

Asia: VN/4099/2024

## **Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät**

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

-

#### **Hankintojen valmistelu**

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

-

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

-

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

-

#### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20.1.2024 työryhmän valmistelemaan hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hankintalakiin liittyvien hallitusohjelmakirjausten

mukaisesti. Työryhmä päätti työnsä 30.11.2024 ja luovutti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle tammikuussa 2025. Esityksessä lakimuutoksessa keskeisessä asemassa on ns. sidosyksikkösäädökseen esitetty muutos, joka asettaisi hankintayksikölle vaatimuksen omistaa vähintään 10 % sidosyksiköstä.

Millespakka Oy ei pidä hallituksen esitystä tarkoituksenmukaisena ja toteuttamiskelpoisena Millespakka Oy:n toiminta-alueella tai jätehuollossa ylipäänsä. Lausunnossa ei huomioida alueellisia eroja palveluissa ja niiden saatavuudessa, eikä jätehuollon erityispiirteitä, kuten jätehuoltoinfraan liittyviä rajallisia palveluita.

### **Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Millespakka Oy on perustettu vuonna 1997. Yrityksen tehtävä on toteuttaa kunnille asetettuja jätehuollon velvoitteita. Omistajakuntia on tällä hetkellä yhdeksän ja niiden suhteellinen omistusosuus perustuu kuntien asukasmääriin. Suurin omistajakunnista on Alajärvi (9 113 asukasta/Tilastokeskus 2023), pienin Lestijärvi (682 asukasta/Tilastokeskus 2023). Muiden omistajakuntien asukasmäärät vaihtelevat välillä 1013-2789. Pienten kuntien yhteistyö jo yli 20 vuoden ajan on ollut yksi perusedellytyksistä vaatimustenmukaisen jätehuollon toteuttamiseksi, mukaan lukien edellisen jätelain 2021 asettamat lisävaatimukset.

Vain kolmella omistajakunnalla on hallussaan esityksen edellyttämä yli 10 % omistusosuus. Millespakka Oy ei pidä realistisena vaihtoehtona, että pienemmiltä osakaskunnilta voitaisiin edellyttää nykyistä suurempaa omistusosuutta ja täten myös vastuuta toimintaan liittyvien riskien kantamiseen. Päätäväältä yrityksessä on varmistettu kaikille omistajakunnille hallituksen ja jätelautakunnan kokoonpanoilla, joissa kaikilla kunnilla on edustaja, eikä kaavamainen omistusosuuden määrä ole merkitsevä tekijä.

Millespakka Oy:n näkemyksen mukaan esitys toteutuessaan johtaisi kuntien yhteisomisteisen yrityksen purkautumiseen ja jätehuollon nykyisten palvelurakenteiden tuhoutumiseen. Tilalle tulevat ratkaisut perustuisivat nykyistä pienempiin tai kuntakohtaisiin ratkaisuihin, joiden vaikutuksia esitystä tehtäessä ei ole huomioitu.

Tähän saakka yhteisomistus on mahdollistanut kuntien välisen yhteistyön niin, että jätehuollon vaatimuksia on pystytty toteuttamaan säädösten mukaisesti – myös pienemmät yksittäiset kunnat ovat näin saaneet käyttöönsä riittävät resurssit vaatimusten toteuttamiseen ympäristön- ja terveydensuojelun edellyttämällä tavalla. Mikäli jätehuoltoa jouduttaisiin toteuttamaan kuntakohtaisesti tai pienempinä jätehuollon yksikköinä, mm. seuraavat näkökulmat tulevat aiheuttamaan merkittäviä haasteita:

Yrityksen jätehuoltoinfraan on tehty investointeja koko toiminta-ajan. Esimerkiksi hyötyjäteasemat on uusittu viimeisen viiden vuoden aikana kolmelle paikkakunnalle. Kaatopaikkoja toiminta-alueella

on jäljellä enää Alajärven alueella. Jätehuoltoinfra ei ole tasaisesti jakautunut omistajakunnille, vaan sitä on kehitetty tarpeen mukaan eri osakaskunnissa. Siksi omistusosuuksien rahallinen arviointi ja uudelleenjako tasapuolisesti on erittäin haastava toteuttaa.

Suurin osa yrityksen tuotosta tulee asukkailta kerätyistä jätemaksuista. Jättemaksut on pystytty pitämään kohtuullisina, kun hankintoja ja järjestelyitä on voitu tehdä usean kunnan alueelle. Ei voida pitää uskottavana, että pienemmät osakaskunnat pystyisivät nykyisellä jätemaksujen tasolla toteuttamaan edes minimitason lakisääteisistä vaatimuksista. Esityksessä ei ole huomioitu sitä, että kaikki jätehuoltoon liittyvät kustannukset on tarkoitus kattaa asukkailta kerätyiltä jätehuollon maksuilta ja kaikki myös jäljempänä mainitut lisääntyvät kustannukset päätyvät lopulta asukkaiden maksettaviksi, mikä kuormittaa merkittävästi pientaajamien ja haja-asutusalueiden asukkaita.

Millespakka Oy:n toiminta-alue on haja-asutusvaltaista. Jätteenkeräilymatkat kasvavat nopeasti huomattavan pitkiksi, minkä lisäksi merkittävimmät jätteiden jatkokäsittelypalvelut (jäteterminaalit, jätteenpolttolaitos) sijaitsevat melkein poikkeuksetta toiminta-alueen ulkopuolella. Kerätyt jätemäärät eivät ole suuria, eikä kaikkea keräilyä pystytä toteuttamaan tehokkaasti edes koko Millespakan toiminta-alueen mittakaavassa. Lisäksi jätteiden toimitus jatkokäsittelyyn edellyttää 100-200 km:n toimitusmatkoja. Millespakka Oy:n koko laajuudessa kilpailuttamiin hankintoihin on viimeisten vuosien aikana saatu vain 1-2 kohtuuhintaista ja todellista tarjousta. Yksittäisen kunnan toteuttamana on varsin mahdollista, että tarjouksia ei joko saada lainkaan tai ne ovat kohtuuttoman hintaisia.

Hankintojen toteuttamisessa tulee tässä huomioitavaksi myös esitykseen tuotu velvoite uusien hankintamenettely ennen suorahankintaa, mikäli tarjouksia tulee vain yksi. Tämä lisää hallinnollista työtaakkaa ja vaarantaa palveluiden kilpailutuksen ja toteutukseen ajallaan, kun hankintoihin joudutaan lisäämään varoaikaa mahdollisen uusintakilpailutuksen vuoksi. Jätealan palveluissa viive on erityisen haastava, koska jätettä ei voida varastoida tai jättää toimittamatta jatkokäsittelyyn palveluratkaisua odottaessa.

Toiminta-alueen ainoa kaatopaikka sijaitsee tällä hetkellä Alajärvellä. Esitys ei anna keinoja, joilla muut kunnat jatkossa pystyisivät hoitamaan kaatopaikkakelpoiset jätteensä. Esityksessä ei liioin huomioida sitä, että markkinaehtoisilla toimijoilla ei ole omia kaatopaikkoja, vaan ne käyttävät myös kuntaomisteisten yhtiöiden kaatopaikkoja. Toisaalla jätelaissa kuntien palveluita toissijaisen jätteen vastaanottoon on merkittävästi rajoitettu. Olemassa olevien kaatopaikkojen kapasiteetin määräysten mukainen käyttö tulisi olemaan täysin epäselvää.

Jätteiden jatkokäsittelyn vaihtoehdot ovat ylipäänsä rajalliset ja tarkkaan kontrolloidut. Esim. monet jätteenpolttolaitokset ovat kuntaomisteisten jäteyhtiöiden omistamia ja omistusten sääntely ja uudelleenjakoa vaikuttaisi niihinkin. Esityksen toteutuessa olisi täysin epäselvää, ketkä ja millä säännöllä voisivat käyttää jatkossa olemassa olevaa jätteenpolttokapasiteettia ja mitä tehdään niille jätteille, joille vastaanottajaa ei löydy.

Tällä hetkellä kaikille tuottajavastuun alaisille jätteille ei ole vastuutahoilta saatu lavoja/keruupisteitä kaikkiin Millespakka Oy:n toiminta-alueen kuntiin, vaan esim. SER-romuja siirretään jäteyhtiön toimesta sovittuihin keruupisteisiin. Tuottajayhteisöt eivät ole olleet halukkaita tarjoamaan lavoja kohteisiin, joissa jätettä syntyy vähäisiä määriä. Lain mukaan jätettä on kerättävä, mutta paikkaa sille ei pystytä enää kuntakohtaisesti osoittamaan.

Alueella on heikosti palveluita saatavilla. Oletus markkinoilta saatavasta palvelusta ei toteudu. Alueella toimivilta yrityksiltä saatu palaute ja toissijaisen jätteen vastaanottoon liittyvät kyselyt osoittavat, että markkinaehtoista palvelua ei ole tai se on kohtuuttoman hintaista. Erityisesti vaarallisten jätteiden keräystä tarjotaan Millespakka Oy:n toiminta-alueella huonosti. Jo nykyisen sääntelyn vuoksi yrittäjien jätehuolto on vaikeutunut ja vielä pienempiin kokonaisuuksiin pilkottuna vaikeutuu entisestään.

Omistajuuksiin liittyvät sopimukset eivät ole ongelmattomia ja vähintään osa omistajakunnista joutuisi kokemaan merkittäviä taloudellisia haasteita. Esitys ei millään lailla selvennä, millä lailla mahdolliset sanktiot ja toimintaan tai toiminnan purkamiseen liittyvät kustannukset voidaan tasapuolisesti kattaa.

Lisäksi Millespakka Oy:llä on pitkäkestoisia sopimuksia palveluiden toteuttamiseksi. Sopimusaikana tapahtuvat olennaiset sopimusosapuolten tai volyymimuutokset aiheuttavat lisäkustannuksia, joiden kattamiseen ei anneta keinoja. Muutos aika aiheuttaa tämän lisäksi riskin, että uusia joko uudelleenjärjestelyihin tai päättyvien sopimusten korvaamiseen tarkoitettuja palvelusopimuksia ei pystytä epäselvien tilanteiden takia muodostamaan ja koko jätehuollon toimivuus tämän takia vaarantuu aiheuttaen ympäristö- ja terveystarpeita.

Jätealaan liittyy säätelyä, lupia ja erityisosaamista on nykyisessä toimintamallissa keskitetty jätehuoltoyrityksille. Esimerkiksi ympäristölupien päivittäminen, ympäristömaksujen kohdistuminen, riittävän henkilöstön ja osaamisen varmistaminen, vaadittujen rekisterien, kuten liete- ja kompostirekisterien, luominen ja ylläpitäminen sekä palveluiden tuottamiseen liittyvien tietojärjestelmien hankinta ja päivittäminen siirtyisi uudessa tilanteessa yksittäisten kuntien vastuulle. Riittävää osaamista, henkilöstöä ja kokemusta tuskin riittää kaikkien uusien toteuttavien tahojen tarpeisiin.

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

-

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

-

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

-

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

Millespakka Oy katsoo esityksessä ehdotetut määräajat riittämättömiksi. Pelkästään omistusten määrittely ja jako/purkaminen on monimutkainen ja useita osapuolia kattava prosessi, eikä esitetyn määräajan puitteissa ole edellytyksiä sekä selvittää omistuksia että yritysten purkautuessa rakentaa kaikkia jätehuoltopalveluita uusiksi.

Osakassopimukset on rakennettu niin, että niissä otetaan kantaa yksittäisen osakkaan irrottautumiseen ja uusien liittymiseen. Koko yhtiön purkamiseen ja siihen liittyvään arvonmääritykseen ei ole otettu kantaa, eikä siihen ole valmiiksi sovittuja menettelyjä. Esityksessä edellytetään hankintalain mukaisten sopimusten irtosanomista siirtymäajan loppuun. Osakkaiden väliset sopimukset eivät kuitenkaan ole ko. hankintalain pykäläin mukaisia, joten on vaarana, että yritys purkautuu joka tapauksessa ilman, että asioista on ennätetty sopia ja uudet järjestelyt toteuttaa. Tällöin asukkaiden jätehuoltoa ei järjestä kukaan.

Lisäksi yrityksillä on pitkäkestoisia sopimuksia palveluiden toteuttamiseksi. Myös nämä palvelusopimukset purkautuisivat automaattisesti jätehuoltoyrityksen purkautuessa ja jätteenkäsittelyn palvelut lakkaisivat olemasta.

Millespakka Oy:tä koskevat 2021 uudistetun jätelain viimeiset siirtymäajat päättyivät 2024 kesällä. Tässä tapauksessa kyseessä oli vain uusien jätelajien keräys. Verrattaessa tätä muutosta mahdolliseen alan uudelleenjärjestäytymiseen, voidaan esitettyä siirtymäaikaan pitää täysin mahdottomana toteuttaa.

- **Mitä siirtymäaikaan vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

-

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

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja ympäristöministeriön mukaan sidosyksikkösääntely ei lisää kilpailua jätehuollossa. KKV on todennut, että, että jätehuoltoon ei liity kilpailuneutraliteettiä tai markkinoihin liittyviä ongelmia, joihin 10 %:n vähimmäisomistus vaikuttaisi myönteisesti. YM on lisäksi esittänyt huolensa ympäristön- ja terveydensuojelun häiriöistä, joita syntyisi järjestelmän merkittävän muutoksen vuoksi.

Esitystä ennen tehdyt tutkimukset ovat osoittaneet, että jätealaan liittyy piirteitä, joiden vuoksi ei ole todennäköistä, että palvelua olisi saatavissa vapailta markkinoilta paremmin tai tehokkaammin kuin nykyisessä järjestelmässä. Jätehuollon markkinat eivät lisäänty, eivätkä nykyisten kokemusten perusteella ole houkuttelemassa Millespakka Oy:n toiminta-alueelle uusia yrityksiä. Sääntely ja lupamenettelyt ovat tiukkoja, mikä entisestään vähentää alalle tulon intoa ja vapaiden markkinoiden kapasiteetti on jo nyt keskittymässä muutaman isomman toimijan käsiin. Osa jätehuoltoinfrastruktuurista, kuten kaatopaikat ovat käytännössä täysin epäkiinnostavia kaupallisesti toimiville yrityksille.

Millespakka Oy pitää lisäksi jätehuollon sidosyksikkörajoitusta hallitusohjelman vastaisena, sillä se koskee vain tukipalveluita. Jätehuollon velvoitteet ovat katsottu perustuslain 124 § mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja julkiseksi hallintotohtäväksi. Vähimmäisomistuksen tulisi olla ”yleisen edun huomioon ottava”, tämä yleinen etu ei, lausunnossa esitettyjen seikkojen ja perusteiden vuoksi, voi jätehuollossa missään tilanteessa täytyä.

Em. seikkojen vuoksi jätehuoltoa ei tulisi käsitellä poikkeuksena, vaan sulkea kokonaan esityksenmukaisen sääntelyn ulkopuolelle.

#### **Turvallisuus ja huoltovarmuus**

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

-

#### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

-

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

-

## Hankintojen ilmoittaminen

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

-

## Muut huomiot

-

Pokela Mervi  
Millespakka Oy