

14.10.2026

## Asia

Hankintojen valvonta: Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n aktiivihillien hankinnat

## Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

## Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

## Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 26.2.2026 pyytänyt asiassa selvitystä Pirkanmaan Jätehuolto Oy:ltä, joka on toimittanut pyydetyn selvityksen virastolle 31.3.2026. Virasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 10.4.2026. Pirkanmaan Jätehuolto Oy on toimittanut vastauksen lisäselvityspyyntöön 24.4.2026.

## 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. Hankintalain 141 §:n perusteella KKV voi EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen osalta 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 sekä kansalliset kynnysarvot ylittäviä rakennusurakoita, jotka on tehty suoramankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

14.10.2026

**Asiaselostus**

Pirkanmaan Jätehuolto Oy (jäljempänä myös "hankintayksikkö") on hankkinut biojätteen käsittelylaitokselle aktiivihiliä kilpailuttamatta kahdelta eri yhtiöltä vuosien 2024–2025 aikana. Hankintojen arvo (alv. 0 %) on ollut vuonna 2024 yhteensä 151 050 euroa ja vuonna 2025 yhteensä 175 615 euroa. Hankinnoista ei ole julkaistu hankintailmoituksia. Niistä ei ole myöskään tehty kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia.

Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n selvitys

Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n antaman selvityksen mukaan aktiivihiliien hankinnassa on nojaututtu biojätteen käsittelylaitoksen koekäyttövaiheessa biolaitostoimittajan määrittelemään aktiivihiliilaatuun. Lisäksi hankintayksikkö konsultoi aktiivihiliien toimittajamarkkinan kartoittamisessa ja aktiivihiliien laatuun liittyvässä määrittelyssä muita aktiivihiliä vastaavassa käyttötarkoituksessa käytettäviä toimijoita.

Hankintayksikkö on selvityksessään kertonut, että markkinoiden kartoituksen perusteella sen valitsemilla aktiivihiliilaaduilla oli aluksi vain yksi toimittaja, MKH Group Oy. Myöhemmässä vaiheessa samoja aktiivihiliä on toimittanut myös Etoiles Suomi Oy. Molemmilta toimittajilta on pääsääntöisesti hankittu laadultaan samanlaisia aktiivihiliä. Hankittavista määristä ja hinnoista on sovittu sähköpostitse.

**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, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Edellä mainittua pykälää koskevien esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.<sup>1</sup> Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy

---

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

14.10.2026

hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisulla, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.<sup>2</sup>

Markkinaoikeus on päätöksessä MAO 450/20 arvioinut säännöllisesti toistuvien suorahankintojen suhdetta hankintalain mukaiseen hankintasopimuksen käsitteeseen tilanteessa, jossa hankinnat eivät perustuneet kirjalliseen hankintasopimukseen. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö, joka oli tehnyt toistuvasti useita suorahankintoja eri toimittajilta ilman kirjallisia hankintasopimuksia, oli vasta yksittäisen tilauksen yhteydessä tehnyt tosiasiallisen päätöksen siitä, keneltä ja millä ehdoilla palvelu ostetaan. Näin ollen jokainen hankintayksikön tekemä tilaus ja sen perusteella palveluntuottajan toimittama palvelu olivat yhdessä muodostaneet oman erillisen sopimuksen hankintayksikön ja palveluntarjoajan välille. Arvioidessaan sopimuksen syntymisen edellytyksiä markkinaoikeus otti arviossaan huomioon sen, että hankintayksikkö ei ollut neuvotellut palveluntarjoajien kanssa mistään muista sopimuksen ehdoista kuin hinnoista eikä se ollut sitoutunut tilaamaan palveluita tietyltä palveluntarjoajalta.

Viraston asiassa saaman selvityksen mukaan Pirkanmaan Jätehuolto Oy ei ole tehnyt aktiivihiihien hankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä. Hankinnoista ei myöskään ole tehty erillisiä hankintalain tarkoittamia hankintasopimuksia kummankaan toimittajan kanssa.

Hankintayksikkö on toimittanut selvityksensä liitteenä toimittajien kanssa käytyä sähköpostikirjeenvaihtoa. Viestien perusteella hankintayksikkö on tiedustellut MKH Group Oy:ltä tai Etoiles Suomi Oy:ltä aktiivihiihien saatavuutta ja hintaa noin 2–3 kuukauden välein. Toimittaja on yhteydenoton perusteella tehnyt tarjouksen, minkä jälkeen hankintayksikkö on vahvistanut hankittavan määrän. Näiden yksittäisten tilausten lisäksi osapuolet eivät ole sopineet mistään tavanomaisista hankintasopimuksen ehdoista. KKV katsoo, että jokainen aktiivihiihiä koskeva tilaus MKH Group Oy:ltä ja Etoiles Suomi Oy:ltä on hankintaoikeudellisesti muodostanut oman sopimuksensa.

#### Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 2 §:n mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on hallituksen esityksen mukaan 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.<sup>3</sup>

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai

<sup>2</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 51–52.

<sup>3</sup> HE 108/2016 vp, s. 121.

14.10.2026

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 30 §:n 2 momentin mukaan säännöllisesti toistuvien tai määräajoin uudistettavien tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä: 1) viimeksi kuluneiden 12 kuukauden tai viimeksi kuluneen talousarviokauden aikana peräkkäin tehtyjen vastaavien hankintojen yhteisarvoa seuraavan 12 kuukauden aikana tapahtuvat muutokset määrissä tai arvoissa huomioon ottaen; taikka 2) niiden hankintojen ennakoitua yhteisarvoa, jotka tehdään ensimmäistä toimitusta seuraavien 12 kuukauden aikana, taikka jos kysymys on yli 12 kuukautta voimassa olevasta sopimuksesta, sitä seuraavan talousarviokauden aikana.

KKV on edellä katsonut, että jokainen hankintayksikön tekemä aktiivihiihtiläislaus on muodostanut oman sopimuksensa. Nämä sopimukset ovat olleet luonteeltaan säännöllisesti, noin 2–3 kuukauden välein toistuvia. Sähköpostikirjeenvaihdon perusteella hankintayksikkö on pääasiassa tilannut kahta erilaista hajunpoistoon tarkoitettua aktiivihiihtituotetta, joten kyse on ollut luonteeltaan samantyyppisten tavaroiden hankinnoista. Nämä hankinnat muodostavat yhdessä luontevan hankintakokonaisuuden, joka tulisi kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti, mikäli hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintaan sovellettavan kynnysarvon.

Kun kyse on ollut säännöllisesti toistuvista tavarahankinnoista, ennakoidun arvon laskentaan sovelletaan sitä, mitä asiasta on hankintalain 30 §:n 2 momentissa säädetty. Hankintayksikön selvityksen perusteella yksittäisen tilauksen arvo (alv. 0 %) on ollut tyypillisesti noin 30 000–40 000 euroa. KKV toteaa, että saadun selvityksen perusteella hankintayksiköllä on ollut tarve hankkia aktiivihiihtä biojätteen käsittelylaitoksen käyttöön useita kertoja vuodessa. KKV:n näkemyksen mukaan jo ennen hankintaan ryhtymistä olisi ollut arvioitavissa, että hankinnan arvo tulee ylittämään kynnysarvon, kun otetaan huomioon yksittäisten tilausten määrä ja arvo. Lopulta hankintojen toteutunut arvo (alv. 0 %) oli vuonna 2024 yhteensä 151 050 euroa ja vuonna 2025 yhteensä 175 615 euroa. KKV toteaa, että hankinnan ennakoitu arvo ja toteutunut arvo ovat ylittäneet edellä mainitun kansallisen kynnysarvon.

#### 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.

Hankintayksikön selvityksen perusteella aktiivihiihtien hankintoja ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Koska hankintayksikkö on tehnyt hankintoja MKH Group Oy:ltä ja Etoiles Suomi Oy:ltä julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n tekemät hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suora hankintoja.

14.10.2026

Pirkanmaan Jätehuolto Oy ei ole selvityksessään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetystä suorahankintaperusteista. Hankintayksikkö on kuitenkin kertonut, että markkinoiden kartoituksen perusteella sen valitsemilla aktiivihiihilaaduilla oli aluksi vain yksi toimittaja. Myöhemmässä vaiheessa samoja aktiivihiihiä on toimittanut myös toinen toimittaja. KKV katsoo, että hankintayksikön mainitsemien seikkojen perusteella asiassa tulee arvioida, onko hankintaan soveltunut hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetty suorahankintaperuste.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita menettelytavaksi suorahankinnan, 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. Säännöksen esitöissä on viitattu hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleeseen, jonka mukaan jos kilpailun puute johtuu teknisistä syistä, nämä syyt olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön olisi esimerkiksi osoitettava, että muun toimittajan on teknisesti lähes mahdotonta saavuttaa vaadittu suoritustaso tai että on tarpeen käyttää erityistä tietotaitoa, välineitä tai keinoja, joita ainoastaan yhdellä toimittajalla on käytettävissään. Tekniset syyt voivat aiheutua myös erityisistä yhteentoimivuusvaatimuksista, joiden on täytyttävä, jotta varmistettaisiin rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen yhteentoimivuus.<sup>4</sup>

KKV toteaa, että hankintayksikön selvityksen perusteella on jäänyt epäselväksi, olisiko biolaitoksen hajunpoistoon ollut vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja. Hankintayksikkö ei ole tuonut selvityksessään esille, että samaa lopputulosta ei olisi voinut saavuttaa jonkin toisen valmistajan aktiivihiihilituotteilla. Lisäksi hankintayksikön selvityksen perusteella sen valitsemia aktiivihiihiä oli saatavissa useammalta kuin yhdeltä toimittajalta viimeistään vuodesta 2025 alkaen. Näin ollen hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetty peruste ei sovellu aktiivihiihlien suorahankintoihin.

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

## Johtopäätös

Pirkanmaan Jätehuolto Oy on tehdessään aktiivihiihlien hankintoja laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintoihin ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa aktiivihiihlien hankinta julkaisemalla siitä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

---

<sup>4</sup> HE 108/2016 vp, s. 134.

14.10.2026

## Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 25 §, 27 §, 30 §, 40 §, 128 § 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 erityisasiantuntija Heikki Puttonen, puhelin 029 505 3051, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Erityisasiantuntija

Heikki Puttonen

Jakelu

Pirkanmaan Jätehuolto Oy