

Asia

Hankintojen valvonta: Kotkan kaupungin talvikunnossapidon työkonenepalveluiden puitejärjestely.

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen virastoon tulleen toimenpidepyynnön johdosta.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 28.5.2024 pyytänyt selvitystä Kotkan kaupungin talvikunnossapidon puitejärjestelyyn perustuvista hankinnoista. Kaupunki on toimittanut selvityksen 18.6.2024. Virasto on 27.6.2024 pyytänyt asiassa lisäselvitystä ja kaupunki on toimittanut pyydetyt lisäselvityksen 30.9.2024.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä 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 suoramankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen 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 suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

Asiaselostus

Kotkan kaupungin (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö") tekninen johtaja on tehnyt 5.9.2023 päätöksen talvikunnossapidon puitejärjestelyyn valittavista työkonepalveluiden toimittajista. Puitejärjestelyyn valittavat toimittajat kilpailutettiin julkaisemalla puitejärjestelystä hankintalain mukainen hankintailmoitus 22.6.2023. Puitejärjestelyn sopimuskausi kattoi talvikaudet 2023-2024 ja 2024-2025 sekä option talvikaudesta 2025-2026. Hankinnan ennakoiduksi kokonaisarvoksi ilmoitettiin 2 000 000 euroa. Puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kanssa allekirjoitettiin kirjalliset puitesopimukset Kotkan kaupungin talvikunnossapidosta 5.9.2023 päätöksen jälkeen.

Tarjouspyynnön sisältö keskeisin osin

Kotkan kaupungin infran ylläpidon (katukunnossapito), puistotoimen ja toimitilahallinnon palvelualueet pyysivät tarjouksia yksikköhintaperusteisten (euroa/tunti) talvikunnossapitotöiden tuottamisesta. Tarjouksia pyydettiin töissä tarvittavista työkoneista kuljettajineen. Tarjouspyynnön mukaan palveluita hankitaan tarpeen mukaan ja katukunnossapidon vastuualueella urakoitsija toimii yhteistyössä tilaajan oman kaluston kanssa. Tarjouspyyntöön ei ollut liitetty luonnosta tarjoajien kanssa solmittavasta puitesopimuksesta.

Hankinta oli jaettu konetyyppien¹ mukaisesti kahdeksaan osa-alueeseen ja kunkin osa-alueen tarjous tuli antaa erillisellä osa-alueella koskevalla hinnoittelulomakkeella. Esimerkiksi tarjouspyynnön mukaisella hankinnan osa-alueella kaksi, kaivurikuormaajat (KKT), hinnoittelulomakkeella on pyydetty ilmoittamaan tarjotun koneen merkki, malli, koneluokka, moottoriteho, vuosimalli, rekisterinumero, tieto siitä, tarjotaanko konetta ensisijaisesti katukunnossapidon vai puistotoimen ja toimitilahallinnon urakoihin, koneen kuljettaja, hinta (euroa/tunti) normaalityöaikana sekä tähän tuntivuokraan sisältyvät lisälaitteet. Tämän lisäksi lomakkeella oli mahdollista ilmoittaa erikseen laskuttettavia lisälaitteita ja näiden lisälaitteiden tuntihinnat. Hinnoittelulomakkeella ei ollut ilmoitettu mitään konetyyppikohtaisia vähimmäisvaatimuksia.

Osiossa "Yhteiset kriteerit" oli asetettu puitejärjestelyyn tarjottavalle kalustolle tiettyjä vähimmäisvaatimuksia. Osion mukaan mikäli tarjoaja on merkinnyt ensisijaiseksi toiveekseen puistotoimen tai toimitilahallinnon urakat, on puisto-alueille ja kiinteistöjen pihatöihin tarjotuissa koneissa oltava lisälaitteena keräävä harja; auruskaluston perusvarustuksena on tullut olla hydraulisesti kääntyvä alueaura tai nivelaura, joka on varustettu verkkoterällä tai muu vastaava karhentava aura; aurojen, lumi- ja maakauhojen sekä hiekoittimien on tullut sisältyä annettuihin tuntihintoihin ja kevyenliikenteen väylillä auratessa traktorikaluston pyörien on oltava maatiekäyttöön soveltuvat.

¹ Tarjouspyynnön mukaiset hankinnan osa-alueet: 1. Pyöräkuormaajat (KUP), 2. Kaivurikuormaajat (KKT), 3. Pyöräalustaiset kaivukoneet (KKHp) 4. Monitoimiajoneuvot, 5. Traktorit, 6. Imulakaisukoneet ja lakaisujoneuvot, 7. Tiehöylät sekä 8. Kuorma-autot

Osiassa "Muut tiedot" oli todettu puitejärjestelyyn sisältyvien katukunnossapidon urakoiden osalta, että katukunnossapito vastaa tilaamiensa urakoiden työnjohdosta ja vähimmäisvaatimusten osalta oli todettu "Tilaajan ohjeiden mukaisesti sopimusaikana." Puistotoimen ja toimitilahallinnon urakoiden osalta oli todettu, että pääurakoitsija vastaa työnjohdosta ja se, että puistotoimen ja toimitilahallinnon urakka-alueet jaetaan ennen kauden alkua neuvotellen konepalvelutuottajien kanssa sijoittumisjärjestyksen mukaisesti. Osiassa oli todettu työkoneiden varusteiden merkityksestä seuraava: "Työkonekaluston varustaminen lisälaitteilla on sallittua. Varusteet eivät vaikuta etusijajärjestykseen, mutta niillä on vaikutusta valitessa konetta urakkaan." Osiassa "Hankintamenettelyä koskevat lisätiedot" oli todettu, että tarjouksista muodostetaan yksi hinnasto tilaajan käyttöön. Tarjoaja voi esittää, tarjoaako konetta ensisijaisesti katukunnossapitoon vai puistotoimelle ja toimitilahallinnolle, mutta annettu tarjous on ollut sitova kaikkiin urakoihin.

Perustettavasta puitejärjestelystä oli todettu tarjouspyynnössä seuraava: "Hankintamenettelyllä perustetaan puitejärjestely, johon valitaan kaikki soveltuvuusvaatimukset täyttävät tarjoajat. Hankinta toteutetaan puitesopimuksilla, koska hankittavien palveluiden määrä ei pystytä arvioimaan etukäteen. Tässä hankinnassa puitejärjestelyllä tarkoitetaan tilaajan ja palveluntuottajan välisiä puitesopimuksia, joissa vahvistetaan hankintaa koskevat ehdot. Varsinaisesta työstä tehdään tilaajan ja urakoitsijan välinen tilaus aurausaluekohtaisesti. Urakoitsijat pääsevät halutessaan tutustumaan tilaajan kanssa kohdealueisiin ennen alueiden jakoa, kierrokseen käytettyä aikaa ei voi laskuttaa tilaajalta. Pääsääntöisesti aluekohtaisesti valittu urakoitsija tilataan koko talvikaudeksi. Takuutuntimäärää ei anneta."

Puitejärjestelyn tilausjärjestys oli tarjouspyynnössä määritelty seuraavasti:

"Talvikunnossapidon puitejärjestelyn toimintaperiaate ja vaiheistus:

1. Puitesopimuksessa määritellään palvelun toimituksen ehdot, palvelun laatu, osapuolet, vastuut sekä muut tämäntyyppiset seikat.
2. Kaikki puitesopimukseen hyväksytyt koneet asetetaan konetyyppikohtaisesti kokonaistaloudelliseen edullisuusjärjestykseen.
3. Urakkatilaukset sovitaan erikseen kirjallisesti (esim. sähköposti). Tilauksessa sovitaan vähintään urakka-alue ja työhön käytettävät koneet. Palvelutilaukset tehdään ensimmäiseltä vapaana olevalta puitesopimuskumppanilta, jolla on hinnaltaan edullisin työhön soveltuva kalusto."

Puitejärjestelyä koskevan viranhaltijapäätöksen sisältö

Kaikki soveltuvuusvaatimukset täyttäneet tarjoajat valittiin mukaan talvikunnossapidon puitejärjestelyyn. Puitejärjestelyä koskevalla päätöksellä myös vahvistettiin tarjousten perusteella muodostettu konehinnasto puitejärjestelyn mukaiselle sopimuskaudelle. Hinnasto oli jaoteltu tarjouspyynnön osa-alueiden mukaisesti määräytyviin konetyyppikohtaisiin kategorioihin.² Osa

² Konehinnaston kategoriat: 1. Kaivurikuormaajat 2. Pyöräkuormaajat 3. Traktorit 5. Tiehöylät 6. Pyörälustaiset kaivukoneet (KKHo) 7. Kuorma-autot sekä 8. Monitoimijoneuvot

konekategorioista oli edelleen jaettu konetyypin kokoluokkien perusteella lukuisiin erillisiin alakategorioihin.³ Konetyyppikohtaisen kategorian tai kokoperusteisten alakategorioiden sisällä oli muodostettu erilliset hinnastot konetyypin tai kokoperusteisen alakategorian mukaiselle peruskoneelle sekä erilaisille peruskone + maksullinen lisävaruste -yhdistelmille.

Tarjouspyynnön osa-alueen kaksi mukaisten kaivurikuormaajien osalta konehinnasto sisälsi vain yhden konekategorian, KKT 06 R. Tässä kategoriassa hinnasto sisälsi kuusi peruskonetta, jotka oli asetettu keskinäiseen tuntihinnan mukaisesti määräytyvään etusijajärjestykseen, sekä kahdeksan kaivurikuormaajan ja erikseen hinnoitellun lisävarusteen muodostamaa paria. Hinnastossa oli ilmoitettu peruskoneiden merkki ja malli, vuosimalli sekä perustuntihintaan sisältyvät lisälaitteet. Osa-alueen peruskoneet olivat eri malleja Lännen – merkin kaivurikuormaajista, edustivat eri vuosimalleja ja niiden perushintaan sisältyvissä lisälaitteissa oli eroavaisuuksia. Peruskoneiden etusijajärjestyksen sijojen 1 – 4 koneet oli hankintapäätöksen jälkeen osoitettu toimitilahallinnon kohteisiin ja sijojen 5 ja 6 koneet oli osoitettu katukunnossapidon kohteisiin.

Kotkan kaupungilta saatu selvitys

Virasto on selvittänyt sitä, miten talvikunnossapidon hankintoja on toteutettu edellä kuvatun puitejärjestelyn sisällä. Virasto on tarkastellut erityisesti kaivurikuormaajien peruskoneiden konekategorias⁴ tehtyjä hankintoja.

Tarjouspyynnöstä käy ilmi, että katukunnossapidossa puitejärjestelyä hyödynnetään kaupungin omana työnä tekemän talvikunnossapidon rinnalla. Kaupungin selvityksen mukaan myös katukunnossapidossa eri koneille on puistotoimen ja toimitilahallinnon kohteiden menettelytapaa vastaavasti nimetty omat työkohteet ja kuhunkin kohteeseen nimetyn työkoneen urakoitsija hoitaa työt pääasiassa koko talvikauden. Kaupungin mukaan talvikunnossapitoon liittyvien kaupungin toimintojen (toimitilahallinto, puistotoimi, katukunnossapito) vastaavat työnjohtajat kokoontuivat hankintapäätöksen jälkeen kartoittamaan talvikunnossapidon kohteiden tarpeita. Tässä 14.9.2023 järjestetyssä palaverissa, johon puitesopimustoimittajat eivät osallistuneet, oli käyty läpi kunkin yksikön tarve kuhunkin kohteeseen. Palaverin perusteella tehtiin myös kohteita koskevat työkonevalinnat. Konevalintojen tekemisen jälkeen työnjohtajat olivat olleet yhteydessä kohteisiin valittuihin urakoitsijoihin ja lopuksi valitun kohdeurakoitsijan kanssa oli tehty kirjallinen vahvistus tai sopimus kohteen hoitamisesta. Lisäselvityspyyntöön antamassaan vastauksessa kaupunki on todennut, että katukunnossapidossa koneet on valittu työkohteisiin koko kahden vuoden ja yhden optiovuoden sopimusajalle.

Virasto tiedusteli Kotkan kaupungilta, miten kaupunki oli varmistanut, että kohdekohtaisissa konevalinnoissa noudatettiin puitejärjestelyn eri osa-alueille vahvistettuja etusijajärjestyksiä. Kaupunki totesi seuraavaa: "Ei ole mahdollista antaa urakoitsijoiden itse määrittellä tai valita haluamaansa aluetta, kohdetta tai työmäärää. Tilaaja aina itse määrittää oman tarpeensa, laadun, laajuuden ym. tarjouspyynnön määrittelyn mukaisesti. Tilaaja itse arvioi

³ Esim. konekategoria 2, pyöräkuormaajat (tarjouspyynnön osa-alue 1) oli jaettu 10 alakategoriaan.

⁴ Tarjouspyynnön mukainen osa-alue kaksi, konehinnaston koneluokan KKT 06 R mukaiset peruskoneet.

itselle sopivimman kaluston kyseiseen kohteeseen tai tehtävään ottaen huomioon koneen kokoluokka, lisälaitteet yms. annettujen tarjousten joukosta."

Virasto pyysi kaupungilta lisäselvitystä kaluston soveltuvuuden arviointiin ja sopivimman kaluston valintaan liittyvästä harkintavallan käytöstä ja siitä, onko harkintavaltaa käytetty konetyyppikohtaisen kategorian tai kokoperusteisten alakategorian valinnassa vai myös näissä eri kategorioissa keskinäiseen etusijajärjestykseen asetettujen yksittäisten koneiden soveltuvuuden arvioinnissa. Kaupunki on vastauksissaan aiheeseen liittyen todennut, että työhön tarvittava kone valitaan ko. kokoluokasta etusijajärjestyksen mukaan. Kaupunki on kuitenkin myös todennut, että koneen koolla/teholla, lisälaitteilla yms. voi olla vaikutusta siihen, mihin työhön tai tilaajan kohteeseen kone valitaan, vaikka näillä seikoilla ei kaupungin mukaan ole vaikutusta etusijajärjestykseen. Lisäksi kaupunki on virastolle antamissaan vastauksissa todennut, että kaupunki päättää mikä kone soveltuu millekin alueelle ja että tämä seikka on todettu tarjouspyynnössä. Kaupungin mukaan eri alueet asettavat erinäisiä vaateita käytettävälle kalustolle ja hinnalla luotu järjestys ei takaa koneen soveltuvuutta suunnitelluille alueille. Lisäksi kaupunki on todennut, että on tilaajan harkintavallassa, mihin kohteeseen ja mihin työhön valittu kone otetaan. Kaupunki kuitenkin katsoo, että konehinnastossa vahvistettuja etusijajärjestyksiä on hankintojen toteuttamisessa noudatettu, sillä kaupungin mukaan edullisin kone on aina valittu tilaajan töihin. Saadun selvityksen perusteella virasto toteaa, että kaupunki on käyttänyt harkintavaltaa myös samassa konetyyppikategoriassa tai konetyyppikategorian alakategoriassa keskinäiseen etusijajärjestykseen asetettujen koneiden soveltuvuutta arvioidessaan.

Kaivurikuormaajien peruskoneiden etusijajärjestyksessä ensimmäiseksi sijoituttua työkonetta koskevassa tarjouksessa oli esitetty toivomus koneen sijoittamisesta katukunnossapitoon. Työkone oli kuitenkin osoitettu kaupungin toimesta toimitilahallinnon kohteisiin. Kaupungin mukaan hankintapäätöksen jälkeen järjestetyssä sisäisessä kokouksessa toimitilahallinto oli varannut kyseisen koneen omiin kohteisiinsa, minkä perusteella katukunnossapidon kohteisiin oli valittu työkoneet alemmilta etusijajärjestyksen sijoilta. Kaupunki on vedonnut tarjouspyynnön ehtoon, jonka mukaan "Palvelutilaukset tehdään ensimmäiseltä vapaana olevalta puitesopimuskumppanilta, jolla on hinnaltaan edullisin työhön soveltuva kalusto." Kaupungin mukaan ei ole mahdollista antaa urakoitsijoiden itse määrittellä haluamiaan työkohteita tai työmäärää, minkä lisäksi kaupunki toi selvityksessään esille, että se oli mielestään määrittänyt ensimmäiseksi sijoittuneelle koneelle riittävän laajan työalueen. Kaupunki on kuitenkin myös todennut, että joissain tapauksissa saman koneen yhteiskäyttö eri toimialojen kohteiden kesken voi olla mahdollista kohteiden läheisyyden ja/tai ajoitusvaatimusten sallissa. Jotkut puitejärjestelyssä mukana olevat koneet ovat kaupungin eri toimialojen välisessä yhteiskäytössä.

Virasto on pyytänyt selvitystä kaivurikuormaajien peruskoneiden toteutuneista hankintamääristä kaudella 2023 – 2024. Kaupunki on ilmoittanut hankintamäärät talvikauden laskutuksen perusteella. Etusijajärjestyksessä ensimmäisen koneen laskutus oli noin 15 000 euroa, toisen ja neljännen koneen (saman yrityksen kaksi konetta) yhteenlaskettu laskutus oli noin 71 000 euroa, kolmannen koneen laskutus oli noin 3 000 euroa ja kuudenneksi sijoittuneen

koneen laskutus oli noin 61 000 euroa. Viidenneksi sijoittuneella koneella ei ollut laskutusta osa-alueella, sillä kone oli siirretty toiseen koneluokkaan.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään. KKV toteaa, että Kotkan kaupunki on hankintalain mukainen hankintayksikkö. Puitejärjestelyn arvioiduksi kokonaisarvoksi on hankintailmoituksessa ilmoitettu 2 000 000 euroa, joten hankinnan hankintalain mukaisesti laskettu ennakoitu kokonaisarvo myös ylittää hankintaan soveltuvan EU-kynnysarvon.⁵

Usean toimittajan puitejärjestelyä koskevat oikeusohjeet

Hankintalain 3 §:n 1 momentin mukaan hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimitettava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 42 §:n 1 momentissa puitejärjestely on määritelty yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan väliseksi sopimukseksi, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot.

Hankintalain 43 §:n 2 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt puitejärjestelyn usean toimittajan kanssa ja puitejärjestelyn kaikki ehdot ja järjestelyyn perustuvien hankintojen tarjoajien valinnan määrittävät puolueettomat ehdot on vahvistettu tarjouspyynnössä, puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat on tehtävä ilman kilpailuttamista valitsemalla toimittaja noudattamalla puitejärjestelyn ehtoja ja puitejärjestelyn tarjouspyynnössä esitettyjä perusteita. Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt puitejärjestelyn usean toimittajan kanssa ja puitejärjestelyn kaikkia ehtoja ei ole vahvistettu, puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat on tehtävä kilpailuttamalla puitejärjestelyyn valitut toimittajat noudattamalla puitejärjestelyä perustettaessa esitettyjä kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteita, joita voidaan täsmentää, sekä muita ehtoja, jotka on ilmoitettu puitejärjestelyn tarjouspyynnössä.

Hankintalain 67 §:n mukaan tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Oikeus tehdä hankintoja puitejärjestelyn perusteella niitä kilpailuttamatta siihen valituilta toimittajilta on ainoastaan, mikäli puitejärjestelyn kaikki ehdot ja järjestelyyn perustuvien hankintojen tarjoajien valinnan määrittävät puolueettomat ehdot on vahvistettu puitejärjestelyä koskevassa tarjouspyynnössä. Hankintalain esitöissä on korostettu sitä, että puitejärjestelyissä, joissa kaikki ehdot on vahvistettu ja hankintoja tehdään niitä kilpailuttamatta, hankintojen tekemisen tulee perustua selkeään, objektiiviseen ennalta määriteltyyn

⁵ Hankintalaki 26 § 1 mom 2 kohta ja 3 mom. Soveltuva EU-kynnysarvo vuonna 2023 oli 215 000 euroa.

toimintamalliin. Hankintojen tekeminen puitejärjestelyyn otetuilta toimittajilta ei voisi perustua hankintayksikön vapaaseen harkintaan, vaan edellyttää ennalta ilmoitetun mekanismin noudattamista.⁶ Esitöissä on todettu etusijajärjestykseen perustuvien hankintojen tekemisestä puitejärjestelyn sisällä seuraava: "Tällaisessa puitejärjestelyssä toimintamalli voi olla esimerkiksi ranking-malli, jossa puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat tehdään ensisijaisesti siltä toimittajalta, joka on tehnyt puitejärjestelyn kilpailutuksessa parhaan tarjouksen taikka siltä toimittajalta, jonka yhteishinta on hankintayksikön tarvitsemien tuotteiden osalta halvin. Rankingmallissa hankinnat tehdään toiseksi sijoittuneelta toimittajalta tilanteessa, jossa ensisijainen toimittaja ei pysty toimittamaan tuotteita."⁷

Markkinaoikeus on arvioinut puitejärjestelyn tarjouspyynnössä asetettujen ehtojen hankintalain mukaisuutta oikeustapauksessa MAO:H:391/2022. Markkinaoikeus totesi, että puitejärjestelyä koskevat ehdot eivät saa jäädä hankinta-asiakirjoissa niin yleisluontoisiksi tai siten epäselviksi, että ne antavat hankintayksikölle rajoittamattoman harkintavallan tai muutoin vaarantavat hankintamenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun tai avoimuuden periaatteen noudattamisen valittaessa järjestelyyn hyväksytyistä toimittajista ne, jotka toimittavat hankinnan kohteena olevat tavarat käyttäjille. Tapauksessa arvioitavana oli puitejärjestely, jonka tarjouspyynnössä oli esitetty, että puitejärjestelyssä hankinnat on ollut tarkoitus tehdä valituilta puitesopimustoimittajilta huomioiden kokonaistaloudellinen edullisuus ja tuotteen soveltuvuus kulloiseenkin käyttötarkoitukseen. Tarjouspyyntöasiakirjoista ei kuitenkaan tarkemmin käynyt ilmi, mitä tarkoitettiin sillä, että tilaajalla on oikeus huomioida tuotteen soveltuvuus kulloiseenkin käyttötarkoitukseen. Markkinaoikeus katsoi, että koska ehto oli esitetty hyvin yleisellä tasolla, ehto oli myös omiaan antamaan hankintayksikölle käytännössä rajoittamattoman harkintavallan tilattavan tuotteen toimittajan valinnassa. Markkinaoikeus totesi, että hankintayksikkö oli menetellyt hankintasäännösten vastaisesti tarjouspyynnön ehtoja asettaessaan.⁸

Kotkan kaupungin puitejärjestelyä koskeva arviointi

Kotkan kaupungilta asiassa saadun selvityksen perusteella talvikunnossapidon puitejärjestelyssä hankintojen jakautumisesta puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kesken on käytännössä päätetty kaupungin kokouksessa syyskuussa 2023. Tällöin se, mihin kohteeseen tai kohteisiin mikäkin työkone osoitettiin, oli riippunut siitä, mikä kone oli kaupungin toimesta arvioitu mihinkin kohteeseen soveltuvimmaksi. Kaupungin mukaan koneen koolla, teholla, lisälaitteilla ja muilla seikoilla on voinut olla vaikutusta siihen, mihin kohteeseen mikäkin kone on valittu, eikä hinnalla luotu etusijajärjestys ole taannut eri koneiden soveltuvuutta eri alueille. Kaupungin mukaan joidenkin työkohteiden osalta saman koneen yhteiskäyttö eri toimialueiden kesken on voinut olla mahdollista, mutta kaupungin mukaan ei kuitenkaan ole ollut mahdollista antaa urakoitsijoiden määrittää haluamiaan työkohteita tai työmääriä. Kaupungin toimitilalahallinnolla oli ainakin joidenkin konetyyppien osalta ollut jonkinlainen etuoikeus varata haluamiaan koneita omiin kohteisiinsa, minkä

⁶ HE 108/2016 vp, s. 140.

⁷ HE 108/2016 vp, s. 140.

⁸ MAO:H:391/2022.

jälkeen kaupunki oli sisäisessä päätöksenteossaan arvioinut, että nämä koneet eivät olleet vapaita ja hyödynnettävissä katukunnossapidossa.

Virasto toteaa, että asiassa saadun selvityksen perusteella kaupungin puitejärjestelyn sisäinen harkinta ei ole rajoittunut vain siihen, mitä puitejärjestelyyn kuuluvaa konetyyppiä ja mahdollista konetyypin kokoluokkaa tai muuta alakategoriaa missäkin kohteessa hyödynnetään. Sen sijaan, kaupunki on päättänyt siitä, miten talvikunnossapidon kohteet jaetaan puitejärjestelyn työkonoiden kesken arvioimalla konekohtaisesti yksittäisten koneiden soveltuvuutta. Virasto toteaa, että puitejärjestelyä koskevassa tarjouspyynnössä ei kuitenkaan ole ennakolta määritelty, millä perusteilla koneiden soveltuvuutta arvioidaan tarjouspyynnössä asetettujen yleisten vähimmäisvaatimusten lisäksi. Tarjouspyynnöstä ei ole myöskään käynyt tarkemmin ilmi, minkälaisiin varusteisiin tai minkälaiseen vaikutukseen viittaa ehto, jonka mukaan "Työkonekaluston varustaminen lisälaitteilla on sallittua. Varusteet eivät vaikuta koneiden keskinäiseen etusijajärjestykseen, mutta niillä on vaikutusta valitessa konetta urakkaan." Tästä tarjouspyynnön ehdosta ei myöskään käy ilmi, viittaako se annetun tarjousten perusteella koneen perustuntivuokraan sisällytettyihin lisälaitteisiin vai mahdollisiin erikseen laskutettaviin lisälaitteisiin.

Edelleen virasto toteaa, että tarjouspyynnöstä ei ole voinut päätellä, minkälaisen menettelyn tai arvioinnin seurauksena on määräytynyt se, onko koneen katsottu olevan vapaana vai ei. Tosiasiallisesti noudatetun, kohteiden jakautumisen ja koneiden vapaana olon määrittäneen menettelyn kuvaamisen sijaan tarjouspyynnössä on todettu "urakka-alueet jaetaan ennen kauden alkua neuvotellen konepalvelutuottajien kanssa sijoittumisjärjestyksen mukaisesti". Virasto katsoo, että tämän ehdon perusteella hankinnasta kiinnostuneille toimijoille on perustellusti voinut syntyä käsitys, että etenkin osaluokkien etusijajärjestyksissä ensimmäiseksi sijoittuneilla tarjoajilla on ollut tosiasiallinen mahdollisuus omalta osaltaan neuvotteluissa vaikuttaa siihen, mitä talvikunnossapidon kohteita ja kuinka paljon heille osoitetaan.

Virasto katsoo, että tarjouspyynnön yleisluonteiset ehdot koneiden soveltuvuutta ja vapaana oloa sekä koneiden varusteiden merkitystä koskien ovat käytännössä antaneet kaupungille lähes rajoittamattoman harkintavallan päättää siitä, miten talvikunnossapidon hankinnat ovat puitejärjestelyssä jakautuneet siihen valittujen tarjoajien kesken, siitä huolimatta, että työkoneet on asetettu konetyypeittäin ja joissain tapauksissa myös kokokategorioittain tuntihinnan mukaisesti määräytyviin etusijajärjestyksiin. Tosiasiassa hintoihin perustuvan etusijajärjestyksen lisäksi hankintojen jakautumiseen ovat vaikuttaneet keskeisesti kaupungin arvio siitä, mikä yksittäinen kone on katsottu soveltuvaksi mihinkin kohteeseen, se, mikä kaupungin yksikkö on saanut etusijan minkäkin koneen varaamiseen ja se, mitä kaupunki on päättänyt yksittäisille työkoneille osoitettavien kohteiden laajuudesta ja määrästä. KKV toteaa, että tarjouspyynnön perusteella puitejärjestelystä kiinnostuneet toimittajat eivät ole voineet arvioida sitä, millä perusteilla talvikunnossapidon hankinnat tosiasiallisesti jakautuvat puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kesken sopimuskaudella. Virasto katsoo, että myös se seikka, että kaivurikuormaajien konekategoriasa peruskoneiden keskinäisessä etusijajärjestyksessä viimeiseksi sijoittuneen koneen laskutus on ollut suuruusluokaltaan noin nelinkertaista ensimmäiselle sijalle sijoittuneen koneen laskutukseen verrattuna, osoittaa, että

sijoittuminen tuntihintaan perustuvassa etusijajärjestyksessä ei ole ratkaisevasti määrittänyt hankintojen tosiasiallista jakautumista sopimuskaudella.

Virasto toteaa, että kaikkia puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tarjoajien valintaa määrittäviä puolueettomia ehtoja ei ollut vahvistettu siten, että kyseessä olisi hankintalain 43 §:n 2 momentin edellytysten mukainen puitejärjestely, jonka perusteella kaupungilla olisi ollut oikeus toteuttaa puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat ilman niiden kilpailuttamista. Virasto katsoo, että tarjouspyynnön yleisluontoiset ehdot työkoneiden soveltuvuutta, varusteiden merkitystä ja työkoneiden vapaana oloa koskien ovat vaarantaneet tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä avoimuuden periaatteiden toteuttamisen puitejärjestelyn sisäisten hankintojen toteuttamisessa.

Johtopäätös

Kotkan kaupunki on toiminut talvikunnossapidon työkonepalveluiden puitejärjestelyn tarjouspyynnön ehtojen asettamisessa ja puitejärjestelyn sisäisten hankintojen toteuttamisessa hankintalain 3 §:n mukaisten periaatteiden ja 43 §:n puitejärjestelyä koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 3 §, 5 §, 26 §, 42 §, 43 §, 67 § 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 johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski, puhelin 029 505 3710, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski

Jakelu

Kotkan kaupunki