

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?**

Esitetty muutos pohjautuu pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin. Ohjelman tavoitteena on muun muassa turvata laadukkaat julkiset palvelut ja parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä.

Suomen Kiertovoima ry KIVO huomauttaa, että sidosryhmien tehtävänä ei ole arvioida hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista vaan antaa lausunto vaikutusarviointeihin pohjautuvista huolellisesti valmistelluista esityksistä. Tavoiteasetanta ja sen yhteiskunnallinen laajuus huomioon ottaen KIVO toteaa, että mietinnössä valittu tapa ulkoistaa ehdotetun muutoksen kokonaisuuden kuvaus, vaikutusten kuvaaminen sekä vaikutusarviointi kokonaan sidosryhmille on äärimmäisen huonoa lainvalmistelua.

KIVO myös nostaa esiin sen, että esityksen valmistelussa käytetty työryhmäpohjainen toimintatapa osoittautuu jo tässä vaiheessa ilmeisen vääräksi ja virkamiesvalmistelutyön resurssointi alimitoitetuksi suhteessa muutosesityksen laajuuteen ja vaikutuksiin. Selvitys- ja vaikutusarviointityötä tehdään käytännössä vain ja siten jo lähtökohtaisesti selektiivisesti tämän lausuntopyyntöä kautta asiassa aktiivisia sidosryhmiä hyödyntäen, mitä ei voida pitää hyvänä tieteelliseen ja tutkittuun tietoon pohjautuvana lainvalmisteluna. Muutoksen valmistelu olisi pitänyt aloittaa kattavin selvityksin virkamiestyönä jo paljon ennen työryhmävaihetta.

KIVO myös toteaa, että mietinnön valmistelussa näytetään keskittyneen täysin sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimusta koskevaan pykälään. Muilta osin mietintö on hyvin ohut, eikä kata koko hankintalakiviitekehysten laajaa kokonaisuutta. KIVO kannattaa hankintalain kehittämistä ja

selkeyttämistä, mutta mietintö vaikuttaa lähteneen sivuraiteille. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston julkaisussa ”Katsauksia 4/2024 - In House -sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla” esitetyt huomiot hankintalain kehittämistarpeista on sivuutettu tai jätetty käsittelemättä lähes kokonaan.

### **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?**

KIVO toteaa, että julkisen hankinnan toimintatavat ovat jo nyt Suomessa eurooppalaisittainkin tiukasti säädeltyjä, ja hankintaprosessit vakiintuneessa käytössä. Näin on myös kuntajätehuollossa. Jätelaissa säädettiin vuonna 2021 jätteenkuljetusten kunnallisten kilpailutusten osalta oheinen säädös (JL 36.3 §): ”Kunnan on kiinteistöittäisten jätteenkuljetuspalvelujen hankintoja suunnitellessaan tehtävä markkinakartoitus. Tarjouspyynnössä jätteenkuljetuspalvelujen kesto on määriteltävä sekä hankinnat ajoitettava siten, että kaiken kokoisilla yrityksillä on mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Kuljetushankinnat on kilpailutettava osiin jaettuina siten, että useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi. Jakamisveloitteesta voidaan poiketa vain, jos jakaminen heikentäisi merkittävästi hankinnan kustannustehokkuutta tai muusta vastaavasta, hyvin perustellusta syystä.”

Pykälää on siis sovellettu jätteenkuljetushankinnoissa jo jonkin aikaa, ja saatuja kokemuksia erityisesti julkisen tilaajan ja hankinnan näkökulmasta tulisi käyttää tulevassa vaikutusarvioinnissa.

- **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?**

Suomen Kiertovoima ry KIVO edustaa Suomen kuntaomisteisia jätelaitoksia, jotka järjestävät yli 5,4 miljoonan suomalaisen jätehuollon (97 % suomalaisista). KIVO katsoo, että vähimmäisomistusvaatimuksen ulottaminen kunnallisessa jätehuollossa toimiviin sidosyksikköihin,

jotka hoitavat lakisääteistä kansalaisiin kohdistuvaa välttämättömyyspalvelua, ei ole tarkoituksenmukainen taikka toteuttamiskelpoinen.

Suomessa on 31 kuntaomisteista jätelaitosta, joista 26 toimii sidosyksikkömuotoisina osakeyhtiöinä ja loput kuntayhtymä- tai liikelaitosmuotoisesti. Jätelain 43 §:n mukaan kunta voi siirtää sille jätelaissa asetetut pakolliset jätehuollon palvelutehtävät sen omistamalle tai sen yhdessä muiden kuntien kanssa omistamalle yhtiölle. Jätelain 43 §:a on tulkittu niin, että kunnallisen jätehuollon tehtävien suorittaminen yhtiömuodossa edellyttää yhtiön toimimista omistajiensa sidosyksikkönä.

Jätehuollon palvelutehtävät, eli kuntaomisteisen jätelaitoksen toiminta sisältää jätehuoltojärjestelmän rakentamisen ja ylläpidon asukkaille ja muulle kuntavastuulliselle jätteelle, mukaan lukien jätteen keräyksen, vastaanoton ja kuljetuksen, sekä käsittelyn, jätemaksujen laskutuksen, jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Kunnallisen jätelaitoksen toiminta on siten kaikkien kuntalaisten ja vapaa-ajan asukkaisen jätehuollon toiminnan organisointiin ja toimivuuden sekä huoltovarmuuden varmistamiseen keskittyvää: kuntaomisteiset jätelaitokset rakentavat ja ylläpitävät kaikissa olosuhteissa toimivaa jätehuollon järjestelmää yhteistyössä yritysten, tuottajayhteisöjen ja muiden sidosryhmien kanssa.

Kunnallisen jätelaitoksen toiminta katetaan suoraan jätteentuottajilta, kuten asukkailta ja vapaa-ajan asukkailta, perittävin jätemaksuin – ei verovaroin. Jättemaksuilla on sallittua kerätä ainoastaan kohtuullinen tuotto pääomalle, jota käytetään järjestelmään kohdistuvien investointien rahoittamiseen.

Olennaista on huomata, että kunnan lakisääteiset kuntalaisten jätehuollon järjestämiseen kohdistuvat jätehuoltovelvollisuudet sitovat kuntaa joka tapauksessa riippumatta siitä, millä toimintamuodolla toiminta on järjestetty. Kunta voi toteuttaa sille asetetut jätehuollon palveluvelvoitteet kunnasta erillään olevassa oikeushenkilössä, kuten osakeyhtiössä tai kuntayhtymässä, kunnan liikelaitoksessa tai itse omassa organisaatiossaan, eikä valittu järjestämistapa vaikuta kunnan lakisääteisiin, jätelain 5. luvussa määrättyihin jätehuoltovelvollisuuksiin millään tavoin. Esitys, jossa säädettäisiin yhtä kuntien jätehuollon järjestämistapaa tai toimintamuotoa koskeva vähimmäisomistusvaatimus, on siten jo lähtökohdiltaan tarpeeton ja turha. Lisäksi tulisi arvioida ehdotuksen perustuslainmukaisuus PL 121 §:n osalta.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimusvaatimuksen tavoitteena on, että julkisen sektorin tehokkuus kasvaisi, julkisia hankintoja tehtäisiin kustannustehokkaammin, ja että julkiset hankkijat käyttäisivät yksityisiä markkinoita enemmän niin, että toiminnan kokonaiskustannukset tosiasiallisesti laskevat.

Julkisen hankinnan menettelytavat ovat jo nyt hyvin säädetyjä ja laajasti käytössä kaikilla julkisilla hankkijoilla myös kuntajätehuollossa, joten esitetty vähimmäisomistusvaatimus ei tuo jätelaitosten käytännön hankinta- ja kilpailutustoimeen mitään tarkoituksenmukaista uutta ratkaisua tai hyötyä. Johtuen kunnallisen jätehuollon erityispiirteistä ja sen pitkstä kokemuksesta tehokkaana julkisena hankkijana, muutoksella ei ole tavoiteltuja vaikutuksia jätehuollon toimialalla.

Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä, joka niiden on toteutettava riippumatta hankintalain sääntelystä ja jonka kustannukset on katettava toiminnasta saatavilla jätemaksuilla. Kuntaomisteisten jätelaitosten toiminnan liikevaihto on yhteensä 510 M€ (v. 2023), josta julkisina hankintoina kilpailutettujen hankintojen ja investointien osuus on yli 60 %. Pelkästään jätteiden keräyksen ja kuljetuksen hankintasumma yksityisiltä yrityksiltä on vuosittain yli 100 miljoonaa euroa. Jätelaitokset kilpailuttavat jo nyt käytännössä kaiken kilpailutettavissa olevan toiminnan. Useilla jätehuollon osamarkkinoilla ei ole alueellisesti tai valtakunnallisestikaan laajasti markkinaehtoista toimintaa eikä sitä uudistuksen seurauksena myöskään syntyisi.

Edellä kuvatun kuntavastuullisen jätehuollon toiminnan volyyymi ei esitetyn muutoksen myötä muuttuisi, eikä kilpailutettujen hankintojen ja investointien määrä kasvaisi, sillä omistusosuuksien muutos ei vaikuta jätehuoltotoiminnan vastuisiin tai rakenteisiin. Muutos ei myöskään luonnollisestikaan muuta syntyvän jätteen määrää. Muutos ei tehosta kilpailutusta ja hankintoja, koska hankinnat sirpaloituisivat useampien tahojen, lähinnä kuntien omaksi tehtäväksi. Hankintaosaaminen kuitenkin häviää ja hankinnat sirpaloituvat, mikä seurauksena julkisten hankintojen kustannustehottomuus jätehuollossa kasvaa ja asukkaiden jätemaksut nousevat. Muutoksen myötä siis samat jätehuollon lakisääteiset tehtävät tehtäisiin samalla alueella useammassa yksikössä ja jopa erikseen joka kunnassa.

Tästä loogisesti seuraisi se, että missä saman tehtävän tekemiseen on riittänyt yksi henkilö, yksiköiden lisääntymisen myötä samalla alueella samoja tehtäviä tekisi kaksi tai useampi henkilö eri organisaatioissa. Tämä suoraan laskisi toiminnan tehokkuutta sekä nostaisi hankintojen kokonaiskustannuksia ja sitä kautta asukkaiden jätemaksuja verrattuna nykytilanteeseen. Lisäksi on huomioitava, että osaavasta työvoimasta on pulaa jo nyt. Markkinoilta kilpailutettavan toiminnan määrä ei kasvaisi eikä voisikaan kasvaa jätehuollon toimialalla. Joillain alueilla se saattaisi jopa laskea, koska pilkkominen johtaisi urakoiden pienenemiseen niin, etteivät ne ole enää houkuttelevia laadukkaille tarjoajille. Tällöin ainoaksi vaihtoehdoksi jää tehdä toiminta organisaation omin resurssein.

Ehdotuksen tavoitteena on estää keinotekoiset sidosyksikköjärjestelyt, joissa hankintadirektiivin mukainen määräysvallan vaatimus ei täyty. Ylikunnallisena yhteistyönä toteutettavassa lakisääteisessä kunnallisessa jätehuollossa sidosyksiköiden omistusrakenteet perustuvat omistajakuntien asukasluukuun, mikä on toiminnan lakisääteisen rahoitusrakenteen ja pääoma- ja investointivaltaisen luonteen vuoksi välttämätöntä. Kunnallinen jätehuolto rahoitetaan asukkailta suoraan kerättävin jätemaksuin, joiden asettamisesta säädellään jätelain 9. luvussa. Koska toiminnan rahoitus tämän seurauksena perustuu suoraan kuntien asukasluukuun, ainoa mahdollinen tapa jakaa omistussuhteet, toimintamuodosta riippumatta, ovat kuntien asukasluvut. Ei liene uskottavaa, että

suuret kaupungit dilutoisivat omistususuuttaan merkittävästi, koska niiden asukkaat silti rahoittaisivat asukasluksensa mukaisella osuudella jätelaitoksen toimintaa.

10 % vähimmäisomistusvaatimus johtaisi tilanteeseen, että pienet kunnat eivät voisi tehdä kaupunkien kanssa yhteistyötä. Koska kuntajätehuollossa ei ole keinotekoisia sidosyksikkörakenteita, ei siihen tulisi myöskään kohdistaa lisäehtoja sidosyksiköiden käytölle. Suomen jätelaitokset täyttävät kokonaisuudessaan hankintadirektiivin edellyttämän määräysvaltaehdon, eikä tältä osin tarvetta EU-direktiivistä päällekkäiselle kansalliselle lisäsääntelylle ole.

Ylikunnallinen yhteistyö kuntajätehuollossa on aloitettu jo 30 vuotta sitten, paljon ennen kuin EU:ssa on ollut sidosyksikkösääntelyä. Voidaan mainita, että jätelaki 1072/1993:n 16 § mukaan valtioneuvostolla oli jopa oikeus velvoittaa kunnat yhteistoimintaan, jos ne eivät pystyneet sopimaan keskenään yhteistyöstä. Syynä pykälälle oli jätehuollon vaatimusten nopea kehittyminen ja sen vaatimat investoinnit etenkin jätteenkeräys- ja käsittelyinfrastruktuurin osalta – ilman kuntien välistä yhteistyötä eurooppalaisen ja kansallisen jätelainsäädännön asettamia pakottavia velvoitteita on ollut mahdotonta toteuttaa, eikä tilanne ole tuolta osin muuttunut – päinvastoin jätehuollon ja kiertotalouden vaatimukset ja niiden edellyttämät pääomavaltaiset investoinnit tiukentuvat jatkuvasti.

Globaalisti, myös Suomessa jätehuollossa ja sen eri osamarkkinoilla pätee yleisesti suuruuden ekonomia (ns. mittakaava- ja tiheysedut), jolloin toiminnan pilkkominen pienemmäksi aiheuttaa aina kustannusten nousua ja toiminnan muuttumista tehottomammaksi. Kustannustehokas sekä terveys- ja ympäristöturvallinen jätteenkäsittely vaatii toteutuakseen tietyn minimimäärän jätettä, jota on kerättävä useiden kuntien alueelta, ja jätteenkuljetuksessa tehokas logistiikka edellyttää monilla alueilla ylikunnallisia urakka-alueita. Näiden seurauksena jokainen kerätty lisät tonni jätettä tulee edellistä halvemmaksi. Jätehuolto on siis aina sitä tehokkaampaa, mitä suuremmissa yksiköissä ja skaaloissa sitä tehdään.

Jätehuolto siis edellyttää tietyt minimivolyymit jätettä, jotta toiminta on teknistaloudellisesti kannattavaa ja tehokasta. Esimerkiksi liian pienelle jätekertymälle ei voida perustaa jätteenkäsittelylaitosta, eivätkä liian pienen asukasluvun jätteenkeräysalueet ole logistisesti tehokkaita. Mikäli pienet kunnat eivät voisi jatkossa tehdä yhteistyötä kaupunkien kanssa, mikä olisi uudistuksen väistämätön seuraus, niiden jätehuollon kustannukset kasvaisivat merkittävästi.

Muutos ei myöskään ole toteuttamiskelpoinen, koska jätehuollon pääoma- ja infrastruktuuripainotteisuuden vuoksi jätelaitosten pilkkominen, etenkin annetun siirtymäajan puitteissa, on mahdotonta. Jätelaitosten taserakenteissa on valtava määrä pitkäaikaisia investointeja ja infrastruktuuria, jotka eivät ole likvidejä eivätkä ne ole järkevällä tavalla jaettavissa omistajakuntien kesken, mikäli jätelaitokset pilkkotaan lainsäätäjän toimesta.

Toteutuessaan mietinnön tarkoittamalla tavalla kuntien tulisi jotenkin sopia omistamiensa oikeushenkilöiden ja niiden taserakenteen jakamisesta keskenään hyvin lyhyessä ajassa, mikä ei ole

realistista. Jätelaitosten yhtiöjärjestysten omistajajäsenten eroamista koskevat lausekkeet ovat kirjoitettu siitä näkökulmasta, että lähtijänä olisi yksittäinen kuntaomistaja. Tilannetta, jossa jätelaitos pakkopilkottaisiin lakimuutoksella, ei ole ennakoitu. Muutoin sopimuksissa on omistajapohjamuutosten osalta varauduttu pääasiassa kuntaliitoksiin. Pelkästään sopiminen siitä, mitkä kunnat saisivat jäädä omistamaan ja käyttämään olemassa olevaa kuntien yhteistä infrastruktuuria (ja keiden taas olisi investoitava ja rakennettava uusi infrastruktuuri) lienee mahdotonta.

Todennäköisemmin kunnat eivät pääsisi asiassa sopuun, ja mikäli lakimuutos toteutetaan mietinnössä ehdotetulla tavalla, kunnallinen jätelaitos purkautuisi kokonaan ja toiminta aloitettaisiin "puhtaalta pöydältä". Tästä seuraisi ennakoimaton kaaos kuntien asukkaiden eli kaikkien suomalaisten jätehuoltoon. Lisäksi on huomioitava, että suurten investointien rahoitusrakenteet ovat pitkäaikaisia. On epäselvää, miten ne ratkaistaisiin yhtiöiden (ts oikeushenkilöiden) purkautuessa.

Lisäksi KIVO katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää ja arvioida sidosyksikköjen sääntelyä, käyttöä ja markkinavaikutuksia muissa EU-maissa. Sidosyksiköihin kohdistuu Suomessa jo nyt hankintadirektiivistä ja muista EU-maista merkittävästi poikkeavaa sääntelyä. KKV:n Katsauksia 4/2024 - In House -sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla-julkaisussa on esitetty alustavia arvioita poikkeavan sääntelyn aiheuttamista vaikutuksista sidosyksiköihin ja niiden käyttöön. Kansallisen lisäsääntelyn tarvetta hankintadirektiivin päälle on arvioitava tarkasti.

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

Suurin osa kuntien omistamista jätelaitoksista ovat sidosyksikkömuotoisia yhtiöitä ja kuuluisivat siten ehdotetun pykälän soveltamisalaan. 26 osakeyhtiömuotoisesta yhtiöstä 24 yhtiöllä on alle 10 % omistusosuudella mukana olevia kuntaomistajia. Lisäksi Metsäsairila Oy, joka on kokonaan Mikkelin kaupungin omistama, on suunnitellut fuusiota jätelaitos Jätekuikko Oy:n kanssa. Tämän lisäksi osakeyhtiömuotoiset jätelaitokset tekevät monilta osin yhteistyötä kuntayhtymämuotoisten jätelaitosten kanssa, ja osakeyhtiömuotoisten jätelaitosten pilkkoon tuminen vaikuttaisi myös niihin yhteistyön kautta. Esityksen katastrofaaliset vaikutukset kohdistuisivat suorasti siis koko Suomen kuntajätehuoltoon sekä suoraan ja epäsuoraan koko Suomen jätehuoltojärjestelmään ja sen kaikkiin toimijoihin, mutta ennen kaikkea jokaiseen suomalaiseen kuntalaiseen ja asukkaaseen.

Kuten aiemmin lausunnossa on kuvattu, jätelaitosten rahoitus perustuu lakisääteisiin asukkailta/kuntalaisilta perittäviin jätemaksuihin, joiden asettamisesta säädellään laissa. Täten kuntien jätelaitosten omistusosuuksien on välttämättä perustuttava kuntien asukasluhuihin, koska laitosten toiminnan rahoituksen reunaehdot ovat tällä tavoin asetettu jätelaissa, eikä jätelaitoksissa voida poiketa siitä. Omistusosuuksien uudelleenjärjestely ei käytännössä siis ole mahdollista niissäkään jätelaitoksissa, joissa on alle 10 omistajaa.

Jätelain 23 § mukaan, mikäli kunta on siirtänyt jätelain 43 §:n mukaisesti kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin. Muutoksen vaikutukset ulottuisivat siten myös jätehuollon viranomaistoimintaan, koska jätelaitoksilla on jätelain mukaan oltava yhteinen jätehuoltoviranomainen. Mikäli jätelaitos pilkotaan, on tällöin myös sen alueen jätehuoltoviranomainen pilkottava ja perustettava uusia. Tämä tarkoittaisi useissa kunnissa tarvetta palkata uusia viranhaltijoita jätehuollon viranomaistehtävien hoitamista varten. Jätehuoltoviranomaisella on useita lakisääteisiä tehtäviä, kuten alueellisen jätehuollon asukasrekisterin ylläpito (jätelaki 143 §). Nämä rekisterit olisivat muutoksen seurauksena rakennettava uudestaan kaikilla niillä alueilla, joilla jätelaitoksissa on alle 10 % omistususuudella olevia omistajia, eli valtaosassa Suomea.

Kuten lausunnossa on edellä kuvattu, jätehuollossa vallitsee suuruuden ekonomia, ja jätteen käsittely muuttuu sitä tehokkaammaksi, mitä enemmän jätettä yhdessä yksikössä kerätään, kuljetetaan ja käsitellään. Muutos pienentäisi jätehuollon yksiköiden kokoa, mikä johtaa tehottomuuden kasvuun ja sitä kautta suurempiin kustannuksiin sekä ennen kaikkea myös teknisiin ja operatiivisiin haasteisiin nykymuotoiseen jätehuoltojärjestelmään rakennetun infrastruktuurin käytettävyydessä. Kunnallinen jätehuolto perustuu asukkailta, eli suomalaisilta, kerättäviin julkisoikeudellisiin maksuihin eli jätemaksuihin. Jätelaitosten pilkkominen johtaisi asukkaiden jätemaksujen nousuun ja vaikuttaisi siten jokaisen suomalaisen asumisen kuluihin. Asumiskulujen kasvu olisi erityisen suurta pienissä kunnissa, jotka jäisivät yhteistyön ulkopuolelle suurten kaupunkien kanssa.

Yhdyskuntajätteeseen kohdistuu EU:n jätedirektiivin mukainen kierrätysastetavoite, josta Suomi on jäljessä, ja on siksi joutunut EU:n rikkomusmenettelyyn. Noin puolet Suomen yhdyskuntajätteestä syntyy kotitalouksissa sekä kuntien omassa hallinto- ja palvelutoiminnassa. Näiden jätteen jätehuolto on asetettu kuntien velvollisuudeksi. Muutos tarkoittaisi sitä, että kuntien yhdyskuntajätteen osalta jätehuollon ja kierrätyksen kehittäminen menisi jäihin useiksi vuodeksi muutoksen toimeenpanon vaatiman valtavan uudelleenjärjestelyn ja työn vuoksi. On mainittava, että eurooppalaisessa ja kansallisessa jätehuollossa on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut useita merkittäviä jätehuoltoon vaikuttavia lainsäädäntömuutoksia, joita toimeenpannaan edelleen. Lisäksi on huomioitava, että vaatimukset jätehuollossa tiukentuvat koko ajan, ja tarve toiminnan kehittämiseksi ja investoinneille on jatkuvaa. Ehdotettu muutos aiheuttaisi jätelaitoksissa valtavan määrän työtä, joka olisi suoraan pois jätehuollon ja kierrätyksen kehittämisestä.

Toimintaympäristön lainsäädännöllisen kehityksen jatkuva muutos tekee pääomavaltaisella sekä huoltovarmuuden näkökulmasta kriittisellä jätehuollon toimialalla investointien suunnittelusta ja toiminnan kehittämisestä vaikeaa. Ehdotettu muutos olisi myös merkittävin kuntajätehuoltoon kohdistuva lainsäädäntömuutos sen koko historian aikana, jolla purettaisiin 30 vuotta rakennettu ylikunnalliselle yhteistyölle perustuva kunnallisen jätehuollon järjestelmä. Muutos edellyttäisi erittäin huolellista ympäristö- ja terveydensuojelullisten vaikutusten arviointia. Mietinnön yhteydessä ei ole tehty minkäänlaisia selvityksiä muutoksen vaikutuksista kansalaisten välttämättömyyspalvelun toteutumiseen, saavutettavuuteen ja kustannuksiin, yleiseen terveyden- ja

ympäristönsuojelun tasoon, yhteiskunnan varautumiseen poikkeusoloissa tai jätehuollon sitovien vaatimusten, kuten kierrätysasteen saavuttamisesta.

Jätelaitoksilla on merkittävä määrä niiden ulkopuolelle kohdistuvia sopimuksia, joiden kestot vaihtelevat noin kolmesta vuodesta kolmeenkymmeneen vuoteen. Jätteenkuljetussopimukset yksityisten yritysten kanssa ovat noin 3–5 vuoden mittaisia. Jätteenkäsittelysopimukset ovat 15–30 vuoden mittaisia. Lisäksi jätelaitoksilla on useita muita sopimuksia mm. rahoituksesta, taloushallinnasta, henkilöstövuokrauksesta ja muista palveluista yksityisten yritysten kanssa. Ehdotetun siirtymäajan puitteissa (2,5 vuotta) muutoksen vaikutukset ulottuisivat valtaosaan jätelaitosten sopimuksista.

Jätelaitosten jätteenkäsittelysopimukset perustuvat tietylle määrälle ja laadulle jätettä, jota toimitetaan jätteenkäsittelylaitokseen. Mikäli toinen sopimusosapuoli (jätelaitos) pilkkotaan, se ei voi enää täyttää sopimusta. Tästä seuraa sopimussanktioita, ja muutokset jätteen määrässä aiheuttavat vastaanottavalle käsittelylaitokselle, kuten energia- tai biokaasulaitokselle, toimintahaasteita, koska niiden prosessit edellyttävät stabiilia, ennakoitavaa jätevirtaa. Jätteenkeräyksen ja -kuljetuksen osalta muutos vaikuttaisi valtaosaan muutoksen piirissä olevien jätelaitosten tyhjennys- ja kuljetusurakkasopimuksista. Sopimukset ovat kilpailutettu ja solmittu yksityisten yritysten kanssa. Vuonna 2024 solmitut urakkasopimukset jatkuvat pääsääntöisesti vuoteen 2028–2030, jolloin jätelaitosten purkautuminen vaikuttaisi kaikkiin tuoreisiin jätteenkuljetussopimuksiin ja tekisi niistä monilla alueilla toteuttamiskelvottomia. Jätelaitoksilla on niiden infrastruktuuri-investointien osalta myös hyvin pitkäaikaisia rahoitussopimuksia, jotka olisi järjesteltävä uudelleen.

Sopimuksien uudelleenjärjestely ja mahdolliset sopimussanktiot osaltaan nostavat sen todennäköisyyttä, että jätelaitokset monilla alueilla pilkkomisen sijasta lakkautettaisiin ja perustettaisiin kokonaan uudelleen, jotta laitos voisi aloittaa ”puhtaalta pöydältä” ilman sopimusvelvoitteita, joita sen olisi mahdotonta täyttää. Tällä olisi asukkaiden eli kuntajätehuollon asiakkaiden lisäksi merkittäviä vaikutuksia kaikkiin niihin yrityksiin ja toimijoihin, joilla on sopimuksia jätelaitoksen kanssa.

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

Kustannusten osalta vaikutukset kunnallisessa jätehuollossa kohdistuisivat suoraan kuntien asukkaisiin, ja kuntien omistusten kautta myös kuntien talouteen, sillä muutos oleellisesti vaikuttaisi myös kuntien taserakenteisiin ja omaisuudenhallintaan. Omistajakunnat eivät osallistu jätehuollon rahoittamiseen, ja kunnallisen jätehuollon rahoittaminen kunnan omista varoista ei ole lainsäädännön puitteissa edes mahdollista.



Mikäli sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan mietinnössä tarkoitetulla tavalla, lausunnossa edellä kuvatuista syistä olisi todennäköistä, että useat jätelaitokset purettaisiin ja perustettaisiin uudestaan, koska niiden sopimussitoumuksista muodostuisi mahdottomia täyttää ja mahdolliset sopimussanktiot tekisivät yhtiön toiminnan jatkamisesta liian haastavaa. Tämäkään ei kuitenkaan ratkaisisi jätelaitosten taseiden ja infrastruktuurin jakamiseen liittyvää ongelmaa. Jätelaitosten omistama infrastruktuuri ja niiden taseet ovat samaan aikaan hyvin arvokkaita sekä epälikvidejä, joille on käytännössä mahdotonta asettaa käypää arvoa. On oletettavaa, että riidat infrastruktuurin jakamisesta jatkuisivat pitkälle siirtymäajan yli. Jokaisella kunnalla on intressi jäädä olemassa olevan infrastruktuurin piiriin.

On epäselvää, miten jatkossa pienet kunnat järjestäisivät jätehuoltonsa. Kuten lausunnossa on aiemmin todettu, jätehuoltoon pätee suuruuden ekonomia, eli jätehuolto on sitä tehokkaampaa, mitä enemmän jätettä samassa järjestelmässä käsitellään. Lisäksi taloudellisesti tehokas jätehuolto edellyttää tietyn minimimäärän jätettä. Tehokkuuden vähenemisestä aiheutuvat kustannukset siirtyvät suoraan kuntien asukkaiden maksettavaksi. Lisäksi uusiin jätelaitoksiin olisi löydettävä työntekijät. Pienissä kunnissa on jo nyt haastavaa löytää riittävästi osaavaa työvoimaa.

Osakassopimuksissa yleensä sovitaan menettelyistä, jos yhtiöön tulee uusia osakkaita tai sieltä poistuu osakkaita. Monissa osakassopimuksissa on myös Good Leaver- ja Bad Leaver -vaihtoehtoja, joissa eri tilanteissa osakkuudesta/osakassopimuksesta irtautuminen on säädetty taloudellisten ehtojen osalta eri tavalla. Samalla tavoin niissä on sovittu osakkeiden luovutustilanteista, jos osakas haluaa myydä osakkeensa. Osakassopimuksissa on yleisesti annettu oikeus muille osakkaille oikeus lunastaa osakkeet tai yhtiön oikeus lunastaa osakkeet ja se on keino kontrolloida osakkaaksi tulevia tahoja.

Jätelaitosten osakassopimuksissa ei ole voitu varautua jonkin osakkuuden/osuuden pakkoluovutukseen, pakkohankintaan tai uudelleenjärjestelyyn. Jos velvoite tulisi laista (10 % omistusvaatimus) se velvoittaisi alle 10% omistavaa kuntaa myymään kaikki osakkeensa tai sitoutumalla lunastamaan joltain rajan ylittämiseen tarvittava määrä, jos muiden omistusosuudet tämän sallivat. Käsillä voisi olla tilanne, jossa osakaskunnalla olisi eri näkemykset asiasta ja ratkaisu tulisi hakea sopimusehdoista, jotka voisivat jollain tavoin soveltua tilanteeseen ainakin arvonmäärityksen osalta.

Osakassopimuksissa ei ole ehtoja, joka voisivat ratkaista, onko pakkopilkkomisessa ratkaisuna osakkeiden myynti vaiko lisähankinta ja keneltä. Tuomioistuimella/välitystuomarilla on ratkaisupakko, jos jokin osakastaho veisi asian oikeuteen tai välimiesmenettelyyn riippuen riidanratkaisulausekkeesta. Vaikka lakiin perustuva alkuperäinen tavoite eli osakkeiden siirtyminen ja rajoihin pääseminen tulisi näin ratkaistua, erityisesti hinnanmäärityksen osalta todennäköisesti kuntien välillä syntyisi suuria riitoja. Mahdollinen on myös tilanne, jossa pienen omistajan osuudelle ei löydy vapaaehtoista ostajaa, jolloin luopujan olisi vaadittava lunastusta ilman sopimuksessa määriteltyjä menettelyjä.

Osakassopimusten päätöksentekoa ja hallintoelimiä koskevat ehdot olisi uusittava omistusrakenteen muuttuessa, koska ne ovat usein sidottuja omistussuosuuksien suuruuteen ja vaikutuksia olisi useisiin osakassopimusten ehtoihin. Tiivistetysti voidaan todeta, että osakassopimukset olisi neuvoteltava ja laadittava todennäköisesti kokonaan uudelleen mahdollisine yhtiöjärjestysmuutoksineen uutta kokonaisuutta vastaavaksi.

Yhtiöiden rahoitus- ja lainasopimuksissa on mahdollisesti omistajakovenantteja ja change of control -ehtoja, jotka säätelevät omistajavaihdostilanteita. Omistusrakenteen muutos antaa silloin rahoituslaitokselle mahdollisuuden lainan eräännyttämiseen tai korkoehtojen tarkistamiseen. Tällä voi olla vaikutusta kulurakenteeseen tai rahoituksen tai vakuuksien merkittävään uudelleenjärjestelyyn. Rahoitussopimuksien osalta jonkin osakkaan poistuminen edellyttäisi mahdollisten yhtiön puolesta annettujen takausten uudelleenjärjestämistä tai muuta lisävakuuden järjestämisvelvoitetta.

- **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?**

Asukkaiden ja kuntien sekä Suomen jätehuollolle esityksellä ei ole minkäänlaisia taloudellisia hyötyjä. Päinvastoin, asukkaiden jätehuoltomaksut tulisivat nousemaan ehdotuksen seurauksena, sekä järjestelmän ympäristön- ja terveydensuojelua koskevat tavoitteet jäisivät vuosiksi paikalleen tai ottaisivat takapakkia. Ylikunnallisen jätehuollon järjestelmän rikkominen johtaisi toiminnan kustannustehottomuuteen ja aiheuttaisi kunnissa merkittävää lisäresursointitarvetta, kun jätehuolto jouduttaisiin organisoimaan kokonaan uudelleen.

Tehokas jätehuolto edellyttää riittävän suurta väestöpohjaa, mittakaavaetuja hyödyntäviä toimintayksiköjä ja volyyमितua tuottavia jätemääriä. Jätehuollossa vallitsee suuruuden ekonomia mittakaava- ja tiheysetujen kautta, ja sillä on myös luonnollisen monopolin piirteitä. Jokainen kerätty lisät tonni jätettä tulee edellistä halvemmaksi, koska se lisää toiminnan skaalaetuja. Jätehuollon tehokkuus perustuukin paljolti skaalaeduille. Muutos estäisi pienten kuntien pääsemistä osalliseksi suurten kaupunkien mahdollistamasta skaalaedusta, mikä johtaa asukkaiden jätemaksujen nousuun erityisesti harvaanasutuilla alueilla ja pienissä kunnissa.

Muutos romuttaisi jätehuollon taloudellisen logiikan useilla Suomen alueilla ja siten vaarantaisi monilla alueilla asukkaiden välttämättömyyspalvelun saatavuuden ja saavutettavuuden. Lisäksi terveyden ja ympäristön suojelun taso vaarantuu teknistaloudellisten perusteiden romuttuessa.

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

Suomalainen jätehuolto järjestelmä perustuu ylikunnalliseen yhteistyöhön, ja nykyistä toimintamallia ja infrastruktuuria on rakennettu noin 30 vuoden ajan. Järjestelmän hallittu purkaminen ja uudelleenjärjestely ilman haittavaikutuksia edellyttäisi oletettavasti vähintään vastaavan ajan.

Lisäksi olisi tehtävä kattava vaikutusarvio muutoksen vaikutuksista yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, mukaan lukien sidosyksiköiden sopimuksista yksityisten yritysten kanssa. Sopimusten pysyvyyden kannalta muutos johtaisi jätehuollon toimialalla suureen määrään purkautuneita sopimuksia, ja on oletettavaa, että sama pätee monilla muillakin toimialoilla. Perustuslain 15 § mukainen omaisuudensuoja koskee myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, ja käytännössä ehdotus puuttuisi taannehtivasti suureen määrään yksityisoikeudellisia sopimuksia. Perustuslain 15 § takaama suoja sopimuksille ei ole ehdoton, mutta sen on katsottu edellyttävän riittävän siirtymäajan mm. (PeVL 58/2010 vp, PeVL 41/2010 vp, PeVL 36/2010 vp).

Ehdotuksessa ehdotettu siirtymäaika lieneekin tältä osin PL 15 §:n ja PeVL:n lausuntokäytännön vastainen. Mietinnössä ei ole huomioitu PL 15 §:n edellyttämää tarkastelua lainkaan. Vaikuttaakin jopa siltä, että mietintöä kirjoitettaessa ei olla huomioitu sitä seikkaa, että sidosyksiköiden pilkkoutuminen tai purkautuminen luonnollisesti vaikuttaisi kaikkiin niihin sopimuksiin ja kilpailutuksiin, joita sidosyksiköillä on yritysten ja muiden toimijoiden kanssa.

Jätehuollossa pisimmät jätelaitoksilla olevat sopimukset liittyvät jätteenkäsittelyyn, ja niiden pituus voi olla 20–30 vuotta. Esimerkiksi jätevoimaloiden omistajissa on monia energiayhtiöitä. Jätelaitosten pilkkominen vaikuttaisi näihin sopimuksiin merkittävästi. Samoin tapahtuisi myös yhteisomisteisten biokaasulaitosten sekä jätteenkäsittelyalueiden osalta. Monilla kuntayhtiöiden omistamilla, ympäristöluvan varaisilla jätteenkäsittelyalueilla, toimii lukuisia yksityisiä yrityksiä. Myös nämä sopimukset tulisivat uudelleen tarkasteltavaksi niiden toteuttamiskelpoisuuden osalta.

Kunnallisessa jätehuollossa jätteenkuljetusurakat kilpailutetaan julkisena hankintoina 3–6 vuodeksi. Merkittävä osa jätteenkuljetuksen kuntaurakoista katkeaisi ja ne olisi joko kilpailutettava uudestaan tai järjestettävä jollain toisella tavalla laitosten pilkkoutuessa, kun urakkasopimukset jäisivät jätelaitoksen ja sen jätehuoltoviranomaisen toimialueen ulkopuolelle.

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

Kuten aiemmin lausunnossa on kuvattu, jätelaitosten taseiden ja infrastruktuurin jakaminen pilkkoutumistilanteessa omistajien kesken on käytännössä mahdotonta, ja jätehuollon investoinneissa on erittäin pitkäaikaisia rahoitusrakenteita. Minkään pituinen siirtymäaika ei ratkaise näitä ongelmia. Kts. kuvaukset taseisiin, infrastruktuuriin, rahoitusratkaisuihin ja sopimuksiin kohdistuvista vaikutuksista yllä.

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

Jätehuolto on välttämätöntä jättää kaikenlaisen omistusosuuteen tai muuhun vastaavaan ratkaisuun perustuvan rajoituksen ulkopuolelle. Jätehuolto on kansalaisen välttämättömyyspalvelu sekä kuntien lakisääteinen ja pakollinen ympäristön- ja terveydensuojelullinen tehtävä. Kunnalla on aina viimesijainen vastuu jätehuollon toimivuudesta, ja mm. ympäristönsuojelulain 133 § mukaan sillä on viimesijainen velvollisuus puhdistaa pilaantuneet maaperät (jätteen dumpaustilanteet, laittomat kaatopaikat, onnettomuustilanteet, yms.). Ilman jätelaitosinfrastruktuuria ko. vastuun toteuttaminen kaikissa tilanteissa ja kustannustehokkaasti on käytännössä mahdotonta. On välttämätöntä, että kuntien lakisääteisen tehtävän järjestämistapoihin ei kohdisteta keinotekoisia rajoituksia. Kunnallisessa jätehuollossa ei esiinny sidosyksikkösääntelyn kiertämistä eikä muutoksella olisi jätehuollon toimialalla mitään esityksellä tavoiteltuja vaikutuksia – päinvastoin se vaikuttaisi kaikkiin tavoitteisiin negatiivisesti.

KIVO yhtyy VM:n mietinnössä esittämään eriävään mielipiteeseen siltä osin, että omistusosuutta koskevan vaatimuksen on välttämätöntä olla hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti ”yleisen edun huomioon ottava”. Muutos ei edistäisi yleistä etua. Lisäksi KIVO yhtyy YM:n mietinnössä esittämään eriävään mielipiteeseen siltä osin, että muutos tällaisenaan vaarantaisi jätehuollon toiminnan ja sen perustehtävät, ja että jätehuollon kilpailuneutraliteettia tulisi tarkastella kokonaisuudessaan Jätelaki II-hankkeen yhteydessä jätehuollon useiden erityispiirteiden vuoksi.

KIVO myös nostaa esiin, että KKV selvityksissään ei ole nähnyt jätehuoltoon liittyvän kilpailuneutraliteettiin tai muuten markkinoihin liittyviä ongelmia muutoin kuin kunnan toissijaiseen vastuuseen perustuvan järjestelmän osalta, johon muutos ei vaikuta, ja jota tullaan hallituskauden aikana käsittelemään Jätelaki II-hankkeessa. Teemaa ei voida käsitellä kaikkia aloja koskevassa hankintalaissa, vaan se kuuluu toimialan erityislainsäädännön piiriin.

Lopuksi KIVO korostaa, että muutos jätehuollossa olisi hallitusohjelman kirjausten vastainen. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan vähimmäisomistusvaatimus säädetään ”tukipalveluihin, joissa on olemassa toimiva markkina”. Jätehuolto ei ole tuki-, vaan välttämättömyyspalvelu, ja useilla sen osamarkkinoista ei ole toimivaa markkinaa – etenkin koko Suomen alueella. Lisäksi hallitusohjelman mukaan vähimmäisomistusvaatimuksen tulisi olla ”yleisen edun huomioon ottava”, mikä ei edellä kuvatuista syistä jätehuollossa toteudu. Lisäksi kirjauksen toteuttaminen jätehuollossa vaarantaisi huoltovarmuuden. Lopuksi, kustannusten nousu ja jätehuollon infrastruktuurin

muuttuminen tehottomammaksi heikentäisi alueellista elinvoimaa ja nostaisi suomalaisten asumisen kustannuksia etenkin pienemmissä kunnissa.

#### **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**

-

Penttilä Matias  
Suomen Kiertovoima ry