

2.5.2024

## Asia

Hankintojen valvonta: Loviisan kaupungin maa-aineshankinnat

## Ratkaisu

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

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pyysi 19.1.2024 ja 22.3.2024 asiassa selvitystä Loviisan kaupungilta. Kaupunki toimitti pyydetyt selvitykset virastolle 8.3.2024 ja 9.4.2024.

## 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 suoraan hankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suoraan hankintojen 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 suoraan hankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

2.5.2024

## Asiaselostus

Loviisan kaupunki (jäljempänä myös "kaupunki" tai "hankintayksikkö") on tehnyt eräitä maa-aineshankintoja vuosien 2022–2024 aikana ilman hankintalain mukaista kilpailutusta. Kaupunki on tehnyt toistuvia hankintoja Peab Industri Oy:ltä, Virén-Yhtiöt Oy:ltä, ASM Kiviainespalvelu Oy:ltä ja Tängin Sora Oy:ltä. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia. Hankinnoista ei ole myöskään tehty kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia.

Kilpailuttamatta tehtyjen maa-aineshankintojen kokonaisarvo (alv 0 %) on vuonna 2022 ollut yhteensä 212 736,36 euroa, vuonna 2023 yhteensä 175 699,78 euroa ja vuonna 2023 maaliskuun alkuun mennessä yhteensä 665,75 euroa. Toimittajakohtaisesti hankintojen vuosittainen arvo on vaihdellut noin tuhannesta eurosta yli 130 000 euroon.

### Loviisan kaupungin asiassa antama selvitys

Loviisan kaupunki on selvityksessään todennut, ettei kaupungilla ole voimassa olevaa maa-aineshankintoihin liittyvää hankintasopimusta. Kaupunki on kilpailuttanut joitain sellaisia kokonaisurakoita, joihin on sisältynyt maa-aineksia.

Hankintayksikön selvityksen mukaan kaupunki on kilpailutettujen kokonaisurakoiden lisäksi hankkinut maa-aineksia suoraan eräiltä yrityksiltä järjestämättä hankinnoista tarjouskilpailua. Tällaiset maa-aineshankinnat voidaan kaupungin selvityksen mukaan jakaa kahteen kokonaisuuteen. Maa-aineksia on käytetty ensinäkin Kuningattarenranta-asuinalueen rakentamisessa. Kyseessä on uusi asuinalue, jossa järjestettiin asuntomessut vuonna 2023. Lisäksi maa-aineksia on käytetty muun muassa teollisuustonttien esirakentamisessa, lähiliikuntapaikan rakentamisessa, katujen peruskorjauksissa, puistojen perusrannuksissa ja leikkipaikkojen kunnostuksissa. Kyseiset muut alueet käsittävät yhteensä 66 erillistä hankekohdetta.

Loviisan kaupunki on selvityksessään kertonut, että yrityksiltä on ennen hankintoja kysytty yksikköhinnat. Yritykset ovat valikoituneet toimittajiksi, koska ne ovat olleet kussakin tapauksessa kokonaistaloudellisesti edullisimpia vaihtoehtoja. Hankintayksikkö on kuitenkin todennut, että tarkkaa tietoa tilaustavoista tai tilausten ehdoista ei ole saatavissa, sillä mahdolliset sähköpostikirjeenvaihdot on tehty sellaisten henkilöiden kanssa, jotka eivät ole enää kaupungin palveluksessa. Kaupungilla ei tästä syystä ole täyttä varmuutta maa-aineshankintojen aiemmasta käytännöstä.

Vaikka tarkkaa tietoa aiemmista maa-aineshankintojen käytännöistä ei ole, hankintayksikkö on ilmoituksensa mukaan pyrkinyt tehostamaan toimintaansa hankkimalla materiaaleja ja palveluita lähimmiltä toimittajilta. Tavoitteen taustalla ovat kaupungin selvityksen mukaan hiilijalanjäljen pienentäminen ja kustannustehokkuus, sillä lähimmillä toimittajilla on usein kilpailukykyisemmät hinnat ja nopeammat toimitusajat. Näin kaupunki on pyrkinyt tukemaan paikallisia yrityksiä ja edistämään kestävää kehitystä. Lisäksi osa maa-aineshankinnoista on jäänyt kaupungin mukaan arvoltaan niin alhaisiksi, ettei niitä olla kilpailutettu.

2.5.2024

**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. Hankintalain esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.<sup>1</sup> Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimellisellä tahdonilmaisella, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.<sup>2</sup>

Markkinaoikeus on tapauksessa MAO 450/20 arvioinut säännöllisesti toistuvien suorahankintojen suhdetta hankintalain mukaiseen hankintasopimuksen käsitteeseen tilanteessa, jossa hankinnat eivät perustuneet kirjalliseen hankintasopimukseen. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö, joka oli tehnyt toistuvasti useita suorahankintoja 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 arvioissaan 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 Loviisan kaupunki ei ole tehnyt yksittäisistä maa-aineshankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä tai erillisiä hankintalain tarkoittamia hankintasopimuksia.

Vaikka kaupungin selvityksen mukaan tarkkaa tietoa maa-ainesten tilaustavasta taikka tilausten ehdoista ei ole saatavissa, yrityksiltä on hankintayksikön mukaan kuitenkin tavalla tai toisella kysytty yksikköhinnat ennen hankintaa. Virasto arvioi, että vasta yksittäisten yksikköhintatiedustelujen perusteella on tehty tosiasiallinen päätös siitä, miltä yritykseltä maa-ainekset hankitaan. KKV

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

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

2.5.2024

katsoo näin ollen, että jokainen Loviisan kaupungin tekemä tiedustelu, siihen saatu vastaus ja tehty tilaus ovat yhdessä muodostaneet erillisen sopimuksen hankintayksikön ja toimittajan välille.

#### 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 ennakoitun 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 hankintaerä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.<sup>3</sup>

KKV katsoo, että jokainen yksikköhinnan tiedustelu yhdessä siihen saadun vastauksen ja tästä seuranneen tilauksen kanssa on muodostanut oman sopimuksensa. Sopimukset ovat olleet luonteeltaan säännöllisesti toistuvia. Säännöllisesti toistuvilla sopimuksilla on hankittu maa-aineksia, ja kyse on ollut luonteeltaan samantyyppisten tavaroiden hankinnoista. 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, ennakoitun 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. Maa-ainesten hankintalain 30 §:n 2 momentin mukainen ennakoitu arvo on käsillä olevassa asiassa ylittänyt

---

<sup>3</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 121.

2.5.2024

kansallisen kynnsarvon. Virasto toteaa, että vaikka Kuningattarenranta-asuinalueen ja muiden alueiden katsottaisiin viraston näkemyksestä poiketen muodostavan omat luontevat hankintakokonaisuutensa, ylittyisi kansallinen kynnsarvo kummankin hankintakokonaisuuden osalta myös erikseen tarkasteltuna.

#### 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.

Kaupungin selvityksen perusteella hankintayksikkö on tehnyt vuosina 2022–2024 maa-aineshankintoja valitsemiltaan toimittajilta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Loviisan kaupungin tekemät maa-aineshankinnat ovat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja.

Loviisan kaupunki ei ole selvityksissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyistä suorahankintaperusteista. Kaupunki on perustellut sopivan toimittajan valintaa kokonaistaloudellisella edullisuudella. Kaupunki on pyrkinyt valitsemaan lähimpiä toimittajia ekologisuuden, kilpailukykyisten hintojen ja toimitusnopeuden takia.

KKV toteaa, että hankintayksikön esittämät perustelut toimittajan valintaan liittyen eivät ole hankintalain mukaisia suorahankintaperusteita. Kyseiset seikat olisi myös voinut ottaa huomioon hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa.

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

## **Johtopäätös**

Loviisan kaupunki on tehdessään maa-aineshankintoja 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 maa-ainesten hankinta julkaisemalla niistä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä esitetyin perustein Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Loviisan kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## **Sovelletut säännökset**

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

2.5.2024

## 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 Jenna Nylander, puhelin 029 505 3576, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Jenna Nylander

Jakelu

Loviisan kaupunki