

TUO-10 Nojonen Mary-Anne(UM)

09.04.2020

Asia

Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi julkisten hankintojen vastavuoroisuudesta (julkisten hankintojen vastavuoroisuusasetus)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 54/2012 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

U-jatkokirjeen tarkoituksena on antaa eduskunnalle tilannekatsaus julkisten hankintojen vastavuoroisuusasetuksen eli kansainvälisen julkisten hankintojen instrumentin (IPI, International Procurement Instrument) viimeaikaisesta käsittelystä ja esille tuoduista ehdotuksista muokata asetusta.

EU-puheenjohtajamaana Suomi vei työtä eteenpäin neuvoston työryhmässä. Käsittely aloitettiin lokakuussa 2019 jäsenmailta saatujen kirjallisten kommenttien pohjalta.

Keskustelua on käyty laajemmista teemoista ja asetuksen keskeisistä muutoskohteista, minkä jälkeen on siirrytty artiklakohtaiseen käsittelyyn. Kroatian tavoitteena on ollut saattaa työ päätökseen EU-puheenjohtajuuskaudellaan.

Komissio tavoittelee niin ikään keskustelujen päättämistä mahdollisimman pian. Kirjallisia ehdotuksia asetuksen muuttamiseksi on saatu jäsenmailta ja EU-puheenjohtajalta. Työryhmäkokouksia on jouduttu perumaan koronavuoksi, eikä jatkokäsittelyn aikataulusta ole vielä tarkkaa tietoa.

Suomen kanta

Vuonna 2012 ja 2016 eduskunnalle annetuissa U-kirjeissä (U 54/2012) määritellyt Suomen kannat ovat monilta osin edelleen perusteltuja.

Vuonna 2012 määritellyn kannan mukaisesti (U 54/2012 vp.) Suomi edellyttää, että säännökset ovat mahdollisimman yksinkertaiset ja selkeät sekä toimet hallinnollisesti mahdollisimman kevyet. Etenkin keskeisten käsitteiden tulisi olla selkeät. Lisäksi olisi pyrittävä sellaisiin ratkaisuihin, jotka eivät haittaa EU-yritysten osallistumista EU:ssa käytäviin tarjouskilpailuihin.

Vuonna 2012 ja 2016 määriteltyjen kantojen mukaisesti (U 54/2012 vp.) Suomi on katsonut, että ehdotetussa muodossa asetusta lisäisi hallinnollista taakkaa ja kuluja, monimutkaistaisi hankintalakia sekä voisi aiheuttaa ennalta arvaamattomia ja haitallisia seuraamuksia eurooppalaisille yrityksille. Nämä huolenaiheet ovat edelleen olemassa. On

myös epäselvää, pystyttäisiinkö instrumentin kautta saavuttamaan asetetut tavoitteet eli avaamaan kolmansien maiden hankintamarkkinoita eurooppalaisille yrityksille.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotusta muutetaan siten, että huomioidaan riittävässä määrin edellä mainitut huolenaiheet. Lisäksi valtioneuvosto edellyttää, että asetuksen tulee olla EU:n perussopimusten sekä WTO:n sääntöjen mukainen.

Pääasiallinen sisältö

Julkisten hankintojen vastavuoroisuudesta on käyty EU:ssa keskustelua vuodesta 2012 lähtien komission esittämän vastavuoroisuusasetuksen eli IPI:n pohjalta (IPI, International Procurement Instrument).

Komissio tavoittelee asetuksella EU:n yrityksille parempia edellytyksiä kilpailla julkisista hankinnoista kolmansissa maissa. Se katsoo, että IPI:ä tarvittaisiin niin sanottuna vipuvoimana tai painostuskeinona kansainvälisissä sopimusneuvotteluissa.

Asetuksen kautta kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsyä EU-alueen julkisiin hankintoihin voitaisiin vastavuoroisesti rajoittaa, jos maat eivät tarjoa EU:n yrityksille riittävää pääsyä omille julkisten hankintojen markkinoilleen.

Eurooppa-neuvosto totesi maaliskuun 2019 päätelmissään, että EU:n on varmistettava julkisten hankintojen todellinen vastavuoroisuus kolmansien maiden kanssa ja kehotti käynnistämään uudelleen keskustelut kansainvälisten julkisten hankintojen EU-välineestä. Instrumentti on tuotu esille myös EU:n teollisuuspolitiikkaan liittyvässä keskustelussa yhtenä keinona vaikuttaa Kiinaan.

Toisin kuin aiempina vuosina yhä useammat jäsenvaltiot ovat olleet halukkaita keskustelemaan instrumentin sisällöstä, vaikka huolenaiheita sen vaikutuksista on edelleen. On todettu, että tilanne kansainvälisillä markkinoilla on muuttunut ja että markkinoiden avaaminen on entistä tärkeämpää.

Seuraavassa asetuksen käsittelyä kuvaillaan Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019 ja Kroatian kaudella käydyn keskustelun pohjalta. Käsittely on pohjautunut komission vuonna 2016 antamaan, muutettuun asetusehdotukseen.

Keskustelun kuluessa on pohdittu, millä tavoin toteutettuna rajoittavat toimet olisivat uskottavia ja tehokkaita, miten hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää, millä tavoin instrumentti vaikuttaisi kansainvälisiin arvoketjuihin sekä miten tutkinta- ja konsultaatiomenettelyt tulisi järjestää.

Keskustelussa on käynyt ilmi, että asetusta olisi muutettava, jotta se vastaisi paremmin jäsenmaiden huolenaiheisiin. On todettu, että useat asetuksen keskeiset kysymykset ovat toisiinsa kytköksissä, joten ratkaisu yhteen kysymykseen vaikuttaisi myös muihin. Keskeisiä ratkaistavia kysymyksiä ovat rajoitustoimien kohde ja muoto.

Rajoitusten kohde

Vuoden 2016 asetusehdotuksen mukaan toimi, hinnanoikaisu, kohdistettaisiin kohdemaasta peräisin oleviin tavaroihin ja palveluihin, kun niiden arvo ylittää 50 % tarjouksen kokonaisarvosta. Tämä edellyttäisi alkuperäsääntöjen huomioimista hankintamenettelyissä, mitä pidetään hallinnollisesti raskaana järjestelynä. Toimet voisivat kohdistua myös EU-yrityksiin, jotka sisällyttävät tarjoukseensa kohdemaan

tavaroita ja palveluja. Määräys voisi hankaloittaa kansainvälisten arvoketjujen osana toimivien eurooppalaisten yritysten toimintaa. Vaarana voisi olla myös, että tarjouskilpailusta tehtyjen valitusten määrä lisääntyy.

Jäsenmaiden keskuudessa kannatusta on saanut ehdotus, että toimet kohdistettaisiin suoraan kohdemaan yritysten tarjouksiin. Keskustelua on käyty lisäksi siitä, miten instrumentin piiriin kuuluvissa tarjouskilpailuissa kohdeltaisiin kolmansien maiden yritysten EU:hun sijoittautuneiden tytäryhtiöiden tarjouksia ja yrityskonsortioiden tarjouksia, jos mukana on kohdemaan tarjoaja.

Rajoitusten muoto

Vuoden 2016 ehdotuksen mukaan toimien kohteena oleviin tarjouksiin sovelletaan hinnanoikaisua, joka on enintään 20 prosenttia tarjouksen arvosta. Hinnanoikaisu toimi olisi sovellettavissa ainoastaan sellaisissa tarjouskilpailuissa, joissa hintaa käytetään valintakriteerinä, eikä se siten sovellu käytettäväksi kaikissa hankinnoissa. Komissio korostaa hankintaohjeistuksessaan muiden kriteerien kuin hinnan käyttämistä hankintakriteerinä, kuten esimerkiksi ympäristövaikutukset, laatu tai turvallisuus. Mitä enemmän tarjouskilpailuissa käytettäisiin muita kriteereitä kuin hintaa, sitä tehottomammaksi hinnanoikaisu tulisi.

On ehdotettu, että hinnanoikaisun sijaan tai vaihtoehtoisena toimenä voitaisiin käyttää tarjousten poissulkua tarjouskilpailusta. Tarjousten poissulkua on pidetty tehokkaana ja hallinnollisesti kevyempänä keinona, mutta samalla on oltu huolestuneita kilpailun vähenemisestä. Osa jäsenmaista katsoo, että tarjousten poissulkua tulisi käyttää vain ääritilanteissa.

Lisäksi on ehdotettu, että voittaneelle tarjoajalle asetettaisiin lisäehtoja, jotka koskisivat alihankinnan rajoittamista kohdemaan toimijoilta ja kohdemaasta peräisin olevien tavaroiden ja palveluiden osuuden rajoittamista. Sopimusehtojen noudattamista seurattaisiin, ja rikkomistilanteessa asetettaisiin sakko suhteessa sopimuksen arvoon.

Kynnysarvot

Asetusehdotuksen mukaan rajoitustoimia sovellettaisiin tarjouskilpailuihin, joiden arvo on yli 5 miljoonaa euroa. Samaa minimikynnysarvoa käytettäisiin kaikissa hankinnoissa (tavara- ja palveluhankinnat, rakennusurakat) ja kaikkien hankintaviranomaisten osalta (keskus-, alue- ja paikallishallinto). EU:n hankintalainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa hankintojen kynnysarvot sen sijaan vaihtelevat hankinnan ja viranomaistason mukaan.

Jäsenmaiden kannat kynnysarvosta eriyvät. Kynnysarvoa pidetään keskeisenä kysymyksenä toisaalta hallinnollisen taakan ja toisaalta instrumentin uskottavuuden näkökulmasta. On ehdotettu, että tavara- ja palveluhankintojen ja rakennusurakoiden kynnysarvot voitaisiin eriyttää siten, että rakennusurakoiden kynnysarvo olisi edellisiä korkeampi. Osa jäsenmaista puolestaan katsoo, että keskeistä on kynnysarvojen taso. On myös esitetty, että kynnysarvo määriteltäisiin tapauskohtaisesti.

Tutkinta- ja konsultaatiomenettelyt, kolmansien maiden tarjoajien pääsy hankintoihin

On toivottu, että tutkinta- ja konsultaatiomenettelyt olisivat lyhytkestoisempia, päätökset perustuisivat selkeisiin kriteereihin ja että jäsenmaiden ja elinkeinoelämän roolia menettelyissä vahvistettaisiin.

Monet jäsenvaltiot ovat halunneet säilyttää hankintayksiköillä edelleen mahdollisuuden rajoittaa kolmansien maiden toimijoiden pääsyä hankintoihin.

Soveltamisen piirin kuuluvat hankintayksiköt

Asetusluonnoksen mukaan komissio määrittäisi jäsenvaltioiden esityksestä ne hankintayksiköt, joiden tarjouskilpailuissa rajoitustoimia sovellettaisiin. Osa jäsenmaista toivoo, että soveltaminen keskitettäisiin keskeisiin hankintayksiköihin, kuten keskushallintoon. Osa pitää tärkeänä yhdenmukaista soveltamista eri maissa. On tuotu myös esille, että eri jäsenmaiden hankintajärjestelmät poikkeavat toisistaan eikä hankintayksiköitä tulisi asettaa eriarvoiseen asemaan asetuksen soveltamisessa.

Muutoksenhakukeinot

Muutoksenhakua koskevat määräykset, erityisesti hankintasopimusten tehottomuuden osalta, ovat herättäneet huolta jäsenvaltioiden keskuudessa. Jos hankintayksikkö rikkoisi hinnanoikaisutointa, voisi seurauksena olla hankintasopimuksen tehottomuus. On arvioitu, että tämä voisi johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen ja käytännön vaikutukset voisivat olla ennalta arvaamattomia. Osa jäsenmaista on katsonut, että nykyiset muutoksenhakukeinot riittäisivät ja osa, että tehottomuusmääräystä tulisi soveltaa vain vakaviin loukkauksiin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetus annettaisiin Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 artiklan (yhteinen kauppapolitiikka) nojalla, jonka mukaan ehdotusta käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Valtioneuvosto on katsonut (U 54/2012 vp.), että ehdotus on sen pääasiallisen sisällön osalta lähtökohtaisesti annettu oikealla oikeusperustalla ja on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Keskustelua asetuksen oikeusperustasta tullaan vielä jatkamaan EU-tasolla. Koska asetuksella arvioidaan olevan vaikutuksia myös unionin hankintadirektiivien piirissä oleviin hankintamenettelyihin, oikeusperustaa tarkastellaan vielä lähemmin jatkotyössä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Alkuperäinen asetusehdotus COM(2012) 124 oli vuosina 2013 - 2014 käsiteltävänä kansainvälisen kaupan valiokunnassa (INTA), sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnassa (IMCO) ja Euroopan parlamentin täysistunnossa. Täysistunto antoi tammikuussa 2014 lukuisia tarkistusehdotuksia asetukseen sekä INTA-valiokunnalle valtuudet neuvottelujen käymiseksi neuvoston kanssa. Neuvoston yhteistä kantaa asetusehdotukseen ei pystytty kuitenkaan muodostamaan.

Muutettua asetusehdotusta COM(2016) 34 final on käsitelty INTA-valiokunnassa keväällä 2018, mutta käsittely jäi kesken kiireellisempien lainsäädäntöhankkeiden vuoksi. IMCO-valiokunta antoi syyskuussa 2017 lausuntonsa ehdotuksesta.

Kansallinen valmistelu

Kauppapoliittinen jaosto, kirjallinen käsittely 2.– 8.4.2020.

Ulkoministeriö järjesti toukokuussa 2019 ja tammikuussa 2020 kuulemistilaisuuden sidosryhmille.

Eduskuntakäsittely

Suuren valiokunnan lausuma SuVX 158/2012 vp
 Talousvaliokunnan lausunto TAVL 38/2012 vp
 Eduskunnan kanta SuVEK 60/2016 vp
 Talousvaliokunnan kannanotto 16.6.2016

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetus olisi voimaan tullessaan sellaisenaan EU:n jäsenvaltioita sitova. Se liittyy Suomessa julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Asetus vaikuttaisi EU:n hankintadirektiivien piirissä oleviin hankintamenettelyihin, kuten hankintojen ilmoittamiseen ja tarjousten vertailuun. Se voisi merkitä komission päättämien rajoitustoimien huomioimista hankintamenettelyissä. Asetus saattaa aiheuttaa tarvetta muuttaa kansallisen lainsäädännön kilpailuttamismenettelyjä koskevia määräyksiä.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunnon mukaan asetus ei koskettaisi Ahvenanmaata merkittävässä määrin, eikä näin ollen Ahvenanmaan asemaa tarvitse erityisesti ottaa huomioon asetuksen valmistelussa. Ahvenanmaa pidetään kuitenkin informoituna kyseisessä säädösvalmistelussa tapahtuvasta kehityksestä.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida, sillä ratkaisuja siitä, millä tavoin asetusluonnosta muutettaisiin, ei ole vielä tehty. Mahdollisten rajoitusten vaikutus suomalaisyrityksiin riippuu asetuksen tarkemmasta sisällöstä.

Kynnysarvot määrittävät asetuksen soveltamisen piiriin kuuluvat hankinnat. EU-alueella vähintään 5 miljoonan euron hankintoja on 83 prosenttia julkisten hankintojen arvosta ja 13 prosenttia hankintasopimusten määrästä; Suomessa vastaavat luvut ovat 75 % (5,2 mrd. euroa) ja 16 % (318 hankintasopimusta). Vähintään 10 miljoonan euron hankintoja on EU-alueella 74 prosenttia hankintojen arvosta ja 7 prosenttia sopimusmäärästä; Suomessa vastaavat luvut ovat 58 % (4 mrd. euroa) ja 8 % (153 hankintasopimusta).

Mikäli asetuksen toimet kohdistettaisiin kolmansissa maissa toimiviin yrityksiin, vaikutusten suomalaisiin yrityksiin arvioidaan jäävän pieniksi. Toimet voisivat tuolloin vaikuttaa lähinnä suomalaisyritysten ulkomailla toimiviin tytäryhtiöihin. Mikäli asetuksen toimet kohdistettaisiin kolmannen maan alkuperää oleviin tavaroihin ja palveluihin, ne vaikuttaisivat myös eurooppalaisiin ja siten myös suomalaisiin yrityksiin.

Ehdotettujen menettelyjen arvioidaan nostavan hankintojen kustannuksia. Myös yritysten kustannusten on arvioitu lisääntyvän, jos ne tarjouskilpailussa joutuisivat selvittämään tarjoukseensa sisältyvien tavaroiden ja palveluiden alkuperää.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Asetusehdotus KOM(2016) 34 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mary-Anne Nojonen, UM, mary-anne.nojonen@formin.fi, p. 0295 351 494

Pasi-Heikki Vaaranmaa, UM, pasi-heikki.vaaranmaa@formin.fi, p. 0295 351 700

Riikka Hietanen, TEM, riikka.hietanen@tem.fi, p. 0295 047 078

EUTORI-tunnus

EU/2012/0823

Liitteet**Viite**

Asiasanat Hoitaa	julkiset hankinnat, WTO, kauppapolitiikka TEM, UM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TULLI, VM, VNK, VTV, YM