

LAUSUNTO HANKINTALAIN SOVELTUMISESTA KIRJASTO- JA NUORISOTILOJEN VUOKRAAMISEEN

I TIIVISTELMÄ

Yksityiskohtaisista perusteista tarkemmin ilmi käyvien seikkojen nojalla katsomme, että Rovaniemen kaupungin ja PROIN Konsultit Oy:n/ perustettavan kiinteistöyhtiön välillä mahdollisesti solmittavaan vuokrasopimukseen sovelletaan hankintalakia (1397/2016). Vuokrasopimus pitäisi siten näkemyksemme mukaan kilpailuttaa hankintalain mukaisesti.

Kilpailuttamisen puolesta puhuu erityisesti:

- (i) vuokrasopimuksen pitkä kesto (25 vuotta);
- (ii) se, että rakentamista ei ole vielä aloitettu; ja
- (iii) se, että rakennushanke ei toteudu esitetyssä muodossa lainkaan, jos Rovaniemen kaupunki ei sitoudu vuokrasopimukseen ennen rakentamisen aloittamista.

II YKSITYISKOHTAISET PERUSTEET

1 TAUSTA

Rovaniemen kaupunki (jäljempänä myös "kaupunki") on arvioinut mahdollisuutta solmia vuokrasopimus PROIN Konsultit Oy:n /perustettavan kiinteistöyhtiön (jäljempänä myös "kiinteistöyhtiö") kanssa. Vuokrasopimus koskee Rovaniemen Korkalovaaran kaupunginosaan mahdollisesti rakennettavan liiketilan osaa eli

kirjasto- ja nuorisotilojen vuokraamista (jäljempänä myös "vuokrakohde").

Alustavien keskustelujen perusteella vuokrakohteen pinta-ala olisi noin 515 htm², vuokra-aika 25 vuotta ja pääomavuokran määrä 23 euroa/htm²/kuukausi. Lisäksi maksettaisiin ylläpitovuokraa, jonka määrä olisi 1 euro/htm²/kuukausi.¹

Liiketilojen rakentamista ei ole vielä aloitettu. Kiinteistöyhtiö on ilmoittanut kaupungille, että liiketilaa ei voida rakentaa esitetyssä muodossa lainkaan, jos kaupunki ei ennakolta sitoudu vuokrakohteen vuokrasopimukseen.

Kiinteistöyhtiö vastaisi vuokrakohteen suunnittelusta ja rakentamisesta kaupungin viitesuunnitelmien pohjalta. Vuokrakohdetta ei olisi kuitenkaan räätälöity erityisesti kaupungin tarpeita varten. Tilat olisivat sinällään tavanomaiset toimistotilat, joissa kaupungin kirjasto- ja nuorisotoimintaa harjoitettaisiin. Vuokrakohteen lisäksi liiketila sisältäisi muun muassa tilat ravintolalle, vähittäistavarakaupalle, apteekille ja muille vastaaville toimijoille.

Liiketila rakennettaisiin Kiinteistö Oy Korkalovaaran Palvelun vielä tällä hetkellä omistamalle maa-alueelle. Kiinteistö Oy Korkalovaaran Palvelu omistaa Rovaniemellä osoitteessa Hillapolku 9, 96500 Rovaniemi, sijaitsevan kiinteistön (kiinteistötunnus 698-6-615-1) ja sillä sijaitsevan rakennuksen. Kiinteistöyhtiö hankkisi omistukseensa Kiinteistö Oy Korkalovaaran Palvelun kaikki osakkeet, purkaisi kiinteistöllä 698-6-615-1 sijaitsevan rakennuksen ja rakennuttaisi kyseiselle kiinteistölle nyt käsiteltävän liikerakennuksen.

PTCServices Oy:ltä on pyydetty lyhyttä lausuntoa siitä, kuuluuko edellä kuvatun mukainen kirjasto- ja nuorisotilojen vuokrausta koskeva vuokrasopimus hankintalain soveltamisalaan eli voidaanko vuokrasopimus solmia ilman hankintalain mukaista kilpailutusta. Tehtävänannon perusteella tässä lausunnossa on

¹ Liite 1 Vuokrasopimuksen esisopimusluonnos.

keskitytty merkittävimpiin seikkoihin, jotka puoltavat sitä, että kyseessä oleva hanke tulee kilpailuttaa hankintalain mukaisesti.

2 HANKINTALAKI

Hankintalakia ei lähtökohtaisesti sovelleta rakennusten vuokraamiseen. Hankintalain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hankintalakia ei sovelleta:

*”maan, olemassa olevien **rakennusten** tai muun kiinteän omaisuuden hankintaan tai **vuokraukseen** millä tahansa rahoitusmuodolla taikka näihin liittyvien oikeuksien hankintaan”* (korostukset tässä)

Edellä mainittuun säännökseen liittyen on huomattava, että hankintalain ulkopuolella eivät kuitenkaan ole rakennusurakkasopimukset, joiden kohteena on hankintayksikön vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla.² Näin ollen, vaikka pääsääntö on, että rakennuksen tai sen osan vuokrausta koskeva sopimus ei kuulu hankintalain soveltamisalaan, voidaan joissain tapauksissa katsoa, että vuokrasopimuksessa on kyse rakennusurakasta,³ joka pitää kilpailuttaa hankintalain mukaisesti.

Oikeuskäytännössä on aika ajoin arvioitu sitä, milloin kyseessä on kilpailutettava rakennusurakka ja milloin soveltamisalapoikkeuksen piirissä oleva rakennuksen vuokraus. Kansallisessa oikeuskäytännössä (MAO 182/03 ja 183/03, MAO 518/11) on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, rakennetaanko kohde hankintayksikön hallinnoimalle maalle,

² HE 108/2016 vp s. 90–91.

³ Hankintalain 4 §:n 2 kohdan mukaan rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen taikka suunnittelu ja toteuttaminen yhdessä. Rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan myös rakennusurakan tyyppiin tai suunnitteluun ratkaisevaa vaikutusvaltaa käyttävän hankintayksikön asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttamista millä tahansa tavalla.

kuinka pitkä vuokrasopimus on kyseessä ja onko vuokrauksen kohde toteutettu hankintayksikön vaatimuksia vastaavalla tavalla.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 518/11 arvioitiin sitä, oliko hankintayksikön tekemässä vuokrasopimuksessa kyse hankintalain ulkopuolelle jäävästä vuokrasopimuksesta.

Hankinta koski toimitilojen vuokratilpailutusta. Vuokratilat olivat voineet sijaita joko uudisrakennuksessa tai olemassa olevassa rakennuksessa, jonka tilat muokataan ja kunnostetaan käyttäjän vaatimusten mukaisiksi. Tarvittavien tilojen laajuudeksi oli ilmoitettu noin 650 neliömetriä. Vuokra-aika oli vähintään joko seitsemän tai kymmenen vuotta.

Markkinaoikeus totesi, että toimitilan vähimmäisvuokra-aikaa ei voitu pitää normaalia alan käytäntöä merkittävästi pidempänä. Asiassa ei ollut myöskään esitetty mitään selvitystä siitä, että vuokrattava toimitila olisi tarkoitus myöhemmin siirtää hankintayksikön omistukseen. Markkinaoikeus katsoi lisäksi, että hankintayksikön tiloille asettamien vaatimusten oli katsottava olleen käyttötärpeeseen eli toimistotilojen vuokraamiseen nähden tavanomaisia ja että kyse oli siten toimistotilojen vuokraamisesta. Näin ollen kyse oli hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä vuokrasopimuksesta.⁴

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-537/19 katsottiin, että itävaltalaisen hankintayksikön tietyn yrityksen kanssa tekemässä toimistotilojen vuokrasopimuksessa ei ollut kyseessä hankintasäännösten mukaan kilpailutettava rakennusurakka. Hankintayksikkö ei ollut saanut vaikuttaa ratkaisevalla tavalla kohteen suunnitteluun, vaan rakennettavan kohteen suunnittelusta vastasi yritys.⁵ Hankintayksikkö ei myöskään ollut

⁴ Tarjouspyynnön liitteenä oli "tilatavoitteet"-niminen asiakirja, jossa oli kerrottu vuokrattaville tiloille asetuista edellytyksistä. Asiakirjasta selvisi, että hankintayksikkö oli ollut vuokraamassa 28 työpistettä tukitiloineen. Tukitiloja olivat tilatavoitteet-asiakirjan mukaan esimerkiksi kaksi neuvotteluhuonetta, aulatilat vastaanottotiskeineen, arkisto- ja monistustilat, sekä kahvi- ja sosiaalitilat. Lisäksi asiakirjassa oli lueteltu joukko vuokratiloille asetettavia teknisluontoisia vaatimuksia, jotka olivat liittyneet esimerkiksi sähköjärjestelmiin, valaistukseen, ilmastointiin ja käytettyihin sisämateriaaleihin. Näiltä osin oli pitkälti viitattu standardeihin ja yleisiin rakentamiseen liittyviin määräyksiin tai vaatimukset olivat luonteeltaan tavanomaisia toimistotiloille asetettavia vaatimuksia.

⁵ Euroopan unionin tuomioistuimen päätös C-537/19, *komissio v. Itävalta*, ECLI:EU:C:2021:319, 61 kohta: **"vuokrasopimuksen tekemistä koskevien neuvottelujen hetkellä [...] kiinteistön rakennussuunnitelma oli jo täysin valmis ja Wiener Wohnenilla [hankintayksikkö] ei alusta alkaen ollut mitään vaikutusvaltaa [...] kiinteistön A- ja B-siiven arkkitehtoniseen suunnitteluun tai konkreettiseen suunnitteluun."** (korostukset tässä)

asettanut vuokratuilla tiloilla mitään sellaisia erityisiä ehtoja, jotka olisivat toimistorakennusten vuokraukseen nähden epätavanomaisia. Kyseessä oli hankintasäännösten soveltamisen ulkopuolelle jäävä vuokrasopimus siitä huolimatta, että vuokra-aika oli vähintään 25 vuotta eli hyvin pitkä.

3 HANKINTALAIN VUOKRAAMISEEN

SOVELTUMINEN

KIRJASTOTILOJEN

3.1 Vuokra-ajan pituus

Suomalaisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että pitkä vuokra-aika puoltaa sitä, että kyseessä on hankintalain soveltamisalaan kuuluva urakkasopimus, joka tulee kilpailuttaa.⁶ Oikeuskäytännön johdonmukaisuutta on kuitenkin omiaan horjuttamaan se, että Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut asiassa C-537/19, että 25 vuoden vuokra-aika ei ollut sillä tavoin liian pitkä, että se olisi tehnyt käsiteltävänä olleesta vuokrasopimuksesta julkisen hankinnan.⁷

Markkinaoikeus on lisäksi katsonut, että 7-10 vuoden vuokra-aika on kestoltaan tavanomainen, joka puoltaa sitä, että kyseisen pituinen toimitilojen vuokraus ei kuuluisi hankintalain soveltamisalaan.⁸

Rovaniemen kaupungin ja kiinteistöyhtiön välinen vuokrasopimus olisi voimassa määräaikaisena 25 vuotta. Vuokrasopimuksen pituus on siis vastaava kuin edellä mainituissa markkinaoikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuissa. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu puoltaisi sitä, että kaupungin ja kiinteistöyhtiön välisen vuokrasopimuksen kesto ei olisi sillä tavoin liian pitkä, että se tekisi vuokrasopimuksesta julkisen hankinnan.

⁶ Tapauksissa MAO 182/03-183/03 ja KHO 4.4.2005 T 726 arvioitiin sitä, oliko kyseessä kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle jäävä uuden rakennettavan rakennuksen vuokrasopimus vai hankinta. Hankintaa **puoltavina tekijöinä** pidettiin muun muassa vähintään **25 vuoden vuokra-aikaa**.

⁷ Euroopan unionin tuomioistuimen päätös C-537/19, *komissio v. Itävalta*, ECLI:EU:C:2021:319.

⁸ MAO 518/11.

Ottaen kuitenkin huomioon sen, että vuokrasopimuksen/rakennusurakan arvioinnissa on aina kyse tapauskohtaisesta harkinnasta, ei yhdelle ratkaisulle ole syytä antaa liian suurta painoarvoa. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu poikkeaa tapahtumankulultaan merkittävästi nyt käsiteltävästä asiasta. Silloin, kun vuokrasopimuksesta Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa neuvoteltiin, rakennuksen rakennussuunnitelmat olivat jo täysin valmiit.

Edellä mainituilla perusteilla ja erityisesti riskien minimoinnin kannalta katsomme, että kaupungin ja kiinteistöyhtiön välisen vuokrasopimuksen vuokra-ajan pituus puoltaa sitä, että kyseessä on hankintalain mukaan kilpailutettava julkinen hankinta.

3.2 Kaupungin rooli rakennushankkeen käynnistäjänä

Kiinteistöyhtiö on ilmoittanut kaupungille, että liiketilaa ei rakennettaisi lainkaan, jos kaupunki ei sitoutuisi vuokraamaan siitä tiloja 25 vuodeksi ennen rakentamisen aloittamista.

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseessä on hankintasäännösten mukainen rakennusurakka, jos hankintayksikkö on toteuttanut toimenpiteitä rakennusurakan ominaispiirteiden määrittelyä tai ainakin ratkaisevan vaikutusvallan käyttämiseksi kyseisen urakan suunnittelussa.⁹ Jotta voitaisiin päätellä vuokrasopimuksessa olevan tosiasiaa kyseessä rakennusurakkasopimus, suunnitellun kohteen toteuttamisen on lisäksi vastattava hankintaviranomaisen tarkasti asettamia vaatimuksia.¹⁰

Edellä esitetyn mukaisesti kaupungilla on ratkaiseva vaikutusvalta hankkeen käynnistämiseen, koska ilman kaupungin sitoumusta kirjasto- ja nuorisotilojen vuokraamiseen, lopullista suunnittelua ja rakentamista ei käynnistetä. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-213/13 katsottiin, että koska hetkenä, jona

⁹ C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, (ECLI:EU:C:2014:2067), 44 kohta ja C-451/08, *Helmut Müller*, EU:C:2010:168, 67 kohta.

¹⁰ C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, (ECLI:EU:C:2014:2067), 43 kohta.

rakennustyöstä vastaava yritys ehdotti hankintayksikölle sopimuksen tekemistä, sopimuksen kohteena olevan **rakennuksen rakentamista ei ollut vielä aloitettu**, mainitun sopimuksen pääasiallinen kohde oli ratkaisun mukaan **rakennusurakan toteuttaminen**.¹¹ Rakennusurakan toteuttaminen oli myös todellisuudessa välttämätön edellytys kyseisen kohteen myöhemmälle vuokraamiselle.

Yleisesti ottaen on niin, että kyseessä on hankintalain soveltamisalaan kuuluva rakennusurakkasopimus, jos hankintayksikön hankinnan kohteelle asettamat tekniset ja muut vaatimukset ylittävät selvästi vuokralaisen tavanomaiset vaatimukset kyseessä olevan rakennusurakan kaltaisen kiinteistön osalta.¹²

Asia on näin myös silloin, jos hankintayksikkö on toteuttanut **toimenpiteitä rakennusurakan ominaispiirteiden määrittelemiseksi** tai ainakin **ratkaisevan vaikutusvallan** käyttämiseksi kyseisen urakan suunnittelussa.¹³ **Ratkaiseva vaikutusvalta** rakennuksen suunnitteluun on kyseessä, jos voidaan osoittaa, että tätä vaikutusvaltaa käytetään rakennuksen arkkitehtoniseen rakenteeseen, kuten sen kokoon, ulkoseiniin ja kantaviin seiniin. Sisäpuolisia mukautuksia koskevien vaatimusten voidaan katsoa osoittavan ratkaisevan vaikutusvallan käyttöä vain silloin, jos ne erottuvat muista erityisyyteensä tai laajuutensa perusteella.¹⁴

Rovaniemen kaupungilla on nyt käsiteltävässä vuokrasopimuksessa mahdollisuus vaikuttaa rakennusurakan konkreettiseen suunnitteluun, koska liiketilan rakentamista ei aloiteta ilman kaupungin myötävaikutusta. Lisäksi vuokratyökohteen rakennetaan kaupungin laatimien viitesuunnitelmien pohjalta.¹⁵

¹¹ C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, ECLI:EU:C:2014:2067, 42 kohta. Sopimusasiakirjoihin sisältyi myös useita vaatimuksia, joissa mm. täsmennettiin suunnittelun kohteen tekniset ominaisuudet sekä tilojen käyttäjiksi tulevien viranomaisten tarpeet. Näiden vaatimusten johdosta hankintayksikkö oli ratkaisun mukaan asemassa, jossa se pystyi vaikuttamaan ratkaisevasti rakennettavan kohteen suunnitteluun. Näin ollen sopimuksen pääasiallisena kohteena oli hankintayksikön asettamia vaatimuksia vastaavan urakan toteuttaminen.

¹² Euroopan unionin tuomioistuimen päätös C-536/07, *komissio v. Saksa*, EU:C:2009:664, 58 kohta.

¹³ Euroopan unionin tuomioistuimen päätös C-213/13, *Impresa Pizzarotti*, EU:C:2014:2067, 44 kohta.

¹⁴ Euroopan unionin tuomioistuimen päätös C-537/19, *komissio v. Itävalta*, ECLI:EU:C:2021:319, 53 kohta.

¹⁵ Liite 1 Vuokrasopimuksen esisopimusluonnos.

Tätä seikkaa ei muuta se, että liiketilan varsinaisesta suunnittelusta ja rakentamisesta vastaisi kiinteistöyhtiö.

Vaikka liiketilan rakentaminen ja suunnittelu kuuluvat pääasiallisesti kiinteistöyhtiön tehtäväksi – joka puoltaisi sitä, että kyseessä ei ole hankintalain soveltamisalaan kuuluva sopimus – katsomme, että kaupungin valta rakennushankkeen käynnistäjänä puoltaa merkittävämmällä tavalla sitä, että kyseessä on julkinen hankinta.

3.3 Rakennuspaikka

Oikeuskäytännössä on kiinnitetty vuokrasopimuksen/rakennusurakan arvioinnissa huomiota siihen, rakennetaanko vuokrattavat tilat hankintayksikön hallinnoimalle maalle.

Liiketila tultaisiin rakentamaan Rovaniemen kaupungin osittain omistaman Kiinteistö Oy Korkalovaaran Palvelun vielä tällä hetkellä omistamalle maa-alueelle. Näin ollen voidaan todeta, että liiketila rakennettaisiin kaupungin välillisesti omistamalle maa-alueelle, joka puoltaa sitä, että kyseessä on hankintalain soveltamisalaan kuuluva sopimus.

3.4 Vuokran määrä

Hankintalain soveltumista arvioitaessa on otettava huomioon myös maksettavien vuokrien määrä. Edellä esitetysti pääomavuokran määrä olisi 23 euroa/htm²/kuukausi ja ylläpitovuokran määrä olisi 1 euro/htm²/kuukausi.

Näin ollen pääomavuokran määrä ilman indeksikorotuksia olisi 25 vuoden vuokra-ajalla yhteensä 3 553 500 euroa (alv 0 %) ja ylläpitovuokran määrä ilman mahdollisia korotuksia 154 500 euroa (alv 0 %). Vuokrasopimuksen arvo olisi siten yhteensä vähintään

3 708 000 euroa. Vuokrasopimuksen arvo ylittää siten hankintalain 25 §:n mukaisen rakennusurakan kynnysarvon.

Vaikka vuokrasopimuksen arvo itsessään ei määrää sitä, onko kyseessä julkinen hankinta vai ei, katsomme, että vuokran arvo yhdessä aiempaan esitettyjen seikkojen kanssa puoltaa sitä, että kyseessä on hankintalain soveltamisalaan kuuluva hankinta.

LAATIVAT

Helsingissä, helmikuun 17. päivänä 2022

Pilvi Takala
OTK, osakas
Helsinki

Tuukka Lappalainen
OTM, Lakimies
Oulu

LIITTEET

1. Vuokrasopimuksen esisopimusluonnos