

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?

Turun seudun puhdistamo Oy on jätevedenpuhdistuspalvelua ja lämmöntalteenottopalvelua tuottava yhtiö. Yhtiön omistavat 14 Turun seudun kuntaa sekä Turku Energia Oy. Yhtiö on osa Turku-

konsernia. Turun seudun puhdistamo Oy on lausunnon antohetkellä Suomen toiseksi suurin jätevedenpuhdistamo. Jätevedenkäsittelystä huolehtivana laitoksena yhtiö noudattaa toiminnassaan ns. viranomaissektorin hankintalakia.

Ehdotus sidosyksikön vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta on vesihuollon toimialalla kestävä ja sääntelyn tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukainen. Hankintalain soveltamisalassa olevien yksinomaan jätevesihuoltoa harjoittavien yhtiöiden toiminnassa on ominaispiirteitä, jotka eivät lainkaan sovi yhteen nyt esitettävän muutoksen tavoitteiden kanssa.

Vesihuoltolaitosten toimintaa sääntelee vesihuoltolaki (119/2001). Vesihuollolla tarkoitetaan veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä. Vesihuoltolaitokset huolehtivat kuntien lakisääteisen veloitteen toteuttamisesta. Toiminta on huoltovarmuuskriittistä ja osa yhteiskunnan keskeistä infrastruktuuria.

Vesihuoltoalan ominaispiirteenä on, että vesihuollosta vastaavilla yksiköillä on luonnollinen monopoli, sillä yhtä useamman laitoksen toiminta samalla alueella ei ole taloudellisesti kannattavaa (tämä tunnistettiin mm. nykyisen hankintalain valmistelussa, HE 108/2016 vp).

Vesihuoltolaitoksiin tehtävät investoinnit ovat taloudelliselta kokoluokaltaan mittavia, eikä yksityisen markkinan tavoittelu ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista – parhaillaan käynnissä olevassa vesihuoltolain uudistamisesta koskevassa lainvalmistelutyössä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että julkisomisteiset vesihuoltotoiminnot säilyvät kuntien omistuksessa ja määräysvallassa myös vastaisuudessa (ks. EK 26/2021 vp.).

Vesihuollon erityislainsäädännön tavoitteet ohjaavat kuntia seudulliseen yhteistyöhön – vesihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhteistyössä mm. muiden kuntien kanssa.

Se, että kunnat ovat päättäneet toteuttaa vesihuollon harjoittamisen yhteisesti omistettujen yhtiöiden kautta, parantaa huoltovarmuuskriittisen toiminnan harjoittamisen edellytyksiä ja toimintavarmuutta. Vesihuolto on osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuudella on merkittävä rooli yhteiskunnan turvallisuuden ja kriisinkestävyuden varmistamisessa (ks. VN päätös huoltovarmuuden tavoitteista, TEM/2024/142). Keskittämällä vesihuollon toimintoja resurssit huolehtia veden saannista, jakelusta sekä puhdistuksesta kaikissa toimintaolosuhteissa tulevat paremmin turvatuiksi. Seudullisesti omistettujen laitosten mahdollisuudet resursoida toimintaansa ovat luonnollisesti yksittäistä kuntaa paremmat. Laajempi omistus pohja mahdollistaa laajemmat investoinnit ja sitä kautta mm. paremman jätevedenpuhdistuspalvelun, jolla on suora positiivinen yhteys esimerkiksi ympäristöluvasta johtuvien veloitteiden täyttämiseen ja jopa näiden ylittämiseen. Yhteiskunnan näkökulmasta tällainen kehitys on toivottavaa.

Seudullisesti omistettujen vesihuoltolaitosten kohdalla osakkaiden omistusosuudet yhtiöissä perustuvat vesihuoltolaissa määriteltyyn toiminta-alueeseen. Vesihuoltolain mukaan toiminta-alueen on oltava sellainen, että vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti. Laki edellyttää, että vesihuollon kustannusten kattamiseksi perittävien maksujen on muodostuttava kohtuullisiksi ja tasapuolisiksi. Kuntien omistusosuudet yhtiömuotoisissa vesihuoltolaitoksissa perustuvat tämän toiminta-alueen (yksinkertaistetusti kunnan asukasmäärien) kautta muodostuviin osuuksiin.

Turun seudun puhdistamo Oy on voittoa tuottamaton yhtiö ja toimii omakustannusperiaatteella. Yhtiön osakkaina on alueen kuntien lisäksi Turun kaupungin 100 % omistama Turku Energia Oy, joka huolehtii jäteveden hukkalämmön hyödyntämisestä.

Omistusosuuksien keinotekoinen muuttaminen hankintalakiin esitettyjen sidosyksikön omistusosuusrajausten vuoksi olisi kestänyt paitsi vesihuoltolaissa säädettyjen tavoitteiden ja toiminta-alueen kannalta, myös jäteveden energiasisällön hyödyntämisen ja ilmastovaikutusten näkökulmasta. Poikkeaminen vesihuoltolain toiminta-alueesta asettaisi kunnat ja kuntalaiset eriarvoiseen asemaan, sillä nämä eivät saisi samaa vesihuoltopalvelua samaan hintaan. Pienetkin muutokset vesihuoltoon harjoittavien yhtiöiden omistusosuuksiin vaikuttaisivat kielteisesti yhdenvertaisuuteen, puhumattakaan merkittävästä kuntakohtaisten kustannusten lisääntymisestä.

Vesihuollon toimialalla yhtiöiden sidosyksikköasemaa ei käytetä millään tavalla hankintalain sääntelyn kiertämistarkoituksessa. Omistajakunnat ostavat monopoliasemassa olevilta yhtiöiltään veden tuotantoa, käsittelyä ja johtamista sidosyksikköaseman turvin ilman kilpailun vääristymistä tavalla, joka nimenomaan turvaa huoltovarmuuden ja johon on painava julkinen intressi.

Turun seudun puhdistamo Oy:n osakkaat käyttävät yhtiöön jo nykyisin voimassa olevan hankintalain sidosyksikkösääntelyn edellyttämällä tavalla määräysvaltaa samalla tavalla kuin omiin toimipaikkoihinsa. Myös pienimmillä osakkailla on tosiasiallinen määräysvalta yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tämä on huomioitu myös yhtiön osakassopimuksissa. Yhtiömuotoisesti järjestetyssä vesihuollossa on siten kyse unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään edellyttämällä tavalla hankintayksiköiden omien voimavarojen käyttämisestä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vaikutukset vesihuoltoalalle ovat erittäin negatiivisia ja vesihuoltolain hengen vastaisia. Vesihuoltolain 5 §:n mukaisesti kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Seudullisessa yhteistyössä (usean kunnan omistamissa yhtiöissä) on paremmat edellytykset huomioida esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyviä kysymyksiä; asia, jonka merkitys on tunnustettu myös hallitusohjelmassa ja työryhmän mietinnössä.

Omistusosuuksien keinotekoinen rajaaminen aiheuttaisi yhtiössä mittavaa omistuspuhjan uudelleenjärjestelyä tilanteessa, jossa omistajat ovat tehneet yhtiöön merkittäviä investointeja. Itämereen virtaava puhdistettu jätevesi ylittää yhtiön ympäristöluvassa asetetun tason ja on uimavesikelpoista. Ajatus siitä, että omistajakunnat joutuisivat palaamaan useiden vuosikymmenten takaiseen malliin, jossa jätevedenpuhdistuksesta huolehdittiin kuntakohtaisesti, on modernin yhteiskunnan kannalta takaperoinen tavoite.

Hallitusohjelmassa ja mietinnössä asetetut tavoitteet sidosyksiköiden väärinkäytön suitsimiselle ovat sinänsä kannatettavia, mutta Turun seudun puhdistamo Oy:n näkemyksen mukaan kategorinen vähimmäis- tai enimmäisomistusta koskeva vaatimus on vesihuollon toimialalla yksinkertaisesti kestämätön sekä lain uudistuksella tavoitetultujen päämäärien vastainen.

Turun seudun puhdistamo Oy pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa esityksen vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon arvioidaan tarkasti, sillä omistusosuuden vähimmäisvaatimus voi merkittävästi rajoittaa kuntien itsehallintoa ja mahdollisuutta tehdä verkostomaista yhteistyötä.

Samalla pidämme tärkeänä, että jatkovalmistelussa vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta tehdään huolellinen vaikutusarviointi. Sidosyksikkösääntely vaikuttaa olennaisesti yhteiskuntamme rakenteiden järjestämiseen, jolloin tehtävien ratkaisujen tulee pohjautua luotettavaan vaikutusarviointiin.

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

Vesihuollon toimialalla muutos lisäisi kuntien velkataakkaa ja suistaisi pienempiä kuntia taloudelliseen kriisiin etenkin jätevedenpuhdistuksen turvaamiseksi tarvittavien odottamattomien ja kasvavien investointien myötä.

Yksittäisen jätevedenpuhdistamon rakentaminen on vähintäänkin kymmenien miljoonien, suurempien laitosten kohdalla jopa useiden satojen miljoonien eurojen investointi. Palvelua ei olisi mahdollista järjestää millään muulla tavoin, ja on mahdotonta määritellä summaa, joka lukuisille tällä hetkellä seudulliseen yhteistyöhön nojaaville kunnille jätevesihuollon uudelleenorganisoinnista ja uusien laitosten rakentamisesta aiheutuisi.

Yhteiskunnan tasolla ehdotus on järjenvastainen. Se vaarantaisi huoltovarmuuden toteumista, suistaisi kuntia kriisiin sekä lisäisi pahimmillaan vaaraa myös jätevesien ympäristölainsäädännön vastaiselle vesistöihin laskemiselle.

Vesihuoltolain tavoitteena (1 §) on ”turvata sellainen vesihuolto, että kohtuullisin kustannuksin on saatavissa riittävästi terveydellisesti ja muutoinkin moitteetonta talousvettä sekä terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemäröinti”. Muutosehdotus on siten myös vesihuoltolain vastainen, sillä muutos lisäisi kustannuksia merkittävästi.

Valoisammassakin skenaariossa skaalaetujen ja laajemman omistuspohjan myötä menetetään tai vähintäänkin heikennetään taloudellisia mahdollisuuksia investointeihin. Siitä huolimatta, että lakiehdotuksessa muutokset vesihuollon osalta kohdistuvat pelkkää jätevedenpuhdistusta harjoittaviin yhtiöihin, muutoksella olisi saman omistuspohjan kautta välillisesti vaikutusta myös kuntien mahdollisuuksiin investoida talousvedestä huolehtiviin yhtiöihinsä. Muutoksella olisi siten vaikutusta koko vesihuollon laatuun – talousveden laatuun, jätevedenpuhdistuspalvelun laatuun sekä ennen kaikkea yhteiskunnan mahdollisuuksiin varautua vesihuoltoon koskettaviin kriiseihin ja poikkeustilanteisiin. Vesihuoltoverkoston korjausvelka kasvaisi entisestään. Huoltovarmuus ja varautuminen heikkenisivät toimialalla, jonka toimintavarmuudelle on painava julkinen intressi.

Turun seudun puhdistamo Oy:n kohdalla vesihuollon toimintojen harjoittamiseen välittömästi liittyvästä jäteveden energiasisällön kuten hukkalämmön hyödyntämisestä olisi todennäköisesti luovuttava kokonaan. Samalla laitoksen ilmastovaikutukset heikkenisivät merkittävästi, tällä hetkellä laitoksen hiilijalanjälki on negatiivinen (eli parempi kuin hiilineutraali).

- **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?**

Vesihuollon toimialalla muutoksesta ei syntyisi lainkaan taloudellisia hyötyjä kenellekään, sillä vesihuollossa yksityisiä markkinoita ei edes tavoitella (ks. EK 26/2021 vp).

Vesihuollon toimialalla sidosyksikön vähimmäisomistusosuuksien asettaminen on ristiriidassa hallitusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden, kuten julkisen sektorin tehokkuuden parantamisen sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten kasvattamisen kanssa.

Pelkästään jätevedenpuhdistuksesta huolehtivien yhtiöiden sidosyksikköaseman purkaminen merkitsisi valtavaa taloudellista taakkaa etenkin pienemmille kunnille ja suistaisi kuntia pahimmillaan kriisiin. Järjestely ei vapauttaisi myöskään markkinoille käytännössä lainkaan liikevaihtoa.

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

Vesihuollon toimialalla pitkäkään siirtymäaika ei anna aihetta tarkastella asiaa toisin, sillä siirtymäajan jälkeenkin ehdotus on räikeässä ristiriidassa vesihuoltolaissa asetettujen tavoitteiden, huoltovarmuuden turvaamisen sekä kuntien taloudellisen kantokyvyn kanssa. Vesihuollon toimialalla muutoksella tavoiteltuihin päämääriin ei päästä minkäänlaisen siirtymäajan jälkeenkään.

Muiden toimialojen osalta siirtymäaika on yleisellä tasolla hyvin tiukka (hankintayksiköt joutuvat kilpailuttamaan hankintansa käytännössä samaan aikaan, joka voi vääristää markkinoita).

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

-

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

Näkemyksemme mukaan vesihuollon rajaaminen toimialana sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan sääntelyn ulkopuolelle on yksinkertaista ja täyttää mietinnössä asetun tavoitteen soveltamisalapoikkeusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Soveltamisalapoikkeus olisi mahdollista kirjata lakiin siten, ettei sidosyksikön omistusosuutta koskevaa sääntelyä sovellettaisi sellaisiin hankintayksiköiden omistamiin vesihuollon toimijoihin, jotka huolehtivat vesihuoltolaissa asetettujen toimintojen harjoittamisesta sekä näihin toimintoihin suoraan liittyvistä toiminnoista kuten jäteveden energiasisällön hyödyntämisestä omistajiensa puolesta.

Poikkeuksesta olisi mahdollista säätää mietinnössä esitetyllä tavalla myös erityislainsäädännössä, tässä tapauksessa vesihuoltolaissa. Erityisesti poikkeuksessa on huomioitava viranomaissektorin hankintalain soveltamisalan piirissä olevat yksinomaan jätevesihuoltoa harjoittavat yhtiöt.

Vesihuollossa toteutuu jo ehdotetun sääntelymuutoksen taustalla oleva tavoite siitä, että sidosyksikköhankinnoissa on kyse hankintayksikön omien voimavarojen käyttämisestä.

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?

Pidämme erittäin tervetulleena mahdollisuutta huomioida turvallisuutta ja huoltovarmuutta hankinnoissa. Vesihuolto on osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuus on toiminnassamme keskeistä. Toivoisimme, että vesihuollon toimialalla olisi mahdollisuuksia huomioida huoltovarmuutta ja turvallisuutta vielä nykyistä laajemmin esimerkiksi soveltamalla puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lainsäädäntöä helpommin. Olisi toivottavaa, että esimerkiksi varautumiseen liittyviä hankintoja olisi tarvittaessa mahdollista tehdä julkisen kilpailutuksen sijaan myös kohdennetuilla kyselyillä tai esimerkiksi suppeampia tietoja julkaisemalla.

Samalla nostamme esiin, että vesihuollon toimialalla esitetyllä sidosyksikköyksikön omistusosuuksien rajaamisella nimenomaan heikennettäisiin turvallisuuden ja huoltovarmuuden toteutumista merkittävästi.

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

-

Levomäki Mirva
Turun seudun puhdistamo Oy