

4.3.2025

Asia

Hankintojen valvonta: VR-Yhtymä Oyj:n pilvipalveluhankinnat

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa VR-Yhtymä Oyj:lle huomautuksen erityisalojen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 9.1.2024 pyytänyt asiassa selvitystä VR-Yhtymä Oyj:ltä, joka on toimittanut vastauksensa 23.1.2024. Virasto on 20.2.2024 ja 14.10.2024 pyytänyt VR:ltä lisäselvitystä, jonka VR on toimittanut 4.3.2024 ja 1.11.2024.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016, jatkossa "erityisalojen hankintalaki") annetun lain 127 §:n mukaan hankintojen valvontaan ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan sovelletaan, mitä hankintalain 15 luvussa säädetään.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä 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

4.3.2025

koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suoraan hankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

Asiaselostus

VR-Yhtymä Oyj (jäljempänä myös "VR" ja "hankintayksikkö") ja Nordcloud Oy ovat 24.3.2023 allekirjoittaneet pilvipalveluita koskevan sopimuksen. Sopimus on sisältänyt seuraavat kuusi palvelukokonaisuutta: Service Module 1 - Cloud Center of Excellence; Service Module 2 - Core Managed Capacity Services; Service Module 3 - Managed FinOps; Service Module 4 - Managed Cloud Environment; Service Module 5 - Application Management sekä Service Module 6 - AWS Premium Support. Sopimuksen mukaan sopimuskausi on aikavälillä *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-perusteella]*.

Palvelukokonaisuuksien yhteenlaskettu toteutunut arvo on aikavälillä 1.4.2023 – 31.12.2023 ollut *[tarkka arvo poistettu, tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo ylittää 3 miljoonaa euroa]* euroa (alv 0 %). Palvelukokonaisuuden 2 arvo on ollut *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo ylittää soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa ja palvelukokonaisuuden 6 arvo *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo alittaa soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa. Palvelukokonaisuuksien 1, 3, 4 ja 5 toteutuneet arvot ovat aikavälillä 1.4.2023 – 30.9.2024 olleet *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo ylittää soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa, *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo alittaa soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa, *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo ylittää soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa ja *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo alittaa soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa (alv 0 %).

Hankinnoista ei ole julkaistu erityisalojen hankintalain mukaista hankintailmoitusta taikka muuta ilmoitusta julkisten hankintojen ilmoituskanava Hilmassa (www.hankintailmoitukset.fi).

VR-Yhtymä Oyj:n selvitys

VR:n antaman selvityksen mukaan VR ja Nordcloud Oy ovat 24.3.2023 tehneet sopimuksen, joka sisältää useita eri palvelukokonaisuuksia. Palvelukokonaisuus 2 on ollut pilvipalvelua koskeva hankinta. Muut sopimuksen sisältämät hankintakokonaisuudet ovat olleet pilvipalveluihin liittyviä asiantuntijapalveluita.

VR:n mukaan palvelukokonaisuus 6 on pilvikapasiteetin hallintaan liittyvä palvelu ja se on ollut välttämätöntä hankkia palvelukokonaisuuden 2 eli pilvikapasiteetin hankinnan kanssa. Palvelukokonaisuudet 2 ja 6 tuottaa Amazon Web Service (AWS), joka on palveluiden ainoa mahdollinen toimittaja. Sopimuksen tekemisen perusteena on kyseisten palveluiden osalta erityisalojen hankintalain 43 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti se, että teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi

4.3.2025

toteuttaa hankinnan. Kyseisiä palveluita ei VR:n antaman selvityksen mukaan ole aiemminkaan kilpailutettu, sillä palvelun voi tuottaa vain yksi toimittaja.

VR on todennut, että sen nykyisessä IT-arkkitehtuurissa kyseistä pilvipalvelua ei ole mahdollista hankkia toiselta toimittajalta eli suoraan vastaavaa vaihtoehtoa käsillä olevalle hankinnalle ei ole. VR:n IT-arkkitehtuuri hyödyntää AWS-teknologiaa ja AWS:n infrastruktuuriin voi pilvipalvelua tuottaa ainoastaan AWS. Muun kuin AWS-pilvipalvelun hyödyntäminen edellyttäisi koko VR:n IT-arkkitehtuurin uudelleenrakentamista. Tällaisen teknologiavaihdoksen toteuttaminen vaatisi mittavia muutoksia ja olisi aivan eri mittaluokan hankinta kuin nyt kyseessä oleva hankinta. Teknologiavaihdos johtaisi siihen, että osa nykyisistä digitaalisista sovelluslähdekoodista olisi kirjoitettava uudelleen vastaamaan uutta pilviteknologiaa ja sen vaatimuksia. Lisäksi henkilöstön kouluttaminen uuteen teknologiaan olisi välttämätöntä, mikä lisäisi kustannuksia ja vaatisi aikaa. Alustan vaihtaminen vaikuttaisi merkittävästi myös ylläpitosopimuksiin. Lisäksi VR on todennut, että teknologian vaihtaminen johtaisi riippuvuuteen toisesta pilvipalvelutoimittajasta.

VR on selvityksessään todennut, että *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-perusteella]* palveluiden hankkimista *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-perusteella]* läpilaskutuksella. *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-perusteella]*.

VR:n selvityksen mukaan palvelukokonaisuuksien 1, 3, 4 ja 5 osalta kyseessä on ollut väliaikainen järjestely, jonka aikana VR:n on ollut tarkoitus selvittää, mitkä palvelukokonaisuuksista kilpailutetaan ja mitkä tuotetaan omana työnä osana VR:n uutta organisaatiota. Palvelut on aikaisemmin hankittu useina yksittäisinä tilauksina eri projekteihin liittyen ja tehdyn sopimuksen tarkoituksena on ollut hahmottaa kokonaisuus ja koota hajallaan olleet palvelut yhden sopimuksen alle väliajaksi. Palveluntuottaja on sama, joka on tuottanut palveluita aikaisemmin VR:lle. Sopimuksen irtisanomisehto on VR:n mukaan muotoiltu niin, että sopimus voidaan palvelukokonaisuuksien osalta irtisanoa joustavasti, kun palveluiden toteuttamistapa on selvinnyt.

VR on selvityksensä mukaan arvioinut, että palvelukokonaisuudet 1, 3, 4 ja 5 eivät väliaikaisen järjestelyn aikana ylitä erityisalojen hankintalain mukaista EU-kynnysarvoa. VR on arvioinut väliaikaisen järjestelyn keston jäävän noin vuoden pituiseksi. Palveluiden toteutuneeseen arvoon on VR:n mukaan vaikuttanut nostavasti sopimuskauden aikana tapahtunut VR-konsernin lisälääjentyminen Ruotsiin, mitä ei ole täysin voitu huomioida ennakkoiduissa arvoissa. Lisäksi väliaikaisen järjestelyn kesto on pitkittynyt alun perin suunnitellusta. VR:n mukaan palvelun hinnat on arvioitu ulkopuolisen riippumattoman tahon toimesta hinnoittelun markkinaehtoisuuden varmistamiseksi.

VR:n näkemyksen mukaan kyseiset palvelukokonaisuudet eivät muodosta luontevaa hankintakokonaisuutta, vaan luontevia hankintakokonaisuuksia ovat kukin palvelukokonaisuus erikseen. Palvelukokonaisuudet voidaan pidemmällä aikavälillä hankkia eri palveluntuottajilta eikä palveluiden uudeen kilpailutustilanteessa ole selvää, että palvelut kilpailutettaisiin yhtenä kokonaisuutena.

4.3.2025

VR on lisäksi selvityksessään tuonut esiin, että sopimuksen tekemiseen asian-
tuntipalvelukokonaisuuksien 1, 3, 4 ja 5 osalta on vaikuttanut myös Ukrainan
sota ja siitä seuranneet tietoturvasyyt, tulosparannusohjelma sekä Arriva Sve-
rigen (nykyinen VR Sverige) liiketoimintojen osto. Palveluntuottajan vaihtami-
nen ei näistä syistä ole ollut mahdollista. Siltä osin kuin palvelut on tarkoitus
hankkia ulkopuolelta ja kynnysarvot ylittyvät, on kilpailutusten valmistelut VR:n
mukaan käynnissä ja VR:n tarkoituksena on julkaista hankintailmoitus vuoden
2024 aikana.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Erityisalojen hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan vesi- ja energiahuollon
sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien valtion ja kuntien viran-
omaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutet-
tava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin mainitussa laissa
säädetään.

Erityisalojen hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaan laissa tarkoitettuja han-
kintayksiköitä ovat lisäksi 6–9 §:ssä tarkoitettua toimintaa harjoittavat julkiset
yritykset sekä viranomaisen myöntämän erityis- tai yksinoikeuden nojalla toi-
mivat yksiköt (muu hankintayksikkö).

Mainitun pykälän 4 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettuja julkisia yri-
tyksiä ovat sellaiset yhteisöt, joihin viranomaishankintayksiköt voivat suoraan
tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä
koskevien sääntöjen perusteella; yksikön katsotaan kuuluvan viranomaisen
määräysvaltaan erityisesti silloin, jos viranomainen suoraan tai välillisesti:
1) omistaa enemmistön kyseisen yrityksen merkitystä pääomasta;
2) hallitsee enemmistöä yrityksen osakkeisiin perustuvasta äänioikeudesta;
tai
3) voi nimittää yli puolet yhteisön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäse-
nistä.

Erityisalojen hankintalain 8 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan sellais-
ten verkkojen rakentamiseen, huoltoon, ylläpitoon sekä tarjoamiseen, joiden
tarkoituksena on tarjota julkisia kuljetuspalveluita rautateitse, raitiotieitse, au-
tomatisoiduin järjestelmin, johdinautoilla, linja-autoilla, kaapeliradoilla tai
metrolla. Lakia sovelletaan myös kuljetuspalvelujen tarjoamiseen kuljetuspal-
velujen verkossa. Kuljetuspalvelujen verkolla tarkoitetaan palvelua, jota tarjo-
taan viranomaisen toiminnalle asettamien ehtojen mukaisesti. Ehdot voivat
koskea liikennöitäviä reittejä, käytettävissä olevaa kuljetuskapasiteettia tai
vuorotiheyttä.

Hankintayksikkö on esittänyt, että se on erityisalojen hankintalaissa tarkoitettu
julkinen yritys ja harjoittaa lain 8 §:ssä tarkoitettua kuljetuspalvelujen tarjoa-
mista kuljetuspalvelujen verkossa (rautateiden kuljetuspalvelu). Siltä osin kuin
sen hankinnat liittyvät kyseiseen toimintaan, hankintayksikkö kilpailuttaa han-
kintansa erityisalojen hankintalain säännösten mukaisesti.

KKV toteaa, että VR-Yhtymä Oyj on Suomen valtion kokonaan omistama osa-
keyhtiö, joka harjoittaa erityisalojen hankintalain 8 §:ssä tarkoitettua

4.3.2025

toimintaa. KKV toteaa, että VR on erityisalojen hankintalain mukainen hankintayksikkö, jonka tulee noudattaa erityisalojen hankintalakia lain soveltamisalaan kuuluvissa julkisissa hankinnoissaan.

Kynnysarvon ylittyminen ja luonteva hankintakokonaisuus

Erityisalojen hankintalain 2 §:n 3 momentin mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Kyseisen lainkohdan esitöiden mukaan lainkohta vastaa hankintalain 2 §:ää.¹ Hankintalain 2 §:n 3 momenttia koskevien esitöiden mukaan hankintojen toteuttamisessa lähtökohtana on hankintayksikön näkemys toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisimmasta hankintakokonaisuudesta.²

Kysymyksessä olevia hankintoja koskevan sopimuksen tekohetkellä erityisalojen hankintalain 13 §:n 1 momentin mukainen kynnysarvo on ollut palveluita koskevissa hankinnoissa 431 000 euroa. Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta kynnysarvot alittaviin hankintoihin.

Erityisalojen hankintalain 14 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muuhun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidentyehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Kyseisen lainkohdan esitöiden mukaan lainkohta vastaa hankintalain 27 §:ää.³ Hankintalain 27 §:n 1 momenttia koskevien esitöiden mukaan ennakoidun arvon laskemisessa lähtökohtana pidetään arvon pätemistä hankintailmoituksen julkaistavaksi toimittamishetkellä tai hankintamenettelyn muuna aloittamishetkenä. Tällainen muu aloittamishetki voi olla esimerkiksi suora hankinnassa hankintayksikön ensimmäinen yhteydenotto mahdolliseen toimittajaan. Lähtökohtana on hankintayksikön oma arvio hankintasopimuksen arvosta. Toisaalta hankintayksikön on asianmukaisesti ja riittävän tarkasti asiaa selvittäen arvioitava hankinnan arvo, koska jos arvo on laskettu perusteettomasti väärin ja toteutuneiden tarjousten hinnat ylittävät merkittävästi hankintayksikön ennakoidun arvon ja kynnysarvo ylittyy, on hankinnasta julkaistava uusi ilmoitus.⁴

Mainitun pykälän 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään 13 §:ssä tarkoitetun kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava erityisalojen hankintalakia. Hankintalain 27 §:n 3 momenttia koskevien esitöiden mukaan hankinnan toteuttaminen erinä saattaa olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi markkinoilla

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 249.

² HE 108/2016 vp, s. 73.

³ HE 108/2016 vp, s. 260.

⁴ HE 108/2016 vp, s. 117–118.

4.3.2025

olevien alan yritysten pienen koon vuoksi taikka tilanteissa, joissa hankinnan toteuttaminen yhdessä erässä voisi olla hankintayksikölle riskialtista.⁵

Pykälän 4 momentin mukaan tavara- ja palveluhankintoihin sisältyviin osiin, joiden ennakoitu arvo on alle 80 000 euroa, ei sovelleta erityisalojen hankintalakia, jos tällaisten osien yhteenlaskettu arvo on enintään 20 prosenttia kaikkien osien yhteisarvosta.

Erityisalojen hankintalain 17 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan sellaisissa palveluhankintasopimuksissa, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa, ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä toistaiseksi voimassa olevissa tai yli 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48.

Erityisalojen hankintalain 18 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin kyseisen lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Kyseisen lainkohdan esitöiden mukaan lainkohta vastaa hankintalain 31 §:ää.⁶ Hankintalain 31 §:n esitöiden mukaan hankinnan jakamisen osiin tulee perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksiköiden tulee pystyä näyttämään tarvittaessa toteen. Lähtökohtana arvioinnissa on luontevan hankintakokonaisuuden määrittely. Luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulee katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa. Pykälän vastaista on siten esimerkiksi pilkkoa samanlaisista tavaroista koostuva hankinta osissa kilpailutettavaksi lain säännösten välttämisen tarkoituksessa.⁷

Hankintayksikkö on selvityksessään todennut, että palvelukokonaisuudet 2 ja 6 on ollut välttämätöntä hankkia yhdessä. Palvelukokonaisuuden 2 toteutunut arvo on aikavälillä 1.4.2023 – 31.12.2023 ollut *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo ylittää soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa (alv 0 %) ja palvelukokonaisuuden 6 arvo *[poistettu tieto salassa pidettävä JulKL 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo alittaa soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa (alv 0 %). KKV toteaa, että palvelukokonaisuus on näin ollen ylittänyt soveltuvan erityisalojen hankintalain mukaisen kynnysarvon.

Hankintayksikön selvityksen mukaan se on arvioinut palvelukokonaisuuksien 1, 3, 4 ja 5 ennakoitujen arvojen alittavan erityisalojen hankintalain mukaisen kynnysarvon ja jäävän lain soveltamisalan ulkopuolelle. Hankintayksikön näkemyksen mukaan palvelut eivät muodosta luontevaa hankintakokonaisuutta, vaan ovat itsenäisiä kokonaisuuksia, jotka on ainoastaan väliaikaisesti koottu saman sopimuksen alle. Hankintayksikkö on todennut, että pidemmällä aikavälillä kyseiset palvelukokonaisuudet voidaan hankkia eri palveluntuottajilta eikä palveluiden uudelleen kilpailutustilanteessa ole selvää, että

⁵ HE 208/2016 vp, s. 118–119.

⁶ HE 108/2016 vp, s. 260.

⁷ HE 108/2016 vp, s. 121–122.

4.3.2025

palvelut kilpailutettaisiin yhtenä kokonaisuutena. Hankintayksikkö on lisäksi todennut, että se on arvioinut väliaikaisen järjestelyn kestävän noin vuoden, minkä perusteella arvot on arvioitu. Lisäksi on todettu, että palvelun hinnat on arvioitu ulkopuolisen riippumattoman tahon toimesta.

KKV toteaa, että hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muuhun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Hankintayksikkö ei ole julkaissut hankinnasta hankintailmoitusta. Hankintayksikkö ei ole esittänyt selvitystä ennakoidun arvon laskemisesta, esimerkiksi kustannuslaskelmia tai ulkopuolisen riippumattoman tahon arviointia asiaan liittyen. Sopimuksessa on sopimuksen voimassaolon osalta todettu, että sopimuskausi on *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-perusteella]*. Kyseessä on ollut *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-perusteella]* vuoden määräaikainen sopimus, johon on sisällytynyt irtisanomisehto. Sopimuksessa ei ole ollut mainintaa hankintayksikön selvityksessään esiin ottamasta väliaikaisesta järjestelystä tai siitä, että sopimuskausi olisi kyseisten asiantuntijapalveluiden osalta vuoden pituinen. Kyseessä olevia palveluita ei ollut kilpailutettu loppuvuoteen 2024 mennessä.

Palvelukokonaisuuksien 1, 3, 4 ja 5 toteutuneet arvot ovat aikavälillä 1.4.2023 – 30.9.2024 olleet *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo ylittää soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa, *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo alittaa soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa, *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo ylittää soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa ja *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-kohdan perusteella, arvo alittaa soveltuvan EU-kynnysarvon]* euroa (alv 0 %).

KKV toteaa, että luontevan hankintakokonaisuuden käsite liittyy kieltoon pilkkoa hankintakokonaisuutta pienempiin osiin tai keinotekoisesti yhdistellä hankintoja erityisalojen hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Hankintayksikkö on virastolle toimittamassaan selvityksessä katsonut, että palvelut eivät ole samaa hankintakokonaisuutta, sillä ne voidaan hankkia eri palveluntuottajilta eikä kilpailutustilanteessa ole selvää, että palvelut kilpailutettaisiin yhtenä kokonaisuutena. Hankintayksikkö ei ole perustellut näkemyksiään tarkemmin. KKV toteaa, että palvelukokonaisuudet ovat sisällyneet samaan sopimukseen ja ne on hankittu samalta palveluntarjoajalta samaan aikaan. KKV:n saaman selvityksen perusteella *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-perusteella]*. Hankintayksikkö ja palveluntarjoaja ovat näin ollen katsoneet tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää kyseessä olevat palvelut samaan kokonaisuuteen. KKV:n arvion mukaan palvelukokonaisuudet ovat muodostaneet luontevan hankintakokonaisuuden.

Vaikka hankintayksikön tavoin katsottaisiin, että palvelut eivät kuuluisi samaan hankintakokonaisuuteen, ei hankintayksikkö KKV:n näkemyksen mukaan ole voinut perustellusti ennakoida kaikkien kyseisistä asiantuntijapalvelukokonaisuuksista jäävän alle erityisalojen hankintalain kynnysarvojen. KKV toteaa, että palvelukokonaisuuksien 1 ja 4 toteutuneet arvot ovat jo itsessään ylittäneet soveltuvan erityisalojen hankintalain mukaisen kynnysarvon. Kuten edellä on todettu, KKV kuitenkin katsoo, että kyse on edellä esitetyin perustein samaan hankintakokonaisuuteen kuuluvista palveluista.

4.3.2025

Erityisalojen hankintalain mukainen suoramankintaperuste

Erityisalojen hankintalain 43 §:n 1 momentin mukaan suoramankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suoramankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

Mainitun pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita suoramankinnan, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Erityisalojen hankintalain 43 §:n esitöiden mukaan säännös vastaa pääosin hankintalain 40 §:ää.⁸ Hankintalain 40 §:ää koskeissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleeseen, jonka mukaan kilpailun puutteen johtuessa teknisistä syistä nämä syyt on määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön on 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 täyttyttävä, jotta varmistettaisiin rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen yhteentoimivuus.

Lain esitöiden mukaan yksinoikeuden suojaamisen vuoksi suoramankinta on mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hankintaa ei voida kilpailuttaa ainoan mahdollisen toimittajan suojattujen immateriaalioikeuksien vuoksi. Säännöksen käyttötilanteiden tulee olla perusteltuja. Hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleen 50 perusteella kyseessä tulee olla objektiivinen yksinoikeus siten, että hankintayksikkö ei ole itse saanut aikaan yksinoikeutta. Säännöksen tarkoittamana syynä ei voi siten olla esimerkiksi hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan tietylle palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen taikka hankintojen puutteellisesta suunnittelusta aiheutuvat tilanteet, jollainen voisi olla kysymyksessä muun muassa hankintatarpeen tultua vajavaisesti kartoitetuksi etukäteen. Suoramankintaa käyttävien hankintayksiköiden on perusteltava, miksi ne eivät voi käyttää vaihtoehtoja, vastaavia tai korvaavia tuotteita tai ratkaisuja. Suoramankintaperustetta ei saa käyttää, jos kilpailun puuttuminen johtuu hankinnan ehtojen keinotekoisesta ja hankinnan tarpeisiin nähden perusteettomasta määrittelystä.

Asiantuntijapalvelukokonaisuuksien 1,3, 4 ja 5 osalta hankintayksikkö on katsonut, että ne eivät ylittäisi erityisalojen hankintalain mukaista kynnysarvoa ja jäisivät näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle. KKV katsoo edellä todetulla tavalla, että kyse on samaan hankintakokonaisuuteen kuuluvista palveluista. Lisäksi palvelukokonaisuuksien 1 ja 4 toteutuneet arvot ovat jo itsessään ylittäneet soveltuvan erityisalojen hankintalain mukaisen kynnysarvon.

⁸ HE 108/2016 vp, s. 266.

4.3.2025

Hankintayksikkö ei ole selvityksessään vedonnut mihinkään erityisalojen hankintalain mukaisista suoramankintaperusteista. Hankintayksikkö on selvityksessään kuitenkin todennut, että asiantuntijapalvelukokonaisuuksien osalta kyseessä on ollut väliaikainen järjestely. Lisäksi hankintoihin ovat hankintayksikön mukaan vaikuttaneet Ukrainan sodasta aiheutuneet tietoturvasyyt, tulosparrannusohjelma sekä Arriva Sverigen liiketoimintojen osto. KKV toteaa, että hankinnan väliaikainen järjestäminen ei ole erityisalojen hankintalain mukainen peruste suoramankinnalle.⁹ Myöskään muut hankintayksikön esiin tuomat syyt eivät ole erityisalojen hankintalain mukaisia perusteita suoramankinnalle.

Yksinoikeuden suojaamista ja teknisiä syitä koskevan perusteen arviointi

Hankintayksikkö on selvityksessään vedonnut palvelukokonaisuuksien 2 ja 6 osalta erityisalojen hankintalain mukaiseen tekniseen ja yksinoikeuteen liittyvään suoramankintaperusteeseen. Hankintayksikön mukaan palvelukokonaisuuksien ainoa mahdollinen toimittaja on Amazon Web Services (AWS), joten pilvipalvelua ei ole mahdollista hankkia toiselta toimittajalta. Hankintayksikön mukaan *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-perusteella]*.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että teknisestä tai yksinoikeuteen liittyvästä syystä suoramankintana toteutetun hankinnan näyttövelvollisuus suoramankinnan edellytysten toteutumisesta kuuluu hankintayksikölle. Suoramankinta teknisestä syystä edellyttää, että hankintayksikkö selvittää riittävän laajasti, ettei markkinoilla ole muita toimittajia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi. Hankintayksikön tulee siten selvittää, että vain tietty toimittaja voi toteuttaa suoramankinnan kohteena olevan hankinnan.¹⁰ Oikeuskäytännön mukaan hankintayksikön omat väittämät eivät ole riittäviä, vaan hankintayksiköllä tulisi olla objektiivista näyttöä sen osoittamiseksi, että vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.¹¹ Hankintayksikön olisi siten toteutettava esimerkiksi markkinakartoitus.

Hankintayksikkö ei ole virastolle antamassaan selvityksessä viitannut Nordcloud Oy:öön liittyvään tekniseen syyhyn tai yksinoikeuteen.¹² Hankintayksikön mukaan palvelukokonaisuuksien ainoa mahdollinen toimittaja on AWS ja muun kuin AWS-pilvipalvelun hyödyntäminen edellyttäisi teknologia-vaihdosta. Lisäksi on todettu, että *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-perusteella]*.

Vaikka katsottaisiin hankintayksikön tavoin, että hankintayksiköllä on ollut peruste hankkia nimenomaan AWS-pilvipalvelua, ei Nordcloud Oy ole kyseisen pilvipalvelun tuottaja, vaan jälleenmyyjä. KKV:n käsityksen mukaan AWS-pilvipalvelulle on Suomessa myös muita jälleenmyyjiä. Hankintayksikkö ei ole

⁹ Hankintalainsäädännön mukainen hankinnan väliaikainen järjestäminen liittyy hankinnan järjestämiseen muutoksenhaun ajaksi. Erityisalojen hankintalain 128 §:n mukaan muutoksenhakuun kyseisessä laissa tarkoitetuista ratkaisuista sekä lainvastaisen menettelyn johdosta määrättäviin seuraamuksiin sovelletaan, mitä hankintalain 16 luvussa säädetään. Hankintalain 153 §:ssä säädetään hankintayksikön mahdollisuudesta järjestää hankinta väliaikaisesti, jos hankintaa ei voida sen luonteen vuoksi lykätä markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi.

¹⁰ Ks. esim. MAO 409/17, 27.6.2017. Asiassa MAO 463/15, 30.6.2015, hankintayksikkö oli toteuttanut laajan selvityksen, jonka perusteella päivityksen hankkiminen oli mahdollista vain yhdeltä toimittajalta.

¹¹ Ks. esim. asia T-54/11 komissio v. Espanja, kohdat 53–54.

¹² Ks. esim. MAO:H238/2022, 31.8.2022.

4.3.2025

tuonut esiin seikkoja, joiden perusteella Nordcloud Oy olisi palveluiden ainoa jälleenmyyjä. Hankintayksikkö on ainoastaan todennut, että *[poistettu tieto salassa pidettävä Julkl 24 §:n 1 mom 20-perusteella]*.

KKV toteaa, että hankintayksikkö on vastuussa hankintalainsäädännön noudattamisesta. Viraston saaman selvityksen mukaan hankintayksikkö ei ole pyrkinyt esimerkiksi markkinakartoituksella selvittämään, onko selvää, että vain yksi toimittaja kykenee toteuttamaan hankinnan. Hankintayksikkö ei ole 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. Hankintayksikkö ei myöskään ole tuonut esiin selvitystä siitä, että yksinoikeuden suojaamiseen liittyvistä syistä hankintaa ei olisi voinut kilpailuttaa. KKV toteaa, että hankintayksikkö ei näin ollen ole täyttänyt näyttövelvollisuuttaan suorahankinnan edellytysten toteutumisesta. KKV toteaa lisäksi, että kyseisiä palveluita ei hankintayksikön antaman selvityksen mukaan ole aiemminkaan kilpailutettu.

KKV katsoo, että hankintayksikkö ei ole osoittanut, että Nordcloud Oy olisi ollut ainoa mahdollinen palveluntarjoaja, joka on voinut tarjota kyseessä olevia palveluita. Vaikka katsottaisiin hankintayksikön tavoin, että hankintayksiköllä on ollut peruste hankkia nimenomaan AWS-pilvipalvelua, tulisi jälleenmyyjä kilpailuttaa erityisalojen hankintalain mukaisesti.¹³ KKV katsoo, että tehdyille hankinnalle ei ole tekniseen syyhyn tai yksinoikeuteen liittyvää suorahankinta-perustetta.

KKV toteaa, että laissa esitetyt suorahankinnan edellytykset ovat tyhjentäviä. Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen on sen käyttöedellytyksiä tulkittava suppeasti.¹⁴ KKV:n arvion mukaan hankintayksikkö ei ole esittänyt palvelukokonaisuuksille erityisalojen hankintalain mukaista suorahankiperustetta.

Johtopäätös

VR Yhtymä Oyj on tehdessään pilvipalveluihin liittyviä hankintoja laiminlyönyt erityisalojen hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut erityisalojen hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa hankinnat julkaisemalla niistä erityisalojen hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa VR-Yhtymä Oyj:lle huomautuksen erityisalojen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

¹³ Ks. esim. MAO:H151/2022, 13.5.2022, jossa hankinnan yhtenä osa-alueena on ollut Microsoft Azure CSP -pilvipalvelu ja jossa on kilpailutettu palvelun jälleenmyyjä.

¹⁴ HE 108/2016 vp, s. 133–134.

4.3.2025

Sovelletut säännökset

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) 1 §, 2 §, 5 §, 8 §, 13 §, 14 §, 17 §, 18 §, 43 § sekä 127 §; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) 139 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

Muutoksenhaku

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

Lisätietoja asiasta antaa johtava asiantuntija Emmi Silvo, puhelin 029 505 3878, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Emmi Silvo

Jakelu

VR-Yhtymä Oyj