

22.10.2026

Asia

Hankintojen valvonta: Vöyrin kunnan kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen hankinnat

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Vöyrin kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" tai "virasto") on pyytänyt 4.2.2026 Vöyrin kunnalta selvityksen, jonka kunta on toimittanut virastolle 6.2.2026. Virasto on pyytänyt 10.6.2026 asiassa hankintayksiköltä lisäselvityksen, joka on toimitettu virastolle 10.8.2026.

Ratkaisun perustelut**Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta**

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä myös "hankintalaki") 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 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 suora hankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon ja hankintalain 141 §:n perusteella tehdä 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 suora hankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

22.10.2026

Asiaselostus

Vöyrin kunta (jäljempänä myös "kunta" tai "hankintayksikkö") on tehnyt kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen hankintoja vuosina 2024–2026 ilman hankintalain mukaista kilpailutusta.

Kilpailuttamatta tehtyjen kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitohankintojen toteutunut kokonaisarvo (alv 0 %) on vuonna 2024 ollut yhteensä 151 996 euroa, vuonna 2025 yhteensä 218 286 euroa ja vuonna 2026 kesäkuun loppuun mennessä yhteensä 123 285 euroa. Hankintoja on tehty useilta eri yrityksiltä.

Vöyrin kunnan asiassa antama selvitys

Virastolle antamassaan selvityksessä Vöyrin kunta on todennut, että tarjoukset kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalveluista pyydettiin alueittain, ja hankintavaiheessa arvioitiin, että kunkin alueen sopimuskauden kokonaistannukset jäisivät hankintalain mukaisen kynnysarvon alapuolelle, eikä hankintoja tämän takia kilpailutettu.

Kunnan mukaan kunnossapitohankinnat voidaan jakaa kahteen kokonaisuuteen. Ensimmäinen kunnossapito on hankittu rakennuskaavateille Vöyrin kunnassa ajalle 1.9.2024–31.8.2027. Hankintaan on kuulunut lumenauraus, liukaudentorjunta, lakaisu, niitto ja tasoitus. Hankinnassa kunta on jaettu neljään pienempään osa-alueeseen, joista kullekin on valittu yksi toimittaja.

Toiseksi kunnossapitoa on hankittu yksityisteille Vöyrin kunnassa ajalle 1.9.2024–31.8.2027. Hankintaan on kuulunut lumenpoisto, tiepinnan tasoitus ja niitto. Hankinnassa kunta on jaettu 17 pienempään osa-alueeseen, joita hoitamaan on valittu yhteensä yhdeksän toimittajaa.

Hankintayksikön selvityksen mukaan kummastakin hankintakokonaisuudesta julkaistiin hankintailmoitus kunnan verkkosivuilla 23.4.2024. Osalle yrityksistä lähetettiin tarjouspyyntö myös suoraan. Hankintapäätökset tehtiin kunnan teknisen lautakunnan kokouksessa 22.8.2024. Hankintasopimukset allekirjoitettiin pääosin syyskuussa 2024. Yritykset valikoituivat hankintayksikön mukaan toimittajiksi, koska ne olivat kunkin alueen osalta edullisimpia vaihtoehtoja.

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.

Hankintasopimuksen syntyminen

Hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäntä tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

22.10.2026

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Hankintalain esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.¹ Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisulla, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.²

KKV toteaa, että kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen hankinnoista on tehty hankintalain 128 §:n mukaiset allekirjoitetut hankintasopimukset. Kaavatieverkon kunnossapitopalvelujen hankintasopimuksista kolme on allekirjoitettu 25.9.2024 ja yksi 27.9.2024. Yksitystieverkon kunnossapitopalvelujen hankintasopimuksista neljä on allekirjoitettu 25.9.2024 ja kaksi 26.9.2024. Lisäksi yksittäisiä yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen hankintasopimuksia on allekirjoitettu 27.9.2024, 12.11.2024 ja 12.12.2025. Kaikki hankintasopimukset ovat määräaikaista, ja niiden voimassaolo päättyy 31.8.2027.

Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 2 §:n 3 momentin mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Lain esitöiden mukaan luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa. Ilman kilpailuttamista samanaikaisesti tai lyhyehkön ajan kuluessa tilattavien samanlaisten tavaroiden, palvelujen tai rakennustöiden osalta kysymyksessä voidaan katsoa olevan pilkkomiskiellon vastainen menettely.³

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 27 §:n esitöiden mukaan hankintasopimuksen ennakoidun arvon laskeminen on laskennallinen toimenpide, jonka avulla pyritään selvittämään, miten hankinnan arvo suhteutuu hankintalainsäädännön kynnysarvoihin ja hankintaan sen arvon perusteella soveltuvat säännökset. Sopimuksen

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 223.

² HE 108/2016 vp s. 51–52.

³ HE 108/2016 vp s. 121.

22.10.2026

ennakoidun arvon laskentaan liittyviä säännöksiä sovelletaan arvioitaessa sekä EU-kynnysarvon että kansallisen kynnysarvon ylittymistä.⁴

Hankintalain 27 §:n 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 kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä. Lain esitöiden mukaan säännös mahdollistaa hankinnan toteuttamisen erillisinä osina, mutta edellyttää erien kilpailuttamisen toteutettavan erien yhteenlasketun arvon edellyttämällä tavalla.⁵

Hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Hankinnan jakamisen osiin tulee perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksiköiden tulee pystyä näyttämään tarvittaessa toteen. Lähtökohtana arvioinnissa on luontevan hankintakokonaisuuden määrittely.⁶

Oikeuskäytännössä on useassa tapauksessa arvioitu hankintalain mukaista luontevaa hankintakokonaisuutta ja sen suhdetta hankinnan ennakoidun arvon ja pilkkomiskiellon käsitteisiin. Markkinaoikeus on kiinnittänyt huomiota muun muassa hankintojen samankaltaisuuteen, hankintojen liittymiseen samaan kohteeseen, hankintojen yhteiseen tavoitteeseen, hankintojen samoihin toimittajiin sekä hankintailmoitusten julkaisemisen ja hankintojen kilpailuttamisen ajalliseen lähekkäisyyteen. Myös sillä, onko hankintayksikkö ollut kilpailuttamishetkellä tietoinen tulevasta samankaltaisista hankinnoista, on katsottu olevan merkitystä.⁷ Myös korkein hallinto-oikeus on ottanut huomioon muun muassa hankintojen samankaltaisuuden ja ajallisen lähekkäisyyden.⁸

KKV:n asiassa saaman selvityksen mukaan Vöyrin kunta on hankkinut kaavatieverkon ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelut erillisillä hankintasopimuksilla. Hankinnat on lisäksi jaettu maantieteellisesti pienempiin osa-alueisiin. Hankintayksikön asiassa antaman selvityksen perusteella hankittuja kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalveluja ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisesti, koska Vöyrin kunta ei ole katsonut hankintojen ennakoidun arvon ylittävän hankintalain soveltamisen edellytyksenä olevia kynnysarvoja.

KKV katsoo, että Vöyrin kunnan eri alueille hankittavat tieverkon kunnossapitopalvelut muodostavat yhden luontevan hankintakokonaisuuden. KKV katsoo lisäksi, että tähän hankintakokonaisuuteen kuuluvat sekä kaavatieverkon että yksityistieverkon kunnossapitopalvelut.

⁴ HE 108/2016 vp s. 117.

⁵ HE 108/2016 vp s. 118.

⁶ HE 108/2016 vp s. 121 ja 122.

⁷ Ks. esimerkiksi markkinaoikeuden päätökset MAO:231/2025, MAO:170/2025 ja MAO:H326/2022.

⁸ Ks. esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 27.3.2024/898.

22.10.2026

KKV:n asiassa saaman selvityksen mukaan hankinnat ovat koskeneet samanaikaisesti tehtyjä, samankaltaisia palveluhankintoja yhtenäisellä maantieteellisellä alueella. Hankinnoista julkaistiin tarjouspyynnöt samana päivänä kunnan verkkosivuilla, hankintapäätökset tehtiin samanaikaisesti ja hankintasopimukset allekirjoitettiin ajallisesti lähekkäin. Kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen sopimuskaudet ovat samanpituisia ja toimittajat ovat osin samoja yrityksiä. Hankinnoilla on ollut yhteinen tavoite ja Vöyrin kunta on ollut hankintailmoituksen julkaisuhetkellä tietoinen koko hankintakokonaisuudesta.

Hankintayksikkö ei ole esittänyt asiassa taloudellisia tai teknisiä seikkoja, joiden perusteella eri alueita koskevat kunnossapitopalvelut tulisi katsoa erillisiksi luonteviksi hankintakokonaisuuksiksi. Hankintayksikkö ei ole myöskään esittänyt perusteita sille, että kaavatieverkon ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelut olisi tullut katsoa erillisiksi hankintakokonaisuuksiksi. KKV huomauttaa, että hankinta voidaan toteuttaa samanaikaisesti erillisinä osina, vaikka hankinta kilpailutetaan hankintalain 27 §:n 3 momentin mukaisesti erien yhteenlasketun arvon edellyttämällä tavalla. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi ollut mahdollista esimerkiksi jakaa hankintakokonaisuus maantieteellisesti pienempiin osa-alueisiin myös hankintalain mukaisessa hankintamenetelyssä.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen KKV katsoo, että kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen hankinnat Vöyrin kunnan alueella muodostavat yhdessä luontevan hankintakokonaisuuden. Hankinnan ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa olisi siten tullut ottaa huomioon sekä kaava- että yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen hankintojen yhteenlaskettu ennakoitu arvo koko Vöyrin kunnan alueella. Hankinta olisi tullut kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti, mikäli hankinnan ennakoitu arvo on ylittänyt hankintaan sovellettavan kynnysarvon.

Kynnysarvon ylittyminen

Virasto toteaa, että hankinnassa on kyse hankintalain mukaisesta palveluhankinnasta. Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 60 000 euroa. Hankintalain 26 §:n 1 momentin mukainen EU-kynnysarvo palveluhankinnoissa on vuonna 2024 ollut 221 0000 euroa.⁹

Hankintalain 30 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan sellaisissa palveluhankintasopimuksissa, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa, ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä määräaikaissa, enintään 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa voimassaolon aikaista ennakoitua kokonaisarvoa.

Vöyrin kunta on toimittanut virastolle tiedot kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitosopimukseen perustuvista toteutuneista hankinnoista. KKV:lle toimitettujen tietojen mukaan kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitohankintojen toteutunut kokonaisarvo on vuonna 2024 ollut 151 996 euroa,

⁹ Komission delegoitu asetus (EU) 2023/2495.

22.10.2026

vuonna 2025 218 286 euroa ja vuonna 2026 kesäkuun loppuun mennessä 123 285 euroa. Hankintojen toteutunut kokonaisarvo sopimuskauden alusta on ollut 493 567 euroa.

KKV toteaa, että kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen hankinnan arvo on käsillä olevassa asiassa ylittänyt hankintaan soveltuvan palveluhankintojen EU-kynnysarvon 221 000 euroa. Hankinta on arvonsa perusteella kuulunut hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin ja hankintayksikön olisi tullut julkaista hankinnasta hankintailmoitus.

Virasto toteaa, että vaikka kaavatieverkon ja yksityistieverkon kunnossapidon katsottaisiin viraston näkemyksestä poiketen muodostavan omat luontevat hankintakokonaisuutensa, ylittyisi EU-kynnysarvo kummankin hankintakokonaisuuden osalta myös erikseen tarkasteltuna.

KKV:lle toimitettujen tietojen mukaan kaavateiden kunnossapitohankintojen toteutunut kokonaisarvo on vuonna 2024 ollut 66 699 euroa, vuonna 2025 103 542 euroa ja vuonna 2026 kesäkuun loppuun mennessä 62 067 euroa. Hankintojen toteutunut kokonaisarvo sopimuskauden alusta on ollut 232 308 euroa. Yksityisteiden kunnossapitosopimuksiin perustuvien hankintojen toteutunut kokonaisarvo on vuonna 2024 ollut 85 298 euroa, vuonna 2025 114 844 euroa ja vuonna 2026 kesäkuun loppuun mennessä 61 219 euroa. Hankintojen toteutunut kokonaisarvo sopimuskauden alusta on ollut 261 361 euroa.

Hankintalain mukainen suora hankintaperuste

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

Koska hankintayksikkö on tehnyt kaava- ja yksityistieverkon kunnossapitopalvelujen hankinnan valitsemiltaan palveluntarjoajilta julkaisematta etukäteen hankintalain mukaista hankintailmoitusta, ovat hankintayksikön tekemät hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suora hankintoja. Vöyrin kunta ei ole selvityksessään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyä suora hankintaperusteista.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella jokin suora hankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suora hankintaperusteiden täyttyvän.

Johtopäätös

Vöyrin kunta on laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankintansa mainitun lain mukaisesti. Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hankinnan luontevaa hankintakokonaisuutta

22.10.2026

arvioidessaan. Kaava- ja yksityistieverkon kunnossapidon suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 30 §, 31 §, 40 §, 128 § ja 139 §, 164 § 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 Jenna Nylander, puhelin 029 505 3444, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Jenna Nylander

Jakelu

Vöyrin kunta