

Asia: VN/9330/2019

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Suomen Kiertovoima ry KIVO (myöh. KIVO) pitää lakiehdotuksen tavoitetta edistää liikenteen päästövähennyksiä kasvattamalla nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuutta julkisissa hankinnoissa hyvänä. Kuitenkin lakiehdotuksen eräät yksityiskohdat vaativat erityistä tarkastelua jätehuollon osalta. KIVO keskittyy lausunnossaan erityisesti raskaiden hyötyajoneuvojen vaatimukseen ja jätehuollon erityispiirteisiin jätteiden keruu- ja kuljetuspalveluiden osalta.

KIVO edustaa julkista jätehuoltoa ja kuntien 31 jätelaitosta. KIVOn jäsenlaitokset toteuttavat kaikkiaan 5,3 miljoonan (97 %) suomalaisen jätehuollon. Jätehuollon palvelutehtävät toteutetaan useimmiten 100-prosenttisesti useamman kunnan omistamassa osakeyhtiössä. Yhtiöt ovat joko kunnan tytäryhtiöitä vähemmistöosakkaineen tai puhtaasti omistajiensa osakkuusyhtiöitä. Muita palvelujen järjestämistapoja ovat kuntayhtymät, liikelaitokset tai kunnan taseyksiköt. Jätelaitokset voivat toimia usean maakunnan alueella.

Lakiehdotuksen raskaan kaluston palveluhankintojen vaikutusarviointi päättyy kevyellä tarkastelulla johtopäätökseen, että ehdotuksella ei olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia raskaan kaluston palveluhankintoihin. Kuitenkin esimerkiksi jätteenkuljetuksen palveluhankintojen osalta vaikutukset on arvioitu valtakunnan tasolla, ei hankintayksikkökohtaisesti, vaikka lain vaatimukset suunnitellaan säädettävän hankintayksikkökohtaisesti. Hankintayksikkökohtainen tarkastelu tuottaa suuremman lukumäärän palveluhankinnassa kilpailutettavia puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvoja kuin valtakunnan tason tarkastelu, kun otetaan huomioon lakiehdotuksen laskentalogiikka. Huomioon ei ole otettu myöskään alueellisia olosuhteita ja jakeluverkoston palveluasemien sijaintia tai kehittymistä, vaikka tällä on keskeinen merkitys kustannusten muodostumisessa. Siksi yksittäisille jäteyhtiöille kohdennettuna 9 %:n vaatimustaso voi tarkoittaa todellisuudessa huomattavasti suurempaa puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen lukumäärää koko maassa kuin ehdotuksessa on esitetty (9 kpl/100 kpl). Kun jätelaitos kilpailuttaa vähintään 10 ajoneuvoa hankintajaksolla, sen on mahdollista pysytellä suunnilleen 9 %:n vähimmäisvaatimustasossa, mutta

tätä pienemmillä kilpailutettavilla ajoneuvomäärillä vaatimustaso nousee käytännössä korkeammaksi, koska lain vaatimuksen täyttämiseksi vähintään yhden ajoneuvoista on oltava puhdas ja energiatehokas. Tosiasiallinen, käytännössä toteutuva vaatimustaso siis riippuu jäteyhtiön koosta ja kilpailutettavasta ajoneuvomäärästä. Vaikutusarviointia tulisikin täsmentää niin jätteenkuljetuksen kuin muidenkin raskaiden ajoneuvojen palveluhankintojen osalta.

KIVOn näkemyksen mukaan laissa esitettyjen vaatimusten toteuttamiseksi eri puolilla Suomea on erittäin tärkeää kehittää vaihtoehtoisten polttoaineiden jakeluverkostoa ja laajentaa polttoaineiden saatavuutta koko maan alueelle. Nyt on olemassa alueita, joilla ko. polttoaineita ei ole saatavilla.

Jätelaitokset ovat julkisia hankintayksiköitä, jotka kilpailuttavat palvelut, kuten jätteen kuljetuksen (keräyksen) hankintalain mukaisesti osakaskuntiensa alueella silloin, kun jätteen kuljetus järjestetään kunnan kilpailuttamana toimintana. Suomessa on jätelain mukaan mahdollista tiettyjen edellytysten täytyessä antaa kuljetusten järjestäminen myös kiinteistönhaltijan tehtäväksi, jolloin kunta ei kilpailuta kuljetuksia julkisena hankintana keskitetysti kiinteistöiltä. Nämä kiinteistönhaltijoiden itse suoraan hankkimat kuljetuspalvelut jäävät nyt ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Jätelain valmisteilla oleva muutos vaikuttanee siten, että kunnan kilpailutus lisääntyy jonkin verran muutaman vuoden siirtymäajan kuluttua tämän ehdotetun lain ensimmäisen hankintajakson aikana. Kuntien yhteistyömuoto ja esimerkiksi konserniohjaus/-tavoitteet vaikuttavat menettelytapoihin sekä yhtiölle asetettuihin vaatimuksiin.

KIVO pitää tärkeänä, että jätelaitoksia tarkastellaan kokonaisuutena. Yhtiömuotoinen ja kuntayhtymämuotoinen jätelaitos ovat itsenäisiä hankintayksiköitä. Jätteenkuljetusten ja keräyksen kilpailutus-/urakka-alueita ei aina muodosteta omistajakuntaakohtaisesti, vaan tarkoituksenmukaisin aluejaoiin yli kuntarajojen ja jopa yli maakuntarajojen. Lainsäädännössä kuntien omistamia julkisia osakeyhtiöitä tulisi lähtökohtaisesti kohdella samoin perustein kuin muitakin osakeyhtiöitä. Tämän lain kontekstissa ne vertautuvat esimerkiksi valtionyhtiöihin, joten lähtökohtaisesti kuntien yhtiöiden tulisi noudattaa vastaavia velvoitteita kuin valtionyhtiöiden (raskaista ajoneuvoista puhtaita 9 ja 15 %). Ehdotetussa laissa asiaa ei todeta selkeästi, vaan johtuen mm. hieman epämääräisestä terminologiasta, lakiehdotus jättää epäselväksi, mitkä säännökset koskevat kuntien jäteyhtiöitä tai myös jätehuollon kuntayhtymiä. Suomessa on jätelaitoksia, joiden alueilla on laissa mainittuja muita tiukemmin säädeltyjä isoja kaupunkeja ja myös eri maakuntaryhmiin kuuluvia kuntia. On olemassa myös jätelaitoksia, joiden alueella ei ole yhtään laissa mainituista 17 kaupungista. KIVOn näkemyksen mukaan hallituksen esitykseen (huomioiden liite 2) tulisi täsmentää, mitä prosenttilukua käytetään, kun kyseessä on usean kunnan omistama ja jopa usean maakunnan alueella toimiva yhden hankintayksikön muodostava jäteyhtiö tai jätehuollon kuntayhtymä. Kyse ei ole tällöin ehdotetun lain 13 ja 14 §:n yhteishankintayksikön hankinnasta eikä muusta yhteishankinnasta. Täsmennystarvetta on havainnollistettu alla olevissa kolmessa esimerkissä.

Esimerkki 1: Napapiirin Residuum Oy:n omistajakuntia ovat Rovaniemi, Ranua ja Pello. Napapiirin Residuum toimii hankintayksikkönä ja hankkii omistajakuntien alueella toimivan jätteenkuljetus-/keräyspalvelun, jota tämä ehdotettu laki koskee. Tällä hetkellä Ranualla ja osassa Rovaniemen alueista Napapiirin Residuum kilpailuttaa jätteenkuljetuksia, Pellossa ei. Jätelain valmisteilla oleva

muutos vaikuttanee siten, että kunnan kilpailutus lisääntyy jonkin verran muutaman vuoden siirtymäajan kuluttua tämän ehdotetun lain ensimmäisen hankintajakson aikana. Kilpailutus-/urakka-alueita muodostetaan usein tarkoituksenmukaisin aluejain yli kuntarajojen. Hankintayksikön raskaan kaluston hankinnoista ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana 9 % ajoneuvoista tulisi olla puhtaita ja toisen hankinta-ajanjakson aikana 15 %. Toisaalta liitteen 2 mukaisesti Rovaniemen kaupungin vaatimusprosentit vastaavilla ajanjaksoilla olisivat 15 ja 21 sekä Lapin maakunnassa 0 ja 5.

Esimerkki 2: Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n omistajakuntia (17) ovat Tampere, Nokia, Kangasala, Lempäälä, Pirkkala, Orivesi, Ylöjärvi, Mänttä-Vilppula, Hämeenkyrö, Ikaalinen, Parkano, Virrat, Pälkäne, Ruovesi, Sastamala, Vesilahti ja Juupajoki. Pirkanmaan Jätehuolto kuuluu Tampereen kaupunkikonserniin (Tampereella 65,33 %:n äänimääräosuus). Pirkanmaan Jätehuolto toimii hankintayksikkönä ja hankkii usean omistajakunnan alueella toimivan jätteenkuljetus-/keräyspalvelun, jota tämä ehdotettu laki koskee. Kilpailutusalueet eivät noudata kuntarajoja. Hankintayksikön raskaan kaluston hankinnoista ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana 9 % ajoneuvoista tulisi olla puhtaita ja toisen hankinta-ajanjakson aikana 15 %. Toisaalta liitteen 2 mukaisesti Tampereen kaupungin prosentit vastaavilla ajanjaksoilla olisivat 15 ja 21 sekä Pirkanmaan maakunnassa 5 ja 10.

Esimerkki 3: Jätekuukko Oy:n omistajakuntia (15) ovat Kuopio, Siilinjärvi, Suonenjoki, Pieksämäki, Rautalampi, Konnevesi, Vesanto, Tervo, Tuusniemi, Outokumpu, Kaavi, Juuka, Lieksa, Nurmes ja Rautavaara. Jätekuukon omistajakunnat sijaitsevat neljän eri maakunnan alueella. Jätekuukko toimii hankintayksikkönä ja hankkii kaikkien omistajakuntiensa alueella toimivan jätteenkuljetus-/keräyspalvelun, jota tämä ehdotettu laki koskee. Kilpailutusalueet eivät noudata kuntarajoja. Hankintayksikön raskaan kaluston hankinnoista ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana 9 % ajoneuvoista tulisi olla puhtaita ja toisen hankinta-ajanjakson aikana 15 %. Toisaalta liitteen 2 mukaisesti Kuopion kaupungin prosentit vastaavilla ajanjaksoilla olisivat 15 ja 21 sekä Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnissa 0 ja 5 sekä Keski-Suomen maakunnan alueella 5 ja 10.

Ehdotetun lain 15 § mukaan vähimmäisosuuksien täytyminen lasketaan hankintayksikkökohtaisesti. Laskennassa verrataan ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden ajoneuvojen kappalemääräistä osuutta tämän lain soveltamisalaan kuuluvina ajoneuvo- ja palveluhankintoina hankittujen ajoneuvojen kokonaislukumäärään. Koska lakiehdotus jättää avoimeksi ja epäselväksi sen, miten kunnallisen alueellisen hankintayksikön (yhtiö, kuntayhtymä) tulisi raskaiden ajoneuvojen tavoitteita noudattaa, jää samalla 15 §:ssä esitetty laskentatapa hieman epäselväksi. Hankintayksikkökohtainen laskenta on perusteltua. Jätelaitosten osalta ei ole tarkoituksenmukaista tehdä omistajakuntakohtaista vertailua/jyvitystä. KIVOn näkemyksen mukaan lainsäädäntöä ja menettelytapoja tulisikin selventää yhtiö- ja kuntayhtymämuotoisten jätehuoltotoimijoiden osalta. Vaatimusten on oltava hankintayksiköiden näkökulmasta yksiselitteiset ja selkeät, jotta toimintaa voidaan suunnitella lain mukaisesti.

Osaltaan lain tulkintaa vaikeuttaa termistön käytön vaihtelevuus: Hallituksen esityksen eri kohdissa on esimerkiksi käytetty sekaisin hankintayksikköä, kunnan ja kaupunkien hankintayksikköä, kunnan viranomaista ja kunnan virastoa. Termistön tulisi olla selkeä ja johdonmukainen myös muun

lainsäädännön, kuten kuntalain ja hankintalainsäädännön kanssa. KIVO huomauttaa, että kunta ja kunnan omistama yhtiö ovat erillisiä oikeushenkilöitä ja siten erillisiä hankintayksiköitä toisistaan.

KIVO toteaa myös, että esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, mitä tehdään, jos hankintamenettely ei tuota tulosta ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista. Kunnan velvollisuutena on huolehtia asumisen ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan jätehuollosta jätelain 32 §:n mukaan ja siten järjestää myös jätteen kuljetuspalvelut, eikä se voi jättää tehtävää hoitamatta sillä perusteella, ettei hankintamenettelyssä ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimukset välttämättä täyty. Huoli täyttymättömyydestä voi alueittain olla todellinen mm. polttoaineiden jakeluverkoston puutteiden vuoksi ainakin ensimmäisen hankintajakson aikana. Siksi lainsäätäjän tulisi selkeästi tunnistaa myös tilanteet, joissa lainsäädännön täyttäminen voi tuottaa vaikeuksia, ja ottaa ne huomioon esimerkiksi lain valvonta- ja rangaistusmenettelyissä lieventävänä tekijänä.

Ehdotetun 19 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle hallinnollisen seuraamusmaksun, jos hankintayksikkö ei virheen tai laiminlyönnin vuoksi ole hankinta-ajanjakson aikana täyttänyt tämän lain mukaisia ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja koskevia vähimmäisosuuksia. Ehdotetun 20.3 §:n mukaan seuraamusmaksun määrä ei saa ylittää viittä prosenttia hankinta-ajanjakson aikana toteutuneiden ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen yhteenlasketusta arvosta. Ehdotuksen perusteluissa on tuotu esiin, että seuraamusmaksun suuruutta mitoitettaessa tulisi seuraamuskollegion huomioida edellä mainitun lisäksi muu muassa virheen tai laiminlyönnin moitittavuus, laatu sekä virheen tai laiminlyönnin vuoksi saavutettu hyöty. KIVO huomauttaa, että ehdotettu seuraamusmaksu voi nousta euromäärältään erittäin merkittäväksi. KIVO esittää ensisijaisesti, että seuraamusmaksumenettely poistetaan lakiehdotuksesta, koska se muodostaa muille menettelyille päällekkäisen menettelyn. Vähintäänkin olisi perusteltua, että seuraamusmaksun määräämiseen johtavia tilanteita olisi ehdotuksen perusteluissa kuvattu nykyistä huomattavasti laajemmin. Ehdotus jättää seuraamukset täysin avoimeksi myös tilanteessa, jossa hankintayksikkö ei toimenpiteistään huolimatta onnistu hankkimaan vaatimukset täyttävää kalustoa. Siksi myös maksua lieventäviä tekijöitä tulisi nostaa esiin.

Riku Eksymä

toimitusjohtaja

Suomen Kiertovoima ry

Haapea Heli  
Suomen Kiertovoima ry

