

28.9.2020

## Asia

Hankintojen valvonta: Veikkaus Oy:n keskuspelijärjestelmän hankinta

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää Veikkauksen huomiota hankintasopimuksen muuttamista koskeviin oikeusohjeisiin, erityisesti hankintalain 136 §:ään, hankintalain 40 §:n suorahankintaperusteisiin sekä hankintalain 58 §:n mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen.

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 5.2.2020 ja 20.4.2020 pyytänyt asiassa selvitystä Veikkaus Oy:ltä, joka on vastannut selvityspyyntöihin 28.2.2020 ja 13.5.2020.

## Ratkaisun perustelut

### Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jatkossa myös ”hankintalaki”) 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on annettu tehtäväksi valvoa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista.

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suorahankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

28.9.2020

## Asiaselostus

### Hankintamenettelyn kulku

Veikkaus Oy ("Veikkaus") on tehnyt vuonna 2004 sopimuksen keskuspelijärjestelmän (Lottery Core) kehittämisestä ja hankinnasta IGT Global Services Limited -yhtiön ("IGT", aiemmin GTECH Global Services Corporation Limited) kanssa. Veikkaus on katsonut, että se ei tuolloin ole ollut hankintayksikkö, mutta on kuitenkin vapaaehtoisesti kilpailuttanut hankinnan julkisesti julkaisemalla siitä hankintailmoituksen.

Alkuperäisessä sopimuksessa Veikkaus ja IGT ovat sopineet uuden pelijärjestelmän (New Gaming System) kehittämisestä ja sen lisensoinnista Veikkauksen käyttöön. Sopimus on sisältänyt myös järjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä palveluita sekä tarvittavan laitteiston hankinnan. Sopimuksen mukaan IGT omistaa kaikilta osin kehitettävän pelijärjestelmän immateriaalioikeudet.

Alkuperäinen sopimus on allekirjoitettu 14.12.2004. Sopimusehtojen mukaan sopimus oli voimassa määräaikaisena 30.11.2009 asti, jonka jälkeen sopimuksen voimassaoloa voitiin jatkaa kahdella 24 kuukauden uusintakaudella ja sen jälkeen edelleen 12 kuukauden uusintakausilla.

Alkuperäiseen sopimukseen on tehty vuosien varrella useita eri muutoksia. Vuonna 2007 osapuolet sopivat tehokkuusmallista ja -tavoitteista sekä jatkoivat alkuperäistä sopimuskautta 30.12.2013 saakka ("First Supplementary Agreement"). Vuonna 2009 sopimukseen lisättiin ns. linjakassajärjestelmän toteutus ja ylläpito ("In-Lane Agreement") sekä eBingo koskeva järjestelmäosuus ("Internet Bingo Agreement"). Vuonna 2010 nettipalvelu uudistettiin ("Web10 Clarification") ja myöhemmin sovittiin sen front end -osion siirtymisestä Veikkauksen vastuulle ("2010 Amendment"). Vuonna 2012 sopimusmuutoksella tarkennettiin toimintamalleja ja sovittiin tehokkuusmallista luopumisesta sekä uusista minimiresurssitasoista. Lisäksi sopimuskautta jatkettiin 30.11.2018 saakka, jonka jälkeen sopimuskausi jatkuisi toistaiseksi voimassa olevana ("2012 Amendment"). Vuonna 2015 sopimuksesta poistettiin ja siirrettiin Veikkauksen omistukseen ns. Player Services -osio. Samalla päivitettiin hinnoittelua ja minimiresurssitasoja ("2015 Amendment").

Veikkaus ja IGT allekirjoittivat 29.9.2018 uuden sopimuksen ("Restated and Amended Co-operation Framework Agreement", myös "uusi sopimus" ja "muutosopimus") pelijärjestelmän ja siihen liittyvien palveluiden hankinnasta. Uudessa sopimuksessa sovittiin muutoksista alkuperäiseen sopimuskokonaisuuteen. Uusi sopimus on voimassa määräaikaisena kahdeksan vuotta, jonka jälkeen sen voimassaoloa voidaan sopimusehtojen mukaan jatkaa kolmella neljän vuoden sopimuskaudella. Veikkaus ja IGT sopivat lisäksi, että sopimus toimeenpannaan vasta kuuden kuukauden kuluttua sopimuksen tekemisestä.

28.9.2020

Sopimuksen vuotuinen arvo on useita miljoonia euroja, joten arvo ylittää hankintalain 26 §:ssä tarkoitetun EU-kynnysarvon. Veikkaus ei ole julkaissut sopimusmuutoksesta hankintalain 58 §:n 1 momentin kohdan 9 mukaisesti hankintasopimuksen muutoksia koskevaa ilmoitusta. Hankinnasta ei ole julkaistu myöskään vapaaehtoista suorahankintailmoitusta.

KKV on pyytänyt Veikkaukselta selvitystä keskuspelijärjestelmää koskevas- ta hankinnasta sekä tehdyistä sopimusmuutoksista.

#### Veikkauksen selvitys

Veikkauksen selvityksen mukaan IGT:n kehittämä pelijärjestelmä on toiminut Veikkauksen keskuspelijärjestelmänä yhtiön arvontapeliin osalta. Veikkaus on todennut, että 1.1.2017 toteutuneen rahapeliyhtiöiden (Veikkaus, RAY, Fintoto) yhdistymisen myötä Veikkauksen ICT-kokonaisuus oli hajainen ja edellytti huolellisuutta palvelutuotannossa ja kehittämisessä. Veikkauksen liiketoiminnan kehitystarpeiden painopiste siirtyi muualle ja järjestelmäkehityksen panostuksia oli kohdistettava nopearytmiseen digitaaliseen pelaamiseen. Keskuspelijärjestelmän luotettavuus ja palvelutaso eivät kuitenkaan Veikkauksen mukaan saaneet vaarantua.

Veikkauksen arvion mukaan niin sanotun Lottery Core -järjestelmäkokonaisuuden uusimiselle tai kilpailutukselle ei ollut liiketoiminnallista tarvetta, vaan järjestelmä palvelisi jatkossakin pääosin sellaisenaan. IGT-yhteistyöhön oli kuitenkin saatava selkeyttä, joustavuutta ja kustannustehokkuutta. Veikkaus on todennut, että IGT-sopimuksesta oli pelijärjestelmien kehitystyön seurauksena tullut monimutkainen ja vaikeasti hallittava. Sopimus sisälsi myös riskialttiita riippuvuuksia järjestelmätoimitajaan.

Veikkauksen mukaan uusi sopimus mahdollisti sen, että keskuspelijärjestelmään integroidut Non Core -järjestelmät pystyttiin irrottamaan sopimuskokonaisuudesta. Veikkauksen tarkoituksena oli kilpailuttaa nämä järjestelmät ja siirtää ne mahdollisille uusille palveluntuottajille.

Veikkauksen mukaan uusi sopimus muutti Veikkauksen ja IGT:n välistä toiminta- ja hinnoittelumallia, mutta ei Lottery Core -osuuteen liittyvän yhteistyön sisältöä, teknologiaa eikä keskeisiä järjestelmäratkaisuja. Aikaisemmin IGT:n omistamaa järjestelmäkokonaisuutta on kehitetty ja ylläpidetty tunti- ja materiaalipohjaisella (T&M) laskutusmallilla. Uuden sopimuksen mukaisesti IGT kehittää järjestelmää pääosin kiinteällä kustannuksella. Lisäksi sopimusmuutoksen yhteydessä siirryttiin SaaS (Software as a Service) -palveluun, jonka myötä IGT on itsenäisesti täysin vastuussa pelijärjestelmäkokonaisuudesta ja sen tuotantopalveluista tehdyn palvelutasosopimuksen mukaisesti.

Veikkaus on hankintaoikeudellisessa arviossaan katsonut ensinnäkin, että se ei ole ollut hankintayksikkö ennen peliyhtiöiden yhdistymistä. Siten han-

28.9.2020

kintalain soveltuminen alkuperäiseen sopimukseen ja siihen tehtyihin muutoksiin on Veikkauksen mukaan epäselvää ja tulkinnanvaraista.

Toiseksi Veikkaus on katsonut, että muutosopimuksen osalta täyttyvät hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaiset suora hankinnan edellytykset. Veikkauksen mukaan kilpailutettavien osakokonaisuuksien irrottaminen järjestelmäkokonaisuudesta ja uusien osajärjestelmien integroiminen ei olisi ollut sopimuksellisesti tai teknisesti mahdollista ilman IGT:tä. Toimittajana ei siten teknisestä syytä voinut olla kukaan muu kuin käytössä olevan järjestelmän toimittaja. Sen lisäksi Lottery Coren omistusoikeudet kuuluvat IGT:lle, joten ylläpitopalveluja ei ole mahdollista hankkia muilta toimijoilta. Veikkauksen mukaan 1.1.2017 uutena rahapeliyhtiönä ja hankintayksikkönä aloittanut Veikkaus ei ole aiheuttanut itse sopimustilannetta, jossa se joutuu yksinoikeuksien suojaamiseen liittyvistä syistä hankkimaan palveluita IGT:ltä integraatioita varten.

Kolmanneksi Veikkaus on todennut, että vuonna 2018 tehdyissä muutoksissa ei ole kysymys hankintalain tarkoittamasta olennaisesta sopimusmuutoksesta vuoden 2004 sopimukseen. Muutoksella ei ole otettu käyttöön hankintalain 136 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamia ehtoja. Sopimuksesta ei ole myöskään tullut sopimuskumppanille edullisempi. Veikkauksen mukaan sopimusmuutoksella ei ole muutettu alkuperäisen sopimuksen kohdetta tai laajuutta, eikä sopimuskumppania ole korvattu uudella sopimuskumppanilla. Veikkauksen mukaan muutokset eivät ole olennaisia myöskään silloin, jos niitä verrataan vuonna 2018 voimassa olleeseen sopimukseen.

Veikkaus on todennut lisäksi, että mikäli kyseessä katsottaisiin olleen olennainen sopimusmuutos, on muutos ollut sallittu hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 ja 3 -kohtien eli lisäpalvelutarpeen ja ennakoiduttomien olosuhteiden perusteella.

Veikkaus on perustellut lisäpalvelun tarvetta toteamalla, että tehty sopimusmuutos oli välttämätön, jotta eri osakokonaisuudet saatiin irrotettua IGT-järjestelmäkokonaisuudesta. Osakokonaisuuksien kilpailutusta ei ollut mahdollista toteuttaa ilman IGT:n työtä ja myötävaikutusta. Järjestelmäkokonaisuuden uudistaminen edellytti hallittua toteutusta. Veikkauksen mukaan Lottery Core -osuuden kilpailutusta ei olisi voinut toteuttaa samaan aikaan kuin Non Core -järjestelmien ja infran uudistus toteutetaan. Lottery Core -järjestelmällä arvioitiin olevan elinikää vielä useamman vuoden verran, kun taas vedonlyönti, eBingo, eArvat ja myyntipäätteet olivat tulossa tiensä päähän. Veikkaus on todennut, että kaiken kattavan keskuspelijärjestelmän aika oli ohi, ja kokonaisuutta piti muuttaa monitoimittajaympäristöksi.

Veikkaus on selvityksessään esittänyt, että jos Lottery Core -järjestelmä olisi uudistettu ensin, olisi uuteen järjestelmään tullut rakentaa kaikkia vanhoja Non Core -järjestelmiä sekä niiden valvonnan järjestelmiä koskevat ra-

28.9.2020

japinnat sekä tuki myyntipäätteille. Samat rajapinnat olisi tullut rakentaa uudelleen, kun Non Core -järjestelmät vaihdettaisiin uusiin, mahdollisten uusien toimittajien tuottamiin järjestelmiin. Tästä olisi aiheutunut lisätyötä ja -kustannuksia. Veikkauksen mukaan tilanne olisi ollut vastaava, jos järjestelmät olisi kilpailutettu yhtä aikaa. Non Core -järjestelmien uusiminen voimassa olleen sopimuksen pohjalta olisi Veikkauksen mukaan puolestaan tarkoittanut muun muassa minimiostovelvoitteiden säilymistä, palveluiden saatavuuden vaikeutumista ja tuotannollisten riskien kasvamista. Lisäksi yhtiön maksettavaksi tulevat kustannukset olisivat nousseet merkittävästi.

Veikkauksen oman karkean arvion mukaan kustannukset olisivat vaihtoehtoisessa toimintamallissa olleet 25–30 prosenttia suuremmat kuin mallissa, jossa Non Core -järjestelmät uudistetaan ensin. Lisäksi Lottery Coren ja Non Core -järjestelmien yhtäaikainen kilpailutus olisi toimittajavaihdokseen kestänyt vähintään kahdeksan vuotta. Veikkaus on todennut, että nopeimmillaankin hallittu kilpailuttaminen ja järjestelmien käyttöönotto veisi vähintään kuusi vuotta. Veikkaus on edelleen todennut, että Lottery Core kilpailutetaan näillä näkymin kahdeksan vuoden sopimuskauden puitteissa ja kilpailutusprosessi lähtisi liikkeelle vuonna 2024. Uudella sopimuksella Veikkaus varmisti IGT:n resurssit ja palvelutason sekä kustannusten enustettavuuden tuleville vuosille.

Veikkaus on ennakoimattomien olosuhteiden osalta viitannut arpajaislain muutokseen ja todennut, että toteutettu peliyhtiöiden yhdistyminen ja sen aikataulu ovat vaikuttaneet järjestelmä uudistukseen ja siihen liittyviin mahdollisuuksiin valmistella, kilpailuttaa, päättää ja toteuttaa järjestelmämuutoksia.

Lisäksi Veikkaus on todennut, että sopimusmuutos täyttää hankintalain 136 §:n 3 momentissa asetetun edellytyksen, jonka mukaan lainkohdan 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo ei saa olla enempää kuin 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta.

### **KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta**

Asiassa on kyse siitä, onko Veikkauksen tekemä pelijärjestelmää koskeva uusi hankintasopimus tarkoittanut alkuperäisen sopimuksen muuttamista siten, että hankintayksikön menettelyä muutosten toteuttamisessa voidaan pitää julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisena.

#### Hankintalain soveltuminen

Veikkaus on selvityksessään esittänyt, että se ei ole ollut hankintayksikkö ennen rahapeliyhtiöiden yhdistymistä eli ennen 1.1.2017. Veikkauksen mukaan on epäselvää, voidaanko alkuperäistä vuoden 2004 sopimusta pitää hankintalaissa tarkoitettuna hankintasopimuksena, johon sovelletaan hankintalain 136 §:n säännöksiä hankintasopimuksen muuttamisesta.

28.9.2020

Hankintalain 173 §:n mukaan hankintalaki (1397/2016) on tullut voimaan 1.1.2017. Hankintalain 174 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti ennen lain voimaantuloa aloitettuihin lain voimaan tullessa vireillä oleviin hankintamenettelyihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Lain esitöiden mukaan hankintamenettely katsotaan aloitetuksi hankintailmoituksen julkaisemisen hetkellä. Hankinnoissa, joissa ei edellytetä hankintailmoituksen julkaisemista, hankinta katsotaan aloitetuksi hetkellä, jona tarjouspyyntö tai neuvottelukutsu lähetetään taikka neuvottelut toimittajien kanssa aloitetaan.<sup>1</sup>

Markkinaoikeus on ratkaisukäytännössään todennut, että hankintalain voimaantulosäännös ei sisällä erillistä säännöstä hankinnoista, jotka olisi tullut kilpailuttaa julkaisemalla hankintailmoitus, mutta joista ei ole julkaistu tällaista ilmoitusta. Markkinaoikeus on kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöön viitaten todennut, että sovellettavat säännökset ovat lähtökohtaisesti ne, jotka ovat voimassa sillä hetkellä, jolloin hankintaviranomainen valitsee noudatettavan menettelytyypin ja päättää lopullisesti siitä, onko se velvollinen järjestämään kilpailun ennen julkisen hankintasopimuksen antamista.<sup>2</sup> EUT:n oikeuskäytännön mukaan sillä seikalla, että alkuperäinen sopimus olisi tehty ennen kuin unioni oli antanut kyseistä asiaa koskevia oikeussääntöjä, ei olisi tämän kannalta merkitystä.<sup>3</sup> EUT:n oikeuskäytännössä on todettu myös, että mikäli hankintaviranomaisena toiminut valtio on tehnyt sopimuksen ennen sen liittymistä Euroopan Unioniin, sovelletaan tällaiseen sopimukseen asiaa koskevia yhteisön sääntöjä valtion liittymispäivästä lähtien.<sup>4</sup>

Veikkauksen hallitus on 12.6.2018 tehnyt päätöksen siitä, että voimassa olevaa sopimusta IGT:n kanssa muutetaan. Näin ollen Veikkaus on 12.6.2018 valinnut noudatettavan menettelytyypin ja lopullisesti päättänyt siitä, että se ei kilpailuta hankintaa hankintalain mukaisesti vaan toteuttaa hankinnan sopimusmuutoksena. Arvioitaessa 29.9.2018 allekirjoitetulla uudella sopimuksella ilman kilpailuttamista toteutettujen sopimusmuutosten hankintasäännösten mukaisuutta on siten sovellettava 1.1.2017 voimaan tulleita hankintalain säännöksiä.

Veikkaus on itse katsonut olevansa hankintayksikkö 1.1.2017 lähtien. KKV:n arvion mukaan Veikkaus on ollut hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö, kun se on tehnyt muutoksia vuonna 2018 voimassa olevan sopimuksen sisältöön.

EUT on oikeuskäytännössään useassa eri tapauksessa käsitellyt hankintasopimuksen muuttamista sopimuksen voimassaoloaikana. Oikeuskäytän-

<sup>1</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskeväksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 248.

<sup>2</sup> Esim. MAO:65/19, 12.2.2019 ja MAO:324/19, 3.7.2019.

<sup>3</sup> Asia C 526/17, Euroopan komissio v. Italian tasavalta, tuomio 18.9.2019, kohta 60.

<sup>4</sup> Asia C-454/06, presstext Nachrichtenagentur, tuomio 19.6.2008, kohta 28. Kyseisessä ratkaisussa analysoitiin nimenomaan sopimuksen muuttamista koskevia seikkoja.

28.9.2020

nöstä ilmenevät periaatteet on olennaisilta osin sisällytetty hankintadirektiiviin<sup>5</sup> sekä 1.1.2017 voimaan tulleeseen hankintalakiin. Hankintalaissa sopimusten muuttamisesta sopimuskauden aikana on säädetty 136 §:ssä.

KKV toteaa, että hankintalain säännöksiä, mukaan lukien hankintalain 136 §:n mukainen sopimusmuutossäätely, sovelletaan kyseessä olevassa tapauksessa uuteen sopimukseen riippumatta siitä, onko Veikkaus ollut hankintayksikkö silloin, kun alkuperäinen sopimus on tehty.

#### Sopimusmuutosten olennaisuuden arviointi

Veikkauksen selvityksen mukaan alkuperäiseen vuoden 2004 sopimukseen on tehty erilaisia muutoksia seitsemän kertaa ennen vuoden 2018 uutta sopimusta. Aiemmillä muutoksilla on muun muassa muokattu sopimuskokonaisuuden sisältöä ja laajuutta lisäämällä ja poistamalla siitä eri osioita, tarkennettu toimintamalleja sekä muutettu minimiresurssitasoja ja hinnoittelua. Lisäksi sopimuksen voimassaoloaikaa on jatkettu kahdesti, joista viimeimpänä vuonna 2012 sovittiin sopimuskauden jatkuvan määräaikaisena 30.11.2018 asti. Tämän jälkeen sopimus olisi jatkunut toistaiseksi voimassa olevana 12 kuukauden jaksoissa, ellei jompikumpi sopijapuoli olisi kirjallisesti irtisanonut sopimusta.

Vuoden 2018 uudella sopimuksella tehtiin useita eri muutoksia sopimuskokonaisuuteen. Merkittävimpinä muutoksina järjestelmäpalvelun toimintamallia muutettiin siirtymällä SaaS (Software as a Service) -toiminta- ja hinnoittelumalliin. Muutoksen seurauksena vastuu ohjelmiston ylläpidosta siirtyi täysin IGT:lle. Hinnoittelua muutettiin vaihtamalla aikaisempi tunti- ja materiaaliperusteinen laskutus pääosin kiinteähintaiseen palveluun. Uuden sopimuksen mukaan Veikkaus maksaa kiinteät vuosipalkkiot lisenssin käytöstä sekä tietyistä sopimuksessa määritellyistä palveluista. Lisäksi IGT laskuttaa joistakin töistä erikseen tuntiperusteisesti. Uudessa sopimuksessa sopimuksen voimassaoloaikaa muutettiin siten, että sopimuskausi jatkuu kahdeksan vuotta määräaikaisena ja sen lisäksi sopimukseen lisättiin kolme neljän vuoden optiokautta (8v+4v+4v+4v).

Hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaan hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tai kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E mukaisissa palveluhankinnoissa taikka käyttöoikeussopimuksissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman lain mukaista uutta hankintamenettelyä. Olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos:

1) muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia;

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU.



28.9.2020

- 2) sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty;
- 3) muutos laajentaa sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti;
- 4) sopimuskumppani, jonka kanssa hankintayksikkö on alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella sopimuskumppanilla.

Hankintadirektiivin 72 artiklan 4 kohdan mukaan hankintasopimukseen tai puitejärjestelyyn sen voimassaoloaikana tehtyä muutosta pidetään merkittävänä muutoksena, jos hankintasopimus tai puitejärjestely on sen seurauksena luonteeltaan huomattavasti erilainen alun perin tehtyyn sopimukseen verrattuna. Hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleen 107 mukaan uusi hankintamenettely vaaditaan, kun tehdään olennaisia muutoksia alkuperäiseen hankintasopimukseen, erityisesti sopimuspuolten keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaan ja sisältöön, teollis- ja tekijänoikeuksien jakaminen mukaan luettuna. Tällaiset muutokset osoittavat sopimuspuolten aikovan neuvotella hankintasopimuksen keskeiset ehdot tai edellytykset uudelleen. Näin on erityisesti silloin, kun muutetut edellytykset olisivat vaikuttaneet alkuperäisen menettelyn tulokseen.

Käsillä olevassa tapauksessa Veikkaus ja IGT muuttivat palvelun tuottamisen toimintamallia. Aiempi tunti- ja materiaaliperusteinen toimintamalli vaihdettiin SaaS-malliin, jonka vaikutuksena IGT on täysin vastuussa toimitetusta pelijärjestelmäkokonaisuudesta ja sen tuotantopalveluista. Uudessa toimintamallissa IGT vastaa järjestelmän ylläpidon edellyttämästä päivityksestä ja järjestelmän kehittämisestä itsenäisesti sen sijaan, että Veikkaus aiempaan tapaan ohjaisi kehitys- ja ylläpitosuunnittelua. Siten Veikkauksen omaa työtä infrastruktuurin hallinnasta ja kehittämisestä, ylläpitotehtävistä sekä arkkitehtuurin kehittämisestä jää pois. Veikkaus myi myös palvelun toimittamiseen käytetyt laitteet palveluntuottajalle. SaaS-malliin siirtymisen ohella veloitusperusteita muutettiin siten, että aiempi tuntipohjaiseen laskutukseen perustuva palvelu muutettiin pääosin kiinteähintaiseksi palveluksi. Samalla Veikkauksen minimiostovelvoitteet poistuivat.

KKV:n arvion mukaan uudessa sopimuksessa pelijärjestelmän toimitustapa poikkeaa toteutukseltaan huomattavasti aiemmasta mallista. Toimintamallin vaihtaminen muutti olennaisesti vastuiden jakautumista järjestelmän kehittämisessä ja ylläpidossa. Lisäksi toimintamallin muutos johti veloitusperusteiden muuttumiseen. KKV:n arvion mukaan palvelun tuottamisen toimintamallin muutos muutti hankintalain esitöissä ja hankintadirektiivin johdanto-osassa tarkoitettulla tavalla palveluhankinnan tyyppiä sekä sopimuspuolten keskinäisiä vastuita ja velvollisuuksia. KKV:n näkemyksen mukaan palvelun tuottamisen toimintamalliin tehty muutos on ollut hankintalainsäädännössä tarkoitettulla tavalla olennainen. Mikäli hankitun palvelun sisältöä ja tuottamistapaa koskevat ehdot olisivat jo alkuperäisessä hankintamenettelyssä olleet vastaavat kuin uudessa hankintasopimuksessa, olisi ollut mah-



28.9.2020

dollista, että hankintamenettelyyn olisi voinut tulla lisää osallistujia tai että muu kuin alun perin hyväksytyt tarjous olisi tullut hyväksytyksi.

SaaS-toimintamalliin siirtymisen ohella uudella sopimuksella on muutettu palvelun hinnoittelua. Aiemmin tunti- ja materiaaliperusteiseen laskutukseen perustunut sopimus muutettiin pääosin kiinteähintaiseksi palveluksi. Veikkaus on katsonut, että muutos on Veikkaukselle taloudellisesti edullisempi. Veikkauksen mukaan IGT:n toimittaman järjestelmän kehittämiskulut ovat vuosittain laskeneet, mutta ylläpitokulut ovat pysyneet suhteellisen tasaisina. Veikkaus on myös todennut, että uudessa sopimuksessa IGT:n palvelut kohdistuvat pääosin järjestelmäkokonaisuuden ylläpitoa koskeviin palveluihin kehitystyön sijaan. KKV toteaa, että hinnoittelumuutoksen edullisuus ei ole yksiselitteistä, sillä samaan aikaan myös esimerkiksi vastuunjako on muutettu sekä kehitystyötä ja siihen tarvittavaa työpanosta vähennetty puolin ja toisin. Veikkauksen antaman selvityksen mukaan IGT:lle kokonaisuudessaan maksettava vuosikorvaus pienenee jonkin verran uuden hinnoittelumallin myötä, mutta samaan aikaan palvelutoimittajan vastuulta esimerkiksi poistetaan Non Core -palveluita ja Lottery Coren kehitystyöhön tarvitaan aiempaa vähemmän palvelutuottajan resursseja. KKV:n arvion mukaan on mahdollista, että uuteen sopimukseen otetut ehdot hinnoittelusta olisivat voineet houkuttaa tarjouskilpailuun mukaan lisää sellaisia tarjoajia, jotka ovat nyt jättäytyneet tarjouskilpailusta pois tai mahdollistaneet jonkun muun kuin alun perin hyväksytyt tarjouksen hyväksymisen. Hinnoittelua koskeva muutos on näin ollen ollut olennainen.

Veikkaus ja IGT ovat sopimusmuutoksella jatkaneet sopimuskautta kahdeksan vuoden määräajalla ja sen jälkeisillä kolmella neljän vuoden optiolla sen sijaan, että sopimus olisi jatkunut toistaiseksi voimassa olevana. KKV toteaa, että kyseisessä tapauksessa ei ole selviä viitteitä siitä, että Veikkaus olisi aikonut irtisanoa voimassa olleen, toistaiseksi voimassa olevaksi muuttuvan sopimuksen lähivuosina.<sup>6</sup> KKV:n näkemyksen mukaan kahdeksan vuoden määräaikainen ja pääosin kiinteähintaiseksi muuttunut sopimuksen jatkokausi on kuitenkin toimittajalle edullisempi sopimusehto verrattuna siihen, että sopimus olisi vuosittain irtisanottavissa. Pitkä määräaikaisuus sementoi sopimussuhdetta ja helpottaa ennakointia poistamalla toimittajalta epävarmuuden asiakassuhteen jatkumisen ja sitä kautta syntyvän myynnin osalta. Veikkauksen mukaan kilpailutus on vaativa ja kestäisi useita vuosia. KKV katsoo, että vaikka kilpailutus olisikin vaativa, voidaan sovittu jatkokauden pituutta (8v+4v+4v+4v) pitää merkittävänä aikana ver-

<sup>6</sup> Ks. Asia C-454/06, pressetext Nachrichtenagentur, tuomio 19.6.2008, kohdat 72–80. Muutosta, jolla sovittiin kolmen vuoden irtisanomiskiellosta toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen voimassaoloaikana, ei pidetty alkuperäisen sopimuksen olennaisena muutoksena. Kyseisessä tapauksessa ei ollut viitteitä siitä, että hankintaviranomaisella olisi ollut todellinen aikomus päättää voimassa oleva sopimus ja kilpailuttaa sopimus uudestaan, mikäli kyseistä irtisanomislauseketta ei olisi ollut. Kolmea vuotta ei pidetty myöskään kohtuuttoman pitkänä aikana verrattuna uuden kilpailuttamisen edellyttämään aikaan. Irtisanomiskieltoausekkeeseen ei katsottu sisältyvän vaaraa kilpailun vääristymisestä mahdollisten uusien tarjoajien vahingoksi, ellei ehtoa järjestelmällisesti sisällytetä sopimukseen uudestaan.

28.9.2020

rattuna uuden kilpailutuksen edellyttämään aikaan. KKV:n näkemyksen mukaan toistaiseksi voimassa olevaksi muuttuvan sopimuksen päivittäminen kahdeksan vuoden määräaikaiseksi sopimukseksi on muutos, joka tekee sopimuksesta sopimuskumppanille taloudellisesti edullisemmän sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa ei ollut määritetty. Tehty muutos on siten ollut olennainen.

KKV katsoo, että tehdyt muutokset palvelun toteutustavassa ja sisällössä, hinnoittelussa sekä sopimuskauden pituudessa ovat ominaispiirteiltään olennaisesti erilaisia kuin alkuperäisen sopimuksen määräykset ja ne ovat omiaan osoittamaan osapuolten tahtoneen neuvotella uudestaan kyseisen sopimuksen keskeiset ehdot. Edellä mainituin perustein KKV katsoo, että hankintasopimukseen tehdyt muutokset ovat kokonaisuutena arvioituna olleet hankintalainsäädännön tarkoittamalla tavalla olennaisia. Asiassa on arvioitava, onko sopimusmuutoksiin kuitenkin sovellettava jotakin mainitun pykälän 2 momentin poikkeussäännöstä.

#### Olennaisten sopimusmuutosten poikkeusperusteiden arviointi

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintasopimukseen voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa lisätöitä tai -palveluja taikka ylimääräisiä tavarantoimituksia, jotka eivät sisältyneet alkuperäiseen sopimukseen, ja jos sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä ja aiheuttaisi merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle.

Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 108 perustelukappaleeseen, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat joutua tilanteisiin, joissa tarvitaan lisää rakennusurakoita, tavaroita tai palveluja. Tällaisissa tapauksissa alkuperäisen hankintasopimuksen muuttaminen ilman uutta hankintamenettelyä voi olla perusteltua erityisesti, jos lisäsuoritukset on tarkoitus toteuttaa joko jo sovittujen palvelujen, tavaroiden tai asennusten osittaisena korvaamisena tai lisäyksenä, kun suorittajan vaihto edellyttäisi sitä, että hankintaviranomainen hankkii materiaaleja, urakoita tai palveluja, joilla on erilaiset tekniset ominaisuudet, mistä voi aiheutua yhteensopimattomuutta tai kohtuuttomia teknisiä vaikeuksia toiminnan ja huollon osalta.<sup>7</sup>

Markkinaoikeus on tapauskäytännössään katsonut, että käytössä olevan toiminnanohjausjärjestelmän laajentaminen erillisellä optimointitoiminnallisuuden lisäämisellä oli mahdollista hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti teknisistä ja taloudellisista syistä. Kyseisessä tapauksessa valitulla palveluntuottajalla oli päätösvalta sen suhteen, kuka sai pääsyn olemassa olevan toiminnanohjausjärjestelmän rajapintoihin. Lisäksi toiminnanohjausjärjestelmän sekä optimointitoiminnallisuuden hankinta yhdessä

<sup>7</sup> HE 108/2016 vp, s. 228.

28.9.2020

olisi ylittänyt kustannuksiltaan merkittävästi pelkän laajennusosan hankinnan. Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan sopimuskumppanin vaihtaminen olisi aiheuttanut merkittävää haittaa ja kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle.<sup>8</sup>

Arvioitavana olevassa tapauksessa Veikkaus on jatkanut koko ohjelmistoratkaisua koskevan sopimuksen voimassaoloaikaa määräaikaisella sopimuskaudella sen sijaan, että aiempi sopimus olisi jatkunut toistaiseksi voimassa olevana. Samalla uudessa sopimuksessa on muutettu palveluhankinnan keskeisiä ehtoja, kuten toiminta- ja hinnoittelumallia. KKV toteaa, että nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole kyse hankintalain esitöissä ja hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleessa mainitusta tilanteesta, jossa hankitaan lisäsuorituksia jo sovitun palvelun osittaisena korvaamisena tai lisäyksenä. Kyse ei ole siten esimerkiksi oikeuskäytännössä esiintyneestä tilanteesta, jossa olemassa olevaa järjestelmää laajennetaan uutta toiminnallisuutta koskevalla lisäosalla. KKV:n näkemyksen mukaan nyt arvioitavana olevassa tapauksessa on kyse hankittavan palvelun uudelleenjärjestelystä ja tehdyt sopimusmuutokset kohdistuvat hankinnan kohteeseen kokonaisuudessaan sekä hankinnan keskeisiin sopimusehtoihin, eikä niihin voida soveltaa hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua lisätöiden tai -palveluiden oikeuttamisperustetta.

Vaikka katsottaisiin, että koko olemassa olevan järjestelmän siirtäminen SaaS-palveluksi itsessään olisi hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 mukaisesti lisäpalvelua, ei KKV:n näkemyksen mukaan voimassa olleeseen sopimukseen tehtyjä hinnoittelurakenteen ja voimassaoloajan olennaisia muutoksia voida perustella lisäpalvelua koskevalla poikkeuksella. Hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 mukaan hankintasopimukseen voidaan tehdä muutos, jos sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa alkuperäiseen sopimukseen sisällyttämättömiä lisäpalveluja, ja jos sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä. Veikkaus on esittänyt, että palveluiden osto IGT:ltä oli tarpeen, jotta sopimuskokonaisuutta voitiin pilkkoa ja uudistaa hallitusti. Veikkaus on lisäksi todennut, että nopeimmillaankin hallittu kilpailuttaminen ja järjestelmien käyttöönotto veisi vähintään kuusi vuotta. Nyt arvioitavana olevassa tapauksessa Veikkaus ja IGT ovat toimintamallia koskevan muutoksen yhteydessä sopineet yhteensä 20 vuoden sopimuskaudesta optiokaudet mukaan luettuna.

KKV:n arvion mukaan erityisesti sopimuksen voimassaoloaikaan tehty muutos on ollut liian laaja lainkohdan tavoitteisiin ja Veikkauksen esittämään tarpeeseen nähden. KKV toteaa, että vaikka SaaS-palveluun siirtyminen katsottaisiin lisäpalveluksi, jota IGT:n on tarpeen suorittaa järjestelmäkokonaisuuden hallittua uudistamista varten, ei Veikkauksella ole ollut lainkohdassa tarkoitettuja taloudellisia tai teknisiä perusteita tehdä lisäpalveluista palvelutoimittajan kanssa 20 vuoden sopimusta. Viraston arvion mukaan lainkohdan mukaisia perusteita ei ole ollut myöskään hinnoittelura-

---

<sup>8</sup> MAO:399/19, 16.9.2019.

28.9.2020

kenteen merkittävälle muutokselle. Näin ollen KKV katsoo, että Veikkaus ei voi lainkohdan mukaiseen lisäpalvelutarpeeseen vedoten perustella sopimuskokonaisuuteen ja sopimuksen keskeisiin ehtoihin tehtyjä olennaisia muutoksia. KKV katsoo, että hankintayksikön mahdollinen tarve uudistaa järjestelmäkokonaisuutta hallitusti sekä siirtyä uuteen toimintamalliin palvelutuotannon osalta ei ole muodostanut perustetta muuttaa voimassa ollutta sopimusta siinä laajuudessa kuin nyt on tehty.

KKV:n arvion mukaan hankintasopimukseen tehdyissä perustavanlaatuisissa muutoksissa ei ole kyse lainkohdassa tarkoitetuista lisätöistä- tai palveluista. Vaikka SaaS-palveluun siirtymisen katsottaisiin lisäpalveluksi, on toimintamalliin siirtymisen ohella tehty koko sopimukseen vaikuttavia olennaisia muutoksia, jotka ovat olleet liian laajoja lainkohdan sallimaan tarpeeseen nähden. KKV:n näkemyksen mukaan tehdyt muutokset eivät olleet sallittuja hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla. Koska tehdyt muutokset eivät KKV:n mukaan ole ainakaan kaikilta osin lainkohdassa tarkoitettuja lisätöitä tai -palveluita, ei asiassa ole myöskään tarpeen arvioida lainkohdan mukaisia muita edellytyksiä.

Hankintalain 136 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan muutos on mahdollinen myös, jos muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen.

Lain esitöiden mukaan ennalta arvaamattomien olosuhteiden käsite viittaa olosuhteisiin, joita hankintaviranomainen ei olisi voinut ennakoida alkuperäisen hankintasopimuksen tekemisen asiaankuuluvan huolellisesta valmistelusta huolimatta, ottaen huomioon hankintaviranomaisen käytettävissä olevat keinot, hankkeen luonne ja ominaisuudet, alan hyvät toimintatavat sekä tarve varmistaa, että voimavarat, joita käytetään valmisteltaessa hankintasopimuksen tekoa, ovat asianmukaisessa suhteessa hankintasopimuksen ennakoitavissa olevaan arvoon. Tätä ei voida kuitenkaan soveltaa tapauksissa, joissa muutos muuttaa koko hankinnan luonteen esimerkiksi siten, että hankittavat rakennusurakat, tavarat tai palvelut korvataan jollakin muulla tai hankintatyyppiä muutetaan perusteellisesti, koska tällaisessa tilanteessa muutoksen voidaan olettaa vaikuttavan tulokseen.<sup>9</sup>

KKV katsoo, että Veikkaus ei ole sinänsä voinut alkuperäistä hankintasopimusta tehdessään ennakoida yli 10 vuoden kuluttua tapahtuvaa arpajaislain muutosta ja rahapeliyhtiöiden yhdistymistä. KKV:n näkemyksen mukaan nyt toteutettujen muutosten tarve ei kuitenkaan ole johtunut yhdistymisestä johtuneista olosuhteista. Veikkaus on todennut, että tehdyn muutoksen tavoitteena oli erityisesti toimittajariippuvuuden vähentäminen sekä kustannusten ennustettavuuden parantaminen. KKV:n käsityksen mukaan peliyhtiöiden yhdistyminen ei ole vaikuttanut toimittajariippuvuuden syntymiseen, vaan riippuvuus on syntynyt Veikkauksen omien toimien seurauk-

---

<sup>9</sup> HE 108/2016 vp, s. 227.

28.9.2020

senä jo ennen yhdistymistä. KKV katsoo, että Veikkauksella ei ole ollut hankintalain 136 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaista perustetta tehdä sopimukseen olennaisia muutoksia.

Hankintalain 136 §:n 3 momentin mukaan pykälän 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta. KKV katsoo, että hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtien edellytykset eivät täyty, joten tapauksessa ei ole tarpeen arvioida tehdyn muutoksen arvoa.

Hankintalain 58 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisesti hankintayksikkö on velvollinen julkaisemaan hankintasopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen muutoksia koskevan ilmoituksen 136 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetusta muutoksesta. Veikkaus ei ole tehnyt ilmoitusta hankintasopimuksen muuttamisesta, vaikka se on katsonut, että kyseiset poikkeusperusteet soveltuvat tapaukseen. KKV kiinnittää huomiota siihen, että Veikkaus on näin toimimalla laiminlyönyt hankintalaissa sille asetetun ilmoitusvelvollisuuden.

KKV toteaa, että erityisesti pitkään voimassa olevien sopimusten kohdalla hankintayksiköillä voi olla tarve mukauttaa sopimusten sisältöä niiden voimassaoloaikana. Hankintalain 136 §:n 2 momentin perusteella hankintasopimukseen voidaan tehdä myös olennaisia muutoksia. KKV katsoo kuitenkin, että nyt käsiteltävänä olevaan tapaukseen ei sovellu mikään kyseisen lainkohdan mukainen poikkeamisperuste.

#### Suorahankintaperusteiden soveltuminen

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos teknisestä tai yksioikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttaminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleeseen, jonka mukaan kilpailun puutteen johtuessa teknisistä syistä nämä syyt olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön olisi esimerkiksi osoitettava, että muun toimittajan on teknisesti lähes mahdotonta saavuttaa vaadittu suoritustaso tai että on tarpeen käyttää erityistä tietotaitoa, välineitä tai keinoja, joita ainoastaan yhdellä toimittajalla on käytettävissään. Tekniset syyt voivat aiheutua myös erityisistä yhteentoimivuusvaatimuksista, joiden on täytyttävä, jotta varmistettaisiin rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen yhteentoimivuus.

Lain esitöiden mukaan yksioikeuden suojaamisen vuoksi suorahankinta olisi mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hankintaa ei voida kilpailuttaa ainoan mahdollisen toimittajan suojattujen immateriaalioikeuksien vuoksi.

28.9.2020

Säännöksen käyttötilanteiden tulisi olla perusteltuja. Hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleen mukaan kyseessä tulee olla objektiivinen yksinoikeus siten, että hankintayksikkö ei ole itse saanut aikaan yksinoikeutta. Säännöksen tarkoituksena syynä ei voisi siten olla esimerkiksi hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan tietyille palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen taikka hankintojen puutteellisesta suunnittelusta aiheutuvat tilanteet, jollainen voisi olla kysymyksessä muun muassa hankintatarpeen tultua vajavaisesti kartoitetuksi etukäteen. Suorahankintaa käyttävien hankintayksiköiden olisi perusteltava, miksi ne eivät voi käyttää vaihtoehtoja, vastaavia tai korvaavia tuotteita tai ratkaisuja. Suorahankintaperustetta ei saisi käyttää, jos kilpailun puuttuminen johtuu hankinnan ehtojen keinotekoisesta ja hankinnan tarpeisiin nähden perusteettomasta määrittelystä.<sup>10</sup>

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että teknisestä tai yksinoikeuteen liittyvästä syystä suorahankintana toteutetun hankinnan näyttövelvollisuus suorahankinnan edellytysten toteutumisesta kuuluu hankintayksikölle. Suorahankinta teknisestä syystä edellyttää, että hankintayksikkö selvittää riittävän laajasti, ettei markkinoilla ole muita toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi.<sup>11</sup>

Veikkaus on antamassaan selvityksessä todennut, että arvontapelejä koskevien pelijärjestelmien toimittajamarkkinat ovat globaalisti erittäin suppeat. Veikkauksen mukaan toimittajia on käytännössä vain kolme. Veikkaus on todennut lisäksi, että kukaan muu toimittaja ei olisi IGT:n omistamien immateriaalioikeuksien vuoksi voinut ylläpitää olemassa olevaa järjestelmää tai tehdä siihen mitään muutoksia. IGT:n järjestelmässä ei ollut myöskään sellaisia ulkoisia rajapintoja, joita kolmannet osapuolet olisivat voineet hyödyntää. Pidemmillä aikajänteellä Lottery Core -järjestelmä on Veikkauksen mukaan mahdollista korvata toisen toimittajan ratkaisulla. Toimittajavaihdoksen toteutus edellyttää kuitenkin hallittua ja pitkäjänteistä toteutusta. Veikkaus on lisäksi todennut, että peliyhtiöiden integraatiovaiheessa se kävi epävirallisia keskusteluja erään toisen järjestelmätoimittajan kanssa. Lisäksi Veikkaus tutustui myös IGT:n seuraavan sukupolven pelijärjestelmään. Veikkaus päätyi kuitenkin siihen, että sen tuli purkaa nykyinen järjestelmäkokonaisuus ja kriittiset riippuvuudet hallitusti voidakseen edetä kilpailutuksissa ja saavuttaakseen yhtiön strategiaa tukevan vision kokonaisarkkitehtuurista.

Arvioitavana olevassa tapauksessa Veikkaus on tehnyt IGT:n kanssa sopimuksen pelijärjestelmän hankkimisesta uuden toimintamallin mukaisesti SaaS-palveluna. KKV katsoo, että hankinnassa ei ole kyse pelkästään ylläpitopalveluista alkuperäiseen järjestelmään, vaan koko keskuspelijärjestelmän ja siihen liittyvien palveluiden hankinnasta uuden toimintamallin mukaisesti.

<sup>10</sup> HE 108/2016 vp, s. 134.

<sup>11</sup> Ks. esim. MAO:162/10, 8.4.1010 ja MAO:322/20, 29.6.2020.



28.9.2020

Veikkaus on todennut, että IGT omistaa sille räätälöidyn järjestelmän immateriaalioikeudet. Veikkauksen mukaan IGT ei ole kuitenkaan ainoa markkinoilla oleva toimittaja, joka pystyy toimittamaan Veikkaukselle sen tarpeisiin sopivan pelijärjestelmän ja järjestelmän ylläpitoon liittyvät palvelut. KKV:n arvion mukaan Veikkaus ei ole sopimuksellisesti tai muuten antanut IGT:lle yksinoikeutta palveluiden tuottamiseen. Näin ollen kyse ei voi olla lainkohdassa tarkoitettusta yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä perusteesta. Veikkaus ei ole myöskään osoittanut, että muun toimittajan olisi teknisesti lähes mahdotonta saavuttaa vaadittu suoritustaso tai että olisi tarpeen käyttää erityistä tietotaitoa, välineitä tai keinoja, joita ainoastaan yhdellä toimittajalla on käytettävissään. KKV katsoo, että kyseessä ei ole tilanne, jossa myöskään teknisestä syystä johtuen vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.

Koska suoramarkinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, on sen käyttöedellytyksiä tulkittava suppeasti.<sup>12</sup> KKV katsoo, että tehdylle hankinnalle ei ole tekniseen syyhyn tai yksinoikeuteen liittyvää suoramarkintaperustetta.

Asiassa ei ole tullut esiin myöskään seikkoja, joiden perusteella jokin muu laissa mainittu suoramarkintaperuste soveltuisi tapaukseen.

## Johtopäätös

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan hankintayksikkö on toiminut hankinnassaan hankintalainsäädännön vastaisesti, kun se on muuttanut hankintasopimusta olennaisesti järjestämättä uutta tarjouskilpailua. KKV:n arvion mukaan hankintayksiköllä ei ole ollut olennaisille muutoksille hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaista poikkeusperustetta. Hankintayksiköllä ei ole ollut hankinnalle myöskään hankintalain 40 §:ssä tarkoitettua suoramarkintaperustetta.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää Veikkauksen huomiota hankintasopimuksen muuttamista koskeviin oikeusohjeisiin, erityisesti hankintalain 136 §:ään, sekä hankintalain 40 §:n suoramarkintaperusteisiin. Lisäksi KKV kiinnittää hankintayksikön huomiota siihen, että sen olisi tullut julkaista hankintalain 58 §:n 1 momentin 9 kohdan mukainen hankintasopimuksen muutoksia koskeva ilmoitus, kun se on arvioinut, että kyse olisi hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettusta muutoksesta.

## Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 3 §, 26 §, 40 §, 58 §, 136 §, 139 §, 173 §, 174 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

<sup>12</sup> HE 108/2016 vp, s. 133.



28.9.2020

## Muutoksenhaku

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 164 §:n perusteella tähän Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lisätietoja asiasta antaa erityisasiantuntija Elisa Aalto, puhelin 029 505 3683, sähköposti [etunimi.sukunimi@kkv.fi](mailto:etunimi.sukunimi@kkv.fi).

Pääjohtaja Kirsi Leivo

Erytyisasiantuntija Elisa Aalto

Jakelu

Veikkaus Oy