Katriina Alhola, erikoistutkija

15.11.2022

Drno SYKE/2022/2145-1

Eduskunnan talousvaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö 2.11.2022, Drno HE 115/2022

Asiantuntijalausuntopyyntö: HE 115/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta lausua talousvaliokunnalle yllä mainitussa asiassa. Lausunnossa kiinnitämme huomiota niihin muutosehdotuksiin, jotka koskevat ympäristönäkökohtien ja -vaikutusten huomioimista ja vahvistamista hankinnoissa. Lopuksi otamme myös kantaa esitettyyn muutokseen poissulkemisperusteiden laajentamisesta.

Lausumme seuraavaa:

Hankintojen ympäristönäkökohtien huomioiminen lain tavoitteisiin

Hankintalain tavoitteena on toteuttaa ympäristölle kestäviä hankintoja. Katsomme, että ympäristönäkökohtien huomioiminen hankinnoissa tapahtuisi tehokkaammin, mikäli se olisi hankintalaissa aiempaa velvoittavampaa. Siksi on tärkeää, että ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat nostetaan hankintalain tavoitteisiin, 2 §:n 1 momenttiin, lain muiden tavoitteiden rinnalle. Näin ollen pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä korostettaisiin julkisten hankintojen toteuttamista muiden tavoitteiden lisäksi ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla. Tämä vahvistaa ympäristönäkökohtien huomioimista ja pienentää hankintojen ympäristövaikutuksia erityisesti sellaisissa hankinnoissa, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia ja joihin on markkinoilla olemassa tai kehitettävissä kustannustehokkaita ratkaisuja. Samaan aikaan tulee huolehtia hankintayksiköiden riittävästä neuvonnasta, opastuksesta ja kannustuksesta.

Kiinnitämme huomiota siihen, että HILMI-hanketyöryhmä on tunnistanut monia kansainvälisiä esimerkkejä maista, joiden lainsäädäntö on vahvistanut velvoittavuutta ja toteuttanut toimenpiteitä ympäristönäkökohtien huomioimiselle hankinnoissa.[i]

Ekologinen kestävyys on osa hankinnan laatua

Kannatamme muutosehdotusta, jonka mukaan laadun merkitys tarjousten valintaperusteena korostuu, ja kokonaistaloudellisuuden laatuvaatimuksiksi voidaan entistä paremmin sisällyttää hankinnan ekologisia ja sosiaalisia näkökohtia (93 §). Pidämme tärkeänä velvollisuutta perustella hankintapäätöksessä, miten

hankintayksikkö on ottanut laadun huomioon (123 §). Perusteluvelvoite kannustaa hankintayksiköitä hankintojen ympäristönäkökohtien selvittämiseen ja tuoteryhmien olemassa olevan ympäristövaikutustiedon hyödyntämiseen.

Pidämme hyvänä, että ekologinen kestävyys tulkitaan hankintalaissa laajasti. Ekologinen kestävyys voi tarkoittaa esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjä (hankinnan hiilijalanjälki), kiertotalousominaisuuksia, monimuotoisuutta sekä terveydelle ja ympäristölle haitallisia aineita. Se voi liittyä hankinnan kohteen elinkaareen ja sisältää esimerkiksi tuotannon, käyttövaiheen ja loppukäytön ympäristövaikutuksia.

Ympäristönäkökohtien käytöllä laadun osatekijänä voi olla merkitystä kestävien ratkaisujen ja cleantech -markkinoiden vauhdittamisessa. Oikealla tavalla laaditut hankintakriteerit tarjoavat myös referenssimahdollisuuksia suomalaisten yritysten ympäristöystävällisille tuotteille ja palveluille.[ii] Vaikutuksen suuruuteen vaikuttaa, miten suuren painoarvon ympäristönäkökulma laadun osatekijänä saa.[iii]

Markkinavuoropuhelulla varmistetaan tarjousten riittävä määrä

Hankintojen ympäristönäkökohdat voidaan huomioida kilpailutuksen eri vaiheissa. Lainsäädäntö ei kuitenkaan aseta velvoitteita hankintojen ominaisuuksille vaan ne määrittelee hankintayksikkö. On myös hankintayksikön etu tuottaa laadukkaita julkisia palveluja hankkimalla kestävästi.

Ekologisen kestävyyden huomioiminen tarjouspyynnön teknisinä vaatimuksina tai kokonaistaloudellisuuden osana edellyttää, että hankintayksiköllä on käytössään riittävä tieto hankinnan kohteen ympäristöominaisuuksista. Hankintalaki (65 §) toteaa, että ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan.

Markkinakartoitus voi toteutua monella tavalla, esim. markkinavuoropuhelun avulla. Markkinavuoropuhelu on toimiva keino asettaa laadun osatekijät (ml. ekologinen kestävyys) sellaiselle tasolle, joka takaa riittävän määrän tarjouksia kilpailun syntymiseksi.[iv] Markkinoiden informointi on mahdollista toteuttaa myös ennakoivasti, jolloin toimittajilla on aikaa valmistautua asteittain tiukentuviin ympäristövaatimuksiin, kuten vapaaehtoisissa green deal -sopimuksissa toimitaan.[v]

Hankintalain muutokset oletettavasti vauhdittavat ympäristöasioiden nostamista esiin markkinavuoropuhelussa, ja siten parantavat kestäviä ratkaisuja tuottavien yritysten kilpailuasemaa ja motivaatiota osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin.

Elinkaarikustannukset hankinnan valmistelun ja kilpailutuksen perustaksi

Pidämme hyvänä sitä, että hankintayksikkö voi käyttää hankinnan kustannusten arvioimisen ja tarjousten vertailun perusteena elinkaarikustannuksia. Tapaustarkastelut osoittavat, että ympäristönäkökohtien huomioiminen ei lähtökohtaisesti kasvata hankinnan kokonaiskustannuksia. Elinkaarikustannusten huomioiminen tekee kestävistä hankinnoista hinnaltaan kilpailukykyisiä erityisesti silloin, kun hankinnalla saadaan aikaan energiatehokkuusparannus, käyttöasteen nousu, pienemmät huoltokustannukset ja pidempi elinkaari, tai edistetään tuotteiden ja materiaalien uusiokäyttöä.[vi] Pelkän hankintahetken kustannuksen sijaan hankinnan ja investoinnin kustannuksia ja hyötyjä tulee tarkastella niiden oletetun elinkaaren ajalta.

Elinkaarikustannusten huomioimisesta säädetään hankintalain 95 §:ssä. Elinkaarikustannuslaskentaa käyttämällä hankintayksikön on mahdollista huomioida myös hankinnan ulkoisvaikutusten kustannukset ja sisällyttää ne hankinnan kokonaishintaan. Hankintalain mahdollistaman elinkaarikustannusten käytön tueksi tarvitaan sellaisten laskentamenetelmien kehittämistä, jotka mahdollistavat tarjousten tasapuolisen vertailun elinkaarikustannuksiin perustuen. Huomioitavaa on, että elinkaarikustannuslaskentamenetelmän

puuttuessa on kuitenkin mahdollista hyödyntää tuotteiden elinkaaritietoa hankinnan suunnittelussa, ja kohdentaa ympäristökriteerit sellaisiin näkökulmiin, esim. energiatehokkuus, joiden avulla säästetään sekä päästöjä että euroja.

Hankintalain muutosehdotukset kannustavat tuotteiden koko elinkaaren aikaisen tiedon käyttöön ja elinkaarikustannusten arviointiin. Hankintojen ympäristövaikutusten arvioinnin työkaluja ja mittaamisen menetelmiä kehitetään mm. KEINO-osaamiskeskuksessa ja yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa.[vii] On tärkeää, että olemassa oleva vaikutustieto kytketään mukaan hankintojen päätöksentekoon.

Ympäristönäkökulmat voidaan ottaa kustannustehokkaasti huomioon hankinnoissa

Hankintalakiin esitetyt ekologisen kestävyyden vahvistamista koskevat muutokset voidaan toteuttaa hankinnoissa kustannustehokkaasti, mm. edellä mainittujen markkinakartoituksen ja elinkaarikustannuslaskennan avulla. Lisäksi hankintayksiköillä on tukenaan kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskus KEINO, jonka toiminta on tutkimusten mukaan ollut vaikuttavaa.[viii, ix] KEINOn lisäksi kansallinen Hankinta Suomi -strategia ja sen teemaryhmät tarjoavat tukea. Hallituksen esityksessä hankintalain muutoksen tavoite on linjassa Hankinta Suomi -strategian asettaman ekologisten hankintojen tavoitteiden kanssa.

Suomi tähtää hiilineutraaliuteen vuonna 2035 ja usealla kunnalla ja organisaatiolla on tätäkin tiukempia hiilineutraaliustavoitteita. Hankinnoilla voidaan kohtuullisin kustannuksin ja kilpailukykyisin ratkaisuin saada aikaan päästövähennyksiä kunnissa ja siten edistää ilmasto- ja resurssitehokkuustavoitteita, joiden toteutus muilla toimenpiteillä voisi tulla kalliimmaksi. Hankintojen kustannustehokkuutta tarkasteltaessa ei tulisi verrata ainoastaan hankintaan käytettyjä panoksia ja saatuja tuotoksia, vaan hankinnan elinkaarikustannuksia ja hankinnoilla saavutettavaa hyötyjä ja vaikutuksia laajemmin yhteiskunnassa.

Lainvoimainen tuomio ympäristörikoksista pakolliseksi poissulkemisperusteeksi

Kannatamme HILMI-hanketyöryhmän esittämää muutosehdotusta, jossa hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan lainvoimainen tuomio eräistä ympäristörikoksista olisi pakollinen peruste tarjoajan poissulkemiseksi (80 §). Lisäksi tulisi selkeyttää hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia alihankkijoiden poissulkemisesta silloin, kun näihin voidaan soveltaa pakollisia poissulkemisperusteita.

Johtopäätökset

Ilmastonmuutos, luonnonvarojen ylikulutus ja luontokato kiihtyvät, ja korjaavilla toimenpiteillä on kiire. Kehityksen kääntämiseksi tarvitaan monia tehokkaita toimia. Julkisilla hankinnoilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia.[x,xi] Siksi niitä myös pidetään tärkeänä ohjauskeinona vaikuttaa tuotekehitykseen, ekologisesti kestävien tuotteiden ja palveluiden referenssien syntymiseen ja markkinoiden volyymiin. Hankintojen ympäristökriteerien kautta voidaan vähentää konkreettisella tavalla ympäristöongelmien vaikutuksia ja luoda niihin uusia ratkaisumalleja.[xii] Mahdollisuuksista on kuitenkin käytetty vasta pieni osa, ja lakiin ehdotetut muutokset voivat huomattavasti parantaa julkisten hankintojen vaikuttavuutta ympäristöongelmien ratkaisussa.

Suomi on sitoutunut toteuttamaan kansainväliset ympäristötavoitteet, kuten Pariisin sopimuksessa solmitut ilmastotavoitteet ja EU:n kiertotaloustavoitteet. Julkisen sektorin tulee olla edelläkävijä näiden tavoitteiden edistäjänä. Näkemyksemme mukaan ehdotetut hankintalain muutokset edistävät tätä tavoitetta ja tukevat muita vihreän siirtymän ohjauskeinoja, kuten esimerkiksi ekotuotesuunnittelua ja

energiatehokkuusvaatimuksia sekä sektorikohtaista sääntelyä liittyen vähähiiliseen rakentamiseen ja vähäpäästöiseen liikenteeseen.

Katsomme, että edellä käsitellyt hallituksen esityksen hankintalain muutokset ovat kannatettavia. Ne edistävät vaikutustiedon käyttöönottoa hankintojen päätöksenteossa ja tiedolla johtamisessa, ja kokonaisuudessaan parantavat hankintalain mahdollisuuksia tehdä kestäviä hankintoja.

Helsingissä 15.11.2022

Muistion laati erikoistutkija Katriina Alhola. Valmisteluun osallistuivat kehittämispäällikkö Ari Nissinen sekä SYKEn Kulutuksen ja tuotannon keskuksen johtaja Jyri Seppälä.

Lisätietoja antaa Katriina Alhola: katriina.alhola@syke.fi , puh. 029 525 1065

Viitteet:

[i] Kalimo, H., Miettinen, M., Pesu, J., Alhola, K., Nissinen, A., Heinonen, T., Suikkanen, J., Virolainen, V-M., Soukka, R., Kivistö, T., Kasurinen, H., Jansson, M., Mateo, E. & Ünekbas, S. 2021. Hiili- ja ympäristöjalanjälki julkisissa hankinnoissa – Lainsäädäntö ja mittaaminen (HILMI). Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. VNK julkaisuja.

[ii] Alhola, K., Saramäki, K., Manninen Kaisa, Lehtoranta, S, Judl Jáchym, Pursimo, J., Linjama J., Pietiläinen O-P. , Huuhtanen, J. & Tainio, P. 2016. Cleantech julkisissa hankinnoissa - Cleantech Hankintamappi -hankkeen loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10

[iii] Esimerkiksi Tanskassa ympäristömerkittyjen tuotteiden markkinat ovat vahvistuneet julkisten hankintojen vaikutuksesta; Weisdorf, 2020. https://um.fi/edustustojen-raportit/-/asset_publisher/W41AhLdTjdag/content/tanska-panostaa-vihreyteen-julkisissa-hankinnoissa/384951

[iv] Valovirta, V., Pihlajamaa, M., Alhola, K., Kuusniemi-Laine, A., Lehdonvirta, H., Nissinen, A. & Raappana, P. 2022. Kestävien ja innovatiivisten hankintojen riskien jakaminen. VNK raportteja 36/2022.

[v] KEINO 2022. Hankintojen green deal -sopimukset

[vi] KEINO Hankintaesimerkit

[vii] esim. Hankintapulssi https://www.hansel.fi/hankintapulssi/ ; Valtiokonttorin hiilijalanjälki-datapankki

[viii] Berg, A., Alhola, K., Peltomaa, J. & Tietari, S.. 2022. Developing together - The Finnish way of promoting sustainable public procurement. Journal of Public Procurement, 22:4 https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JOPP-11-2021-0072/full/html

[ix] Ruokonen, H., Laasonen, V., Lähteenmäki-Smith, K., Latva-Rasku, H. & Ranta, T. 2021. Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskuksen (KEINO) arviointi, TEM.

[x] Nissinen A. & Savolainen, H. (toim.) 2019. Julkisten hankintojen ja kotitalouksien kulutuksen hiilijalanjälki ja luonnonvarojen käyttö - ENVIMAT-mallinnuksen tuloksia. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 15/2019.

[xi] Siiskonen S-T., Alhola, K. & Nissinen, A. 2022. Vähähiiliset julkiset hankinnat – Keinoja ja mahdollisuuksia päästövähennyksiin. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 29/2022.

[xii] OECD. Public procurement for sustainable and inclusive growth. https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf