

25.6.2024

Asia

Hankintojen valvonta: HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän jäteastioiden toimituspalvelun hankinta.

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymälle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 21.11.2023 pyytänyt asiassa selvitystä HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymältä, joka on toimittanut pyydetyn selvityksen virastolle 18.12.2023. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 8.1.2023. HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä on toimittanut vastauksen lisäselvityspyyntöön 22.1.2024.

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

25.6.2024

Asiaselostus

HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (jäljempänä myös "HSY" ja "hankintayksikkö") on hankkinut jäteastioiden kuljetuksiin liittyviä palveluita kilpailuttamatta vuosien 2022–2023 aikana. Toimituspalveluita on hankittu yksittäisinä suorahankintoina Vantaan Painepesu Oy:ltä. Hankintojen arvo (alv 0 %) on ollut vuonna 2022 yhteensä 404 393,02 euroa ja vuonna 2023 marraskuuhun mennessä yhteensä 352 474 euroa. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia. Niistä ei myöskään ole tehty kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia.

HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän selvitys

HSY:n antaman selvityksen mukaan syksyllä 2021 HSY:ssä käynnistettiin jäteastioiden toimitusmalliin liittyvä toiminnan muutos. Uudessa jäteastioiden toimitusmallissa HSY kilpailuttaa asuinkiinteistöillä tarvittavat jäteastiat, kun aiemmin urakoitsijat ovat toimittaneet tarvittavat jäteastiat kiinteistöille ja veloittaneet jäteastioiden kustannukset osana HSY:n maksamaa urakkahintaa. Uudessa toimitusmallissa HSY selvittää ja muun ohella katselmuksin paikan päällä arvioi jäteastioiden vaihtotarpeen itse omana työnään, kun aiemmin vaihtotarpeen selvittäminen ja uuden jäteastian toimittaminen kiinteistölle on kuulunut osaksi jätteen tyhjennys- ja kuljetusurakkaa.

HSY on selvityksessään kertonut, että se hoitaa Helsingin, Espoon, Kauniaisten, Vantaan ja Kirkkonummen puolesta kunnalliset jätehuollon tehtävät. HSY:n toimialue on jaettu 123 kilpailutettavaan jäteastioiden tyhjennys- ja kuljetusurakkaan. Yksittäinen urakka sisältää yhden jätelajin tyhjennykset ja kuljetukset tietyllä maantieteellisellä urakka-alueella. Yksittäisen tyhjennys- ja kuljetusurakan ennakoitu arvo tyyppilliselle viiden vuoden sopimuskaudelle ylittää aina EU-kynnysarvon ja muodostaa siten kilpailutettavan kokonaisuuden. Niin ikään jäteasioita hankittaessa kilpailutettava kokonaisuus muodostuu yhdellä urakka-alueella tarvittavista jäteasioista, ja lähes jokaisen urakka-alueen jäteastioiden ennakoitu kokonaisarvo ylittää EU-kynnysarvon.

HSY:n selvityksen mukaan se on hankkinut kahta erityyppistä jäteastioiden jakeluun liittyvää palvelua. Jäteastioiden massajakelussa on kyse palvelusta, jossa uusitaan kerralla yhden urakka-alueen kaikki jäteastiat. Jäteastioiden viikkovaihdossa puolestaan vaihdetaan yksittäisiä jäteasioita, jos esimerkiksi astia on rikkoutunut tai asiakas haluaa muuttaa jätteenpalvelunsa sisältöä.

HSY on noudattanut jäteastioiden massajakelua koskevissa hankinnoissa samaa periaatetta kuin urakka- ja jäteastiakilpailutuksissa, eli yksittäisellä urakka-alueella suoritettava massajakelu on muodostanut hankintaa koskevan kokonaisuuden. Massajakelun hankinta kullekin urakka-alueelle on siten katsottu yksittäiseksi hankinnaksi. Jäteastioiden massajakelua koskeva hankinta kullakin urakka-alueella jää alle kansallisen kynnysarvon, mistä syystä hankintoja ei ole kilpailutettu. Eri urakka-alueilla on toteutettu vuonna 2022 yhteensä 15 ja vuonna 2023 yhteensä 13 massajakelua. Yksittäisen hankinnan arvo (alv 0 %) on ollut 7 403–49 350 euroa. Hankintojen arvo on ollut vuonna

25.6.2024

2022 yhteensä 290 842 euroa ja vuonna 2023 marraskuuhun mennessä yhteensä 220 167 euroa. HSY on selvityksessään todennut, että yksittäisen urakka-alueen massajakelua koskeva hankinta muodostaa vaihtojen edellyttämän hallinnon näkökulmasta mielekkään hankintakokonaisuuden, eikä tätä toimintaperiaatetta ole valittu tarkoituksessa kiertää hankintalakia tai välttää kilpailuttamisvelvoitetta.

HSY:n mukaan urakka-alueittain toteutettava jäteastioiden massajakelu on vaihtotyönä kertaluonteista kestäen enintään yhden kuukauden. Jäteastioiden vaihtotarpeen arviointi perustuu asiakaskiinteistöillä tehtäviin katselmuksiin ja niistä saatuun informaatioon käytössä olevista jäteastioista ja niiden kunnosta. Jäteastioiden vaihtotarpeeseen vaikuttavat astioiden käyttöikä ja -kunto, jotka vaihtelevat urakka-alueittain, koska hankinnat on tehty urakka-alueille eri aikoina. Urakka-alueella toteutetaan jäteastioiden vaihto, kun vaihtotarve on katselmuksin selvitetty. HSY:n mukaan se on kartuttanut tietoa ja kokemusta jäteastioiden vaihtotarpeiden selvittämiseen ja arviointiin liittyvistä seikoista jäteastioiden uuden toimitusmallin käyttöönoton edetessä.

Jäteastioiden viikkovaihtoihin liittyen HSY on selvityksessään kertonut, että jäteastioiden vaihtotarpeita ei ole mahdollista täsmällisesti ennakoida. Siten korvaavien tai uusien jäteastioiden kiinteistöille toimittamiseen liittyvien kuljetusten, eli viikkovaihtoihin liittyvien kuljetusten määrän ennakointi on myös vaikeaa. Viikkovaihtojen määrä vaihtelee merkittävästi viikoittain. Viikkovaihtoihin liittyvää toimituspalvelua on hankittu tarpeen mukaan ja hankintaa ei ole kilpailutettu. Viikkovaihtoihin liittyvien toimituspalveluhankintojen arvo (alv 0 %) on ollut vuonna 2022 yhteensä 113 551,02 euroa ja vuonna 2023 marraskuuhun mennessä yhteensä 132 307 euroa.

HSY:n selvityksen mukaan jäteastioiden uusi toimitusmalli on edellyttänyt myös jätteenkuljetuksiin liittyvän toiminnanohjausjärjestelmän teknistä uudistamista. Uusi toiminnanohjausjärjestelmä mahdollistaa HSY:n omistamien jäteastioiden kiinteistöille toimittamisen hinnoittelun tarjouspyyntövaiheessa astiakohtaisesti. Vanha toiminnanohjausjärjestelmä ei tue astiakohtaisen hinnoitteluperusteen käyttämistä, joka olisi HSY:n mukaan taloudellisesti mielekäs vaihtoehto. Viikkovaihtoihin liittyvät toimituspalveluhankinnat on ollut tarkoitus kilpailuttaa heti, kun toiminnanohjausjärjestelmän uudistus valmistuu. Uudistus on viivästynyt useaan otteeseen, jolloin myös viikkovaihtojen kilpailutusta on viivästetty.

Toiminnanohjausjärjestelmän uudistusta koskeva projekti käynnistettiin syksyllä 2021, jolloin järjestelmätoimittaja ilmoitti projektin valmistumisen ajankohdaksi maaliskuun 2023. Viikkovaihtoihin liittyviä toimituspalveluita oli määrä hankkia ennen uuden toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönottoa suorahankintoina, koska hankintojen arvioitiin kokonaisuudessaan jäävän vähäisiksi. HSY arvioi viikkovaihtoihin tarvittavien toimituspalveluiden arvon nousevan lähelle kansallista kynnyсарvoa vasta lähellä ilmoitettua uuden toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönoton ajankohtaa. HSY seurasi toimituspalveluhankintojen kustannuksia ja totesi toukokuussa 2022, että kansallinen kynnyсарvo tulisi todennäköisesti ylittymään kesälomakauden aikana. HSY ryhtyi valmistelemaan kilpailutusta tarkoituksenaan julkaista tarjouspyyntö lomakauden jälkeen. Järjestelmätoimittaja kuitenkin ilmoitti, että alkuperäinen

25.6.2024

toimitusaikataulu ei tulisi pitämään ja projektin uusi valmistumisajankohta olisi marraskuussa 2023. HSY päätti viivästyttää kilpailutusta vastaavasti. Vuoden 2023 aikana ERP-projekti edelleen viivästyi, ja viimeisin järjestelmätoimittajan ilmoittama käyttöönotto ajoittui huhtikuulle 2024.

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.

Hankintasopimuksen syntyminen

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.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Edellä mainittua pykälää koskevien esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.¹ Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisulla, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.²

Markkinaoikeus on tapauksessa MAO 450/20 arvioinut säännöllisesti toistuvien suoramarkkintojen suhdetta hankintalain mukaiseen hankintasopimuksen käsitteeseen tilanteessa, jossa hankinnat eivät perustuneet kirjalliseen hankintasopimukseen. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö, joka oli tehnyt toistuvasti useita suoramarkkintoja eri toimittajilta ilman kirjallisia hankintasopimuksia, oli vasta yksittäisen tilauksen yhteydessä tehnyt tosiasiallisen päätöksen siitä, keneltä ja millä ehdoilla palvelu ostetaan. Näin ollen jokainen hankintayksikön tekemä tilaus ja sen perusteella palveluntuottajan toimittama palvelu olivat yhdessä muodostaneet oman erillisen sopimuksen hankintayksikön ja palveluntarjoajan välille. Arvioidessaan sopimuksen syntymisen edellytyksiä markkinaoikeus otti arviossaan huomioon sen, että hankintayksikkö ei ollut neuvotellut palveluntarjoajien kanssa mistään muista sopimuksen ehdoista kuin hinnoista eikä se ollut sitoutunut tilaamaan palveluita tietyltä palveluntarjoajalta.

Viraston asiassa saaman selvityksen perusteella HSY ei ole tehnyt jäteastioiden massajakeluihin tai viikkovaihtoihin liittyvistä hankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä. Hankinnoista ei myöskään ole tehty erillisiä hankintalain tarkoittamia hankintasopimuksia Vantaan Painepesu Oy:n kanssa. Viikkovaihtojen

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 223.

² Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 51–52.

25.6.2024

osalta HSY on selvityksessään kertonut, että niitä koskevissa hankinnoissa on sovellettu sekajätteen tyhjentämis- ja kuljetusurakkaa varten laaditusta sopimusmallista ilmeneviä sopimusehtoja siltä osin, kuin sopimusehdot soveltuvat hankintaan. HSY ei ole yksilöinyt vastauksessaan tarkemmin, mitä nämä sopimusehdot ovat.

Asiassa saadun selvityksen perusteella osapuolet eivät ole sopineet mistään tavanomaisista hankintasopimuksen ehdoista ennen kuin hankintayksikkö on ryhtynyt tilaamaan palveluita Vantaan Painepesu Oy:ltä. HSY on kuitenkin tosiasiallisesti hankkinut jäteastioiden toimituspalveluita vuosien 2022–2023 aikana. KKV katsoo, että jokainen jäteastioiden massajakelua tai viikkovaihtoja koskeva tilaus Vantaan Painepesu Oy:ltä on hankintaoikeudellisesti muodostanut oman sopimuksensa.

Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

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.

Hankintalain 30 §:n 2 momentin mukaan säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä: 1) viimeksi kuluneiden 12 kuukauden tai viimeksi kuluneen talousarviokauden aikana peräkkäin tehtyjen vastaavien hankintojen yhteisarvoa seuraavan 12 kuukauden aikana tapahtuvat muutokset määrissä tai arvoissa huomioon ottaen; taikka 2) niiden hankintojen ennakoitua yhteisarvoa, jotka tehdään ensimmäistä toimitusta seuraavien 12 kuukauden aikana, taikka jos kysymys on yli 12 kuukautta voimassa olevasta sopimuksesta, sitä seuraavan talousarviokauden aikana.

Hankintalain 2 §:n mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on hallituksen esityksen mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Lain esitöiden mukaan luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.³

Hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Kyseistä lainkohtaa koskevissa perusteluissa on todettu, että hankinnan jakamisen osiin tulee perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin

³ HE 108/2016 vp, s. 121.

25.6.2024

seikkoihin, jotka hankintayksiköiden tulee pystyä näyttämään tarvittaessa toteen. Esitöissä on lisäksi todettu, että ilman kilpailuttamista samanaikaisesti tai lyhyehkön ajan kuluessa tilattavien samanlaisten tavaroiden, palvelujen tai rakennustöiden osalta kysymyksessä voidaan katsoa olevan pilkkomiskiellon vastainen menettely.⁴

KKV on selvityspyynnössään pyytänyt HSY:ltä selvitystä niistä taloudellisista tai teknisistä seikoista, joiden perusteella jäteastioiden massajakelua koskeva hankinta on jaettu osiin urakka-alueittain. HSY on vastauksessaan kertonut kartuttaneensa tietoa ja kokemusta jäteastioiden vaihtotarpeiden selvittämiseen ja arviointiin liittyvistä seikoista jäteastioiden uuden toimitusmallin käyttöönoton edetessä. Lisäksi HSY:n mukaan eri urakka-alueisiin liittyy myös erilaisia logistisia ja ajoneuvokalustoon sekä hinnoitteluun liittyviä eroavaisuuksia, joita se ei kuitenkaan ole yksilöinyt tarkemmin.

Hankintayksikön selvityksen perusteella jäteastioiden toimitusmallin uudistaminen on käynnistynyt HSY:n omasta aloitteesta. KKV toteaa, että HSY ei ole tuonut selvityksessään esille mitään syytä sille, miksi se ei ole voinut tehdä katselmuksia jo ennen uuteen jäteastioiden toimitusmalliin siirtymistä. Etukäteisellä valmistautumisella asiakannan kunto olisi voinut olla selvillä jo ennen siirtymää ja palvelu olisi ollut mahdollista kilpailuttaa. KKV katsoo, että HSY ei ole selvityksessään tuonut esille muitakaan sellaisia todellisia taloudellisia tai teknisiä seikkoja, joiden perusteella massajakeluun liittyvät toimituspalveluhankinnat olisi voinut jakaa osiin. KKV toteaa, että osiin jakamisella HSY on välttänyt hankintalain säännösten soveltamisen hankintaan. Hankinnan jakamiselle osiin ei ole ollut mitään laissa säädettyä perustetta, kun hankinnoissa on ollut kyse lyhyehkön ajan sisällä tilattavista samantyyppisistä palveluista, ja jakamisen perusteena on ollut ainoastaan jäteastioiden maantieteellinen sijainti, vaikka kaikki urakka-alueet ovat sijainneet pienen maantieteellisen alueen sisällä eli pääkaupunkiseudulla.⁵

KKV katsoo, että jokainen hankintayksikön tekemä jäteastioiden massajakeluun tai viikkovaihtoihin liittyvä toimituspalvelua koskeva tilaus on muodostanut oman sopimuksensa. Nämä sopimukset ovat olleet luonteeltaan säännöllisesti toistuvia. KKV toteaa, että jäteastioiden massajakeluun sekä viikkovaihtoihin liittyvät toimituspalvelut ovat luonteeltaan samantyyppistä palveluhankintaa, joka olisi luontevaa kilpailuttaa samanaikaisesti. Toimituspalveluiden hankinnat muodostavat yhdessä luontevan hankintakokonaisuuden, joka tulisi kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti, mikäli hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintaan sovellettavan kynnysarvon.

Kun kyse on ollut säännöllisesti toistuvista hankinnoista, ennakoidun arvon laskentaan sovelletaan sitä, mitä asiasta on hankintalain 30 §:n 2 momentissa säädetty. Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnysarvo on 60 000 euroa. KKV toteaa, että jäteastioiden toimituspalveluiden hankintalain 30 §:n 2 momentin mukainen ennakoitu arvo on ylittänyt edellä mainitun kansallisen kynnysarvon. Kynnysarvo olisi

⁴ HE 108/2016 vp, s. 121–122.

⁵ Ks. esim. markkinaoikeuden päätökset MAO 142/19 ja MAO 13/21, joissa markkinaoikeus on katsonut, että maantieteellisen sijainnin perusteella osiin pilkotut samankaltaista palvelua koskevat hankinnat muodostivat yhden hankintakokonaisuuden.

25.6.2024

myös ylittynyt, vaikka massajakeluihin ja viikkovaihtoihin liittyvien toimituspalveluiden katsottaisiin viraston näkemyksestä poiketen muodostavan omat luontevat hankintakokonaisuudet, sillä HSY on tehnyt vuosittain niin massajakeluihin kuin viikkovaihtoihin liittyviä toimituspalveluhankintoja yli 60 000 eurolla.

Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

HSY ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetystä suorahankintaperusteista. Hankintayksikkö on kuitenkin tuonut esille, että viikkovaihtoihin liittyvät toimituspalveluhankinnat on ollut tarkoitus kilpailuttaa heti, kun toiminnanohjausjärjestelmän uudistus valmistuu, mutta uudistusta koskeva projekti on viivästynyt HSY:stä riippumattomista syistä useaan otteeseen. KKV katsoo, että viikkovaihtoihin liittyvien toimituspalveluhankintojen osalta hankintayksikön voidaan katsoa vedonneen hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädettyyn suorahankintaperusteeseen.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita menettelytavaksi suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Säännöstä koskevien esitöiden mukaan kiireen tulee ensinnäkin johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei voi olla peruste suorahankinnan tekemiseen. Perusteena on lisäksi oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoita. Säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi ei siten voida katsoa hankintayksikön viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Edellytyksenä suorahankinnan tekemiselle on lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Säännökseen vetoavan hankintayksikön on kyettävä näyttämään toteen poikkeamisperusteiden soveltumisen edellytysten täyttyminen.⁶

Asiassa saadun selvityksen perusteella HSY aloitti syksyllä 2021 jäteastioiden toimitusmallin uudistamisen. Tämä edellytti myös toiminnanohjausjärjestelmän uudistamista, jota koskevan projektin oli silloisen tiedon mukaan määrä valmistua maaliskuussa 2023. HSY aikoi hankkia viikkovaihtoja koskevat palvelut suorahankintoina uuden järjestelmän valmistumiseen saakka, koska se arvioi hankintojen arvon nousevan lähelle kansallista kynnysarvoa vasta lähellä uuden toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönoton ajankohtaa. Tämä arvio osoittautui virheelliseksi jo kauan ennen projektin alkuperäistä suunniteltua valmistusajankohtaa, sillä HSY havaitsi toukokuussa 2022, että kansallinen kynnysarvo tulisi todennäköisesti ylittymään kesäloimakauden aikana. HSY ryhtyi valmistelemaan kilpailutusta tarkoituksenaan julkaista

⁶ HE 108/2016 vp, s. 135.

25.6.2024

tarjouspyyntö lomakauden jälkeen, mutta silloin järjestelmätoimittaja ilmoitti projektin uudeksi valmistumisajankohdaksi marraskuun 2023, ja kilpailutusta päätettiin viivästyttää vastaavasti.

Saadun selvityksen perusteella HSY on alun perin päättänyt hankkia viikkovaihtoja suorahankintoina, koska yhtäältä viikkovaihtojen määrällinen ennakointi on hankalaa ja toisaalta vanha toiminnanohjausjärjestelmä ei tue asiakohtaisen hinnoitteluperusteen käyttämistä tarjouspyynnössä, mikä olisi HSY:n mukaan taloudellisesti mielekäs vaihtoehto. KKV toteaa, että haasteet ennakoita hankintamääriä täsmällisesti ei ole peruste kilpailuttamatta jättämiselle. HSY olisi myös voinut missä tahansa vaiheessa kilpailuttaa tarvitsemansa toimituspalvelut, vaikka vanha toiminnanohjausjärjestelmä ei tukenutkaan taloudellisesti mielekkäimmän hinnoitteluperusteen käyttämistä. Vaikka hankintayksikkö on jo toukokuussa 2022 havainnut, että tehtyjen hankintojen arvo todennäköisesti ylittää kynnysarvon lähikuukausina, se on päättänyt jatkaa suorahankintojen tekemistä projektin valmistumiseen saakka.

KKV toteaa, että massajakeluun ja viikkovaihtoihin liittyvät kuljetuspalveluhankinnat ovat muodostaneet yhden luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavan hankintakokonaisuuden. Pelkästään massajakeluihin liittyvien hankintojen arvo on ollut vuonna 2022 noin 290 000 euroa ja vuonna 2023 noin 220 000 euroa, joten hankintakokonaisuuden arvo on ylittänyt hankintaan sovellettavan kynnysarvon jo massajakelua koskevien hankintojen myötä. Näin ollen hankintakokonaisuus olisi tullut kilpailuttaa riippumatta siitä, soveltuuko viikkovaihtoja koskeviin hankintoihin jokin suorahankintaperuste. Kiireperusteen soveltumisen osalta KKV kuitenkin toteaa, että vuoden 2022 alusta lähtien tehtyihin suorahankintoihin johtaneet syyt eivät ole alun perin olleet hankintayksiköstä riippumattomia. Lisäksi kyse on ollut HSY:n viivyttelystä hankinnan toteuttamisessa, jota ei voida katsoa säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi. Näin ollen hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädetty peruste ei sovellu jäteastioiden viikkovaihtoihin liittyvien toimituspalveluiden suorahankintoihin.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin muu suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suorahankintaperusteiden täyttyvän.

Johtopäätös

HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä on tehdessään jäteastioiden kuljetuksiin liittyviä hankintoja laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa jäteastioiden toimituspalveluiden hankinta julkaisemalla siitä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymälle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

25.6.2024

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 30 §, 31 §, 40 §, 128 § ja 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

Muutoksenhaku

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

Lisätietoja asiasta antaa erityisasiantuntija Heikki Puttonen, puhelin 029 505 3051, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Erityisasiantuntija Heikki Puttonen

Jakelu

HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä