



KILPAILUNÄKÖKOHDAT VESIHUOLLOSSA – YHTEENVETO PROJEKTISTA JA SEN TULOKSISTA SUOMEN VESILAITOSYHDISTYKSELLE

Jouni Alanen

Risto Saarinen



HANKKEEN SISÄLTÖ JA TARKOITUS

- ✎ Asianajotoimisto Roihu Oy on laatinut Suomen Vesilaitosyhdistyksen ry:n (VVY) toimeksiannosta oppaan ja sitä tukevan juridisen selvityksen kuntien vesihuoltolaitosten yhteistyön edistämisestä. Hanketta on rahoittanut Vesihuoltolaitosten kehittämisrahasto. Seuraavassa esitellään hankkeen keskeinen sisältö ja tulokset.
- ✎ Opas ja selvitys perustuvat Suomen Vesilaitosyhdistys ry:n käynnistämään hankkeeseen vesihuollon operoinnin kilpailunäkökohdista (tässä muistiossa oppaasta ja selvityksestä käytetään yhdessä nimitystä ”opas”).
- ✎ Oppaassa annetaan käytännönläheiset ohjeet, joita hyödyntämällä voidaan turvallisesti kilpailunäkökohdat huomioiden edistää vesihuoltolaitosten välistä yhteistyötä ja palvelujen tarjontaa. Operoinnin lisäksi oppaassa käsitellään myös muita yhteistyön muotoja.
- ✎ Oppaassa vastataan erityisesti siihen, minkälaisia palveluja ja minkälaisin edellytyksin vesihuoltolaitos voi tarjota toisille vesihuoltolaitoksille tai niiden asiakkaille sillä tavalla, ettei sen katsota toimivan kielletysti kilpailullisilla markkinoilla.
- ✎ Lisäksi käsitellään perusteellisesti hankintalainsäädännön säännökset ja reunaehdot laitosten väliselle yhteistyölle sekä esitetään suosituksia vesihuoltokentällä tehtävästä yhteistyöstä ja hyvistä käytännöistä.

YHTEISTYÖN MUODOT JA NIITÄ KOSKEVAT KESKEISET NÄKÖKOHDAT

- 📌 Oppaan keskeinen kohde on vesihuoltolaitosten välinen operointi, jossa operoiva vesihuoltolaitos (operoija) vastaa operoitavan vesihuoltolaitoksen toiminnasta kokonaisuudessaan. Oikeudellisesti on varmistettava, että operointiyhteistyö on kuntalain ja hankintalainsäädännön säännösten mukaista.
- 📌 Operointi perustuu usein käyttöoikeussopimukseen eli palvelukonsessioon, johon erityisalojen hankintalakia ja sen kilpailutusvelvollisuutta ei yleensä sovelleta. Operointiyhteistyö on lisääntynyt viime vuosina, ja oppaassa suositellaan sen lisäämistä entisestään.
- 📌 Toinen keskeinen yhteistyön muoto on tukkumyynti, jolla tarkoitetaan talousveden myyntiä toiselle vesihuoltolaitokselle tai/ja jäteveden vastaanottamista ja käsittelyä. Talousveden tukkumyyntiin ei sovelleta erityisalojen hankintalakia. Lisäksi palvelukonsessiosopimuksen perusteella vesihuoltolaitoksella voi olla mahdollisuus jäteveden vastaanottamiseen ja käsittelyyn ilman kilpailuttamista.
- 📌 Muuta yhteistyötä voidaan tehdä mm. seuraavia koskien: investointiyhteistyö; asiantuntija- ja ammattityöntekijäpalvelut; asiakaspalvelu; päivystys, varallaolo ja häiriötilanteet; jätehuolto. Niiden osalta on selvítettävä, onko kyseessä hankintalain mukainen kilpailutettava hankinta vai voisiko kyseessä olla sen sijaan hankintalakien ulkopuolelle poikkeuksellisesti jäävä horisontaalinen yhteistyö, tai soveltuuko yhteistyöhön käyttöoikeussopimuksia koskeva poikkeus. Lähtökohtaisesti tällainen rajattu yhteistyö on kilpailutettava hankintalakien kynnysarvojen ylittyessä.
- 📌 Muun muassa jätehuollon osalta hankintalakien ns. horisontaalista yhteistyötä koskeva poikkeus kilpailutusvelvollisuudesta voi tulla sovellettavaksi. Se edellyttää, että kyseessä ei ole varsinainen palveluhankinta, vaan siinä yhteistyötä tehdään lähtien yhteisistä tavoitteista ja ilman varsinaista voitontavoittelua. Yhteistyöllä varmistetaan, että vesihuoltolaitokset kykenevät täyttämään lainsäädännön mukaiset velvoitteensa. Horisontaalinen yhteistyö voi tarkoittaa esim. laitosten välistä yhteistyötä biokaasulaitoksen perustamiseksi. Vesihuoltolaitokset eivät ole kuitenkaan tähän mennessä hyödyntäneet horisontaalipoikkeusta.

OIKEUDELLISIA NÄKÖKOHTIA – KUNTALAKI

- ✎ Vesihuolto on tyypillinen vesihuoltolaissa määritelty, kunnan järjestämisvastuulla oleva tehtävä, jota kunnat voivat hoitaa yhdessä. Tällöin useammalla kunnalla on yleensä yhteinen vesihuoltolaitos.
- ✎ Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi myös sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tällaiseen tehtävien siirtoon ei sovelleta hankintalainsäädäntöä (kysymyksessä ei ole hankinta). Tätä kutsutaan vastuukuntamalliksi.
- ✎ Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kunnalla on toisin sanoen yhtiöttämisvelvollisuus sen toimiessa markkinoilla. Tämä pätee myös vesihuoltoon.
- ✎ Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla mm. silloin, kun toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja.
- ✎ Jos vesihuoltolaitoksella on vain yksi mahdollinen kunnallinen palveluntarjoaja, luonnollista monopolia koskeva poikkeus voi tulla sovellettavaksi. Tällöin palveluntarjoajalla on luonnollinen monopoli palveluja vastaanottavan laitoksen tarvitsemien palvelujen osalta (esimerkiksi kunnan alueen saaristossa sijaitseva vesiosuuskunta, jolla on mahdollisuus saada vesihuoltopalveluja vain kyseisen kunnan vesihuoltolaitokselta).
- ✎ Kuntalain 126 §:n mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Tarjouskilpailuun osallistuminen ei siten ole mahdollista, ellei vesihuoltoa yhtiötetä.

OIKEUDELLISIA NÄKÖKOHTIA – KUNTALAKI

-
- ✎ Jos kilpailua kyseessä olevista palveluista ei ole, kunnan vesihuoltolaitos ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. ”Kilpailutilanne markkinoilla” on kysymyksessä vain silloin, kun yksityiset yritykset tarjoavat kyseisiä palveluja kysymyksessä olevalla alueella. Eli jos kunnan vesihuoltolaitoksella (tai yksityisellä vesiosuuskunnalla) on mahdollisuus hankkia vesihuoltopalveluja vain esim. kahdelta naapurivesihuoltolaitokselta, viimeksi mainitut laitokset eivät tarjoa palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla, jos ne tarjoavat palveluja ensin mainitulle laitokselle. Vastaavasti palveluja tarvitseva vesihuoltolaitos voi hankkia palveluja kummalta tahansa naapurilaitokselta.
 - ✎ Lisäksi kuntalain 127 §:n mukaa yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos toiminnan on katsottava olevan vähäistä.

OIKEUDELLISIA NÄKÖKOHTIA – HANKINTALAIT

- ✎ Kunnan viranomaisorganisaatioon kuuluvat kuntien omistamat yhtiömuotoiset vesihuoltolaitokset ovat hankintayksikköjä. Erityisalojen hankintalakia (1398/2016) sovelletaan vesihuoltolaitoksiin, jotka harjoittavat vesihuoltolaissa (119/2001) tarkoitettua veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi.
- ✎ Pelkästään jäteveden käsittelyä harjoittavien vesihuoltolaitosten hankintoihin sovelletaan erityisalojen hankintalain sijasta yleistä hankintalakia (1397/2016). Suomessa on viisi kuntien omistamaa vesihuoltolaitosta, jotka hoitavat vain jätevesien käsittelyä.
- ✎ Hankintalakeja sovelletaan laeissa määritellyt kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. EU-kynnysarvoja tarkistetaan kahden vuoden välein, kun taas kansallisia kynnysarvoja voidaan muuttaa ainoastaan kansallisen lainsäädännön muutoksin.
- ✎ Erityisesti kynnysarvot alittavien hankintojen osalta on hankintalakien lisäksi tärkeää huomioida myös kuntien hankintaohjeet. Niitä sovelletaan yleensä vain kunnan organisaatioon kuuluviin vesihuoltolaitoksiin, ei sen sijaan yhtiömuotoisiin vesihuoltolaitoksiin.
- ✎ Koska erityisalojen hankintalain EU-kynnysarvot ovat hyvin korkeita (esim. palvelut 443 000 euroa ja rakennusurakat sekä käyttöoikeussopimukset 5 538 000 euroa), kuntien hankintaohjeilla on ko. lain soveltamisalaan kuuluvien hankintojen osalta korostetun suuri merkitys.
- ✎ Hankintaohjeet ovat varsinkin isommissa kunnissa hyvin yksityiskohtaisia ja velvoittavia. Jotta hankintaohjeet eivät rajoittaisi perusteettomasti kuntien vesihuoltolaitosten välistä yhteistyötä, olisi suotavaa saada niihin enemmän väljyyttä ja joustoa vesihuollon osalta.

OIKEUDELLISIA NÄKÖKOHTIA – YHTEENVETO POIKKEUKSISTA KILPAILUTUSVELVOLLISUUTEEN



📄 Vesihuoltopalvelujen hankkiminen toiselta kunnan vesihuoltolaitokselta ilman kilpailutusta on mahdollista kuudessa tilanteessa:

- 1) Hankinta alittaa lain kynnysarvon (huomaa kuitenkin kunnan oma hankintaohjeistus). Näissäkin tilanteissa hankinta tulee toteuttaa avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita noudattaen.
- 2) Kysymys on veden hankinnasta.
- 3) Kyse on ns. horisontaalisesta yhteistyöstä, jossa laitokset tekevät yhteistyötä niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 4) Vesihuoltotehtävien järjestämisvastuu siirretään toiselle kunnalle ja sen vesihuoltolaitokselle kuntalain vastuukuntamalin mukaisesti.
- 5) Yhteistyöhön soveltuu erityisalojen hankintalain 21 §:n käyttöoikeussopimuksia koskeva poikkeus.
- 6) Hankintalakien suora hankintoja koskeva poikkeus soveltuu.

OIKEUDELLISIA NÄKÖKOHTIA – KILPAILULAKI

-
- ✎ Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan on esiintynyt epätietoisuutta siitä, miten kilpailulainsäädäntö suhtautuu vesihuoltolaitosten väliseen seudulliseen operointiyhteistyöhön.
 - ✎ Vesihuoltolaitokset eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti ole toistensa kilpailijoita, joten kilpailulain (948/2011) kartellikielto ei yleensä koske niitä.
 - ✎ Yhtiömuotoiset vesihuoltolaitokset saavat kuitenkin kuntalain estämättä toimia kilpailluilla markkinoilla ja tarjota muille vesihuoltolaitoksille palveluja. Tällöin kilpailulain kartellikieltoa sovelletaan. Olennaista kuitenkin on, että kartellikielto ei estä tarjoamasta palveluja muille vesihuoltolaitoksille.
 - ✎ Kilpailulaki sisältää lisäksi säännökset määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä sekä ns. kilpailuneutraliteetista. Nämä säännökset koskevat kuitenkin pääsääntöisesti vesihuoltolaitosten yksipuolisia toimenpiteitä eivätkä estä vesihuoltolaitosten välistä yhteistyötä.

SUOSITUKSET

Oppaassa esitetään seuraavat suositukset:

1) Yhtiöittäminen

Vesihuoltolaitoksen, joka suunnittelee tarjoavansa palveluita toisille vesihuoltolaitoksille, on hyödyllistä yhtiöittää toimintansa.

2) Vesihuoltotoimintojen yhdistäminen

Vastuukuntamallilla vesihuoltotoiminnot ovat siirrettävissä toiselle vesihuoltolaitokselle ilman organisaatiomuutoksia. Tämän vaihtoehtona on vesihuoltolaitosten yhdistäminen laajemmiksi yksiköiksi. Näitä mahdollisuuksia kannattaa selvittää alueellisen suunnittelun osana.

3) Operointiyhteistyön lisääminen

Vesihuoltolaitosten kannattaa lisätä operointiyhteistyötä, sillä se on hyödyllinen ja kustannustehokas tapa hoitaa varsinkin pienempien vesihuoltolaitosten vesihuoltotoimintoja. Operointiyhteistyö jää lisäksi usein hankintalainsäätelyssä säädetyn kilpailutusvelvoitteen ulkopuolelle.

4) Horisontaalinen yhteistyö

Vesihuoltolaitokset voivat tehdä ns. horisontaalista yhteistyötä, joka on kustannustehokas, tasapuolinen ja oikeudenmukainen tapa hoitaa vesihuoltotehtäviä yhdessä. Osapuolten kannattaa ennen yhteistyön aloittamista selvittää, täyttyisivätkö edellytykset horisontaaliselle yhteistyölle, mikäli muut kilpailutusvelvollisuudesta säädetyt poikkeukset eivät yhteistyöhön sovellu.

5) Kuntien hankintaohjeiden päivittäminen

Vesihuoltolaitosten hankinnoista säädetään pääosin erityisalojen hankintalaissa, jonka kynnysarvot ovat selvästi korkeampia kuin yleisen hankintalain vastaavat arvot. Kynnysarvot alittavien hankintojen osalta kuntien hankintaohjeissa tulisi ottaa huomioon vesihuoltoalan ominaispiirteet, ja vesihuoltolaitokselle voi olla tarpeen laatia omat, kunnan muista toiminnoista poikkeavat hankintaohjeet.



KESKITYMME OLENNaiseen.

Helsinki Tampere



roihulaw.fi