

## Asia

Hankintojen valvonta: Mustankorkea Oy:n lääkijätteen keräyksen, Laukaan pienjäteaseman vaarallisen jätteen kuljetusten sekä näiden jätteiden käsittelypalveluiden suorahankinta.

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Mustankorkea Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 18.3.2024 pyytänyt selvitystä Mustankorkea Oy:ltä, joka on toimittanut vastauksensa 27.3.2024. Virasto on 3.4.2024 pyytänyt Mustankorkea Oy:ltä lisäselvitystä, jonka yhtiö on toimittanut 12.4.2024. Virasto on toimittanut Mustankorkea Oy:lle annettuihin vastauksiin liittyvän täsmennyspyynnön 15.4.2024, johon Mustankorkea Oy on vastannut 15.4.2024.

## 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.

## Asiaselostus

Mustankorkea Oy (jäljempänä myös "yhtiö" ja "hankintayksikkö") on Jyväskylän kaupungin sekä Laukaan, Muuramen ja Toivakan kuntien omistama jätteenkäsittelyyhtiö, jonka pääasiallisena tehtävänä on lakisääteisen jätehuollon järjestäminen omistajakuntiensa alueella.

Mustankorkea Oy on 2.10.2023 sähköpostitse kuitannut tilaavansa L&T Teollisuuspalvelut Oy:n tarjouksen mukaisesti L&T Teollisuuspalvelut Oy:ltä toimialueensa apteekkien lääkejätteiden keräyksen ja Laukaan pienjäteaseman vaarallisten jätteiden kuljetuksen. Tarjous on sisältänyt myös näiden jätteiden käsittelyä koskevan hintatarjouksen ja Mustankorkea Oy:n asiassa antaman selvityksen perusteella L&T Teollisuuspalvelut Oy:ltä on hankittu 2.10.2023 hyväksytyn tarjouksen perusteella myös lääkejätteen ja vaaralliseen jätteen käsittelypalveluita. Tarjouksessa sopimuskaudeksi on ehdotettu kaksi vuotta.

Hankinnasta ei ole julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta.

### Mustankorkea Oy:n selvitys

Mustankorkea Oy:n selvityksen mukaan hankinnan arvo on vuodessa noin 70 000 euroa (alv 0 %), josta keräily ja kuljetuksen osuus on noin 26 600 euroa ja käsittelyn osuus noin 43 400 euroa. Päätös hankinnasta on tehty yhtiön hyväksyntämatriisin mukaisesti toimitusjohtajapäätöksenä, sillä perusteella, että hankinnan arvo on ollut alle 100 000 euroa. Hankinnasta ei ole laadittu erillistä allekirjoitettua sopimusta L&T Teollisuuspalvelut Oy:n kanssa.

Mustankorkea Oy:n selvityksen mukaan ehdotus kahden vuoden sopimuskaudesta on ollut virheellinen kirjaus, joka on mahdollisesti päätynyt tarjoukseen epähuomioissa jostain toisesta tarjouspohjasta. Tarjouksen sähköpostilla hyväksynyt henkilö ei myöskään ollut huomannut, että tarjouksessa oli virheellinen sopimusaika eikä tästä syystä ollut kirjoittanut vastaukseensa, että tarjous hyväksytään toistaiseksi voimassa olevana. Sekä Mustankorkea Oy:n että L&T Teollisuuspalvelut Oy:n tarkoituksena on alusta alkaen ollut solmia kestoltaan toistaiseksi voimassa oleva sopimus. Sopimus on haluttu tehdä toistaiseksi voimassa olevana, koska hankintakokonaisuus on suunniteltu kilpailutettavaksi syksyllä 2024. Mustankorkea Oy on toimittanut KKV:lle kirjallista selvitystä sopimuskautta koskevaa tahtotilaa koskien myös L&T Teollisuuspalvelut Oy:n osalta.

Hankintayksikön mukaan hankinta on tehty ilman kilpailuttamista kiiretilanteesta johtuen. Kiire on aiheutunut siitä, että Mustankorkea Oy:ssä on syksyllä 2023 pidetty muutosneuvottelut, joiden seurauksena yhtiöstä on irtisanottu aikaisemmin lääkejätteiden keräilyä ja Laukaan pienjäteaseman kuljetuksia hoitaneita henkilöitä. Myös lääkejätteiden noudoissa käytetty kalusto on myyty. Tilanteessa palvelut tuli ulkoistaa nopealla aikataululla. L&T Teollisuuspalvelut Oy pystyi tarjoamaan lääkejätteen keräyksen, vaarallisen jätteen kuljetukset Laukaan pienjäteasemalta sekä näiden jätteiden käsittelyn. Sekä lääkejätteiden että Laukaan pienjäteaseman vaarallisten jätteiden käsittelyn

hoiti aikaisemmin Fortum, joka osaltaan hyväksyi oman sopimuksensa supistamisen näiltä osin. Mustankorkea Oy on vedonnut asiassa hankintalain 40 §:n mukaiseen äärimmäiseen kiireeseen suoraanhankinnan perusteena.

## KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään. KKV toteaa, että Mustankorkea Oy on kaupungin ja kuntien täysin omistamana ja lakisääteisiä jättepalveluita omistajilleen tuottavana jättepalveluyhtiönä hankintalain 5 §:n mukainen hankintayksikkö.

### Hankintasopimuksen kesto ja hankinnan ennakoitu arvo

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

KKV toteaa, että Mustankorkea Oy ja L&T Teollisuuspalvelut Oy eivät ole allekirjoittaneet hankintalain 128 §:n mukaista erillistä hankintasopimusta.

Hankintalain 154 §:n 1 momentin 5 kohdassa on säädetty seuraamusmaksun määräämisestä, jos hankinnassa on menetelty tämän lain, Euroopan unionin lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan markkinaoikeus voi 1 momentin 4–7 kohdassa tarkoitettuja seuraamuksia määrätessään katsoa hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen syntyneeksi olosuhteiden perusteella, jos hankintayksikkö on nimenomaisesti ryhtynyt hankinnan toteuttamiseen. Lainkohdan esitöiden mukaan pykälä vastaa pääosin vanhan hankintalain 94 §:ssä säädettyä.<sup>3</sup> Vanhan hankintalain esitöiden ja lain 94 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan, jos kirjallista sopimusta ei ole tehty, sopimuksen syntymistä tulee arvioida olosuhteiden perusteella.<sup>4</sup>

KKV toteaa, että nyt kyseessä olevissa olosuhteissa, jossa Mustankorkea Oy on hankkinut lääkejätteiden keräyksen, vaarallisen jätteen kuljetuksia sekä näiden jätteiden käsittelypalveluita L&T Teollisuuspalvelut Oy:n tarjouksen mukaisesti, hankintasopimus voidaan katsoa syntyneeksi tarjoukseen aneulla hyväksyvällä vastauksella ja tämän jälkeen käynnistyneellä hankinnan

---

<sup>1</sup> HE 108/2016 vp s. 223.

<sup>2</sup> HE 190/2009 vp s. 51 ja 52.

<sup>3</sup> HE 108/2016 vp s. 240.

<sup>4</sup> HE 190/2009 vp s. 68.

toteuttamisella. KKV toteaa, että vaikka esimerkiksi julkisesta hankinnasta solmitun hankintasopimuksen olennaisesta muuttamisesta ja irtisanomisesta onkin säädelty sitovasti hankintalainsäädännössä, muutoin hankintasopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus, jonka arviointiin tulee tarpeen vaatiessa soveltaa sopimusoikeuden yleisiä oppeja ja periaatteita.

KKV toteaa, että tilanteessa, jossa viraston saaman selvityksen perusteella tarjouksen ehdotus kahden vuoden sopimuskaudesta on ollut alun perinkin virheellinen, tätä sopimuskautta koskevaa ehdotusta ei ole tarjoukseen aneudessa vastauksessa nimenomaisesti hyväksytty ja molempien osapuolten tahtona on sopimuksentekohetkellä ollut solmia kestoltaan toistaiseksi voimassa oleva sopimus, sopimuksen tulee katsoa olevan sopimuskaudeltaan toistaiseksi voimassa oleva. Edellä mainituilla perusteilla KKV katsoo, että Mustankorkea Oy:n ja L&T Teollisuuspalvelut Oy:n välillä 2.10.2023 solmittu hankintasopimus on ollut toistaiseksi voimassa oleva. KKV katsoo, että sisällöllisesti lääkijätteiden keräyksen, vaarallisen jätteen kuljetusten sekä näiden jätteiden käsittelypalveluiden hankinnassa on ollut kyse palveluhankinnasta.

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 3 momentin 2 kohdan momentin mukaan sellaisissa palveluhankintasopimuksissa, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa, ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä toistaiseksi voimassa olevissa tai yli 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48.

KKV toteaa, että Mustankorkea Oy:n sisäisestä hankintaa koskevasta päätöksenteosta ja KKV:lle toimitetusta selvityksestä käy ilmi, että yhtiö on arvioinut, että sopimuksen arvo tulee jäämään alle 100 000 euron, koska hankinta on suunniteltu kilpailutettavaksi syksyllä 2024. KKV toteaa, että hankintayksikön omilla suunnitelmilla koskien sitä, kuinka pitkään hankintayksikkö tulee hyödyntämään toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta, ei ole merkitystä hankinnan ennakoidun arvon määrittelyssä. Hankintalain 27 §:n mukaisesti ratkaisevaa on sen sijaan suurin mahdollinen palveluntuottajalle maksettava kokonaiskorvaus huomioiden esimerkiksi myös mahdolliset hankinnan sisältämät optio-, pidennys-, ja lisätilausehdot. KKV toteaa, että toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen hankintalain mukainen ennakoitu arvo tulee määritellä hankintalain 30 §:n 3 momentin 2 kohdan laskentasäännön mukaisesti, vaikka hankintayksikkö pitäisi sisäisesti todennäköisenä, että sopimus irtisanottaisiin hankintayksikön puolelta jo alle 4 vuoden kuluttua sopimuskauden alusta.

Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan palveluhankintojen kansallinen kynnysarvo on 60 000 euroa. Hankintalain 26 §:n 1 momentin mukainen EU-kynnysarvo on sopimuksen tekohetkellä 2.10.2023 ollut 215 0000 euroa.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2023/2495.

KKV toteaa, että hankinnan hankintalain 30 §:n 3 momentin 2-kohdan mukaisesti laskettu ennakoitu arvo on ollut 280 000 euroa, mikä on ylittänyt hankintaan soveltuvan EU-kynnysarvon. KKV toteaa, että hankinta on rahallisen arvonsa perusteella kuulunut hankintalain yleiseen soveltamisalaan. Selvyyden vuoksi KKV toteaa vielä, että vaikka hankinnasta olisi solmittu määräaikainen sopimus esimerkiksi vain yhdeksi vuodeksi, hankinnan ennakoitu arvo olisi myös tällöin ylittänyt palveluhankintojen kansallisen kynnysarvon.

#### Hankintalain mukainen suora hankintaperuste

Mustankorkea Oy on KKV:lle antamassaan selvityksessä vedonnut hankintalain 40 §:n mukaiseen äärimmäiseen kiireeseen suora hankinnan perusteena. Kiire on johtunut Mustankorkea Oy:ssä syksyllä 2023 pidetyistä muutosneuvotteluista, joissa irtisanottiin kuljetushenkilöstöä ja myytiin kuljetuksessa käytettävää kalustoa. Hankinnalla on ollut kiire ja suora hankintaan on tilanteessa päädytty, jotta jätteiden keräykseen ja kuljetuksiin ei tule katkoksia.

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suora hankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suora hankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa. Lainkohdan esitöissä on todettu, että koska suora hankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.<sup>6</sup>

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita menettelytavaksi suora hankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Kyseistä suora hankintaperustetta koskevien esitöiden<sup>7</sup> mukaan kiireen tulee ensinnäkin johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei voi olla peruste suora hankinnan tekemiseen. Perusteen on lisäksi oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoida. Säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi ei siten voida katsoa hankintayksikön viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Edellytyksenä suora hankinnan tekemiselle on lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Säännöksen vetoavan hankintayksikön on kyettävä näyttämään toteen poikkeamisperusteen soveltumisen edellytysten täyttyminen.

Lain esitöissä on nimenomaisesti todettu, että kiireen tulee aiheutua hankintayksikön ulkopuolisista syistä. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esimerkiksi COVID-19 pandemian nopeaa kehittymistä ja sen hillitsemiseksi hankintayksiköiltä vaadittuja toimenpiteitä on pidetty lainkohdassa tarkoitettuna hankintayksikön ulkopuolisena syynä kiireelle.<sup>8</sup> KKV katsoo, että vaikka paine muutosneuvotteluiden käymiseen voi sinällään olla seurausta sellaisista seikoista,

---

<sup>6</sup> HE 108/2016 vp, s. 133.

<sup>7</sup> HE 108/2016 vp, s. 135.

<sup>8</sup> MAO:101/21.

jotka ovat hankintayksikön vaikutusvallan ulkopuolella kuten esimerkiksi yleisellä tasolla heikentyneestä taloustilanteesta, hankintayksikön sisäisissä muutosneuvotteluissa tehtyjä päätöksiä esimerkiksi henkilöstön lomautuksia ja irtisanomisia ja esimerkiksi omaisuuden myyntiä koskien ei ole pidettävä hankintalain esitöissä tarkoitettuna hankintayksikön ulkopuolisena ja ennalta arvaamattomana syynä kiireelle. Päinvastoin KKV katsoo, että hankintayksikön omassa päätöksenteossa, myös muutosneuvotteluiden kontekstissa, on lähtökohtaisesti katsottava olevan kyse hankintayksikön sisäisestä asiasta. KKV toteaa, että Mustankorkea Oy ei ole tuonut virastolle asiassa antamassaan selvityksessä esille mitään seikkoja, joiden nojalla KKV:n tulisi arvioida, että yhtiön muutosneuvotteluissa olisi poikkeuksellisesti nyt ollut kyse hankintayksikön ulkopuolisesta syystä kiireelle.

KKV toteaa, että suorahankintoja ja äärimmäistä kiirettä koskevassa oikeuskäytännössä on myös edellytetty, että suorahankinta tulee tehdä vain siinä laajuudessa, kun on kiiretilanteessa välttämätöntä.<sup>9</sup> Mustankorkea Oy on virastolle antamassaan selvityksessä tuonut esille, että yhtiön palveluksessa olleen keräily- ja kuljetushenkilöstön työsuhteita on irtisanottu ja kuljetuskalustoa on myyty. Lääkejätteiden ja Laukaan pienjäteaseman vaarallisten jätteiden käsittely oli jo aikaisemmin ulkoistettu Fortumille. KKV toteaa, että virastolle antamassaan selvityksessä Mustankorkea Oy on perustellut käsittelypalveluiden suorahankintaa L&T Teollisuuspalvelut Oy:ltä ainoastaan sillä, että L&T Teollisuuspalvelut Oy pystyi tarjoamaan ko. palvelun ja tämä muutos sopi myös Fortumille. KKV toteaa, että asiassa ei ole tuotu ilmi mitään sellaisia seikkoja, joista voitaisiin todeta, että käsittelypalveluiden hankinnalle olisi ollut kiire. Hankintasopimuksen sopimuskausi on ollut toistaiseksi voimassa oleva, jolloin tehty sopimus on mahdollistanut hankinnan jatkamisen ajallisesti siihen asti, kunnes sopimus irtisanotaan. KKV toteaa, että myös hankinnan sopimuskausi on tällöin ollut pidempi, kuin on kiiretilanteessa ollut välttämätöntä.

KKV toteaa, että näillä perusteilla Mustankorkea Oy:n 2.10.2023 tekemä lääkejätteiden keräyksen, vaarallisen jätteen kuljetusten sekä näiden jätteiden käsittelypalveluiden suorahankinta ei täytä hankintalain 40 §:n 2 momentin 4-kohdan mukaisia edellytyksiä. Suorahankintaa ei voida perustella kyseessä olevan lainkohdan mukaisella äärimmäisellä kiireellä.

## Johtopäätös

Mustankorkea Oy on laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankintansa mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Mustankorkea Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

---

<sup>9</sup> KHO 2011:59.

## Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 5 §, 25 §, 26 §, 27 §, 30 §, 40 §, 139 §, 154 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

## Muutoksenhaku

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

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

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Johanna Kirveskoski