

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?

Kierrätysteollisuus katsoo, että Orpon hallitusohjelman tavoitteet hankintalain muuttamiseksi ovat erittäin kannatettavia ja ne avaisivat markkinoita. Jätehuollon toimialalla kuntien omistamien in-house-yhtiöiden asema on merkittävä niin lakisääteisten tehtävien hoitamisessa kuin markkinoilla. On huomioitava, että jätetoimialan kilpailuneutraliteettiongelmaa on tarkasteltu useiden eri hallitusten aikana.

Hallitusohjelma sisältää erinomaisen kokonaisuuden toimenpiteistä, joilla myös jätealan ongelmiin pyritään puuttumaan. Ennen kaikkea hankintalainsäädännön muutoksilla vauhditetaan kiertotalouteen liittyvien markkinoiden kehittymistä.

Edelleen tiukentuvien kierrätysvelvoitteiden myötä on yhä oleellisempaa, että palveluja tarjotaan kilpailuilla markkinoilla. Jos kuntayhtiöiden toiminta jatkuu nykyisellään ja niiden asema markkinoilla voimistuu, kilpailu vähenee, yksityisen sektorin rooli kapenee, innovatiiviset ratkaisut syntyvät muualle kuin Suomeen ja kierrätyksen kustannukset nousevat tarpeettomasti.

Kierrätysteollisuuden mielestä hankintalain uudistuksessa on tärkeää pitää kiinni hallitusohjelman tavoitteista myös kierrätysalan osalta. Jätelakiin kirjattu jätealan sidosyksiköitä koskeva erityissääntely pitäisi samassa yhteydessä poistaa, koska siihen ei ole enää tarvetta. Ajatus erityissääntelystä perustuu tilanteeseen, jolloin kunnan jätehuollon tehtävänä oli varmistaa jätteiden turvallinen hautaaminen kaatopaikoille.

Vähimmäisomistusvelvollisuus yhdessä ulosmyyntirajojen yhtenäistämisen kanssa rajoittaisi kuntayhtiöiden voimakkaasti laajenevaa toimintaa markkinoilla, mikä lisäisi yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia. Sääntelyn yksinkertaistaminen ja kuntien mahdollisuuksien parantaminen jätehuoltopalvelujen kilpailuttamisessa tukisivat kiertotalouden tavoitteiden saavuttamista tehokkaasti.

Kierrätysteollisuus muistuttaa, että kiertotalouden keskiössä on jätteiden lajittelu ja kierrätys. Kiertotalous voi toimia tehokkaasti vain ja ainoastaan, kun kilpailu markkinoilla on avointa ja reilua. On ollut havaittavissa, että kuntien omistavat jäteyhtiöt voivat vääristää kilpailua alalla ja niiden toiminta on hidastanut kierrätyksen kehittymistä.

Kierrätysteollisuus tuo kuitenkin esiin huolensa siitä, saavutetaanko hallitusohjelman tavoitteet vain hankintalain muutoksella vai tarvittaisiinko vielä jatkotyötä lakimuutoksen jälkeen. Riski on, että hankintalain muutoksen myötä in-house-jäteyhtiöiden toiminta muuttuisi liikelaitoksiksi tai kuntayhtymiksi. Lain mukaan liikelaitokset ja kuntayhtymät eivät voi toimia markkinoilla, mikä ei kuitenkaan täysin vastaa Kierrätysteollisuuden kokemuksia markkinasta.

Kierrätysteollisuus kannattaa myös julkisuuslakityöryhmän mietinnön ehdotusta siitä, että in-house-yhtiöt tulisi saattaa julkisuuslain piiriin.

Kierrätysteollisuus kannattaa EK:n ja Suomen Yrittäjien täydentävää lausumaa markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun velvoittavuuden vahvistamisesta.

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.

Kierrätysteollisuus kannattaa EK:n ja Suomen Yrittäjien täydentävän lausunnon mukaisesti 65 §:n muuttamista muotoon ”markkinakartoitus ja -vuoropuhelu”. Kierrätysteollisuus esittää, että markkinakartoitus olisi pakollinen kaikissa kansalliset kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa.

Kierrätysteollisuus esittää, että hankintalakiin lisättäisiin kirjaus, joka vastaisi jätelain 36 §:n 3 momentin mukaista kunnan velvoitetta toteuttaa markkinakartoitus jätteenkuljetuspalveluja suunnitellessaan. Lisäksi momentin mukaan tarjouspyynnössä tulee määritellä jätteenkuljetuspalvelujen kesto ja hankinnat on ajoitettava niin, että kaiken kokoisilla yrityksillä on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuihin. Myös kuljetushankinnat tulee kilpailuttaa osiin jaettuna

siten, että useampi kuin yksi yritys voi valita palvelun tuottajaksi. Jakamisvelvoitteesta voidaan poiketa vain, jos jakaminen merkittävästi heikentäisi hankinnan kustannustehokkuutta tai muusta hyvin perustellusta syystä. Lisäksi momentissa todetaan, että “poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 146 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään, edellä mainitun hankinnan jakamatta jättäminen voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella”.

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

Kierrätysteollisuus katsoo, että Marinin hallituksen toteuttamien jätelainsäädännön muutosten myötä jätealan in-house-yhtiöissä on ilmennyt merkittäviä eroja markkinakartoitusten ja -vuoropuhelujen käytännöissä. Vaikka jätelain lähtökohta on erinomainen, in-house-yhtiöiden olisi tärkeää osata hyödyntää markkinakartoitusta ja -vuoropuhelua tehokkaasti hankintojen tukena. Kierrätysteollisuus korostaa, että huolellisesti toteutetut markkinakartoitukset, joissa käydään aidosti avointa vuoropuhelua yritysten kanssa, edesauttaisivat hankintojen laadukasta valmistelua. Kierrätysteollisuus katsoo, että hankintalain 75 §:n muutos tehostaisi hankinnan jakamista osiin.

- **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?

Kierrätysteollisuus kannattaa sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta. Sidosyksiköiden omistusjärjestelyt, joissa kuntien omistusosuudet ovat vähäisiä, johtavat usein tehottomaan toimintaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) raportin mukaan suurin osa sidosyksiköistä ei ole kustannustehokkaita verrattuna yksityisiin toimijoihin. 10 %:n omistusraja vähentäisi tehottomuutta myös jätealalla ja vähentäisi kotitalouksien kustannuksia, kun kuntien olisi kilpailutettava palveluja tehokkaammin markkinoilla.

Kierrätysteollisuus tuo myös esille toimialan merkittävän huolenaiheen siitä, että kuntaomisteisten in-house-yhtiöiden 100-prosenttisesti omistamat tytäryhtiöt ovat siirtyneet entistä enemmän jätealan yksityisille markkinoille. Esimerkkeinä näistä ovat Oulun Energian omistaja Syklo Oy ja Kymenlaakson Jätteen omistama Ekokaari Oy. Vastaavia tytäryhtiöitä on useita. Jätealan in-house-

yhtiöiden suojista käsin harjoitettava tytäryhtiötoiminta luo pahimmillaan markkinahäiriön markkinoille ja voi olla toimivien markkinoiden este.

Kierrätysteollisuus katsoo myös, että uudistuksen myötä jätealan in-house-yhtiöiden välinen horisontaalinen yhteistyö tulee saattaa avoimeksi.

Kierrätysteollisuus katsoo, että vähimmäisomistusvelvollisuus loisi osaltaan selkeät rajat jätealan in-house-yhtiöiden toiminnalle ja varmistaisi nykyistä paremmin, että kuntayhtiöt eivät laajentaisi toimintaansa markkinoille perusteettomasti. Samalla hankintalain lakimuutos lisäisi yksityisen sektorin mahdollisuuksia kehittää kiertotalouspalveluja innovatiivisemmiksi ja tehokkaammiksi.

Vähimmäisomistusrajan asettaminen varmistaisi osaltaan sen, että kunnat voisivat valita niille sopivimmat ratkaisut, kuntayhtiöiden koko pysyisi maltillisena ja kunnilla olisi vaikutusvaltaa kuntayhtiöön silloin, kun ne ovat mukana ylikunnallisessa yhtiössä. Kuten hallitusohjelmaan on kirjattu, yksittäisen kunnan omistususuuden tulee olla kuntien jäteyhtiössä niin suuri, että kunnalla on todellista vaikutusvaltaa yhtiössä. Tällä hetkellä esimerkiksi pienet kunnat vuorottelevat jäteyhtiöiden hallituksissa tai omistajaohjaus on suurimman omistajakunnan alaisuudessa.

Jatkossa kuntien arvioidaan kilpailuttavan nykyistä useammin jätehuollon palvelut, joita on saatavilla kaikkialla Suomessa. Yksittäisen kunnan asema olisi verrattavissa kooltaan vähintään keskikokoiseen tai suureen yritykseen, joka kilpailuttaa oman jätehuoltonsa. Koska erikokoiset – myös pienet – yritykset saavat kilpailuttamalla kustannustehokkaat jätehuoltopalvelut, saisivat myös kunnat kilpailuttamalla useita tarjouksia. Tästä on jo näyttöä niiden kuntien kohdalla, jotka järjestävät jätehuollon itsenäisesti ja ovat sen järjestämisen kilpailuttaneet.

Kunnat voivat kilpailuttaa vastuulleen kuuluvan jätteen jätehuollon kokonaisuutena tai hankkia tarvitsemiaan palveluita osissa, mikä saattaa entisestään lisätä tehokkuutta.

Kierrätysteollisuus muistuttaa, että nykytilanteessa Suomessa noin 30 kuntaa edelleen järjestää jätehuoltonsa täysin itsenäisesti. Näiden kuntien käytännöt osoittavat, että jätehuollon lakisääteiset tehtävät voidaan hoitaa kustannustehokkaasti kilpailuttamalla useita palveluntarjoajia. Osa kunnista on myös irtautunut tai pyrkinyt irtautumaan ylikunnallisista in-house-yhtiöistä kustannusten pienentämiseksi.

Työryhmän mietinnössä ei ole riittävästi tarkasteltu näiden 30 kunnan käytäntöjä, vaikka jätehuoltonsa itsenäisesti järjestävien kuntien esimerkit olisivat voineet tarjota arvokkaita näkökulmia ja kokemuksia. Tulee myös huomioida, että hankintalaki työryhmän ympäristöministeriön antamassa arviossa ei ole tarkasteltu tai otettu tarkemmin huomioon näiden

30 kunnan erilaisia tapoja järjestää jätehuolto esimerkiksi puitesopimuksin, yhteishankintoina tai kilpailuttamalla. Esimerkiksi kuntien puitesopimuksen käyttöä ei ole hankintalain valmistelussa käsitelty lainkaan.

Sidosyksikön ulosmyyntirajan yhtenäistäminen 5 prosenttiin ja 500 000 euroon

Kierrätysteollisuus kannattaa jätealan sidosyksiköiden ulosmyyntirajan yhtenäistämistä muiden alojen kanssa samaan 5 prosenttiin ja 500 000 euron enimmäisrajan asettamista. Alan erityissäntelylle ei nykyhetkellä ole olemassa perusteita, ja hallitusohjelman kirjaus sidosyksikön ulosmyyntirajan yhtenäistäminen veisi alaa kohti markkinaehtoisempaa toimintaympäristöä.

Kierrätysteollisuus ehdottaa, että kohdasta 9.1 poistetaan esityksen riippuvuus muista esityksistä, ja sidosyksikön ulosmyyntirajan yhtenäistäminen 5 %:iin ja 500 000 euroon tulee toteuttaa hankintalain muutoksen yhteydessä kumoamalla asiaa koskeva jätelain 145 a § jo nyt sen sijaan, että asia jätettäisiin jo nyt viivästyneen jätelain II-osan valmisteluun. Lisäksi jätealan markkinavalvonta tulisi keskittää kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV:lle muiden toimialojen mukaisesti.

Tällä yksittäisellä lakimuutoksella on arvioitu olevan merkittävä tervehdyttävä vaikutus jätehuollon markkinoihin, vaikkakaan se ei estäisi nykyisenlaisia osittain ongelmallisia tytäryhtiöjärjestelyitä, joilla markkinatoiminta on (näennäisesti) eriytetty in-house-emuoyhtiöstä. Muutos tulee tämän vuoksi saattaa voimaan yhdessä vähimmäisomistusvelvollisuuden kanssa. Lisäksi jätelain II-osan yhteydessä tulee puuttua kuntien toissijaisen velvollisuuden (TSV) nojalla tehtävään palvelumyyntiin markkinoille.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kierrätysteollisuus arvioi, että vähimmäisomistusrajan asettaminen vähentäisi todennäköisesti sidosyksiköiden lukumäärää ja avaisi kunnille mahdollisuuden siirtyä kilpailuttamaan jätehuollon hankintoja markkinoilta. Näin toimii tällä hetkellä jo noin 30 kuntaa Suomessa.

Jatkossa tavoiteltavaa olisi, että useampi kunta kilpailuttaisi suoraan jätehuoltonsa ja että myös ylikunnalliset jäteyhtiöt hankkisivat laajemmin palvelut markkinoilta oman tuotannon sijaan. Vähimmäisomistusraja kannustaisi tähänkin, koska se pakottaisi kunnat tarkastelemaan omaa rooliaan ja tavoitteitaan kuntayhtiöissä uudestaan.

Kunnat voisivat käyttää myös nykyistä tehokkaampia hankintaratkaisuja, kuten yhteishankintoja. Tämä ei ainoastaan tehostaisi julkisen sektorin toimintaa, vaan myös parantaisi yksityisten kierrätyspalvelujen saatavuutta ja laatua koko maassa. Osa kunnista on todennut, että ne

kilpailuttaisivat palvelunsa siinä tapauksessa, että omistussuosusraja toteutuisi, eivätkä ne näe asiassa ongelmaa.

Kierrätysteollisuus muistuttaa, että kunnalla on aina viimekätinen vastuu jätehuollosta, vaikka se olisi siirtänyt jätehuoltopalvelut jätelain 43 §:n mukaisesti jätealan in-house-yhtiölle palvelusopimuksen perusteella.

Kierrätysteollisuus viittaa myös työryhmän kohtaan 5.2.2.2: sidosyksikön vähimmäisomistusosuus ja käytön rajoittaminen. Kierrätysteollisuus katsoo, että Suomessa tulee siirtyä kohti Tanskan mallia, jossa kunnat eivät pääsääntöisesti saa harjoittaa kaupallista tai voitontuottamistarkoituksellista toimintaa. Kuntien tulisi tuottaa palveluita omaan ja asukkaidensa käyttöön.

Kierrätysteollisuus muistuttaa, että Suomessa kunnalliset jäteyhtiöt harjoittavat merkittävää markkinaehtoista toimintaa, kun taas Ruotsissa tällainen toiminta on vähäisempää. Ero johtuu siitä, että Ruotsissa kunnalliset jäteyhtiöt keskittyvät pääasiassa lakisäätteisiin tehtäviinsä eivätkä kilpaile yksityisten toimijoiden kanssa samalla tavalla kuin Suomessa.

Kierrätysteollisuus katsoo, että varsinkin sidosyksikön ulosmyyntirajan yhtenäistäminen veisi alaa kohti markkinaehtoisempaa toimintaympäristöä ja selkeyttäisi kuntayhtiöille annettua jätelain mukaista tehtävää.

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

Arviomme mukaan Marinin hallituskauden jätelainmuutosten myötä yksityiseltä jätehuollon toimialalta siirtyi kunnallisille jäteyhtiöille vähintään 100 miljoonan euron arvosta liiketoimintaa. Kierrätysteollisuus muistuttaa, että lakisäätteisten tehtävien lisäksi viimeisten vuosien aikana on ollut havaittavissa, että jätealan in-house-yhtiöt ovat siirtyneet entistä voimakkaammin yksityisten jätehuoltoyritysten kanssa samoille markkinoille.

Kokonaisuuden tavoitteena on varmistaa mahdollisimman kilpailuneutraali ja pysyvä ratkaisu jätealalle ja varmistaa, että kiertotalous etenee Suomessa markkinavetoisesti. Hallitusohjelman kirjaukset jätealan kilpailuneutraliteetin parantamisesta ja kiertotaloudesta tukevat toisiaan.

Kierrätysteollisuus katsoo, että tulevaisuudessa lakimuutoksen myötä tavoiteltavaa olisi, että useampi kunta kilpailuttaisi suoraan jätehuoltonsa ja että ylikunnalliset jäteyhtiöt hankkisivat laajemmin palvelut markkinoilta oman tuotannon sijaan. Vähimmäisomistusraja kannustaisi

tähänkin, koska se pakottaisi kunnat tarkastelemaan omaa rooliaan ja tavoitteitaan kuntayhtiöissä uudestaan.

Kunnat voisivat käyttää myös nykyistä tehokkaampia hankintaratkaisuja, kuten yhteishankintoja. Tämä ei ainoastaan tehostaisi julkisen sektorin toimintaa, vaan myös parantaisi yksityisten kierrätyspalvelujen saatavuutta ja laatua koko maassa. Osa kunnista on KKV:n raportin mukaan todennut, että ne kilpailuttaisivat palvelunsa siinä tapauksessa, että omistussuosusraja toteutuisi, eivätkä ne näe asiassa ongelmaa.

- **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?

Kierrätysteollisuus esittää, että jätealan sidosyksiköille ehdotettu siirtymäaika yhdenmukaistetaan muiden alojen siirtymäajan kanssa. Kierrätysteollisuus ei näe muista aloista poikkeavaa siirtymäaikaa tarpeellisena, koska hankintalain perusteluissa ei ole myöskään esitetty arvioita siitä, miksi jätealalle esitetään pidempää siirtymäaikaa

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

-

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

Kierrätysteollisuus ei näe poikkeuksia jätealalle tarpeellisina. Kierrätysteollisuus ottaa tässä yhteydessä kantaa ympäristöministeriön eriävissä mielipiteessä esitettyihin kohtiin.

Ympäristöministeriö nostaa esiin jätelain 43 §:ssä säädetyn jätehuollon operatiivisten tehtävien (jätteen vastaanotto, kuljetus ja käsittely, jätemaksujen laskutus, jäteneuvonta sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät) siirron kuntayhtiölle. Ympäristöministeriö perustelee kantaansa sillä, että kunnan yhtiölle siirtämät jätehuoltotehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (PeVL 58/2010 vp).

Ympäristöministeriön eriävä mielipide antaisi ymmärtää, että kunnan tulisi siirtää mainitut tehtävät tätä tarkoitusta varten perustetulle yhtiölle. Jätelain 43 §:ssa kunta voi päätöksellään siirtää mainitut tehtävät tarkoitusta varten perustetulle yhtiölle, mutta laki ei velvoita kuntaa siihen. Suomessa on noin 30 kuntaa, jotka eivät ole siirtäneet palvelutehtäviään. Kunta voi myös ottaa tehtävät takaisin omaksi tehtäväkseen niin halutessaan. Lain perusteluiden mukaan (HE 199/2010 vp) yksittäisen operatiivisen veloitteen hoitaminen ei kuitenkaan ole julkinen hallintotehtävä. Esimerkiksi jätteen käsittelyä tai kuljetusta koskevan palvelun ostaminen ei ole julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle. (Tarkemmin HE 199/2010 vp, 23 § ja 43 §:n perustelut sekä s. 165: tehtävien siirron suhde perustuslakiin).

Kierrätysteollisuus katsoo myös, että ympäristöministeriön eriävässä mielipiteessä esitetään, että hankintalain muutoksella sidosyksiköitä muutettaisiin ”täysin markkinoilla toimiviksi yhtiöiksi”, ja tämä asetetaan ongelmaksi suhteessa yhtiöille annettuihin tehtäviin. Kierrätysteollisuus huomauttaa, että näinhän asia ei ole, vaan hankintalain muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että kunnilla on riittävät omistusosuudet ja että ne käyttävät myös omistajina riittävää päätäntävaltaa omistamassaan yhtiössä, jolle myös jätelain mukaisesti on mahdollista siirtää laissa mainittuja tehtäviä

Kierrätysteollisuus muistuttaa, että kunnan vastuulle kuuluvan jätteen kuljetuksen hoitavat tälläkin hetkellä yksityiset yritykset. Kuntien jäteyhtiöillä ei ole aivan muutamaa yhtiötä lukuun ottamatta omaa kuljetuskalustoa. Samat kuljetusyritykset tarjoaisivat palvelujaan myös yksittäisille kunnille. Osa yrityksistä on paikallisia, osa toimii laajemmalla alueella ja osa valtakunnallisesti.

Kunnan vastuulle kuuluva jäte on tavanomaista kotitalousjätettä tai siihen rinnastettavaa jätettä. Jäte ei ole siis laadultaan sellaista, että sen kuljetus tai käsittely vaatisi sellaista erityisosaamista, jota olisi vain harvalla yrityksellä tai harvoilla paikkakunnilla. Kotitalousjätteen käsittelytapoja ovat kierrätys (esim. biojäte, pakkausjätteet) ja hyödyntäminen energiana (lajittelun jälkeen jäävä sekajäte). Tällaisen jätteen sijoittaminen kaatopaikalle on lailla kiellettyä.

Kierrätysteollisuus huomauttaa, että yksityisellä sektorilla on riittävästi kierrätyskapasiteettia ja investointihalukkuutta. Lisäksi kuntaomisteisten yhtiöiden operoimia jätteenpolttolaitoksia on eri

puolilla Suomea. Tulee muistaa, että nykytilanteessa jätteenpolttokapasiteetti ylittää Suomessa tarpeen ja kapasiteettia täytetään tällä hetkellä tuonnilla Euroopasta.

Jätteenpolton sopimukset

Ympäristöministeriö ilmaisee eriävässä mielipiteessään syvää huoltaan jätteenpolttolaitosten ja jätealan in-house-yhtiöiden välisistä sopimuksista, mikäli hankintalaki toteutuu. Kierrätysteollisuus puolestaan katsoo, että kyseessä on ensisijaisesti sopimustekninen ongelma, joka voitaisiin korjata. Tiedossa on, että ainakin osassa sopimuksista on varauduttu tietynlaisiin lakimuutoksiin. Marinin hallituksen aikana erilliskerättävien jätteiden osuus on kasvanut, joten jätteenpolttolaitosten sopimuksissa olisi jo pitänyt ottaa huomioon poltettavan jättemäärän väheneminen.

Kierrätysteollisuus huomauttaa, että Suomessa on jatkossakin riittävästi kapasiteettia kunnan vastuulle kuuluvan jätteen käsittelyyn, kun tarkastellaan jätetilastoja ja laitosten ympäristölupia. Tilastokeskuksen vuoden 2023 tilaston mukaan Suomessa hyödynnettiin energiana 1,3 miljoonaa tonnia yhdyskuntajätettä. Samaan aikaan polttolaitosten ympäristölupien mukainen maksimikapasiteetti on 2,1 miljoonaa tonnia. Tämä tarkoittaa, että nykyisin polttolaitoksilla on 700 000 tonnia vapaata kapasiteettia, joka voidaan täyttää.

Suomessa toimivien jätteenpolttolaitosten omistusrakenne vaihtelee. Omistajina on niin kuntia, kuntien jätelaitoksia, kunnallisia energiayhtiöitä ja edellä mainittuja yhdessä. Kaksi laitosta on yksityisessä omistuksessa.

Jätehuollon kiinteät kustannukset

Jätehuollon kiinteät kustannukset syntyvät kuljetuskalustosta ja käsittelylaitoksista. Jätehuoltoon ei liity samanlaisia kiinteitä rakenteita kuin esimerkiksi vesihuoltoon, eikä jätehuolto ole luonnollinen monopoli.

Ei siis ole uskottavaa, että kiinteät kustannukset olisivat peruste sille, etteikö yksittäinen kunta voisi itse vastata jätehuollosta.

Jätteenkäsittelylaitokset ovat tällä hetkellä sekä julkisessa että yksityisessä omistuksessa. Kuntayhtiöt omistavat lähinnä täysin muutamia lajittelulaitoksia ja runsaammin biokaasulaitoksia. Myös yksityinen sektori omistaa lajittelu-, käsittely- ja biokaasulaitoksia.

TSV-myynti

KKV on aiemmassa selvityksessään todennut, jos kunnan jätelaitos on omistajana jätteenpolttolaitoksessa, sen TSV-myynti on suurempaa (Kilpailu- ja kuluttajaviraston Policy Brief 1/2022: Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit – hankintojen seuranta tulisi kehittää).

Kunnan vastuulle kuuluu toissijaisesti myös yritysten jätehuolto, jos palvelua ei ole saatavissa markkinoilta (nk. TSV). Todellista markkinapuutetta ei kuitenkaan esiinny laajasti Suomessa, vaikka TSV:tä myydään laajasti muutenkin kuin markkinapuutteesta (=ulosmyyntirajan kiertäminen). TSV-myyntin määrät eivät siis kerro todellisesta markkinapuutteesta yritystenkään jätehuollon osalta.

Kuntalaisten nousevat jätekustannukset

Kierrätysteollisuus muistuttaa, että hankintalain kokonaisuudistuksen taustalla on ajatus siitä, että kilpailutuksia ja yritysten välistä kilpailua lisäämällä kunnille ja kuntalaisille aiheutuvat kustannukset laskevat, kun pyritään saavuttamaan markkinaehtoiset hinnat palveluille. Tämä tuo ennen kaikkea kustannukset läpinäkyvämmiksi.

Kierrätysteollisuus on pannut merkille kuntalaisten nousevat jätehuollon kustannukset. Tähän ympäristöministeriö ei ole ottanut kantaa eriävässä mielipiteessään. Kuntalaisten jätehuollon kustannukset ovat Tilastokeskuksen julkaisun mukaan nousseet viime vuosina (Kiinteistön ylläpidon kustannukset nousivat 0,1 % heinä-syyskuussa 2024 | Tilastokeskus), vaikka jätealan in-house-yhtiöt ovat perustelleet toimintaansa kustannustehokkuudella.

Lisäksi Marinin hallituksen toteuttama pakkausjätehuollon kokonaisuudistuksen olisi tullut laskea kuntalaisten jätehuoltokustannuksia, kun merkittävän osuuden pakkausjätehuollon kokonaiskustannuksista olisi tullut siirtyä tuottajavastuun kautta maksettavaksi. Kierrätysteollisuus arvioi, että hankintalain muutokset lisääisivät kilpailua jätehuollossa, jolloin jätehuollon kustannukset voisivat laskea.

Ylikunnallisten jätelaitosten veloittama jätteenkuljetusmaksu on asukkaalle sama riippumatta siitä, missä hän asuu. Tiheämmin asutetun alueen ja haja-asutusalueen asukkaiden maksut on siis tasattu.

Kunta voi jätelain perusteella tasata eri asukkaiden maksut jatkossakin, vaikka se kilpailuttaisi itsenäisesti jätehuollon.

Asukkaiden jätemaksuihin vaikuttavat kuljetuskustannuksen lisäksi jätteen käsittelyn kustannukset ja hallinnolliset kustannukset perusmaksun muodossa. Useimmat ylikunnalliset jäteyhtiöt kilpailuttavat tällä hetkellä jätteenkuljetuksen, mutta järjestävät käsittelyn itse. Kun kunta kilpailuttaa jätehuollon, voidaan säästää myös käsittelyn kustannuksissa ja hallinnossa. Ei ole nähtävissä, että kilpailuttamalla jätehuollon kustannustaso nousisi.

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?

Esitys vastaa osittain turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin, mutta turvallisuusuhat eivät ole oikeassa paikassa 81 §:n harkinnanvaraisissa poissulkemisperusteissa, vaan ne olisi vietävä 80 §:n pakollisiin poissulkemisperusteisiin. Tilajalla tulisi olla velvollisuus sulkea pois toimija, ”jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen”. Turvallisuusuhkan torjunnan ei tule olla tilajalle vain mahdollisuus, vaan velvollisuus.

Jätehuoltoon on mietinnössä kiinnitetty paljon huomiota, mutta huomio kohdistuu marginaaliseen osuuteen Suomen jätekertymästä eli yhdyskuntajätteeseen. Siitä puolet syntyy kotitalouksista, loput palveluista ja sen määrä tuoreimman eli vuoden 2022 jätetilaston mukaan on 3 miljoonaa tonnia eli 2,7 % jätteistämme. Valtaosa eli 85 miljoonaa tonnia (76 %) on maa- ja kiviaineksia ja loput 23 miljoonaa (21 %) tonnia on kaupan ja teollisuuden jätettä.

Keskittyminen kuntien vastuulle lainmuutoksilla siirrettyyn jätteeseen näkyy valitettavasti myös turvallisuuden ja huoltovarmuuden käsittelyssä. Huoltovarmuusorganisaatiossa jätehuollon pooli ja sen toimikunta edustavat valtaosin julkishallintoa. Malliksi sopii sen sijaan rakennusala, jossa huoltovarmuudesta vastaava pooli ja sen toimikunta edustavat valtaosin yksityisiä yrityksiä, jotka tekevät aktiivista yhteistyötä julkishallinnon kanssa.

Jätehuollosta vastaava ympäristöministeriö toteaa mietintöön liitettyssä eriävässä mielipiteessään, että ”yksityistä seka- ja biojätteen käsittelykapasiteettia ei ole kattavasti tarjolla kaikkialla Suomessa”. Ympäristöministeriö jättää kertomatta, että yksityistä jäteliiketoimintaa on yli 35 vuoden ajan lainsäädännöllä pakotettu kunnallisen jätehuollon alihankkijaksi. Tämä on nyt syytä muuttaa ja päästää yksityinen liiketoiminta taas kehittymään.

Turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta laajat alueelliset monopolit ovat haavoittuvia. Hajautettu, eri kokoisista keskenään kilpailevista yrityksistä koostuva toimiala sopeutuu poikkeuksellisiin tilanteisiin ja kriiseihin joustavammin. Yhden yrityksen toiminnan häiriintyminen ei lamauta koko toimintaa, kun muut yritykset voivat huolehtia palveluista häiriöttä.

Normaalilla liiketoimintariskillä toimivalla yksityisellä yrityksellä on luonnollinen kannustin oma liiketoimintansa turvaamiseen, sillä epäonnistuminen tietää vähintään tappioita rahassa ja maineessa ja pahimmillaan korvausvastuita ja konkurssia. Veronmaksajien rahoilla toimivilta organisaatioilta tämä kannustin puuttuu.

Kunnallistettu jätehuolto on ohjannut yhdyskuntajätteen käsittelyn jätehierarkian toiseksi alimmalle tasolle eli jätteenpoltoon. Sen rooli lämmön- ja sähköntuotannossa on kuitenkin niin marginaalinen, että lämmön- ja sähköntuotannon huoltovarmuudesta vastaavat poolit eivät pidä jätteenpoltoa huoltovarmuusasiana.

Jätealan turvallisuuden ja huoltovarmuuden avainasia on siirtyminen kiertotalouteen, mikä on todettu Kiertotalous ja resilienssi -julkaisussa (VNTEAS 2024/18): ”jätelaki aiotaan uudistaa kiertotalouslaiksi” ja ”uudistuksella haetaan voimakasta kehittämisenäkökulmaa, ja lain fokus on tarkoitus siirtää pois yhdyskuntajätteestä.” Tämä kehittämisenäkökulma on hyvä linja myös hankintalain uudistamisessa.

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

Taustaa jätehuollon järjestämisvastuusta:

Jätelaissa jätehuollon järjestämisvastuu on pääsääntöisesti jätteenhaltijalla. Jätteenhaltijan vastuusta on tehty poikkeus kotitalouksien osalta yksittäisen kotitalouden heikon hankinta-aseman takia ja vastuu kotitalouksien jätehuollosta on annettu kunnille. Kunnille annetun lakisääteisen tehtävän tuoma tulovirta on mahdollistanut kuntayhtiöiden palvelumyynnin myös yrityksille – laajemmin kuin muilla toimialoilla, koska jätealalla on korkeampi ulosmyyntiraja ilman euromääräistä kattoa.

Lisäksi kuntayhtiöt myyvät nk. TSV-palveluja kunnan toissijaisen jätehuoltovastuun perusteella. Kunnan toissijaisesta vastuusta järjestää jätehuolto säädettiin aikoinaan ratkaisuna palvelun saatavuushaasteisiin pienillä paikkakunnilla. Osin tämä johtui siitä, että kaikki jätehuolto oli paikkakunnalla kunnallistettu. Osin kyse oli vaikeakulkuisten alueiden, kuten saaristoaluiden tarpeista. TSV-säädöstä on kuitenkin käytetty laajasti väärin, koska TSV-palvelua myydään aktiivisesti markkinoille, jopa isoissa kaupungeissa, joissa mitään palvelupuutetta ei esiinny (=ulosmyyntirajan kiertäminen).

Anttonen Tarja
Kierrätysteollisuus ry