

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta (HE 102/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Riikka Hietanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- markkinaoikeustuomari Markus Ukkola, markkinaoikeus
- tutkimuspäällikkö Elisa Haatainen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava juristi Eeva-Riitta Högnas, Suomen Kuntaliitto
- juristi Maarit Päivike, Hansel Oy
- johtava asiantuntija Annaliisa Oksanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Kansaneläkelaitos
- Helsingin kaupunki
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Rakennusteollisuus RT ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- oikeusministeriö

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2024 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia eli niin kutsuttua hankintalakia sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia eli niin kutsuttua erityisalojen hankintalakia.

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin esitettävillä muutoksilla huomioitaisiin Euroopan unionin lainsäädännön hankintojen ilmoittamista koskevat muutokset. Lisäksi esitetään muutettavaksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintavalvontaa koskevaa määräaika.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi korjattavan Euroopan komission tarkastuksessa havaittu puute erityisalojen hankintalain sanamuodoissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Hallitus antoi eduskunnalle 14.12.2023 esityksen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (erityisalojen hankintalaki) muuttamisesta. Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa julkisten hankintojen valvontaa varmistamalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolle riittävä aika yksittäisten suora hankintojen lainmukaisuuden arvioimiseksi ja sitä koskevan seuraamusmaksuesityksen tekemiseksi markkinaoikeudelle. Lisäksi hankintojen ilmoittamista koskevia hankintalain ja erityisalojen hankintalain säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan Euroopan komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2019/1780 toteutettuja hankintojen ilmoittamista koskevia uudistuksia. Erityisalojen hankintalain soveltamisalaa energiahuollon osalta ehdotetaan myös täsmennettäväksi niin, että se on EU:n erityisaloja koskevan hankintadirektiivin kanssa yhdenmukainen.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia perusteltuina ja puoltaa niiden hyväksymistä seuraavassa esitetyin perusteluin ja yksityiskohtaisissa perusteluissa selvitetyin teknisin korjauksin.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määrittämiseksi EU-kynnysarvot ylittävissä lainvastaisissa suora hankinnoissa

Hankintalain mukaan julkisten hankintojen lainmukaisuuden valvonta kuuluu Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Valvonta kohdistuu erityisesti EU:n hankintadirektiivien mukaiset kynnysarvot ylittäviin suora hankintoihin sekä suora hankintoihin rinnastuviin menettelyiltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian tutkittavakseen

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2024 vp

joko sille tehdyn toimenpidepyynnön perusteella tai omasta aloitteestaan. Jos on kyse EU-kynysarvot ylittävistä lainvastaisista suoramankinnasta, ja asiassa on jo tehty hankintasopimus, markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä määrätä hankintayksikölle seuraamusmaksun.

Voimassa olevan hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä seuraamusmaksuesitys markkinaoikeudelle kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat kuuden kuukauden määräajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta. Ehdotuksen mukaan määräaikaa seuraamusmaksuesityksen tekemiselle pidennettäisiin niin, että se olisi nykyisen kuuden kuukauden sijasta kaksitoista kuukautta. Määräajan pidennystä pidetään tarpeellisenä, jotta Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toteuttaa valvontatehtävänsä riittävän tehokkaasti lainvastaisten ja taloudelliselta arvoltaan merkittävien suoramankintojen osalta.

Hallituksen esityksen ja useiden asiantuntijalausuntojen mukaan etenkin laajoissa ja monimutkaisissa asioissa nykyisen lain mukainen kuuden kuukauden määräaika ei ole riittävä, koska toiseikkojen selvittäminen ja asianosaisten asianmukainen kuuleminen vievät usein merkittävän osan tästä ajasta, eikä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle jää riittävästi aikaa huolellisen oikeudellisen arvioinnin ja seuraamusmaksuesityksen tekemiseen markkinaoikeudelle. Määräajan riittämättömyys korostuu erityisesti niissä tilanteissa, joissa hankintayksikön sopimushallinnassa on puutteita, eikä se kykene toimittamaan asian selvittämiseksi pyydettyjä tietoja kohtuullisessa ajassa.

Hankintalain 141 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tehdä esityksen markkinaoikeudelle vain, jos asiassa on jo tehty hankintasopimus. Asiantuntijalausunnoista käy kuitenkin ilmi, että laittomista suoramankinnoista ei aina tehdä kirjallista hankintasopimusta. Näissä tilanteissa suoramankinnat ja olennaiset sopimusmuutokset tulevat valvontaviranomaisen ja muiden potentiaalisten tarjoajien tietoon viipeellä ja usein vasta siinä vaiheessa, kun seuraamusmaksuesityksen tekemiselle asetettu kuuden kuukauden määräaika on jo ehtinyt kulua loppuun. Tällaisissa tilanteissa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ehdi aloittaa määräajan puitteissa toimenpiteitä asian selvittämiseksi ja katkaista määräajan kulumista, eikä myöskään seuraamusmaksuesityksen tekeminen markkinaoikeudelle ole enää mahdollista.

Muutamassa asiantuntijalausunnossa ehdotusta vastustetaan ja kiinnitetään huomiota siihen, että määräajan pidentäminen tarkoittaisi hankintayksiköille entistä pidemmäksi ajaksi epävarmuutta siitä, voivatko ne hyödyntää tekemäänsä hankintasopimusta. Niiden mukaan ehdotettu pidempi määräaika voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin oikeusvarmuuden ja hankintayksikön toiminnan järjestämisen näkökulmasta. Yhden asiantuntijalausunnon mukaan markkinaoikeudelle tehtävää esitystä koskevan määräajan pidentämisen sijasta tulisi arvioida Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys- ja kuulemiskäytäntöjen tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta sekä resurssien riittävyyttä.

Talousvaliokunta pitää ehdotusta määräajan pidentämisestä perusteltuna. Talousvaliokunta toteaa, että ehdotus koskee ainoastaan EU-kynnyksiarvot ylittäviä lainvastaisia suoramankintoja. Suoramankinnat ovat hankintoja, jotka toteutetaan ilman kilpailutusta, ja ne ovat lain mukaan sallittuja vain tietyissä harvoissa poikkeustilanteissa, jotka on listattu tyhjentävästi hankintalain 40 §:ssä. Tällaisia poikkeustilanteita ovat esimerkiksi välttämättömän hankinnan toteuttaminen

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2024 vp

ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi tai jos lain mukaisesti järjestetyssä tarjouskilpailussa ei ole saatu lainkaan tarjouksia. Lisäksi valiokunta korostaa, että ehdotuksessa on kyse EU:n hankintadirektiivien mukaiset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista eli taloudelliselta arvoltaan merkittävistä julkisista panostuksista.

Talousvaliokunta viittaa asiantuntijalausuntoihin ja toteaa myös, että hankintayksikkö voi näissä tilanteissa merkittävästi parantaa oikeusturvaansa ja lisätä yleistä oikeusvarmuutta julkaisemalla hankintalain 58 §:n mukaisen ilmoituksen aiotusta suorahankinnasta ennen hankintasopimuksen tekemistä. Jos suorahankinnasta on julkaistu ilmoitus hankintalain 58 §:n nojalla, eikä asiasta valiteta 14 päivän kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta, suorahankinnasta tulee lainvoimainen, eikä hankintasopimuksen sitovuuteen voida enää muutoksenhaulla puuttua. Suorahankintailmoitus estää myös hankintalain 141 §:n mukaisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksen markkinaoikeudelle. Voimassa olevan lain mukaan suorahankintailmoitus on vapaaehtoinen. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan suorahankinnoista ilmoittaminen on kuitenkin jatkossa tarkoitus säätää pakolliseksi ja ilmoituksen laiminlyönti sanktioida.

Hankintalain 141 §:n 3 momentissa säädetään tilanteista, joissa samaa hankintaa koskeva asia tulee markkinaoikeuteen käsiteltäväksi sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksenä että yksittäisen toimijan tai toimijoiden tekemänä valituksena. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voisi tehdä esitystä, jos asia on jo vireillä tai ratkaistu markkinaoikeudessa valituksen johdosta. Lisäksi voimassa olevan lain mukaista säännöstä esityksen ja valituksen yhteiskäsittelystä selkeytettäisiin niin, että markkinaoikeudella ei olisi enää velvollisuutta käsitellä yhdessä samaa hankintaa koskevaa valitusta ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitystä tilanteissa, joissa valitus tulee markkinaoikeuteen myöhässä tai se peruutetaan. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyihin näkemyksiin, joiden mukaan oikeusvarmuuden turvaamisen kannalta on perusteltua, että laissa ehkäistään samaa hankintaa koskeva päällekkäinen ja tarpeeton tuomioistuimen arviointi ja päätöksenteko. Talousvaliokunta pitää perusteltuna myös samaa hankintaa koskevan valituksen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksen yhteiskäsittelyä koskevia ehdotuksia, joilla pyritään sujuvoittamaan hankinta-asioden käsittelyä markkinaoikeudessa.

Hankintojen ilmoittamista koskevat säännökset

Hankintojen ilmoittamista koskevia hankintalain 59 §:ää ja 60 §:n 3 momenttia sekä erityisalojen hankintalain 63 §:ää ja 64 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettaviksi vastaamaan Euroopan komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2019/1780 toteutettuja hankintojen ilmoittamista koskevia uudistuksia (jäljempänä EU:n vakiolomakeuudistus). Tarvittavat muutokset ehdotetaan toteutettavaksi muuttamalla yllä mainittujen säännösten sisältämiä viittauksia hankintojen ilmoittamista säänteleviin komission täytäntöönpanoasetuksiin.

Asiantuntijalausunnoissa muutoksia pidetään kannatettavina ja tarpeellisina. Muutamassa asiantuntijalausunnossa kuitenkin todetaan, että komission vakiolomakeuudistuksen täytäntöönpano edellyttäisi täsmennyksiä myös hankintalain 58 §:ään ja 60 §:n 1 momenttiin sekä erityisalojen hankintalain 62 §:ään ja 64 §:n 1 momenttiin. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun selvityksen mukaan voimassa olevan lain mukainen sääntely on näiltä osin EU:n hankintadirektiivien mukaista ja vastaa myös hankintailmoitusten julkaisemiseen tarkoitettussa Hilma-käyttöliittymässä

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2024 vp

käytettävää jaottelua ja terminologiaa. Hankintalain 58 §:ssä on lueteltu tilanteet, joissa hankintailmoitus on julkaistava, eikä työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan komission vakiolomakeuudistus muuta tätä ilmoitusvelvollisuutta. Hankintalain 60 §:ssä puolestaan luetellaan vakiolomakkeet, joista ilmoitus on julkaistava. EU:n uudessa vakiolomakeasetuksessa lomakkeet ryhmitellään eri tavalla kuin aiemmassa vakiolomakeasetuksessa, mutta esimerkiksi ilmoitusten nimissä ja lukumäärässä ei ole juuri tapahtunut muutoksia. Talousvaliokunta pitää työ- ja elinkeinoministeriöltä saamaansa selvityksen perusteella muutosehdotuksia ja niiden toteuttamistapaa perusteltuina. Valiokunta kuitenkin korostaa hankintojen ilmoittamisen sujuvuuden ja läpinäkyvyyden keskeistä merkitystä ja pitää tärkeänä, että muutosten käytännön toimivuutta seurataan ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin, jos täsmennystarpeita jatkossa ilmenee.

Eritysalojen hankintalain soveltaminen energiahuollon osalta

Ehdotuksessa esitetään korjattavaksi myös Euroopan komission tarkastuksessa havaittu puute energiahuoltoa koskevassa erityisalojen hankintalain 6 §:ssä. Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että lain soveltamisalaan kuuluisivat turpeen etsinnän ja talteenoton lisäksi myös muiden kiinteiden polttoaineiden etsintä ja talteenotto sekä öljyn ja tai kaasun talteen ottaminen. Talousvaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna sen varmistamiseksi, että säännös on EU:n hankintalainsäädännön kanssa yhdenmukainen.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

59 §. Velvollisuus käyttää EU-vakiolomakkeita ja yhteistä hankintanimikkeistöä (CPV).

Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan EU:n hankintalainsäädännön mukaista terminologiaa. Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin teknistä korjausta.

60 §. Hankintailmoitusten julkaiseminen. Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttiin teknistä korjausta.

141 §. Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle. Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttiin täsmennystä, jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi tehdä pykälän 1 momentissa tarkoitettua esitystä, jos asia on jo vireillä tai ratkaistu markkinaoikeudessa valituksen johdosta.

2. Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

63 §. Velvollisuus käyttää EU-vakiolomakkeita ja yhteistä hankintanimikkeistöä (CPV).

Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin teknistä korjausta.

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2024 vp

64 §. Hankintailmoitusten julkaiseminen. Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttiin teknistä korjausta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 102/2023 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 59 §:n **otsikon suomenkielinen sanamuoto ja 59 §:n** 1 momentti, 60 §:n 3 momentti sekä 141 §:n 2 ja 3 momentti seuraavasti:

59 §

*Velvollisuus käyttää EU-vakiolomakkeita ja yhteistä **hankintanimikkeistöä** (CPV)*

Edellä 58 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset on tehtävä vakiolomakkeiden vahvistamisesta julkisiin hankintoihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1986 kumoamisesta annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2019/1780 (**sähköiset lomakkeet**), jäljempänä *vakiolomakeasetus* (~~sähköiset lomakkeet~~), vahvistettuja vakiolomakkeita käyttäen. Ilmoituksissa on oltava hankintadirektiivin liitteessä V esitetyt tiedot.

— — — — —

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2024 vp

60 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

— — — — —
Muut vakiolomakeasetuksella vahvistetut EU-ilmoitukset tulee täyttää suoraan Euroopan unionin virallisten julkaisujen toimiston ylläpitämällä internet-sivuilla osoitteessa <https://simap.ted.europa.eu/> Euroopan komission vahvistamia vakiolomakkeita käyttäen. Ilmoituksista on toimitettava tilastointia varten kopio työ- ja elinkeinoministeriön ilmoittamalle taholle.
— — — — —

141 §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

— — — — —
Edellä 1 momentissa tarkoitettu esitys on tehtävä 12 kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi tehdä 1 momentissa tarkoitettua esitystä, jos asia on jo vireillä tai ratkaistu markkinaoikeudessa valituksen johdosta. Jos Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitystä koskevan asian vireillä ollessa samaa hankintaa koskeva valitus tulee vireille markkinaoikeuteen eikä valitusta jätetä tutkimatta tai asian käsittely raukea, esitys ja valitus on ratkaistava yhdessä.
— — — — —

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
— — — — —

2.

Laki

vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 6 §:n 5 momentti, 63 §:n 1 momentti ja 64 §:n 3 momentti seuraavasti:

6 §

Energiahuolto

Tätä lakia sovelletaan toimintoihin, jotka liittyvät maantieteellisen alueen hyödyntämiseen polttoturpeen tai muiden maaperästä nostettavien kiinteiden polttoaineiden etsimiseksi tai nostamiseksi taikka öljyn tai kaasun ottamiseksi talteen.

63 §

Velvollisuus käyttää EU-vakiolomakkeita ja yhteistä hankintanimikkeistöä (CPV)

Edellä 62 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset on tehtävä vakiolomakkeiden vahvistamisesta julkisiin hankintoihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1986 kumoamisesta (~~sähköiset lomakkeet~~) annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2019/1780 (sähköiset lomakkeet), jäljempänä *vakiolomakeasetus*, vahvistettuja vakiolomakkeita käyttäen. Ilmoituksissa on oltava erityisalojen hankintadirektiivin liitteissä VI, X, XI ja XII esitetyt tiedot.

64 §

Hankintailmoitusten julkaiseminen

Muut vakiolomakeasetuksella vahvistetut EU-ilmoitukset tulee täyttää suoraan Euroopan unionin virallisten julkaisujen toimiston ylläpitämällä internet-sivuilla osoitteessa <https://si->

Valiokunnan mietintö TaVM 2/2024 vp

map.ted.europa.eu/ Euroopan komission vahvistamia vakiolomakkeita käyttäen. Ilmoituksista on toimitettava tilastointia varten kopio työ- ja elinkeinoministeriön ilmoittamalle taholle.

— — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 7.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen