

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?**

Esityksen päämäärät julkisten hankintojen tehokkuuden ja kustannussäästöjen parantamiseksi sekä laadukkaiden julkisten palveluiden turvaamiseksi ovat lähtökohtaisesti hyviä. Esitetyllä tavalla toteutettuna tavoitteita ei kuitenkaan saavuteta, vaan esitys päinvastoin lisää kuntien kustannuksia ja vaarantaa lakisääteiset palvelut. Jätehuoltolautakunta katsoo, ettei mietintöä tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on monipuolisesti ja toimialakohtaisesti perusteellisesti arvioitu.

Jätehuoltolautakunnan näkemyksen mukaan jätehuollon toimialalla ehdotus ei edistä hallituksen tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä, se ei lisää kilpailua eikä siirrä nykyistä enempää liikevaihtoa markkinoille. Lisäksi se heikentää kuntavastuullisen jätehuollon kustannustehokkuutta ja vaarantaa lakisääteiset palvelut. Ehdotettu muutos aiheuttaisi erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja, koska nämä menettäisivät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön edut ja tehokkuushyödyt jätehuollossa.

#### **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?**

Kuntien vastuulle kuuluva jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä, jossa ei ole kysymys hallitusohjelmakirjauksen mainitsemista tukipalveluista, vaan tarkasti säännelystä, erityislainsäädäntöön pohjautuvasta kokonaisuudesta. Jätehuoltolautakunta pitää ehdotusta jätehuollon toimialalla kestävämmänä ja sääntelyn tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukaisena. Jätehuoltoalalla toimivien kuntayhtiöiden toiminnassa on ominaispiirteitä, jotka eivät sovi lainkaan yhteen nyt esitettävän muutoksen tavoitteiden kanssa.

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

Alueellisen jätehuoltolautakunnan toimialueella ehdotettu muutos merkitsisi laajamittaista jätehuollon uudelleenjärjestelyn tarvetta. Muutos koskettaisi jokaista Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n omistajakuntaa. Yhtiön 17 omistajakunnasta 16 ei täytä esitettyä 10 prosentin vähimmäisomistusosuuden vaatimusta. Tällä hetkellä ainoastaan Tampereen kaupungilla on yli 10 %:n omistusosuus. Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n omistuksen jakautuminen omistajakuntien kesken on tähän saakka perustunut kuntien asukaslukuun ja lakisääteisten jätehuoltopalveluiden tarpeeseen.

Mietinnössä esitetty sääntely edellyttäisi, että Pirkanmaan Jätehuollon 17 omistajakuntaa järjestelivät uudelleen yhtiön omistussuhteet. Tämä tarkoittaisi, että jäteyhtiössä voisi jatkossa olla enintään 10 omistajaa, mikä nostaisi erityisesti pienten kuntien omistusosuuksiin liittyvää maksutaakkaa nykyisestä. Omistusjärjestelyissä olisi muun ohella huomioitava myös olemassa oleva jätehuollon infrastruktuuri sekä yhtiön olemassa olevat sopimukset. Jätehuoltolautakunta huomauttaa, että jäteyhtiön osakassopimuksessa ei ole varauduttu tilanteeseen, jossa yleislailla puututtaisiin erityislainsäädännössä säädetyn tehtävän toteuttamisen edellytyksiin. Tämä on omiaan aiheuttamaan pitkäkestoisia riita-asioita tuomioistuimiin.

Kunnat ovat tehneet Pirkanmaan alueella jätehuollossa vapaaehtoista alueellista yhteistyötä jo 1990-luvulta lähtien selviytyäkseen jätehuoltoon liittyvistä investointitarpeista. Tämä on ollut välttämätöntä, koska yksinään kunnat eivät olisi pystyneet vastaamaan jätelainsäädännöstä peräisin oleviin vaatimuksiin. Kuntien välinen yhteistyö jätehuollon lakisääteisten tehtävien hoitamisessa on mahdollistanut alueella jätehuollon palveluiden organisoinnin ja tuottamisen kustannustehokkaasti. Jätehuoltolautakunta katsoo, että ehdotettu muutos vaarantaa kuntien välisen alueellisen yhteistyön ja sillä olisi kauaskantoisia negatiivisia vaikutuksia jätehuollon järjestämiseen kunnissa. Näiden negatiivisten vaikutusten piirissä olisi jopa 470 000 pirkanmaalaista.

Kuntien vastuulle kuuluvan jätehuollon edellyttämä jätteen käsittelyn infra on toteutettu monilta osin kuntien sidosyksikköyhtiöiden kautta. Esitetty muutos merkitsisi toteutuessaan sitä, että esimerkiksi Pirkanmaan Jätehuollon omistajakunnista jopa 16:lla ei olisi mahdollisuutta käyttää kyseistä infraa. Toimialueella jäteyhtiö on vastikään investoinut yli 20 miljoonaa euroa biojätteiden käsittelylaitokseen, minkä lisäksi yhtiö omistaa yhdessä Tampereen Energia Oy:n kanssa

Tammervoiman jätevoimalaitoksen. Esitetyllä muutoksella on toteutuessaan laajoja vaikutuksia sekä biojätteen että sekajätteen hyödyntämisen mahdollisuuksiin ja kustannuksiin. Sekajätteen osalta vaikutukset heijastuvat myös pirkanmaalaisten kotitalouksien kaukolämmön kustannuksiin.

Voimassa olevan jätelain tulkinnan mukaan, jos jäteyhtiö ei ole sidosyksikköasemassa omistajakuntaan, kunnalle säädettyjen jätehuollon palvelutehtävien toteutus palaisi takaisin yksittäisille kunnille. Nämä palvelutehtävät pitävät sisällään mm. jätteen vastaanottoon, kuljetukseen ja käsittelyyn, jätemaksujen laskutukseen, jäteneuvontaan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät. Toimialueen kunnilla olisi velvollisuus varmistaa, että kuntalaisten jätehuoltopalvelut toteutuvat jätelain edellyttämässä laajuudessa kaikkine erilliskeräysvelvoitteineen, raportointivelvoitteineen sekä tuottajayhteistyöhön kohdistuvine vaatimuksineen.

Jätehuollon käytännön palvelutehtävien palautuminen kunnille edellyttäisi kunnissa jätehuollon resursseja: jätehuollon substanssiosaamista, substanssiin keskittyvää hankintaosaamista, neuvontaja viestintäosaamista, raportointivelvoitteisiin kohdistuvaa osaamista ja niin edelleen. Tätä osaamista toimialueen kunnilla ei ole, koska näitä tehtäviä on hoidettu kuntien puolesta jo 30 vuoden ajan jäteyhtiössä. Lisäksi mietintö pakottaisi miltei kaikki Suomen kunnat kilpailuttamaan lakisääteiset jätehuollon järjestämistehtävät samanaikaisesti, mikä aiheuttaa väistämättä markkina- ja hintahäiriöitä. Kilpailutussuman vuoksi kaikille ei myöskään löydy palvelujen tarjoajaa, ja erityisesti pienet ja keskisuuret kunnat ovat vaarassa jäädä ilman palveluja. Samanaikainen kysynnän kasvu nostaa myös markkinoiden hintatasoa, mikä lisää muutoksen kokonaiskustannuksia.

Toteutuessaan muutos tulisikin nostamaan asukkaiden jätemaksuja erityisesti pienemmissä ja keskisuurissa kunnissa, koska jätehuollon yksikkökustannukset ovat sitä pienemmät, mitä tiheämmin asuttu keräysalue on. Lisäksi jätehuolto vaatii riittävästi jätettä toimiakseen taloudellisesti kustannustehokkaasti. Kuntien vastuulle kuuluva jätehuolto rahoitetaan jätelain mukaisesti kuntalaisilta perittävillä jätemaksuilla, joten jätehuollon alueellisen yhteistyön purkamisesta ja uudelleenjärjestämisestä aiheutuvat kustannukset tulisivat kuntalaisten maksettavaksi.

Ehdotus johtaisi myös kunnan jätehuoltoviranomaisen toiminnan uudelleenorganisointiin, koska jätelain 23 §:n mukaan jätehuoltoviranomaisen toimialueen on oltava sama kuin kunnallisen jäteyhtiön. Uuden jätehuoltoviranomaisen perustaminen sekä päivittäisten jätehuollon viranomaistehtävien hoitaminen aiheuttaisi kunnille hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Lisäksi muutokset jätehuoltoviranomaisten organisoitumisessa sekä uusien jätehuoltoviranomaisten toiminnan käynnistäminen vaikeuttaisivat keskeisten viranomaistehtävien hoitamista kunnissa useiksi vuosiksi.

Esimerkiksi alueellisen jätehuoltolautakunnan toimialueella viranomaistoiminnan käynnistäminen ja toiminnan organisoiminen on vienyt useita vuosia. Toiminnan käynnistäminen on pitänyt sisällään mm. yhteistoimintasopimusten laatimisen ja hyväksymisen, niitä koskevat oikeuskäsittelyt, tietojärjestelmien ja lakisääteisten rekisterien kehittämisen, toimintamallien luomisen ja jätehuollon järjestämistä koskevien keskeisten päätösten (esim. jätetaksat, jätehuoltomääräykset) laatimisen. Toiminnan voidaan katsoa vakiintuneen vasta viime vuosina (toiminta alkanut 2012). Jätehuoltolautakunta katsoo, että kuntien yhteinen viranomaistoiminta on tällä hetkellä järjestetty alueella kustannustehokkaasti ja toimivasti, eikä nykyistä toimintamallia tulisi rikkoa. Jätehuoltolautakunta lisäksi huomauttaa, että jo nykyisen hankintalain puitteissa se on pyrkinyt vaikuttamaan jätehuollon hankintoihin siten, että hankinnat jaetaan pienimpiin osiin, jotta pk-sektorin yrityksillä on mahdollisuus osallistua jätehuollon kilpailutuksiin.

Jätehuoltolautakunta huomauttaa, että kuntien vastuulle kuuluvassa jätehuollossa on kysymys kunnille määrätystä lakisääteisestä tehtävästä, josta säädellään yksityiskohtaisesti jätelaissa (646/2011). Jätelain tavoitteena on mm. ympäristön- ja terveydensuojelu, roskaantumisen ehkäiseminen ja toimivan jätehuollon varmistaminen. Muutoksella voi olla jätelain tavoitteiden saavuttamisen ohella myös negatiivisia ympäristövaikutuksia niin jätteiden erilliskeräykseen, EU:n asettaman kierrätysasteen saavuttamiseen kuin jätehuollon kehittämiseen.

- **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?**

Jätehuoltolautakunta katsoo, että esityksessä esitetty jätehuoltoon kohdistuva 2,5 vuoden siirtymäaika on muutoksen merkittävyyteen nähden täysin riittämätön. Siirtymäajassa ei ole huomioitu nykyisten jäteyhtiöiden ja niiden hallinnoiman infraomaisuuden omistusten purkamiseen ja sitä koskevien sopimusten uudelleenorganisoimiseen tarvittavaa aikaa. Pelkästään omistusosuuksien järjestelyihin liittyvien erimielisyyksien lainvoimainen ratkaiseminen voi vaatia useiden vuosien oikeusprosesseja. Lisäksi kuntien yhteistyön uudelleenorganisointi ja uusien jätehuoltoviranomaisten perustaminen ja päätöksenteko vaativat aikaa useita vuosia.

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

Jos lakimuutos toteutuisi mietinnön kaltaisena, toimialueen kuntien tulisi siirtymäajan puitteissa toteuttaa mm. seuraavat toimenpiteet:

o Järjestellä uudelleen jäteyhtiön omistussuhteet jätehuollon toteuttamiseksi investoitu infrastruktuuri ja yhtiön olemassa olevat sopimukset huomioiden;

o Toteuttaa lakisääteisten jätehuoltopalveluiden hoitamiseksi tarvittavat kuntakohtaiset henkilöstö- ja viranomaisjärjestelyt niihin liittyvine päätöksineen, määräyksineen ja taksoineen;

- o Kilpailuttaa jätehuoltopalvelujen toteuttamiseksi mm. jätteenkäsittelyyn, kuljetuksiin, jäteasemapalveluihin, konetöihin, jäteneuvontaan ja tietojärjestelmiin kohdistuvat hankinnat samanaikaisesti lukuisten muiden, samassa tilanteessa olevien kuntien kanssa;
- o Varmistaa, että kuntalaisten jätehuoltopalvelut toteutuvat jätelain edellyttämässä laajuudessa kaikkine erilliskeräysvelvoitteineen sekä tuottajayhteistyöhön kohdistuvine vaatimuksineen.

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

Edellä esitetyn perusteella jätehuoltolautakunta katsoo, että jätehuoltoala välttämättömänä kunnallisena palveluna ja yhteiskunnan kriittisenä infrastruktuurina tulee rajata kokonaan sidosyksiköjä koskevan vähimmäisomistusosuussääntelyn ulkopuolelle. Kunnilla tulee jatkossakin itsehallintonsa puitteissa olla mahdollisuus järjestää lakisääteiset jätehuoltopalvelunsa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla yksin tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

Jätehuoltolautakunta pitää äärimmäisen huolestuttavana sitä, että ehdotus voi johtaa tilanteisiin, joissa jätehuoltopalveluiden saatavuutta tai tasoa ei voida turvata kaikkialla Suomessa. Kuntayhteistyön ulkopuolelle jäävät kunnat eivät rajallisilla resursseillaan kykene suoriutumaan lakisääteisistä jätehuollon velvoitteistaan, mistä voi seurata epäasianmukaista jätehuoltoa ja ympäristöhaittoja. Esitetty muutos voi pahimmillaan johtaa ympäristön- ja terveydensuojelun vaarantumiseen sekä lisätä kuntien ympäristönsuojelun valvontatehtäviä.

Voimassa oleva jätelainsäädäntö edellyttää lisäksi, että kunnan on markkinapuutetilanteessa järjestettävä jätehuollon palveluita myös elinkeinoelämän jätteille (ns. TSV-palvelut). Jätehuoltolautakunta arvioi, että ehdotus voi lisätä jäteyhtiöiden markkinaehtoisien ja TSV-palvelujen tarvetta. Tämä johtuu siitä, että jäteyhtiöiden ulkopuolelle jäävät yksittäiset kunnat joutuisivat hankkimaan lakisääteisistä jätehuoltoa varten tarvittavat palvelut kilpailuttamalla. Suomessa ei kuitenkaan ole kattavasti tarjolla yksityistä seka- ja biojätteen käsittelykapasiteettia. Tällaisissa tapauksissa kunnan jäteyhtiö voisi markkinaehtoisesti tai TSV-palveluna myydä kunnalle tarvittavat palvelut vain, jos jätelaissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Jätehuoltolautakunta lisäksi huomauttaa, että hallitusohjelmakirjausten perusteella jätelain ulosmyyntirajausta (145 a §) ollaan tiukentamassa. Tämä lakimuutos yhdistettynä hankintalakiin suunniteltuihin muutoksiin voi johtaa hallitsemattomiin yhteisvaikutuksiin jätehuoltopalvelujen saatavuudessa.

**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?**

Jätehuoltolautakunta huomauttaa, että mietinnössä ei ole arvioitu hallitusohjelmassa mainittua yleistä etua jätetoimialan kannalta. Jätehuolto on osa yhdyskunnan kriittistä infrastruktuuria ja välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikkina aikoina ja kaikissa olosuhteissa. Toimiva jätehuolto on myös perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumisen edellytys. Mietinnössä ei ole lainkaan tunnistettu terveyden- ja ympäristönsuojelun ennakoivaa merkitystä kansalaisten turvallisuuden ylläpitäjänä.

## 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

Alueellinen jätehuoltolautakunta toimii 17 Pirkanmaan kunnan yhteisenä jätelain 23 §:n mukaisena jätehuoltoviranomaisena. Jätehuoltolautakunta huolehtii kunnalle kuuluvista jätelain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä. Kunnan vastuulle kuuluvista jätehuollon operatiivisista tehtävistä toimialueella huolehtii kuntien yhteisesti omistama jäteyhtiö, Pirkanmaan Jätehuolto Oy. Pirkanmaan Jätehuolto Oy toteuttaa kuntavastuullisen jätehuollon palvelutehtäviä jätelaissa säädetysti julkisena hallintotehtävänä.

Lopuksi jätehuoltolautakunta toteaa, että se yhtyy Suomen Kuntaliiton ja ympäristöministeriön eriävissä mielipiteissä esille tuotuihin asioihin.

Kekäläinen Arja

Tampereen kaupunki - Alueellinen jätehuoltolautakunta 5.3.2025 § 13