

TMO Ukkola Markus(TEM)

11.09.2012  
JULKINEN

Asia

**Ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista; käsittely EU:ssa**

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2011/2118  
EU/2011/2098

U-tunnus / E-tunnus:

U 14/2012 vp

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio antoi ehdotukset direktiiveiksi julkisista hankinnoista ja julkisista käyttöoikeussopimuksista 20.12.2011. Ehdotuksia on käsitelty neuvoston julkisten hankintojen työryhmässä tammikuusta 2012 alkaen. Neuvottelut ehdotuksista jatkuvat edelleen. Tällä täydentävällä selvityksellä on tarkoitus informoida eduskuntaa ehdotusten käsittelystä, neuvottelujen etenemisestä sekä komission ehdotuksiin tehdyistä merkittävimmistä muutoksista. Selvityksessä keskitytään ns. klassisen sektorin hankintadirektiiviin, jota sovelletaan useimmissa julkisissa hankintayksiköissä.

Neuvoston julkisten hankintojen työryhmässä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevien direktiiviehdotusten artikkelit on jaettu käsittelyn tehostamiseksi teemoittain osa-alueisiin (ns. klusteri). Kussakin kokouksessa on keskitytty yhteen tai useampaan osa-alueeseen. Työryhmässä on kevään 2012 aikana käsitelty pääosin ns. klassisen sektorin hankintadirektiiviehdotusta (KOM (2011) 896 lopullinen), ja vähäisemmässä määrin käyttöoikeussopimuksia koskevaa direktiiviehdotusta (KOM (2011) 897 lopullinen). Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja koskevaa direktiiviehdotusta on käsitelty elokuuhun 2012 mennessä vain yhdessä kokouksessa. Puheenjohtajamaa on toimittanut työryhmän jäsenille konsolidoidun kompromissiehdotuksen julkisia hankintoja koskevaksi direktiiviksi, mikä tarjoaa mahdollisuuden neuvottelujen nykytilan kokonaisarviointiin. Jäsenille on toimitettu myös kompromissiehdotus julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevasta direktiivistä.

Suomen edustajat ovat tuoneet neuvoston julkisten hankintojen työryhmässä esille valtioneuvoston kantaesityksessä ja eduskunnan vastauksessa tuotuja näkökohtia muun

muassa sääntelyn selkeyttämisestä, sosiaali- ja terveystalvelujen erityissääntelystä sekä valvontatehtävistä.

#### Asiakirjat:

KOM (2011) 895 lopullinen (alkuperäinen direktiiviehdotus, ns. erityisalojen hankintadirektiivi)

KOM (2011) 896 lopullinen (alkuperäinen direktiiviehdotus, ns. klassisen sektorin direktiivi)

KOM (2011) 897 lopullinen (alkuperäinen direktiiviehdotus, käyttöoikeussopimukset) Neuvoston puheenjohtajamaan kompromissiehdotus koskien direktiiviehdotusta KOM (2011) 896 lopullinen) 12878/12 (24.7.2012)

Neuvoston puheenjohtajamaan kompromissiehdotus koskien direktiiviehdotusta KOM (2011) 897 lopullinen 12489/12 (12.7.2012)

Neuvoston asiakirjat ovat parhaillaan saatavilla ainoastaan englannin kielellä. Valmisteluprosessin etenemisaikataulun joutuisuuden sekä materiaalin laajuuden (yhteensä noin 450 sivua) vuoksi kompromissiehdotuksia ei ole käännetty suomen ja ruotsin kielelle. Ehdotusten sisältöä on kuitenkin laajasti käsitelty tässä kirjelmässä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 56, 62 ja 114 artikla.

Käsittelijä(t):

Työ- ja elinkeinoministeriö, Markus Ukkola, puh. +358 29 504 7018

Työ- ja elinkeinoministeriö, Elise Pekkala, puh. +358 29 506 3731

Suomen kanta/ohje:

Valtioneuvosto kannattaa julkisia hankintoja sekä julkisia käyttöoikeussopimuksia koskeviin direktiiviehdotuksiin puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksissa tehtyjä täsmennyksiä ja selvennyksiä. Direktiivien soveltuminen erilaisiin monimutkaisiin kokonaisuuksiin kuten palvelusetelijärjestelyihin on uuden kompromissiehdotuksen perusteella paremmin selvitettävissä. Myös uusien menettelymuotojen kuten innovaatiokumppanuuden sisältö ilmenee selkeämmin kompromissiehdotuksesta, minkä voidaan arvioida lisäävän menettelyjen käytettävyyttä.

Direktiivin soveltamisalan osalta valtioneuvosto kuitenkin katsoo eduskunnan linjauksen mukaisesti edelleen, että direktiivin sääntelyn tulisi mahdollistaa poikkeusmenettely myös muiden rahoitusinstrumenttien kuin ns. MiFID-rahoitusinstrumenttien hankinnoissa.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä tarjousperusteisen neuvottelumenettelyn käytön laajentamista, mutta kiinnittää huomiota itse neuvotteluja koskeviin kompromissiehdotuksen rajoituksiin. Hankinnan kohteen vähimmäisvaatimusten ja tarjousten vertailuperusteiden sulkeminen täysin neuvottelujen ulkopuolelle voi merkittävästi supistaa neuvottelujen tarjoamia jousto- ja tehokkuusetuja. Neuvottelujen aikana hankintaa koskevat ehdot usein täsmentyvät ja täydentyvät, joihin nähden

menettelyn alussa mainittuja vaatimuksia ja kriteereitä tulisi voida mukauttaa tehokkaan lopputuloksen aikaansaamiseksi. Toimittajien tasapuolisuus voitaisiin turvata asettamalla rajoituksia vähimmäisvaatimukseen ja vertailuperusteisiin tehtyjen täsmennysten laajuudelle esimerkiksi siten, ettei kyseisiä tekijöitä voitaisi muuttaa olennaisesti alun perin ilmoitetusta.

Valtioneuvosto kannattaa kompromissiehdotukseen sisällynyttä esitystä, jonka mukaan hankintayksiköt voisivat pyytää toimittajia täydentämään tai täsmentämään annettuja tarjouksia. Tarjousten hylkääminen vähäisten tai muodollisten virheiden vuoksi on heikentänyt tarjouskilpailujen tehokkuutta ja johtanut lukuisiin muutoksenhakumenettelyihin. Toisaalta tarjoajien ja tarjousten tasapuolista kohtelua koskevat vaatimukset on huomioitava täydentämis- ja täsmentämistoimenpiteissä, jotta tietyille tarjoajille ei menettelyssä annettaisi tosiasiallisesti pidempää tarjouksen valmistelu-aikaa ja jotta tarjoajat eivät tietoisina toistensa tarjouksista voisi ryhtyä parantamaan tai tinkimään alkuperäisten tarjoustensa ehtoja.

Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle koskien komission hankintadirektiiviehdotuksia (U 14/2012 vp) todettiin, että Suomessa majoituspalveluihin ja oikeudellisiin palveluihin sovellettavat säännöt ovat olleet pääosin samanlaisia kuin muihinkin palveluihin sovellettavat hankintasäännöt. Kompromissiehdotus tarjoaa näitä palveluja koskevien hankintojen sääntelyyn enemmän joustovaraa kansallisissa laeissa. Valtioneuvosto pitää myönteisenä kansallisen harkintavallan laajentamista tältä osin. Valtioneuvosto kannattaa niin ikään kompromissiehdotukseen tehtyä täsmennystä, jossa korostetaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa määritellä sosiaali- ja terveystalouden palveluja koskevien hankintamenettelyjen säännöt. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan täsmennykseen tulisi kuitenkin lisätä viittaus direktiivin tasapuolisuus- ja avoimuusperiaatteiden noudattamisesta harkintavaltaa käytettäessä, jotta talousvaliokunnan lausunnon (TaVL 22/2012 vp) mukaisesti yksi keskeinen ja tulevaisuudessa kasvava julkisten varojen käytön kohde ei siirtyisi käytännössä hankintasääntelyn ulkopuolelle.

Vaikka direktiivi-uudistukseen sisältyvä hankintailmoitusten EU:n laajuinen sähköinen julkaiseminen saattaa nopeuttaa ilmoitusten sisältämän informaation leviämistä, valtioneuvosto katsoo, että kompromissiehdotuksen esitys tarjousten jättämisen vähimmäismääräaika- ja lyhentämisen entisestään komission ehdotuksesta, joka sisältää lyhennyksiä, ei ole perusteltua. Liian lyhyet tarjousten jättämisen määräajat voivat vaikuttaa merkittävästi saatujen tarjousten laatuun ja siten myös tarjouskilpailun lopputulokseen. Sääntelyssä tulisi palata komission ehdotukseen, jossa vähimmäismääräajat ovat viisi vuorokautta pidempiä.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että hankintamenettelyjen valvontaa koskevissa säännöissä on keskitytty talousvaliokunnan lausunnon (TaVL 22/2012 vp) mukaisesti valvonnan kannalta keskeisiin tehtäviin. Valvonnassa voitaisiin tällöin keskittyä tehokkaammin hankintasääntöjen näkökulmasta olennaisiin väärinkäytöksiin kuten kilpailuttamatta jättämiseen ja näihin liittyvien perusteiden asianmukaisuuteen esimerkiksi suorahankinta- tai sidosyksikkötilanteissa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan valvonnan sääntelyssä tulisi kompromissiehdotuksen mukaisesti jättää jäsenvaltioiden ratkaistavaksi, miten valvonta toteutetaan ja organisoidaan. Jäsenvaltioiden jo olemassa olevat valvonnan toteuttamistavat ja rakenteet on huomioitava tärkeinä ja käyttökelpoisina välineinä myös hankintadirektiivissä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kompromissiehdotukseen sisältyy vieläkin valvonnan tavoitteisiin nähden liian kattavia tehtäviä. Valtioneuvosto katsoo, että

laajamittaisen, useille ryhmille tarjottujen ja maksuttomien päivystyksenomaisten neuvontapalvelujen tarjoaminen ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon ehdotettu valvontatoiminta ja sen tulosten julkaiseminen sekä hankintojen muutoksenhakujärjestelmästä saatavissa oleva laaja ratkaisuinformaatio. Suomen viranomaisten tulisi kuitenkin edelleen informoida sidosryhmiä kattavasti ja ajantasaisesti hankintalainsäädännössä tapahtuvista muutoksista.

Valtioneuvosto pitää erityisen tervetulleina aiempaan nähden selkeämpiä sääntöjä siitä, miten hankintayksiköt voivat hankintamenettelyissään huomioida ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia. Kompromissiehdotuksessa on informaatiota useasta aiemmin epäselväksi jääneestä kysymyksestä kuten ns. reilun kaupan tuotteiden huomioimisen mahdollisuudesta sekä unionin hankintasääntöjen suhteesta Kansainvälisen Työjärjestön yleissopimukseen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että direktiivissä tulisi todeta yksiselitteisemmin, että Kansainvälisen Työjärjestön julkisia hankintoja koskevan yleissopimuksen 94 ratifioineet jäsenvaltiot kuten Suomi voivat kirjata kansalliseen lainsäädäntöönsä mainittuun yleissopimukseen perustuvan säännön siitä, että julkisissa hankinnoissa tulee hankintasopimukseen lisätä lauseke, jonka mukaan sopimuksen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä.

Julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevan kompromissiehdotuksen osalta valtioneuvosto pitää kannatettavana käyttöoikeussopimusten kestoa koskeviin sääntöihin tehtyjä muutoksia. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan on perusteltua, että kestoltaan lyhyiden ja alle viisi vuotta kestävien käyttöoikeussopimusten osalta ei jouduta tarkastelemaan keston suhdetta investointeihin ja tuottoon. Alle 5 miljoonan euron käyttöoikeussopimuksille alun perin suunnitellun jälki-ilmoitusvelvoitteen poistamista voidaan pitää niin ikään perusteltuna, sillä muutoin käyttöoikeussopimusdirektiivin ulkopuolelle jäävien käyttöoikeussopimusten jälkikäteinen ilmoittaminen palvelisi lähinnä tilastotarpeita. Tilastotarpeisiin voidaan kuitenkin vastata Suomessa jo nykyisten hankintailmoitusjärjestelmien tilastotyökaluilla. Velvoitteen poistamisen voidaan arvioida myös selkeyttävän käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin soveltamista, kun sovellettavaksi jää ainoastaan yksi direktiivin kynnyсарvo.

Koska käyttöoikeussopimuksilla on usein yhteys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin (SGEI), on käytännön soveltamisen kannalta keskeistä, että hankintoja koskeva käyttöoikeussopimusten direktiivi olisi linjassa SGEItä koskevien yleisten EU:n valtioneukisääntöjen määritelmien kanssa esimerkiksi kohtuullisen voiton määrittelyn osalta. SGEItä koskevat yleiset valtioneukisäännöt uudistettiin alkuvuodesta 2012

#### Pääasiallinen sisältö:

Sisällön kuvaus perustuu puheenjohtajamaan julkisten hankintojen työryhmän jäsenille toimittamaan kompromissiehdotukseen ns. klassisen sektorin hankintadirektiiviksi sekä käyttöoikeussopimuksia koskevaksi direktiiviksi. Sisällön osalta keskitytään merkittävimpiin muutoksiin suhteessa komission ehdotukseen.

#### *Klassisen sektorin hankintadirektiiviehdotus*

#### *Hankintadirektiivin soveltamisala ja rahoituspalveluiden asema*

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa hankintadirektiivin soveltamisalaa koskevia määräyksiä on täsmennetty ja selkeytetty komission ehdotukseen nähden. Muun muassa

hankintasopimuksen käsitettä ja sopimuskokonaisuuksien määrittelyä on selkeytetty niin direktiivin esipuheessa kuin itse artikloissa. Esimerkiksi pelkät lupajärjestelyt, joissa hankintayksiköt eivät käytä harkintavaltaa toimittajien valinnassa, eivät kuuluisi ehdotuksen mukaan direktiivin soveltamisalaan. Kompromissiehdotuksessa on lisäksi laajennettu poikkeuksia soveltamisalasta muun muassa siten, että eräät oikeudelliset palvelut kuten edustaminen tuomioistuimissa on jätetty direktiivin ulkopuolelle.

Rahoituspalveluja koskevat poikkeussäännöt on kompromissiehdotuksessa jätetty komission ehdottamaan muotoon siten, että poikkeus koskisi lähinnä ns. MiFID-rahoitusinstrumentteja (Markets in Financial Instruments Directive 2004/39/EY), vaikka Suomen edustajat ovat tuoneet työryhmässä eduskunnan esittämällä (TaVL 22/2012 vp) tavalla esiin, että sääntelyn tulisi mahdollistaa nykyisen kaltainen poikkeusmenettely myös muiden rahoitusinstrumenttien hankinnoissa.

#### *Sidosyksikkösääntely ja hankintayksiköiden väliset suhteet*

Sidosyksiköitä ja hankintayksiköiden välisiä suhteita koskevia määräyksiä on entisestään selkeytetty puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa. Määräyksissä on nyt täsmennetty muun muassa, että mahdollisen sidosyksikön markkinoilla toimimista tarkasteltaessa on huomioitava keskimääräinen kokonaisliikevaihto edellisten kolmen vuoden ajalta. Sidosyksiköiden määräysvallan osalta on samoin korostettu, että määräysvallan alaisen yksikön päätöksentekooelimitys toimivat edustajat voivat edustaa useampaa määräysvaltaa käyttävää hankintayksikköä. Näin ollen esimerkiksi usean kunnan omistaman sidosyksikön päätöksentekooelimitys jokaisella kunnalla ei tarvitsisi olla omaa edustajaansa, jotta sidosyksikön määräysvaltaa koskeva edellytys täytyisi.

#### *Hankintamenettelyt*

Hankintamenettelyjä koskevia sääntöjä on päivitetty siten, että tarjousten ja osallistumishakemusten jättämistä koskevia vähimmäismääräaikoja on lyhennetty komission ehdotukseen nähden viidellä päivällä.

Neuvotteluja sisältävien hankintamenettelyjen käyttöalaa on laajennettu komission ehdotukseen nähden. Ns. tarjousperusteinen neuvottelumenettely on kompromissiehdotuksen mukaan mahdollista aina silloin, kun hankintayksikön tarpeisiin ei löydy vastausta markkinoilta ilman olemassa olevien ratkaisujen muuntamista. Tarjousperusteinen neuvottelumenettely olisi näin ollen suljettu lähinnä sellaisissa tavara- ja palveluhankinnoissa, joissa tuotteet ovat standardisoituja (ns. bulkkituote) ja niitä löytyy markkinoilta laajasti.

Vaikka tarjousperusteisen neuvottelumenettelyn käyttöalaa on laajennettu, on sen toteuttamista koskevat määräykset komission ehdotuksen tavoin melko tiukat. Kompromissiehdotuksen mukaan neuvottelujen kohteina eivät voi olla hankintayksikön etukäteen asettamat vähimmäisvaatimukset tai tarjousten vertailuperusteet.

Innovaatiokumppanuusmenettelyn sääntöjä on täsmennetty siten, että menettely on käytössä vain silloin, kun hankintayksikön tarpeisiin ei voida vastata markkinoilla olemassa olevilla ratkaisulla.

#### *Tarjousten käsittely ja valinta*

Kompromissiehdotukseen on sisällytetty uusia määräyksiä siitä, että hankintayksiköt voivat tarvittaessa pyytää toimittajia täsmentämään tai täydentämään antamiaan

tarjouksia edellyttäen, että täydentämis- ja täsmentämispyynnöt toteutetaan tasapuolisuuden ja avoimuuden periaatteiden mukaisesti.

Komissio esitti alkuperäisessä ehdotuksessaan ns. Euroopan hankintapassin synnyttämistä. Jäsenvaltioissa toimittajille myönnettävä passi olisi toiminut näyttönä muidenkin maiden hankintayksiköille siitä, ettei mikään direktiiviehdotuksessa säädetty toimittajan poissulkemisperuste (esimerkiksi talousrikokset tai unionin ympäristölainsäädännön rikkomukset) ole käsillä. Tästä esityksestä on luovuttu puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa. Sen sijaan hankintayksiköillä olisi velvollisuus tarkistaa perusteiden käsilläolo jäsenvaltioissa avoinna olevista tietopankeista, mikäli näihin pääsy on veloituksetonta.

#### *Yhteishankinnat*

Sekä komission että puheenjohtajan ehdotukset sisältävät uusia sääntöjä eri jäsenvaltioista kotoisin olevien hankintayksiköiden yhteishankinnoista. Kompromissiehdotuksessa on kuitenkin virtaviivaistettu ja selkeytetty tällaisia hankintoja koskevia sääntöjä. Kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltiot eivät voi estää hankintayksikköjään käyttämästä muihin jäsenvaltioihin sijoittuneita yhteishankintayksikköjä. Tällaiseen yhteishankintaan sovelletaan koko menettelyn keston sen jäsenvaltion hankintalainsäädäntöä, johon yhteishankintayksikkö on sijoittunut.

Tehdessään yhteishankintoja muun kuin yhteishankintayksikön kautta eri jäsenvaltioiden hankintayksiköiden on ehdotuksen mukaan tehtävä sopimus, jossa määritellään, minkä mukana olevan hankintayksikön sijoittumisvaltion hankintalainsäädäntöä noudatetaan ja miten yhteishankinnan vastuut ja organisoiminen toteutetaan. Kompromissiehdotuksen mukaan yhteishankintaan sovellettaisiin myös sen jäsenvaltion oikeussuojamekanismeja, jonka menettelysäännöt tulevat sopimuksella sovellettaviksi. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että esimerkiksi Suomen ja Ruotsin kunnat voisivat järjestää yhteishankinnan, josta tehdystä sopimuksessa määriteltäisiin hankintamenettelyyn sovellettavan Ruotsin hankintalainsäädäntöä ja hankintoja koskevaa oikeussuojajärjestelmää.

#### *Hankintojen jakaminen osiin*

Hankintojen jakamista koskevia sääntöjä on selkeytetty useilta osin koskien muun muassa jakamisen käytännön toteuttamistapoja. Puheenjohtajamaan direktiiviehdotuksen esipuheessa on puolestaan täsmennetty, että hankintayksiköillä olisi itsenäinen valta esittää mitä tahansa relevanteiksi katsomiaan perusteita hankintasopimuksen jakamatta jättämiselle ilman, että näitä perusteita voitaisiin kyseenalaistaa tuomioistuimenmenettelyssä. Jakamista koskeva raja-arvo on pysytetty komission ehdottamalla tasolla 500 000 eurossa.

#### *Sosiaali- ja terveystalvelujen asema*

Sosiaali- ja terveystalveluja koskevan erityissääntelyn osalta kynnysarvot ovat pysyneet komission ehdottamalla tasolla. Kevyemmän sääntelyn piiriin on otettu kuitenkin myös hotelli- ja ravintolatalvelut. Lisäksi sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamissääntöjä on selkeytetty siten, että direktiivissä todetaan jäsenvaltioilla olevan vapaus määritellä näiden menettelyjen säännöt, kunhan säännöt antavat hankintayksiköille mahdollisuuden ottaa talvelujen erityispiirteet huomioon.

### *Hankintamenettelyjen valvonta ja hallinto*

Hankintamenettelyjen valvontaa koskevia määräyksiä on muutettu merkittävästi komission ehdotuksesta. Uudistuneissa säännöissä ei enää puututa tapaan, jolla jäsenvaltioiden tulisi organisoida hankintamenettelyjen valvonta, vaan sääntely keskittyy ainoastaan valvonnan tehtäviin. Näin ollen jäsenvaltioille jää harkintavaltaa päättää, toteutetaanko valvontaa perustamalla nimenomaisia valvontaviranomaisia vai käytetäänkö valvonnassa olemassa olevia viranomaisia, yksiköitä tai rakenteita.

Valvonnan tehtäviä on niin ikään karsittu komission ehdotukseen nähden. Kompromissiehdotuksessa on keskitytty jäsenvaltioille asetettuun velvoitteeseen varmistaa hankintamenettelyjen valvonta siten, että valvonnalla voidaan ehkäistä, tunnistaa ja raportoida hankintasääntöjen rikkomuksia sekä hankintamenettelyihin liittyvää korruptiota. Valvontaa toteuttavalla taholla tulisi olla mahdollisuus tuoda havaitut ongelmat sisäisen tarkastuksen, tuomioistuinten, parlamenttien, komiteoiden tai muiden relevanttien viranomaisten tietoon. Valvontatehtävien tuloksista tulisi tiedottaa niin yleisöä kuin Euroopan komissiotakin. Kansalaisilla tai oikeushenkilöillä tulisi edelleen olla mahdollisuus kiinnittää valvontaa toteuttavan tahon huomio mahdollisiin hankintasääntöjen rikkomuksiin ja valvojan tulisi asianmukaisesti käsitellä tällaiset toimenpidepyynnöt ja tarvittaessa puuttua rikkomuksiin. Valvontaa toteuttavalla taholla ei olisi kompromissiehdotuksen mukaan enää velvollisuutta ylläpitää arkistoa suurimmista hankintasopimuksista, vaan asiakirjojen säilyttämisvaatimus on osoitettu kompromissiehdotuksessa hankintayksiköille itselleen.

Kompromissiehdotuksessa on säilytetty komission ehdotukseen sisältynyt jäsenvaltioiden velvoite varmistaa, että hankintayksiköille ja toimittajille on saatavissa ohjeistusta ja tulkinta-apua unionin hankintasääntöjen soveltamisessa. Tältäkin osin jäsenvaltioilla on kuitenkin harkintavaltaa ohjeistuksen toteuttamisessa ja organisoimisessa.

### *Ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat*

Ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista koskevia määräyksiä on täsmennetty komission ehdotukseen nähden useilta osilta. Tarjousten vertailun osalta direktiiviehdotuksessa on nyt määritelty, milloin vertailuperusteet liittyvät unionin oikeuden edellyttämällä tavalla hankinnan kohteeseen. Esimerkiksi tuotteen valmistukseen liittyviä ympäristö- tai sosiaalisia tekijöitä voidaan kompromissiehdotuksen mukaan ottaa huomion, vaikka nämä tekijät eivät olisikaan nähtävissä lopputuotteessa. Direktiiviehdotuksen esipuheessa on lisäksi todettu, että tarjousten vertailussa samoin kuin sopimuksen toteuttamisen ehdoissa voidaan huomioida myös tekijöitä, jotka liittyvät reilun kaupan tuotteiden käyttöön tai tuotantoon.

Puheenjohtajan direktiiviehdotuksessa on edelleen selkeytetty julkisia hankintoja koskevan Kansainvälisen työjärjestön yleissopimusten sekä Euroopan unionin työntekijöiden asemaa koskevien säädösten suhdetta. Direktiiviehdotuksen esipuheessa todetaan, että tuotantomenetelmiin liittyvien sosiaalisten näkökohtien tulisi olla yhteensopivia Euroopan parlamentin ja neuvoston lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY kanssa siten, kuin direktiiviä on tulkittu unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Lähetettyjen työntekijöiden direktiivissä mainittuja työoloja tai vähimmäispalkkaa koskevat vaatimukset ja kriteerit tulisi siten asettaa kansallisessa lainsäädännössä tai työehtosopimuksissa asetetulla tasolla. Tällaiset vaatimukset voitaisiin asettaa erityisesti sopimuksen toteuttamisen ehdoiksi ja niissä voitaisiin viitata myös keskeisiin Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksiin.

*Käyttöoikeussopimuksia koskeva hankintadirektiiviehdotus*

Neuvoston julkisia hankintoja koskeva työryhmä on käsitellyt kevään ja kesän 2012 aikana myös komission ehdotusta julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevaksi direktiiviksi. Neuvoston puheenjohtajamaa on tehnyt neuvottelujen pohjalta uuden kompromissiehdotuksen (neuvoston asiakirja 12489/12). Kompromissiehdotuksessa on tehty useita täsmennyksiä komission ehdotukseen erityisesti koskien käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin soveltamisalaa.

Direktiivin soveltamisalan kannalta keskeistä riskin käsitettä on selkeytetty komission ehdotukseen nähden. Toiminnallisen riskin on kompromissiehdotuksen mukaan koostuttava tekijöistä, jotka ovat sopimuspuolten vaikutusvallan ulkopuolella eivätkä siten johdu esimerkiksi ongelmista sopimussuorituksissa. Ehdotuksessa on lisäksi tähdennetty, että toiminnallinen riski voi koostua kysyntään tai saatavuuteen liittyvästä riskistä.

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa esitettiin käyttöoikeussopimuksille 5 miljoonan euron varsinaisen kynnyksarvon ohella alhaisempaa 2,5 miljoonan kynnyksarvoa, jonka ylittävissä käyttöoikeussopimuksissa tulisi tehdä ns. jälki-ilmoitus eli ilmoittaa avoimesti markkinoille, kenen kanssa sopimus on tehty ja millä hinnalla. Tästä velvoitteesta ja kynnyksarvosta on luovuttu puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa.

Käyttöoikeussopimusten pituutta koskevia sääntöjä on muutettu siten, että sopimukset voivat olla joka tapauksessa aina viisi vuotta voimassa. Ainoastaan viittä vuotta pidemmissä käyttöoikeussopimuksissa tulee varmistaa, etteivät ne ylitä pituutta, jonka aikana käyttöoikeuden saaja pystyy kattamaan sijoituksensa sekä saamaan pääomasijoitukselleen tuoton. Tuoton osalta kompromissiehdotuksessa on luovuttu määreestä ”kohtuullinen”.

## Kansallinen käsittely:

U-jatkokirjeluonnos ollut kommentoitavana kilpailu-, valtiontuki- ja hankinnat jaostolla (EU-12) elokuussa 2012. Luonnosta on käsitelty jaoston kokouksessa 31.8.2012.

## Eduskuntakäsittely:

Direktiiviehdotuksista toimitettiin eduskunnalle U-kirjelmä (U 14/2012 vp) 1.3.2012. Kirjelmää käsiteltiin suuressa valiokunnassa, ja sille antoivat lausuntonsa talousvaliokunta (TaVL 22/2012 vp) sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 9/2012 vp). Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan (SuVX 75/2012 vp).

## Käsittely Euroopan parlamentissa:

Parlamentin hankintadirektiivien valmistelusta vastaava sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) on käsitellyt julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevia direktiiviehdotuksia keväällä ja kesällä 2012. Myös parlamentin muissa valiokunnissa on otettu kantaa ehdotuksiin (mm. työllisyys- ja sosiaaliasioiden sekä kansainvälisen kaupan valiokunnat). Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan on määrä omaksua lopullinen kantansa lokakuussa 2012.



Direktiiviehdotuksia arvioidaan käsiteltävän parlamentin täysistunnossa joulukuussa 2012. Parlamentin keskusteluissa on keskitytty direktiiviehdotusten keskeisiin osalualueisiin kuten menettelysääntöihin, hankintayksiköiden yhteistyöjärjestelyihin sekä etenkin ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimiseen.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

Julkisten hankintamenettelyjen valvontaa koskevan esityksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty U-kirjelmässä (14/2012 vp). Kompromissiehdotuksessa on karsittu valvontatehtäviä komission ehdotukseen nähden, joten tältä osin valvonta- ja neuvontatehtävistä syntyvien kustannusten voidaan arvioida olevan komission ehdotukseen nähden vähäisemmät, etenkin kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioilla on kompromissiehdotuksen mukaan oikeus organisoida valvonta itse. Samoin tulee huomioida valtioneuvoston U-kirjelmän tapaan, että hankintamenettelyjen valvonnan järjestämisestä voidaan arvioida koituvan myös taloudellisia hyötyjä hankintatoimen tehostuessa sekä kilpailuvääristymien, kilpailuneutraliteettiongelmien ja oikeusprosessien vähentyessä.

Valtioneuvoston U-kirjelmässä arvioitiin, että komission ehdotukseen sisältyneen ns. Euroopan hankintapassin myöntämis- ja ylläpitojärjestelmän synnyttäminen olisi vaatinut resursseja. Puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksen myötä resurssitarve poistuu tältä osin, sillä passista ehdotetaan luovuttavan. Toisaalta kompromissiehdotukseen sisältyvä esitys hankintayksiköiden velvoitteesta hakea oma-aloitteisesti informaatiota saatavilla olevista tietopankeista voi lisätä hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, sillä nykysääntelyssä poissulkemisperusteiden selvitysten toimittamisen velvoite on asetettu tarjoajille ja ehdokkaille. Vastaavasti toimittajiin kohdistuvan hallinnollisen taakan voidaan arvioida vähenevän.

Hankintamenettelyjä ja hankintadirektiivin soveltamisalaa koskevien säännösten täsmennyksillä voidaan entisestään ehkäistä mahdollisia tulkintaerimielisyyksiä ja tuomioistuinprosesseja sekä niistä syntyviä kustannuksia sekä hankintayksiköille että toimittajille. Vastaavia hyötyjä voidaan arvioida syntyvän kompromissiehdotukseen sisältyvästä mahdollisuudesta täydentää ja täsmentää tarjouksia, sillä tarjousten hylkäämistä ja täydentämistä koskevat oikeuskysymykset ovat muodostaneet merkittävän joukon markkinaoikeuden ratkaistavina olleista kysymyksistä. Edellytyksenä tälle on kuitenkin se, että täydentämis- ja täsmentämismahdollisuudesta säädetään riittävän yksiselitteisesti ja tasapuolisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Komission ehdotuksen jo lyhennettyjä määräaikoja edelleen lyhyemmällä tarjousajoilla voi olla negatiivisia vaikutuksia niin yritysten menestymiselle, osallistumiskustannuksille kuin tehokkaiden hankintojen toteuttamiselle, mikäli tarjousten jättöaikojen lyheneminen johtaa tarjousten laadun heikkenemiseen.

Jäsenvaltioiden harkintavallan korostaminen luo pohjaa joustavammille ratkaisuille sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintamenettelysäännöissä. Jäsenvaltioiden asettamat liian kevyet, avoimuus- ja syrjimättömyysvaatimusten vastaiset tai olemattomat kilpailuttamisäännöt voivat kuitenkin johtaa kustannusten nousuun näissä ostopalveluissa.

Jäsenvaltioiden hankintayksiköiden hankintayhteistyö voi yhteishankintayksikköä käytettäessä synnyttää säästöjä entistä suurempien volyymietujen muodossa. Etuja voi syntyä erityisesti ns. erityisaloilla kuten energiahuoltosektorilla, jossa hankintayksiköt ovat monesti yrityksiä. Etuja voitaneen saavuttaa myös tiettyjen kansainvälisten markkinoiden erityistuotteiden kuten epidemialääkkeiden hankinnassa. Lisäksi kansainvälisillä yhteishankinnoilla voidaan edistää Euroopan laajuisten hankintamarkkinoiden avautumista, kun hankintaan osallistuvia hankintayksiköitä on useasta jäsenvaltiosta. Toisaalta kansainväliset yhteishankinnat voivat erityisen laajoina toteutettaessa johtaa ostovoiman keskittymiseen. Samalla tulee huomioida jäsenvaltioiden mahdollisuudet organisoida, keskittää ja tehostaa esimerkiksi valtionhallinnon hankintatointia.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

#### *Vaikutukset lainsäädäntöön*

Tehdessään yhteishankintoja muun kuin yhteishankintayksikön kautta eri jäsenvaltioiden hankintayksiköiden on kompromissiehdotuksen mukaan tehtävä sopimus, jossa määritellään, minkä mukana olevan hankintayksikön sijoittumisvaltion hankintalainsäädäntöä noudatetaan ja miten yhteishankinnan vastuut ja organisoiminen toteutetaan. Kompromissiehdotuksen mukaan yhteishankintaan sovellettaisiin myös sen jäsenvaltion oikeussuojamekanismeja, jonka menettelysäännöt tulevat sopimuksella sovellettaviksi.

Perustuslakivaliokunta on ennen uuden perustuslain voimaantuloa arvioinut jäsenvaltioiden sopimusperusteita yhteistyön muotoa lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä (PeVL 39/1998 vp). Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan täysivaltaisuutta ja lainsäädäntövallan (perustuslain 1 ja 3 §) käyttöä koskevien perustuslain säännösten kannalta kiistattomana, että lakiehdotus ei voinut merkitä Suomen kunnille vapaata oikeutta sopia siitä, kumman maan yleistä hallinto-oikeudellista ja aineellista lainsäädäntöä yhteistyössä sovelletaan. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä oli, että kuntien sopimismahdollisuus rajoitetaan laissa selkeästi koskemaan pelkästään kyseisen yhteistoimintaelimen sisäisen hallinnon järjestämistä.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan valtioneuvoston kirjelmästä koskien EU:n ns. yhteistyöyhtymäasetusta (PeVL 26/2005 vp), että asetusehdotuksen mukainen yhteistyöyhtymän jäsenten oikeus sopia siitä, minkä yhteistyöhön osallistuvan jäsenvaltion lainsäädäntöä sopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen sovelletaan, on ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä turvatuksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon sekä perustuslain lainsäädäntövallan käyttöä koskevien säännösten kannalta. Yhtymän jäsenenä oleva suomalainen kunta tai kuntayhtymä ei voi sopimuksin vapautua soveltamasta esimerkiksi perusoikeuksina turvattuja kielellisiä oikeuksia (perustuslain 17 §), asiakirjajulkisuutta (perustuslain 12 §:n 2 mom.) tai hyvän hallinnon takeita (perustuslain 21 §:n 2 mom.) taikka esimerkiksi Suomen opetustoimen lainsäädäntöä (PeVL 39/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta piti aiemmin mainitussa lausunnossaan ongelmallisena myös sitä, että lakiehdotus antoi asianomaisille kunnille oikeuden sopimuksella määritellä, kumman maan muutoksenhakujärjestelmää sovelletaan. Valiokunta katsoi tämän olevan ristiriidassa perustuslain tuolloisten muutoksenhaun lakisidonnaisuutta sekä

täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskevien säännösten kanssa (PeVL 39/1998 vp, s. 2/I).

Julkisia hankintojen kompromissiehdotuksen hankintayksiköiden kansainvälistä yhteishankintaa koskevilla esityksillä voi edellä esitetyn perusteella olla vaikutusta perustuslain lainsäädäntövallan käyttöä ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien säännösten kannalta. Vastaavia vaikutuksia ei liittyne tilanteeseen, jossa yhteishankintoja toteutetaan yhteishankintayksikön kautta, sillä tällöin yhteishankinnan toteuttajana toimivan ja kilpailutuksesta vastaavan yhteishankintayksikön sijoittautumismaan hankintalainsäädäntöä ja oikeussuojajärjestelmää sovelletaan järjestelyyn ilman erillistä sopimusta.

---

Asiasanat <b>Hoitaa</b>	julkiset hankinnat <b>TEM</b>
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, UM, VM, VNEUS, VNK, YM

---