

Asia

Hankintojen valvonta: Rovaniemen kaupungin ympäristöhoitokoneen suorahankinta

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen saamansa toimenpitepyynnön johdosta.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt 16.12.2021 asiassa selvitystä Rovaniemen kaupungilta, joka on vastannut selvityspyyntöön 12.1.2022. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 17.1.2022. Rovaniemen kaupunki on toimittanut vastaukset lisäselvityspyyntöön 28.1.2022.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jatkossa myös "hankintalaki") 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) 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 suorahankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

AsiaselostusHankintamenettelyn kulku

Rovaniemen kaupungin tilapalvelupäällikkö on 4.10.2021 tehnyt hankintapäätöksen § 56 tilapalveluiden uudesta Wille 475 -ympäristönhoitokoneesta. Uuden ympäristönhoitokoneen hinta on hankintapäätöksen mukaan ollut 109 500 euroa (alv 0 %). Hankinta on toteutettu kaupungin vanhan ympäristönhoitokoneen vaihdolla ja välirahalla. Vaihdeettavan Wille 455B -ympäristönhoitokoneen hyvityshinta on 50 000 euroa ja väliraha 59 500 euroa.

Hankintamenettelynä on ollut suorahankinta. Suorahankinnan perusteena on hankintapäätöksen mukaan hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen tekninen syy. Teknisen syyn olemassaolo perustuu siihen, että suomalaiselle ympäristönhoitokone Wille 475:lle on Suomessa vain yksi toimittaja. Tämän lisäksi hankintayksiköllä on jo entuudestaan olemassa vaihdettavan ympäristönhoitokoneen työlaitteet (laitteiden yhteisarvo noin 23 000 euroa), jotka sopivat uuteen ympäristönhoitokoneeseen ilman muutostöitä. Muutostöiden jälkeen työlaitteet eivät olisi enää CE- hyväksytyjä.

Rovaniemen kaupunki ja Wihuri Oy Tekninen kauppa allekirjoittivat 22.11.2021 sopimuksen uuden Wille 475 -ympäristönhoitokoneen hankinnasta. Hankintasopimuksessa vanhan Wille 455B -ympäristönhoitokoneen hyvityshinta ja väliraha olivat lokakuussa tehdyn hankintapäätöksen mukaiset.

Asiassa annettu selvitys

Viraston saamassa toimenpidepyynnössä on todettu, että ympäristönhoitokoneen suorahankinnalle ei ole olemassa perusteita. Toimenpidepyynnön tekijän mukaan hankintayksiköllä jo olemassa olevien lisälaitteiden yhteensopivuus uuden hankittavan ympäristönhoitokoneen kanssa olisi voitu varmistaa avoimessa kilpailutuksessa työlaitestandardeja ja -kiinnikkeitä koskevin vähimmäisvaatimuksin ja tällöin myös muut kuin valittu toimittaja olisivat voineet tarjota hankintayksikölle jo olemassa olevien työlaitteiden kanssa yhteensopivia ympäristönhoitokoneita.

Hankintayksikkö on antanut virastolle selvitystä suorahankinnan perusteeksi ilmoitetusta teknisestä syystä. Hankintayksikkö on todennut, että suorahankittu kone oli hankintayksikölle käytännössä ainoa vaihtoehto. Hankintayksikkö toteasi käsityksensä suorahankintapäätöksessä ilmoitettujen perusteluiden lisäksi, että mikäli se olisi hankkinut jonkun toisen valmistajan ympäristönhoitokoneen, ei toimittaja olisi voinut antaa koneen toiminnalle takuuta vikatilanteessa takuuajana. Myöskään lisälaitteiden toimivuutta muiden valmistajien koneiden kanssa ei hankintayksikön käsityksen mukaan olisi voitu täydellisesti varmistaa. Hankintaan vaikuttivat myös suorahankittuun koneeseen tekniset ominaisuudet: matala korkeus, kapea leveys ja pieni kääntösäde.

Antamansa selvityksen mukaan hankintayksikkö ei toteuttanut markkina-kartoitusta ennen suorahankintaa siten, että hankintayksikkö olisi käynyt

vuoropuhelua eri toimijoiden kanssa. Tilapalveluiden henkilöstö on kuitenkin kokenutta ja seuraa uuden kaluston markkinoille tulemistä aktiivisesti esimerkiksi alan julkaisujen välityksellä. Hankintayksikkö toi esille, että alalle on viime aikoina tullut myös muiden valmistajien työkonelakustoa, mutta totesi, että standardien kehittämisessä on vielä haasteita, siten että lisälaitteita kytkettäessä voitaisiin turvata koneen toimivuus ja takuu.

Kysyttäessä hankintayksikkö on toimittanut tarkempaa selvitystä ympäristönhoitokoneiden takuusta ja standardien haasteista esitettyihin väitteisiin liittyen. Hankintayksikön mukaan väite, jonka mukaan mikäli olisi hankittu jonkun toisen valmistajan ympäristönhoitokone, ei koneen toiminnalle olisi voitu antaa takuuta vikatilanteessa takuuaikana, perustuu nykyisen ympäristönhoitokoneen toimittajan kanssa vuonna 2017 käytyihin keskusteluihin. Näiden keskusteluiden pohjalta hankintayksikkö uskoo myös muiden konevalmistajien toimivan samoin. Väite standardien kehittämisen haasteista pohjautuu hankintayksikön käsitykseen yleisellä tasolla.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintasopimuksen määritelmän täyttyminen ja kynnysarvon ylittyminen

Hankintalain 4 §:n mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintasopimukseen kuuluu keskeisenä elementtinä sopimussuoritusten taloudellinen arvo. EUT:n ratkaisussa asiassa C-399/98, La Scala (EU:C:2001:401) katsottiin, että hankintasopimuksesta voidaan puhua silloinkin, kun julkisyhteisö tai muu hankintayksikkö alentaa muutoin toimittajan kannettavaksi tulevien hallinnollisten tai muiden maksujen määrää toimittajan sopimussuoritusten johdosta. Lain esitöissä nimenomaisesti todetun mukaisesti myös vaihtokaupoissa voi olla kyseessä hankintalain mukainen hankintasopimus.¹

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arviointiin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Uudesta ympäristönhoitokoneesta solmitun sopimuksen perusteella Rovaniemen kaupunki on saanut uuden ympäristönhoitokoneen ja ympäristönhoitokoneen toimittaja on saanut vastikkeena kaupungin vanhan ympäristönhoitokoneen, jonka vaihtoarvoksi on määritelty 50 000 euroa sekä 59 500 euroa

¹ HE 108/2016 vp s. 75.

Dnro KKV/1334/14.00.60/2021

23.3.2022

välirahaa. Sopimuskumppanin hankintayksiköltä saama vastike hankinnan kohteesta on ollut yhdistelmä tavara- ja rahavastiketta. Näillä molemmilla on ollut taloudellista arvoa. Virasto toteaa, että Rovaniemen kaupungin ympäristöhoitokoneen vaihtoa koskevassa sopimuksessa on ollut kyse hankintalain 4 §:n mukaisesta tavarahankintasopimuksesta. Hankintapäätöksessä- ja hankintasopimuksessa uuden ympäristöhoitokoneen hankintahinnaksi on määritetty 109 500 euroa (alv 0 %). Hankinnan kokonaisarvo ylittää tavara-hankintoihin soveltuvan 60 000 euron kansallisen kynnyсарvon.²

Suorahankintaperusteiden soveltuminen

Hankintayksikkö on vedonnut ympäristöhoitokoneen suorahankinnan perusteena hankintalain 40 §:n mukaiseen tekniseen syyhyn.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan; lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta. Lainkohdan esitöissä viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleeseen, jonka mukaan kilpailun puutteen johtuessa teknisistä syistä ne olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön on 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. Tekniset syyt voivat aiheutua myös erityisistä yhteentoimivuusvaatimuksista, joiden on täytyttävä, jotta varmistettaisiin rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen yhteentoimivuus.³ Näyttövelvollisuus suorahankinnan edellytysten toteutumisesta on hankintayksiköllä. Suorahankinta teknisestä syystä edellyttää lain esitöiden ja oikeuskäytännön mukaisesti, että hankintayksikkö selvittää riittävän laajasti, ettei markkinoilla ole muita toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi.

Oikeustapauksessa MAO:322/20 hankintayksikkö oli hankkinut sydänkeuhkokoneen suorahankintana tekniseen syyhyn vedoten. Suorahankinnan perusteista markkinaoikeudelle hankintayksikön antamassa lausunnossa todettiin, että hankintayksikkö oli tehnyt markkinaselvityksen ja päätynyt suorahankintaan, koska kahta tarjolla olevaa laitetta ei pidetty vertailukelpoisina ja että hankittu laite oli ollut ainoa markkinoilla oleva laite, jonka ominaisuudet olivat täyttäneet hankintayksikön vaatimukset. Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, että hankintayksikkö ei ollut osoittanut, että sen käyttöön soveltuvaa sydänkeuhkokonetta ei olisi ollut saatavissa. Lausunto ei ollut teknisen syyn olemassaolosta riittävä osoitus, sillä siitä ei ollut ilmennyt, että markkinaselvitys olisi kattanut vähintään EU:n laajuisen sydänkeuhkokoneiden tarjonnan.

Tapauksessa MAO:H:256/2021 hankintayksikkö oli hankkinut sovelluksen käyttöönottoprojektin suorahankintana. Markkinaoikeudessa hankintayksikkö

² Hankintalaki 25 §

³ HE 108/2016 vp s. 134.

vetosi suoraan hankinnan perusteena tekniseen syyhyn. Ennen suoraan hankintaan ryhtymistä hankintayksikkö oli kartoittanut markkinoiden tarjontaa lukuisin eri tavoin.⁴ Markkinaoikeus kuitenkin totesi, että markkinakartoituksen ei ollut osoitettu olleen johdonmukaista ja kattavaa siten, että hankintayksikkö olisi saanut hankinnan kohteen vähimmäisvaatimuksiin nähden yhdenmukaisesti ja riittävän varmasti Euroopan talousalueen laajuudelta kattavaa tietoa vaatimukset täyttäviä ratkaisuja tarjoamaan kykenevistä toimittajista ja siitä, että vaatimukset täyttävää ratkaisua ei olisi voinut tarjota kukaan muu. Ratkaisussa todettiin, että riittävänä selvityksenä ei voitu pitää mainintoja siitä, että hankintayksikkö oli osallistunut alan yhteistyöfoorumien, sidosryhmiensä tai koulutusten yhteydessä käytyihin yksilöimättömiin keskusteluihin.

Rovaniemen kaupungin ympäristönhoitokoneen hankinnassa kaupunki katsoo, että suoraan hankintaan oikeuttava tekninen syy muodostuu hankittavan ympäristönhoitokoneen ja kaupungilla jo olevien ympäristönhoitokoneen lisälaitteiden yhteensopivuusvaatimuksista ja siitä, että mikäli olisi hankittu jonkun toisen valmistajan ympäristönhoitokone ja käytetty sitä jo olemassa olevien lisälaitteiden kanssa, ei koneen toiminnalle olisi voitu antaa takuuta vika-ilanteessa takuuaikana. Viraston saamassa toimenpidepyynnössä taas on todettu, että yhteensopivuus olisi voitu varmistaa työlaitestandardardeja koskevin vähimmäisvaatimuksin ja tällöin myös muut olisivat voineet tarjota olemassa olevien työlaitteiden kanssa yhteensopivia ympäristönhoitokoneita.

Antamassaan selvityksessä Rovaniemen kaupunki on todennut, että se ei ole tehnyt varsinaista markkinakartoitusta ennen suoraan hankintaan ryhtymistä. Esimerkiksi takuuehdoista virastolle esitetty väite perustuu noin viisi vuotta sitten yhden alan toimittajan kanssa käytyihin keskusteluihin. Hankintayksikkö on olettanut, että kyseessä on yleinen ja edelleen voimassa oleva käytäntö. Myös standardien kehityksen haasteista virastolle esitetty väite perustuu hankintayksikön yleiseen käsitykseen, eikä asian nimenomaiseen selvittämiseen.

Hankintalain esitöiden perusteella ei ole sinällään estettä sille, etteikö suoraan hankintaan oikeuttava tekninen syy voisi muodostua yhteentoimivuusvaatimuksista. Suoraan hankinnan tekeminen teknisen syyn johdosta kuitenkin edellyttää, että ennen suoraan hankintaan ryhtymistä hankintayksikkö selvittää huolellisesti, johdonmukaisesti ja kattavasti, ettei markkinoilla ole muita mahdollisia toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja. Virasto toteaa, että Rovaniemen kaupunki on laiminlyönyt tämän velvollisuutensa. Markkinoiden huolellinen selvittäminen ja se, että tämän selvityksen lopputuloksena voidaan todeta, ettei markkinoilla ole muita toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi, on edellytyksenä sille, että suoraan hankinta voidaan tehdä teknisen syyn perusteella. Huolellisen markkinaselvityksen lopputulemana olisi viraston arvion mukaan voinut olla myös se, että markkinoilla on muita mahdollisia toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi, jolloin hankinnassa olisi tullut hyödyntää hankintalain mukaista avointa

⁴ Mm. ohjelmistojen testausta, alan yhteistyöfoorumien toimintaan osallistumista, hankintayksikön henkilöstön tietomallikoordinaattorikoulutuksesta saadun ja alalla käytettävissä olevia ja myös ulkomaisten toimittajien ohjelmistoja koskevan tiedon hyödyntämistä sekä infra-alan ohjelmistotarjontaa koskevien keskustelujen käymistä muun ohella urakoitsijoiden ja laadunvalvojien kanssa.

kilpailuttamista. Varmuudella asia olisi voitu selvittää ennen suoramarkkintaa ryhtymistä kattavalla ja johdonmukaisella markkinoiden kartoittamisella.

Suoramarkkinta muodostaa poikkeuksen hankintalain 1 §:n mukaiseen julkisten hankintojen yleiseen kilpailuttamisveloitteeseen ja suoramarkkinnan käytöedellytyksiä tulee tulkita suppeasti. Suoramarkkinnan tulee perustua nimenomaisesti hankintalaissa esitettyihin perusteisiin. Virasto toteaa, että Rovaniemen kaupungin suoramarkkinnalle antamat perustelut eivät vastaa hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltamisedellytyksiä.

Johtopäätös

Rovaniemen kaupunki on tehnyt suoramarkkinnan ilman hankintalaissa säädettyjen suoramarkkintaperusteiden edellytysten täyttymistä.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Rovaniemen kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 40 § ja 139 § 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.

Ylijohtaja Timo Mattila

Erityisasiantuntija Johanna Kirveskoski

Jakelu

Rovaniemen kaupunki