo
lähtökohtaisesti kannustin energiatehokkuuden vaatimiseen.

8.4.5 Kiertotalouteen liittyvän ohjeistuksen keskittäminen

Sitovan sääntelyn lisäksi kiertotaloussiirtymä edellyttää luonnollisesti myös
muuta kiertotaloutta tukevia toimenpiteitä, kuten ohjeistusta. Kuten edellä koh-
dassa 4.1.5 on kuvattu, kiertotaloushankintoja koskevia ohjeita ja suosituksia on
runsaasti, ja niitä myös tuottavat useat eri tahot. Hankintayksiköiden toimintaa
helpottaisi se, että ohjeistus olisi kattavasti saatavilla yhdestä paikasta ja sitä päi-
vitettäisiin systemaattisesti ottaen huomioon muun muassa lainsäädännön ke-
hitys.

Kuten kansallisessa kiertotalousstrategiassa on jo todettu, kiertotaloussiirtymä
edellyttää digitalisaation hyödyntämistä. Myös tekoälyä hyödyntävät ratkaisut
voivat helpottaa niukkoihin resursseihin liittyviä haasteita ja osaltaan edesauttaa
hankintayksiköiden siirtymää kohti vaikuttavia kiertotaloushankintoja.

¹⁴⁷ Ei merkittävää haittaa -periaate (do no significant harm, DNSH) edellyttää, että taloudellinen toiminta, jolla edistetään merkittävästi jotakin taksonomian kuudesta ympäristötavoitteesta, ei saa samalla aiheuttaa merkittävää haittaa millekään muulle ympäristötavoitteelle. Periaatteesta säädetään mm. EU:n taksonomia-asetuksessa (kestävää sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta 18.6.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852).

Laatijat

ASIANAJOTOIMISTO CASTRÉN & SNELLMAN OY

Anna Kuusniemi-Laine

Sanna Aalto-Setälä

Lotta Huhtamäki

Marja Ollila

Laura Vuorinen

Paavo Heinonen

Anna Ylitalo

Lähdeluettelo

Kirjallisuuslähteet

Alhola, Katriina – Lankiniemi, Sonja – Popova, Milla – Yliruusi, Hannamaria, Circwaste – Materiaalit kiertoon. Kiertotaloushankintojen käsikirja. Helsinki 2022.

https://issuu.com/suomenymparistokeskus/docs/circwaste_kiertotaloushankintojen_kasikirja_18.5.?fr=sNTBjZDQyODg3NjA

Annala, Satu – Liesvirta-Putkonen, Petra, KKV neuvoo yrityksiä kestävän kehityksen hankkeissa. KKV:n blogi 11.4.2025.

<https://www.kkv.fi/blogit/kkv-blogi/kkv-neuvoo-yrityksia-kestavan-kehityksen-hankkeissa/>

Halonen, Kirsi-Maria, Is public procurement fit for reaching sustainability goals? A law and economics approach to green public procurement. Maastricht Journal of European and Comparative Law 28(4) 2021.

Halonen, Kirsi-Maria, Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. Lakimies 7-8/2021.

Hiilamo, Tuomas – Jääskeläinen, Jan – Reyes, Willka, Kilpailu julkisissa hankinnoissa. Kilpailuviraston tutkimusraportteja 9/2023.

<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-09-tutkimusraportteja-kilpailu-julkisissa-hankinnoissa.pdf>

Jääskeläinen, Jan – Tukiainen, Janne, Anatomy of Public Procurement. VATT Working Papers 118, 2019.

<https://www.doria.fi/handle/10024/168335>

Kalimo, Harri – Alhola, Katriina – Virolainen, Veli Matti – Miettinen, Mirella – Pesu, Jarkko – Lehtinen, Sanna – Nissinen, Ari – Heinonen, Tero – Suikkanen, Johanna – Soukka, Risto – Kivistö, Timo – Kasurinen, Heli – Jansson, Max – Mateo, Eleanor – Ünekbas, Selçukhan, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:2: Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa – lainsäädäntö ja mitaaminen (HILMI).

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162672/VNTEAS_2021_2.pdf

Lundberg, Sofia – Marklund, Per-Olov – Strömbäck, Elon – Sundström, David, Using Public Procurement to Implement Environmental Policy: An Empirical Analysis. Environmental Economics and Policy Studies 17(2015).

Palmujoki, Antti – Vartiainen, Noora, Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa. Edilex 2020/9, 6.3.2020.

Siiskonen, Sara-Tuuli – Alhola, Katriina – Nissinen, Ari, Vähähiiliset julkiset hankinnat, Keinoja ja mahdollisuuksia päästövähennyksiin. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 29, 2022.

<https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/ee3c3cb1-b6cd-453f-a604-197fa5e8deef/content>

Valovirta, Ville – Pihlajamaa, Matti – Alhola, Katriina – Kuusniemi-Laine, Anna – Lehdonvirta, Herkko – Nissinen, Ari – Raappana, Piia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:36: Kestävien ja innovatiivisten hankintojen riskien jakaminen.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164086/VNTEAS_2022_36.pdf

14.10.2025

von der Leyen, Ursula. Euroopan valinta. Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2024–2029. Strasbourg, 18.7.2024.

https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_fi?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_fi.pdf

Virallislähteet ja muut raportit

Euroopan unioni

Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Puhtaan kehityksen ohjelmat: kilpailukykyyn ja vähähiilistämiseen tähtäävä yhteinen etenemissuunnitelma. Bryssel 26.2.2025.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0085>

Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma – Puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta COM(2020) 98 final. Bryssel 11.3.2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52020DC0098>

Euroopan komissio, Komission tiedonanto – Suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamiselle horisontaalisiin yhteistyösopimuksiin (2023/C 259/01).

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=oj%3AJOC_2023_259_R_0001

Euroopan komissio, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. EU:n ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevat kriteerit – tietokoneet, monitorit, taulutietokoneet ja älypuhelimet (SWD(2021) 57 draft). Bryssel 5.3.2021.

<https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1dod1/library/1e7368a5-fe62-4433-8085-c3f24ea40ef0/details>

Euroopan komissio, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Varhaisvaroituskertomus Suomelle (SWD(2023) 175 final). Bryssel 8.6.2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023SC0175>

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Erityiskertomus 28/2023: Julkiset hankinnat EU:ssa – Urakka-, tavara- ja palveluhankintasopimuksista käytävä kilpailu väheni vuotta 2021 edeltäneiden kymmenen vuoden aikana. Euroopan tilintarkastustuomioistuin 4.12.2023.

<http://eca.europa.eu/fi/publications?ref=SR-2023-28>

Euroopan yhteisöjen komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat. KOM(2008) 400 lopullinen, 16.7.2008.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0400>

European Commission, Public Procurement for a Circular Economy – Good Practice and Guidance. European Union 2017.

<https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1dod1/library/e745f67b-8c28-4174-a26a-2099b7b17789/details>

OECD

OECD, Economic Instruments for the Circular Economy in Italy. Opportunities for Reform, 2024.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/economic-instruments-for-the-circular-economy-in-italy_f697f6d1/33e11c28-en.pdf

14.10.2025

OECD, Harnessing Public Procurement for the Green Transition. Good Practices in OECD Countries. OECD Publishing 2024.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/harnessing-public-procurement-for-the-green-transition_ef16c8d4/e551f448-en.pdf

OECD, Increasing Efficiency Through Centralisation and Professionalisation. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing 2024.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/public-procurement-in-lithuania_e1cefa01/aa1b196c-en.pdf

Kansalliset virallislähteet

HE 239/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_239+2022.aspx

HE 151/2024 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_151+2024.aspx

HE 85/2025 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_79+2025.aspx

Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta 30.3.2021.

<https://ym.fi/documents/1410903/42733297/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+8.4.2021+kiertotalouden+strategisesta+ohjelmasta.pdf/ae1e0d0-802f-b272-e424-50c9cd1c5f5e/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+8.4.2021+kiertotalouden+strategisesta+ohjelmasta.pdf?t=1617783970488>

Valtiovarainministeriö, Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162418>

Valtiovarainministeriö – Kuntaliitto, Hankinta-Suomi: Ruotsissa hankintojen vastuullisuuden arvioinnissa käytetty Agenda 2030 -ohje (Agenda 2030 -analyysi) 11/2023.

https://vm.fi/documents/10623/115309232/Aineisto+1_Ruotsin+Agenda+2030.pdf/40f788bd-584e-bo89-9d87-7df731bd9116/Aineisto+1_Ruotsin+Agenda+2030.pdf?t=1699361487657

Ympäristöministeriö, Asettamispäätös 28.6.2024. Työryhmän asettaminen kiertotalouslain valmisteluseksi. (VN/35965/2023-YM-16).

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0916e325-0330-451c-b30d-3108ce491466/b3b11aaa-8016-4420-adb6-a8af58d2e5ef/ASETTAMISPAATOS_20240628120009.PDF

Ulkomaiset virallislähteet

Det kongelige nærings- og fiskeridepartementet, Proposisjon til Stortinget, Prop. 147 L (2024–2025), Lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.).

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-147-l-20242025/id3100598/?ch=1>

Government of Netherlands, A Circular Economy in the Netherlands by 2050. Government-wide Programme for a Circular Economy.

https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/17037circulaireconomie_en.pdf

14.10.2025

Konjunkturinstitutet, Miljö, ekonomi och politik 2020. Upphandling med klimathänsyn.

<https://www.konj.se/media/kj1lpcds/miljoekonomisk-rapport-2020.pdf>

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Piano per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della pubblica amministrazione (edizione 2023).

https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/2025_02_10_pan_gpp-pdf

Ministero della transizione ecologica, Strategia nazionale per l'economia circolare. Ufficio Relazioni con il Pubblico 2022.

https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/sec_21-06-22-pdf

National Circular Economy Programme 2023–2030 (Alankomaat).

<https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/2024-10/NPCE%2BCirculaire%2BEconomie%2Brapport%2BEngels.pdf>

Naturvårdsverket, Vägledning för miljöledning i staten. Rapport 6768 – Juni 2017.

<https://www.naturvardsverket.se/4ac629/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6768-7.pdf>

Regeringens proposition 2019/20:65, Regeringens proposition, En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.

<https://www.regeringen.se/contentassets/61f93d2abb184289a0c81c75395207b6/en-samlad-politik-for-klimatet--klimatpolitisk-handlingsplan-prop.-20192065>

Regeringskansliet, Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige. 2021.

<https://www.regeringen.se/contentassets/4875dd887fd34edabd8c1d928a04f7ba/cirkular-ekonomi-handlingsplan-for-omstallning-av-sverige.pdf>

Regeringskansliet, Cirkulär ekonomi – Strategi för omställningen i Sverige. 2020.

<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/bilder/klimat--och-naringslivsdepartementet/klimat-och-miljo/cirkular-ekonomi---strategi-for-omstallningen-i-sverige/>

Regeringskansliet, Nationella upphandlingsstrategin. Finansdepartementet 2016.

<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

ReMade in Italy – Conai, Green Public Procurement e CAM – Imballaggi. Linea guida per le imprese che partecipano alle gare pubbliche. 2021.

https://www.conai.org/wp-content/uploads/2021/11/Linee_Guida_GPP_CONAI_REMADE.pdf

Rijksoverheid, Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019–2023.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/08/uitvoeringsprogramma-2019-2023>

Statens offentliga utredningar 2024:67, Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Betänkande av Kommittén om ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi.

<https://www.regeringen.se/contentassets/7b0852dc3dbc48b48cd9deedda0d81cd/om-ekonomiska-styrmedel-for-en-mer-cirkular-ekonomi-sou-202467.pdf>

Vlaanderen Circulair, Impact analysis of sustainability requirements in tender procedures in the Netherlands, France, Italy and Spain.

<https://www.vlaanderen-circulair.be/src/Frontend/Files/userfiles/files/files/2025-07/impact-analysis-of-sustainability-requirements-in-tender-procedures-in-the-netherlands-france-italy-and-spain.pdf>

14.10.2025

Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011, annettu 9.3.2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18.6.2020, kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1115, annettu 31.5.2023, tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionista sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1735, annettu 13.6.2024, Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehyksestä ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1781, annettu 13.6.2024, kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista, direktiivin (EU) 2020/1828 ja asetuksen (EU) 2023/1542 muuttamisesta sekä direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2025/40, annettu 19.12.2024, pakkauksista ja pakkausjätteistä, asetuksen (EU) 2019/1020 ja direktiivin (EU) 2019/904 muuttamisesta sekä direktiivin 94/62/EY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26.2.2014, julkisista hankinnoista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464, annettu 14.12.2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1760, annettu 13.6.2024, yritysten kestävä toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 ja asetuksen (EU) 2023/2859 muuttamisesta.

Viittaukset eri maiden kansalliseen lainsäädäntöön*Alankomaat*

Aanbestedingsbesluit.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0032919/2022-01-01>

Wet houdende nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 2012).

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2025-09-01>

Espanja

Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-7439>

Italia

14.10.2025

Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2023-03-31:36>

Latvia

Ministru kabineta noteikumi Nr. 353, Rīgā 2017. gada 20. jūnijā, Prasības zaļajam publiskajam iepirkumam un to piemērošanas kārtība.

<https://likumi.lv/ta/id/291867-prasibas-zalajam-publiskajam-iepirkumam-un-to-piemerosanas-kartiba>

Ministru kabineta noteikumi Nr. 568, Rīgā 2020. gada 8. septembrī (prot. Nr. 53 14. §), Grozījums Ministru kabineta 2017. gada 20. jūnija noteikumos Nr. 353 "Prasības zaļajam publiskajam iepirkumam un to piemērošanas kārtība".

<https://likumi.lv/ta/id/317251-grozijums-ministru-kabineta-2017-gada-20-junija-noteikumos-nr-353-prasibas-zalajam-publiskajam-iepirkumam-un-to-piemerosanas-kartiba>

Norja

Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene nr. 975 (forsyningsforskriften).

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-975>

Forskrift om konsesjonskontrakter nr. 976 (konsesjonskontraktforskriften).

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-976>

Forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport.

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-20-2384>

Forskrift om krav til nullutslipp av klimagasser ved offentlig anskaffelse av sjøtransport.

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-11-13-3329>

Lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 (anskaffelsesloven).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

Ranska

Loi no 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

Ruotsi

Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009907-om-miljoledning-i-statliga_sfs-2009-907/

Förordning (2014:480) om myndigheters inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2014480-om-myndigheters-inkop-av_sfs-2014-480/

Lag (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa tjänster inom vägtransportområde.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2011846-om-miljokrav-vid-upphandling-av_sfs-2011-846/

14.10.2025

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145/

Saksa

Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima).

https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/allgemeine-verwaltungsvorschrift-zur-beschaffung-klimafreundlicher-leistungen-avv-klima.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts.

<https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-neuordnung-des-kreislaufwirtschafts-und-abfallrechts/35103>

Viro

Keskkonnaministri 29.06.2021 määrus nr 35. Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnanahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/102072021013>

Internetläheteet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Oppdatert veileder til anskaffelsesregelverket, 1.7.2025.

<https://anskaffelser.no/nyhetsarkiv/oppdatert-veileder-til-anskaffelsesregelverket>

Dutch Public Procurement Expertise Centre (PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden).

<https://www.pianoo.nl/en>

EUR-Lex, Tiivistelmien sanasto, Kiertotalous.

<https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/glossary/circular-economy.html>.

European Commission, Factsheet, Public Procurement Directives consultation: what did the Factual Summary report reveal? Publications Office of the European Union 2025.

<https://public-buyers-community.ec.europa.eu/system/files/2025-07/PBC-FACTSHEET.pdf>

European Commission, Green Public Procurement Criteria and Requirements.

https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en#voluntary-criteria

European Commission, Public procurement.

https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en?prefLang=fi

European Commission, Public procurement directives – evaluation.

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Public-procurement-directives-evaluation_en

European Commission, Public procurement of clean technologies – minimum requirements on environmental sustainability.

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14467-Public-procurement-of-clean-technologies-minimum-requirements-on-environmental-sustainability_en

European Commission, Critical raw materials – products, components and waste streams with a high potential to recover critical raw materials.

14.10.2025

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14677-Critical-raw-materials-products-components-and-waste-streams-with-a-high-potential-to-recover-critical-raw-materials_en

Euroopan komissio, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma.

<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-green-deal/>

Eurostat News Articles, SDG 12: responsible consumption and production, 29 August 2025.

<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250829-1>

Government of Netherlands, MVI (Sustainable Public Procurement (SPP) tool).

<https://www.mvicriteria.nl/en>

Hiili- ja ympäristöjalanjälki hankinnoissa – lainsäädäntö ja mittaaminen (HILMI), HILMI-hankkeen esittely.

<https://tietokayttoon.fi/-/hiili-ja-ymparistojalanjalki-hankinnoissa-lainsaadanto-ja-mittaaminen-hilmi->

Ibau, Vergabetransformationspaket 2025: Was ist der aktuelle Stand?

<https://www.ibau.de/akademie/wissenswertes/vergabetransformationspaket-aktueller-stand/>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Uusi EU:n nettonolla-asetus sisältää velvoitteita hankintayksiköille, 9.8.2024.

<https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2024/uusi-eun-nettonolla-asetus-sisaltaa-velvoitteita-hankintayksikoille>

Kriteeripankki, Vastuullisuuskriteereitä julkisiin hankintoihin. Motiva Oy.

www.kriteeripankki.fi

Ministry of Environment of the Republic of Lithuania, COP28: Lithuania shares the knowledge about green procurement and deposit system, 12.12.2023.

<https://am.lrv.lt/en/news/cop28-lithuania-shares-the-knowledge-about-green-procurement-and-deposit-system/>

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, CAM vigenti.

<https://www.mase.gov.it/portale/cam-vigenti>

Rijksoverheid, Circulaire economie in 2050.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050>

Tietokayttoon.fi, Kestävien ja innovatiivisten hankintojen riskien jakaminen (KIRI), KIRI-hankkeen esittely.

<https://tietokayttoon.fi/-/kestavien-ja-innovatiivisten-hankintojen-riskien-jakaminen-kiri->

Tutkihallintoa.fi, Hankintastrategian seuranta.

<https://www.tutkihallintoa.fi/julkiset-hankinnat/hankintastrategian-seuranta/>

Upphandlingsmyndigheten, Hitta hållbarhetskriterier.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/>

Upphandlingsmyndigheten, Upphandling för att främja cirkulär ekonomi.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/upphandling-for-att-framja-cirkular-ekonomi/>

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495)

Tim SpA (C-395/18, ECLI:EU:C:2020:58)

EVN ja Wienstrom (C-448/01, ECLI:EU:C:2003:651)

Komissio v. Alankomaat (C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284)

Markkinaoikeus

MAO:541/20

MAO:531/24

MAO:304/10

MAO:133/20

MAO:H74/2022

MAO:H75/2022

MAO:49/13