

26.11.2024

Asia

Hankintojen valvonta: Seinäjoen kaupungin metsänhoitopalveluiden hankinta

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 7.5.2024 pyytänyt asiassa selvitystä Seinäjoen kaupungilta, joka on toimittanut vastauksensa 21.5.2024. Virasto on 16.7.2024 pyytänyt Seinäjoen kaupungilta lisäselvitystä, jonka kaupunki on toimittanut 28.8.2024.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä myös "hankintalaki") 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on annettu tehtäväksi valvoa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista.

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suoramankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

26.11.2024

Asiaselostus

Seinäjoen kaupunki on 19.3.2019 julkaissut EU-hankintailmoituksen metsänhoitopalveluiden hankinnasta Hilma-palvelussa (www.julkisethankinnat.fi). Hankintasopimuksen kestoksi on ilmoitettu kaksi vuotta. Hankintaan on lisäksi sisällytetty kaksi yhden vuoden mittaista optiokautta.

Seinäjoen kaupunki on 21.5.2019 tehnyt hankintapäätöksen § 27/2019, jonka mukaan metsänhoitopalveluiden palveluntuottajaksi on valittu Metsänhoitoyhdistys Etelä-Pohjanmaa ry. Hankintapäätöksessä on todettu, että ennakoitu arvo kilpailutetulle sopimuskaudelle (2 vuotta) on 281 800 euroa (alv 0 %). Seinäjoen kaupunki ja Metsänhoitoyhdistys Etelä-Pohjanmaa ry ovat 22.11.2019 solmineet palvelusopimuksen metsänhoitopalveluista. Sopimuskausi on ollut kaksi vuotta alkaen sopimuksen allekirjoittamisesta. Hankintayksikkö on lisäksi varannut oikeuden halutessaan jatkaa sopimusta kahdella yhden vuoden mittaisella optiovuodella. Optiokausista tehdään erilliset päätökset ja sopimukset.

Kaupunki on 19.5.2021 tehnyt päätöksen § 68/2021 ensimmäisen optiokauden käyttöönotosta ajalle 22.11.2021 – 21.11.2022. Toisesta vuoden pituisesta optiokaudesta on 11.8.2022 tehty päätös § 93/2022 ajalle 22.11.2022 – 21.11.2023. Päätösten mukaan optiokausilla noudatetaan alkuperäisen sopimuksen mukaisia ehtoja ja hintoja. Optiokausien ennakoituvat vuosiarvot ovat olleet 140 900 euroa (alv 0 %).

Hankintayksikkö on 18.10.2023 tehnyt päätöksen § 112/2023 metsänhoitopalveluiden suorahankinnasta ajalle 22.11. – 31.12.2024. Päätöksen mukaan perusteena suorahankinnalle on se, että viimeisin optiokausista on päättymässä 21.11.2023 ja uuden kilpailutuksen valmistelu on viivästynyt. Hankintayksikkö on katsonut tarkoituksenmukaiseksi jatkaa alkuperäistä sopimusta suorahankintana vuoden loppuun saakka Metsänhoitoyhdistys Etelä-Pohjanmaan kanssa alkuperäisen sopimuksen mukaisin ehdoin ja hinnoin. Hankinnan arvioitu arvo on päätöksen mukaan 15 000 euroa (alv 0 %).

Metsänhoitopalveluiden kilpailutettu sopimuskausi on päättynyt 21.11.2023. Hankintailmoitus metsänhoitopalveluiden uudesta sopimuskaudesta on julkaistu 20.6.2024.

Seinäjoen kaupungin selvitys

Seinäjoen kaupungin antaman selvityksen mukaan viimeisen optiokauden päättymisen jälkeen palveluista on tehty suorahankintapäätös ajalle 22.11. – 31.12.2024. Suorahankintakauden jälkeen kilpailutusta ei resurssipulan takia ole kuitenkaan saatu valmisteltua ajallaan, joten Metsänhoitoyhdistys Etelä-Pohjanmaa ry:n kanssa on puhelimitse sovittu, että kevätkaudelle suunnitellut työt suoritetaan alkuperäisen sopimuksen mukaisin ehdoin ja hinnoin. Tehdyn arvion mukaan kevätkaudella teetettävät työt tulisivat olemaan vähäisiä ja alittaisivat kansallisen kynnyсарvon. Lisäksi Metsänhoitoyhdistys Etelä-Pohjanmaa ry:llä oli valmiudet hoitaa työt tehokkaasti eikä Seinäjoen kaupungilla ollut sillä hetkellä tiedossa muita vastaavat resurssit omaavaa toimijaa.

26.11.2024

Seinäjoen kaupungin antaman selvityksen mukaan metsänhoitopalveluiden arvo vuositasolla on ollut 140 900 euroa. Selvityspyyntövastauksen mukaan hankintoja on marras-joulukuun 2023 aikana tehty 12 592,38 eurolla, tammi-toukokuussa 2024 39 346,80 eurolla ja kesä-heinäkuun 2024 aikana 48 507,20 eurolla.

Hankintayksikkö on selvityspyyntövastauksessaan todennut, että metsänhoitopalveluja koskeva hankintailmoitus tullaan julkaisemaan touko-kesäkuun vaihteessa. Lisäselvityspyyntövastauksen mukaan hankintailmoitus on julkaistu 20.6.2024 ja korjausilmoitus 26.6.2024. Tarjousaika on päättynyt 9.8.2024 ja hankintapäätös oli valmisteilla elokuun lopulla. Hankintayksikön arvion mukaan vain välttämättömät toimeksiannot teetetään ennen uuden sopimuskauden aloittamista.

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 metsänhoitopalveluiden kilpailutettu sopimuskausi, johon on sisältynyt kaksi yhden vuoden pituista optiokautta, on päättynyt 21.11.2023. Tämän jälkeen hankintayksikkö on jatkanut palveluiden hankkimista aiemmalta palveluntarjoajalta. Yhteensä hankintoja on kilpailutetun sopimuskauden päättymisen jälkeen tehty ainakin 100 446,38 eurolla, mikä ylittää palveluhankintojen kansallisen kynnyсарvon.

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.

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.

Hankintayksikkö ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain mukaisista suorahankintaperusteista. Perusteeksi suorahankinnalle on ilmoitettu resurssipulasta johtuva kilpailutuksen valmistelun viivästyminen. KKV on arvioinut hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisen kiiretilanteen sekä 41 §:n suorahankinnalle lisätilauksissa asetettujen edellytysten soveltumista käsitellä olevassa tapauksessa.

26.11.2024

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Lainkohdan esitöiden mukaan kiireen tulee johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei voi olla peruste suorahankinnan tekemiseen. Perusteen on myös oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoida. Säännöksen tarkoituksena on kiireeksi ei siten voitaisi katsoa hankintayksikön viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Edellytyksenä suorahankinnan tekemiselle olisi lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä.¹

KKV toteaa, että hankintayksikkö ei ole esittänyt tarkempaa selvitystä resurssipulasta ja sen vaikutuksista hankinnan valmistelun viivästymiseen. Seinäjoen kaupungin metsänhoitopalveluiden hankinnan optiokauden päättymisen on kuitenkin ollut tiedossa jo siinä vaiheessa, kun päätös viimeisen yhden vuoden optiokauden käyttöönottoamisesta on 11.8.2022 tehty. Uutta kilpailutusta koskeva hankintailmoitus on kuitenkin julkaistu vasta 20.6.2024. KKV toteaa, että hankintayksikkö olisi voinut välttää tilanteen omilla toimillaan eli kyse ei ole sellaisesta hankintayksiköstä riippumattomasta ja ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneesta äärimmäisestä kiireestä, jonka nojalla palveluita olisi voitu tehdä kilpailuttamatta.

Hankintalain 41 §:n 2 momentin soveltamisen edellytyksenä on se, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta ja että lisäpalvelun ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa. Hankintayksikön 19.3.2019 julkaisemassa hankintailmoituksessa hankintayksikkö on varannut oikeuden jatkaa sopimusta kahdella yhden vuoden mittaisella optiokaudella. Hankintayksikkö on käyttänyt nämä optiot ja viimeisin optiokausista on päättynyt 21.11.2023. Näin ollen KKV toteaa, että suorahankinnalle lisätilauksissa asetetut edellytykset eivät täyty.

KKV toteaa, että asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin hankintalaissa mainittu suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen.

Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

Hankintayksikkö on kilpailutetun sopimuskauden päättymisen jälkeen tehnyt metsänhoitopalveluiden hankintoja samalta palveluntarjoajalta samoin ehdoin ja hinnoin kuin kilpailutetulla sopimuskaudella. Koska hankintayksikkö on jatkanut hankintoja alkuperäisen sopimustoimittajan kanssa, virasto on arvioinut hankintaa myös hankintalain tarkoittamana sopimusmuutoksena.

Hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa taikka käyttöoikeussopimuksissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman lain mukaista uutta hankintamenettelyä. Olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 135.

26.11.2024

sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty (2 kohta).

Yhteensä hankintoja on kilpailutetun sopimuskauden päättymisen jälkeen tehty ainakin 100 446,38 eurolla, mikä ylittää palveluhankintojen kansallisen kynnysarvon. Koska muutos laajentaa sopimuksen ajallista kestoa ja tämän seurauksena hankintojen kokonaisarvo on alkuperäistä arviota suurempi, KKV katsoo, että hankintasopimuksesta on tullut taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä sopimuksessa ei ollut määritetty. KKV katsoo siten, että kyseessä on hankintalain 136 §:n 1 momentissa tarkoitettu hankintasopimuksen olennainen muutos.

Hankintayksikkö ei ole esittänyt väitteitä tai näyttöä sen puolesta, että sopimuksen jatkamiselle olisi jokin hankintalain 136 §:n 2 momentin mukainen peruste, mutta KKV on ottanut huomioon hankintasopimuksen muuttamisen sallimisperusteet arvioidessaan hankintayksikön menettelyn lainmukaisuutta.

Hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä muun muassa, jos se perustuu hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta, ja nämä ehdot ovat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ne muuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta (1 kohta) tai kun alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa lisätöitä tai -palveluja, jotka eivät sisältyneet alkuperäiseen sopimukseen, ja jos sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä ja aiheuttaisi merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle (2 kohta). Muutokset ovat mahdollisia myös, mikäli muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen (3 kohta) tai kun kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa EU-kynnysarvot eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen (5 kohta).

Hankintalain 136 §:n 4 momentin mukaan 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo tulee olla pienempi kuin 10 prosenttia alkuperäisen palvelu- tai tavarahankintasopimuksen arvosta.

KKV katsoo, että sopimuksen jatkamisessa ei ole ollut kysymys sopimusehtoon perustuvasta muutoksesta, sillä hankintayksikkö on jo käyttänyt alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa määritellyt optiokaudet eikä myöskään lisäpalveluista, sillä sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole ollut mahdotonta taloudellisista tai teknisistä syistä. Seinäjoen kaupungin metsänhoitopalveluiden hankinnan optiokauden päättymisen on ollut tiedossa jo siinä vaiheessa, kun päätös viimeisen yhden vuoden optiokauden käyttöönottamisesta on 11.8.2022 tehty. Kyse ei siten voi KKV:n arvion mukaan olla myöskään muutoksesta, jonka tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida. Kyse ei ole myöskään vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, sillä

26.11.2024

muutoksen arvo on suurempi kuin 10 prosenttia alkuperäisen palvelussopimuksen arvosta.

KKV katsoo, että sopimusmuutos on ollut olennainen eikä muutokseen ole sovellettu mikään hankintalain 136 §:n 2 momentin poikkeamisperuste.

Johtopäätös

Seinäjoen kaupunki on tehdessään metsänhoitopalveluiden hankintoja lainmityönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 5 §, 40 §, 41 §, 136 §, 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

Muutoksenhaku

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

Lisätietoja asiasta antaa johtava asiantuntija Emmi Silvo, puhelin 029 505 3878, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Emmi Silvo

Jakelu

Seinäjoen kaupunki