

16.1.2026

Asia

Hankintojen valvonta: Huittisten kaupungin auraus- ja hiekoitustöiden hankinta

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen toimenpidepyynnön perusteella.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 19.5.2025 pyytänyt asiassa selvitystä Huittisten kaupungilta, joka on toimittanut pyydetyn selvityksen virastolle 28.5.2025. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 23.9.2025, johon kaupunki on toimittanut vastauksensa 1.10.2025.

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. EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen 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 suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

16.1.2026

Asiaselostus

Huittisten kaupunki on 1.2.2024 julkaissut EU-hankintailmoituksen auras- ja hiekoitustöiden hankinnasta talvikausille 2024–2027. Hankintaan on lisäksi sisällytetty optiona talvikausien 2027–2028 ja 2028–2029 auras- ja hiekoitustyöt. Hankinta on jaettu 11 osa-alueeseen ja jokaiselle osa-alueelle on valittu yksi urakoitsija.

Huittisten kaupungin tekninen valiokunta on 27.3.2024 tehnyt päätöksen § 28 auras- ja hiekoitustöiden hankinnasta talvikausille 2024–2027 sekä kahden vuoden mahdollisesta optiosta. Jälki-ilmoituksen mukaan hankintaa koskevien sopimusten yhteisarvo on 1 352 000 euroa.

Hankinnan osa-alueiden 1, 5 ja 6 hankintasopimukset on allekirjoitettu 18.9.2024. Kyseisten osa-alueiden hankintasopimukset on 1.11.2024 alkaen siirretty tarjouskilpailun ulkopuoliselle, toukokuussa 2024 perustetulle osakeyhtiölle.

Huittisten kaupungin selvitys

Huittisten kaupungin antaman selvityksen mukaan urakka-alueiden 1, 5 ja 6 urakoitsija on pyytänyt hankintasopimusten siirtämistä poikansa uudelle yritykselle. Kaupunki on pyytänyt siirron lainmukaisuudesta lausunnon asianajotoimistolta. Sopimusten siirrosta on pidetty neuvottelu osapuolten kesken 31.10.2024 ja sopimukset on 1.11.2024 siirretty kaikkien osapuolten allekirjoittamana uudelle urakoitsijalle.

Sopimusten siirto on hankintayksikön mukaan perustunut tarjouspyyntöön ja sopimukseen sisältyneeseen sopimusehtoon. Sopimusehdon mukaan "Kumpikaan osapuoli ei saa siirtää tehtyä sopimusta kolmannelle osapuolelle ilman toisen osapuolen kirjallista suostumusta. Osapuolet sitoutuvat siihen, että sopimuskauden aikana tapahtuvista toiminnan oleellisista muutoksista (esim. olennaisten organisaatio- ym. muutosten johdosta) ilmoitetaan viipymättä toiselle osapuolelle". Hankintayksikkö on selvityksessään todennut, että hankintalain 136 §:n mukaan alkuperäinen sopimuskumppani voidaan korvata uudella kumppanilla siinä tapauksessa, että se perustuu hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta, ja nämä ehdot ovat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ne muuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta. Hankintayksikkö on tällä perusteella katsonut, että sopimus on yksiselitteisesti ollut mahdollista siirtää uudelle toimijalle.

Urakoitsija on hankintayksikön antaman selvityksen mukaan selvittänyt sukupolvenvaihdon mahdollisuutta, mutta tullut tulokseen, ettei sitä ole mahdollista toteuttaa. Urakointitoiminta jatkuu kuitenkin suvussa, mutta eri y-tunnuksen alla. Hankintayksikön selvityksen mukaan siirron tehneen yrityksen toiminta ei ole täysin lakannut ja kyseinen urakoitsija toimii kaupungin sopimuskumppanina nurmikonhoitourakassa.

16.1.2026

Hankintayksikön selvityksen mukaan uusi urakoitsija täyttää alkuperäisessä kilpailutuksessa tarjoajalle asetetut laadulliset soveltuvuusvaatimukset. Uudella urakoitsijalla on usean vuoden työkokemus aurasurakkakohteiden toteuttamisesta siirron tehneen yrityksen palveluksessa. Lisäksi uusi urakoitsija on ollut siirron tehneen yrityksen hankintasopimuksen mukainen sopimuksista vastaava yhteyshenkilö. Uuden yrityksen kalusto täyttää soveltuvuusvaatimukset kaikille kolmelle osa-alueelle ja urakoitsija täyttää myös esimerkiksi tilaajavastuulain mukaiset velvoitteet.

Hankintayksikön antaman selvityksen mukaan hankinnan osa-alueen 1 arvo on sopimuskaudella 225 784 euroa, osa-alueen 5 arvo on 170 352 euroa ja osa-alueen 6 arvo on 231 192 euroa. Arvot on määritelty talven 2024–2025 toteutuneen laskutuksen mukaan. Hankintayksikkö on selvityksessään todennut, että kilpailutukseen ei ole tehty muita muutoksia. Lisäksi hankintayksikkö on selvityksensä lopuksi todennut, että menettelyn on katsottu olevan hankintalain mukainen.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintayksikkö on hankintasopimusten allekirjoittamisen jälkeen siirtänyt kolmen osa-alueen sopimukset tarjouskilpailun ulkopuoliselle yritykselle. Sopimukset on siirretty sellaisenaan alkuperäisin ehdoin ja hinnoin. Hankintayksikön mukaan siirto on perustunut tarjouspyynnössä ja sopimuksessa mainittuun sopimusehtoon. Sopimusehdon mukaan kumpikaan osapuoli ei saa siirtää tehtyä sopimusta kolmannelle osapuolelle ilman toisen osapuolen kirjallista suostumusta.

Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

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 sopimuskumppani, jonka kanssa hankintayksikkö on alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella sopimuskumppanilla (4 kohta).

KKV toteaa, että sopimusosapuolen vaihtaminen on hankintalain 136 §:n 1 momentissa tarkoitettu hankintasopimuksen olennainen muutos. Hankintayksikön mukaan sopimuskumppanin vaihtamiselle on ollut hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaiset perusteet.

Hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä muun muassa, jos alkuperäinen sopimuskumppani korvataan uudella sopimuskumppanilla 1 kohdan mukaisella yksiselitteisellä sopimuksen muuttamisesta koskevalla ehdolla tai alkuperäisen sopimuskumppanin asema siirtyy yhtiön rakennejärjestelyjen, yritysostojen, sulautumisten ja määräysvallan muutosten tai maksukyvyttömyyden seurauksena kokonaan tai osittain toiselle toimittajalle, joka täyttää alun perin vahvistetut laadulliset soveltuvuusvaatimukset edellyttäen, ettei tästä aiheudu muita

16.1.2026

olennaisia muutoksia sopimukseen eikä tällä pyritä kiertämään hankintalain soveltamista (4 kohta).

Kyseisen lainkohdan esitöiden¹ mukaan lainkohta olisi nimenomainen poikkeus pykälän 1 momentin 4 kohdasta. Hankintadirektiivin johdanto-osan 110 perustelukappaleen mukaisesti yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteiden mukaisesti sopimuspuoleksi valittua tarjoajaa ei saisi korvata toisella talouden toimijalla, esimerkiksi jos hankintasopimus irtisanotaan sen toteuttamisessa ilmenneiden puutteiden vuoksi, kilpailuttamatta hankintasopimusta uudelleen. Valitun tarjoajan, joka toteuttaa hankintasopimuksen, olisi kuitenkin voitava tehdä hankintasopimuksen toteuttamisen aikana tiettyjä rakenteellisia muutoksia, kuten puhtaasti sisäisiä uudelleenjärjestelyjä, yritysostoja, sulautumisia ja määräysvallan muutoksia, erityisesti jos hankintasopimus on tehty useamman kuin yhden yrityksen kanssa. Tällaiset rakenteelliset muutokset eivät saisi automaattisesti johtaa siihen, että kaikki kyseisen tarjoajan toteuttamat hankintasopimukset joutuvat uusien hankintamenettelyjen kohteiksi.

KKV toteaa, että asiassa ei ole kyse siitä, että alkuperäisen sopimuskumppanin asema olisi siirtynyt yhtiön rakennejärjestelyjen, yritysostojen, sulautumisten ja määräysvallan muutosten tai maksukyvyttömyyden seurauksena kokonaan tai osittain toiselle toimittajalle, joka täyttää alun perin vahvistetut laadulliset soveltuvuusvaatimukset. Asiassa ei ole toteutettu rakenteellisia muutoksia, vaan ainoastaan siirretty sopimukset uudelle yritykselle. Alkuperäisen sopimuskumppanin toiminta ei myöskään ole lakannut.

Hankintayksikkö on esittänyt, että muutos on perustunut sopimusehtoon. Hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos se perustuu hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta, ja nämä ehdot ovat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ne muuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta.

Kyseisen lainkohdan esitöiden² mukaan tiedossa olleilla sopimusehdoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi hankintasopimuksen optiolausekkeita. Hankintadirektiivin johdanto-osan 111 perustelukappaleen mukaan hankintaviranomaisilla olisi oltava mahdollisuus määrätä muutoksista tarkistuslausekkeilla tai optioehdoilla itse hankintasopimuksissa, mutta tällaiset lausekkeet eivät saisi antaa niille rajatonta harkintavaltaa. Johdanto-osan mukaan riittävän selkeästi laadituissa tarkistuslausekkeissa tai optioehdoissa voidaan esimerkiksi edellyttää hintojen indeksointia tai varmistaa esimerkiksi se, että tietyn määräajan kuluessa toimitettavat viestintälaitteet ovat edelleen sopivia myös siinä tapauksessa, että protokolla vaihtuu tai tehdään muita teknisiä muutoksia. Riittävän selvästi laadituilla lausekkeilla pitäisi myös voida tehdä hankintasopimukseen mukautuksia, jotka ovat tarpeen käytön tai huollon aikana ilmenneiden teknisten vaikeuksien vuoksi. Lisäksi hankintasopimuksessa voitaisiin esimerkiksi

¹ HE 108/2016 vp, s. 228-229.

² HE 108/2016 vp, s. 228.

16.1.2026

edellyttää sekä säännöllistä huoltoa että ylimääräisiä huoltotoimenpiteitä, jotka voivat olla tarpeen julkisen palvelun jatkumisen varmistamiseksi.

Hankintalain 136 § perustuu hankintadirektiivin (2014/24/EU) 72 artiklaan. Kyseisen artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan hankintasopimuksia ja puitejärjestelyjä voidaan muuttaa ilman hankintadirektiivin mukaista uutta hankintamenettelyä, jos alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa on muutosten rahallisesta arvosta riippumatta niitä koskevat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset tarkistuslausekkeet, jotka voivat olla hinnantarkastuslausekkeitä, tai vaihtoehtoja. Kyseisissä lausekkeissa on ilmoitettava mahdollisten muutosten tai vaihtoehtojen soveltamisala ja luonne sekä olosuhteet, joissa lausekkeitä voidaan käyttää. Ne eivät saa koskea muutoksia tai vaihtoehtoja, jotka muuttaisivat hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion pressetext Nachrichtenagentur³ perustelujen mukaan sen sopimusosapuolen, jolle hankintaviranomainen on alun perin sopimuksen myöntänyt, vaihtamista uuteen sopimusosapuoleen on yleensä pidettävä kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen yhden olennaisen ehdon muutoksena, paitsi jos alkuperäisen sopimuksen ehdoissa määrätään tällaisesta muutoksesta esimerkiksi alihankinnan puitteissa. Tuomiota koskevassa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa⁴ on todettu, että palveluntarjoajan vaihtuminen julkisia hankintoja koskevan sopimuksen voimassaoloaikana viittaa lähtökohtaisesti merkittävään sopimusmuutokseen, sillä julkisia hankintoja koskevan sopimuksen täytäntöönpano annetaan kokonaan tai osittain yritykselle, jonka ei tarvinnut kilpailla muiden tarjoajien kanssa ja jonka valinta ei myöskään perustunut mahdollisiin muihin tarjoajiin tehtävään vertailuun. Tällaisessa menettelyssä piilee hankintamenettelyä koskevien säännösten kiertämisen vaara, ja se on omiaan vääristämään kilpailua kyseisillä markkinoilla ja asettamaan uuden palveluntarjoajan edullisempaan asemaan muihin mahdollisiin palveluntarjoajiin nähden.

Markkinaoikeus on todennut ratkaisussaan MAO:652/15, että sopimuksen siirtämistä koskeva lauseke "Tätä sopimusta ei saa siirtää kolmannelle osapuolelle ilman toisen sopijapuolen kirjallista suostumusta paitsi milloin siirto liittyy joko liikkeenluovutukseen tai jommankumman sopijapuolen toiminnan sisäiseen uudelleen järjestelemiseen" ei ole ollut riittävän selkeä, täsmällinen ja yksiselitteinen tarkistuslauseke, jossa olisi ilmoitettu mahdollisten muutosten soveltamisala, luonne ja käyttöolosuhteet siten, että tarjoajille olisi ollut selvää, missä tilanteissa hankintasopimus on siirrettävissä ilman uutta hankintamenettelyä.⁵

KKV toteaa, että nyt kyseessä oleva ehto "Kumpikaan osapuoli ei saa siirtää tehtyä sopimusta kolmannelle osapuolelle ilman toisen osapuolen kirjallista suostumusta" ei ole lainkohdassa tarkoitettu selkeä, täsmällinen ja yksiselitteinen sopimusehto. Ehdosta ei esimerkiksi ilmene, missä tilanteissa hankintasopimus on siirrettävissä ilman uutta hankintamenettelyä.

³ C-454/06, pressetext Nachrichtenagentur, ECLI:EU:C:2008:35, kohta 40.

⁴ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2008:167, kohta 54.

⁵ MAO:652/15, 25.9.2015.

16.1.2026

KKV toteaa, että sopimusmuutos on ollut olennainen eikä muutokseen ole soveltunut mikään hankintalain 136 §:n 2 momentin poikkeamisperuste.

Johtopäätös

Huittisten kaupunki on toiminut hankintalainsäädännön vastaisesti, kun se on muuttanut hankintasopimusta olennaisesti järjestämättä kyseessä olevista hankinnan osa-alueista uutta tarjouskilpailua. KKV:n arvion mukaan hankintayksiköllä ei ole ollut olennaisille muutoksille hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaista poikkeusperustetta.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 136 §, 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

Huittisten kaupunki