

15.10.2026

Asia

Hankintojen valvonta: Oulun kaupungin työkonepalveluiden puitejärjestely ja luistelukenttien talvikunnossapidon hankinnat

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Oulun kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 30.4.2025 pyytänyt asiassa selvitystä Oulun kaupungilta, joka on toimittanut pyydetyn selvityksen virastolle 16.5.2025. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 15.9.2025 ja 5.6.2026. Oulun kaupunki on toimittanut vastaukset lisäselvityspyyntöihin 29.9.2025 ja 17.6.2026.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

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 suoramankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. Laittomien suoramankintojen osalta KKV voi myös tehdä hankintalain 141 §:n perusteella markkinaoikeudelle esityksen lainkohdan mukaisten seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Esityksen markkinaoikeudelle voi tehdä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Esityksen voi tehdä myös kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankintalain liitteessä E tarkoitetuissa palveluhankinnoissa tai käyttöoikeussopimuksissa sekä kansalliset kynnysarvot ylittävissä rakennusurakoissa, jotka on tehty suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

15.10.2026

Asiaselostus*Työkonepalveluiden puitejärjestely*

Oulun kaupunki (jäljempänä myös "kaupunki" ja "hankintayksikkö") on 8.7.2024 julkaissut EU-hankintailmoituksen työkonepalveluiden hankinnasta puitejärjestelynä ajalle 1.10.2024–30.9.2025. Hankintaan on lisäksi sisältynyt optiokausi ajalle 1.10.2025–30.9.2026. Kyseessä on ollut usean toimittajan puitejärjestely.

Oulun kaupungin teknisten liikelaitosten johtokunta on 19.9.2024 tehnyt päätöksen § 59 työkonepalveluiden hankinnasta. Päätöksessä on todettu, että hankinnan kohteena on työkonepalvelun järjestäminen pääasiassa Oulun kaupunkiympäristöpalvelut toimialan käyttöön, mutta sitä voivat käyttää myös muut Oulun kaupungin palvelualueet ja liikelaitokset. Päätöksen mukaan työkoneita tarvitaan muun muassa lumen läjittämisessä lumen vastaanottopaikoilla, maavalleilla kaivumaiden vastaanotossa ja vallien muotoilussa sekä muissa kunnossapitotehtävissä. Hankinnan kokonaisarvo on päätöksen mukaan optiokausi huomioon ottaen noin 2,5 miljoonaa euroa (alv 0 %). Päätöksessä on todettu, että puitejärjestelyssä kulloiseenkin työtehtävään valitaan palvelutuottaja päätöksen liitteenä olevien tarjousvertailujen mukaisessa järjestyksessä tarjouspyynnössä esitetyt vaatimukset huomioiden.

Konekalusto on tarjouspyynnössä jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän ovat muodostaneet kaivinkoneet (KKHp ja KKHT) ja toisen ryhmän pyöräkuormaajat (KUP) ja rinnetampparit. Ensimmäisen ryhmän ehdottomana perusvarustuksena on ollut kauhan pyörittäjä, kallistaja sekä kauhat (mm. kuokka- ja luiskakauha). Lisäksi kaivinkoneen vuosimallin on tullut olla 2010 tai uudempi. Toisen ryhmän ehdottomana perusvarustuksena on ollut pyöräkuormaajan trukkipiikit sekä maa- ja lumikauhat. Kyseiset varusteet ovat sisältyneet annettuihin koneiden tuntihintoihin. Ryhmän sisällä ei ole tarvinnut tarjota kaikkia konetyyppejä.

Valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus huomioituna koneen tuntihinnasta ja vuosimallista saaduilla vertailupisteillä. Tarjousvertailutaulukossa on hinnan osalta todettu, että "tuntihinta, sisältää myös mahdollisen 3 D laitteen." Tarjouspyynnön mukaan tarjouksen jättäneiltä tilataan tarpeen mukaan pisteytystaulukossa suurimmilla vertailupisteillä tilaushetkellä vapaana olevaa kalustoa.

Tarjouspyynnössä on todettu, että konekaluston varustaminen lisälaitteilla sopimuskauden aikana on sallittua. Varusteet eivät vaikuta etusijajärjestykseen, mutta niillä on vaikutusta valittaessa työkoneita työmaalle. Mikäli tietyille lisälaitteille on tarvetta, tilaaja tiedustelee niiden saatavuutta palvelun tarjoajilta. Edelleen on todettu, että lisälaitteiden veloitushinnasta sovitaan tapauskohtaisesti myöhemmin. Lisälaitteiden laskutus perustuu tilaajan hyväksymiin todellisiin käyttötunteihin. Koneen kuljettaja merkitsee lisälaitteiden käyttötunnit tunti-ilmoitukseen.

15.10.2026

Tarjouspyynnössä on lisäksi todettu, että työmaalle valittujen koneiden valintaperusteita ei muuteta työmaan aikana, vaikka kyseisen kalustoryhmän valintataulukkoon vapautuu etusijajärjestykseltään parempi kone. Mikäli konepalveluyrittäjä vaihtaa sopimuskauden aikana koneen uudempaan, säilyy uusi kone samalla sijalla, kuin mitä alkuperäinen kone oli. Mikäli kone vaihtuu eri kalustoluokkaan, menee kone listan viimeiseksi. Mikäli konepalveluyrittäjä hankkii lisäkoneen sopimuskauden aikana, otetaan se mukaan kyseessä olevaan kalustoryhmään, etusijajärjestyksessä viimeiseksi.

Puitesopimuksen mukaan puitesopimukseen perustuvat tilaukset tehdään tarjouspyynnössä kuvatun etusijajärjestyksen perusteella.

Vuoden 2024 puitejärjestelyä edeltäneestä vuoden 2020 työkoneiden puitejärjestelystä on julkaistu hankintailmoitus 22.4.2020. Sopimuskautena on ollut 1.8.2020–31.7.2022. Lisäksi hankintaan on sisällynyt optiokaudet ajalle 1.8.2022–31.7.2023 ja 1.8.2023–31.7.2024. Hankintayksikkö on huhtikuussa 2026 julkaissut työkonepalveluiden puitejärjestelyä koskevan hankintailmoituksen, jossa sopimuskaudeksi on ilmoitettu 1.6.2026–31.5.2027 ja mahdolliset optiokaudet ajalle 1.6.2027–31.5.2028 ja 1.6.2028–31.5.2029.

Kuljetuspalveluiden puitejärjestely

Oulun kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen toimiala on 25.3.2023 julkaissut EU-hankintailmoituksen maanrakentamiseen ja katujen kunnossapitoon liittyvistä kuljetuksista puitejärjestelynä ajalle 1.8.2023–31.7.2024. Hankintaan on lisäksi sisällynyt optiokausi ajalle 1.8.2024–31.7.2025. Kyseessä on ollut usean toimittajan puitejärjestely. Hankinnan kohteena on ollut kuljetuspalvelujen järjestäminen pääsääntöisesti Oulun Infra liikelaitoksen käyttöön, mutta sitä ovat voineet käyttää myös muut Oulun kaupungin palvelualueet ja liikelaitokset. Tarjouspyynnön mukaan kuljetuspalveluihin sisältyy kaivumaiden ajoa työmailta, lumenajoa sekä tarvikkeiden kuljetuksia työmaille.

Kyseistä puitejärjestelyä edeltäneestä vuoden 2020 puitejärjestelystä on julkaistu hankintailmoitus 22.4.2020 ajalle 1.8.2020–31.7.2021. Lisäksi hankintaan on sisällynyt optiokaudet ajalle 1.8.2021–31.7.2022 ja 1.8.2022–31.7.2023. Hankintayksikkö on kesäkuussa 2025 julkaissut hankintailmoituksen kuljetuspalveluista 2025–2026 (2027). Sopimuskaudeksi on ilmoitettu 1.8.2025–30.4.2026 sekä mahdollinen optiokausi ajalle 1.5.2026–30.4.2027.

Luistelukenttien talvikunnossapito

Oulun Infra-liikelaitos on 19.8.2019 julkaissut EU-hankintailmoituksen luistelukenttien talvikunnossapidosta talvikausiksi 2019–2020 ja 2020–2021. Lisäksi hankintaan on sisällynyt optiot talvikausille 2021–2022 ja 2022–2023. Tarjouspyynnön mukaan luistelukenttien talvikunnossapidon urakkaan kuuluvia töitä ovat kenttien alkujäädätykset, kunnossapitojäädätykset, höyläys ja lumen au-raukset sekä kentillä että kenttiin liittyvillä huoltoväylillä. Tarkempi työn sisältö ja laajuus on kuvattu tehtäväkortteissa. Hankinta on jaettu kolmeen osa-alueeseen.

15.10.2026

Oulun Tilapalvelut -liikelaitos on 3.6.2025 julkaissut hankintailmoituksen luistelukenttien talviajan kunnossapidosta talvikausille 2025–2027. Lisäksi hankintaan on sisällytynyt optiot talvikausille 2027–2028 ja 2028–2029.

Oulun kaupungin selvitys

Oulun kaupungin kaupunkiympäristöpalveluiden antaman selvityksen mukaan etusijajärjestyksen perusteena työkonepalveluiden hankinnoissa on ollut tarjoajan ilmoittama 3D-valmius koneessa. Lisäksi on todettu, että peruste on muuttunut. Hankintayksikön mukaan sopimuskauden alussa tarjouspyynnössä ollutta määrittelyä "Konekaluston varustaminen lisälaitteilla sopimuskauden aikana on sallittua. Varusteet eivät vaikuta etusijajärjestykseen, mutta niillä on vaikutusta valittaessa työkonetta työmaalle." on tulkittu siten, että työmaalle on valittu etusijajärjestyksessä ensimmäinen sellainen kone, jossa on ollut 3D-valmius. Asian noustessa esiin joulukuussa 2024 kaupungin hankintajuristit totesivat valintaperusteen ristiriitaiseksi. Lisäksi selvisi, että vastaava ehto on todettu KKV:n toimesta hankintalain vastaiseksi Kotkan kaupungin vastaavassa hankinnassa. Peruste on muutettu siten, että työkonet hankitaan etusijajärjestyksessä, eikä 3D-valmiudella tai muilla varusteilla ole ollut vaikutusta valintaan.

Hankintayksiköltä on kysytty, onko työkonepalveluita hankittu muilta kuin puitejärjestelyyn valituilta palveluntuottajilta. Oulun Tilapalvelut -liikelaitos on vastannut, että Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä on hankittu suoramarkkinat luistelukenttien auraspalvelua 78 308 eurolla aikavälillä 1.1.–27.2.2025. Hankintayksiköltä on lisäselvityspyyntöä kysytty tarkempia tietoja kyseisestä suoramarkkinasta sekä sitä, onko Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä tai muilta palveluntarjoajilta hankittu suoramarkkinat muita luistelukenttien auras- tai muita töitä ja mikäli kyllä, pyydetty toimittamaan erittely hankinnoista toimittajakohtaisesti vuodesta 2023 alkaen. Kaupungin lisäselvityspyyntöä vastauksessa on todettu, että aiemmin on tulkittu virheellisesti, että kyseessä olisi suoramarkkinat. Tarkistuksen perusteella kyseisten hankintojen on katsottu sisältyneen työkonepalveluiden puitejärjestelyn piiriin ja palvelu on hankittu etusijajärjestyksen mukaisesti ensimmäiseltä, joka on voinut tarjota palvelun. Hankintayksikön mukaan Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä ei ole tehty auraspalveluiden tai muidenkaan palveluiden suoramarkkintoja 1.1.2025 jälkeen.

Luistelukenttien talvikunnossapitoa koskevan kilpailutetun hankintasopimuksen optioita ei hankintayksikön antaman selvityksen mukaan ole otettu käyttöön. Luistelukenttien talvikunnossapidon hankinnat on kilpailutetun sopimuskauden jälkeen tehty Oulun Autokuljetus Oy:ltä (OAK) ja Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä. Hankintayksikköä on pyydetty toimittamaan erittely luistelukenttien talvikunnossapidon hankinnoista toimittajakohtaisesti sen jälkeen, kun viimeisin kilpailutettu sopimuskausi on päättynyt. Luistelukenttien talvikunnossapidon hankintoja koskevassa erittelyssä on ilmoitettu, että Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä on kevään ja syksyn 2023 aikana tehty hankintoja 118 813,9 eurolla, kevään ja syksyn 2024 aikana 117 764,54 eurolla ja keväällä 2025 yhteensä 78 308,26 eurolla. Oulun Autokuljetus Oy:ltä on kevään ja syksyn 2023 aikana tehty hankintoja 66 488,21 eurolla, kevään ja syksyn 2024 aikana 47 980,34 eurolla ja keväällä 2025 yhteensä 43 224,41 eurolla.

15.10.2026

Luistelukenttien talvikunnossapitoon liittyvät hankinnat ovat hankintayksikön mukaan perustuneet kilpailutettuihin työkonepalvelu- ja kuljetuspalvelupuitejärjestelyihin lukuun ottamatta vuoden 2023 työkonepalveluhankintoja Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan luistelukenttien kunnossapitoon liittyvien töiden suoritusta ovat ohjanneet jääkenttien kunnossapidon tehtäväkortit. Oulun Autokuljetus Oy:ltä on hankintayksikön mukaan tilattu jääkenttien jäädytykseen ja lumen siirtoon liittyviä kuljetuspalveluita vuoden 2023 kuljetuspalvelupuitejärjestelyn ja tätä edeltäneen vuoden 2020 puitejärjestelyn perusteella.

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan vuoden 2023 hankinnat Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä eivät ole perustuneet sopimukseen. Oulun Autokuljetus Oy:ltä on tilattu jääkenttien jäädytykseen liittyviä kuljetuspalveluita ja Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:n ajoneuvo on ollut etusijajärjestyksessä ensimmäisellä sijalla Oulun Autokuljetus Oy:n tarjoamista autoista. Ulkojääkenttien jäädytys tehdään kuorma-auton lavalla olevan vesisäiliön avulla ja ennen kentän jäädytystä kenttä aurataan puhtaaksi lumesta työkoneilla. Hankintayksikön mukaan veden kuljetus jääkentille ja lumen siirto kuuluvat kuljetuspalveluiden puitejärjestelyyn. Auras ja jäädytys tapahtuu työkoneparina ja töiden tekemisen kannalta on ollut tehokkainta, että niiden tekijä on sama yritys.

Hankintayksikön mukaan luistelukenttien kunnossapitoon liittyvät vuoden 2024 ja 2025 hankinnat Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä ovat perustuneet vuoden 2024 työkonepalveluiden puitejärjestelyyn. Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä on tilattu ulkojääkenttien aurauspalvelua sekä lumen siirto- ja kuormauspalvelua KUP 12 työkoneella. Nämä ovat hankintayksikön mukaan kunnossapitotehtäviä, jotka ovat työkonepalveluiden puitejärjestelyyn sisältyviä töitä.

Hankintayksiköltä on kysytty, ovatko Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:tä paremmille sijoille työkonepalveluiden puitejärjestelyssä sijoittuneet yritykset kieltäytyneet luistelukenttien kunnossapitoon liittyvistä hankinnoista, eli esimerkiksi luistelukenttien talvikunnossapidon sopimuskumppanina vuosina 2019–2021 toiminut VM Peat Ay, joka on sijoittunut Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:tä paremmin puitejärjestelyn etusijajärjestyksessä. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan työkonepalveluiden hankintapäätöksessä on listattu työkoneluokittain kaikki tarjouspyynnön vähimmäisehdot täyttävät koneet etusijajärjestyksessä. Sopimusta ei ole tehty, mikäli yrittäjä ei ole hankintapäätöksen jälkeen toimittanut rikosrekisteriotetta tarkistettavaksi. Esimerkiksi koneluokka KUP 12:n osalta, josta kenttien aurauspalvelua sekä lumen siirto- ja kuormauspalvelua on tilattu, on hankintapäätöksessä mainittu neljä konetta, mutta sopimus on tehty vain kolmen yrityksen kanssa. Nämä yritykset ovat olleet Oulun Konepalvelut Oy, VM Peat Ay ja Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy. Hankintayksikön mukaan tilaukset on tehty aiemmin pääsääntöisesti puhelimitse tai mahdollisesti sähköpostilla. Tilauksen on tehnyt työnjohtaja, työpäällikkö tai vastaavassa roolissa ollut puitesopimuksen etusijajärjestyksen mukaisesti. Mikäli etusijajärjestyksessä ensimmäisenä oleva yritys ei ole pystynyt tuottamaan

15.10.2026

työkonepalvelua, on kysytty seuraavalta ja niin edelleen. Tiedustelusta ei ole tehty kirjauksia tai dokumentointia.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Työkonepalveluiden puitejärjestely on ollut voimassa ajalle 1.10.2024–30.9.2025. Hankintaan on lisäksi sisällynyt mahdollinen optiokausi ajalle 1.10.2025–30.9.2026, mutta tätä ei hankintayksikön mukaan ole otettu käyttöön. Kyseessä on ollut EU-kynnysarvon ylittävä hankinta.

Usean toimittajan puitejärjestelyä koskeva sääntely

Hankintalain 3 §:n 1 momentin mukaan hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimitettava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 42 §:n 1 momentin mukaan puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot.

Hankintalain 43 §:ssä on säädetty puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen tekemisestä. Pykälän 2 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt puitejärjestelyn usean toimittajan kanssa ja puitejärjestelyn kaikki ehdot ja järjestelyyn perustuvien hankintojen tarjoajien valinnan määrittävät puolueettomat ehdot on vahvistettu tarjouspyynnössä, puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat on tehtävä ilman kilpailuttamista valitsemalla toimittaja noudattamalla puitejärjestelyn ehtoja ja puitejärjestelyn tarjouspyynnössä esitettyjä perusteita.

Kyseisen lainkohdan esitöiden mukaan puitejärjestelyissä, joissa on useampi toimittaja ja joissa kaikki ehdot on vahvistettu, toimintamalli voi olla esimerkiksi ranking-malli, jossa puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat tehdään ensisijaisesti siltä toimittajalta, joka on tehnyt puitejärjestelyn kilpailutuksessa parhaan tarjouksen. Ranking-mallissa hankinnat tehdään toiseksi sijoittuneelta toimittajalta tilanteessa, jossa ensisijainen toimittaja ei pysty toimittamaan tuotteita. Keskeistä mallin käytölle on se, että kaikki toimittajavalinnassa käytettävät perusteet on ennalta ilmoitettu, toimittajavalinta on mekaaninen ja perustuu esimerkiksi laskenta-arkkiin eikä siinä käytetä subjektiivista harkintaa. Puitejärjestelyissä, joissa kaikki ehdot on vahvistettu, hankintojen tekeminen voi perustua johonkin muuhunkin selkeään, objektiiviseen ennalta määriteltyyn toimintamalliin. Hankintojen tekeminen puitejärjestelyyn otetuilta toimittajilta ei voi perustua hankintayksikön vapaaseen harkintaan, vaan edellyttää ennalta ilmoitetun mekanismin noudattamista.¹

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 198/2016 vp), s. 140.

15.10.2026

Hankintalain 67 §:n mukaan tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Työkonepalveluiden puitejärjestelyn etusijajärjestyksen määrittäminen ja sen noudattaminen

Työkonepalveluiden puitesopimuksen mukaan puitesopimukseen perustuvat tilaukset tehdään tarjouspyynnössä kuvatun etusijajärjestyksen perusteella. Tarjouspyynnön mukaan tarjouksen jättäneiltä tilataan tarpeen mukaan pisteytystaulukossa suurimmilla vertailupisteillä tilaushetkellä vapaana olevaa kalustoa. Valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus huomioiduna koneen tuntihinnasta ja vuosimallista saaduilla vertailupisteillä. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan etusijajärjestyksen perusteena on sopimuskauden alussa ollut 3D-valmius koneessa. Perustetta on kuitenkin myöhemmin muutettu niin, että työkoneet on hankittu etusijajärjestyksessä, eikä 3D-valmiudella tai muilla varusteilla ole ollut vaikutusta valintaan.

KKV toteaa, että hankintayksikön on puitejärjestelyssä noudatettava hankintakaudella asettamaansa paremmuusjärjestystä tai muuta tarjouskilpailun tuloksena syntynyttä mallia, jonka perusteella tilaukset tehdään. Jos järjestelyssä on mukana useita toimittajia, hankintayksikön tulee määritellä esimerkiksi etusijajärjestys, jonka mukaan tilaus tehdään kultakin toimittajalta.² Arvioidavana olevassa hankinnassa on ollut kyse etusijajärjestykseen perustuvasta usean toimittajan puitejärjestelystä. Etusijajärjestykseen ovat vaikuttaneet koneen vuosimalli sekä hinta. Palveluntarjoajien välinen etusijajärjestys on vahvistettu hankintapäätöksen tekemisen yhteydessä. Konekalustolle on tarjouspyynnössä asetettu tiettyjä vähimmäisvaatimuksia, jotka ovat liittyneet koneen vuosimalliin sekä perusvarustukseen. Kyseiset perusvarustukset ovat sisältyneet annettuihin tuntihintoihin. Koneiden 3D-valmius ei ole ollut tällainen vaatimus. 3D-valmiutta ei ole myöskään käytetty valinta- tai vertailuperusteena. KKV toteaa, että hankinta-asiakirjojen ainoa maininta 3D-valmiudesta on ollut tarjousvertailutaulukossa, jossa on hinnan osalta todettu, että "tuntihinta, sisältää myös mahdollisen 3 D laitteen."

Markkinaoikeus on todennut ratkaisussaan MAO:H:391/2022, että puitejärjestelyä koskevat ehdot eivät saa jäädä hankinta-asiakirjoissa niin yleisluontoisiksi tai siten epäselviksi, että ne antavat hankintayksikölle rajoittamattoman harkintavallan tai muutoin vaarantavat hankintamenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun tai avoimuuden periaatteen noudattamisen valittaessa järjestelyyn hyväksytyistä toimittajista ne, jotka toimittavat hankinnan kohteena olevat tavarat käyttäjille.³

KKV toteaa, että tarjouspyynnöstä ei ole käynyt tarkemmin ilmi, mihin varusteisiin ja millaiseen vaikutukseen on viitannut ehto, jonka mukaan "Konekaluston varustaminen lisälaitteilla sopimuskauden aikana on sallittua. Varusteet eivät vaikuta etusijajärjestykseen, mutta niillä on vaikutusta valittaessa työkoneita työmaalle." Tarjouspyynnössä on todettu, että lisälaitteiden

² Kts. esim. MAO:272/17, 22.5.2017.

³ MAO:H:391/2022, 8.12.2022.

15.10.2026

veloitushinnasta sovitaan tapauskohtaisesti myöhemmin, kun taas tarjousvertailutaulukossa on todettu, että tunti hinta sisältää myös mahdollisen 3D-laitteen.

KKV toteaa, että työmaille koneita valittaessa on ollut mahdollista, että valituksi tulee etusijajärjestyksessä huonommalle sijoitukselle jäänyt kone, mikäli siinä on ollut 3D-valmius. 3D-valmiutta ei ole käytetty etusijajärjestyksen perusteena tarjouspyynnössä. Hankintayksikkö on näin ollen jättänyt noudattamatta määrittämänsä etusijajärjestyksen. KKV toteaa lisäksi, että tarjouspyynnön epäselvät ehdot lisävarusteiden merkitystä koskien ovat vaarantaneet tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä avoimuuden periaatteiden toteutumisen puitejärjestelyn sisäisten hankintojen toteuttamisessa.

Luistelukenttien talvikunnossapidon hankinnat

Hankintalain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, jollei 3–4 kohdassa toisin säädetä.

Hankintalain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan EU-kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa ollut 215 000 euroa vuonna 2023 ja 221 000 euroa vuonna 2024 ja 2025.

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

Luistelukenttien talvikunnossapidon työkonepalveluhankinnat vuonna 2023

Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä on hankintayksikön antaman selvityksen mukaan tehty luistelukenttien talvikunnossapitoon liittyviä työkonepalveluiden hankintoja vuonna 2023 yhteensä 118 813,9 eurolla. Hankintayksikön mukaan hankinnat eivät ole perustuneet sopimukseen. Oulun Autokuljetus Oy:ltä on tilattu jääkenttien jäädytykseen liittyviä kuljetuspalveluita vuoden 2023 kuljetuspalveluita koskevan puitejärjestelyn perusteella ja Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:n, joka on OAK:n osakasyritys, ajoneuvo on ollut etusijajärjestyksessä ensimmäisellä sijalla OAK:n tarjoamista autoista. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan kenttien auraus ja jäädytys tapahtuu työkoneparina ja töiden tekemisen kannalta on ollut tehokkainta, että niiden tekijänä on sama yritys.

KKV toteaa, että hankintayksikön vuoden 2023 työkonepalveluhankinnat Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä eivät ole perustuneet mihinkään sopimukseen. Hankintayksiköllä on vuonna 2023 ollut voimassa vuoden 2020 työkonepalveluiden puitejärjestely, jonka sopimuskausi on ollut 1.8.2020–31.7.2024. Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy ei ole ollut kyseisen puitejärjestelyn sopimustoimittaja. Hankintayksikkö on halunnut, että jäädytyksen ja aurauksen suorittaa sama yritys, joten jäädytykseen liittyvien kuljetuspalveluiden lisäksi myös kenttien auraus on hankittu Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä. Vuoden 2023 hankintojen

15.10.2026

arvo on ylittänyt hankintalain palveluhankintojen kansallisen kynnysarvon. KKV toteaa, että vuoden 2023 työkonepalveluhankinnat Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä ovat olleet lainvastaisia suoramankintoja. KKV toteaa lisäksi, että se, että kenttien auras ja jäädytys on haluttu hankkia samalta palveluntarjoajalta, ei ole hankintalain mukainen suoramankintaperuste.

Luistelukenttien talvikunnossapidon työkonepalveluhankinnat vuonna 2024

Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä on hankintayksikön antaman selvityksen mukaan tehty luistelukenttien talvikunnossapitoon liittyviä työkonepalveluhankintoja vuonna 2024 yhteensä 117 764,54 eurolla. Hankintayksikön mukaan hankinnat ovat perustuneet vuoden 2024 työkonepalveluiden puitejärjestelyyn.

KKV toteaa, että kevään ja syksyn 2024 työkonepalveluhankinnat Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä eivät ole voineet perustua vuoden 2024 työkonepalveluiden puitejärjestelyyn, sillä sen voimassaoloaika on ollut 1.10.2024–30.9.2025. Hankintojen kokonaisarvo on vuonna 2024 ollut yhteensä 117 764,54 euroa, mikä on ylittänyt palveluhankintojen kansallisen kynnysarvon. KKV toteaa, että aikavälillä 1.1.–30.9.2024 tehdyt työkonepalveluhankinnat Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä ovat olleet lainvastaisia suoramankintoja.

Luistelukenttien talvikunnossapidon palveluiden sisältyminen työkonepalveluiden ja kuljetuspalveluiden puitejärjestelyyn

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan luistelukenttien talvikunnossapitoon liittyvät kuljetuspalveluhankinnat Oulun Autokuljetus Oy:ltä vuosina 2023–2025 ovat perustuneet vuoden 2020 ja 2023 kuljetuspalveluiden puitejärjestelyihin. Hankintoja on vuonna 2023 tehty yhteensä 66 488,21 eurolla, vuonna 2024 yhteensä 47 980,34 eurolla ja kevään 2025 aikana 43 224,41 eurolla. OAK:lta on hankintayksikön mukaan tilattu kenttien jäädytykseen ja lumen siirtoon liittyviä kuljetuspalveluita. Hankintayksikön mukaan luistelukenttien talvikunnossapitoon liittyvät työkonepalveluhankinnat Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä ovat vuonna 2024 ja 2025 perustuneet työkonepalveluiden vuoden 2024 puitejärjestelyyn. Hankintoja on vuonna 2024 tehty yhteensä 117 764,54 eurolla ja keväällä 2025 yhteensä 78 308,26 eurolla. Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä on hankintayksikön mukaan tilattu kenttien auraspalvelua sekä lumen siirto- ja kuormauspalvelua.

Edellä todetulla tavalla KKV katsoo, että työkonepalveluhankinnat aikavälillä 1.1.–30.9.2024 eivät ole voineet perustua vuoden 2024 työkonepalveluiden puitejärjestelyyn, sillä puitejärjestely ei ole ollut tällöin voimassa.

KKV toteaa, että työkonepalvelu- ja kuljetuspalvelupuitejärjestelyjen sisällöt on kuvattu jokseenkin laveasti hankinta-asiakirjoissa. Työkoneita on tarvittu muun muassa lumen löjittämisessä lumenvastaanotto-paikoilla, maavalleilla kaivumaiden vastaanotossa ja vallien muotoilussa sekä muissa kunnossapitotehtävissä. Kuljetuspalveluihin on sisältynyt kaivumaiden ajoa työmailta, lumenajoa sekä tarvikkeiden kuljetuksia työmaille. Luistelukenttien talvikunnossapidon urakkaan kuuluvia töitä ovat tarjouspyynnön mukaan olleet kenttien alkujäädytykset, kunnossapitojäädytykset, höyläys ja lumen auraukset sekä

15.10.2026

kentillä että kenttiin liittyvillä huoltoväylillä. Jääkenttien kunnossapidon tehtäväkortit, jotka ovat hankintayksikön mukaan ohjanneet palveluiden suorittamista, ovat sisältyneet luistelukenttien talvikunnossapitoa koskevan kilpailutuksen hankinta-asiakirjoihin, ei mainittujen puitejärjestelyjen hankinta-asiakirjoihin. Luistelukenttien talvikunnossapidon hankinnat on kilpailutettu vuonna 2019 sekä vuonna 2025 ja hankintasopimus on tehty osa-alueittain yhden palveluntarjoajan kanssa. Samalta palveluntarjoajalta on hankittu sekä kenttien auraus että jäädytys. Vuoden 2019 kilpailutus on koskenut talvikausia 2019–2020 ja 2020–2021. Optioita talvikausille 2021–2022 ja 2022–2023 ei hankintayksikön mukaan ole otettu käyttöön. Luistelukenttien talviajan kunnossapidosta talvikausille 2025–2027 on julkaistu hankintailmoitus kesäkuussa 2025. Hankintaan on sisältynyt optiot talvikausille 2027–2028 ja 2028–2029.

KKV toteaa, että työkonepalveluiden tai kuljetuspalveluiden hankinta-asiakirjoissa ei ole nimenomaisesti mainittu jäädytyksiä tai aurauksia. Kuljetuspalveluiden hankinta-asiakirjoissa mainitaan ainoastaan lumenajo. Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan auraukseen on käytetty KUP 12 pyöräkuormaajaa, joka on sinällään sisältynyt työkonepalveluiden puitejärjestelyyn. Jäädytykseen on hankintayksikön mukaan käytetty kuljetuspalveluiden puitejärjestelyyn sisältyvää kuorma-autoa.

KKV katsoo, että luistelukenttien talvikunnossapidon hankintojen ei lähtökohteisesti voida katsoa kuuluvan työkonepalveluiden tai kuljetuspalveluiden puitejärjestelyjen piiriin. Kyseisiä palveluita ei lumenajoa lukuun ottamatta ole mainittu puitejärjestelyjen hankinta-asiakirjoissa, vaikkakin palveluiden suorittamiseen on sinällään hankintayksikön mukaan käytetty puitejärjestelyihin sisältyviä koneita. Hankintayksikkö on lisäksi sekä vuonna 2019 että vuonna 2025 kilpailuttanut luistelukenttien talvikunnossapidon hankinnat puitejärjestelystä erillisinä kilpailutuksina.

KKV toteaa kuitenkin lisäksi, että mikäli jäädytyspalveluiden katsottaisiin kuuluvan kuljetuspalveluiden puitejärjestelyyn, on OAK:n tarjoamat autot sinällään sijoittuneet hyvälle sijoille useammassa kuorma-autojen koneluokassa vuoden 2023 kuljetuspalveluiden puitejärjestelyn etusijajärjestyksessä. Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy ei sen sijaan ole ollut etusijalla työkonepalveluiden puitejärjestelyssä. Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy on sijoittunut kyseessä olevassa koneluokassa neljänneksi. Hankintayksikön mukaan ensimmäiseksi sijoittuneen yrityksen kanssa ei ole tehty sopimusta eli Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:n sijoitus on ollut kolmas. KKV toteaa, että hankintayksikkö ei ole esittänyt mitään selvitystä siitä, että etusijajärjestystä olisi noudatettu ja että etusijajärjestyksessä Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:n edellä olevilta yrityksiltä olisi tiedusteltu halukkuutta tuottaa kyseisiä palveluita. KKV:n näkemyksen mukaan vaikuttaa ennemminkin siltä, että etusijajärjestystä ei ole noudatettu, sillä on haluttu, että aurauksen ja jäädytyksen suorittaa sama palveluntarjoaja. KKV toteaa, että mikäli vastoin viraston käsitystä katsottaisiin, että Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä hankittu aurauspalvelu sekä lumen siirto- ja kuormausräätäli palvelu sisältyisivät työkonepalveluiden puitejärjestelyyn, on hankintoja joka tapauksessa tehty puitejärjestelyn etusijajärjestyksen vastaisesti.

15.10.2026

Luistelukenttien talvikunnossapidon hankintojen lainmukaisuus

Yhteenvetona KKV toteaa, että viraston arvion mukaan luistelukenttien talvikunnossapidon hankintojen ei lähtökohtaisesti voida katsoa kuuluvan kilpailutettujen työkonepalveluiden ja kuljetuspalveluiden puitejärjestelyjen piiriin. Lisäksi, vaikka katsottaisiin, että kyseiset palvelut sisältyisivät kilpailutettuihin puitejärjestelyihin, eivät vuoden 2023 ja aikavälin 1.1.–30.9.2024 työkonepalveluhankinnat Kuljetusliike Jaakko Karhu Oy:ltä ole perustuneet mihinkään kilpailutettuun puitejärjestelyyn ja kyseessä ovat olleet lainvastaiset suorahankinnat. Lisäksi työkonepalveluiden hankintoja on joka tapauksessa tehty puitejärjestelyn etusijajärjestyksen vastaisesti.

Koska hankintayksikkö on tehnyt hankintoja valitsemaltaan palveluntarjoajalta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Oulun kaupungin tekemät luistelukenttien talvikunnossapidon hankinnat olleet hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja. Hankintayksikkö ei ole selvitysissään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetystä suorahankintaperusteista.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin laissa mainittu suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suorahankintaperusteiden täyttyvän.

Johtopäätös

Oulun kaupunki on toiminut työkonepalveluiden puitejärjestelyn tarjouspyynnön ehtojen asettamisessa ja puitejärjestelyn sisäisten hankintojen toteuttamisessa hankintalain 3 §:n mukaisten periaatteiden ja 43 §:n puitejärjestelyä koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Lisäksi kaupunki on tehnyt luistelukenttien talvikunnossapitoon liittyviä suorahankintoja ilman hankintalain mukaista perustetta.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Oulun kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 3 §, 25 §, 26 §, 40 §, 42 §, 43 §, 67 § ja 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.

15.10.2026

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Emmi Silvo

Jakelu

Oulun kaupunki