

14.12.2015

Aikuisoppilaitosten tarjousyhteistyö

1. Asia

Aikuisoppilaitosten yhteistarjous puolustusvoimien kuljettajaopetusta ja -koulutusta koskevassa tarjouskilpailussa

2. Asianosaiset

Aikuiskoulutuskeskus Kouvola

Jyväskylän aikuisopisto

Lapin ammattiopisto

Sataedu Oy

Työtehoseura

3. Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) poistaa asian käsittelystä.

4. Asian vireilletulo

KKV on aloittanut aikuisoppilaitosten yhteistarjousta koskevan selvityksen kesäkuussa 2014. KKV on asiaa selvittäessään käynyt keskusteluja asianosaisten sekä puolustusvoimien kanssa.

KKV on toimittanut 14.10.2015 päätösluonnoksen asianosaisten tiedoksi ja varannut asianosaisille hallintolain (434/2003) 34 §:n nojalla mahdollisuuden tulla kuulluksi.

5. Asiaselostus

5.1 Puolustusvoimien kuljettajaopetuksen ja -koulutuksen ulkoistaminen

1. Puolustusvoimat tarjoaa varusmiehille kuljettajakoulutusta, joka antaa pätevyyden toimia kuljettajan tehtävissä varusmiespalveluksen jälkeen. Puolustusvoimat kouluttaa vuosittain noin 3900–4100 varusmiestä C-, C1- ja CE-luokan ajoneuvojen kuljettajiksi.
2. Euroopan unionissa toteutettiin 2000-luvulla kuljettajien ammattipätevyysvaatimusten ja koulutuksen vähimmäistasoa koskeva harmonisoin-

14.12.2015

ti. Suomessa kuljettajien ammattipätevyyttä koskeva direktiivi¹ implementoitiin lailla kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyydestä (273/2007). Uudistuksen myötä puolustusvoimien oma kuljettajakoulutus ei riittänyt antamaan vaadittavaa pätevyyttä, joten koulutus ulkoistettiin vuodesta 2009 alkaen.

3. Kuljettajaopetuksen ja -koulutuksen ulkoistamisen suunnittelu aloitettiin vuonna 2005 sotilaskuljettajasta kuljetusalan ammattilaiseksi -hankkeen (Sokka-hanke) puitteissa. Puolustusvoimien Sokka-hankkeeseen osallistuivat Huittisten ammatillinen aikuiskoulutuskeskus, Jyväskylän aikuisopisto, Kouvolan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus, Lapin ammattiotisto, Työtehoseuran ammatillinen aikuiskoulutuskeskus ja eräs kuuden koulutuspalveluja tarjoava tahon.

5.2 Tarjouskilpailu

4. Puolustusvoimat julkaisi 8.7.2008 tarjouspyynnön puolustusvoimien ajokorttiin tähtäävästä C-, C1- ja CE-luokkien ajo-opetuksen ja kuljettajaopetuksen toisen vaiheen sekä perustason ammattipätevyyskoulutuksen ja liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen mukaisen ADR-koulutuksen antamisesta puolustusvoimien kuljettajia kouluttavissa joukko-osastoissa.²
5. Tarjouspyynnön mukainen sopimuskausi oli 1.2.2009–31.12.2011. Lisäksi tarjouspyyntö sisälsi lisähankintavarauksen optiokausille 1.1.2012–31.12.2014 ja 1.1.2015–31.12.2016.
6. Tarjouspyynnössä todetaan, että hankinnan laajuuden vuoksi tarjoajalla on mahdollisuus tarjota osatarjouksena myös pieniä kokonaisuuksia eli toimituseriä. Samalla tarjouspyynnössä kuitenkin todetaan puolustusvoimien valintaperusteilla pyrkivän ohjaamaan tarjoajia muodostamaan yhteenliittymiä ja alihankintaketjuja sopimusten määrän ja niiden hallinnoinnin vaatiman työn minimoimiseksi. Lisäksi tarjouspyynnössä korostetaan tärkeimmän tavoitteen olevan toimittajan löytyminen jokaiselle joukko-osastolle.³
7. Tarjouspyynnön mukaan toimittaja valitaan kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Tarjouksista laaditaan vertailu, jossa on mahdollista saada enintään 100 pistettä seuraavasti: sopimuksen hinta tuottaa tar-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/59/EY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2003, maanteiden tavara- ja henkilöliikenteeseen tarkoitettujen tiettyjen ajoneuvojen kuljettajien perustason ammattipätevyydestä ja jatkokoulutuksesta, neuvoston asetuksen (ETY) 3820/85 ja neuvoston direktiivin 91/439/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 76/914/ETY kumoamisesta.

² Tarjouspyyntö 08/6A1/001, 8.7.2008.

³ Tarjouspyyntö, kohta 2.1.

14.12.2015

joajalle enintään 60 pistettä, minkä lisäksi tarjoaja voi saada enintään 40 synergia pistettä tarjouksen laajuuden mukaan.⁴

5.3 Aikuisoppilaitosten konsortio

8. Sokka-hankkeeseen osallistuneet Huittisten ammatillinen aikuiskoulutuskeskus⁵, Kouvolan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus, Lapin ammatitopisto, Jyväskylän aikuisopisto ja Työtehoseuran ammatillinen aikuiskoulutuskeskus sekä eräs kuudes koulutuspalveluja tarjoava taho⁶ perustivat 3.7.2008 koulutusconsortion. Konsortiosopimuksella oppilaitokset sitoutuivat tekemään yhteistarjouksen edellä jaksossa 5.2 kuvatussa tarjouskilpailussa. Samalla oppilaitokset sitoutuivat olemaan tekemättä tarjousta yksin tai osana muita konsortioita.
9. Konsortiosopimuksen mukaan yhteistyön tarkoituksena on varmistaa puolustusvoimille tarjottavan koulutuksen laatu ja resurssien riittävyys sekä mahdollistaa yhteisten resurssien joustava ja tarkoituksenmukainen käyttö.
10. Konsortiosopimuksen mukaisesti jokainen toimija on vastannut oman osuutensa palvelujen tuottamisesta ja työn organisoimisesta itsenäisesti. Konsortion toiminnan organisoimisesta on vastannut Kouvolan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus. Lisäksi erillinen työryhmä on vastannut yhteisten toimintaperiaatteiden luomisesta ja niiden noudattamisen valvonnasta.
11. Ennen konsortion perustamista aikuisoppilaitokset olivat yhteydessä puolustusvoimiin tiedustellakseen puolustusvoimien suhtautumista tarjousyhteistyöhön. Konsortiosopimuksen mukaan puolustusvoimat ei ole nähnyt estettä konsortion muodostamiselle, vaan on pitänyt sitä suotavana. Konsortion jäsenet myös toimittivat konsortiosopimuksen puolustusvoimille tarjoustensa liitteenä.

5.4 Puolustusvoimien hankintapäätökset

12. Puolustusvoimat teki asiassa yhteensä kolme hankintapäätöstä. KKV:n saamien tietojen mukaan hankinta esitettiin alun perin ratkaistavaksi yhtenä kokonaisuutena, mutta päätöksen valmistelun aikana tunnistetun mahdollisen oppilaitosten saamiin valtiontukiin liittyvän ongelman vuoksi puolustusvoimat teki useita päätöksiä: Ensimmäiseksi ratkaistiin hankin-

⁴ Tarjouspyynnön kohdan 7.4 sisältämän taulukon mukaan synergia pisteitä annetaan seuraavalla tavalla: a) tarjous toimituserästä yhden joukko-osaston tarvitsemää yhtä palvelua, 0 pistettä, b) tarjous toimituserästä yhden joukko-osaston tarvitsemia kaikkia palveluita, 5 pistettä, c) tarjous yhden joukko-osaston tarvitsemasta yhdestä palvelusta, 5 pistettä, d) tarjous yhden alueen tarvitsemasta yhdestä palvelusta, 15 pistettä, e) tarjous kaikista yhden joukko-osaston tarvitsemista palveluista, 30 pistettä ja f) tarjous kaikista yhden alueen tarvitsemista palveluista, 40 pistettä.

⁵ Nyk. Sataedu Oy.

⁶ Kyseinen taho irtisanoutui konsortioista 21.8.2008.

14.12.2015

ta niille joukko-osastoille, joille ei ollut tulossa toimittajaksi oppilaitosta tai joissa oppilaitos oli ainoa kyseistä palvelua tarjonnut toimija. Samaan aikaan puolustusvoimat pyysi opetusministeriöltä lausuntoa valtioonliittävistä kysymyksistä. Jotta koulutus pystyttiin aloittamaan suunnitellusti, lausuntopyynnön kohteena olleiden joukko-osastojen osalta puolustusvoimat teki päätöksen suoraan hankinnasta hankinnan väliaikaiseksi toteuttamiseksi. Sen jälkeen, kun opetusministeriö oli todennut, etteivät oppilaitosten saamat valtiontuet olleet hankinnan kannalta ongelmallisia, puolustusvoimat teki hankintapäätöksen pitkäaikaisen puitesopimuksen solmimisesta niille joukko-osastoille, joiden osalta oli tehty väliaikainen suoraan hankinta.

13. Edellä kohdassa 6 kuvatulla tavalla puolustusvoimat kannusti tarjoajia yhteistarjousten tekemiseen. Tarjouspyynnön sisältämän nimenomaisen kehotuksen lisäksi puolustusvoimat kannusti yhteistarjousten tekemiseen myös edellä kohdassa 7 kuvatun pisteytysmallin avulla. Pisteytysmallissa halvimman hinnan ohella pisteitä oli mahdollista saada myös tarjouksen laajuuden perusteella. Käytännössä puolustusvoimien soveltama pisteytys mahdollisti sen, että toimittajaksi saattoi valikoitua halvimman hinnan tarjonneen sijaan konsortioon kuulumisesta pisteitä saanut tarjoaja.
14. Aikuisoppilaitosten konsortio teki puolustusvoimien kanssa noin 4,4 milj. euron arvoisen hankintasopimuksen, joka edustaa lähes puolta palveluhankinnan kokonaisvuosiarvosta (vuosi 2009).

6. Ratkaisun perustelut

6.1 Lainsäädäntö

6.1.1 Kilpailulain 50 §

15. Tarkasteltavana oleva menettely on alkanut ennen kilpailulain (948/2011) voimaantuloa 1.11.2011. Kilpailulain 50 §:n 3 momentin nojalla ennen 1.11.2011 tapahtuneeseen menettelyyn sovelletaan kilpailunrajoituslakia (480/1992, ml. muutossäädös 318/2004) ja 1.11.2011 jälkeen tapahtunutta menettelyä arvioidaan kilpailulain mukaan.

6.1.2 Kilpailulain 5 §

16. Kilpailulain 5 §:n⁷ mukaan sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.

⁷ Säännös on ennen 1.11.2011 voimassa olleen kilpailunrajoituslain 4 §:n mukainen. HE 88/2010, s. 56.

14.12.2015

Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

- 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
- 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
- 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
- 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai
- 5) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

17. Kilpailulain 5 § perustuu SEUT⁸ 101 artiklan 1 kohtaan ja sitä on tulkittava 101 artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.
18. Kilpailulain 5 §:n kielto koskee sekä yritysten nimenomaisia sopimuksia tai näihin rinnastettavaa yritysten yhteisymmärrystä että yritysten yhteiselinten ja yhteenliittymien päätöksiä tai vastaavia järjestelyitä, joilla rajoitetaan tai ohjataan horisontaalisessa tasossa yritysten kilpailukeinojen käyttöä.⁹

6.2 Tarkasteltavana olevan menettelyn arviointi

6.2.1 Arvioinnin perusteet

19. Kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 1 kohdan kieltoasäännöksestä seuraa, että kilpailijoiden välinen hintayhteistyö tarjouskilpailussa on lähtökohtaisesti kiellettyä.
20. Kilpailijoiden yhteistarjoukset voivat olla sallittuja vain tiettyjen edellytysten vallitessa. Komission horisontaalisia kilpailunrajoituksia koskevissa suuntaviivoissa todetaan, että SEUT 101 artiklan 1 kohtaa ei yleensä sovelleta kilpailevien yritysten väliseen yhteistyöhön, jos yritykset eivät yksinään pystyisi hoitamaan yhteistyön piiriin kuuluvaa hanketta tai toimintaa.¹⁰

⁸ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

⁹ HE 162/1991 vp., s. 10.

¹⁰ Komission suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, EUVL C 11/01, 14.1.2011, kohta 237.

14.12.2015

21. Kotimaisessa yhteistarjouksia koskevassa oikeuskäytännössä markkinaoikeus ja kilpailuneuvosto ovat todenneet, että yhteiset tarjoukset voivat olla hyväksyttäviä tietyissä rajoitetuissa tilanteissa. Ne voivat olla sallittuja esimerkiksi silloin, kun tarjouksen antajat sitoutuvat sellaiseen yhteiseen suoritukseen, jota ei ole mahdollista toteuttaa yksin minkään mukana olevan elinkeinonharjoittajan toimin. Yhteistarjouksen sallittavuus edellyttää myös sitä, että kaikki tarjoajat osallistuvat yhteisen suorituksen toteuttamiseen.¹¹
22. Oikeuskäytännön perusteella yhteistarjouksen sallittavuus edellyttää lisäksi sitä, että yhteistarjoukseen osallistuvien tarjoajien määrä on oikeassa suhteessa työsuorituksen laajuuteen: elinkeinonharjoittajien yhteistä suoritusta sinänsä edellyttävä kokonaisuus voi olla kiellettyä silloin, kun tarjouksessa on mukana selvästi enemmän toimijoita kuin mitä yhteinen työsuoritus tosiasiallisesti edellyttäisi.¹²
23. Oikeuskäytännön perusteella yhteistarjouksen sallittavuuden arvioinnissa tulee kiinnittää huomioita myös hankintayksikön tahtoon ja pyrkimykseen luoda kilpailua tarjoajien välille. Lähtökohtaisesti hankintayksikön asiana on päättää, millaisella tarjouspyynnöllä se sopimukseen pyrkii ja mitä seikkoja se sopimuksessa painottaa. Mikäli hankintayksikkö edellyttää yhteistarjouksia ja siten vapaaehtoisesti luopuu mahdollisuudestaan aikaansaada kilpailua tarjoajien välille, yhteistarjouksen jättävien tarjoajien tulee katsoa toimivan hankintayksikön toivomalla tavalla.¹³

6.2.2 Aikuisoppilaitosten menettely

24. Yhteistarjouksen sallittavuus edellyttää sitä, että konsortioon osallistuminen mahdollistaa toimijalle osallistumisen hankkeeseen, johon se ei olisi voinut osallistua yksin. Jokaisen konsortion jäsenen panos konsortion yhteisestä työsuorituksesta tulee olla merkityksellinen, eikä konsortiossa tule olla enempää jäseniä kuin yhteinen työsuoritus tosiasiallisesti edellyttää.
25. Aikuisoppilaitosten konsortiossa jokainen konsortion jäsen on vastannut kuljettajakoulutuksen ja -opetuksen tuottamisesta itsenäisesti konsortiosopimuksessa määritellyllä alueella tai joukko-osastolla. Lisäksi kaikki konsortion jäsenet ovat tuottaneet samaa koulutuspalvelua.
26. KKV:n näkemyksen mukaan kyseessä ei ole ollut aikuisoppilaitosten yhteinen työsuoritus. Koska tarjouskilpailussa myös osatarjousten an-

¹¹ Ks. esim. kilpailuneuvoston päätös 5.5.1998, dnro 28/359/97, jonka korkein hallinto-oikeus vahvisti päätöksellään 10.8.1999, dnrot 1704/1/98 ja 1713/1/98. Markkinaoikeuden päätös 27.12.2002, dnro 66/690/2001, jonka korkein hallinto-oikeus vahvisti päätöksellään 14.9.2004, dnrot 325 ja 398/2/03.

¹² Ks. esim. edellä alaviitteessä 11 mainitut päätökset.

¹³ Ks. esim. edellä alaviitteessä 11 mainittu kilpailuneuvoston päätös, Kilpailuviraston päätökset 27.6.2000, dnro 782/61/97 ja 18.12.2001, dnro 517/61/98 sekä 7.10.2004, dnro 642/68/01.

14.12.2015

taminen on ollut mahdollista, jokaisella konsortion jäsenellä olisi ollut edellytykset osallistua tarjouskilpailuun myös täysin itsenäisesti. Konsortioon kuulumisen ei näin ollen voida katsoa mahdollistaneen konsortion jäsenille osallistumista hankkeeseen, johon ne eivät olisi voineet osallistua yksin, vaan konsortiojärjestely on ollut keino saada synergiapisteitä tarjouskilpailussa.

27. KKV katsoo puolustusvoimien tarjouspyynnöllään ja muulla ohjeistuksellaan kannustaneen aikuisoppilaitoksia konsortion muodostukseen. KKV:n näkemyksen mukaan puolustusvoimat on ohjannut aikuisoppilaitoksia konsortion muodostamiseen sekä suorien kehotusten että tarjouspyynnön pisteytyksen avulla.
28. Konsortion muodostaessaan aikuisoppilaitosten voidaan katsoa toimineen tarjouskilpailussa hankintayksikön toivomalla tavalla. Puolustusvoimat on omalla toiminnallaan tietoisesti luopunut mahdollisuudestaan aikaansaada kilpailua kuljettajaopetusta ja -koulutusta tarjoavien aikuisoppilaitosten välille. Hankintayksikön tarjouskilpailun järjestelmistä koskevaa harkintavaltaa rajoittaa ainoastaan julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö¹⁴, jonka soveltamista KKV ei ole toimivaltainen tutkimaan.

7. Johtopäätökset

29. KKV:n alustavan arvion perusteella aikuisoppilaitosten menettely ei ole täyttänyt konsortion sallittavuuden edellytyksiä. KKV kuitenkin katsoo, että jättäessään yhteistarjouksen puolustusvoimien kuljettajakoulutusta ja -opetusta koskevassa tarjouskilpailussa aikuisoppilaitokset ovat toimineet hankintayksikön toivomalla tavalla. KKV:n selvitysten perusteella puolustusvoimat on tietoisesti luopunut mahdollisuudestaan luoda kilpailua aikuisoppilaitosten välille. Puolustusvoimien toiminnan vuoksi KKV ei pidä tarpeellisena ottaa täsmällisesti kantaa siihen, onko aikuisoppilaitosten menettely ollut kilpailulain 5 §:n vastaista. KKV poistaa asian käsittelystä.

8. Sovelletut säännökset

Kilpailunrajoituslaki 4 ja 12 § ja kilpailulaki 5, 31 ja 50 §.

9. Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa haakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

¹⁴ Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

14.12.2015

10. Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat tutkimuspäällikkö Johanna Nyländen (puhelin 029 505 3606) ja erikoistutkija Martina Castrén (puhelin 029 505 3325). Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtaja

Kirsi Leivo

Erikoistutkija

Martina Castrén

Liite:

Valitusosoitus