

ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE

Sisällys

1 Asia.....	3
2 Esityksen tekijä.....	3
3 Asianosaiset	3
4 Hankintamenettely	3
5 Asian vireilletulo ja selvittäminen.....	3
6 Vaatimukset	4
7 Vaatimusten pääasialliset perusteet	4
8 Tapahtumakuvaus	4
8.1 Kuvaus hankintamenettelystä.....	4
8.2 Hankintayksikön antama selvitys	9
9 Oikeudellinen arvio	10
9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta	10
9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat	10
9.1.2 Viraston ajallinen toimivalta.....	11
9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta	19
9.1.4 Suorahankintailmoitus vuoden 2011 sopimuksesta.....	20
9.2 Suorahankinnan edellytysten arviointi	21
9.2.1 Suorahankinnan arviointiin sovellettava hankintalaki	21
9.2.2 Suorahankinta teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä	21
9.2.3 Suorahankinnalle esitetyt perustelut ja niitä koskeva arvio	22
9.3 Johtopäätös menettelyn lainvastaisuudesta.....	25
10 Esitetyt seuraamukset	25
11 Sovelletut säännökset	28

1 Asia

1. Julkinen hankinta, esitys seuraamusten määräämiseksi: Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinta

2 Esityksen tekijä

2. Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PL 5
00531 Helsinki
Puhelin 029 505 3000

Virastossa asiaa hoitavat johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski, johanna.kirveskoski@kkv.fi, p. 029 505 3710 sekä tutkimuspäällikkö Anni Vanonen, anni.vanonen@kkv.fi, p. 029 505 3875.

3 Asianosaiset

3. Rovaniemen kaupunki (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö")

4 Hankintamenettely

4. Rovaniemen kaupunginhallituksen päätös 15.1.2024 § 7 Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n palvelusopimuksesta vuodelle 2024¹ ja siihen perustuva Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n välillä 25.1.2024 allekirjoitettu palvelusopimus vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluista.²

5 Asian vireilletulo ja selvittäminen

5. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" ja "virasto") on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.
6. Virasto on 24.5.2024 toimittanut asiassa selvityspyynnön Rovaniemen kaupungille.³ Kaupunki on vastannut viraston selvityspyyntöön 7.6.2024.⁴ Virasto on 29.8.2024 pyytänyt Rovaniemen kaupungilta

¹ Liite 1 Matkailu- ja markkinointipalveluita koskeva hankintapäätös 15.1.2024.

² Liite 2 Sopimus vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluista 25.1.2024.

³ Liite 3 Viraston selvityspyyntö Rovaniemen kaupungille 24.5.2024.

⁴ Liite 4 Rovaniemen kaupungin vastaus selvityspyyntöön 7.6.2024.

täsmennystä asiassa toimitettuja selvityksen liitteitä koskien.⁵ Kaupunki on vastannut täsmennyspyyntöön 29.8.2024.⁶

7. Virasto on kuullut hankintayksikköä markkinaoikeusesityksestä ja asiassa esitettävistä seuraamuksista. Rovaniemen kaupunki on toimitanut virastolle vastauksensa 31.10.2024 sekä 15.11.2024.⁷

6 Vaatimukset

8. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan asiassa valtiolle hankintalain mukaisen seuraamusmaksun.
9. Virasto esittää seuraamusmaksun suuruudeksi 40 000 euroa.

7 Vaatimusten pääasialliset perusteet

10. Rovaniemen kaupunki on vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluita hankkiessaan laiminlyönyt julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä myös "hankintalaki" sekä "nykyinen hankintalaki" sekä "voimassa oleva hankintalaki") 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa palveluiden hankinta mainitun lain mukaisesti. Hankintayksikkö on tehnyt suora-hankinnan ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

8 Tapahtumakuvaus

8.1 Kuvaus hankintamenettelystä

Vuoden 2011 sopimus matkailu- ja markkinointipalveluista

11. Rovaniemen kaupunginhallitus on 27.9.2010 tehnyt päätöksen § 301 Rovaniemen matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinnasta (jäljempänä myös "Vuoden 2010 päätös" tai "Vuoden 2010 päätös matkailu- ja markkinointipalveluista"). Päätöksen mukaan matkailu- ja markkinointipalvelut vuosiksi 2011-2015 hankitaan puitesopimusjärjestelyllä Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:ltä. Hankinta tehtiin suora-hankintana. Päätöksessä on todettu, että

⁵ Liite 5 Viraston täsmennyspyyntö Rovaniemen kaupungille 29.8.2024.

⁶ Liite 6 Rovaniemen kaupungin vastaus täsmennyspyyntöön 29.8.2024.

⁷ Liite 10 Rovaniemen kaupungin vastine esitysluonnokseen 31.10.2024 sekä liite 11 Rovaniemen kaupungin vastine esitettäviin seuraamuksiin 15.11.2024.

suorahankinnasta tulee tehdä ilmoitus ja hankintasopimus saadaan tehdä aikaisintaan 14 päivän kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta Euroopan Unionin virallisessa lehdessä.⁸ Päätöksen liitteenä virastolle on toimitettu asiakirja, joka on sisältänyt yhtiön palveluluettelon sekä perustelut sille, miksi palvelu hankitaan suorahankinnalla.⁹ Kaupungin virastolle toimittaman täsmennyksen mukaan tämä asiakirja sisältää hankintapäätöksen mukaiset liitteet 2 (Vuoden 2010 vahvistettu palveluluettelo) ja 1 (Elinkeino- ja aluekehittämisen yksikön esitys perusteluineen) jotka on skannattu yhdeksi liiteasiakirjaksi.¹⁰

12. Päätös perustui Rovaniemen kaupungin elinkeino- ja aluekehittämisen yksikön 6.9.2010 tekemään esitykseen, jota täsmennettiin 22.9.2010 sen jälkeen, kun kaupunginhallitus oli palauttanut asian uudelleen valmisteluun.¹¹ Tarvetta suorahankinnalle perusteltiin sillä, että vain Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy kykenee palveluiden toteuttamiseen ilman, että vaarannetaan alueen matkailuelinkeinon vuosikymmeniä kestänyt kokonaisvaltainen kehittäminen.
13. Päätöksen liitteenä olevassa esityksessä hankinnan toteuttamista suorahankintana perusteltiin vielä seuraavasti: "Matkailijan kokemus matkailukokemus syntyy palveluketjun kokonaisuudesta, ei yksittäisen yrityksen tarjoamasta yhdestä palvelusta" ja "Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy on perustettu alueen matkailuyrittäjien yhteistyön takaamiseksi ja vahvistamiseksi. Yhtiön perustamisen pohjalla on jo 1990-luvun alkupuolella käynnistetty Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan sekä alueen matkailuyrittäjien yhteismarkkinointiprojekti. Yhteismarkkinointiprojektin jälkeen yhteistyö on jatkunut katkeamatta ensin epämuodollisena yhteistyönä, jonka jälkeen perustettiin Rovaniemen markkinointiosuuskunta vuonna 2003. Osuuskunnan perustamisen yhteydessä tavoitteeksi asetettiin toiminnan muuttaminen pitkällä aikavälillä yhtiömuotoiseksi. Rovaniemen markkinointiosuuskunta lakkautettiin vuonna 2006 Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy perustamisen yhteydessä. Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n omistajiin kuuluu pääsääntöisesti alueen kaikki alueen merkittävät matkailuyritykset Rovaniemen kaupungin ja Ranuan kunnan omistaman Rovaniemen Kehitys Oy:n lisäksi. Matkailun kehittämisen kannalta on olennaisen tärkeää, että kaikki palveluketjun yksittäiset osat osallistuvat tuotekehitykseen, markkinointiin ja asiakaspalvelun

⁸ Liite 7 Rovaniemen kaupunginhallituksen päätös 27.9.2010 § 301.

⁹ Liite 8 Rovaniemen kaupunginhallituksen päätöksen 27.9.2010 § 301 liitteet 2 ja 1.

¹⁰ Liite 6 Rovaniemen kaupungin vastaus täsmennyspyyntöön 29.8.2024.

¹¹ Kaupunginhallitus päätti 13.9.2010 palauttaa asian uudelleen valmisteluun. Kaupunginhallitus edellytti, että kustannusten läpinäkyvyyden varmistamiseksi puitesopimuksen sisältö yksilöitäisiin asiassa tehtyä esitystä tarkemmin, koska sopimuksen yhteisarvo vuosille 2011 - 2015 oli yli 3 miljoonaa euroa. Kaupunginhallitus myös edellytti, että vuosittaisista yksityiskohtaisista palvelutoimenpiteistä tulee sopia palvelusopimuksilla, jotka Rovaniemen kaupungin puolelta käsittelee ja solmii elinkeinojaosto.

kehittämiseen. Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy on yhteinen ja kollektiivinen yhteistyöfoorumi koko Rovaniemen matkailuelinkeinolle. Rovaniemen kaupunki tukee Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n kautta alueen matkailupalvelujen tuottajien yhteismarkkinointia 100 000 eurolla vuosittain. Yhteismarkkinointituki sisältyy vuosittain solmittavaan palvelusopimukseen. Yhteismarkkinointimaksun perusteena on alueen kokonaisvaltainen ja toimijoiden yhteiseen tahtotilaan perustuva markkinointi. Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n liikevaihdosta yli puolet (55 %) tulee Rovaniemen kaupungin palvelusopimuksen kautta. Liikevaihdosta lähes 15 prosenttia tulee yritysten toimintaan maksamisista yhteismarkkinointimaksuista ja loppu pääsääntöisesti Rovaniemen matkailutuotteiden välityspalkkioista. Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n toiminta on ainakin toistaiseksi riippuvainen Rovaniemen kaupungin kanssa vuosittain solmittavasta palvelusopimuksesta. Yritykset ovat sitoutuneet yhteismarkkinointiin edellyttäen, että myös Rovaniemen kaupunki osallistuu siihen osaltaan. Mikäli Rovaniemen kaupunki tilaa markkinointi- ja matkailupalvelut yritykseltä, johon kaupungin kehittämis-yhtiö ja alueen merkittävimmät matkailupalvelujen tuottajat eivät ole sitoutuneet, matkailuelinkeinon vuosikymmeniä kestänyt kokonaisvaltainen kehittäminen vaarantuu ja parhaimmassakin tapauksessa uuden yhteistyöfoorumin rakentaminen kestää vuosia.¹²

14. Rovaniemen kaupungin hankintapäällikkö yhtiö elinkeino- ja aluekehittämisen yksikön asiassa tekemään esitykseen ja vetosi suorahankinnan perusteena vuonna 2010 voimassa olleen hankintalain (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, jäljempänä myös "Kumottu hankintalaki") 27 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiseen tekniseen, taiteelliseen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvään syyhyn.¹³
15. Puitesopimusjärjestelyä perusteltiin sillä, että ei ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista kuvata yksittäistä tulevaisuudessa tapahtuvaa konkreettista markkinointitoimenpidettä. Myös matkailijoille kohdennetuissa neuvontapalveluissa oli vuoden 2010 päätöksen mukaan käynnissä murrosvaihe sähköisen asiain lisäntyessä.
16. Asiassa esitettiin, että konkreettiset markkinointitoimenpiteet ja matkailuneuvonnan tarjoamat palvelut määritellään vuosittain tehtävässä palvelusopimuksessa, jonka elinkeinojaos hyväksyy. Näiden vuosittaisten erikseen neuvoteltavien palvelusopimusten arvon arviointiin vuoden 2010 päätöksessä olevan noin 620 000 euroa.¹⁴

¹² Liite 8 Rovaniemen kaupunginhallituksen päätöksen 27.9.2010 § 301 liitteet 2 ja 1.

¹³ Liite 7 Rovaniemen kaupunginhallituksen päätös 27.9.2010 § 301.

¹⁴ Liite 7 Rovaniemen kaupunginhallituksen päätös 27.9.2010 § 301.

17. Rovaniemen kaupunki ja Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy ovat 1.2.2011 allekirjoittaneet hankintasopimukseksi otsikoidun kirjallisen sopimuksen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluista (jäljempänä myös "Vuoden 2011 sopimus" tai "Vuoden 2011 sopimus matkailu- ja markkinointipalveluista").¹⁵
18. Sopimuksen ehdon 2 (Tausta) mukaan Rovaniemen kaupunki hankkii suorahankintana hankintapäätöksen ja käytyjen neuvottelujen tuloksena Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja kehittämiseen liittyvät toimenpiteet Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:ltä. Ehdossa 2 on edelleen todettu, että suorahankinnasta on tehty ilmoitus 7.10.2010 ja että päätös on lainvoimainen.
19. Sopimuksen ehdon 3 (Sopimusaika) mukaan sopimus on voimassa määräajan 1.1.2011 – 31.12.2015, jonka jälkeen se on voimassa toistaiseksi kuuden (6) kuukauden irtisanomisajalla.
20. Sopimuksen ehdon 4 (Hankinnan kohde) mukaan hankinnan kohteena on Rovaniemen kaupungin matkailuun ja markkinointiin liittyvät palvelut. Yhtiö noudattaa palvelujen järjestämisessä tasapuolisuutta eri toimijoita kohtaan. Matkailuun ja markkinointiin liittyvät palvelut ovat:
 - Rovaniemen matkailuneuvonta
 - Rovaniemen brändin ylläpito, kehittäminen ja markkinointi
 - Matkailumarkkinointi ja matkailun alueorganisaatiotoiminta
 - Kokous- ja kongressimarkkinointi
 - Vierailut ja PR-palvelut

Toimittaja hoitaa sopimuskohteen palveluita omana toimintanaan omaan lukuunsa. Toimittaja sitoutuu toteuttamaan palvelun sen edellyttämällä ammattitaidolla, lainsäädäntöä noudattaen, sovittussa aikataulussa ja ottaen huomioon Tilaaajan asettamat vaatimukset sekä yhteisesti sovitut tavoitteet.

21. Sopimuksen ehdon 8 (Palvelusopimus) mukaan tilatuista palveluista tehdään vuosittain erillinen palvelusopimus, jossa määritellään tarkemmin kunakin vuonna tilattavien palveluiden sisältö ja määrä. Hankinnan arvioitu vuosiarvo on noin 620 000 euroa (alv 0 %). Hankinnan arvioitu vuosiarvo ei ole ostajaa sitova ja tilattavien palveluiden sisältö ja määrä voivat vaihdella vuosittain ostajan rahoitustilanteen mukaan. Ehdossa on edelleen todettu, että sopimus ei sisällä määräästovelvoitetta eikä muodosta Toimittajalle yksinoikeutta sopimuksessa määritelyihin palveluihin.

¹⁵ Liite 9 Sopimus Rovaniemen matkailu- ja markkinointipalveluista 1.2.2011.

22. Sopimuksessa ei ole sovittu matkailu- ja markkinointipalveluiden tuottamisesta perittävistä yksikköhinnoista eikä sopimuksessa ole erilaisten matkailu- ja markkinointipalveluiden hintojen muodostamista yleisemmällä tasolla ohjaavia tai määrittäviä ehtoja. Sopimuksen muut, kuin edellä nimenomaisesti kuvatut ehdot ovat koskeneet omistus- ja tekijänoikeuksia, laskutus- ja maksuehtoja, alihankkijoita, sopimuksen purkamista ja irtisanomista, ylivoimaista estettä, luottamuksellista tietoa, vahingonkorvausta, sopimuksen muuttamista, muita ehtoja sekä sovellettavaa lakia ja erimielisyyksiä.

Vuoden 2024 sopimus matkailu- ja markkinointipalveluista

23. Rovaniemen kaupunginhallitus on 15.1.2024 tehnyt päätöksen § 7 Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n palvelusopimuksesta vuodelle 2024 (jäljempänä myös "Vuoden 2024 päätös" tai "Vuoden 2024 päätös matkailu- ja markkinointipalveluista"). Päätöksen mukaan kaupunginhallitus hyväksyy päätösesityksen liitteenä olleen sopimusluonnoksen Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:ltä ostettavista palveluista vuodelle 2024. Päätöksessä Rovaniemen kaupunginhallitus on myös edellyttänyt, että tulevassa markkinoinnissa huomioidaan myös maata pitkin matkustaminen.¹⁶
24. Vuoden 2024 päätöksen perusteluissa viitataan edellä käsiteltyyn Rovaniemen kaupunginhallituksen 27.9.2010 tekemään päätökseen § 301 ja tuodaan esille se, että Rovaniemen kaupungin 1.9.2023 voimaan tulleen hallintosäännön mukaisesti kaupunginhallitus vastaa kaupungin kansainvälisestä toiminnasta sisältäen kansainvälisen elinkeinomarkkinoinnin ja matkailun edistämisen.
25. Vuoden 2024 päätöksen mukaan palvelusopimus kohdentuu Rovaniemen kaupungin ostamiin matkailu- ja markkinointipalveluihin, joiden pääkohdat ovat 1) Matkailuneuvonnan järjestäminen 2) Rovaniemen matkailubrändin ylläpito, kehittäminen ja markkinointi 3) Taapatumamarkkinointi sekä 4) Vierailu- ja PR-palvelut.
26. Päätöksen mukaan vuoden 2024 sopimuksessa on panostettu erityisesti matkailun ympärivuotisuuteen, kestävään kehitykseen ja lumetoman ajan markkinointiin. Vuoden 2024 palvelusopimuksen kokonaishinta on 760 000 euroa. Palvelusopimuksen toteutuksesta raportoidaan kaksi kertaa vuodessa ja sopimuksen kustannus on varattuna kaupunginhallituksen vuoden 2024 talousarvioon.
27. Kaupunki ja Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy ovat 25.1.2024 allekirjoittaneet palvelusopimuksen vuodelle 2024 matkailu- ja markkinointipalveluista (jäljempänä myös "Vuoden 2024 sopimus" tai

¹⁶ Liite 1 Matkailu- ja markkinointipalveluita koskeva hankintapäätös 15.1.2024

"Vuoden 2024 sopimus matkailu- ja markkinointipalveluista").¹⁷ Sopimuksen ehdon 2 (Sopimuksen tarkoitus) mukaan sopimuksella osapuolet sopivat matkailu- ja markkinointipalveluita koskevista tavoitteista, sisällöstä, toimenpiteistä ja käytettävissä olevista resursseista.

28. Sopimuksen ehdossa 4 (Toimenpiteet) on eritelty pääkohtien 1) Matkailuneuvonnan järjestämisen 2) Rovaniemen matkailubrändin ylläpidon, kehittämisen ja markkinoinnin 3) Tapahtumamarkkinoinnin sekä 4) Vierailu- ja PR-palveluiden alle kuuluvat vuoden 2024 toimenpiteet, pääkohdan mukaisia toimenpiteitä koskevan raportointivelvoitteen sisältö sekä pääkohdan mukaisten toimenpiteiden tarkka euromääräinen kokonaishinta. Tämän lisäksi pääkohtien 1- 3 alla on eritelty pääkohdan mukaisiin toimenpiteisiin käytettävä henkilötövuosien määrä ja se, mistä kaikista pääkohdan toimenpiteiden ilmoitettu yhteishinta koostuu (palkat sivukuluineen, mahdolliset kiinteät kustannukset ja ostopalveluiden yhteismäärä).
29. Ehdon 5 (Palvelusopimuksen kokonaishinta) mukaan palvelusopimuksen toimenpiteiden kokonaishinta vuonna 2024 on 760 000 euroa. Ehdossa on myös todettu, että mikäli yhtiön toiminnassa tai palvelujen tuotannossa tapahtuu olennaisia muutoksia, tulee niistä ilmoittaa palvelujen tilaajalle välittömästi mahdollisia toimenpiteitä varten. Kaupunki pidättää oikeuden tarkistaa sopimuksen kustannuksia, mikäli sopimuksen velvoitteita ei ole täysmääräisesti suoritettu. Edellä mainittuun liittyen Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi on velvollinen korvaamaan mahdollisesti havaitut puutteet tämän sopimuksen erittelyn mukaisesti. Rovaniemen kaupungin taholta osoitettaviin mahdollisiin lisätehtäviin osoitetaan erilliset budjetit.

8.2 Hankintayksikön antama selvitys

30. Rovaniemen kaupunki on 7.6.2024 toimittanut virastolle kirjallista selvitystä matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinnasta.
31. Vuoden 2024 päätöksestä käy ilmi, että palvelusopimuksen taustalla vaikuttaa 1.2.2011 käynnistynyt puitesopimusjärjestely. KKV on tiedustellut, mistä seikoista osapuolet ovat sopineet ja mitkä tulevien palvelusopimusten ehdot on vahvistettu jo vuonna 2011. Virastolle antamassaan vastauksessa kaupunki tuo esille vuoden 2010 päätöksen ja toteaa, että "Kaupunginhallituksen päätöksen liitteissä kuvataan ostettavat palvelut, jotka ovat kuvattuna 1.2.2011 Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n

¹⁷ Liite 2 Sopimus vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluista 25.1.2024.

allekirjoittamassa sopimuksessa." Rovaniemen kaupunki vetoaa myös siihen, että sopimuksen sisältöä ei ole muutettu.¹⁸

32. KKV on tiedustellut kaupungilta myös sitä, miltä osin vuoden 2024 sopimuksessa yksilöidyt matkailu- ja markkinointipalveluiden toimenpiteet ja niistä maksettavat hinnat ovat perustuneet vuonna 2011 alkaneeseen puitesopimusjärjestelyyn. Vastauksessaan kaupunki on tuonut esille, että vuoden 2024 palvelusopimuksen sisältö mukailee vuonna 2011 tehtyä hankintasopimusta. Vuoden 2011 hankintasopimuksen yksilöityjä hankinnan kohteita ovat Rovaniemen matkailuneuvonta, Rovaniemen brändin ylläpito, kehittäminen ja markkinointi, matkailumarkkinointi ja matkailun alueorganisaatiotoiminta, kokous- ja kongressimarkkinointi sekä vierailut ja PR-palvelut. Vuoden 2024 palvelusopimuksen hankinnan kohteita ovat matkailuneuvonta, Rovaniemen matkailubrändin ylläpito, kehittäminen ja markkinointi, tapahtumamarkkinointi sekä vierailu- ja PR-palvelut. Tapahtumamarkkinointi korvaa vuoden 2011 hankintasopimuksen kokous- ja kongressimarkkinoinnin. Vastauksessaan kaupunki ei ole ottanut millään tavalla kantaa sopimuksen hinnoitteluun.¹⁹
33. KKV on pyytänyt kaupungilta selvitystä myös siitä, katsooko Rovaniemen kaupunki, että menettelylle, jossa se on neuvotellut vuoden 2024 sopimuksesta suoraan Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n kanssa, on olemassa myös joitain muita perusteluita, kuin vuonna 2011 käynnistynyt puitesopimusjärjestely osapuolten välillä. Vastauksessaan kaupunki on vedonnut vuoden 2024 päätöksen osalta vuoden 2010 päätöksessä esitettyihin perusteluihin.²⁰

9 Oikeudellinen arvio

9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta

9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat

34. Hankintalain 139 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista.
35. Hankintalain 141 §:n 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana ilman hankintalaissa säädettyä

¹⁸ Liite 4 Rovaniemen kaupungin vastaus selvityspyyntöön 7.6.2024.

¹⁹ Liite 4 Rovaniemen kaupungin vastaus selvityspyyntöön 7.6.2024.

²⁰ Liite 4 Rovaniemen kaupungin vastaus selvityspyyntöön 7.6.2024.

perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle:

- 1) tehottomuusseuraamuksen määräämistä;
- 2) seuraamusmaksun määräämistä;
- 3) sopimuskauden lyhentämistä;
- 4) hankintapäätöksen kumoamista, edellyttäen, että virasto on esittänyt 1 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämistä.

36. KKV on lähettänyt asiassa Rovaniemen kaupungille ensimmäisen selvityspyynnön 24.5.2024. Tällöin voimassa olleen hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu esitys on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta.

9.1.2 Viraston ajallinen toimivalta

9.1.2.1 Lähtökohdat ajallisen toimivallan arvioinnille

37. Viraston määräaika hankintalain 141 §:n mukaisen esityksen tekemiselle alkaa hankintasopimuksen tekemisestä, joten asiassa on ensin selvitettävä hankintasopimuksen solmimisen ajankohta.
38. KKV toteaa, että ajankohtina, jolloin Rovaniemen kaupunginhallituksessa on päätetty vuoden 2024 sopimuksen hyväksymisestä ja jolloin sopimus vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluista on allekirjoitettu, voimassa on ollut nykyinen hankintalaki, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).
39. KKV toteaa edelleen, että ajankohtina, jolloin on tehty Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluita koskeva vuoden 2010 päätös ja allekirjoitettu vuoden 2011 sopimus, voimassa on ollut kumottu hankintalaki, laki julkisista hankinnoista (348/2007).
40. Voimassa olevan hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän 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. Edelleen lain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä.
41. Kumotun hankintalain 5 §:n 1 momentin 15-kohdan määritelmän mukaan puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka

tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät.

42. Kumotun hankintalain 32 §:ssä säädettiin puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemisestä. Pykälän 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt puitejärjestelyn yhden toimittajan kanssa, siihen perustuvat hankinnat on tehtävä puitejärjestelyssä vahvistettujen ehtojen mukaisesti. Hankintayksikkö voi pyytää toimittajaa tarvittaessa täsmentämään tai täydentämään kirjallisesti tarjoustaan.
43. KKV katsoo, että viraston ajallisen toimivallan kannalta keskeistä on sen arviointi, katsotaanko vuoden 2024 sopimus matkailu ja markkinointipalveluista voimassa olevan hankintalain soveltamisalaan kuuluvaksi hankintasopimukseksi vai onko vuoden 2024 sopimuksessa kyse vuonna 2011 käynnistyneen yhden toimittajan puitejärjestelyn perustamista varten annetun tarjouksen täsmentämisestä tai täydentämisestä, jolloin hankinta kuuluisi kumotun hankintalain soveltamisalaan, eikä KKV:llä olisi toimivaltaa puuttua menettelyyn.

9.1.2.2 Hankinnan perustuminen puitejärjestelyyn

44. Kumotun hankintalain 32 §:n esitöissä hankintalain mukaiseen puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemisestä on todettu seuraavaa: "Yhden tai useamman toimittajan kanssa tehtyyn puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat voitaisiin tehdä ilman kilpailuttamista, jos puitejärjestelyn ehdot on vahvistettu järjestelyssä. Puitejärjestelyn ehtojen tulisi olla tällöin osapuolia sitovia. Hinnan osalta vähintään hinnan muodostamista koskevan säännön tulisi olla osapuolia sitova. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhden toimittajan kanssa tehtyyn puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemisestä puitejärjestelyn ehtojen mukaisesti. Menettely ei käytännössä poikkeaisi hankintasopimuksista, joissa toimitukset on sovittu tapahtuvaksi tilauksen perusteella ennalta sovittujen ehtojen mukaisesti. Puitejärjestelyssä hankintayksikkö voisi tarpeen vaatiessa kuitenkin pyytää toimittajaa täsmentämään tarjoustaan."²¹
45. Voimassa olevan hankintalain puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemistä koskevan pykälän esitöissä on tarkemmin avattu sitä, mitä tarkoitetaan tarjouksen täsmentämisellä: "Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hankintojen tekemisestä puitejärjestelyssä, johon on otettu yksi toimittaja. Säännöksen mukaan puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat tehtäisiin tältä toimittajalta noudattamalla puitejärjestelyssä vahvistettuja ehtoja. Käytännössä hankintojen tekeminen tapahtuisi yleensä tilauksin tai hankintasopimuksin, joissa noudatetaan puitejärjestelyn ehtoja. Säännöksen mukaan olisi

²¹ HE 50/2006 vp s. 81.

kuitenkin myös mahdollista pyytää toimittajaa tarvittaessa kirjallisesti täsmentämään tai täydentämään tarjoustaan. Siten toimittajalta voitaisiin pyytää esimerkiksi täsmennetty tarjous, jossa sovelletaan puitejärjestelyn ehtojen mukaista hinnanmuodostumissääntöä hankintayksikön konkreettiseen hankintatarpeeseen huomioiden esimerkiksi hankinnan aikataulu ja työmäärä."²²

46. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan muu päätös 6710/2017 arvioinut yhden toimittajan puitejärjestelyn ja hankintasopimuksen välistä eroavaisuuksia ja korostanut sitä, että hankintamenettelyn luonnetta on arvioitava kyseessä olevan järjestelyn tosiasiallisen sisällön perusteella. Ratkaisevaa merkitystä ei näin ollen ole sillä, onko hankintayksikkö itse määritellyt hankinnan puitejärjestelyksi vai ei.²³
47. KKV toteaa edelleen, että kaikki julkisten hankintojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät ole myöskään joko hankintasopimuksia tai puitejärjestelyä koskevia sopimuksia. Esimerkiksi ratkaisussa MAO:553/15 oli arvioitavana tilanne, jossa kaupungin ja sen osittain omistaman yhtiön välille oli laadittu yhteistoimintasopimus, jonka perusteella yhtiö on toteuttanut ja rahoittanut markkinointi- ja kehittämistoimintaa. Yhteistoimintasopimuksen lisäksi osapuolten välillä oli laadittu erillisiä palvelusopimuksia. Markkinaoikeus on ratkaisussa arvioinut nimenomaan suorahankintana tehtyä palvelusopimusta eikä aikaisemmin tehtyä yhteistyösopimusta markkinaoikeuden toimivallan asiassa määrittävänä hankintasopimuksena.²⁴
48. KKV toteaa, että puitejärjestelyn määritelmistä sekä kumotussa hankintalaissa²⁵ että voimassa olevassa hankintalaissa²⁶ käy selvästi ilmi, että puitejärjestelyn perustamisen tarkoituksena on tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintoja koskevien ehtojen vahvistaminen.
49. KKV toteaa edelleen, että hankinnan kohteena olevien tavaroiden, palveluiden tai urakoiden hinnoittelu on yksi keskeisimpiä sovittavia seikkoja missä tahansa hankintasopimuksessa.²⁷ Jo puitejärjestelyn määritelmässä hinnat on mainittu nimenomaisesti sellaisena ehtona, jonka vahvistamiseksi puitejärjestely on mahdollista perustaa. Edelleen puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemistä koskevissa kumotun hankintalain esitöistä käy ilmi hankintojen hinnoittelun vahvistamisen merkitys: oikeus tehdä hankintoja kilpailuttamatta

²² HE 108/2016 vp s. 139 – 140.

²³ KHO muu päätös 6710/2017.

²⁴ MAO:553/15.

²⁵ Katso tämän esityksen kohta 41.

²⁶ Hankintalaki 42 § 1 mom: "Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot".

²⁷ Katso myös esim. MAO:144/2023.

puitejärjestelyn perusteella on ainoastaan, mikäli hinnan osalta vähintään hinnan muodostumista koskevasta säännöstä on sovittu osapuolia sitovasti puitejärjestelyn perustamisen yhteydessä.²⁸

50. KKV toteaa, että Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluita koskevassa vuoden 2011 sopimuksessa ei ole lainkaan sovittu sopimuksen piiriin kuuluvien matkailu- ja markkinointipalveluiden hinnoista tai hintojen muodostumista koskevasta säännöistä.
51. KKV katsoo, että käsitteellisesti hankintakokonaisuuden ennakoitu kokonaisarvo muodostuu siitä mitä kaikkea hankitaan, kuinka paljon hankitaan ja mitä hintoja tai hinnoittelua hankinnan eri osa-alueisiin sovelletaan. Hinta tai hinnoittelu taas käsitteenä liittyy jonkin konkreettisen, sisällöllisesti ja määrällisesti rajatun tavara-, palvelu-, tai urakkasuoritteen tuottamisesta perittävään vastikkeeseen. Viraston näkemyksen mukaan vuoden 2011 sopimuksessa ilmoitettua "Noin 620 000 euroa vuodessa" arviota tulevien palveluhankintojen yhteenlasketusta vuosiarvosta ei missään tapauksessa voida sisällöllisesti pitää sellaisena hinnan muodostumista koskevana sääntönä, jota puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemistä koskevissa hankintalain esitöissä on tarkoitettu. Edelleen KKV toteaa, että vuoden 2011 sopimuksessa on arvioidun vuosiarvon osalta myös nimenomaisesti todettu, että arvio ei sido Rovaniemen kaupunkia.
52. Virasto kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että vuoden 2010 päätöksessä tai vuoden 2011 sopimuksessa ei ole määritelty sitä, mitä kaikkia matkailu- ja markkinointipalvelutoimenpiteitä vähintään tulisi suorittaa tai esimerkiksi kuinka paljon henkilötöyvuosia käyttää Rovaniemen markkinointiin ja matkailun edistämiseen sopimuksen arvioidulla vuosiarvolla 620 000 euroa. Vuoden 2010 päätöksessä ja vuoden 2011 sopimuksessa päinvastoin korostetaan sitä, että palveluiden sisällöstä ja määrästä neuvotellaan vuosittain. Tämä edelleen tukee viraston käsitystä siitä, että arvioidun vuosiarvon toteaminen ei ole hinnan muodostumista koskeva sääntö.
53. KKV katsoo, että pelkästään jo se seikka, että vuoden 2011 sopimus Rovaniemen matkailu- ja markkinointipalveluista ei ole sisältänyt lainkaan matkailu- ja markkinointipalveluiden hintoja tai hintojen muodostumista ohjaavaa sääntöä, saati että tämä sääntö olisi vuoden 2011 sopimuksen perusteella ollut osapuolia sitova, tarkoittaa sitä, että vuoden 2011 sopimuksessa osapuolten välillä ei ole ollut kyse hankintalain mukaisesta yhden toimittajan puitejärjestelystä. Vuoden 2024 sopimuksessa ei ole ollut kyse puitejärjestelyyn perustuvasta hankinnasta, jossa vuoden 2011 sopimusta varten annettua

²⁸ HE 50/2006 vp s. 81.

Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n tarjousta olisi vuoden 2024 sopimuksen muodossa täsmennetty tai täydennetty.

54. KKV toteaa edelleen, että sopimuksen kohteena olevien palveluiden sisältöä koskevat määritelmät, ehdot ja rajaukset ovat erittäin keskeisiä sopimusehtoja missä tahansa sopimuksissa. Vuoden 2011 sopimuksen perusteella sen osapuolilla on ollut erittäin huomattava neuvotteluvara Rovaniemen matkailu- ja markkinointipalveluiden sisällöstä, sillä hankinnan kohteena olevat palvelut on vuoden 2011 sopimuksessa määritelty ainoastaan viisi matkailu- ja markkinointipalveluiden alakategoriaa lyhyesti nimeämällä. Viraston arvion mukaan hankinnan kohde on määritelty vuoden 2011 sopimuksessa niin yleisellä ja täsmennyttömällä tasolla, että myöskään tällä perusteella vuoden 2011 sopimusta ei voida pitää hankintalain mukaisena yhden toimittajan puitejärjestelyä koskevana sopimuksena. KKV toteaa, että tätä arviota ei muuta se seikka, että vuoden 2010 päätöksen liitteenä on ollut Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n silloinen vahvistettu palveluluettelo, jossa palveluita on kuvattu vuoden 2011 sopimusta yksityiskohtaisemmin, sillä vuoden 2011 sopimuksen ehtojen tai vuoden 2010 päätöksen perusteella päätöksen liitteenä ollut vuoden 2010 palveluluettelo ei ole sitonut osapuolia palvelusopimuksen tarkasta sisällöstä vuosittain neuvotellessa.
55. KKV toteaa edelleen, että Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluiden yhteenlaskettu vuosiarvo on noussut vuoden 2011 jälkeen 620 000 eurosta 760 000 euroon ilman, että tämä muutos perustuisi vuoden 2011 sopimuksen tarkkarajaisiin vuosittaista palvelusopimusta ja sen sisältöä tai hinnoittelua koskeviin ehtoihin. KKV katsoo, että myös tämä seikka tukee sitä johtopäätöstä, että vuoden 2024 sopimuksessa ei ole kyse puitejärjestelyä varten annetun tarjouksen täsmennyttämisestä tai täydennyttämisestä.
56. Esitysluonnokseen antamassaan vastineessa kaupunki on lausunut, että vuoden 2011 sopimuksen mukainen arvioitu vuosiarvo on käytännössä määrittänyt palveluiden tuottamisesta maksettavaa hintaa ja ollut siinä määrin osapuolia sitova, että kyse on yhden toimittajan puitejärjestelystä. Kaupunki on myös tuonut esiin, että vuoden 2011 jälkeen sopimuksen vuosiarvo on kasvanut vain noin 24 %. Hinnan muodostumisen ei siten voida katsoa olevan siinä määrin avoin, että sitä olisi voitu rajattomasti tarkistaa ylöspäin, eikä näin ole myöskään tosiasiasa menetetty.²⁹ Vastineessa lausuttuun liittyen virasto toteaa, että vuoden 2011 sopimuksessa on yksiselitteisesti todettu, että arvioitu vuosiarvo ei ole sitova. Tämän perusteella virasto katsoo, että mikäli hankintayksikkö on halunnut pyrkiä toteuttamaan vuosittaiset matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinnat

²⁹ Liite 10 Rovaniemen kaupungin vastine esitysluonnokseen 31.10.2024.

vuoden 2011 sopimuksen mukaiseen arvioituun vuosiarvoon pyrkien, tämä tahtotila on johtunut muista seikoista kuin vuoden 2011 sopimuksen velvoittavuudesta. Edelleen KKV:n näkemyksen mukaan useita erilaisia palveluita kattavan sopimuksen yhteenlaskettu arvioitu vuosiarvo on käsitteellisesti eri asia kuin hankinnan kohteena olevan konkreettisen palvelun tai palveluiden hinnoittelu.

57. Esitysluonnokseen antamassaan vastineessa kaupunki on tuonut myös esille, että käytännössä vuoden 2010 palveluluettelo ja vuoden 2024 sopimus vastaavat sisällöllisesti toisiaan ja vuoden 2011 sopimusta on myös tällä perusteella pidettävä yhden toimittajan puitejärjestelyinä.³⁰ Viraston arvion mukaan merkityksellistä on kuitenkin se, että vuoden 2011 sopimuksen ehtojen perusteella vuoden 2010 palveluluettelo ei ole missään määrin sitonut osapuolia, vaan osapuolilla on ollut hyvin laajat mahdollisuudet neuvotella kunakin vuonna hankittavista matkailu- ja markkinointipalveluista.
58. Mikäli markkinaoikeus kuitenkin KKV:n näkemyksen vastaisesti katsoisi, että vuoden 2011 sopimuksessa olisi kyse kumotun hankintalain mukaisesta puitejärjestelyä koskevasta sopimuksesta, KKV huomauttaa, että vuoden 2011 sopimuksen toistaiseksi voimassa oleva kesto on rikkonut kumotun hankintalain 31 §:n puitejärjestelyn enimmäiskestoja koskevia oikeusohjeita.³¹ Suorahankintana tehdyn vuoden 2024 palvelusopimuksen ei tule tälläkään perusteella katsoa perustuvan kumotun hankintalain mukaiseen puitejärjestelyyn. Esitysluonnokseen antamassaan vastineessa kaupunki on korostanut sitä, että kumotussa hankintalaissa ei edellytetty, että yli neljän vuoden kesto tulisi perustella ja tuonut esille, että matkailu- ja markkinointipalveluiden luonne on edellyttänyt sopimukselta yli neljän vuoden kesto.³² Virasto toteaa, että yleisen tason viittaus palveluiden luonteeseen ei riitä osoittamaan, että hankinnan kohde on välttämättä edellyttänyt sopimukselta poikkeuksellista, yli neljän vuoden kesto. Viraston arvion mukaan asiassa ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka osoittaisivat, että hankinnan kohde olisi välttämättä edellyttänyt sopimukselta poikkeuksellista yli neljän vuoden kesto.

9.1.2.3 Hankintasopimuksen määritelmää koskeva arviointi

59. Hankintalain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka

³⁰ Liite 10 Rovaniemen kaupungin vastine esitysluonnokseen 31.10.2024.

³¹ Kumottu hankintalaki 31 § 3 mom. "Puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankinnan kohteen välttämättä sitä edellyttäessä puitejärjestely voi olla poikkeuksellisesti kestoaltaan pidempi."

³² Liite 10 Rovaniemen kaupungin vastine esitysluonnokseen 31.10.2024.

tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

60. KKV toteaa, että Rovaniemen kaupungin vuosittaisen matkailu- ja markkinointipalveluita koskevan palvelusopimuksen allekirjoittaminen edellyttää, että hankintayksikkö ja yhtiö pääsevät neuvotteluissa yhteisymmärrykseen kunakin vuonna tuotettavien palveluiden sisällöstä, määrästä ja hinnoista. KKV:n arvion mukaan neuvotteluiden käsite sisältää myös sen tosiasiallisen mahdollisuuden, että yhteisymmärrystä ja sopimusta ei jonain vuonna saavutettaisikaan.
61. Virasto katsoo, että tällä perusteella voidaan arvioida, että joka vuosi syntyy aidosti uusi, vuoden mittainen sopimussuhde osapuolten välille tiettyjen konkreettisten matkailu- ja markkinointipalveluiden tuottamisesta. Tämä tilanne on hyvin erilainen verrattuna yhden toimittajan puitejärjestelyn perustamiseen, jossa puitejärjestelyn perustamisen yhteydessä toimittaja sitoutuu tiettyjen palveluiden, tavaroiden tai urakoiden toimittamiseen puitejärjestelyssä vahvistettujen hintojen tai vähintään hinnoittelua koskevien sääntöjen ja muiden ehtojen mukaisesti puitejärjestelyn keston ajaksi.
62. Virasto toteaa, että vuoden 2024 sopimus matkailu- ja markkinointipalveluista täyttää sellaisenaan hankintalain mukaisen hankintasopimuksen määritelmän. Kirjallisesta, allekirjoitetusta sopimuksesta käyvät ilmi osapuolet, sopimuksen tarkoitus, mitä konkreettisia matkailu- ja markkinointipalveluita yhtiön tulee tuottaa ja mikä on se vastike, joka näiden palveluiden tuottamisesta yhtiölle maksetaan sekä se, miten hankintayksikölle tulee palveluiden tuottamisesta raportoida. Sopimuksessa on myös otettu kantaa tilanteeseen, jossa sopimusvelvoitteita ei ole suoritettu täysmääräisesti. Vuoden 2024 sopimuksessa ei ole miltään osin viitattu vuoden 2011 sopimukseen eikä vuoden 2024 sopimuksen perusteella voi päätellä, että matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinnoissa sovellettaisiin vuoden 2011 sopimuksen ehtoja vuoden 2024 sopimusta täydentävästi.
63. Esitysluonnokseen antamassaan vastineessa kaupunki on tuonut esiin, että vaikka vuoden 2024 sopimuksessa ei ole viitattu vuoden 2011 sopimukseen, hankintapäätöksessä tähän sopimukseen on kuitenkin viitattu ja lisäksi vuoden 2011 sopimus on ollut oheistettuna hankintaa koskeviin päätöspykäliin.³³ Virasto toteaa, että oikeudellisesti arvioiden hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen liitteissä on kyse eri asioista, sillä vasta hankintasopimuksella liitteineen on yksityisoikeudellista velvoittavuutta sopimusosapuolten välillä. Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että

³³ Liite 10 Rovaniemen kaupungin vastine esitysluonnoksesta 31.10.2024.

hankintapäätöksen liitteet, joihin hankintayksikkö asiassa vetoaa, olisivat osapuolia velvoittavia siten kuin hankintalaissa edellytetään.

64. KKV toteaa, että myös hankintasopimuksen määritelmän tarkastelun kautta vuoden 2024 sopimusta Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n välillä tulee arvioida itsenäisenä hankintalain mukaisena hankintasopimuksena, eikä aikaisemmin annetun tarjouksen täsmentämisenä tai täydentämisenä.
65. KKV toteaa, että matkailu- ja markkinointipalveluhankinnan keskeisimmistä ehdoista, eli palveluiden sisällöstä, määrästä ja hinnoista, on merkityksellisellä tavalla päästy sopimukseen vuoden 2024 osalta vasta 25.1.2024 osapuolten allekirjoittaessa vuoden 2024 palvelusopimuksen. Tätä ajankohtaa tulee pitää asiassa myös hankintalain mukaisen hankintasopimuksen tekemisen ajankohtana.

9.1.2.4 Yhteenveto KKV:n ajallisen toimivallan arvioinnista

66. Yhteenvetona ajallisen toimivaltansa arvioinnista KKV toteaa, että matkailu- ja markkinointipalveluiden sisällöstä ja hinnoista on neuvoteltu vuosittain. Vuoden 2011 sopimus ei ole sisältänyt palveluiden hinnoittelua koskevaa, osapuolia vuosittaisissa neuvotteluissa sitovaa sääntöä taikka muita palveluiden hintoja tai hinnoittelua ohjaavia ehtoja. Vuoden 2024 palveluhankintasopimuksen solmimisessa ei ole viraston arvion mukaan kyse yhden toimittajan puitejärjestelyyn annetun tarjouksen täsmentämisestä tai täydentämisestä eikä vuoden 2011 sopimusta osapuolen välillä tule pitää hankintalain mukaisena puitejärjestelyä koskevana sopimuksena. Vuoden 2011 sopimus matkailu- ja markkinointipalveluista on myös ollut puitejärjestelyn enimmäiskestoja koskevien oikeusohjeiden vastainen.
67. Vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluiden osalta hankinnan toteuttamisesta ja hankinnan kohteena olevista nimenomaisista palveluista ja hinnoista on päätetty vasta 15.1.2024 ja palveluista on solmittu osapuolten välillä kirjallinen hankintasopimus 25.1.2024. Palvelusopimus ei ole sisällöllisesti arvioituna aikaisemman tarjouksen täsmennys tai täydennys, vaan kyse on hankintasopimuksesta.
68. Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluita koskeva hankintalain mukainen hankintasopimus on allekirjoitettu 25.1.2024. Tänä ajankohtana voimassa olleen hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaan 141 §:n 1 momentissa tarkoitettu esitys on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta.

69. Virasto on 24.5.2024 toimittanut asiassa ensimmäisen selvityspyynnön Rovaniemen kaupungille. Selvittämistoimenpide on tehty kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä ja se on katkaissut vanhentumisajan kulumisen, jolloin se on alkanut kulua uudestaan alusta. Virastolla on 24.11.2024 asti aikaa tehdä asiassa 141 §:n 1 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle.

9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta

70. Edellytyksenä KKV:n tekemälle esitykselle on se, että esityksen kohteena oleva hankinta ylittää ennakoidulta arvoltaan EU-kynnysarvon taikka liitteen E mukaisissa palveluissa kansallisen kynnysarvon.
71. Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.
72. Hankintayksikön 15.1.2024 tekemän hankintapäätöksen mukaan vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluita koskevan sopimuksen kokonaisarvo on 760 000 euroa. Rovaniemen kaupunki on vahvistanut, että tämä kokonaisarvo ei sisällä arvonlisäveroa.³⁴
73. KKV katsoo, että hankinnan kohteen mukaisissa matkailu- ja markkinointipalveluissa on kyse tavanomaisesta palveluhankinnoista eikä liitteen E soveltamisalaan kuuluvasta palveluhankinnasta.³⁵
74. Hankintalain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan EU-kynnysarvo on ilman arvonlisäveroa laskettuna 207 000 muiden kuin valtion keskuhallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa. Pykälän 3 momentin mukaan Euroopan komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistetut kynnysarvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot. Kynnysarvo on 1.1.2024 alkaen ollut 221 000 euroa.
75. Virasto toteaa, että esityksen kohteena olevan hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintaan sovellettavan EU-kynnysarvon, joten

³⁴ Liite 4 Rovaniemen kaupungin vastaus selvityspyyntöön 7.6.2024.

³⁵ KKV katsoo, että mahdollisia hankintaan soveltuvia CPV-koodeja ovat esimerkiksi 635150000 Matkailupalvelut, 635130000 Matkailuneuvontapalvelut sekä 79340000 Mainonta- ja markkinointipalvelut.

virastolla on toimivalta tehdä asiassa markkinaoikeudelle hankintalain 141 §:n mukainen esitys seuraamusten määräämiseksi.

9.1.4 Suorahankintailmoitus vuoden 2011 sopimuksesta

76. Hankintalain 141 §:n 4 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettua esitystä ei voida kuitenkaan tehdä, jos hankintayksikkö on tehnyt hankinnasta 131 §:ssä tarkoitetun suorahankintaa koskevan ilmoituksen. Ilmeisen puutteellinen tai virheellinen suorahankintailmoitus ei estä esityksen tekemistä.
77. Rovaniemen kaupungin vuoden 2010 päätöksestä käy ilmi, että hankintayksikkö on edellyttänyt, että vuoden 2011 sopimuksen suorahankinnasta tulee tehdä ilmoitus ja hankintasopimus saadaan tehdä aikaisintaan 14 päivän kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta Euroopan Unionin virallisessa lehdessä. Vuoden 2011 sopimuksen mukaan tämä ilmoitus on julkaistu 7.10.2010.
78. KKV toteaa, että edellä vuoden 2024 sopimuksen perustumisesta vuoden 2011 sopimukseen ja hankintasopimuksen solmimisen ajankohdasta lausuttu tarkoittaa samalla myös sitä, että 7.10.2010 julkaistun suorahankintaa koskevan ilmoituksen ei tule katsoa kohdistuvan vuoden 2024 hankintasopimukseen siten, että tämä muodostaisi hankintalain 141 §:n 4 momentin mukaisen esteen esityksen tekemiselle vuoden 2024 suorahankinnasta.
79. Suorahankintaa koskevan ilmoituksen tarkoituksena on lisätä suorahankintojen avoimuutta ja oikeussuojakeinojen tehokkuutta ennen kuin hankintasopimus on tehty.³⁶ Tarvetta suorahankintojen ennakkoliselle ilmoittamiselle perusteltiin kumotun hankintalain ns. oikeussuojauudistuksen yhteydessä sillä, että suorahankintaperusteen laillisuuden arvioiminen ennen hankintasopimusta on vaikeaa, koska toimittajat eivät yleensä saa tietoa hankinnasta riittävän ajoissa.³⁷
80. Kuten edellä on käynyt ilmi, vuoden 2011 sopimuksessa ei ole vielä sovittu minkään konkreettisten matkailu- ja markkinointipalveluiden tuottamisesta tai niiden hinnoista. KKV:n arvion mukaan vuoden 2011 sopimus on hankintaan liittyvien keskeisimpien seikkojen osalta jätetty niin täsmentymättömäksi, että sitä ei voida pitää yhden toimittajan puitejärjestelyä koskevana sopimuksena. KKV toteaa, että sen arvion mukaan vuoden 2011 sopimuksesta julkaistu suorahankintailmoitus ei myöskään ole lisännyt tulevien vuosittaisten matkailu- ja markkinointipalveluiden hankintoihin liittyvää avoimuutta suorahankintailmoituksen julkaisemisen tarkoituksen mukaisesti.

³⁶ HE 190/2009 vp. s. 85.

³⁷ HE 190/2009 vp. s. 19.

81. Edellä todetuin perustein KKV katsoo, että vuonna 2010 julkaistua suoramarkkinointilmoitusta ei ole julkaistu 25.1.2024 solmitun palvelusopimuksen hankinnasta eikä ilmoitus ole muutenkaan lisännyt matkailu- ja markkinointipalveluiden hankintoihin liittyvää avoimuutta, joten ilmoituksen ei myöskään tule katsoa muodostavan estettä viraston tekemälle seuraamusesitykselle asiassa.

9.2 Suoramarkkinoinnin edellytysten arviointi

9.2.1 Suoramarkkinoinnin arviointiin sovellettava hankintalaki

82. Rovaniemen kaupunki on tehnyt suoramarkkinointia koskevan päätöksen 15.1.2024 ja allekirjoittanut hankintasopimuksen 25.1.2024.
83. Kaupunki on vedonnut virastolle antamassaan selvityksessä vuoden 2024 sopimuksen suoramarkkinoinnin osalta vuoden 2011 sopimuksen suoramarkkinoinnille esitettyihin perusteluihin. Vuoden 2011 sopimuksen suoramarkkinointia perusteltiin kumotun hankintalain 27 §:n 1 momentin 2 kohdalla, jonka mukaan hankintayksikkö voi tehdä suoramarkkinoinnin, jos teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.
84. KKV toteaa, että vuoden 2024 sopimuksen suoramarkkinoinnin oikeudelliseen arviointiin tulee soveltaa voimassa olevaa hankintalakia. Voimassa olevan hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohta vastaa kumotun hankintalain 27 §:n 1 momentin 4 kohta.³⁸

9.2.2 Suoramarkkinointi teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä

85. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suoramarkkinoinnin, 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.
86. Lain esitöiden mukaan suoramarkkinointi on mahdollinen, jos vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan, koska kilpailua ei ole teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä. Säännös perustuu hankintadirektiivin 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii ja iii alakohtiin. Hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleen mukaan, jos kilpailun puute johtuu teknisistä syistä, nämä syyt olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön

³⁸ Voimassa olevan hankintalain esitöissä on todettu, että säännöksen sanamuoto eroaa hieman kumotun hankintalain 27 §:n 2 kohdasta, mutta tarkoituksena ei ole ollut muuttaa säännöksen sisältöä.

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 täytettävä, jotta varmistettaisiin rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen yhteentoimivuus.³⁹

87. Markkinaoikeus on ratkaisussaan MAO:471/17 arvioinut teknisestä syystä tehdyn suorahankinnan edellytyksiä. Ratkaisussa markkinaoikeus katsoi, että suorahankintaa ei voinut perustella kumotun hankintalain 27 §:n mukaisella teknisellä syyllä ja totesi seuraavaa: "Vaikka hankintayksikkö pitäisikin Peppi-järjestelmää ominaisuuksiltaan tai kehittämisympäristöltään ainutlaatuisena verrattuna muihin, ei tämä merkitse sellaista hankintalain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettua teknistä syytä, jonka perusteella vain yksi toimittaja pystyisi toimittamaan hankintayksikön tarpeita vastaavan tietojärjestelmän ja jonka vuoksi voitaisiin siten poiketa yleisestä kilpailuttamisvelvollisuudesta." sekä "Asiassa ei ollut esitetty riittävää näyttöä siitä, että jokin järjestelmälle välttämätön tekninen ratkaisu ehdottomasti edellyttäisi hankinnan antamista juuri Peppi-konsortiolle. Asiassa ei myöskään ollut osoitettu, että hankinnan toteuttaminen ehdottomasti edellyttäisi nyt valittua teknistä ratkaisua tai ettei vastaavanlaisista lopputulosta voitaisi saavuttaa jollain muullakin tavalla."⁴⁰
88. Hankintayksikön velvollisuus tekniseen syyhyn liittyvään huolelliseen ennakolliseen selvitystyöhön ja suorahankinnan perustelemiseen käy ilmi myös ratkaisuista MAO:553/15 ja MAO:436/15, joissa molemmissa hankintayksikkö oli vedonnut hankintalain mukaiseen tekniseen syyhyn suorahankinnan perusteena. Ratkaisussa MAO:553/15 markkinaoikeus katsoi, että hankintayksiköt eivät olleet esittäneet perusteluja sille, miksi vain se yhtiö, jolta suorahankinta oli tehty, olisi kyennyt toteuttamaan hankinnan. Ratkaisussa MAO:436/15 markkinaoikeus taas katsoi, että asiassa jäi epäselväksi, millä tavalla hankintayksikkö oli ennen suorahankintaan ryhtymistä selvittänyt, että vain se palveluntuottaja, jolta suorahankinta oli tapauksessa tehty, kykeni toteuttamaan hankinnan kohteena olevat palvelut.

9.2.3 Suorahankinnalle esitetyt perustelut ja niitä koskeva arvio

89. Rovaniemen kaupunki on perustellut suorahankintaa Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:ltä keskeisesti sillä, että mikäli palvelut hankitaan yritykseltä, johon kaupungin kehittämisyritys ja alueen merkittävimmät matkailupalveluiden tuottajat eivät ole sitoutuneet,

³⁹ HE 108/2016 vp s. 134.

⁴⁰ MAO:471/17.

matkailuelinkeinon vuosikymmeniä kestänyt kokonaisvaltainen kehittäminen vaarantuu ja parhaimmassakin tapauksessa uuden yhteistyöfoorumin rakentaminen kestäisi vuosia. Suorahankintaa perustettiin myös sillä, että alueen matkailun kehittämisen kannalta on olennaisen tärkeää, että kaikki palveluketjun yksittäiset osat osallistuvat tuotekehitykseen, markkinointiin ja asiakaspalvelun kehittämiseen. Suorahankinnan perusteluissa tuodaan esille myös se, että vuosittainen palvelusopimus Rovaniemen kaupungin kanssa toi yhtiölle ainakin vuoden 2010 tilanteessa yli puolet sen liikevaihdosta.⁴¹

90. KKV toteaa, että hankintalain esitöistä ja suorahankintaperusteita koskevasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että suorahankinta on poikkeus yleiseen julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen ja suorahankinnan käyttöedellytyksiä tulee tulkita suppeasti.⁴² Virasto toteaa edelleen, että suorahankintaa harkitsevalla hankintayksiköllä on velvollisuus huolellisesti selvittää, arvioida ja näyttää toteen suorahankintaperusteen soveltamisedellytysten täyttyminen.⁴³
91. KKV toteaa, että kaupungin suorahankinnalle esittämistä perusteista tai hankintaan liittyvistä päätöksistä ei käy millään tavalla ilmi, onko kaupunki ennen suorahankintaa arvioinut, olisiko markkinoilla olemassa muita palveluntuottajia, jotka kykenisivät toteuttamaan matkailu- ja markkinointipalvelut siten, että niiden kehittämisen pitkäjänteisyys turvattaisiin ja palveluiden kehittämiseen ja tuotantoon sitoutettaisiin myös paikallisesti toimivia matkailualan yrittäjiä.
92. Viraston arvion mukaan pelkästään jo se seikka, että asiassa saadun selvityksen perusteella ennen suorahankintaa Rovaniemen kaupunki ei ole huolellisesti tutustunut matkailu- ja markkinointipalveluiden tarjontaan ja arvioinut objektiivisesti sitä, onko hankinta Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:ltä tosiasiasa ainut vaihtoehto toteuttaa kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinta nimenomaan palveluiden ominaisuuksiin liittyvistä tarpeista käsin tätä kysymystä arvioiden, tarkoittaa sitä, että suorahankintaa ei voida perustella hankintalain 40 §:n mukaisella teknisellä syyllä.
93. Virasto toteaa, että kaupungin käsitys siitä, että matkailu- ja markkinointipalveluiden tuottaminen onnistuu parhaiten kaupungin kehitysyrityksen ja matkailupalveluyrittäjien yhdessä omistamassa yhtiössä, ei ole suorahankintaan oikeuttava tekninen syy. KKV toteaa, että kaupungin olisi ennen suorahankintaan ryhtymistä tullut näyttää

⁴¹ Liite 8 Rovaniemen kaupunginhallituksen päätöksen 27.9.2010 § 301 liitteet 2 ja 1.

⁴² HE 108/2016 vp s. 133 ja esim. MAO:471/17.

⁴³ MAO:471/17.

toteen se, että matkailu- ja markkinointipalveluiden tuottamiseen vaadituilla ominaisuuksilla ei kyetä mitenkään muuten.

94. Virasto toteaa, että koska teknisen syyn edellytyksiä ei ole ennen suorahankintaan ryhtymistä huolellisesti selvitetty, poissuljettuna ei voida pitää sitä, etteikö matkailun edellytysten pitkäjänteinen ja kokonaisvaltainen kehittäminen, paikallisten yrittäjien osallistaminen palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen ja toimivan yhteistyöfoorumin rakentaminen olisi mahdollista myös jonkun muun palveluntuottajan kanssa palveluiden tuottamisesta sopimalla.
95. Viraston arvion mukaan vuoden 2024 sopimuksen mukaiset matkailu- ja markkinointipalvelut ovat sisällöllisesti melko tavanomaisia matkailu- ja markkinointipalveluita. Viraston arvion mukaan kyseisten palveluiden tuottamiseen ei vaadita sellaista erityistä tietotaitoa tai keinoja, joita vain valitulla palveluntuottajalla on käytössään, eivätkä ne muutenkaan ole laadultaan sellaista, etteivätkö muut mahdolliset palveluntuottajat pystyisi niitä tarjoamaan.
96. Rovaniemen kaupunki on perustellut suorahankinnan tarvetta ja riskiä alueen matkailun kokonaisvaltainen kehittämisen vaarantumisesta myös sillä, että kaupungin kanssa vuosittain solmittava palvelusopimus on ainakin vuoden 2010 tilanteessa ollut Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:lle sen olemassaolon taloudellinen edellytys. Virasto toteaa, että tätä ei voida missään tapauksessa pitää suorahankintaan oikeuttavana teknisenä syynä. Suorahankintaan oikeuttavan teknisen syyn tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja sen ominaisuuksiin eikä sopimuskumppanin taloudelliseen tilanteeseen.
97. Esitysluonnoksesta virastolle antamassaan vastineessa kaupunki on tuonut esiin, että hankintapäätöksen tekohetkellä sillä on oman käsityksensä mukaan ollut riittävän kattava näkemys matkailu- ja markkinointipalveluiden tarjonnasta, minkä vuoksi se on päätenyt suorahankintaan. Kaupungin mukaan viraston näkemys siitä, että kaupunki ei ole toiminut asiassa huolellisesti, jää vain väitteen tasolle. Kaupungin näkemystä tukee se, että markkinoilla toimivat yritykset eivät ole ilmaisseet kiinnostusta palveluiden tuottamiseen tai esittäneet kaupungille väitteitä suorahankinnan laittomuudesta.⁴⁴
98. Virasto toteaa, että lain esitöiden ja oikeuskäytännön perusteella hankintayksiköllä on perustelu- ja näyttövelvollisuus suorahankinnan edellytysten täyttymisestä. Viraston arvion mukaan vastineessa esitetty lyhyt toteamus, jonka mukaan hankintayksiköllä on ollut riittävän kattava näkemys palveluiden tarjonnasta, ei vielä riitä osoittamaan, että hankintayksikkö olisi asianmukaisesti täyttänyt teknisestä

⁴⁴ Liite 10 Rovaniemen kaupungin vastine esitysluonnoksesta 31.10.2024.

syystä tehtyyn suorahankintaan liittyvän selvitysvelvollisuutensa. Kaupunki ei ole osoittanut, että se olisi tammikuussa 2024, tai muulloinkaan, täyttänyt tämän suorahankinnan tekemiseen liittyvän selvitysvelvollisuutensa. Myöskään se, että kukaan ei ole esittänyt hankintayksikölle suorahankinnan olevan lainvastainen tai tarjonnut palveluita, jotka kaupunki on jo hoitanut suorahankinnalla, ei osoita, että suorahankinta olisi ollut hankintalain edellytysten mukainen.

99. Edellä mainituilla perusteilla KKV toteaa, että Rovaniemen kaupunki ei ole voinut perustella suorahankintaa hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisella teknisellä syyllä, eikä suorahankintaan viraston asiassa saaman selvityksen perusteella soveltu myöskään mikään muu hankintalain mukainen suorahankintaperuste.

9.3 Johtopäätös menettelyn lainvastaisuudesta

100. Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään.
101. Tilanteet, joissa hankintalain mukainen hankintayksikkö voi toteuttaa hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan neuvottelemalla suoraan valitsemansa toimittajan kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta hankinnasta etukäteen hankintailmoitusta, on tyhjentävästi lueteltu hankintalaissa.
102. Rovaniemen kaupunki on tehnyt hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan ilman hankintalain mukaista kilpailutusta solmimalla hankintasopimuksen Rovaniemen Matkailu ja Markkinointi Oy:n kanssa 25.1.2024 vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluista. Suorahankinta ei ole ollut oikeutettu hankintalain 40 §:n mukaisten suorahankintaperusteiden nojalla.
103. Rovaniemen kaupunki on rikkonut hankintalain mukaista velvollisuutta kilpailuttaa hankintansa, sillä se ei ole julkaissut vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinnastaan hankintalain mukaista hankintailmoitusta.

10 Esitetyt seuraamukset

104. Hankintalain 141 §:n mukaan KKV voi esittää markkinaoikeudelle tehoittomuusseuraamuksen ja seuraamusmaksun määräämistä sekä sopimuskauden lyhentämistä, kun kysymys on EU-kynnsyarvon taikka liitteen E mukaiset kansalliset kynnsyarvot ylittävästä

suorahankinnasta, joka on tehty ilman hankintalaissa säädettyä perustetta, eikä hankinnasta ole tehty hankintalain 131 §:n mukaista ilmoitusta. Virasto toteaa, että kaikki nämä edellytykset täyttyvät.

105. Hankintalain 141 §:n perusteluiden mukaan virasto voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen ja seuraamusmaksun määräämistä tai yksinomaan seuraamusmaksun määräämistä, kun hankintayksikkö on tehnyt laittoman suorahankinnan.⁴⁵
106. Hankintalain 159 §:n mukaan markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksettavaksi seuraamusmaksun KKV:n 141 §:n mukaisesti esityksestä.
107. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimivaltaa koskevissa hankintalain esitöissä on todettu, että ensisijaisesti viraston valvonnan tarkoituksena olisi puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suorahankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suorahankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin.⁴⁶
108. Hankintalain oikeussuojakeinot pohjautuvat direktiiviin 2007/66/EY, jonka johdanto-osan mukaan laittomia suorahankintoja tekemällä hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt rikkovat kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankintoja koskevaa unionin lainsäädäntöä.⁴⁷
109. Koska ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettujen suorahankintojen katsotaan olevan menettelyltään karkeasti virheellisiä hankintoja ja rikkovan kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää asiassa hankintalain mukaisen seuraamusmaksun määräämistä.

Seuraamusmaksun määrä

110. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä.⁴⁸
111. Hankintalain 158 §:n 3 momentin mukaan seuraamusta määrättäessä markkinaoikeuden tulee ottaa huomioon hankintayksikön

⁴⁵ HE 108/2016 vp, s. 235.

⁴⁶ HE 108/2016 vp, s. 231.

⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11.12.2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhaku-menettelyjen tehokkuuden parantamiseksi, johdanto-osan kohta 13.

⁴⁸ HE 108/2016 vp, s. 235.

virheen tai laiminlyönnin laatu ja hankinnan arvo. Seuraamusmaksu ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta.

112. Rovaniemen kaupungin matkailu- ja markkinointipalveluiden suora hankinnan arvo vuodelle 2024 on 760 000 euroa (alv 0 %). Kaupungille määrättävän seuraamusmaksun hankintalain 158 §:n mukainen enimmäismäärä on siten 76 000 euroa.
113. Hankintayksikkö on seuraamusmaksusta kuulemisen yhteydessä vedonnut asiassa aikaisemmin toimittamaansa lausumaan ja siinä esiin nostettuihin seikkoihin. Kaupunki katsoo, että kohtuullisena seuraamusmaksun määränä olisi pidettävä 20 000 euroa.⁴⁹
114. Virasto toteaa, että suora hankinnan vuosiarvo on merkittävä suhteessa palveluihin sovellettavaan kynnyksarvoon. Virasto toteaa, että matkailu- ja markkinointipalveluiden suora hankinnasta on päätetty vuosittain ja hankintayksiköllä on ollut mahdollisuus ja velvollisuus arvioida menettelyn lainmukaisuutta päättäessään matkailu- ja markkinointipalveluiden hankinnasta 15.1.2024. Virasto katsoo, että hankinnan huomattava vuosiarvo on korostanut menettelyn lainmukaisuuteen liittyvää arviointivelvollisuutta.
115. Tämän lisäksi virasto katsoo, että suora hankinnan tekemiseen liittyvän teknisen syyn olemassaoloon liittyvät perustelut ovat olleet hyvin yleistasoisia ja suora hankinnan lainvastaisuus ilmeistä. Tällä perusteella virasto katsoo, että kaupungin väitteelle, jonka mukaan se on oman käsityksensä mukaan menettelyt hankintalain mukaisesti, ei tule antaa merkitystä seuraamusmaksun määrää harkitessa.
116. Rovaniemen kaupunki on esittänyt, että seuraamusmaksu on kohtuuton seuraamus asiassa, sillä kaupunki on pyrkinyt toimimaan avoimesti. Kaupunki on myös esitysluonnokseen tutustuttuaan ryhtynyt välittömästi selvittämään matkailu- ja markkinointipalveluiden järjestämiseen liittyvän kokonaisuuden saattamista lainmukaiseksi. Virasto kuitenkin toteaa, että ratkaisussa MAO:450/20 todetun mukaisesti hankintalain valvontaan liittyvien selvittämistoimenpiteiden jälkeen käynnistetylle hankinnan kilpailutukselle ei tule antaa merkitystä seuraamusmaksun määrää arvioidessa.
117. Ottaen huomioon edellä mainitut seikat, KKV esittää, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle 40 000 euron seuraamusmaksun. Virasto katsoo, että esitettyä seuraamusmaksun määrää ei ole pidettävänä kohtuuttoman suurena hankintayksikön virheen laatuun ja hankinnan arvoon nähden.

⁴⁹ Liite 11 Rovaniemen kaupungin vastine esitettäviin seuraamuksiin 15.11.2024.

11 Sovelletut säännökset

118. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 4 §, 26 §, 27 §, 40 §, 42 §, 58 §, 128 §, 131 §, 139 §, 141 § 158 § ja 159 §; Kumottu laki julkisista hankinnoista (348/2007) 5 §, 31 §, 32 §

Pääjohtajan sijainen, ylljohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski

LIITTEET

LIITE 1 Matkailu- ja markkinointipalveluita koskeva hankintapäätös 15.1.2024

LIITE 2 Sopimus vuoden 2024 matkailu- ja markkinointipalveluista 25.1.2024

LIITE 3 Viraston selvityspyyntö Rovaniemen kaupungille 24.5.2024

LIITE 4 Rovaniemen kaupungin vastaus selvityspyyntöön 7.6.2024

LIITE 5 Viraston täsmennyspyyntö Rovaniemen kaupungille 29.8.2024

LIITE 6 Rovaniemen kaupungin vastaus täsmennyspyyntöön 29.8.2024

LIITE 7 Rovaniemen kaupunginhallituksen päätös 27.9.2010 § 301

LIITE 8 Rovaniemen kaupunginhallituksen päätöksen 27.9.2010 § 301 liitteet 2 ja 1

LIITE 9 Sopimus Rovaniemen matkailu- ja markkinointipalveluista 1.2.2011

LIITE 10 Rovaniemen kaupungin vastine esitysluonnokseen 31.10.2024

LIITE 11 Rovaniemen kaupungin vastine esitettäviin seuraamuksiin 15.11.2024