

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi
TEM/2221/00.04.01/2013

Lausunto hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoja hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnöstä. Mietintö sisältää esitykset uudistetuksi hankintalaiksi ja erityisalojen hankintalaiksi. SUEZ environnement (myöhemmin tekstissä SUEZ) keskittyy lausunnossaan eräisiin mietinnön hankintalakia koskeviin ehdotuksiin.

SUEZ (entinen SITA Suomi Oy) on Suomessa valtakunnallisesti toimiva yksityinen ympäristö- ja jätehuoltoalan toimija. SUEZilla työskentelee Suomessa noin 350 työntekijää ja sillä on noin 200 ajoneuvon kalusto. Kierrätysmateriaalien käsittelystä vastaavia laitoksia on yhteensä yhdeksän eri puolilla Suomea ja niiden kautta kulki vuonna 2014 140 000 tonnia uusioraaka-ainetta pääasiassa kotimaisen teollisuuden hyödynnettäväksi.

Lausuntonamme valmisteluryhmän mietintöön esitämme seuraavaa.

Markkinoille meno hankinnoissa sidosyksiköltä tai toiselta hankintayksiköltä

Mietinnössä ehdotetaan, että sidosyksikön ulosmyynnin raja asetettaisiin Suomessa 10 prosenttiin. Mietinnössä on tunnistettu, että ulosmyynnin rajoittaminen 10 prosenttiin rajoittaisi useiden kuntien omistamien jätelaitosten toimintaa nykyisestä. Suuntauksena onkin ollut kuntien jätelaitosten kasvava myynti muille kuin omistajilleen. Samoilla markkinoilla toimivana yksityisenä toimijana SUEZ kärsii julkisen sektorin levittäytymisestä avoimille markkinoille silloin kun julkinen toimija vääristää kilpailua.

Kuntien jätelaitosten julkisoikeudellinen asema perustuu jätelaissa kunnille annettuun yksinoikeuteen huolehtia kotitalouksien ja niihin rinnastettavien toimijoiden jätteistä. Kunnalliset jätelaitokset hoitavat lakisääteistä velvoitettaan, mutta ovat samanaikaisesti tulleet markkinoille tarjoamaan palveluitaan muun muassa yrityksille, jotka ostavat avoimilta markkinoilta tuottamilleen jätteille jätehuoltopalvelun.

Lausunto 6.7.2015

SUEZ ei yhdy mietinnössä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan useilla alueilla kunnilla olisi keskeinen rooli palvelujen saatavuuden takaajana, koska palveluja ei olisi saatavilla tai alueella olisi vain yksi kaupallinen toimija. Kunnallisten jätelaitosten kasvava toiminta markkinoilla ei perustu siihen, etteikö yritysten tuottamille jätteille olisi palveluja tarjolla, vaan jätelaitosten tarpeeseen turvata itselleen toimintakenttä perinteisen jätehuoltopalvelun, kaatopaikkasijoittamisen tarpeen vähentyessä. Tarve ylläpitää olemassa olevaa organisaatiota vaatii jätelaitoksia laajentamaan toimintaansa sille lakisääteisesti annettua tehtäväkenttää laajemmalle.

Lakisääteisten tehtävien hoitaminen ja markkinoilla tarjottavien palvelujen myyminen samassa yhtiössä on useilla alueilla johtanut SUEZin näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteetin vääristymiseen. Markkinoilla myytävien palvelujen kustannusvastaamattomuus, hintojen polkeminen ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ovat ei-toivottuja ja osin lainvastaisia ympäristötoimialalla esiintyviä kilpailua vääristäviä ilmiöitä. Kilpailu- ja kuluttajaviranomainen on sekä kansallisella että pohjoismaisella tasolla nostanut jätehuoltosektorilla ilmenevät kilpailun vääristymät erityisen tarkastelun kohteeksi. Lakisääteisten palvelujen ja markkinoilla myytävien palvelujen hinnoittelussa on jo nyt näyttöä ristiinsubventiosta, johon kilpailu- ja kuluttajaviranomainen on joutunut puuttumaan.

Mietinnön sisältämä ehdotus kymmenen prosentin suuruisen markkinoille menon sallimisesta johtaisi siihen, että julkinen sektori voisi jatkaa kilpailun vakavaa vääristämistä avoimilla markkinoilla. Kilpailun toimivuuden ja markkinoiden kehittymisen kannalta lähtökohtana on oltava, että sidosyksiköt eivät osallistu lainkaan toimintaan avoimilla markkinoilla, vaan palvelevat yksinomaan omistajansa tarpeita. On huomattava, että kyseessä ei ole markkinoille myynnin estävä säännös, vaan säännös, joka velvoittaa omistajan avaamaan hankinnat sidosyksiköltä kilpailulle.

Kuntien omistamat jätelaitokset harjoittavat paikoitellen niin laajaa toimintaa markkinoilla, että 10 prosentin ulosmyynnin sallimisella olisi väistämättä vaikutuksia vähintään paikallisten ja alueellisten markkinoiden toimivuuteen. SUEZ katsoo, että julkisen sektorin toiminnasta aiheutuvien kilpailuneutraliteettiongelmien hillitsemiseksi on jo aiemmin säädettyjen velvoitteiden (yhtiöittämisvelvoite ja kilpailu- ja kuluttajaviraston valtuudet valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista) jatkoksi rajattava kilpailun vääristymistä ja kilpailuneutraliteettiongelmia myös hankintalailla. Ulosmyynnin ei tulisi missään olosuhteissa vaarantaa julkisen ja yksityisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan tasapuolisuutta. **SUEZ katsoo että kotimaisten markkinoiden toimivuus on varmistettava asettamalla markkinoille menon rajaksi 0 %.**

Jätehuollon toimivuuden varmistamisen näkökulmasta sidosyksikölle ei ole tarpeen sallia edes tilapäistä ja vähäistä myyntiä muille kuin omistajilleen, koska jätelaki sisältää erityissäännöksen kuntien toissijaisesta velvollisuudesta (jätelaki 646/2011, 33 §). Kyseinen säännös velvoittaa kunnan järjestämään muun kuin sen vastuulle tarkoitetun jätteen jätehuollon, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää. Näin ollen mahdollinen markkinan puute jollain alueella tai muut jätehuollon erityistilanteet eivät vaadi lainkaan ulosmyynnin sallimista, vaan tarvittava jätehuoltopalvelu voidaan hoitaa lakisääteisesti kunnille annetun toissijaisen velvollisuuden nojalla.

Hankintalain valmistelussa on huomioitava Sipilän hallituksen strategisen hallitusohjelman lukuisat tasapuolista kilpailua ja kilpailuneutraliteettia koskevat kirjaukset, joiden vuoksi viranomaisten markkinoille menoon ja kilpailun vääristämiseen on suhtauduttava hankintalaissa kriittisesti. Huomiota on kiinnitettävä myös kirjaukseen kuntien vastuun rajaamisesta jätehuollossa aiempaa suppeampaan kenttään. Kuntayhtiöiden toimintakenttää halutaan rajata muun muassa edellä mainituista kilpailuneutraliteettiin liittyvistä ongelmista johtuen. Tällöin ei ole perusteltua, että hankintalaissa sidosyksikölle sallittaisiin toiminta, jota hallitusohjelmakirjauksella nimenomaisesti halutaan rajoittaa.

Julkisten hankintojen valvonta

Vaikka kilpailuviranomainen valvoo, etteivät kunnat riko kilpailulain säännöksiä esimerkiksi kilpailun vääristämisen kiellosta, jätehuoltoalalla räikeimpiinkään rikkomuksiin ei ole päästy puuttumaan tehokkaasti. Käytännössä julkisten hankintojen valvontajärjestelmä on puutteellinen.

Mietinnön mukaan Suomessa ei ole tarpeen säätää uusista hankintalain valvontaa koskevista järjestelyistä. SUEZ kuitenkin katsoo, että julkisten hankintojen prosessien läpinäkyvyyden lisääminen on tarpeen, ja erityisesti tarjousten avaamisen tulisi aina olla julkinen prosessi. Hyvänä esimerkkinä tästä on HSY, jonka toteuttamat julkiset tarjousten avaamisprosessit lisäävät läpinäkyvyyttä ja tarjoajien luottamusta prosessiin. Läpinäkyvyyden lisääminen prosessissa hyödyttäisi kaikkia osapuolia, ja vähentäisi mahdollisesti muutoksenhakutapauksia markkinaoikeudessa, mikä on usein raskas ja työllistävä vaihtoehto kaikille osapuolille.

Hankintojen innovatiivisuuden lisääminen

Innovatiivisten hankintojen lisääminen on yhteiskunnallisesti ja yritysten kilpailukyvyn kannalta tärkeä tavoite. Nykytilanteessa tarjous käytännössä hylätään tarjoajan esittäessä siinä uusia innovaatioita, vaikka lopputulos olisi kokonaisuuden (talous, ympäristö, työllisyys) kannalta paras. Lainsäädännälle haasteellista on yrittää pureutua innovatiivisten hankintojen esteisiin. SUEZin kokemusten mukaan hankinnoissa jätetään hyödyntämättä tarjoajien osaaminen, kun hankintayksikkö määrittää valmiiksi mielestään ”parhaan ratkaisun”, josta ei voi poiketa tarjouksessa.

Mietinnössä jo ehdotettujen toimenpiteiden lisäksi tulisikin vielä pohtia sitä, miten rohkaistaisiin hankintayksikköä tekemään innovatiivisia hankintoja, laajentamaan hankintaosaamistaan tältä osin ja toisaalta kannustamaan yrityksiä tarjoamaan hankintayksikölle innovatiivisia ratkaisuja. Keskeistä olisi kehittää hankintamenettelyä siten, että tarjoajalla on mahdollisuus tuoda omia kehitysideoitaan tarjoukseen.

Tarjouksen valintaperusteet

Lakiehdotuksen 93 §:ssä käsitellään kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaa. SUEZ katsoo, että laatunäkökohtiin tulisi jatkossa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Ympäristö- ja jätehuoltoalalla on tärkeää, että hintalaatusuhteen vertailuperusteet voivat liittyä myös ympäristönäkökohtiin. Ympäristönäkökohtien kohdalla korostuu tarve käyttää syrjimättömiä ja tasapuolisia kriteerejä, joilla ei perusteettomasti suljeta joitain toimijoita tai ratkaisuvaihtoehtoja pois tarjouskilpailusta.

Kunnioittavasti,
SUEZ environnement



Jorma Kangas
toimitusjohtaja