

II

*(Tiedonannot)*EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA
VIRASTOJEN TIEDONANNOT

EUROOPAN KOMISSIO

KOMISSION TIEDONANTO

**Euroopan komission ohjeet julkisten hankintojen järjestelmän käytöstä covid-19-kriisiin liittyvässä
häätätilanteessa**

(2020/C 108 I/01)

1. Johdanto – Julkisten hankintojen järjestelmään sisältyvät vaihtoehdot ja joustomahdollisuudet

Covid-19 on terveyskriisi, joka vaatii nopeita ja älykkäitä ratkaisuja, jotta samankaltaisten tavaroiden ja palvelujen kysynnän valtava kasvu voidaan tyydyttää, vaikka tietyissä toimitusketjuissa esiintyy häiriöitä. Tällaisten tavaroiden ja palvelujen hankinnoista vastaavat jäsenvaltioissa etupäässä julkiset ostajat. Niiden on mm. varmistettava, että saatavilla on henkilönsuojaimia, kuten hengityssuojaimia ja suojakäsineitä, lääkinnällisiä laitteita (varsinkin hengityskoneita) ja muita lääkintätarvikkeita ja että sairaala- ja tietotekniikkainfrastruktuurit ovat toimintakuntoisia.

Euroopan tasolla komissio on jo tehostanut toimia yhdessä jäsenvaltioiden kanssa käynnistämällä eri lääkintätarvikkeita koskevia yhteisiä hankintatoimia.

Jotta komission antama apu voitaisiin räätälöidä tähän häätätilanteeseen soveltuvaksi, komissio selittää näissä ohjeissa ⁽¹⁾, mitä vaihtoehtoja ja joustomahdollisuuksia EU:n julkisten hankintojen järjestelmässä on käytettävissä kriisin ratkaisemiseksi tarvittavien tavaroiden, palvelujen ja urakoiden hankkimiseksi.

Julkisilla ostajilla on useita vaihtoehtoja:

- Ne voivat kiireellisissä tapauksissa käyttää hyväkseen mahdollisuutta lyhentää määräaikoja huomattavasti avointen tai rajoitettujen menettelyjen nopeuttamiseksi.
- Jos nämä joustomahdollisuudet eivät riitä, voidaan harkita neuvottelumenettelyä, jossa ei julkaista hankintailmoitusta. Mahdollisesti voidaan sallia myös sopimuksen tekeminen suoraan etukäteen valitun talouden toimijan kanssa, jos tämä on ainoa, joka pystyy toimittamaan tarvittavat tavarat äärimmäisen kiireellisen tapauksen aiheuttamissa teknisissä ja ajallisissa rajoitteissa.
- Lisäksi julkisten ostajien olisi harkittava vaihtoehtoisia ratkaisuja ja yhteistyön tekemistä markkinoiden kanssa.

⁽¹⁾ Nämä ohjeet perustuvat 9. syyskuuta 2015 annettuun komission tiedonantoon julkisia hankintoja koskevista säännöistä nykyisessä turvapaikkakriisissä (COM/2015/0454 final). Nämä ohjeet edustavat komission näkemystä perussopimuksista, julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Olisi huomattava, että unionin lainsäädännön sitova tulkinta kuuluu joka tapauksessa viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimelle. Ohjeet eivät muuta oikeudellista kehystä.

Näissä ohjeissa keskitytään erityisesti äärimmäisen kiireellisissä tapauksissa tehtäviin hankintoihin. Tällaisissa tilanteissa julkiset ostajat voivat suorittaa hankinnan tarvittaessa muutamassa päivässä tai jopa muutamassa tunnissa. Covid-19-kriisi on juuri tällainen äärimmäisen kiireellinen ja ennalta arvaamaton tapaus, joihin ei EU:n direktiiveissä ole kohdistettu menettelyllisiä rajoituksia.

Käytännössä neuvottelumenettely, jossa ei julkaista hankintailmoitusta, mahdollistaa sen, että julkiset ostajat voivat hankkia tavaroita ja palveluja mahdollisimman nopeasti. Tässä direktiivin 2014/24/EU⁽²⁾, jäljempänä 'direktiivi', 32 artiklassa säädettyssä menettelyssä julkiset ostajat voivat neuvotella suoraan mahdollisten urakoitsijoiden kanssa ilman julkaisuvaatimuksia, määräaikoja, konsultoitavien ehdokkaiden vähimmäismäärää tai muita menettelyllisiä vaatimuksia. Menettelyvaiheita ei säännellä EU:n tasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomaiset voivat toimia niin nopeasti kuin on teknisesti/fyysisesti mahdollista. Menettely voi siis käytännössä olla suoraan tehtävä tosiasiallinen sopimus, johon liittyvät fyysiset/tekniset rajoitukset ovat riippuvaisia vain tosiasiallisesta saatavuudesta ja toimituksen nopeudesta.

EU:n julkisten hankintojen järjestelmässä julkisilla ostajilla on kaikki tarvittavat joustomahdollisuudet, jotta ne voivat hankkia mahdollisimman nopeasti sellaisia tavaroita ja palveluja, jotka liittyvät suoraan covid-19-kriisiin. Julkiset ostajat voivat hankintojensa nopeuttamiseksi myös

- ottaa yhteyttä mahdollisiin EU:ssa ja sen ulkopuolella sijaitseviin urakoitsijoihin puhelimitse tai sähköpostitse tai henkilökohtaisesti
- palkata asiamiehiä, jotka tuntevat markkinat paremmin
- lähettää edustajia suoraan sellaisiin maihin, joissa on tarvittavat varastot ja jotka voivat varmistaa nopeat toimitukset
- ottaa yhteyttä mahdollisiin tavarantoimittajiin ja pyytää niitä lisäämään tuotantoa, aloittamaan tuotanto tai aloittamaan tuotanto uudelleen.

Tilanteessa, jossa samankaltaisten tavaroiden, tuotteiden ja palvelujen kysyntä kasvaa poikkeuksellisen paljon ja jossa toimitusketjut ovat häiriintyneet merkittävästi, voi kuitenkin olla fyysisesti/teknisesti mahdotonta suorittaa hankinnat edes nopeimmalla käytettävissä olevalla menettelyllä. Tarpeiden tyydyttämiseksi julkiset ostajat saattavat joutua etsimään vaihtoehtoisia ja mahdollisesti innovatiivisia ratkaisuja, jotka voivat olla jo saatavilla markkinoilla tai jotka voidaan saada käyttöön (hyvin) lyhyellä varoitusaajalla. Julkisten ostajien on löydettävä ratkaisuja ja toimittava vuorovaikutuksessa mahdollisten urakoitsijoiden kanssa, jotta voidaan arvioida, vastaavatko nämä vaihtoehdot ostajien tarpeita⁽³⁾. Vuorovaikutus markkinoiden kanssa voi tarjota hyviä mahdollisuuksia ottaa hankintaprosessissa huomioon myös strategiset näkökohdat, kuten ympäristöä ja innovaatiota koskevat vaatimukset ja sosiaaliset vaatimukset, mukaan luettuna hankittujen palvelujen saatavuus.

Julkisilla ostajilla on EU:n järjestelmässä vapaat kädet tehdä yhteistyötä markkinoiden kanssa ja etsiä siellä yhteistyökumppaneita. Vuorovaikutus markkinoiden kanssa voi tapahtua monella eri tavalla. Keskipitkällä aikavälillä kiireellisten menettelyjen noudattaminen voi osoittautua luotettavammaksi keinoksi saada parempaa vastinetta rahalle ja lisätä saatavilla olevien tarvikkeiden saamista käyttöön. Lisäksi:

- Julkiset ostajat voivat käyttää innovatiivisia digitaalisia välineitä⁽⁴⁾ herättääkseen laajaa kiinnostusta sellaisten talouden toimijoiden keskuudessa, jotka pystyvät ehdottamaan vaihtoehtoisia ratkaisuja. Ne voisivat esimerkiksi järjestää hackathon-tilaisuuksia ideoiden työstämiseksi siitä, miten hengityssuojaimia voitaisiin käyttää uudelleen puhdistuksen jälkeen, miten lääkintähenkilöstöä voitaisiin suojata tehokkaasti, miten virus voitaisiin havaita ympäristössä jne.
- Julkiset ostajat voivat myös tehdä tiiviimpää yhteistyötä innovaatioekosysteemien tai yrittäjäverkostojen kanssa saadakseen niiltä ehdotuksia uusiksi ratkaisuksiksi.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65).

⁽³⁾ Ohjeita ja hyviä käytäntöjä innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen ostamista varten: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/innovation-procurement_fi

⁽⁴⁾ Digitaaliset hankinnat kannustavat innovatiivisiin lähestymistapoihin (https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_fi).

Julkiset ostajat voivat luottaa EU:n julkisten hankintojen järjestelmään, joka sisältää tavat ja keinot selviytyä covid-19-pandemian kaltaisista vakavista hätätilanteista.

Se antaa julkisille ostajille mahdollisuuden noudattaa monivaiheista strategiaa ja kannustaa niitä siihen. Niiden olisi välittömiä ja oletettavissa olevia lyhyen aikavälin tarpeitaan varten hyödynnettävä täysimääräisesti järjestelmän joustomahdollisuuksia. Tämän ohella niitä kannustetaan tekemään hankintoja yhdessä ja hyödyntämään komission yhteisiä hankinta-aloitteita. Menettelyt, joiden määräaikoja on lyhennetty, palvelevat niiden tarpeita keskipitkällä aikavälillä, koska ne ovat periaatteessa luotettavampia keinoja saada parempaa vastinetta rahalle ja koska niillä varmistetaan, että yrityksillä on käytettävissään laajemmat liiketoimintamahdollisuudet ja laajempi valikoima saatavilla olevia tarvikkeita.

Komissio hyödyntää kaikki resurssinsa antaakseen neuvoja ja apua ⁽⁷⁾ jäsenvaltioille ja julkisille ostajille.

2. Menettelyt ja määräajat EU:n julkisten hankintojen järjestelmässä – erityisesti kiireellisissä ja äärimmäisen kiireellisissä tapauksissa

Euroopan unionilla on tällä hetkellä edessään lukuisia haasteita, jotka johtuvat äkillisestä, laajalle levinneestä covid-19-terveyskriisistä. Näissä ohjeissa on yleiskatsaus julkisten ostajien (hankintaviranomaisten ⁽⁸⁾) mahdollisuuksiin hankkia nopeasti ensiarvoisen tärkeitä tavaroita ja palveluja ja tarvittaessa myös täydentävää infrastruktuuria.

Julkisia hankintoja koskevat EU:n säännöt sisältävät kaikki tarvittavat välineet näiden tarpeiden tyydyttämiseksi direktiivin säännösten mukaisesti.

2.1 Yleiset menettelyt

Kun sopimus kuuluu direktiivin soveltamisalaan, hankintaviranomainen voi tehdä sopimuksen noudattaen joko avointa tai rajoitettua menettelyä (ks. direktiivin 26 artiklan 2 kohta) ⁽⁷⁾.

Direktiivin mukaisissa avoimissa menettelyissä tarjousten jättämisen määräaika on 35 päivää ⁽⁸⁾.

Direktiivin mukaisissa rajoitetuissa menettelyissä menettelyyn osallistumista koskevan pyynnön jättämisen määräaika on 30 päivää, ja tarjous on esitettävä 30 päivän kuluessa ⁽⁹⁾. Alue- ja paikallisviranomaisten kaltaiset keskushallintoa alemmalla tasolla olevat hankintaviranomaiset ja osallistujat voivat keskenään sopia viimeksi mainitun määräajan, jos tämä on mahdollista kansallisen lainsäädännön nojalla. Jos yhteisymmärryksen ei päästä, 10 päivän vähimmäismääräaika voidaan soveltaa ⁽¹⁰⁾.

Lisäksi sekä avoimissa että rajoitetuissa menettelyissä näitä määräaikoja voidaan lyhentää seuraavissa tapauksissa:

- 1) kun ennakoilmoitusta ei käytetä tarjouskilpailukutsuna, mutta ennakoilmoitus sisältää kaikki liitteessä V olevan B osan I jakson mukaiset hankintailmoituksessa vaadittavat tiedot ja se on lähetetty julkaistavaksi vähintään 35 päivää ja enintään 12 kuukautta ennen hankintailmoituksen lähettämistä;
- 2) kun kyseessä on hankintaviranomaisen asianmukaisesti perusteleva kiireellinen tapaus, jonka vuoksi sovellettavaa määräaika ei voida noudattaa (ks. 2 kohta jäljempänä).

2.2 Määräaikojen lyhentäminen kiireellisissä tapauksissa

Direktiivin mukaan kiireellisissä tapauksissa yleisiä määräaikoja voidaan lyhentää huomattavasti. Avoimissa menettelyissä tarjousten jättämisen määräaika voidaan lyhentää 15 päivään asianmukaisesti perustelluissa kiireellisissä tapauksissa ⁽¹¹⁾. Rajoitetussa menettelyssä osallistumishakemuksen jättämisen määräaika voidaan lyhentää 15 päivään ⁽¹²⁾ ja tarjouksen jättämisen määräaika 10 päivään ⁽¹³⁾. Tämä mahdollistaa sopimuksen tekemisen nopeasti.

⁽⁷⁾ EU:ssa on yli 250 000 hankintaviranomaista. Komissio onkin jo ottanut yhteyttä jäsenvaltioiden nimettyihin kansallisiin yhteispisteisiin erityisen wiki-verkkotyökalun kautta.

⁽⁸⁾ Valtio, alue- tai paikallisviranomainen, julkisoikeudellinen laitos tai yhden tai useamman viranomaisen taikka yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostama yhteenliittymä.

⁽⁹⁾ Neuvontamenettelyt, joissa julkaistaan samalla hankintailmoitus, ja kilpailulliset neuvottelumenettelyt eivät todennäköisesti ole tässä tapauksessa kiinnostavia vaihtoehtoja, koska niiden käyttöedellytykset eivät täytyisi näissä ohjeissa esitetyissä olosuhteissa.

⁽⁸⁾ Direktiivin 2014/24/EU 27 artikla.

⁽⁹⁾ Direktiivin 2014/24/EU 28 artikla.

⁽¹⁰⁾ Direktiivin 2014/24/EU 28 artiklan 4 kohta.

⁽¹¹⁾ Direktiivin 2014/24/EU 27 artiklan 3 kohta.

⁽¹²⁾ Direktiivin 2014/24/EU 27 artiklan 3 kohta.

⁽¹³⁾ Direktiivin 2014/24/EU 28 artiklan 6 kohta.

Ns. nopeutetussa avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä noudatetaan yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita ja varmistetaan kilpailu myös kiireellisissä tapauksissa. Kiireellisissä tapauksissa, joissa tavanomaisissa olosuhteissa sovellettavia määräaikoja on käytännössä mahdotonta noudattaa, hankintaviranomaiset voivat lyhentää direktiivissä säädettyjä avoimen tai rajoitetun julkisen hankintamenettelyn määräaikoja.

Menettely	Tavanomainen vähimmäismääräaika	Lyhennetty vähimmäismääräaika
Avoim menettely	35 päivää ⁽¹⁴⁾	15 päivää
Rajoitettu menettely (vaihe 1: osallistumispyyntö)	30 päivää ⁽¹⁵⁾	15 päivää ⁽¹⁶⁾
Rajoitettu menettely (vaihe 2: tarjouksen jättäminen)	30 päivää ⁽¹⁷⁾	10 päivää ⁽¹⁸⁾

2.3 Äärimmäisen kiireellisissä tapauksissa noudatettava neuvottelumenettely, jossa ei julkaista ilmoitusta

Unionin lainsäädännön mukainen ”neuvottelumenettely, jossa ei julkaista ilmoitusta” on lisäväline, jolla sopimuksia voidaan tehdä nopeammin covid-19-pandemiaan liittyvien tarpeiden täyttämiseksi.

Hankintaviranomaiset voivat tehdä julkisia hankintoja koskevia sopimuksia neuvottelumenettelyä noudattaen julkaisematta hankintailmoitusta ”sikäli kuin se on ehdottoman tarpeellista, kun avoimille tai rajoitetuille menettelyille taikka tarjousperusteisille neuvottelumenettelyille asetettuja määräaikoja ei voida hankintaviranomaisten kannalta ennalta arvaamattomista tapahtumista aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi noudattaa. Seikat, jotka esitetään äärimmäisen kiireen perusteiksi, eivät missään tapauksessa saa johtua hankintaviranomaisista.” (Direktiivin 32 artiklan 2 kohdan c alakohta)

Koska hankintaviranomaiset poikkeavat tällaisessa tapauksessa avoimuutta koskevista perussopimuksen peruseriaatteesta, unionin tuomioistuimien vaatii, että tätä menettelyä noudatetaan vain poikkeuksellisesti. Kaikkien edellytysten on täyttyvä kumulatiivisesti ja ne on tulkittava rajoittavasti (ks. esim. asiat C-275/08, komissio v. Saksa, ja C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). Kun noudatetaan neuvottelumenettelyä, jossa ei julkaista hankintailmoitusta, hankintaviranomaiset voivat neuvotella suoraan mahdollisten urakoitsijoiden kanssa. Sopimuksen tekeminen suoraan etukäteen valitun talouden toimijan kanssa on poikkeus, jota sovelletaan, jos vain yksi yritys pystyy tyydyttämään tarpeen äärimmäisen kiireellisen tapauksen aiheuttamissa teknisissä ja ajallisissa rajoitteissa.

Kunkin hankintaviranomaisen on arvioitava, täytyvätkö edellytykset tällaisen neuvottelumenettelyn käyttämiselle, jossa ei julkaista ilmoitusta. Sen on perusteltava valintansa erillisessä kertomuksessa ⁽¹⁹⁾. Kutakin tapausta koskevassa erillisessä arvioinnissa kaikkien seuraavien arviointiperusteiden on täyttyvä:

2.3.1 Hankintaviranomaisen kannalta ennalta arvaamattomat tapahtumat

Lääketieteellistä hoitoa tarvitsevien covid-19-potilaiden määrä kasvaa päivittäin. Useimmissa jäsenvaltioissa sen odotetaan kasvavan edelleen, kunnes huippu saavutetaan.

Mikään hankintaviranomainen ei voinut ennakoita näitä tapahtumia eikä varsinkaan niiden erityislaatuista kehitystä. Ei ollut mahdollista ennakoita eikä suunnitella etukäteen, millaisia erityistarpeita sairaaloilla ja muilla terveydenhoidon yksiköillä tulisi olemaan hoidon, henkilönsuojainten, hengityskoneiden, ylimääräisten vuodepaikkojen, tehohoidon ja sairaalainfrastruktuurin (myös kaikkien teknisten laitteiden) tarjoamiseksi, minkä vuoksi ne muodostavat hankintaviranomaisten kannalta ennalta arvaamattoman tapahtuman.

2.3.2 Yleisiä määräaikoja ei voida noudattaa tapauksen äärimmäisen kiireellisyyden vuoksi

Sairaaloiden ja terveydenhoidon yksiköiden välittömät tarpeet (tavarahankinnat, palvelut ja julkiset työt) on ehdottomasti tyydytettävä mahdollisimman nopeasti.

⁽¹⁴⁾ Direktiivin 2014/24/EU 27 artikla.

⁽¹⁵⁾ Direktiivin 2014/24/EU 28 artikla.

⁽¹⁶⁾ Direktiivin 2014/24/EU 28 artiklan 6 kohta.

⁽¹⁷⁾ Direktiivin 2014/24/EU 28 artikla.

⁽¹⁸⁾ Direktiivin 2014/24/EU 28 artiklan 6 kohta.

⁽¹⁹⁾ Direktiivin 2014/24/EU 84 artiklan 1 kohdan f alakohta.

Sitä, onko tämän vuoksi mahdollonta noudattaa nopeutetun avoimen tai rajoitetun menettelyn erittäin lyhyitä määräaikoja (tarjousten jättämisen nopeutettu määräaika on 15 päivää avoimissa menettelyissä ja 10 päivää rajoitetuissa menettelyissä), on arvioitava tapauskohtaisesti, mutta infektiökäyrän noustessa se on useimmissa tapauksissa todennäköistä ainakin huomattavasti kasvaneiden lyhytaikaisten tarpeiden osalta.

Kuten tuomioistuimen oikeuskäytännössä ⁽²⁰⁾ todetaan, äärimmäisen kiireellisissä tapauksissa hankinnat on suoritettava viipymättä. Poikkeusta ei voida soveltaa sellaisten sopimusten tekemiseksi, joiden tekeminen vie kauemmin kuin mitä olisi tapahtunut tavanomaisessa avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä, nopeutetut (avoimet tai rajoitetut) menettelyt mukaan lukien.

2.3.3 Ennalta arvaamattoman tapauksen ja äärimmäisen kiireellisyyden välinen syy-yhteys

Sairaaloiden ja terveydenhoidon yksiköiden välittömien tarpeiden tyydyttämiseksi hyvin lyhyessä ajassa syy-yhteyttä covid-19-pandemiaan ei voida kohtuudella epäillä.

2.3.4 Käytetään vain vajeen kattamiseksi, kunnes löydetään vakaampia ratkaisuja

Neuvottelumenettely, jossa ei julkaista hakuilmoitusta, voi olla paras tapa tyydyttää välittömät tarpeet. Se on väliaikainen ratkaisu siihen saakka, että vakaampi vaihtoehto voidaan löytää. Tällaisia vakaampia ratkaisuja ovat esim. tavanomaisilla menettelyillä (nopeutetut menettelyt mukaan lukien) tehtävät tavarahankintoja ja palveluja koskevat puitesopimukset.

⁽²⁰⁾ Ks. tuomioistuimen 20 päivänä kesäkuuta 2013 asiassa C-352/12 antaman tuomion 50–52 kohta.