Eduskunnan talousvaliokunnalle Dnro HE 115/2022

15.11.2022

Lausuntopyyntönne: HE 115/2022 vp, 02.11.2022

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

Pyydettynä lausuntona HILMI-hankkeen tutkijaryhmä esittää seuraavaa.

1 JOHDANTO

HILMI-hankkeen tutkijaryhmä kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi 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.

2 LAKIMUUTOKSET JA HALLITUKSEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN

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. Tutkijaryhmä toteaa, että lainsäädäntöä ja taloudellisia ohjauskeinoja tarvitaan, jotta ympäristölle aiheutuvat ulkoiskustannukset saadaan sisällytettyä yritysten maksamiin kustannuksiin. Tutkimuksen tuloksena oli useita suosituksia ympäristönäkökulmien sisällyttämisestä hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Osa suosituksista tulisi toteuttaa muutoksina hankintalakiin, osa kohdistaa eri erityislainsäädännön osiin ja osa tavoitteista on saavutettavissa parhaiten pehmeillä ohjauskeinoilla. On tärkeää, että jatkossa hankintayksikköjä tuetaan, kannustetaan ja velvoitetaan huomioimaan ympäristönäkökohdat hankintaprosesseissaan myös lainsäädännön ohjaamana. Hallituksen esityksessä todetaan, että ekologista, sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä koskevalla muutoksella halutaan vahvistaa tätä tavoitetta.

On mielestämme tärkeää, että hankintalakia koskevaan hallituksen esitykseen on nyt ensimmäistä kertaa nostettu myös ympäristövaikutusten arviointi ja huomioitu, että hankinnoilla ja hankintalainsäädännöllä on myös ympäristövaikutuksia.

3 YMPÄRISTÖNÄKÖKOHTIEN NOSTAMINEN LAIN 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, sen eri vaiheissa. Tämä korostaa paitsi oikeudellista, myös poliittista tukea ympäristönäkökohdille, mikä on tärkeää käytännössä, kun hankintayksiköt laativat strategioita ja ohjeistuksia ostoprosesseille myös kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Työryhmä pitää termiä ekologinen kestävyys onnistuneena valintana kuvaamaan ympäristöystävällisyyttä.

Ekologinen kestävyys voidaan ottaa lakimuutoksen myötä huomioon hankintayksikön itse määrittelemällä tavalla niin hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksissa, vertailuperusteissa kuin sopimusehdoissa.

Ekologinen kestävyys tarkoittaa laajasti mm. ilmasto- ja ympäristönäkökohtien huomioimista hankintakriteereissä, hiili- ja ympäristöjalanjäljen huomioimista, kiertotalouden edistämistä ja fossiilisen energian käytön minimoimista tuotteiden valmistamisessa ja käytössä.

Hankintalaki ja muu sitä tukeva lainsäädäntö ei tähän mennessä ole selkeästi ohjannut tai kannustanut ilmasto- ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseen julkisissa hankinnoissa. Hallituksen esitys on tärkeä muutos ja tukee osaltaan yhteiskunnan vihreää siirtymää.

Ekologisen kestävyyden nostaminen lain tavoitteisiin sitoo myös kansainväliset ilmastosopimukset osaksi lainsäädäntökehikkoa. Toistaiseksi kansainväliset ympäristösopimukset eivät ole suoranaisesti velvoittaneet kuntia, vaikka niiden hankintavolyymi on merkittävä.

Ilmasto- ja ympäristönäkökohtien huomioiminen ja niihin liittyvien kriteerien korostaminen muiden laatukriteerien ohella, mukaan lukien hankintayksiköille asetettava velvollisuus perustella hankintapäätöksessä laadun huomioon ottaminen, voi synnyttää positiivisia vaikutuksia yritysten toimintaan, kun erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailuissa paranevat, kuten hallituksen esityksessä on sivulla 17 tuotu esiin. Kun hankintayksiköt alkavat yhä enemmän painottaa ympäristönäkökohtia hankinnoissaan, ympäristöystävällisten tuotteiden ja palveluiden hankinnat eli kysyntä, ja sen myötä tarjonta, lisääntyvät, mikä johtaa positiivisiin ympäristövaikutuksiin. Kuten hallituksen esityksessä sivulla 20 todetaan, vaikutuksen merkittävyys riippuu siitä, miten paljon hankintayksiköt painottavat ympäristönäkökohtia hankintapäätöksissään. Ympäristönäkökohtien nostaminen lain tavoitteisiin voi tukea merkittävästi tätä muutosprosessia hankintayksiköiden tasolla.

HILMIn tutkijaryhmän mielestä on hyvä, että hankintaa koskevassa päätöksessä (123 §) on kerrottava, kuinka hankinnassa on huomioitu laatuun liittyvät vaatimukset, koska ehdotettu lisäys tukee hankintayksiköiden tietoisuuden lisäämistä laatuvaatimusten (ml. ympäristönäkökohdat) huomioimisen tärkeydestä.

4 YMPÄRISTÖRIKOSTEN NOSTAMINEN PAKOLLISEKSI POISSULKEMISPERUSTEEKSI

HILMI-hankkeen 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 näin lisättäisiin hankintayksikön selvittämisvelvollisuutta pakollisten soveltuvuusvaatimusten osalta. Muutos on otettu mukaan hallituksen esitykseen. Vaatimus on toteutettavissa tehokkaasti sähköisen hankintamenettelyn avulla ja voidaan tätä kautta osittain automatisoida.

Selvitysmahdollisuuden laajentaminen myös alihankkijoihin selkeyttää nykyistä lainsäädäntöä ja antaa hankintayksiköille mahdollisuuden edellyttää tarjoajaa korvaamaan ympäristörikoksiin syyllistynyt alihankkija ja varmistaa näin myös oman toimitusketjunsa ekologinen kestävyys. Laki ohjaa, mutta ei pakota, ja säilyttää hankintayksiköllä harkintavallan käyttää tarkistamisoikeuttaan. Lakimuutos lisää sekä hankintayksiköiden että tarjoajien kiinnostusta ympäristönäkökulmien huomioimiseen toiminnassaan ja hankintaprosesseissaan. Muutos tukee myös laajemmin ympäristörikosten torjuntaa ja harmaan talouden torjuntaa.

5 ELINKAARIKUSTANNUSTEN KÄYTTÖ JA KEHITTÄMINEN HANKINNOISSA

HILMI-työryhmä suositteli elinkaarikustannusten käytön kehittämistä ja sen hyödyntämistä hankinnoissa *”best effort”*-tyyppisesti aina kun se on tarkoituksenmukaista esim. merkittävimpien tuoteryhmien osalta. Elinkaarikustannuksista säädetään hankintadirektiivin 68 artiklassa ja hankintalain 95 §:ssä. Tällä hetkellä elinkaarikustannusten laskemiselle ei ole yhdenmukaisia laskentaperusteita ja kriteereitä. Elinkaarikustannusten laskentaa tulisikin kehittää, valitaan malliksi sitten mikä tahansa vaihtoehto. Hankintojen ympäristövaikutuksista on ylipäätään vain vähän tutkimustietoa. Lisätietoa tarvitaan, jotta elinkaarikustannusten käyttöä voidaan kehittää ja laskentamalleja voidaan parantaa. Olisi suositeltavaa, että tulevaisuudessa myös ulkoisvaikutukset voitaisiin ottaa mukaan laskelmiin. Tällä hetkellä ulkoisvaikutukset ovat elinkaarikustannuksissa mukana lähinnä liikenteen osalta. Laskentamallien tulee olla helposti käytettävissä hankintaprosesseissa, ja hankintayksiköiden koulutukseen ja resursseihin tulee panostaa.

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

6 MUITA HUOMIOITA

Poikkeuksellisen alhaisten tarjousten osalta HILMIn tutkijaryhmä esittää tiukennusta tarjousten poissulkemiseen. Hallituksen esityksessä sivulla 8 luvun *2.3. Hiilijalanjälki hankinnoissa* toisessa kappaleessa todetaan:

”--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: 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) tarkoitetut rikkomukset muodostaisivat tosiasiassa pakollisen poissulkemisperusteen, joka johdonmukaisuuden vuoksi voitaisiin siirtää pykälään 80. Tämä vahvistaisi edelleen ympäristö- ja muiden kestävyysnäkökohtien huomioimista hankinnoissa.

Huomautamme myös, että hankintadirektiivin (2014/24/EU) artikla 69(3) (ja hankintalain 96.2 §) koskee myös muita kestävyysnäkökohtia kuin ympäristönäkökohtia, joten hallituksen esityksessä on hieman harhaanjohtavaa puhua vain ympäristörikkomuksista (kursivoitu yllä lainatussa tekstissä). Toistamme myös hallituksen esityksen luonnokseen antamassamme lausunnossa esitetyn huomautuksen, että 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. Hallituksen esityksessä sivulla 8 tätä asiaa käsittelevän kappaleen aloittava lause ”Hankintalaissa on säädetty hiilijalanjäljen huomioimisesta julkisissa hankinnoissa” ei näin ollen ole mielestämme täysin vastaa todellisuutta.

7 LOPUKSI

Hankintalaissa laadun merkitys hankinnoissa korostuu HE:n myötä. On tärkeää, että lainsäädäntöhankkeet sidotaan osaksi tutkimusta ja laajempaa oikeudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Olemme erittäin tyytyväisiä, että hankkeemme tutkimustuloksia on voitu hyödyntää hallituksen esityksessä laajalti, paikoitellen jopa sellaisenaan. Katsomme, että nyt lausunnoilla oleva hallituksen esitys on kokonaisuutena kannatettava ja edistää vihreää siirtymää ja ympäristöystävällisempiä hankintoja.

Helsingissä 15. päivänä marraskuuta 2022

HILMI-hankkeen tutkijat

Katriina Alhola
Harri Kalimo
Sanna Lehtinen
Mirella Miettinen

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

LAATI Sanna Lehtinen