

# Vesihuoltoalan hankintojen erityiskysymyksiä, ympäristönäkökohdat hankinnoissa

Markus Ukkola

Suomen Vesiyhdistys ry:n Vesihuoltojaoston syysseminaari  
2.11.2011



TVÖ- JA ELINKEINMINISTERIO  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

1

## Hankinnat ja CE-merkintä

- Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-489/06, komissio vs. Kreikka
- Kreikassa tietyt sairaalat olivat hylänneet lääkinällisiä laitteita koskeneessa tarjouskilpailussa tarjouksia kansanterveyteen liittyvillä perusteilla, vaikka laitteet oli varustettu CE-merkinnällä
- Komissio vei menettelyn unionin tuomioistuimeen
- Hankintayksikön, joka on järjestänyt tarjouskilpailun CE-merkinnällä varustettujen lääkinällisten laitteiden hankkimiseksi, ei voi kansanterveyteen liittyvistä syistä hylätä tarjottuja tarvikkeita.
- Jos hankintayksikkö katsoo, että tarjotut CE-merkinnällä varustetut laitteet voivat aiheuttaa vaaraa kansanterveydelle, sen on tehtävä ilmoitus tästä toimivaltaiselle elimelle mainitun suojamenettelyn toteuttamiseksi
- Samat periaatteet todettu ratkaisussa C-6/05, Medpac-Kazantzidis



TVÖ- JA ELINKEINMINISTERIO  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

2

## Hankintalainsäädännön tavoitteet

- Hankintalainsäädännössä perinteisesti kaksi tavoitetta
  - Julkisten varojen tehokas käyttö
  - EU:n sisämarkkinoiden luominen ja kehittäminen (yhteisönäkökulma)
- Hankintalain uudistuksissa tuotu esiin uusia tavoitteita
  - Ympäristönäkökohdat
  - Sosiaaliset näkökohdat
  - Eettiset näkökohdat
  - Innovaatiot ja teollisuuspolitiikka



## Julkinen ostaja voi vaikuttaa

- Suomen julkisten hankintojen arvo noin 22 mrd/vuosi
  - n. 15% bkt:stä
  - Ohjaamalla tätä ostovoimaa ympäristöystävällisempiin hankintoihin voidaan myös auttaa markkinoiden ohjaamisessa ympäristöystävällisempien tuotteiden suuntaan
- Lainsäädäntö kannustaa ympäristönäkökulman huomioimiseen
  - Erityisalojen hankintalaki (349/2007) 2 : "Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina *ympäristönäkökohdat huomioon ottaen*."
- Euroopan neuvosto tilasi selvityksen ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta 7 parhaasta jäsenvaltiosta (UK, DK, FI, NL, AU, DE, SE)
  - 45 %:ssa arvolla mitattuna ja 55 %:ssa sopimuksen määrissä mitattuna otettu huomioon ympäristönäkökohdat ajalla 2006-2007



## Julkinen ostaja voi vaikuttaa

- Ympäristöystävällisillä hankinnoilla vähennetään hankintojen aiheuttamia negatiivisia ympäristövaikutuksia
- Vaikutus innovaatioihin ja markkinoiden painopistealueisiin
  - Uusien tavoitteiden keskinäinen suhde: ympäristö-, sosiaali- sekä innovaatiopolitiikan tavoitteet.
- Julkisen sektorin toimiminen esimerkkinä yksityiselle sektorille
- Myös taloudellista hyötyä
  - Pienempi energiankulutus
  - Resurssit riittävät pidempään
  - Pienemmät jätemaksut



## Julkiset hankinnat ja kestävä kehitys

- Miten ympäristötavoitteet suhtautuvat julkisten hankintojen sääntelyn perinteisiin tavoitteisiin kuten julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön ja EU-tasolla sisämarkkinoiden luomiseen ja edistämiseen?
- Ympäristöystävälliset hankinnat eivät kuitenkaan välttämättä tarkoita kalliimpaa hintaa tai ole muutoin ristiriidassa edellä mainittujen tavoitteiden kanssa
  - Elinkaarikustannusmalli: arvioidaan hankittavasta tavarasta tai palvelusta aiheutuvat kokonaiskustannukset hankkivalle organisaatiolle
  - Tehokas hankintatoimi: ympäristönäkökohtien huomioiminen tarkoittaa myös resurssitehokkuutta, arvioidaan todellista hankintatarvetta
  - Ympäristönäkökohtien huomioimisella voidaan tarjota virikkeitä sisämarkkinoille



## Toimintaohjelma (KeHa) kestävien hankintojen edistämiseksi

- YM ja KTM asettivat helmikuussa 2007 työryhmän valmistelemaan ehdotusta vuoden 2007 aikana
- Puheenjohtaja Vesa Haapamäki, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri
- Toimintasuunnitelmassa
  - arvioidaan nykytilanne;
  - määritellään volyymiltaan ja ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät tuoteryhmät;
  - asetetaan tavoitteita;
  - määritellään keinot miten tavoitteisiin päästään;
  - sovitaan seurannasta ja indikaattoreista.
- Aikataulu
  - Toukokuussa info-seminaari, elokuussa työpaja
  - Luovutus ministereille 13.2.2008, lausuntokierros
  - VNP annettu vuonna 2008



## Komission tiedonanto ympäristöystävällisistä hankinnoista

- 16.7.2008 KOM (2008) 400 lopullinen.
- Tarvetta yhteisön laajuisille kriteereille
  - Merkittävässä roolissa ympäristömerkit
- Tarvetta työkaluille (malleja, ohjeita)
  - Komission GPP Toolkit saatavilla internetin kautta:  
[http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm)
- Kansallisten ympäristöhankintojen strategiat
  - Suomessa Kestävät hankinnat –työryhmän toimintaohjelma
- Tuetaan ympäristöystävällisten hankintojen harmonisoitua kehittämistä ja edistetään virheiden hankintojen poliittista tukea



## Komission tiedonanto ympäristöystävällisistä hankinnoista

- Tiedonantoon liittyy läheisesti komission keväällä 2008 julkistama tietopaketti (GPP Training Toolkit), joka ulottuu oikeudellisista kysymyksistä ja hankintojen organisoimisesta yksityiskohtaisiin tarjouspyyntömalleihin eri kategorioissa
  - Rakennusurakat
  - Toimistopaperi
  - Liikennepalvelut
  - Elintarvikkeet
- Ei juuri erityisaloille ominaisia hankinnan kohteita



## Oikeuskäytäntöä ympäristönäkökohtista hankinnoissa

- EY-tuomioistuimen ratkaisut asioissa C-513/99, Concordia Bus Finland sekä C-448/01, EVN AG ja Wienstrom GmbH vastaan Itävalta
- Concordia: linja-autojen päästöjä voitiin käyttää vertailuperusteina
- Wienstrom: voitiin käyttää vertailuperusteena sähkön hankinnassa uusiutuvien energialähteiden käyttämistä (painoarvo 45 % sallittu)
  - "sellaisen sopimuksentekoperusteen, joka liittyy yksinomaan tarjouspyynnössä vahvistetun vuosikulutusarvion *ylittävään*, uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön määrään, ei voida katsoa liittyvän hankinnan kohteeseen"
- EY-tuomioistuimen ratkaisu asiassa 31/87, Beentjes
  - sopimusehdoissa voitiin edellyttää pitkäaikaistyöttömien työllistämistä
- Ei juuri kotimaista oikeuskäytäntöä



## Ympäristönäkökohdat ja hankintaprosessi

- Ympäristönäkökohtia voidaan ottaa huomioon seuraavissa hankintaprosessin vaiheissa

kelpoisuusehdot

Hankinnan kohteen määrittely/  
tekniset eritelmät

vertailuperusteet

sopimusehdot



TVÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

11

## Ympäristönäkökohdat ja hankintaprosessi

- Vaikka hankintayksiköllä harkintavaltaa ehtojen asettamisessa, jokaiseen vaiheeseen liittyy rajoituksia
- Yleiset rajaukset: ehtojen oltava syrjimättömiä eivätkä ne saa olla liian yleisellä tasolla määriteltyjä
- Liittynän vaatimus (suhteellisuusperiaate):

kelpoisuusehdot

liittyvä toimittajien kykyyn  
suoriutua hankinnasta

Hankinnan kohteen määrittely/  
tekniset eritelmät

liittyvä hankinnan  
kohteeseen

vertailuperusteet

liittyvä hankinnan kohteeseen

sopimusehdot

liittyvä hankintasopimuksen  
toteuttamiseen



TVÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

12

## Esimerkkejä

### kelpoisuusehdot

- toimittajalla tulee olla teknistä kapasiteettia ja pätevyyttä toteuttaa rakennusurakka tarkemmin määritellyllä ympäristöystävällisellä tavalla, vaaditaan lista aiemmista rakennuksista, jotka on rakennettu tällä tavoin (suhteessa hankinnan kohteen määrittelyyn)

### Hankinnan kohteen määrittely

- Uuden rakennuksen sisätilojen lämpötilan oltava välillä 18-22 C talvella ja välillä 26-28 C kesällä.
- Kopiopaperin tulee olla täysin kloorivapaata
- Voidaan käyttää myös ympäristömerkin myöntämisedellytyksiä, esim. EU:n ympäristömerkin myöntämisen kriteerit



## Lisää esimerkkejä

### vertailuperusteet

- energiaa käyttävät laitteet: tarjoukset jotka täyttävät tuoreimmat ENERGY STAR – standardit saavat 10 pistettä (sadasta)
- tuotteet jotka kuluttavat energiaa vähemmän kuin teknisissä eritelmissä on vaadittu saavat enemmän pisteitä seuraavasti: paras (vähiten kuluttava) tarjous saa 10 pistettä ja muut tekniset eritelmit alittavat energiakulutusmäärät suhteellisen osuuden 10 pisteestä

### sopimusehdot

- kopiokoneen huollon toimittaja kerää ja vie pois laitteen käyttökemikaaleista ja varaosista syntyvät jätteet



## Kelpoisuusehdot ja ympäristönäkökohdat

- Erityisalojen Hankintalain 51 :n 2 mom: "Kun kyseessä on rakennusurakan toteuttaminen tai palvelun hankinta, hankintayksikkö voi pyytää, hankinnan kohteen sitä edellyttäessä, ehdokkailta tai tarjoajilta selvityksen siitä, miten ehdokkaan tai tarjoajan järjestelmä täyttää ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset."
- "Ehdokas tai tarjoaja voi osoittaa täyttävänsä ympäristönhoitoa koskevat vaatimukset ympäristöhallintajärjestelmän rekisteröinnillä, asianmukaisella sertifikaatilla tai vaihtoehtoisesti omalla kuvauksellaan toimenpiteistä ympäristönsuojelun varmistamiseksi." (HE 50/2006)
- Kelpoisuus-/soveltavuusehdoilla pyritään varmistamaan, että tarjoajat kykenevät suoriutumaan hankinnasta asetetuilla vaatimuksilla
  - asetetut ympäristötavoitteet eivät välttämättä täyty, mikäli tarjoajilla ei ole kapasiteettia tai osaamista tavoitteiden ajamiseen sopimusta toteutettaessa



## Valmistukseen tai tuotantoon liittyvät ympäristönäkökohdat

- Hankintadirektiivit, kotimainen hankintalaki ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö (Concordia Bus – ratkaisu):
  - Kriteerien tulee liittyä hankinnan kohteeseen
  - Liittyvätkö tuotteen valmistusta sivuavat ympäristönäkökohdat hankinnan kohteeseen?
- Ns. Wienstrom-tapaus: sähkön tuotantoon liittyvät ympäristönäkökohdat voitiin ottaa huomioon hankinnassa
  - Voidaanko tästä vetää yleisempiä johtopäätöksiä; sähköllä ei itsellään ominaisuuksia
- EU:n käsikirja ympäristöystävällisistä hankinnoista: "Koska teknisten eritelmien on aina liityttävä sopimuksen kohteeseen, niihin voidaan sisällyttää vain sellaisia vaatimuksia, jotka liittyvät tuotteen valmistukseen ja vaikuttavat sen ominaisuuksiin, vaikka ne eivät välttämättä ole näkyviä".





## Valmistukseen tai tuotantoon liittyvät ympäristönäkökohdat

- EU:n komission GPP training toolkit: Valmistukseen tai tuotantoon liittyviä kriteereitä voidaan ottaa huomioon, kunhan ne ovat relevantteja määriteltäessä hankinnan kohdetta *elinkaariarvioinnin lähtökohdista*
  - Kriteerit voivat esim. koskea päästöjä ilmaan ja veteen hankinnan kohteen tuotantoprosessin aikana
  - Ei voida asettaa kriteerejä toimittajan yleiselle toiminnalle (joilla ei liityntää tuotteen elinkaaren mihinkään vaiheeseen), esim. vaaditaan toimittajan toimistossa käytettävän kierrätettävää toimistopaperia.
- Etenkin vertailuperusteissa korostuvat myös asetettujen perusteiden *mittavuus* ja kaikissa hankinnan vaiheissa kriteerien täyttymisen *todennettavuus (HUOM! Ympäristömerkit)*
- Edellä mainitut periaatteet on omaksuttu myös komission tiedonannossa ympäristöystävällisistä hankinnoista



## Ympäristömerkit hankkijan apuna

- Hankintayksikön tulee optimaalisessa tapauksessa tuntea hankintalainsäädännön puitteiden ja hankittavan tavaran tai palvelun ominaisuuksien ohella myös hankinnan kohteen ympäristövaikutukset
- Asetettavien kriteerien määrittelyssä ja erityisesti niiden täyttymisen todentamisessa apuna toimivat ympäristömerkit:
  - Erytysalojen hankintalain 41 §:n 1 momentti:  
hankintayksikkö voi käyttää ympäristöominaisuuksia koskevien vaatimusten esittämiseen eurooppalaisessa, monikansallisessa tai muussa ympäristömerkissä olevia yksityiskohtaisia perusteita tai tarvittaessa niiden osia
  - Hankintalain 41 §:n 3 momentti: "Hankintayksikkö voi ilmoittaa, että tietyllä ympäristömerkillä varustetun tuotteen tai palvelun katsotaan täyttävän ympäristöominaisuuksiin liittyvät vaatimukset. Hankintayksikön on kuitenkin hyväksyttävä myös tarjoajan esittämä muu todistus.
  - Ympäristömerkin tulee myös täyttää merkin laatimiseen liittyvät edellytykset, esim. pohjoismainen ja EU:n ympäristömerkit sallittuja



## Internetpohjaisia tietopankkeja ja hankkeita

- Annetaan käytännön instrumentteja, mm. tarjouspyyntömalleja sekä vertailutaulukoita
- Green Labels Purchase (GLP)-hanke: tavoitteena lisätä energiamerkkien käyttöä hankinnoissa  
<http://www.greenlabelspurchase.net/>
- EU:n komission GPP (Green Public Procurement) Training Toolkit: alakohtaisia ohjeita powerpoint-esityksinä:  
[http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm)
- Ruotsin miljöstyvningsrådet – tarjouspyyntömalleja eri tuoteryhmille: <http://www.msr.se/sv/>
- Edellä mainittuja instrumentteja käytettäessä pidettävä mielessä mahdolliset maakohtaiset erot



## Hankkeita (jatkuu)

- Pohjoismaiden ministerineuvoston hanke ympäristökriteerien luomisesta tietyille tuoteryhmille  
Koordinaattorina norjalainen GRIP  
<http://www.grip.no/Innkjop/English/Hoved.htm>
  - 9 tuoteryhmää: mm. lamput ja valaisimet, painotuotteet, kotitalouslaitteet, toimistotarvikkeet, majoituspalvelut
  - Suomesta mukana FCG Efeko Oy
  - Suomessa osoite [www.hymonet.com](http://www.hymonet.com)
- Selvitys EU-jäsenvaltioista  
[http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm)



## Huomioitavaa ympäristöystävällisissä hankinnoissa

- Ympäristönäkökohtien suhde syrjimättömyyden periaatteeseen
  - Ei esimerkiksi saa käyttää kriteerinä kuljetusmatkan pituutta
  - Lähiruoka vs. mahdollisimman lyhyen toimitusketjun elintarvikkeet
  - Avoimuus ja argumentointi jo tarjouspyyntöasiakirjoissa
- Hankinnan eri vaiheiden erot
  - Kelpoisuusehtoja ei saa lähtökohtaisesti käyttää vertailuperusteena, korostuu ympäristönhallintamenettelyjen osalta
- Suunnitelmallisuus ja rohkeus ottaa ympäristönäkökohdat huomioon



## Pakollisia vaatimuksia

- Erityisalojen hankintalaissa ja –direktiiveissä lähtökohtana *mahdollisuus* ottaa huomioon ympäristönäkökohtia
- Jo nyt tiettyjä julkiselle sektorille asetettuja *sisällöllisiä vaatimuksia* ympäristönäkökohtien osalta
- EU-asetus N:o 106/2008 toimistolaitteiden energiatehokkuutta osoittavia merkintöjä koskevasta yhteisön ohjelmasta (*sitoo* keskushallintoviranomaisia)
- Direktiivi 2009/33/EY puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä
- Tulevaisuudessa pakollisia vaatimuksia mm. rakennusten energiatehokkuutta ja ympäristömerkkejä koskien



## Uutisia vihreistä hankinnoista

- Komissio on kesäkuusta 2010 täydentänyt tuoteryhmäkohtaisia ohjeitaan 8 uuteen tuoteryhmään
- Mm. ikkunat, seinäpaneelit, eristeet, tietoihin liittyvät tuotteet, matkapuhelimet.
- Komissio käynnistänyt opastuspalvelun (help desk) ympäristöystävällisille hankinnoille
- Help desk toimii osoitteessa [gpp@biois.com](mailto:gpp@biois.com)
- Tiedusteluja voi esittää englanniksi, ranskaksi tai saksaksi
- Uusia tapausesimerkkejä ympäri Eurooppaa saatavilla
- [http://ec.europa.eu/environment/gpp/case\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_en.htm)
- Kohteina mm. Barcelonan kaupungin puutuotteiden hankinta, Puhdistuspalvelut (Toscana), poliisiunivormuhankinta (Zürich)



## Komission vihreä kirja, KOM (2011) 15 lopullinen

- Pohditaan nykyisten hankintadirektiivien päivittämistä
- Pohdinnan kohteena myös ympäristönäkökohdat
- Kysymyksiä mm. tavoista, joilla ympäristönäkökohtien huomioimista voitaisiin edelleen kehittää
- Pitäisikö muutoksen kohteena olla menettely vai hankinnan sisällön määrittely (vaatimuksia sille, mitä voidaan hankkia)?
- Pitäisikö liittynän vaatimuksesta joustaa? (valtioneuvoston liittäminen)
- Hinnan ja laadullisten vertailuperusteiden suhteeseen puuttuminen (esim. kattoarvo hinnalle tai kattoarvo ympäristönäkökohdille?)
- Tulisiko käytössä olla yhteinen elinkaarilaskentamalli (komission luoma mahdollisesti)?



## Komission vihreä kirja ja erityisalalat

- Vihreässä kirjassa mielenkiintoista argumentaatiota erityisaloista ("yleishyödylliset palvelut" – virhekäännös) ja sääntelyn taustoista
- "Näitä aloja yhdistävät tietyt tekijät: ne ovat kaikki verkkosektoreita, koska ne perustuvat fyysisen tai virtuaalisen verkon (esim. putkistojen, sähköverkkojen, postiverkoston tai rataverkon) käyttöön tai hyödyntävät maantieteellisiä alueita, tavallisesti yksinoikeudella, palvelujen tarjoamiseksi loppukäyttäjille tai mineraalien (öljyn, kaasun, kivihiilen) etsimiseksi ja talteenottamiseksi
- "Näille aloille on ominaista myös se, että niiden toimintoja toteuttavat viranomaisten ohella myös kaupalliset yritykset"
- "Yksi suurimmista syistä siihen, miksi näillä sektoreilla otettiin käyttöön julkisia hankintoja koskevat säännöt, oli niiden markkinoiden suljettu luonne."
- "Markkinoiden toimijoilla oli jäsenvaltioiden myöntämät erityis- tai yksinoikeudet verkkojen toimituksiin, rakentamiseen tai käyttöön kyseessä olevan palvelun tarjoamiseksi. Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen pakollinen soveltaminen julkisiin ja yksityisiin (kaupallisiin) yleishyödyllisiä palveluja tarjoaviin yrityksiin katsottiin tarpeelliseksi, koska kansalliset viranomaiset voivat vaikuttaa näiden yksiköiden käyttäytymiseen monin eri tavoin, kuten myöntämällä niille (tai epäämällä niiltä) erityis- tai yksinoikeudet, pitämällä hallussaan osuuksia niiden pääomasta ja olemalla edustettuina niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimissä."



## Komission vihreä kirja ja erityisalalat

- "Toisin sanoen, koska näillä aloilla ei vallinnut riittävää kilpailupainetta, pidettiin tarpeellisena tehdä yleishyödyllisiä palveluja koskevan direktiivin menettelysääntöjen soveltaminen pakolliseksi sen varmistamiseksi, että alojen toimintoihin liittyvät hankinnat toteutettaisiin läpinäkyvällä ja syrjimättömällä tavalla"
- Vihreä kirja: sittemmin ko. markkinoiden vapauttamista on viety eteenpäin EU:n tai kansallisella tasolla (esim. sähkö ja kaasu, postipalvelut jne.)
- Vihreässä kirjassa tiedustellaan, tarvitaanko EU:n hankintasääntelyä edelleen erityisaloilla
- Voidaanko yksityisten yritysten voitontavoitteluun tähtäävää tai kaupallista ajattelutapaa pitää riittävänä varmistamaan, että yksiköiden hankinnat suoritetaan objektiivisesti ja tasapuolisesti (silloinkin, kun ne toimivat erityis- tai yksinoikeuksin).



# Kiitos

Yhteystiedot:  
Markus Ukkola  
Puh. 010 6047018  
markus.ukkola@tem.fi



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY