

Asia

Hankintojen valvonta: Nivalan kaupungin rakennusautomaatiotöiden sekä ylläpidon suoraankinta

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" sekä "virasto") on 29.4.2025 pyytänyt asiassa selvitystä Nivalan kaupungilta (jäljempänä myös "hankintayksikkö" ja "kaupunki"), joka on toimittanut vastauksensa virastolle 27.5.2025. Virasto on 6.6.2025 sekä 9.9.2025 pyytänyt asiassa kaupungilta lisäselvityksiä, jotka on toimitettu virastolle 29.8.2025 sekä 16.9.2025.

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 suoraankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suoraankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauten lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suoraankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

Asiaselostus

Nivalan kaupunki on laatinut 30.9.2022 päivätyn tarjouspyynnön koskien rakennusautomaatiotöiden sekä ylläpidon hankintaa. Hankinnasta ei ole julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta ja tarjouspyynnössä on nimenomaisesti todettu, että hankinta toteutetaan suoraan hankintana.

Hankinta on jaettu osiin: rakennusautomaatiotöiden puitejärjestelyyn sekä rakennusautomaatiojärjestelmien tukeen, ylläpitoon ja kehittämiseen. Tarjouspyynnössä on todettu osiin jakamisesta seuraava: "Kilpailutus toteutetaan siten, että osaan 1. Rakennusautomaatiotöiden puitejärjestely valitaan ensin toimittajat puitejärjestelyyn sekä puitejärjestelyyn valittujen järjestelmämerkkien ylläpitoon. Sen jälkeen valitaan osaan 2. Rakennusautomaatiojärjestelmien tuki, ylläpito ja kehittäminen toimittajat muiden kuin puitejärjestelyyn valittujen, olemassa olevien, järjestelmämerkkien ylläpitoon."

Hankinnan osa-alueen 1 eli rakennusautomaatiotöiden puitejärjestelyn osalta tarjouspyynnössä on todettu, että hankinnan ensisijaisena tavoitteena on sopia kumppanuuteen perustuvasta rakennusautomaatiotöiden puitejärjestelystä. Toimittajien kanssa tulee olla mahdollista pitkäjänteisesti kehittää tilaajan hallinnoimien rakennusten hallintaan ja valvontaan liittyviä tietojärjestelmiä. Puitejärjestelyn tarkoituksena on määritellä sen voimassaoloaikana tilattavien rakennusautomaatiojärjestelmien sekä niiden tuen, ylläpidon ja kehittämisen hankintasopimusten ehdot. Tilattavien rakennusautomaatiotöiden lopullinen sisältö, tarve, laajuus, toteutustapa ja vaatimukset määritellään hanke- ja kohdekohtaisesti. Puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kanssa solmitaan puitejärjestelyn sopimuksen lisäksi hankintasopimukset uusista tilauksista ja ylläpitosopimukset heidän toimittamiensa järjestelmämerkkien ylläpidosta.

Tarjouspyynnön mukaan puitejärjestelysopimuksen kesto on neljä vuotta ja optio neljä vuotta. Ylläpitosopimuksen kesto on neljä vuotta ja optio neljä vuotta, jonka jälkeen sopimus on voimassa toistaiseksi. Tarjouspyynnössä on todettu, että hankintojen yhteisarvo vuodessa on noin 200 000 euroa.

Vastauksena tarjouspyyntöön kaupunki sai tarjoukset Caverion Suomi Oy:ltä sekä Schneider Electric Finland Oy:ltä. Näiden yhtiöiden kanssa pidettiin selonottoneuvottelut tarjousten sisällöstä 11.4.2023. Edelleen yhtiöiden kanssa allekirjoitettiin erilliset kirjalliset sopimukset rakennusautomaatiotöiden puitejärjestelystä sekä järjestelmien ylläpidosta, tuesta ja kehittämisestä. Caverion Suomi Oy:n kanssa sopimukset allekirjoitettiin 17.5.2023 ja Schneider Electric Finland Oy:n kanssa sopimukset allekirjoitettiin 5.6.2023.

Hankinnasta ei ole olemassa nimenomaista kirjallista hankintapäätöstä.

Hankintayksikön selvitys

Virastolle antamassaan selvityksessä hankintayksikkö on perustellut vuoden 2023 sopimusten suorahankintaa sillä, että kaupungin rakennusautomaation hankinnoista on julkaistu hankintailmoitus aikaisemmin vuonna 2014. Caverion Suomi Oy ja Schneider Electric Finland Oy valikoituivat kaupungin sopimuskumppaneiksi tämän vuoden 2014 kilpailutuksen perusteella. Hankintayksikön mukaan vuonna 2023 rakennusautomaatiojärjestelmien toimittajilta on vain pyydetty uudelleen tarjoukset puitejärjestelystä eikä alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ole olennaisesti muutettu.

Kaupunki on vedonnut suorahankinnan käyttämisen perusteena hankintalain 40 §:n 2 momentin mukaiseen tekniseen syyhyn sekä hankintalain 41 §:n mukaiseen lisätilausperusteeseen. Kaupungin mukaan: "Toimittajien vaihtaminen kohteittain on käytännössä kohtuuttoman kallista ja vaikea toteuttaa. Se johtaa teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen tavaran hankkimiseen ja siten yhteensopimattomuuksiin ja suhteettoman suuriin teknisiin vaikeuksiin. Nivalan kaupungin tilapalvelujen henkilökunnalla on kertynyt osaamista olemassa olevien järjestelmien ylläpidosta ja valvonnasta ja tätä pidetään merkittävänä etuna. Kaupunki tekee määrätyt ylläpitotehtävät omana työnä siitäkin syystä, että toimittajien vasteaika on usein käytännössä liian pitkä." Kaupunki on tuonut esille myös sen, että uudisrakentamisen yhteydessä rakennusautomaation toimittajan valinta ohjaa rakennusautomaation ylläpidon ja kehittämisen hankintaa kohdekohtaisesti pitkälle tulevaisuuteen ja sen, että kaupunki on pyrkinyt kehittämään kaupungin rakennusautomaatiokokonaisuutta teknisten vaikeuksien minimoinnin ja järjestelmien yhteensopivuuden lähtökohdista.

Hankintayksikkö on toimittanut asiassa virastolle selvitystä edellä kuvattuun tarjouspyyntöön ja sen perusteella yhtiöiden kanssa solmittuihin sopimuksiin perustuvien rakennusautomaatiohankintojen toteutuneista kokonaisarvoista vuosina 2023, 2024 ja 2025. Vuonna 2023 hankintojen yhteisarvo oli noin 124 000 euroa (alv 0 %), vuonna 2024 noin 223 000 euroa (alv 0 %) ja vuonna 2025 (05/2025 saakka) noin 72 000 euroa (alv 0 %). Nämä kokonaisarvot on jaoteltu virastolle toimitetussa selvityksessä sen suhteen, miten hankinnat jakautuvat Caverion Suomi Oy:n ja Schneider Electric Finland Oy:n välillä. Virastolle on lisäksi toimitettu tarkempi selvitys 12 kuukauden ajanjaksolla tehdyistä, arvoltaan yli 5 000 euron rakennusautomaatiohankinnoista.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

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

Hankintalain 42 §:n mukaan 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.

Virasto toteaa, että Nivalan kaupunki on tehnyt rakennusautomaatiotöiden puitejärjestelystä yritysten kanssa erilliset allekirjoitetut sopimukset. Viraston arvion mukaan hankintakokonaisuutta koskevaa tarjouspyyntöä on sen sanamuodon perusteella tulkittava siten, että näiden samojen yritysten kanssa solmittujen rakennusautomaatiojärjestelmien tukea, kehittämistä ja ylläpitoa koskevien hankintasopimusten tulee myös katsoa sisältyvän osaksi tarjouspyynnön mukaisen hankintakokonaisuuden ensimmäistä osa-aluetta, eli rakennusautomaatiotöiden puitejärjestelyä.

Hankinnan luonne sekamuotoisena sopimuksena

Hankintalain 7 §:n 1 momentin mukaan hankintaan, joka koskee kahta tai useampaa 4 §:n 2–4 kohdassa ja liitteessä E tarkoitettua hankintalajia, sovelletaan hankintasopimuksen pääasiallisen kohteen mukaan määräytyviä säännöksiä. Hankinnan, joka koskee osaksi liitteessä E tarkoitettuja palveluja ja osaksi muita palveluja tai joka koskee osaksi palveluja ja osaksi tavaroita, pääasiallinen kohde on määritettävä palvelujen tai tavaroiden korkeimman ennakoidun arvon mukaan.

Sopimuksilla Caverion Suomi Oy:n ja Schneider Electric Finland Oy:n kanssa on toteutettu rakennusautomaatiotöiden puitejärjestely. Tarjouspyynnön mukaan hankinnan kohteena oleva puitejärjestely perustuu kumppanuuteen. Toimittajien kanssa tulee olla mahdollista pitkäjänteisesti kehittää tilaajan hallinnoimien rakennusten hallintaan ja valvontaan liittyviä tietojärjestelmiä. Puitejärjestelyn tarkoituksena on määritellä sen voimassaoloaikana tilattavien rakennusautomaatiojärjestelmien sekä niiden tuen, ylläpidon ja kehittämisen hankintasopimusten ehdot.

Viraston arvion mukaan puitejärjestelyn perusteella tehtäviin hankintoihin on sisältynyt hankintalajiltaan sekä rakennusurakoiksi että palveluiksi luokiteltavissa olevia yksittäisiä hankintoja.¹ Puitejärjestelyä koskevassa tarjouspyynnössä ei ole eritelty, miltä osin hankintojen ennakoitu kokonaisarvo vuodessa, yhteensä 200 000 euroa, kohdistuu erityyppisiin rakennusautomaatioon liittyviin töihin ja palveluihin. KKV toteaa, että Nivalan kaupunki ei myöskään ole kattavasti eritellyt hankintojen jakautumista sisällöllisesti erityyppisiin hankintoihin hankintojen toteutuneita vuosiarvoja vuosilta 2023, 2024 ja 2025 virastolle ilmoittaessaan.

Nivalan kaupunki on osana asiaa koskevaa selvitystä toimittanut virastolle koonnin aikavälillä 1.4.2024 – 31.3.2025 tekemistään kaikista yli 5 000 euron arvoisista rakennus- ja kunnostustöiden hankinnoista, joka on sisältänyt myös rakennusautomaatioon liittyviä eri tyyppisiä hankintoja. Näiden tietojen

¹ Viraston arvion mukaan puitejärjestelyn mukaisiin hankintoihin soveltuvia CPV-koodeja voivat mahdollisesti olla ainakin esimerkiksi 50700000 Rakennuksen laitteiden korjaus ja huolto, 45310000 Sähköjohtojen asennus ja muut sähköasennustyöt, 51000000 Asennuspalvelut (ohjelmistoja lukuun ottamatta) sekä mahdollisesti myös 51900000-1 Ohjaus- ja valvontajärjestelmien asennuspalvelut.

perusteella viraston arvio on, että vuosiarvoihin suhteutettuna alle puolet Caverion Suomi Oy:ltä ja Schneider Electric Finland Oy:ltä tehdyistä hankinnoista on muodostunut uusien rakennusautomaatiojärjestelmien asentamiseen liittyvistä hankinnoista, jotka voidaan viraston käsityksen perusteella luokitella hankintalajiltaan rakennusurakkahankinnoiksi.

Kaupunki on myös tuonut esille sen, että vuoden 2023 hankintaa sisällöllisesti vastaava puitejärjestely hankittiin vuonna 2014 julkaisemalla kilpailutuksesta hankintalain mukainen hankintailmoitus. Vuoden 2014 hankintailmoituksessa puitejärjestelyn hankintalajiksi on määritelty palveluhankinta.² Edelleen virasto toteaa, että vuoden 2023 hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä hankinnan tavoitteeksi on kuvailtu sopia kumppanuuteen perustuvasta järjestelystä, jossa toimittajien kanssa on mahdollista pitkäjänteisesti kehittää rakennusten hallintaan ja valvontaan liittyviä tietojärjestelmiä. Viraston arvion mukaan tässä rakennusautomaatiojärjestelmien yleisemmän tason kehitystyössä ei ole kyse hankintalain mukaisista rakennusurakoista.

Edellä olevilla perusteluilla viraston arvio on, että puitejärjestelyn pääasialliseksi kohteeksi tulee määritellä palveluhankintojen toteuttaminen.

Hankinnan ennakoitu arvo ja kynnysarvon ylittyminen

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, ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut. Pykälän 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä.

Hankintalain 30 §:n 4 momentin mukaan puitejärjestelyissä ja dynaamisissa hankintajärjestelmissä hankinnan ennakoidun arvon laskennassa on käytettävä kaikkien puitejärjestelyn tai dynaamisen hankintajärjestelmän keston ajaksi suunniteltujen hankintasopimusten ennakoitua kokonaisarvoa.

Hankintalain 25 §:n mukainen kansallinen kynnysarvo palveluhankinnoissa on 60 000 euroa. Hankintalain 26 §:n 1 momentin mukainen EU-kynnysarvo palveluhankinnoissa on vuoden 2023 loppuun asti ollut 215 0000 euroa.³

KKV toteaa, että vuoden 2023 hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä hankintojen ennakoiduksi kokonaisarvoksi on ilmoitettu 200 000 euroa

² Vuoden 2014 hankintailmoituksen numero: 2014-006874

³ Komission delegoitu asetus (EU) 2023/2495.

vuodessa. Puitejärjestelyn enimmäiskesto, kun otetaan huomioon hankintaan sisältyvä mahdollisuus neljän vuoden optiokauteen, on ollut kahdeksan vuotta. Virasto toteaa, että puitejärjestelyn hankintalain mukainen ennakoitu kokonaisarvo on ollut 1 600 000 euroa. Hankinnan ennakoitu arvo on ylittänyt hankintaan soveltuvan palveluhankintojen EU-kynnysarvon 215 000 euroa ja hankinta on ennakoidun arvonsa perusteella kuulunut hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin.⁴

Menettelyn arviointi suorahankintana

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttämisen edellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa. Lainkohdan esitöissä on todettu, että koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.⁵

Nivalan kaupunki on vuonna 2023 solminut rakennusautomaatiotöitä sekä rakennusautomaatiojärjestelmien ylläpitoa, kehittämistä ja tukea koskevat sopimukset ilman hankintalain mukaisen hankintailmoituksen julkaisemista Caverion Suomi Oy:n sekä Schneider Electric Finland Oy:n kanssa. Hankinta on toteutettu hankintalain 42 §:n mukaisena puitejärjestelynä. Virastolle asiassa toimittamassaan selvityksessä kaupunki on vedonnut vuoden 2023 hankinnan kilpailuttamatta jättämisen perusteena siihen, että vastaava hankintakokonaisuus on kilpailutettu vuonna 2014 hankintalain mukaisessa hankintamenettelyssä, jonka lopputuloksena Caverion Suomi Oy sekä Schneider Electric Finland Oy päätyivät kaupungin sopimuskumppaneiksi. Edelleen kaupunki on tuonut esille, että vuoden 2023 sopimusten taustalla olevan tarjouspyynnön ehtoja ei ole olennaisesti muutettu vuodesta 2014.

Virasto toteaa, että aikaisemmin osapuolten välillä voimassa olleen puitejärjestelysopimuksen asianmukaisella kilpailuttamisella ei voida perustella uusien puitejärjestelyä koskevien sopimusten solmimista yritysten kanssa ilman kilpailutusta. KKV toteaa, että ennen vuoden 2023 sopimusten solmimista hankintayksikkö on nimenomaisesti tarjouspyynnöllä pyytänyt rakennusautomaation puitejärjestelystä yrityksiltä uusia tarjouksia, johon yritykset ovat vastanneet toimittamalla kaupungille tarjouspyynnön ehtojen mukaiset tarjoukset. Vuoden 2023 sopimuksia edeltäneet vaiheet huomioon ottaen, viraston arvion mukaan asiassa ei ole tarvetta arvioida menettelyä aikaisemman puitejärjestelyn muuttamisena, vaan uutena puitejärjestelynä.

Koska hankintayksikkö on solminut uudet puitesopimukset edellä mainittujen yritysten kanssa sekä tehnyt tähän puitejärjestelyyn perustuvia hankintoja julkaisematta näistä hankinnoista hankintailmoituksia, ovat kaupungin hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja.

⁴ Selvyyden vuoksi virasto toteaa, että vaikka rakennusautomaation puitejärjestelyn hankintaan sovellettaisiin rakennusurakoiden hankintoja koskevia oikeusohjeita, myös tässä tapauksessa hankinnan ennakoitu kokonaisarvo ylittäisi rakennusurakoiden kansallisen kynnysarvon 150 000 euroa.

⁵ HE 108/2016 vp, s. 133.

Suorahankinta teknisestä tai yksinoikeuden suojaamisen liittyvästä syystä

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan esitöiden mukaan 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 olisi 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 täyttyvä, jotta varmistettaisiin rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen yhteentoimivuus. Suorahankintaa käyttävien hankintayksiköiden olisi perusteltava, miksi ne eivät voi käyttää vaihtoehtoja, vastaavia tai korvaavia tuotteita tai ratkaisuja. Suorahankintaperustetta ei saisi käyttää, jos kilpailun puuttuminen johtuu hankinnan ehtojen keinotekoisesta ja hankinnan tarpeisiin nähden perusteettomasta määrittelystä.⁶

Euroopan unionin tuomioistuin on teknisestä syystä tehtyä suorahankintaa koskevassa ratkaisussaan C-385/02 todennut, että hankinnan kohteen vaikeus, arkaluonteisuus ja tekniseen yhteensopivuuteen liittyvät perusteet sopimuksen antamiselle vain yhdelle toimittajalle tulee pystyä yksityiskohtaisesti osoittamaan, jotta suorahankintaperusteeseen voidaan vedota.⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2010:20 vedottiin myös hankintalain mukaiseen tekniseen syyhyn suorahankinnan käyttämisen perusteena. Suorahankintaa oli perusteltu tarkoituksenmukaisuudella, muutostilanteen hallittavuudella ja koulutuksen tarpeen vähentymisellä sekä sillä, että ainoastaan yksi toimittaja kykeni toimittamaan hankinnan. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, ettei kyseessä ollut hankintalaissa tarkoitettu tilanne, jossa teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja olisi voinut toteuttaa hankinnan. Asiassa esitetystä selvityksestä ilmeni, että markkinoilla oli myös muita mahdollisia toimittajia.

Nivalan kaupunki on perustellut suorahankintaa sillä, että kaupungin rakennusautomaation kehittämisen lähtökohtana on järjestelmien tekninen yhteensopivuus ja teknisten vaikeuksien minimointi. Rakennusautomaatio ja kiinteistöjen järjestelmien toimivuuden valvominen ovat hankintayksikön mukaan kriittisiä osia rakennusten teknisen toimivuuden, turvallisuuden ja elinkaarikustannusten hallinnassa. Hankintayksikkö on lisäksi perustellut

⁶ HE 108/2016 vp, s. 133–134.

⁷ Tuomio 14.9.2004, komissio v. Italia, C-385/02, EU:C:2004:522, kohta 21

suorahankintoja sillä, että tilapalvelujen henkilökunnalla on kertynyt osaamista olemassa olevien järjestelmien ylläpidosta ja valvonnasta.

KKV toteaa, että suorahankinta teknisestä tai yksinoikeuteen liittyvästä syystä edellyttää, että suorahankinnalle ei ole olemassa vaihtoehtoisia toimittajia, pykälän sanamuodon mukaisesti sitä, että "vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan." Virasto katsoo, että tämä suorahankintaperusteen lähtöasetelma, jossa edellytetään, että vain yksi toimittaja kykenee toteuttamaan hankinnan, ei lähtökohtaisesti sovellu sellaisen suorahankinnan perusteluksi, joka toteutetaan perustamalla usean toimittajan puitejärjestely.

Edelleen virasto toteaa, että hankintalain mukaiseen tekniseen syyhyn hankinnan kilpailuttamatta jättämisen perusteena vetoavan tulee huolellisesti ennen suorahankintaan ryhtymistä selvittää ja arvioida suorahankintaperusteen edellytysten täyttyminen siten, että tämä selvittäminen voidaan tarvittaessa myös jälkikäteen todentaa. KKV toteaa, että kaupungin virastolle asiassa esittämistä perusteluista tai hankintaan liittyvistä asiakirjoista ei käy millään tavalla ilmi, onko kaupunki ennen puitejärjestelyn suorahankintaan ryhtymistä arvioinut, olisiko markkinoilla olemassa muita toimittajia, jotka kykenisivät toteuttamaan puitejärjestelyyn sisältyvät rakennusautomaatiotyöt ja palvelut siten, että järjestelmien tekninen yhteensopivuus ja teknisten vaikeuksien minimointi turvattaisiin. Virasto katsoo, että pelkästään jo se seikka, että ennen suorahankintaan ryhtymistä kaupunki ei ole huolellisesti selvittänyt ja arvioinut sitä, onko puitejärjestelyn suorahankinta tosiasiasa ollut ainut vaihtoehto kyseessä olevien hankintojen toteuttamiseen vai olisiko markkinoilla olemassa myös puitejärjestelyn suorahankinnalle vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja, tarkoittaa sitä, että puitejärjestelyn suorahankintaa ei voida perustella hankintalain 40 §:n 2 momentin mukaisella teknisellä syyllä.

Edelleen virasto toteaa, ettei kaupunki ole esittänyt asiassa sellaisia perusteluja tai toimittanut sellaista selvitystä, joka osoittaisi, että Caverion Suomi Oy ja Schneider Electric Finland Oy olisivat ainoita palveluntarjoajia, jotka kykenevät toimittamaan tuki-, ylläpito-, ja kehittämisspalveluita niille rakennusautomaation järjestelmille, jotka toimittajat ovat itse aikaisemmin asentaneet. Kaupunki ei myöskään ole osoittanut, että nimenomaan Caverion Suomi Oy:n ja Schneider Electric Finland Oy:n toimittamien rakennusautomaatiojärjestelmien laajentaminen muihin kiinteistöihin olisi ehdottoman välttämätöntä järjestelmien teknisen yhteensopivuuden ja teknisten vaikeuksien minimoinnin varmistamiseksi.

Edellä mainituilla perusteluilla virasto katsoo, että rakennusautomaation puitejärjestelyn kilpailuttamatta jättämistä ei voida perustella hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisella teknisellä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvällä syyllä. Kaupunki ei ole vedonnut muihin lainkohdan suorahankintaperusteisiin. KKV:n arvion mukaan mikään muu hankintalain 40 §:n 2 momentin mukainen suorahankintaperuste ei sovellu suorahankintaan.

Suorahankinta lisätilauksissa

Hankintalain 41 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan, kun alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä tavarahankinta on lisätilaus, jonka tarkoituksena on aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen. Edellytyksenä on, että toimittajan vaihtaminen johtaisi teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen tavaran hankkimiseen, mikä aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai suhteettoman suuria teknisiä vaikeuksia käytössä ja kunnossapidossa. Tällaisten sopimusten ja uudistettavien sopimusten voimassaoloaika saa ainoastaan poikkeuksellisesti ylittää kolme vuotta.

Hankintalain 41 §:n 2 momentin mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan, kun kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta, joka vastaa aikaisemmin tehtyä rakennusurakkaa tai palveluhankintaa. Edellytyksenä on, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta ja että lisäpalvelun tai uuden rakennusurakan ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa. Suorahankinta voidaan tehdä enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä.

Nivalan kaupunki on selvityksessään esittänyt, että rakennusautomaation puitejärjestelyn suorahankinnassa on kyse alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävästä hankintalain 41 §:n edellytysten mukaisesta lisätilauksesta.

Virasto toteaa hankintalain 41 §:n 1 momentin osalta, että se koskee sanamuotonsa mukaisesti vain tavarahankintojen lisätilauksia, eikä se siten sovellu rakennusautomaatiotöiden ja palveluiden suorahankintaperusteeksi. Hankintalain 41 §:n 2 momentin osalta KKV puolestaan katsoo, ettei vuoden 2023 puitejärjestelyn suorahankinnassa ole kyse aikaisempaan hankintaan perustuvista lisätilauksista, vaan uudesta, kaupungin hankintakokonaisuutta koskevaan tarjouspyyntöön ja siihen vastauksena annettuihin tarjouksiin perustuvista puitesopimuksista. Hankintalain 41 §:n 2 momentissa asetetut edellytykset suorahankinnan käyttämiselle eivät täyty, vaikka vuoden 2023 sopimuksia poikkeuksellisesti arvioitaisiin vuoden 2014 kilpailutukseen jollain tapaa sidoksissa olevina lisätilauksina, sillä lainkohdan nimenomaisen rajauksen mukaan lisätilauksia voidaan tehdä suorahankintana enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä.

Edellä mainituilla perusteluilla KKV katsoo, ettei rakennusautomaation puitejärjestelyn suorahankintaa voi perustella myöskään hankintalain 41 §:n mukaisilla lisätilausten tekemisestä koskevilla suorahankintaperusteilla.

Johtopäätös

Nivalan kaupunki on asiassa saadun selvityksen perusteella laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankintansa mainitun lain mukaisesti. Rakennusautomaatiotöiden sekä ylläpidon suoraan hankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 § 7 § 26 § 27 § 30 § 40 § 41 § 42 § 139 § 164 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

Muutoksenhaku

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

Lisätietoja asiasta antaa johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski puh. 029 505 3710, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Johanna Kirveskoski

Jakelu

Nivalan kaupunki