

U 14/2012 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi julkisista hankinnoista ja palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä joulukuuta 2011 antamat ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi julkisista hankinnoista (KOM (2011) 896 lopullinen), vesi- ja energiahuol-

lon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (KOM (2011) 895 lopullinen) ja palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista (KOM (2011) 897 lopullinen) sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2012

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Hallitusneuvos Elise Pekkala

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO  
7.2.2012EU/2011/2117  
EU/2011/2118  
EU/2011/2098

**EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVEIKSI  
JULKISISTA HANKINNOISTA, VESI- JA ENERGIAHUOLLON, LIIKENTEEN JA  
POSTIPALVELUJEN ALALLA TOIMIVIEN YKSIKÖIDEN HANKINNOISTA SEKÄ  
KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUSTEN TEKEMISESTÄ**

## **1 Komission ehdotukset**

Euroopan unionissa jäsenvaltioiden julkisyhteisöjen hankinnoista on säädetty ns. klassisen sektorin hankintadirektiivissä (2004/18/EY). Muun muassa vesi- ja energiahuollon alalla toimivien yksiköiden hankinnoista on puolestaan säädetty ns. erityisalojen hankintadirektiivissä (2004/17/EY). Hankintamenettelyihin liittyvistä oikeussuojakeinoista on säädetty ns. valvonta- ja oikeussuojadirektiiveissä (89/665/ETY ja 92/13/ETY, joita on muutettu direktiivillä 2007/66/EY).

Euroopan komissio antoi 20 päivänä joulukuuta 2011 ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi julkisista hankinnoista, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista sekä käyttöoikeussopimusten tekemisestä. Ehdotuksella esitetään jäsenvaltioiden julkisten hankkijoiden kilpailutusmenettelyjä koskevan EU:n hankintalainsäädännön kokonaisuudistusta.

Lainsäädäntöhankkeen osalta on toimitettu aiemmin komission vihreän kirjan perusteella E-kirje eduskunnalle (EU2011/0660).

## **2 Ehdotusten tausta ja tavoite**

Komissio määritteli 13 päivänä huhtikuuta 2011 julkaisemassaan tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti: 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi” kaksitoista ensisijaista toimenpidettä, jotka EU:n toimielinten on määrä hyväksyä vuoden 2012 loppuun mennessä. Niihin kuuluu julkisia hankintoja koskevan

lainsäädännön tarkistaminen ja nykyaikaisaminen, jotta hankintasopimuksia voitaisiin tehdä aiempaa joustavammin ja niitä voitaisiin hyödyntää paremmin muiden politiikanalojen kuten ympäristönsuojelun tukemiseksi.

Julkisia hankintoja on säännelty EU-tasolla vuodesta 1971 saakka. Nykyiset julkisia hankintoja koskevat direktiivit ovat vuodelta 2004. Direktiivien päätavoitteina on ollut taata avoimet ja syrjimättömät menettelyt ja siten varmistaa, että markkinatoimijat hyötyvät sisämarkkinoilla täysimääräisesti perusvapauksista julkisista hankintasopimuksista kilpailtaessa. Erityisalojen kuten vesi- ja energiahuollon yksiköiden hankintoja on tuotu sääntelyn piiriin, koska kansalliset viranomaiset kykenivät monissa jäsenvaltioissa vaikuttamaan yksiköiden käyttäytymiseen monin eri tavoin, kuten myöntämällä niille erityis- tai yksinoikeuksia tai pitämällä hallussaan osuuksia niiden pääomasta. Näitä aloja koskevien sääntöjen puuttuessa oli olemassa vaara siitä, että erityisalojen palveluja tarjoavien yritysten hankintapäätöksiin vaikuttaisi suosinta taikka etusijan antaminen paikallisille yrityksille.

Komission mukaan sen sidosryhmät ovat halunneet muutoksia julkisia hankintoja koskeviin vuoden 2004 direktiiveihin sääntöjen yksinkertaistamiseksi, tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi ja direktiivien käyttämiseksi tehokkaammin muuttuvassa poliittisessa, yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa tilanteessa. Selkeämmät ja tehokkaammat menettelyt antaisivat hankintayksiköille lisää joustovaraa, hyödyttäisivät kaikkia markkinatoimijoita ja helpottaisivat erityisesti pk-yritysten osallistumista sekä tarjousten teke-

mistä rajojen yli. Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä uudistamalla voitaisiin myös luoda edellytykset sille, että hankintayksiköt voivat käyttää julkisia hankintoja paremmin tukemaan yhteisiä yhteiskunnallisia tavoitteita, joita ovat ympäristönsuojelu, resurssi- ja energiatehokkuuden lisääminen, ilmastonmuutoksen torjunta, innovoinnin ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä parhaiden mahdollisten edellytysten varmistaminen korkealuokkaisten sosiaalipalvelujen järjestämiselle. Komissio on myös nähnyt selvän tarpeen eri jäsenvaltioiden hankintayksiköiden hankintaosaamisen parantamisessa muun muassa neuvontatoiminnan laajentamisen ja hankintatoiminnan valvonnan kautta. Nämä linjanvedot saivat vahvistuksen komission keväällä 2011 järjestämässä sidosryhmäkuulemisessa (Vihreä kirja KOM (2011) 15 lopullinen, E-kirje EU/2011/0660). Suuri enemmistö sidosryhmistä tuki julkisia hankintoja koskevien direktiivien tarkistamista, jotta niiden avulla voitaisiin vastata paremmin julkisten hankkijoiden ja talouden toimijoiden edessä oleviin uusiin haasteisiin.

### 3 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

#### 3.1 Julkisia hankintoja koskeva direktiiviehdotus

Julkisia hankintoja koskeva direktiivi on useimpien hankintalainsäädännön piiriin kuuluvien hankintayksiköiden sovellettavana oleva säädös ja edustaa myös laajinta sääntelyä eri ehdotuksista.

Komissio on jakanut direktiiviehdotuksen uudistukset ja tavoitteet viiteen eri pääkohtaan, mitä jaottelua noudatetaan myös tässä esityksessä.

##### 1) Hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen

Komissio ehdottaa hankintadirektiivin soveltamisalan kannalta keskeisten käsitteiden, kuten julkisoikeudellisen laitoksen sekä erilaisten hankintasopimusten, tarkistamista unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Ehdotus sisältää säännöksiä myös

hankintayksiköiden hankinnoista sidosyksiköiltä sekä hankintayksiköiden yhteistyömuodoista. Nämä lisäykset on rakennettu pääosin unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön pohjalta.

Ehdotuksessa myös perinteinen ero ns. ensisijaisten palveluiden (A-palvelut) ja toissijaisten palvelujen (B-palvelut) välillä poistuu. Nykyään toissijaisiin palveluihin sovelletaan ainoastaan pientä osaa hankintadirektiivin säännöistä johtuen näiden palveluiden rajat ylittävän tarjonnan vähäisyydestä. Komission suorittama arviointi on sittemmin osoittanut, ettei ole enää perusteltua rajoittaa hankintalainsäädännön täysimääräistä soveltamista rajattuun ryhmään palveluita. Komission mukaan on kuitenkin myös käynyt selväksi, että hankintasäännöt eivät sovellu sosiaali- ja terveystalouteen, joita varten tarvitaan erityisiä sääntöjä. Direktiivin täysimääräisen soveltamisen piiriin siirtyisivät nykyisistä B-palveluista esimerkiksi ravitsemus- ja majoituspalvelut sekä oikeudelliset palvelut.

Komissio ehdottaa, että hankintayksiköt voisivat käyttää aiempaa laajemmin erilaisia hankintamenettelyjä. Avoimen ja rajoitetun menettelyn ohella voitaisiin käyttää aiempaa laajemmin tarjousperusteista neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja ns. innovaatiokumppanuutta, joka on uusi innovatiivisiin hankintoihin tarkoitettu menettely. Yhdistettyjä hankintoja ja sähköisiä hankintoja varten suunniteltujen menettelyjen kuten puitejärjestelyjen, dynaamisten hankintajärjestelmien ja sähköisten huutokauppojen sääntöjä ehdotetaan täsmennettäväksi ja selkeytettäväksi. Lisäksi hankintayksiköillä olisi käytössään täysin uusi sähköisiin luetteloihin perustuva hankintamenettely.

Komissio esittää, että kaikkiin keskushallintotasoa alemmalla tasolla toimiviin hankintayksiköihin kuten kuntiin ja muihin alueellisiin viranomaisiin, voitaisiin jäsenvaltioissa soveltaa osin yksinkertaistettuja hankintasääntöjä. Nämä hankkijat voisivat käyttää varsinaiseen hankintailmoitukseen nähden yksinkertaisempaa ennakoilmoitusta keinona kutsua toimittajia tarjouskilpailuun. Kyseiset hankkijat voisivat myös asettaa tarjosten jättämiseksi määräaikoja nykyistä

joustavammin sopimalla siitä osallistujien kanssa tietyissä menettelyissä.

Hankintamenettelyjen sähköistämisen tehostamiseksi ehdotuksessa esitetään, että hankintailmoitukset olisi lähetettävä sähköisesti, että tarjouspyyntöasiakirjojen olisi oltava saatavilla sähköisesti ja että kaikissa hankintamenettelyissä olisi kahden vuoden siirtymäkauden aikana siirryttävä käyttämään kaikilta osin sähköistä viestintää muun muassa tarjousten jättämisessä. Yhteishankintayksiköille ehdotetaan siirtymistä täysin sähköisiin menettelyihin ilman kahden vuoden siirtymäkautta.

## 2) Julkisten hankintojen strateginen käyttö uusiin haasteisiin vastaamiseksi

Ehdotuksessa esitetään julkisille hankkijoille annettavaksi mahdollisuus huomioida tarjousten vertailussa hankittavien tuotteiden, palvelujen tai rakennusurakoiden elinkaari-kustannukset. Elinkaari kattaisi tuotteen, urakan tai palvelun tarjoamisen kaikki vaiheet raaka-aineiden ostosta tai resurssien hankkimisesta aina loppukäsittelyyn tai tuotteen hävittämiseen. Elinkaari-kustannuksiin kuulisivat rahamääräisten menojen lisäksi toiminnan ulkoisvaikutukset, jos ne voidaan ilmaista rahallisesti ja todentaa.

Direktiiviehdotuksen mukaan hankintayksiköt voisivat vaatia suoraan, että rakennustöillä, tavaroilla tai palveluilla on erityinen merkki osoituksena niiden ympäristö-, sosiaalisista tai muista ominaisuuksista, edellyttäen, että ne hyväksyvät myös muut vastaavat merkit. Tämä koskee esimerkiksi eurooppalaisia ympäristömerkkejä tai sertifiointeja, jotka osoittavat, ettei tuotteen valmistuksessa ole käytetty lapsityövoimaa.

Komission julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädännön vaikutusarviointi on osoittanut, että sosiaali-, terveydenhuolto- ja koulutuspalveluilla on erityisominaisuuksia, joiden vuoksi niihin ei komission mukaan ole tarkoituksenmukaista soveltaa hankintadirektiivien tavanomaisia tekomenettelyjä. Näitä palveluja tarjotaan tyypillisesti tietyssä kontekstissa, joka vaihtelee suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Näiden palvelujen jäsenvaltioiden rajat ylittävä ulottuvuus on lisäksi niiden

luonteesta johtuen vähäinen. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että kyseisiin palveluihin sovellettaisiin erityisiä sääntöjä, joihin liittyvä kynnysarvo olisi nykyistä korkeampi (500 000 euroa) ja joiden osalta velvoitettaisiin noudattamaan ainoastaan avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun peruseriaatteita sekä erityisesti huomioimaan palvelujen laatu, jatkuvuus, esteettömyys, saatavuus ja kattavuus, eri käyttäjäryhmien erityistarpeet ja käyttäjien osallistuminen. Ehdotuksessa ei esitetä muita direktiivin kynnysarvoja muutettavaksi.

Komissio ehdottaa hankintojen varaamista koskevan sääntelyn uudistamista siten, että hankintayksiköt voisivat varata osallistumisen hankintamenettelyihin myös toimittajille, joiden päätarkoituksena on heikommassa asemassa olevien työntekijöiden integroiminen yhteiskuntaan ja työelämään. Edellytyksenä olisi, että yli 30 prosenttia toimittajien työntekijöistä on heikommassa olevia työntekijöitä.

Direktiiviehdotuksessa on luotu innovatiivisille hankinnoille uusi innovaatiokumppanuudeksi kutsuttu menettely, jonka käytön edellytyksenä olisi, että tuotteet, rakennusurakat ja palvelut voidaan toimittaa sovitulla suoritusastolla ja sovituin kustannuksin. Ehdotuksella myös yksinkertaistetaan ja tehdään aiempaa vapaammin käytettäväksi kilpailullista neuvottelumenettelyä ja helpotetaan rajat ylittäviä yhteishankintoja, jotka ovat komission mukaan tärkeitä innovatiivisten hankintojen välineitä.

## 3) Pk-yritysten ja uusyritysten markkinoillepääsyn parantaminen

Hankintamenettelyihin liittyviä ilmoitus- ja selvitysvelvoitteita esitetään yksinkertaistettaviksi, mistä arvioidaan olevan suuri hyöty pk-yrityksille. Ehdotuksen mukaan yritysten omat lausunnot on hyväksyttävä alustavana näyttönä yrityksen soveltuvuuden täyttymisestä. Myös varsinaisen asiakirjanäytön antamista esitetään helpotettavaksi ottamalla käyttöön erityinen Euroopan hankintapassi, joka toimisi näyttönä siitä, ettei mikään direktiiviehdotuksessa säädetty toimittajan poissulkemisperuste ei täyty. Poissulkemis-

perusteena on ehdotuksessa esitetty mm. toimittajan syyllistyminen Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitettuihin petoksiin.

Komissio esittää hankintayksiköille säädettäväksi kannusteen jakaa hankintasopimukset tietyin arvomäärän ylittävissä sopimuksissa osiin, jotta pk-yritysten olisi helpompi osallistua tällaisiin sopimuksiin. Jos hankintayksiköt päättävät olla jakamatta sopimusta osiin, niiden olisi esitettävä perusteet jaksamatta jättämiselle.

#### 4) Asianmukaiset menettelyt

Ehdotus sisältää eturistiriitoja tai esteellisyttä koskevan erityissäännöksen, joka kattaa menettelyssä mukana oleviin hankintayksikön tai hankintapalvelujen tarjoajan henkilöstön jäseniin liittyvät tosiasialiset, mahdolliset tai epäillyt eturistiriidat. Säännökset kattavat myös hankintayksikön johdon jäsenet, jotka pystyvät vaikuttamaan hankintamenettelyn tulokseen, vaikka he eivät olisi muodollisesti mukana siinä.

Ehdotus sisältää erityissäännöksen myös ehdokkaiden ja tarjoajien lainvastaisen toiminnan varalta. Tässä yhteydessä lainvastaisella toiminnalla tarkoitettaisiin muun muassa yrityksiä vaikuttaa sääntöjenvastaisesti hankintayksikön päätöksentekoprosessiin tai toimittajien kiellettyä yhteistyötä hankintamenettelyn tuloksen manipuloimiseksi.

Komissio esittää edelleen takeiden luomista sille, että hankintayksiköitä hankinnan suunnitteluvaiheen markkinakartoituksessa neuvoneita tai hankintamenettelyn valmisteluun osallistuneita toimittajia ei aseteta itse hankintamenettelyssä perusteettomasti edulliseen asemaan muihin toimittajiin nähden.

#### 5) Hallinto

Direktiiviehdotuksessa esitetään, että jäsenvaltioiden olisi nimettävä yksi kansallinen viranomainen, joka vastaisi julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön seurannasta, täytäntöönpanosta ja valvonnasta. Ehdotuksen

mukaan kyseisen valvontaelimen tulisi muun muassa seurata hankintayksiköiden toimintaa sääntöjen soveltamisessa, tarjota oikeudellista neuvontaa hankintayksiköille, antaa omaaloitteisesti lausuntoja ja ohjeita yleisesti kiinnostavista kysymyksistä, tutkia kansalaisten ja yritysten kanteluita hankintasääntöjen soveltamisesta sekä seurata kansallista oikeuskäytäntöä. Lisäksi valvontaelimen tulisi kerätä vuosittain kattavasti informaatiota esimerkiksi pk-yritysten pääsystä hankintamarkkinoille, suurimmista hankintasopimuksista sekä erilaisten hankintapolitiikkojen täytäntöönpanosta sekä avustaa tarvittaessa komissiota tämän toimenpiteiden yhteydessä. Ehdotuksessa esitetään valvontaelimelle annettavaksi toimivalta viedä hankinta-asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Valvontaelimen perustamista koskevan sääntelyn ohella direktiiviehdotuksessa esitetään, että jäsenvaltiot perustaisivat kansallisia tietokeskuksia tai tukirakenteita, jotka tarjoaisivat oikeudellista ja taloudellista neuvontaa, ohjausta, koulutusta ja apua hankintamenettelyjen valmistelussa ja toteuttamisessa.

Komissio ehdottaa edelleen, että hankintayksiköt veloitettaisiin toimittamaan tehtyjen tietyn kynnyksarvon (1 000 000 euroa tavaroissa ja palveluissa sekä 10 000 000 euroa rakennusurakoissa) arvoltaan ylittävien hankintasopimusten teksti valvontaelimelle, joka pitäisi arkistoa näistä sopimuksista ja voisi ryhtyä toimenpiteisiin sopimusteksteistä ilmenevien lainvastaisuuksien johdosta.

Ehdotukseen sisältyy säännöksiä jäsenvaltioiden hallinnollisesta yhteistyöstä. Esitysten mukaan jäsenvaltioiden olisi annettava toisilleen vastavaroista apua ja otettava käyttöön toimenpiteitä tehokasta keskinäistä yhteistyötä varten esimerkiksi Euroopan hankintapassiin liittyvien tietojen tarkistamisessa.

### 3.2 Ehdotus direktiiviksi vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

Ehdotus ns. erityisalojen hankintadirektiiviksi sisältää samat viisi yleistä tavoitetta kuin ehdotus julkisia hankintoja koskevaksi

direktiiviksi sekä pääosin samat säännökset näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Erilaisesta soveltamisalastaan ja osin erilaisesta sääntelykehikosta johtuen ehdotus sisältää kuitenkin muutamia klassisen sektorin hankintadirektiiviehdotuksesta eriäviä säännöksiä.

Hankintamenettelyjen yksinkertaistamisen ja joustavoittamisen tavoitteeseen liittyen erityisalojen hankintadirektiiviehdotuksessa esitetään erityis- ja yksinoikeuden käsitteen täsmenämistä. Erityis- ja yksinoikeuksien käsite on komission mukaan keskeinen erityisalojen hankintadirektiivin soveltamisalan määrittelyn kannalta, koska yksiköihin, jotka eivät ole direktiivissä tarkoitettuja hankintaviranomaisia tai julkisia laitoksia, sovelletaan direktiiviä vain siltä osin kuin ne harjoittavat toimintoja kyseisten oikeuksien perusteella. Ehdotetuissa säännöksissä täsmennetään, että kun oikeudet on myönnetty riittävän julkisuuden varmistavassa menettelyssä ja oikeuksien myöntäminen perustuu riippumattomiin perusteisiin unionin lainsäädännön mukaisesti, ne eivät muodosta erityisalojen hankintadirektiivissä tarkoitettuja erityis- tai yksinoikeuksia.

Erityisalojen hankintadirektiivin soveltamisalaan kuuluvat sektorit kuten vesihuolto säilytettäisiin pääosin ennallaan. Öljyn ja kaasun etsintää varten tehtävät hankinnat on kuitenkin jätetty ehdotuksessa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, koska komission suorittaman tausta-arvioinnin perusteella kyseisellä alalla vallitsee tarpeeksi suuri kilpailupaine, jotta direktiivin hankintasääntöjä ei enää tarvita.

Erityisalojen hankintadirektiiviehdotuksessa sosiaali- ja terveyspalveluille esitetty kynnysarvo on kaksi kertaa klassisen sektorin direktiiviehdotuksen mukainen eli 1 000 000 euroa.

### 3.3 Ehdotus direktiiviksi käyttöoikeussopimusten tekemisestä

Komissio ehdottaa käyttöoikeussopimusten tekemisen sääntelyä ehdotuksessa, koska sen odotetaan takaavan avoimuuden, oikeudenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden käyttöoikeussopimusten tekemisessä sekä parantavan

käyttöoikeussopimukseen liittyviä investointimahdollisuuksia. Nämä hyödyt voidaan komission mukaan saavuttaa soveltamalla käyttöoikeussopimusten tekemiseen useita menettelyllisiä vaatimuksia ja tarkennuksia sekä selkeyttämällä yleisellä tasolla käyttöoikeussopimusten tekemisen lainsäädäntökehystä. Ehdotus koskee sekä klassisen sektorin että erityisalojen hankintayksiköitä.

Käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevassa direktiiviehdotuksessa esitetään aiempaa täsmällisempi, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön linjauksiin perustuva käyttöoikeussopimusten määritelmä, jossa viitataan selkeästi toiminnallisen riskin käsitteeseen. Siinä tarkennetaan, millaiset riskit katsotaan toiminnallisiksi ja miten merkittävä riski määritellään. Ehdotuksen mukaan direktiivissä säädettäisiin myös käyttöoikeussopimusten enimmäiskestosta.

Komission ehdotuksessa on säännöksiä toimittajien pääsyn parantamisesta käyttöoikeussopimusten markkinoille. Näiden säännösten tarkoituksena on lisätä menettelyjen avoimuutta ja tasapuolisuutta. Ehdotuksessa asetetaan hankintayksiköille vähintään 5 000 000 euron arvoisten käyttöoikeussopimusten ilmoittamisvelvoite EU-tasolla. Ehdotuksessa on erityiset säännöt käyttöoikeussopimusten ennakoidun arvon laskemisesta, jotta kynnysarvojen ylittyminen voidaan asianmukaisesti todentaa.

Ehdotuksessa asetetaan myös vähimmäismääräaika toimittajien kiinnostusten ilmaisujen esittämiselle sekä säännökset valinta- ja poissulkemisperusteiden käyttöä koskevista velvoitteista, joita hankintaviranomaisten tai – yksikköjen on sovellettava tehdessään käyttöoikeussopimuksia. Ehdotetut säännöt eivät kuitenkaan sisällä varsinaista hankintamenettelyjen luetteloa. Komission mukaan tämä ratkaisu mahdollistaa sen, että hankintaviranomaiset ja – yksiköt voisivat noudattaa joustavampaa menettelyä tehdessään käyttöoikeussopimuksia.

Komissio esittää ehdotuksessaan hankintasioiden muutoksenhakua koskevien direktiivien (89/665/ETY sekä 92/13/EY) sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66/EY) soveltamisalan laajentamista kaikkiin ehdotuksen kynnysarvon ylittäviin

käyttöoikeussopimuksiin, jotta kaikille asi-anosaisille taataan tehokkaat oikeussuojakei-not käyttöoikeussopimusten myöntämistä koskevissa menettelyissä.

#### 4 Voimassa oleva kansallinen lain-säädäntö

Hankintalainsäädännön viimeisin kokonaisuudistus tuli voimaan kesäkuun alusta vuonna 2007.

Uudistus koostui julkisista hankinnoista annetusta laista (348/2007, *hankintalaki*) sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetusta laista (349/2007, *erityisalojen hankintalaki*). Lakeja täydentävät sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä annettu laki (698/2011) sekä julkisista hankinnoista annettu valtioneuvoston asetus (614/2007, *hankintasetus*). Hankintalaissa, erityisalojen hankintalaissa sekä näitä täydentävissä säädöksissä säädetään lakien soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamismenettelyistä ja niihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Nykyään voimassa olevat kansalliset julkisten hankintojen menettelyjä sääntelevät säädökset perustuvat unionin hankintoja koskeviin direktiiveihin 2004/17/EY sekä 2008/18/EY. Kansallinen laki julkisista hankinnoista sisältää hankintadirektiivin määräyksiin perustuvien säännösten ohella myös sääntelyä EU-kynnysarvon alittavista hankinnoista, ns. B-palveluista sekä palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista.

Kansallinen hankintalainsäädäntö sisältää säännöksiä hankintojen ilmoittamisvelvollisuuksista, eri menettelytavoista, tarjouspyynnön laatimisesta, tarjousten ja osallistumishakemusten käsittelystä, hankintayksikön päätöksenteosta sekä toimittajien oikeussuojakeinoista. Hankintalainsäädännössä ei ole säädetty kansallisesta elimestä, joka aktiivisesti valvoisi hankintamenettelyjen toteuttamista.

Kansallisessa hankintalainsäädännössä on nykyään useita säännöksiä sähköisten menettelyjen ja viestinnän käyttämisestä julkisissa hankinnoissa. Kansallisessa hankintalainsäädännössä edellytetään muun muassa hankin-

nasta ilmoittamista sille luodussa sähköisessä portaalissa ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)). Lisäksi Suomessa on ollut käytävissä vuoden 2011 lokakuusta alkaen sähköisiin infrastruktuureihin perustuvat sähköinen huutokauppa sekä dynaaminen hankintajärjestelmä, joista on annettu oma säädöksensä (laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä, 698/2011).

Suomessa ns. A- ja B-palvelujen sääntelyssä on ollut hankintadirektiivien säännöksistä johtuvia eroavaisuuksia. Julkisista hankinnoista annettua lakia on sovellettu EU-kynnysarvon ylittäviin B-palveluihin pääosin EU-kynnysarvon alittaviin hankintoihin sovellettavilla joustavammilla säännöksillä. Näistä hankinnoista on tullut kuitenkin ilmoittaa kansallisesti osoitteessa [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi) ja niissä on tullut noudattaa menettelyn tasapuolisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden takaavia menettelysääntöjä mm. tarjousten käsittelystä ja vertailusta. Erityisalojen hankintalaissa B-palveluista on säädetty ainoastaan teknisten eritelmien laatimisen sekä jälki-ilmoitusvelvoitteen osalta.

Hankintayksiköiden hankinnoista sidosyksiköiltä on säädetty kansallisesti jo vuonna 2007 kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kansallinen sääntely on perustunut asiaa koskeneeseen unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

Hankintalainsäädännössä on mahdollistettu vuoden 2004 hankintadirektiivien mukaisesti mahdollisuus ottaa huomioon hankintamenettelyn eri vaiheissa ympäristönsuojeluun ja sosiaaliseen osallistumiseen liittyviä näkökohtia. Ympäristönäkökohtia on voitu huomioida muun muassa vertailuperusteissa, minkä ohella sosiaalisia näkökohtia on voitu ottaa huomioon sopimuksen erityisehdoissa. Hankintayksiköt ovat lisäksi voineet varata hankintoja työkeskuksille edellyttäen, että asianomaisten työntekijöiden enemmistö (yli 50 %) on ollut vammaisia.

#### 5 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komission ehdotukset ovat olleet lausunolla EU-asioiden komitean alaisen EU 12-

jaoston (kilpailu-, valtiontuki- ja hankinta-asiat) laajassa kokoonpanossa. Lisäksi ehdotuksista on pidetty tiedotustilaisuus sidosryhmille 15. helmikuuta 2012. Kaikilla kiinnostuneilla tahoilla on ollut mahdollisuus lähettää ehdotuksia ja kommentteja työ- ja elinkeinoministeriölle sähköpostitse tätä varten luotuun osoitteeseen helmikuun 2012 loppuun mennessä.

Euroopan unionissa lainsäädäntömenettelynä on yhteispäätösmenettely. Neuvoston työryhmässä käsitellään ehdotuksia vuoden 2012 alusta lähtien. Puheenjohtajamaan Tanskan tarkoituksena on saattaa työryhmän työ loppuun kevään 2012 aikana.

## 6 Vaikutukset Suomessa

### 6.1 Lainsäädäntö

Jos direktiivit toteutuvat ehdotuksen mukaisena, Suomen lainsäädäntöä on muutettava. Ehdotukset kumoavat aiemmat hankintadirektiivit ja muuttavat merkittävästi nykyisten hankintadirektiivien rakennetta, käsitteistöä ja sisältöä. Näin ollen ehdotusten mukaisen direktiivien täytäntöönpano edellyttäisi kansallisten julkisista hankinnoista annetun lain sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain kokonaisuudistusta. Ehdotus direktiiviksi käyttöoikeussopimuksista edellyttäisi joko erillistä kansallista säädöstä tai käyttöoikeussopimuksia koskevien sääntöjen sisällyttämistä nykyiseen tapaan olemassa oleviin kansallisiin hankintoja koskeviin säädöksiin.

Direktiiviehdotusten soveltamisalan ulkopuolisissa hankinnoissa sekä tapauksissa, joissa direktiiviehdotukset antavat jäsenvaltioille harkintavaltaa eri sääntelyvaihtoehtojen välillä, tulee kattavasti harkita, millä tasolla ehdotusten mukaisista sopimuksista säännellään kansallisissa laeissa. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi kansalliset kynnysarvot, sosiaali- ja terveystalveluja sekä koulutuspalveluja koskevien hankintojen tarkemmat menettelytavat, paikallisalueviranomaisia koskevien menettelyllisten joustovarojen käyttö sekä alihankkijoille maksettavia suorituksia

koskevien sääntelymahdollisuuksien käyttäminen.

Valvontaelimen luominen edellyttäisi tämän tehtävistä, toimivallasta ja oikeussuojakeinoista säätämistä lainsäädännössä. Eri sääntelyvaihtoehdot riippuvat muun muassa siitä, annettaisiinko tehtävä olemassa olevalle viranomaiselle vai täysin uudelle toimijalle.

Ehdotuksilla ei ole vaikutusta puolustus- ja turvallisuushankintojen menettelyjen sääntelyyn direktiivissä 2009/81/EY tai laissa puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011).

Ehdotuksilla ei myöskään ole pääosin vaikutuksia julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmään, sillä ehdotusten piiriin eivät kuulu julkisten hankintojen oikeussuojakeinoja koskevat unionin säädökset. Käyttöoikeussopimusten esitetään tulevan hankintojen oikeussuojakeinojen piiriin, mutta näitä sopimuksia koskeviin menettelyihin on mahdollista hakea muutosta markkinaoikeudelta jo nykyään kansallisen lainsäädännön nojalla.

### 6.2 Taloudelliset vaikutukset

Euroopan unionin tilastolähteiden mukaan Suomen julkisten hankintojen vuotuinen arvo oli noin 35 miljardia euroa vuonna 2010. Luku perustuu jäsenvaltioiden tilastoviranomaisten kansantalouden tilinpidosta saataviin tietoihin. Tähän määrään sisältyvät kaikki julkisen sektorin ulkoiset hankinnat siitä riippumatta, onko hankinnat kilpailutettava julkisia hankintoja sääntelevien säännösten mukaisesti. On arvioitavissa, että kokonaisarvosta vajaa puolet kuuluu hankintalainsäädännön soveltamisen piiriin.

Julkisia hankintoja sekä vesi ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja koskevien direktiiviehdotusten tavoitteet hankintamenettelyjen yksinkertaistamisesta ja joustavoittamisesta esimerkiksi menettelyjen sähköistämisen kautta voidaan arvioida johtavan kustannussäästöihin kansallisissa hankintayksiköissä. Toisaalta menettelyjen sähköistäminen voi alkuvaiheessa synnyttää kustannuksia hankintayksiköille sähköisten menettelyjen edellyttämien investointien muodos-



sa. Myös säännösten täsmennyksillä ja päivityksillä vakiintuneen oikeuskäytännön linjauksia vastaaviksi voidaan osaltaan ehkäistä mahdollisia tulkintaerimielisyyksiä ja siten tuomioistuinprosesseja sekä niistä syntyviä kustannuksia sekä hankintayksiköille että toimittajille.

Direktiiviehdotuksissa KOM (2011) 895 ja 896 esitetään, että jokaiseen EU:n jäsenvaltioon perustetaan riippumaton valvontaelin, joka on vastuussa muun muassa julkisten hankintojen sääntöjen soveltamisesta ja tähän liittyvästä hankintakäytännöstä, oikeudellisen neuvonnan antamisesta hankintayksiköille, kansalaisten ja yritysten kantelujen käsitteystä sekä kansallisen ja unionin oikeuskäytännön kartoittamisesta.

Suomessa ei ole tällä hetkellä valvontaelintä julkisissa hankinnoissa. Valvontaviranomaisen perustaminen samoin kuin edellä kuvattujen laajojen tehtävien ja työnkuvan voidaan katsoa edellyttävän merkittävää resursointia. Valvontaviranomaisen luomista on pohdittu työ- ja elinkeinoministeriön sekä oikeusministeriön perustaman julkisten hankintojen oikeussuojakysymyksiä tarkastelleen työryhmän loppumietinnössä (OM mietintöjä ja lausuntoja 6/2010, s. 62–67). Tuolloin arvioitiin, että pelkkien valvontatehtävien toteuttaminen EU-kynnysarvot ylittäviä suorahankintoja koskien edellyttäisi vähintään 3–4 henkilötyövuoden osoittamista valvontaelimelle.

Toisaalta hankintamenettelyjen valvonta todennäköisesti tehostaisi hankintojen toteuttamisen toimivuutta ja vähentäisi hankintoja koskevia tuomioistuinprosesseja, millä voidaan saada aikaan kustannussäästöjä.

Komission ehdotuksissa KOM (2011) 895 ja 896 ehdotetaan, että jäsenvaltioiden on perustettava tietokeskuksia, jotta hankintaviranomaiset saavat oikeudellisia ja taloudellisia neuvoja, ohjeita ja tukea hankintamenettelyjen valmisteluun ja toteuttamiseen. Eriytyistä hallinnollista tukea on oltava saatavilla toimittajille, jotka aikovat osallistua hankintamenettelyyn toisessa jäsenvaltiossa. Vaikka Suomessa toimii nykyään osin työ- ja elinkeinoministeriön rahoittama julkisten hankintojen neuvontayksikkö, joka antaa oikeudellista neuvontaa hankintayksiköille, ehdo-

tusten mukaisten laajojen neuvontaan liittyvien työtehtävien voidaan arvioida vaativan lisäresursseja nykyiseen tilanteeseen nähden.

Ehdotuksissa KOM (2011) 895 ja 896 ehdotetaan hankintamenettelyssä esitettävän asiakirjanäytön hallinnollisen taakan vähentämistä useilla tavoilla. Osalla esityksistä voidaan arvioida olevan negatiivisia vaikutuksia jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnolliseen takkaan. Resursseja vaativat ensinnäkin ehdotusten vaatimus siitä, että jäsenvaltioissa varmistetaan EU:n sähköisen todistushakemistoon eli ns. e-Certis-järjestelmään syötettyjen tietojen pitämisestä jatkuvasti ajan tasalla. Resursseja vaatinee myös ehdotus siitä, että kansallisten viranomaisten olisi annettava kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen talouden toimijan pyynnöstä ns. Euroopan hankintapassi, joka sisältää tietoja mm. merkinnästä ammatti- tai toimialarekisteriin, sekä vahvistus siitä, ettei toimittajan osalta ole annettu lopullista tuomiota esimerkiksi petoksesta tai ettei toimittajan osalta ole käynnistetty maksukyvyttömyysmenettelyjä kuten konkurssia.

Edelleen resursseja edellyttävät julkisia hankintoja ja erityisalojen hankintoja koskevien ehdotusten artikkelit hallinnollisesta yhteistyöstä. Ehdotettujen artiklojen mukaan jäsenvaltioiden on annettava toisilleen vastaavuoista apua ja otettava käyttöön toimenpiteet tehokasta keskinäistä yhteistyötä varten, jotta tiedonvaihto esimerkiksi Euroopan hankintapassin tietojen asianmukaisuuden tarkistamisessa, asiakirjanäytön selvittämisessä sekä laadunvarmistusstandardien ja ympäristönhoitoa koskevien standardien selvittämisessä varmistetaan.

Komission direktiiviehdotuksissa tai niihin liittyvissä vaikutusarviointiasiakirjoissa ei ole esitetty tarkkoja lukuja edellä mainittujen ehdotusten kustannuksista

## **7 Oikeusperusta ja suhde perustuslakiin**

Ehdotusten EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 56, 62 ja 114 artikla.

Ehdotuksilla ei ole nähtävissä vaikutuksia Suomen perustuslakiin.

## 8 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohta) EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutuksen vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Komission mukaan ehdotusten tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, koska julkisten hankintamenettelyjen koordinointi tietyt kynnyksarvot ylittävissä tapauksissa on osoittautunut tärkeäksi keinoksi sisämarkkinoiden aikaansaamiseksi julkisten hankintojen alalla.

Komission mukaan edellä mainittuun tavoitteeseen ei päästäisi riittävän hyvin jäsenvaltioiden toimilla, jotka johtaisivat keskenään erilaisiin vaatimuksiin ja mahdollisesti ristiriitaisiin hankintasääntöihin, mikä monimutkaistaisi sääntelyä ja aiheuttaisi tarpeettomia esteitä rajat ylittävillä toiminnoilla. Nämä tekijät ovat käsillä myös käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevan direktiiviehdotuksen osalta. Valtioneuvosto pitää edellä esitettyjen perusteiden johdosta ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen mukaisina

## 9 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Toisten jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa. Epävirallisissa keskusteluissa on käynyt ilmi, että keskeisimmät muiden jäsenvaltioiden alustavat kriittiset huomiot ovat kohdistuneet ehdotettuun valvontaelimen perustamiseen. Muilta osin alustavat kannat ovat koskeneet lähinnä teknisiä yksityiskohtia ehdotuksissa. Muiden jäsenvaltioiden virallisten kantojen voidaan arvioida valmistuvan loppukevään 2012 aikana.

## 10 Ahvenanmaan itsehallinto

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 4 luvun 18 §:n perusteella Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

## 11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa julkisia hankintoja sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja koskevien direktiiviehdotusten tavoitteita, koska ne keskittyvät keskeisiin sääntelyn kehittämistarpeisiin myös kansallisella tasolla. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että ehdotetut direktiivit koskisivat edelleen vain julkisten hankintasopimusten ja käyttöoikeussopimusten tekomenettelyjä eivätkä näiden sopimusten sisältöä, jonka määrittely kuuluu kunkin jäsenvaltion hankintayksiköiden harkintavaltaan. Ehdotustenkin mukaisessa sääntelyssä hankintayksiköille jäisi toimivalta päättää mitä ja millä ehdoin he hankkivat tavaroita, palveluja ja teettävät urakoita.

Hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen entistä täsmällisempien ja selkeämpien säännösten muodossa kokoaa laajassa ja hajanaisessa oikeuskäytännössä esitetyt linjaukset yhteen. Ehdotusten sisältämien uudistusten kautta laajentuneet hankintamenettelyt näyttäytyvät hankintayksiköille rajoitusten sijasta entistä näkyvämmiin mahdollisuuksiin. Eriytyneet neuvottelumenettelyt käyttöalan laajentumisen voidaan katsoa antavan hankintayksiköille nykyistä laajemmat mahdollisuudet toteuttaa hankintoja tehokkaasti monimutkaisissa hankinnoissa kuten esimerkiksi palveluhankinnoissa ja ICT-hankinnoissa. Ehdotusten voidaan nähdä selkeyden lisäämisen muodossa vähentävän tulkintaerimielisyyksiä ja siten valituksia sekä osin nopeuttavan, joustavoittavan ja vähentävän byrokratiaa hankintayksiköissä. Sääntelyä yksinkertaistettaessa on kuitenkin tärkeää pitää huolta siitä, ettei samalla mahdollisteta syrjintää tai muuta sääntöjenvastaista menettelyä.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna sidosyksiköiltä tehtävien hankintojen vakiintuneen oikeuskäytännön kirjaamista direktiiviehdotuksiin oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden takaamiseksi. Myös hankintayksiköiden yhteistyötä koskeva sääntely on tervetullutta,

mutta sääntelyssä tulee huomioida perustuslain takaama kuntien itsehallinto sekä toisaalta markkinoiden kilpailuneutraaliteettikysymykset.

Ehdotukset jättävät jäsenvaltioille harkintavaltaa kansallisen lainsäädännön luomisesta ehdotettujen direktiivien soveltamisalan ulkopuolella. Näin ollen kansallisesti on ratkaistavissa esimerkiksi se, miten ehdotetun 500 000 euron kynnyksarvon alle jääviä sosiaali- ja terveyspalveluja säännellään ja mitä kansallisia kynnyksarvoja tällaisille hankinnoille mahdollisesti asetetaan. Jäsenvaltioilla on sama harkintavalta myös käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevista säännöistä sikäli kuin näiden sopimusten arvo jää ehdotetun 5 000 000 euron kynnyksarvon alapuolelle. Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa edelleen tiettyjen direktiivien sisältämien säännösten täytäntöönpanossa. Harkintavaltaa on muun muassa sen osalta, otetaanko paikallisalueviranomaisia koskevat menettelyjen kevennysmahdollisuudet tai tietyt menettelytavat käyttöön kansallisessa lainsäädännössä.

Valtioneuvosto katsoo, että tiettyjen nykyisten ns. B-palvelujen kuten majoituspalvelujen ja oikeudellisten palvelujen siirtäminen nykyisten direktiivien A-palvelujen tiukemman sääntelyn piiriin ei synnytä merkittäviä muutoksia kansallisesti, sillä Suomessa A-palveluihin ja B-palveluihin sovellettavien sääntöjen käytännön erot ovat olleet verraten vähäisiä useimpiin hankintasopimuksiin sovellettavassa laissa julkisista hankinnoista. Näin ollen ehdotukset voidaan valtioneuvoston näkemyksen mukaisesti hyväksyä tältä osin.

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan julkisten hankintojen osalta muun muassa, että hankintalaki uudistetaan niin, että työllisyys- ja terveystaloudelliset, sosiaaliset ja muut laatutekijät sekä innovaatio- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat otetaan paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Lisäksi hankintalain soveltamista selvitetään nykyistä rajatummin tilanteissa, joissa on kyse erityisen haavoittuvien asiakasryhmien (mm. vammaiset, vanhukset, lapset) pitkäaikaisten tai harvoin tarvittavien palvelujen järjestämisestä. Hankintalakea uudistettaessa huomioidaan hallitusohjelman mukaan myös

pienien tuottajien asema ja kielelliset erityispiirteet. Hankintalain uudistaminen kattaa hallitusohjelman mukaan myös työllisyyden, sosiaalisten ja muiden laatutekijöiden huomioon ottamisen nykyistä paremmin kilpailutusten yhteydessä. Uudistuksella edistetään edelleen palvelumarkkinoiden toimivuutta.

Hallitusohjelman mukaan julkisia hankintoja tehtäessä on varmistettava, että julkishallinnon ostamat palvelut suoritetaan sellaisilla yrityksillä, joilla lakisääteiset asiat ovat kunnossa. Lisäksi hallitus tukee hankkeita yritysvastuuta koskevien kansainvälisten normien ja ohjeistojen vahvistamiseksi ja edistää vastuullisuusnäkökohtien parempaa huomioimista elinkeinopolitiikassa ja julkisissa hankinnoissa. Ohjelmassa todetaan edelleen luomu- ja lähiruoan osuutta kasvattamisesta julkisissa hankinnoissa ja pienyritysten ja lähiruoan tuottajien osallistumisen vahvistamisesta hankintamarkkinoilla mm. hankintaosaamisen ja laadullisten kriteerien esilletulon parantamisella.

Direktiiviehdotusten ympäristö- ja sosiaaliin näkökohtiin liittyvillä säännöksillä edistetään useita Jyrki Kataisen hallitusohjelman tavoitteista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sääntelyn modernisaatiolla asiakkaiden näkökulmaa sekä sosiaalisia ja laatu- ja ympäristönäkökohtia voidaan ottaa huomioon entistä selvemmin. Ympäristöpoliittisia tavoitteita koskevien uusien säännösten kautta ympäristönäkökohtien huomioimisen voidaan arvioida helpottuvan, laajenevan ja selkeytyvän. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, ettei eettisiä tekijöitä voida mitata vain taloudellisin mittarein, vaan sosiaalisten ja ympäristöllisten laatutekijöiden huomioiminen on käsiteltävä laajemmin. Julkisia hankintoja koskevan Kansainvälisen Työjärjestön yleissopimuksen nro 94 sekä Euroopan Unionin tuomioistuimen työntekijöiden asemaa koskevan oikeuskäytännön (esim. ns. Ruffert-tuomion) vaikutusta hankintamenettelyyn tulee vielä selvittää.

Myös innovaatioiden edistämisen tavoitteet ovat merkittävällä tavalla esillä direktiiviehdotuksissa muun muassa uuden innovaatiokumppanuusmenettelyn sääntelyn muodossa. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että innovaatiokumppanuuden sääntelyn tulee olla selkeää ja ymmärrettävää, jotta sen tuomat

mahdollisuudet voidaan käytännössä hyödyntää tehokkaasti. Samoin tulee varmistua siitä, ettei ympäristö-, sosiaali- tai innovaationäkökohtien huomioimisella syrjitä perusteettomasti tiettyjä toimittajia.

Valtioneuvosto kannattaa pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisen tavoitetta, mikä on linjassa myös Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmakirjausten kanssa. Ehdotettu sääntely, jossa toimittajan antamat omat lausunnot on hyväksyttävä alustavana näyttönä soveltuvuusehtojen täyttymisestä hankintamenettelyvaiheessa ja jossa varsinaiset asiakirjat pyydetään vain voitaneelta toimittajalta ennen sopimuksen solmimista, vähentänee pk-yrityksille syntyvää hallinnollista taakkaa hankintamenettelyihin osallistumisesta. Esityksen mukainen toimintatapa on jo nykyään ollut käytössä kansallisessa hankintakäytännössä. Sen sijaan Eurooppalaisen hankintapassin, erilaisten sertifiointeja tai hyväksytyjä toimittajia koskevien luetteloiden sekä toimittajaselvityksiä koskevan laajan hallinnollisen yhteistyön sääntelyä koskevien ehdotusten voidaan katsoa olevan perusteettoman raskaita sekä kalliita suhteessa niillä tavoiteltaviin etuihin. Valtioneuvosto katsoo, että pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia voidaan tehokkaasti edistää toimittajien lausuntoja koskevalla sääntelyllä, eikä muilla edellä mainituilla soveltuvuusasiakirjoja koskevalla ehdotuksilla ole synnyttävissä tavoitteiden edistämisen osalta riittävästi lisäarvoa niiden synnyttämiin kustannuksiin ja hallinnollisiin rasitteisiin nähden.

Valtioneuvosto katsoo edelleen, että hankintayksiköille asetettava velvoite esittää perusteluja hankinnan jakamatta jättämisestä voi supistaa perusteettomasti hankintayksiköiden harkintavaltaa. Sääntelyssä tulisi ainakin kuvata niitä tilanteita, joissa hankintayksikkö voi hyväksyttävällä tavalla pidättäytyä hankinnan jakamisesta osiin. Sääntelyä ei ole myöskään ehdotetussa muodossaan sovitettu yhteen esimerkiksi puitejärjestelyjä koskevan sääntelyn suhteen. Puitejärjestelyillä voidaan usein ajaa pitkälti samankaltaisia tavoitteita pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisesta kuin hankintasopimusten jakamisella osiin. Puitejärjestelyin to-

teutettujen hankintojen pilkkomisvelvoite voisi hankaloittaa erityisesti yhteishankintojen tehokasta toteuttamista.

Valtioneuvosto pitää sinänsä perusteltuna tavoitteena julkisten hankintamenettelyjen asianmukaisuuden ja laillisuuden valvontaa sekä hankintatointa koskevan neuvonnan tehostamista. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että julkisia hankintasopimuksia koskevissa ehdotuksissa perustettaviksi esitettyjen valvontaelinten työtehtävät ja toimivalta ovat perusteettoman laajoja niillä tavoiteltaviin tavoitteisiin nähden erityisesti, kun otetaan huomioon tällaisten elinten resurssitarpeet sekä jo olemassa oleva hankinta-asioiden muutoksenhakujärjestelmä. Myös ehdotukseen sisältyvän tietokeskuksen esitetyt tehtävät ovat valtioneuvoston näkemyksen mukaan perusteettoman laajat. Edelleen valvojan ja neuvojan tehtävät tulisi pitää toisistaan erotettuina.

Valtioneuvosto katsoo, että hankintamenettelyjen asianmukaisuuteen liittyvässä esteellisyyden sääntelyssä tulee huomioida jäsenvaltioiden yleishallintolainsäädännön erityispiirteet sekä eri tuomioistuinten toimivallan yhdenmukaisuus. Samoin toimittajien välisen kielletyn yhteistyön sääntelyssä tulee huomioida unionin kilpailuoikeuden säännöt ja sen valvontajärjestelmät sekä sääntelyn tosiasiallinen vaikuttavuus.

Osa ehdotusten sääntelyesityksistä luo lisämahdollisuuksia tai kevennyksiä hankintamenettelyihin osallistuville toimittajille, osa puolestaan hankintayksiköille. Positiivisia vaikutuksia hankintamenettelyjen toiselle osapuolelle synnyttävät esitykset voivat aiheuttaa hallinnollista taakkaa, kustannuksia tai rajoittaa toimintakenttää toisen osapuolen osalta. Esimerkiksi hankintamenettelyjen viestinvaihdon sähköistämistä koskevat velvoitteet voivat helpottaa tai nopeuttaa toimittajien osallistumista tarjouskilpailuihin, mutta toisaalta synnyttää ainakin sääntelyn alkuvaiheessa investointikustannuksia sekä hallinnollista taakkaa hankintayksiköille. Vastaavasti direktiiveissä säänneltyjen tarjousten jättämistä koskevien vähimmäismääräaikojen lyhentäminen voi hankintamenettelyjen riipytymisen ohella hankaloittaa toimittajien työtä valmistella riittävällä tarkkuudella tar-

jouksensa. Valtioneuvosto pitää hankintamennettelyjen sähköistämisen ja nopeuttamisen tavoitteita yleisellä tasolla perusteltuina, kunhan samalla huomioidaan hankintamennettelyssä saatujen tarjousten laatu sekä toimittajien tasapuolinen kohtelu.

Valtioneuvosto katsoo, että erityisalojen hankintadirektiiviehdotuksessa esitetyt täsmennykset erityis- ja yksinoikeuden käsitteeseen ovat perusteltuja ja tuovat kaivattua selkeyttä erityisalojen hankkijoiden määritelmiiin. Valtioneuvosto pitää tervetulleena niin ikään ehdotuksen esitystä siitä, etteivät sääntelyn piiriin kuulu sellaiset yksityiset toimijat, joille myönnetty yksin- tai erityisoikeus on annettu avoimella ja tasapuolisella tavalla.

Valtioneuvosto pitää tervetulleena käyttöoikeussopimusten laajempaa ja täsmällisempää sääntelyä EU-tasolla. Esitetyt muutokset

eivät merkitse merkittävää muutosta kansalliseen lainsäädäntöön, joissa käyttöoikeussopimuksia säännellään nykyään myös palvelujen osalta. Kansallisesti käyttöoikeussopimusten kilpailuttamista ovat hankaloittaneet kuitenkin mm. unionin tuomioistuimen kattavassa oikeuskäytännössä asetetut monimuotoiset ja yksityiskohtaiset linjaukset sekä epätietoisuus käyttöoikeussopimusten tarkoista määritelmistä. Esitetyt muutokset tuovat kaivattua selkeytystä käyttöoikeussopimusten määritelmiiin, unionin lainsäädännön soveltamisalaan sekä sääntelyn velvoitteiden tasoon. Esityksestä voidaan saada välineitä myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (SGEI) järjestämistä koskevien kilpailuttamiskysymysten ratkaisemiseen.