

19.3.2021

Asia

Hankintojen valvonta: Ylivieskan kaupungin Jokilaaksojen pelastuslaitoksen sammutusauton hankintaa koskeva hankintamenettely

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Ylivieskan kaupungille huomautuksen hankintalain vastaisesta menettelystä uuden sammutusauton hankinnassa.

Asian vireilletulo

Toimenpidepyynnön tekijä on 17.2.2020 saattanut Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietoon Jokilaaksojen pelastuslaitoksen uuden sammutusajoneuvon hankintaa koskevan hankintamenettelyn. Toimenpidepyynnön mukaan osa hankinnan kohdetta koskevista vähimmäisvaatimuksista on laadittu hankintalainsäädännön vastaisesti.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on toimittanut sammutusauton hankintaa koskevan selvityspyynnön Jokilaaksojen pelastuslaitokselle 6.11.2020, johon Jokilaaksojen pelastuslaitos vastasi 27.11.2020. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on toimittanut Jokilaaksojen pelastuslaitokselle lisäselvityspyynnön 3.12.2020, johon toimitettiin vastaus 8.12.2020.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

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

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suora hankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suora hankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen

19.3.2021

kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suoraan hankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

Asiaselostus

Hankintamenettelyn kulku

Jokilaaksojen pelastuslaitos on vuonna 2004 Pohjois-Pohjanmaan alueen kuntien välisellä yhteistoimintasopimuksella perustettu pelastuslaitos, joka on hallinnollisesti itsenäinen taseyksikkö Ylivieskan kaupungin alaisuudessa. Ylivieskan kaupunki / Jokilaaksojen pelastuslaitos (jäljempänä myös ”hankintayksikkö”) on 22.1.2020 julkaissut uuden sammutusauton hankintaa koskevan EU-hankintailmoituksen, jonka mukaan hankinnan kokonaisarvo (alv 0 %) on noin 360 000 euroa.

Hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön liitteenä (liite 3) on ollut sammutusauton päällisrakennetta koskevat tekniset vaatimukset sisältävä asiakirja. Asiakirjassa on todettu hankittavaan ajoneuvoon sisältyvän palopumpun vähimmäisvaatimusten yhteydessä pumpun merkistä ja mallista seuraavaa: ”Palopumpun merkki ja malli on Esteri D- 240 ns. opiston malli.”. Tarjouspyynnön liitteenä olevien kalustoluetteloiden (liitteet 1 – 2) mukaan hankintaan sisältyneen kaluston vähimmäisvaatimuksena on ollut nimettyjä tuotteita valmistajilta Weber, Resqtec, Milwaukee, Profix ja Rescari. Nämä kalustoluettelot ovat sisältäneet viitauksia myös muiden valmistajien nimenomaisiin tuotteisiin kuten esimerkiksi ”Ladattava käsivalaisin MICA IL-604”, ”RH-Pusher tukitanko tarvikkeineen” sekä ”Max Heavy Rescue Basic-tukitankosarja”. Näiden tuotemerkkien tai valmistajien nimeämisen yhteydessä ei ole tarjouspyynnön liitteissä käytetty ilmaisua ”tai vastaava”.

Hankintamenettelyssä on esitetty tuotemerkkien nimeämistä koskien lisäkysymys: ”Hankintalain mukaan hankinnan kohdetta kuvaavassa määritelmässä ei saa mainita tiettyä valmistajaa tai tiettyä alkuperää olevia tavaroita, eikä siinä myöskään saa viitata tavaramerkkiin, patenttiin, tuotetyyppiin, alkuperään, erityiseen menetelmään, joka on ominainen tietyn tarjoajan tavaroille, palveluille tai tuotantoon siten, että viittaus suosii tai syrjii tiettyjä tarjoajia tai tavaroita. Voitteko muuttaa tarjouspyynnön liitteet tältä osin hankintalain 71 § mukaiseksi?”

Hankintayksikkö vastasi esitettyyn lisäkysymykseen seuraavasti: ”Pelastuslaitoksen ajoneuvoissa oleva kalusto pyritään pitämään sellaisenaan, että sen huolto ja varaosien saatavuus olisi mahdollisimman keskitettyä (saadaan säästöä kustannuksiin). Eri merkisillä tuotteilla huolto ja varaosien saatavuus hajautuu ja lisää kustannuksia. Lisäksi saman

19.3.2021

merkkisissä tuotteissa voidaan käyttää mm. samoja akkuja. Kiireellisissä tehtävissä henkilöstö pystyy käyttämään minkä tahansa ajoneuvon kalustoa, kun se on mahdollisimman yhdenmukaista. Tavaramerkkiin viittaaminen ei tässä tapauksessa suosi tiettyä ajoneuvotoimittajaa, koska sama tuote on kaikkien tarjoajien saatavilla."

Hankinnasta 11.3.2020 tehdyn hankintapäätöksen mukaan hankintayksikkö sai hankintamenettelyssä määräaikaan mennessä tarjouksen vain Saurus Oy:ltä, jolta ajoneuvohankinta myös tehtiin. Hankinnasta on julkaistu jälki-ilmoitus 9.4.2020, jonka mukaan hankintasopimus sammutusajoneuvon hankinnasta on allekirjoitettu 3.4.2020.

Virastolle asiassa annettu selvitys

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen asiassa virastolle antaman selvityksen mukaan tarjouspyynnössä on nimetty palopumpun valmistaja ja malli, koska pelastuslaitoksella on kyseiseen pumppuun varaosat sekä huollon osaaminen käytössä omassa organisaatiossa. Pelastuslaitoksella on myös omassa varastossa toimiva varapumppu, joka voidaan saada nopeasti käyttöön rikkoutuneen pumpun tilalle ja tämä edesauttaa nopeaa auton palaamista valmiuteen. Tietyn valmistajan pelastuslautan nimeämistä hankintayksikkö on perustellut sillä, että sen kokemuksen mukaan nimetty lautta on vakain ja turvallisin sen ominaisuuksien johdosta. Muiden valmistajien tuotteiden nimeämistä hankintayksikkö on perustellut sillä, että osaa erikoiskalustosta on vaikea kuvailla osuvasti ja mainitsemalla merkki varmistetaan, että saadaan oikeanlainen tuote. Hankintayksikkö on lisäksi tuonut esille, että sammutusautojen kalustotila on rajallinen, minkä vuoksi kaikkien akkukäyttöisten käsityökalujen on oltava samanmerkkisiä, sillä tällöin yksi laturi riittää ja säästyy tilaa.

Hankintayksikkö toteaa virastolle antamassaan selvityksessä, että tiettyjen valmistajien tuotteiden nimeämisen yhteydessä maininta "tai vastaava" on jäänyt pois epähuomioissa. Hankintayksikkö toteaa kalustoliitteitä koskevassa selvityksessä vielä erikseen, että mikäli olisi tarjottu jotain muun merkkistä ominaisuuksiltaan täysin vastaavaa tuotetta, olisi tarjous hyväksytty ja että kaikki tarjouspyynnössä merkillä mainitut tuotteet ovat olleet kaikkien koritehtaiden vapaasti hankittavissa.¹

¹ Jokilaaksojen pelastuslaitoksen selvityspyyntövastaukset 27.11.2020 sekä 8.12.2020.

19.3.2021

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään.

Jokilaaksojen pelastuslaitos on hankintalain 5 §:n mukainen hankintayksikkö, joka on tehnyt lain yleiseen soveltamisalaan kuuluvan, arvoltaan EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan.² EU-kynnysarvot ylittäviä tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita ja suunnittelukilpailuita koskevat hankintalain II-osan säännökset.

Hankintalain II-osaan sisältyvän 71 §:n 3 momentin mukaan hankinnan kohdetta kuvaavassa määritelmässä ei saa mainita tiettyä valmistajaa tai tiettyä alkuperää olevia tavaroita, eikä siinä myöskään saa viitata tavaramerkkiin, patenttiin, tuotetyyppiin, alkuperään, erityiseen menettelmään, joka on ominainen tietyn tarjoajan tavaroille, palveluille tai tuotantoon siten, että viittaus suosii tai syrjii tiettyjä tarjoajia tai tavaroita. Tällainen viittaus on poikkeuksellisesti sallittu vain, jos hankintasuopimuksen kohdetta ei ole mahdollista riittävän täsmällisesti ja selvästi kuvata muutoin. Viittaukseen on tällöin liitettävä ilmaisu "tai vastaava".

Lainkohtaa koskevissa esitöissä on todettu, että pykälän 3 momentti vastaa kumotun hankintalain 44 §:n 3 momenttia ja että lainkohdan mukainen oikeusohje on vahvistettu muun muassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa C-359/93, komissio vs. Alankomaat (EU:C:1995:14). Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 29.1.2010 taltio 174 syrjiviksi katsottiin koulun ompelukoneiden hankinnassa vaatimukset siitä, että koneet ovat tyypiltään esimerkiksi tiettyä merkkiä. Vaikka maininta oli esimerkinluonteinen, menettely oli KHO:n mukaan suosinut kyseistä valmistajaa.³

Markkinaoikeus on arvioinut valmistajan nimeämisen sallittavuutta tavarahankinnan yhteydessä. Oikeustapauksessa MAO:258/14 käsiteltiin EU-kynnysarvot ylittävää raivaus- ja sammutusauton hankintaa. Ratkaisussa markkinaoikeus arvioi tarjouspyyntöön sisältyneitä viittauksia tuotemerkeihin osana korkeapainesammutusjärjestelmän sekä etäkunnonvalvontajärjestelmän määrittelyä. Hankintayksikkö perusteli korkeapainesammutusjärjestelmän osalta tuotemerkeihin viittamista sillä, että tuotemerkkiin viittaamisella on määritelmä saatu merkittävästi lyhyemmäksi ja etäkunnonvalvontajärjestelmän osalta taas sillä, että nimetty sovellus on hankintayksikön mukaan ollut ainoa sovellus, joka soveltui sammutusautoihin. Ratkaisussa markkinaoikeus katsoi, että molempia järjestelmiä on voitu pitää sellaisina hankinnan kohteiden osina, joita ei ole ilman sanottuja viittauksia ollut mahdollista

² Hankintaan soveltuva hankintalain 26 §:n mukainen kynnysarvo 1.1.2020 alkaen on ollut 214 000 euroa.

³ HE 108/2016 vp s. 169 – 170.

19.3.2021

muutoin kuvata riittävän täsmällisesti ja selvästi. Tarjouspyyntöön myös sisältyi näiltä osin ilmaisu "tai vastaava", josta ilmeni, että tarjoajilla on ollut mahdollisuus tarjota myös nimettyjä tuotemerkkejä ominaisuuksiltaan ja laadultaan vastaavia tuotteita. Asiassa esitetystä selvityksestä ei ollut myöskään ilmennyt, että sanotut viittaukset teknisiin eritelmiin olisivat rajoittaneet valittajan mahdollisuuksia antaa kilpailutuksessa tarjouspyynnön mukainen tarjous.

Oikeustapauksessa MAO:665/16 oli kyse rengashankinnasta. Hankintayksikkö oli määritellyt hankinnan kohteen listaamalla eri tavaramerkkejä. Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan seuraavaa: "Muun muassa tavaramerkkiin viittaaminen on siten viimesijainen keino, kun mitään muuta tapaa hankinnan kohteen ominaisuuksien yksilöimiseksi ei ole käytettävissä. Tarjoajien on tarjouspyynnön mukaan tullut tarjota jokin tarjouspyynnössä tavaramerkeillä yksilöidyistä renkaista. Hankintayksikkö ei ole esittänyt perusteita sille, että hankinnan kohteena olevia renkaita ei olisi ollut mahdollista kuvata riittävän täsmällisesti ja selvästi ilman viittaamista tiettyihin tavaramerkkeihin. Tarjouspyynnössä ei ole myöskään käytetty ilmaisua "tai vastaava". Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti määritellessään hankinnan kohteen edellä todetuin tavoin."

Palopumpun valmistajan ja mallin nimeäminen

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen esittämät syyt palopumpun valmistajan ja mallin nimeämiselle liittyvät siihen, että hankintayksiköllä on ollut nimetyn pumpun varaosat sekä huollon osaaminen käytössä omassa organisaatiossa. Virasto toteaa, että tuotemerkkiin viittaamiselle annetut perusteet sekä virastolle toimitetussa selvityksessä että hankintamenettelyn kuluessa tarjoajille annetuissa lisäkysymysvastauksissa eivät viittaa siihen, että hankinnan kohteeseen sisältyvän palopumpun teknisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia ei olisi ollut mahdollista kuvata riittävän täsmällisesti ja selvästi ilman viittaamista nimetyn valmistajan palopumppuun. Asiassa annetun selvityksen perusteella hankintayksikkö edellytti nimettyä palopumppua osana ajoneuvoa pumpun varosiin ja huollon osaamiseen liittyvistä syistä.

Virasto toteaa, että hankintayksikkö ei ole tuonut esiin syitä, joiden perusteella hankinnan kohdetta ei ole ollut mahdollista kuvata riittävän selvästi ja täsmällisesti ilman viittausta valmistajaan. Virasto toteaa lisäksi, että vaikka ajoneuvoon sisältyvän palopumpun katsottaisiinkin olevan sellainen hankinnan kohteen osa, jota ei olisi ilman nimettyyn valmistajaan ja malliin viittaamista ollut mahdollista kuvata riittävän täsmällisesti ja selvästi, tarjouspyyntöön olisi joka tapauksessa tullut sisällyttää ilmaisu "tai vastaava", mikä olisi mahdollistanut ominaisuuksiltaan ja laadultaan nimettyä palopumppua vastaavien palopumppujen tarjoamisen osana ajoneuvohankintaa. Edellä todetun perusteella vi-

19.3.2021

rasto toteaa, että tarjouspyyntö ei ole ollut hankintalain 71 §:ssä asetettujen vaatimusten mukainen.

Muiden valmistajien tiettyjen tuotteiden nimeäminen

Hankintayksikkö on perustellut tarjouspyynnön liitteenä olevissa kalustoluetteloissa nimettyjen valmistajien tiettyjen tuotteiden nimeämistä osana vähimmäisvaatimuksia muun muassa nimetyn valmistajan tuotteen teknisillä ominaisuuksilla, sammutusautojen rajallisella kalustotilalla, sekä sillä, että osaa hankintaan sisältyvästä erikoiskalustosta on haasteellista kuvailla osuvasti ilman tuotemerkin nimeämistä.

Virasto toteaa, että oikeuskäytännössä todetun mukaisesti valmistajan tai tuotemerkin nimeämisen tulee olla viimesijainen keino hankinnan kohteen määrittelyssä. Hankintayksikkö on perustellut esimerkiksi tietyn valmistajan akkukäyttöisten käsityökalutuotteiden nimeämistä osana vähimmäisvaatimuksia sillä, että sammutusautojen kalustotila on rajallinen, minkä vuoksi kaikkien akkukäyttöisten käsityökalujen on oltava samanmerkkiä samassa autossa ja että näin säästetään tilaa, kun selvittää yhden merkin laturilla. Hankintayksikkö on lisäksi selvityksessään todennut, että merkki itsessään on yhdentekevä, kunhan merkki soveltuu vaativaan ammattikäyttöön.

Hankintayksikkö on antamassaan selvityksessä esittänyt, että osa kalustoluettelossa nimetyistä tuotteista on ollut sellaista erikoiskalustoa, jota ei ole ollut mahdollista määrittellä tarkoituksenmukaisesti ja selkeästi ilman valmistajan tai tuotemerkin nimeämistä. Vaikka katsottaisiin että joiltain osin kyseessä olisivat olleet sellaiset tuotteet joiden määrittely tarkoituksenmukaisesti ei ole ollut mahdollista ilman tuotemerkkiin tai valmistajaan viittaamista, niin tältä osin ei ole menetelty hankintalain mukaisesti, koska myös tällöin olisi tullut käyttää ilmaisua "tai vastaava". Edellä todetun perusteella virasto toteaa, että tarjouspyyntö ei asiassa annetun selvityksen perusteella ole myöskään näiltä osin ollut hankintalain 71 §:ssä asetettujen vaatimusten mukainen.

Johtopäätös

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Ylivieskan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä sammutusauton hankintamenettelyssä.

19.3.2021

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 5 §, 26 §, 71 §, 139 §, 164 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

Muutoksenhaku

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

Lisätietoja asiasta antaa erityisasiantuntija Johanna Kirveskoski, puhelin 029 505 3710, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja Kirsi Leivo

Erityisasiantuntija Johanna Kirveskoski

Jakelu

Ylivieskan kaupunki / Jokilaaksojen pelastuslaitos