

Asia: VN/20245/2021

Lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

HILMI-hankkeen tutkijaryhmä

Lausunto 21.4.2022

HILMI-hankkeen tutkijoiden lausunto lausuntopyyntöön diaarinumero: VN/20245/2021

– koskien hallituksen esitystä eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista

Hallituksen esityksessä tavoitellaan hankintojen laadun parantamista sekä ympäristönäkökulmien huomioimista julkisissa hankinnoissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke ”HILMI” tuotti tietoa hiili- ja ympäristöjalanjäljestä julkisissa hankinnoissa lainsäädännön ja mittaamisen näkökulmasta nyt esitetyn lakiesityksen tueksi.

HILMI-hankkeen tutkijaryhmä pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä erityistä huomiota on kiinnitetty ympäristönäkökohtien ja vastuullisuuden lisäämiseen ja ympäristönäkökohdat nostetaan nykylainsäädäntöä velvoittavammaksi.

Ympäristönäkökohtien nostaminen hankintalain tavoitteisiin

HILMI-hankeen työryhmä pitää hyvänä, että ympäristönäkökohdat on nostettu nimenomaisesti hankintalain 2 §:n 1 momenttiin, lain muiden tavoitteiden rinnalle. Tällä muutoksella halutaan ansiokkaasti korostaa ja vahvistaa ympäristönäkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia ja sen eri vaiheissa. Tämä korostaa ei ainoastaan oikeudellista, vaan myös poliittista tukea ympäristönäkökohdille, mikä on tärkeää käytännössä, kun kunnat/kaupungit ja muut hankintayksiköt laativat strategioita ja ohjeistuksia ostoprosesseille myös kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Työryhmä haluaa kiinnittää erityistä huomiota siihen informatiiviseen seikkaan, että termi ympäristöystävällisyys omana sananaan tulee näkyä lakitekstissä erikseen, kuten hallituksen esityksessä esitetään. Ympäristöystävällisyys tulee ymmärtää laajasti: se kattaa esimerkiksi tuotteiden kestävyden, kierrätettävyyden, uudelleenkäyttömahdollisuudet, hiili- ja ympäristöjalanjäljen huomioimisen – kun sellaisia on saatavilla – sekä ympäristölainsäädännön noudattamisen koko tuotanto- tai palveluketjussa.

Nykyisessä lakitekstissä olevaa termiä ”kestävä” ei ole mitenkään määritelty aiemmissa hallituksen esityksissä ja se pitää sisällään myös taloudellisen kestävyden ajatuksen. Nyt laadittavaan hallituksen esitykseen olisi tärkeä kirjoittaa auki myös muut kestävyden ulottuvuudet, joihin halutaan viitata.

Ympäristörikosten nostaminen pakolliseksi poissulkemisperusteeksi

HILMI-hankeen työryhmä suositteli, että hankintalain 81 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen ympäristörikoksia koskeva harkinnanvarainen poissulkemisperuste tulisi muuttaa pakolliseksi poissulkemisperusteeksi siten, että rikoslain 48 luvun mukaiset ympäristörikokset lisättäisiin pakollisiksi poissulkemisperusteiksi pykälään 80. Työryhmä esitti, että näillä muutoksilla lisättäisiin hankintayksikön selvittämisvelvollisuutta pakollisten soveltuvuusvaatimusten osalta. Vaatimus voitaisiin toteuttaa tehokkaasti sähköisen hankintamenettelyn avulla, ja ulottaa selvitysvelvoite koskemaan myös toimittajien käyttämiä alihankkijoita. Muutos tukisi myös ympäristörikosten torjuntaa ja harmaan talouden torjuntaa.

Alihankkijan vaihtaminen sopimuskaudella

Hankintasopimuksen tosiasialliset toteuttajat ovat olennainen osa koko hankintamenettelyä. Tästä syystä hankintamenettelyssä on lähtökohtaisesti aina arvioitava sopimuksen toteuttamiseen osallistuvien toimijoiden eli myös alihankkijoiden soveltuvuus. Tällä on suora yhteys siihen, onko alihankkijansa voimavaroihin vedonnut tarjoaja kelpoinen osallistumaan tarjouskilpailuun. Tarjousmenettelyn tai sopimuskauden aikana pätevyyden menettäneen hankintasopimuksen toteuttamiseen osallistuvan yrityksen vaihtaminen toiseen on lähtökohtaisesti merkittävä sopimusmuutos. Sellaista alihankkijaa ei voi vaihtaa, jolla on ollut vaikutusta sopimuksen saamiseen

eli tarjouskilpailun voittamiseen, vaikka tästä mahdollisuudesta olisi määrätty hankintasopimuksessa. Mikäli alihankkijalla ei ole ollut vaikutusta tarjouskilpailun lopputulokseen, on uuden alihankkijan täytettävä alkuperäiset soveltuvuusvaatimukset ja muutos ei saa johtaa hankintasopimuksen olennaiseen muuttamiseen. Lopullisessa tarjouspyynnössä esitettyjä asioita ei lähtökohtaisesti voi muuttaa ja tarjouksessa esiintyneiden tietojen muutosten kohdalla on arvioitava niiden vaikutus hankintamenettelyissä tehtyihin ratkaisuihin. Nyt menettely hankintasopimuksen aikaisista muutoksista on oikeuskäytännön varassa. Hallituksen esityksessä tulisi nostaa esiin, että pakolliset poissulkemisperusteet koskevat koko hankinnan elinkaarta.

Elinkaarikustannusten käyttöä kehitettävä

HILMI-työryhmä suositteli elinkaarikustannusten käytön kehittämistä ja sen hyödyntämistä hankinnoissa ”best effort”-tyyppisesti aina kun se olisi tarkoituksenmukaista esim. merkittävimpien tuoteryhmien osalta. Elinkaarikustannuksista säädetään hankintadirektiivin 68 artiklassa ja hankintalain 95 §:ssä. Tällä hetkellä elinkaarikustannusten laskemiselle ei ole yhdenmukaisia laskentaperusteita ja kriteereitä. Elinkaarikustannuslaskelman laskentaa tulisikin kehittää, valitaan malliksi sitten mikä tahansa malli. Tällä hetkellä hankintojen ympäristövaikutuksista on vain vähän tutkimustietoa. Lisätietoa tarvitaan, jotta elinkaarikustannusten käyttöönottoa ja laskentamalleja voidaan parantaa. Olisi suositeltavaa, että tulevaisuudessa myös ulkoisvaikutukset voitaisiin ottaa mukaan. Tällä hetkellä ulkoisvaikutukset ovat elinkaarikustannuksissa mukana lähinnä liikenteen osalta. Sitä mukaa, kun tieto ympäristöystävällisistä toimintamalleista lisääntyy, tulisi niiden olla helposti toteutettavissa hankintaprosesseissa.

Työryhmä esitti, että hankintayksiköille asetetaan muussa julkisten varojen käyttöä koskevassa lainsäädännössä (kuten kuntalaissa) velvollisuus laatia ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin tuoteryhmiin kuuluville hankinnoille selkeä budjetti, jossa lasketaan hankinnan elinkaarikustannus, joka otetaan huomioon hankinnan suunnitteluvaiheessa ja mahdollisuuksien mukaan myös kilpailutuksessa.

Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia olisi tarpeen muuttaa siten, että myös nämä työryhmän johtopäätökset ja suositukset tulisi huomioiduksi hankintadirektiivien mahdollistamalla tavalla.

Muita huomioita

Huomio (1): Hallituksen esityksessä s. 8 todetaan, että ”Hankintalaissa on säädetty hiilijalanjäljen huomioimisesta julkisissa hankinnoissa. Kansallisen sääntelyn taustalla on EU:n hankintadirektiivin (2014/24/EU) säännös, joka velvoittaa hankintayksikköä huomioimaan ympäristö- ja muut kestävyysnäkökohdat 69 artiklan 3 kohdan mukaisesti.--”

Tutkijaryhmän näkemyksen mukaan, ko. hankintadirektiivin säännös ei varsinaisesti vaadi hiilijalanjäljen huomioimista hankinnoissa, vaan koskee vain hankintadirektiivin 18(2) artiklan rikkomuksia ja niitäkin vain, jos tarjous on poikkeuksellisen alhainen rikkomusten vuoksi. Kappaleen aloittava lause ”Hankintalaissa on säädetty hiilijalanjäljen huomioimisesta julkisissa hankinnoissa” on näin ollen mielestämme harhaanjohtava.

”--Kyseessä on velvollisuus hylätä tarjous, jos se on poikkeuksellisen alhainen siksi, että se rikkoo hankintadirektiivin 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja, ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita. Hankintalaissa tämä velvoite on sisällytetty 96 §:n toiseen momenttiin. Tarjousta ei kuitenkaan ole velvollisuutta hylätä automaattisesti ympäristörikkomuksen perusteella vaan ainoastaan silloin, jos tarjous on hinnaltaan poikkeuksellisen alhainen rikkomuksen vuoksi.”

Esitämme tiukennusta viimeksi mainittuun rajoitukseen. Olisi parempi, jos tarjous tulisi hylätä automaattisesti ko. rikkomusten perusteella. Eli hankintalain 96 §:n 2 momenttia tulisi muuttaa, ehdotus alla:

Voimassa oleva 96.2 §: Hankintayksikkö voi hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan tai kustannuksiltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen, jos tarjoajan antama selvitys ja muu toimitettu näyttö ei tyydyttävästi selitä tarjottujen hintojen tai kustannusten alhaista tasoa. Hankintayksikön on hylättävä tarjous, jos tarjouksen poikkeuksellisen alhainen hinta tai kustannukset johtuvat 81 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden laiminlyömisestä.

Ehdotus uudeksi 96.2 §:ksi: Hankintayksikkö voi hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan tai kustannuksiltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen, jos tarjoajan antama selvitys ja muu toimitettu näyttö ei tyydyttävästi selitä tarjottujen hintojen tai kustannusten alhaista tasoa. Hankintayksikön on hylättävä tarjous, jos 81 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja velvoitteita on laiminlyöty ja hankintayksikkö voi näyttää sen toteen.

Tällöin 81 §:n 1 momentin 5 kohdassa (hankintadirektiivin 18(2) artiklassa) tarkoitettut rikkomukset muodostaisivat tosiasiaassa pakollisen poissulkemisperusteen, joka johdonmukaisuuden vuoksi voitaisiin siirtää pykälään 80. Tämä vahvistaisi edelleen ympäristö- ja muiden kestävyysnäkökohtien huomioimista hankinnoissa.

Huomio (2): Hallituksen esityksessä sivulla 9 on lause: ”Työryhmä suositteli, että velvoite huomioida (olemassa olevaa sääntelyä vieläkin vahvemmin) ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat nostetaan nimenomaisesti hankintalain tavoitteisiin, 2 §:n 1 momenttiin, lain muiden tavoitteiden rinnalle. Muutoksella haluttu vahvistaa ympäristönäkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia.”

Mielestämme suluissa olevat sanat eivät kuulu tähän lauseeseen ja ne pitäisi poistaa.

Lopuksi

Hankkeen tutkimustuloksia on hyödynnetty hallituksen esityksessä ansiokkaasti, paikoitellen jopa sellaisenaan. Katsomme, että nyt lausunnoilla oleva hallituksen esitys on kokonaisuutena kannatettava ja edistää vihreää siirtymää kohti ympäristöystävällisempiä hankintoja.

Helsingissä 22.4.2022

Tutkimushankkeen tutkijat

Katariina Alhola

Harri Kalimo

Sanna Lehtinen

Mirella Miettinen

Jarkko Pesu

Lisätietoja tutkimushankkeen johtaja Harri Kalimo puh. +32 498 97 47 07, harri.kalimo(at)uef.fi

Sanna Lehtinen
HILMI-hankkeen tutkijaryhmä