

10.10.2018

Asia

Hankintojen valvonta: Akaan kaupungin suorahankinta koskien Kes-
kustan, Hirvialhon ja Rasin koulujen sisäilmatutkimusta ja rakennusten
kuntotutkimusta (ilmoituksen numero HILMA:ssa 2018-013915)

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Akaan kaupungille huomautuksen
hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Toimenpidepyynnön tekijä on 16.7.2018 saattanut Kilpailu- ja kulutta-
javiraston tietoon Akaan kaupungin suorahankintamenettelyn, joka
koskee koulujen sisäilmatutkimuksen ja rakennusten kuntotutkimuksen
hankintaa.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 20.7.2018 pyytänyt asiassa selvitystä
Akaan kaupungilta, joka on vastannut selvityspyyntöön 2.8.2018.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain
(1397/2016, jatkossa myös ”hankintalaki”) 139 §:ssä Kilpailu- ja kulut-
tajavirastolle (KKV) on annettu tehtäväksi valvoa julkisia hankintoja
koskevan lainsäädännön noudattamista.

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksi-
kölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoi-
tettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suorahankintojen osalta KKV
voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytän-
töönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi
myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seu-
raamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen
kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot
ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyt-
töoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa sää-
dettyä perustetta.

10.10.2018

Asiaselostus

Hankintamenettelyn kulku

Akaan kaupunki on julkaissut suorahankintaa koskevan ilmoituksen 20.6.2018. Suorahankinta koskee koulujen sisäilman ja rakennusten kuntotutkimusta. Sopimuskumppaniksi on valittu Kiwa Inspecta (Inspecta Oy) ja hankinnan kokonaisarvoksi on ilmoitettu 82 500 euroa (alv 0 %).

Hankintalain mukaiseksi suorahankintaperusteeksi hankintailmoituksessa on ilmoitettu hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen tekninen syy. Ilmoituksen mukaan ”Koulujen sisäilman laadun kanssa on ollut haasteita ja asiaa on selvitetty useiden eri alojen toimijoiden kanssa. Tästä huolimatta ongelmiin ei ole saatu ratkaisua. Koulujen sisäilman laadun selvittämiseksi on ensisijaisen tärkeää, että tutkimukset tekee puolueeton toimija, joka ei aikaisemmin ole osallistunut asian selvittämiseen Akaan kaupungissa.”

Ilmoituksessa on tuotu esille, kuinka sopimuskumppaniksi valittu Kiwa Inspecta kiinnittää erityistä huomiota puolueettomuuteen omassa toiminnassaan. Ilmoituksessa on todettu, että yrityksellä on ainutlaatuinen ja pitkä kokemus vastaavista tutkimuksista sekä töiden suorittamiseen vaadittava tietotaito ja suorituskyky. Kyseiset ominaisuudet ovat välttämättömiä tutkimusten asianmukaisen laadun varmistamiseksi. Lisäksi ilmoituksessa on todettu, että Kiwa Inspectan tutkimukset ja mitaus- ja tutkimusmenetelmät ovat alalla tunnetusti luotettavia. Suorahankinnan perustelujen mukaan toimija tarjoaa myös laboratoriopalveluja, jotka ovat ensisijaisen tärkeitä ottaen huomioon hankinnan kohteena olevat palvelut. Laboratoriopalveluiden tuottaminen on hankintayksikön mukaan myös osoitus siitä, että toimija ymmärtää hankinnan kohteen kokonaisuudessaan ilman, että asiassa joudutaan turvautumaan muihin toimijoihin. Tällöin varmistetaan myös hankittavien asiantuntijapalveluiden riippumattomuus ja puolueettomuus koko hankinnan osalta.

Suorahankintailmoituksen mukaan ”Markkinoilta ei löydy vastaavaa kokemusta omaavaa toimijaa, joka tarjoaa kokonaisvaltaiset palvelut edellä esitettyjen puolueettomuuden edistämiseksi tehtyjen toimien ohessa. Kaupungilla on pakottava syy hankkia kyseiset puolueettomat tutkimukset ottaen huomioon sisäilmaongelmiin liittyvät terveyshaitat.”

Akaan kaupungin selvitys

KKV on pyytänyt hankintayksikköä tarkentamaan teknistä syytä, jonka perusteella valittu toimittaja on ainoa, joka pystyy toteuttamaan hankinnan.

10.10.2018

Akaan kaupungin selvityspyyntöön antaman vastauksen mukaan Kiwa Inspectan on tarkoitus suorittaa puolueeton tarkastelu Keskustan, Hirvialhon ja Rasin koulujen sisäilmasta ja rakennusten kunnosta. Keskustan koulu on ollut poissa opetuskäytöstä loppukevästä 2017 ja Rasin koulu puolestaan syksystä 2017. Kyseisten koulujen toimintaa on järjestetty eri väistötiloissa.

Muilta osin Akaan kaupunki on viitannut vastauksessaan suorahankintailmoituksessa mainittuihin seikkoihin, kuten sopimuskumppaniksi valitun yhtiön puolueettomuuteen, kokemukseen ja tietotaitoon.

Akaan kaupunki on 10.8.2018 allekirjoittanut hankintasopimuksen Kiwa Inspectan kanssa.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Suorahankintaperuste

Hankintayksikkö on hankintailmoituksessa sekä KKV:lle antamassaan selvityksessä ilmoittanut suorahankintaperusteeksi teknisestä syystä johtuvan kilpailun puuttumisen. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi tehdä suoranhankinnan, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Tällöin suorahankinnan lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Edellä mainittua lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 108/2016 vp) viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleeseen, jonka mukaan kilpailun puutteen johtuessa teknisistä syistä ne olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön olisi esimerkiksi osoitettava, että muun toimittajan on teknisesti lähes mahdotonta saavuttaa vaadittu suoritustaso tai että on tarpeen käyttää erityistä tietotaitoa, välineitä tai keinoja, joita ainoastaan yhdellä toimittajalla on käytettävissään.¹

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että näyttövelvollisuus suorahankinnan edellytysten toteutumisesta kuuluu hankintayksikölle.² Suorahankinta teknisestä syystä edellyttää, että hankintayksikkö selvit-

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 134.

² Ks. esim. KHO 3484/2013, Julkinen hankinta (mikrobiologiset laboratoriotutkimuspalvelut), 1.11.2013, dnro 2172/3/13.

10.10.2018

tää riittävän laajasti, ettei markkinoilla ole muita toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi.³

KKV:n arvion mukaan valittu palveluntuottaja ei ole ainoa palveluntuottaja, joka hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla pystyy toteuttamaan hankittavan palvelun. Hankintayksikkö ei ole osoittanut selvittäneensä, että muun markkinoilla olevan toimijan olisi teknisesti lähes mahdotonta toteuttaa kyseinen hankinta. Hankintayksikön mainitsema puolueettomuus ei myöskään ole peruste suorahankinnalle. Hankintayksikön suorahankinnalle antamat perustelut eivät miltään osin vastaa hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltamisedellytyksiä.

KKV on omasta aloitteestaan selvittänyt myös sen, olisiko hankintayksiköllä ollut oikeus hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisen äärimmäisen kiireen perusteella hankkia sisäilma- ja kuntotutkimukset Kiwa Inspectalta. Selvityksen mukaan Akaan kaupunginvaltuusto on 30.8.2017 hyväksynyt valtuutetun toivomusponnen tarkoittaman puolueettoman tarkastelun suorittamisen koulujen sisäilmasta ja rakennusten kunnosta. Hankintasopimus on kuitenkin tehty vasta 10.8.2018. Tältä osin KKV toteaa, että hankintayksiköllä olisi ollut aikaa kilpailuttaa hankinta hankintalain mukaisesti noudattaen vaadittuja tarjousaikoja.

Hankintayksikkö ei ole voinut perustaa hankintaansa mihinkään hankintalain mukaiseen suorahankintaperusteeseen. Hankintayksikkö on soveltanut hankintalain 40 §:n 2 momenttia ilmeisen virheellisesti.

Johtopäätös

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että Akaan kaupunki ei ole toiminut hankinnassaan hankintalain mukaisesti. Koska suorahankinta muodostaa poikkeuksen kilpailuttamisveloitteeseen, sen käyttöedellytyksiä tulee tulkita suppeasti. Suorahankinnan tulee perustua nimenomaisesti hankintalaissa esitettyihin perusteisiin. Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Akaan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 40 §, 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

³ Ks. esim. EUYT:n ratkaisu T-54/11, kohdat 53-54.

10.10.2018

Muutoksenhaku

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 164 §:n perusteella tähän Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lisätietoja asiasta antaa tutkija Elisa Aalto, puhelin 029 505 3683, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Tutkija

Elisa Aalto