

ESITYS MARKKINAOIKEUDELLE

Sisällys

1 Asia.....	3
2 Esityksen tekijä	3
3 Asianosaiset	3
4 Hankintamenettely	3
5 Asian vireilletulo ja selvittäminen	3
6 Vaatimukset	4
7 Vaatimusten pääasialliset perusteet	4
8 Tapahtumankuvaus	4
8.1 Kuvaus hankintamenettelystä	4
8.2 Hankintayksikön antama selvitys	8
9 Oikeudellinen arvio	11
9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta	11
9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat	11
9.1.2 Hankinnan ajankohtaan perustuva toimivalta.....	11
9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta.....	12
9.1.4 Johtopäätökset viraston toimivallasta.....	14
9.2 Menettelyn arviointi sopimusmuutoksena.....	15
9.2.1 Sopimusmuutoksen olennaisuutta koskeva arviointi.....	15
9.2.2 Sopimusmuutoksen oikeuttamisperusteiden arviointi	19
9.2.3 Johtopäätös menettelyn arvioinnista sopimusmuutoksena	22
9.3 Menettelyn arviointi suora hankintana.....	22
9.4 Johtopäätös menettelyn lainvastaisuudesta	23
10 Esitetyt seuraamukset	24
11 Sovelletut säännökset.....	26

1 Asia

- 1 Julkinen hankinta, esitys seuraamusten määrittämiseksi: Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen välitihtaalien suorahankinta

2 Esityksen tekijä

- 2 Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PL 5
00531 Helsinki
Puhelin 029 505 3000

Virastossa asiaa hoitavat johtava asiantuntija Johanna Kirveskoski, johanna.kirveskoski@kkv.fi, puh. 029 505 3710 sekä tutkimuspäällikkö Elisa Haatainen, elisa.haatainen@kkv.fi, puh. 029 505 3044.

3 Asianosaiset

- 3 Lounais-Suomen elinvoimakeskus¹ (jäljempänä myös "hankintayksikkö" sekä "elinvoimakeskus")

4 Hankintamenettely

- 4 Hankintayksikkö on 9.6.2025 sähköpostitse kuitannut² hyväksyvänsä Suomen Lauttaliikenne Oy:n kirjallisen, 9.6.2025 päivätyn tarjouksen³ koskien Nauvo-Korppoo maantielauttaliikenteen lauttaväylille hankittavia ponttonitihtaleita⁴ ja niiden asennusta. Hankinnasta ei ole tehty hankintapäätöstä tai erillistä allekirjoitettua hankintasopimusta.

5 Asian vireilletulo ja selvittäminen

- 5 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" ja "virasto") on ottanut asian tutkittavakseen saamansa toimenpidepyynnön johdosta.

¹ Lounais-Suomen elinvoimakeskus aloitti toimintansa 1.1.2026 osana valtion aluehallinnon uudistusta. Lounais-Suomen elinvoimakeskus muodostettiin Varsinais-Suomen ja Satakunnan elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) pohjalta, joiden tehtävistä suurin osa siirtyi Lounais-Suomen elinvoimakeskuksille. Kaikkien ELY-keskusten toiminta päättyi 31.12.2025. Tässä esityksessä kuvatussa menettelyssä hankintayksikkönä on toiminut Varsinais-Suomen ELY-keskus.

² Liite 1 Nauvo-Korppoo ponttonitihtaleita koskeva tilaussähköposti 9.6.2025.

³ Liite 2 Suomen Lauttaliikenne Oy tarjous ponttonitihtaleista 9.6.2025.

⁴ Ponttoneista rakennettiin lauttarannoille kelluvat välitihtaalit varsinaisten kiinteiden tihtaalien väliin. Jatkossa tässä esityksessä hankinnan kohteeseen viitataan myös käsitteellä "välitihtaalit."

- 6 Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 18.3.2026 toimittanut asiassa selvityspyynnön Lounais-Suomen elinvoimakeskukselle.⁵ Elinvoimakeskus on vastannut selvityspyyntöön 2.4.2026.⁶ Virasto on 14.4.2026 pyytänyt elinvoimakeskukselta asiassa lisäselvitystä⁷, jonka elinvoimakeskus on toimittanut virastolle 27.4.2026.⁸ Virasto on vielä 19.5.2026 pyytänyt elinvoimakeskukselta asiassa lisäselvitystä⁹, jonka elinvoimakeskus on toimittanut virastolle 26.5.2026.¹⁰
- 7 Virasto on kuullut Lounais-Suomen elinvoimakeskusta markkinaoikeusesityksestä sekä asiassa esitettävistä seuraamuksista. Lounais-Suomen elinvoimakeskus on toimittanut vastineensa virastolle 18.9.2026 sekä 9.10.2026.¹¹ Vastineissaan elinvoimakeskus on todennut, että sillä ei ole lausuttavaa esitykseen tässä vaiheessa.

6 Vaatimukset

- 8 Virasto esittää, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle hankintalain mukaisen seuraamusmaksun.
- 9 Virasto esittää seuraamusmaksun suuruudeksi 85 000 euroa.

7 Vaatimusten pääasialliset perusteet

- 10 Hankintayksikkö on hankkiessaan ponttonitihtaalit ja niiden asennuksen laiminlyönyt julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä myös "hankintalaki") 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinta mainitun lain mukaisesti. Hankintayksikkö on tehnyt hankintalain soveltamisalaan kuuluvan suorahankinnan ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

8 Tapahtumankuvaus

8.1 Kuvaus hankintamenettelystä

- 11 Hankintayksikkö on 9.6.2025 hyväksynyt ponttonitihtaaleita ja niiden paikalleen asennusta koskevan Suomen Lauttaliikenne Oy:n tarjouksen. Suomen Lauttaliikenne Oy:n tarjous on perustunut A-Laiturit Oy:n tarjoukseen, joka on sisältänyt kelluvat tihtaalit paikalleen asennettuna

⁵ Liite 3 Viraston selvityspyyntö 18.3.2026.

⁶ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

⁷ Liite 5 Viraston lisäselvityspyyntö 14.4.2026.

⁸ Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

⁹ Liite 7 Viraston lisäselvityspyyntö 19.5.2026.

¹⁰ Liite 8 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 26.5.2026.

¹¹ Liite 16 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen vastine 18.9.2026 sekä liite 17 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen vastine 9.10.2026.

Pärnäisten (Nauvo) ja Retaisten (Korppoo) lauttarantoihin. Suomen Lauttaliikenne Oy:n kirjallisen tarjouksen perusteella hankintayksikön maksettavaksi tuleva kokonaishinta (alv 0 %) on ollut yhteensä 1 047 060 euroa. Tarjouksessa ja sen sähköpostisaatteessa on viitattu siihen, että hankinnassa on ollut kyse maantielauttaliikennepalvelun tuottamista koskevan Saaristomeri II -palvelusopimuksen lisätyöstä.

- 12 Maantielauttaliikennepalvelu Saaristomeri II -hankintaa koskeva hankintailmoitus on julkaistu 23.5.2019¹², korjausilmoitus on julkaistu 8.8.2019¹³ ja hankinnan jälki-ilmoitus on julkaistu 28.11.2019.¹⁴ Hankintailmoituksessa hankintaa on kuvailtu seuraavasti: "Ympärivuotinen maantielauttaliikennepalvelu Kustavi-Iniö, Parainen-Nauvo, Nauvo-Korppoo, Korppoo-Norrskata, Korppoo-Houtskari ja Kasnäs-Hiittinen lauttapaikoilla. Palvelu tulee tuottaa tilaajan laatiman tuotekuvauksen mukaisesti. Palveluun sisältyy muun muassa liikennöinnissä tarvittavien lauttojen hankkiminen, päivittäisen liikenteen hoito määritetyn palvelutason mukaisesti, viestintä asiakkaille, asiakaspalautteiden vastaanotto ja käsittely sekä valtion omistamien rantarakenteiden ja lauttarantojen pienimuotoinen hoito. Palveluntuottaja vastaa palvelun toteutumisesta laatuvastuuperiaatteella." Hankinnan pääasialliseksi CPV-koodiksi on hankintailmoituksessa määritetty lauttakuljetukset (60610000).
- 13 Ilmoituksessa hankintaan sisältyvistä lisähankintamahdollisuuksista on todettu seuraavaa: "Mikäli maantielauttaliikenteen palvelutasoa päätetään sopimuskauden aikana nostaa, tulee suoritettavaksi lisätöitä joko lisävuorohinnalla tai erikseen sovittavalla hinnalla. Lisäksi suoritettavaksi saattaa tulla rantarakenteiden hoitoon ja ylläpitoon liittyviä töitä sekä muita tilaajan toimintaa tukevia tehtäviä, kuten tilastointi-, tuotekehitys- ja tutkimustöitä, joiden toteuttamisesta ja laskuttamisesta sovitaan erikseen."
- 14 Jälki-ilmoituksen mukaan hankinnasta solmittiin sopimus 25.11.2019 yrityksistä Suomen Lauttaliikenne Oy ja Suomen Saaristovarustamo Oy muodostuvan ryhmittymän kanssa. Hankinnan yhteenlaskettu kokonaisarvo koko sopimusajalle on 1 48 300 000 euroa (alv 0 %).
- 15 Maantielauttaliikennepalvelu Saaristomeri II -hankinnasta solmitun palvelusopimuksen¹⁵ ehdossa 3, otsikon "Palvelusopimuksen määrittely ja sopimusaika" alla palveluntuottajan velvollisuudet on määritelty seuraavasti: "Palveluntuottaja sitoutuu jäljempänä mainittua kokonaishintaperusteista korvausta vastaan hoitamaan maantielauttaliikennepalvelun tämän palvelusopimuksen ja sen

¹² Liite 9 Hankintailmoitus 23.5.2019.

¹³ Liite 10 Korjausilmoitus 8.8.2019.

¹⁴ Liite 11 Jälki-ilmoitus 28.11.2019.

¹⁵ Liite 12 Allekirjoitettu palvelusopimus Maantielauttaliikenne Saaristomeri II.

liitteiden mukaisesti." Hankinnan sisällön tarkemmin määrittelevä tuotekuvaus¹⁶ on ollut yksi palvelusopimuksen sopimusasiakirjoista.

- 16 Tuotekuvauksen kohdassa 1 on todettu seuraava: "Tuotekuvaksessa esitetään palvelusopimuksen laatu- ja toteutusvaatimukset, joita tilaaja edellyttää palvelun täyttävän. Tuotekuvauksessa kuvataan, miten palveluntuottajan tulee toimia palvelusopimusta toteuttaessaan. Palveluntuottajan tulee sitoutua vaaditun laadun tuottamiseen, jatkuvaan parantamiseen sekä varmistaa ja raportoida toiminnan laadun toteutuminen sopimuksen aikana. Palveluntuottajan tulee noudattaa kaikessa toiminnassaan hyvää toimintatapaa huomioiden liikenteen toimivuuden, liikenne- ja työturvallisuuden, ympäristönäkökohdat sekä matkustajien asiallisen ja ystävällisen palvelun. Palveluntuottajan toiminnan tulee perustua ensisijaisesti turvallisuuteen. Palveluntuottajan on varmistettava liikenteen turvallinen hoitaminen ja korjattava viipymättä turvallisuutta vaarantavat asiat. Palveluntuottajan ja sen henkilökunnan on tiedostettava, että maantielauttaliikenne on yhteiskunnan peruspalvelua. Palvelun toimivuus on äärimmäisen tärkeää."
- 17 Tuotekuvauksen kohdassa 2, otsikon "Yleistä" alla on todettu seuraavaa hankinnan kohteena olevasta kokonaisuudesta: "Lauttaliikennepalvelu muodostuu maantielauttaliikennöinnistä ja asiantuntijapalveluista. Maantielauttaliikennepalvelu toteutetaan kokonaispalveluna, joka sisältää liikennöinnissä tarvittavien pää- ja varalautojen hankkimisen, määritetyn palvelutason mukaisen liikenteen hoidon, liikennepalvelusta viestimisen asiakkaille, asiakaspalautteiden vastaanoton ja käsittelyn suomen-, ruotsin- ja englannin kielellä sekä valtion omistaman lauttaliikennettä palvelevan infrastruktuurin pienimuotoisen hoidon."
- 18 Tuotekuvauksen kohdassa 5, otsikon "Kuljetuskaluston ja laitteiden hankinta" alla palveluntuottajan kuljetuskaluston hankintaa koskeva vastuu on määritetty ja rajattu seuraavasti:
- "Maantielautojen hankinta sekä niiden teknisen kunnon, määräysten mukaisuuden ja siisteyden hoito ja ylläpito
 - o Lautat on varustettava AIS-laitteistoin
 - Kultureiden ja ponttonien hankinta, hoito ja ylläpito
 - o Kultureiden tulee lähtökohtaisesti sopia lauttarantojen nykyisiin maatukiin ja saranakorvikkeisiin."
- 19 Tuotekuvauksen kohdassa 6, otsikon "Lauttarantojen hoito ja ylläpito" alla palveluntuottajalle on asetettu seuraavat tehtävät ja vastuut:

"Palveluntuottajan velvollisuuksiin kuuluu:

¹⁶ Liite 13 Tuotekuvaus sopimukselle Maantielauttaliikenne Saaristomeri II.

- Lauttarantojen liikenteenohjauspuomien / puomikoneistojen hankinta, hoito ja ylläpito
- Lauttaliikennettä ja lauttaväylää palvelevien linjavalojen hoito ja ylläpito
- Lauttapaikkaa palvelevan tie- ja aluevalaistuksen hoito ja ylläpito
- Lauttarantojen puomien ja kaltureiden välisen tieosuuden sekä maatukien pienimuotoinen hoito ja ylläpito liikenteen edellyttämässä kunnossa
- Lauttarannoilla sijaitsevien lauttaliikennettä palvelevien tihtaalien, nojausseinämien ja fendereiden hoito ja ylläpito
- Lauttarantojen infotaulujen hankinta, hoito ja ylläpito
- Ajantasaisten aikataulutietojen, tiedotteiden sekä lauttarantojen nimien ylläpito lauttarannassa olevissa infotauluissa
- Lauttapaikalla turvallisuutta varten olevien laitteiden kunnossapito
- Lauttapaikalla tarvittavien merenkulun turvalaitteiden, esim. vesiliikenteen ohjausvalot, hankinta, hoito ja ylläpito
- Liikenteen ohjaamiseen tarvittavien sähköisten laitteiden ylläpito
- Lauttaväylää koskevien vesiliikenne- ja väylämerkkien hoito sekä lauttaväyliä valvonta
- Lauttaliikenteeseen liittyvien palveluntuottajan omistamien rakenteiden ja laitteiden purkamistyö lauttaliikenteen päättyessä."

- 20 Tuotekuvauksen kohdassa 7, otsikon "Asiantuntija-, informaatio- ja tienkäyttäjäpalvelut" alla on todettu, että palveluntuottajan velvollisuuksiin kuuluu muiden velvollisuuksien ohella: "Sopimukseen kuulumattomien, mutta maantielauttaliikenteen turvaamisen ja turvallisuuden kannalta tärkeiden hoito-, ylläpito- ja investointitöiden esitysvastuu tilaajalle. Palveluntuottajan tekemän esityksen jälkeen sovitaan erikseen tarvittavista korjaus- tai investointitoimenpiteistä."
- 21 Tuotekuvauksen lisäksi palvelusopimuksen sopimusasiakirjoihin ovat sisältyneet Maantielauttaliikenteen yleiset sopimusehdot 2019.¹⁷ Yleisten sopimusehtojen ehdon 2 mukaan palveluntuottaja on velvollinen toteuttamaan tilaajan vaatimat palvelutasomuutokset tai muutostyöt, elleivät ne olennaisesti muuta palveluntuottajan työn sisältöä toisen luonteiseksi. Muutokset on osoitettava selvästi palveluntuottajalle ja niiden vaikutuksesta työn suoritukseen on, pieniä ja kiireellisiä muutoksia lukuun ottamatta kirjallisesti sovittava ennen kuin niitä ryhdytään toteuttamaan. Ehdossa on edelleen todettu, että muutosten vaikutus huomioidaan sopimushinnassa. Sopimushintaa tarkastettaessa

¹⁷ Liite 14 Maantielauttaliikenteen yleiset sopimusehdot 2019.

noudatetaan sopimuksesta saatavia hintoja tai näiden puuttuessa vastaavin perustein sovittuja hintoja. Mikäli sopimusasiakirjoista ei saada vastaavaa hintaa tai hinnan määrittämisperusteita eikä hinnasta voida muuten sopia, on työ tehtävä omakustannushintaan.

- 22 Yleisten sopimusehtojen ehdon 30 mukaan mikäli muissa asiakirjoissa ei ole toisin mainittu, omakustannushintaan sisältyvät välittömän työnjohdon ja työntekijöiden palkat lakiin tai työehtosopimukseen perustuvine sosiaalikuluneen, matkakustannukset ja päivärahat sekä työkalukorvaukset; liikennöinnissä tarvittavien tarvikkeiden hinnat kuljetuskustannuksineen; alihankkijoille tilaajan hyväksymän sopimuksen perusteella suoritettavat kustannukset; rakennus- ja huoltovälineiden kustannukset; muut välittömästi työhön kohdistuvat yksilöidyt kustannukset; 12 %:n yleiskustannuslisä muille kustannuksille paitsi niille, joissa yleiskustannuslisä sisältyy jo käytettyyn veloitusintaan sekä arvonlisävero verottomista hinnoista laskettuna. Ehdossa on todettu, että palveluntuottajan tulee antaa tilaajan vaatimat tarpeelliset tiedot omakustannushinnan perusteena olevista palkoista, laskuista ja muista näihin verrattavista seikoista sekä se, että työn suorittamisesta vastuussa olevan henkilön palkkaus sekä keskuskonttorin kulut sisältyvät yleiskustannuslisään. Ehdossa on edelleen todettu, että mikäli sopimusasiakirjoissa ei ole työntekijöiden palkoista eikä työvälineiden vuokrista sovittu, käytetään senhetkisen työalan yleistä palkkatasoa sekä työvälineiden vuokratasoa.
- 23 Hankintayksikkö ja Suomen Lauttaliikenne Oy ovat 28.2.2024 solmitulla kirjallisella lisäsopimuksella sopineet muutoksista Saaristomeri I ja Saaristomeri II -sopimusten mukaiseen maantielauttaliikenteen liikennöintiin.¹⁸ Saaristomeri II -sopimuksen osalta tällä lisäsopimuksella sovitut muutokset ovat liittyneet Nauvon ja Korppoon välisessä liikennöinnissä käytettävään lauttakalustoon.

8.2 Hankintayksikön antama selvitys

- 24 Hankintayksikön toimittaman selvityksen mukaan hankinnan kohteena oli neljä raskasbetoniponttonia, joista rakennettiin Pärnäisten ja Retaisten lauttarantojen kiinteiden tihtaalien väliin kelluvat välitihtaalit estämään lyhyiden lossien törmäminen uloiimpiin kiinteisiin tihtaaleihin. Välitihtaalit muodostettiin kahdesta raskasbetoniponttonista, jotka ankkuroitiin ketjuilla lauttarannoilla oleviin kiinteisiin tihtaaleihin.¹⁹
- 25 Selvityksessään hankintayksikkö toteaa, että välitihtaalien hankinnassa on ollut kyse palveluntuottajan sopimusvastuun piiriin kuuluvasta muutostyöstä, eikä hankintayksikkö ole osallistunut välitihtaalien vaatimusmäärittelyyn tai suunnitteluun. Hankinnan toteuttaminen ei ole

¹⁸ Liite 15 Saaristomeri II -palvelusopimuksen lisäsopimus 2024.

¹⁹ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

edellyttänyt rakennuslupaa tai -lupia, koska hankitut välitihtaalit eivät ole kiinteitä rantarakenteita vaan kelluvia ja siirrettäviä rantalaitteita. Hankintayksikön näkemyksen mukaan hankinnassa ei ole miltään osin kyse hankintalain mukaisesta rakennusurakasta.²⁰

- 26 Tarve välitihtaalien hankinnalle johtui Saaristomeri II -sopimukseen vuonna 2024 lisäsopimuksella tehdyistä kalustomuutoksista, joiden seurauksena Nauvon ja Korppoon välillä liikennöivien lauttojen koko pieneni aikaisemmasta. Hankintayksikön mukaan välitihtaalien hankinta oli tarpeen lauttaliikenteen turvallisuudelle ja jatkuvuudelle.²¹
- 27 Virastolle antamassaan lisäselvityksessä hankintayksikkö on taustoittanut hankinnan suhdetta kilpailutettuun Saaristomeri II -sopimukseen seuraavasti: "Palveluntuottajan kiinteä tarjoushinta perustui tarjouspyynnön tuotekuvauksen määrittämiin kalustosta ja palvelutasosta sopimuskauden aloittamishetkellä. Palveluntuottajan vastuisiin kuului kiinteään hintaan hankkia sopimuksen aloittamisajankohdan palvelutasoa vastaavat maantielautat ja rantalaitteet, kuten kulturit. Sopimusaikana tapahtuvista toimintaympäristön muutoksista johtuvat palvelutasomuutokset sekä niistä aiheutuvat kalustomuutokset sekä rantalaitteiden muutostyöt eivät sisälly tarjoushetken kiinteään sopimushintaan. Sopimusaikaisissa palvelutason muutostilanteissa palveluntuottaja on sopimuksen ehtojen mukaisesti velvollinen hankkimaan rantalaitteet, kuten kulturit ja ponttonit, mutta niiden kustannuksista sovitaan sopimusehtojen mukaisesti sopijaosapuolten kesken erikseen."²²
- 28 Hankintayksikön mukaan hankinta perustui Saaristomeri II -sopimuksen tuotekuvauksen kohtiin 1, 2, 5 ja 7.²³ Välitihtaalit palvelevat suoraan maantielauttaliikennettä, koska ne liittyvät lautan rantautumiseen, lastaukseen, kaluston käyttöön, liikenneturvallisuuteen, palvelutason toteutumiseen ja liikenteen jatkuvuuteen.²⁴ Hankintayksikkö katsoo, että välitihtaalien hankinnassa on kyse hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesta sallitusta sopimusmuutoksesta.²⁵
- 29 Hankintayksikkö on virastolle antamassaan lisäselvityksessä täsmentänyt hankinnan perustumista Saaristomeri II -sopimuksen tuotekuvauksen kohtiin 5 ja 7 seuraavasti: "Hankintayksikön näkemyksen mukaan kelluvien välitihtaalien hankinnat perustuvat sekä tuotekuvauksen kohtaan 5 että kohtaan 7, jotka ovat toisiaan täydentäviä. Palveluntuottaja on kohdan 7 mukaisesti esittänyt maantielauttaliikenteen palvelutasomuutoksen vuoksi tarpeellisia

²⁰ Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

²¹ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

²² Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

²³ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

²⁴ Liite 8 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 26.5.2026.

²⁵ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

rantalaiteinvestointeja. Em. investoinnit eivät ole sisältyneet kiinteään sopimushintaan, vaikka palveluntuottajan velvollisuutena on toteuttaa ne tuotekuvauksen kohtaan 5 perustuvina laitehankintoina.”²⁶

- 30 Tuotekuvauksen lisäksi hankintayksikkö perustelee hankintaa Saaristomeri II -sopimuksen liitteenä olevien maantielauttaliikenteen yleisten sopimusehtojen 2019 ehdoilla 2 ja 30 ja tuo esille, että välitihtaaleita koskeva lisähankinta on hinnoiteltu sopimusehtojen omakustannushinnoittelua koskevien ehtojen mukaisesti.²⁷
- 31 Hankintayksikkö vetoaa myös siihen, että palveluntuottajan velvollisuutena on tuottaa lauttaliikennepalvelua kokonaispalveluna, jossa on kysymys hyvin laajasta tehtäväkentästä. Välitihtaalien hankinta on kuulunut palveluntuottajan sopimusvelvoitteisiin ja hinnoittelussa on noudatettu kilpailutetun sopimuksen sopimusehtojen mukaista omakustannushinnoittelua. Hankintayksikkö tuo edelleen esille, että pitkäkestoisessa sopimuksessa on täysin mahdotonta sopia etukäteen kaikista muutos- ja lisätoissa käytettävistä yksikköhinnoista, mistä johtuen sopimuksessa on ehtoja omakustannushinnoittelusta.²⁸
- 32 Hankintayksikkö on toimittanut selvitystä maantielauttaliikenteen rantarakenteiden ja -laitteiden omistuksen sekä investointi- ja kunnossapitovastuiden jakautumisesta osapuolten välillä yleisellä tasolla. Selvityksen mukaan Lounais-Suomen elinvoimakeskus hallinnoi ja Väylävirasto omistaa kansallisesti muun muassa ”tihtaalit ja nojausseinämit varusteineen” ja lauttaliikenteen palveluntuottaja puolestaan omistaa ja hallinnoi muun muassa ”kalturit ja ponttonit.”²⁹
- 33 Hankintayksikön selvityksen mukaan myös 9.6.2025 tilauksen mukaisten kelluvien välitihtaalien omistus on siirtynyt Väylävirastolle 1.2.2026.³⁰
- 34 Hankintayksikkö on todennut mahdollisista suorahankintaperusteiden edellytyksistä nimenomaisesti tiedusteltaessa, että sen näkemyksen mukaan välitihtaalien hankinnassa on kyse hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesta tilanteesta ja että hankintalain 40 tai 41 §:n mukaiset suorahankintaperusteet eivät tule kysymykseen.³¹

²⁶ Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

²⁷ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

²⁸ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

²⁹ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

³⁰ Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

³¹ Liite 8 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 26.5.2026.

9 Oikeudellinen arvio

9.1 KKV:n toimivalta hankintamenettelyn osalta

9.1.1 Toimivallan arvioinnin lähtökohdat

- 35 Hankintalain 139 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista.
- 36 Hankintalain 141 §:n 1 momentin³² mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suora hankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle:
- 1) tehottomuusseuraamuksen määräämistä;
 - 2) seuraamusmaksun määräämistä;
 - 3) sopimuskauden lyhentämistä;
 - 4) hankintapäätöksen kumoamista, edellyttäen, että virasto on esittänyt 1 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämistä.
- 37 Hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu esitys on tehtävä 12 kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta.

9.1.2 Hankinnan ajankohtaan perustuva toimivalta

- 38 Viraston määräaika hankintalain 141 §:n mukaisen esityksen tekemiselle alkaa hankintasopimuksen tekemisestä. Virasto toteaa, että nyt kyseessä olevasta välihihtaalien hankinnasta ei ole tehty nimenomaista hankintapäätöstä tai erillistä allekirjoitettua hankintasopimusta.
- 39 Hankintalain 154 §:n mukaan markkinaoikeus voi pykälän mukaisia seuraamuksia määrätessään katsoa hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen syntyneeksi olosuhteiden perusteella, jos hankintayksikkö on nimenomaisesti ryhtynyt hankinnan toteuttamiseen. Lainkohdan esitöissä³³ on todettu, että pykälä vastaa pääosin kumotun hankintalain 94 §:ssä säädettyä.
- 40 Kumotun hankintalain 94 §:n säätämiseen johtaneissa esitöissä³⁴ on todettu, että oikeussuojakeinojen tehokkaan käytön ja seuraamusten

³² Hankintalain (1397/2016) 141 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se oli voimassa 18.3.2026.

³³ HE 108/2016 vp s. 240.

³⁴ HE 190/2009 vp s. 68.

hankinnan kannalta kirjalliseen sopimukseen tulisi rinnastaa tilanteet, joissa olosuhteista voidaan päätellä hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisesti ryhtyneen hankinnan toteuttamiseen. Hiljaisen sopimuksen olemassaolon toteaminen olosuhteista ei ole täysin yksiselitteistä. Hankinnassa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota siihen, onko hankintayksikkö hankintapäätöksen jälkeen antanut hankinnan toteuttamiselle nimenomaisen suostumuksen tai onko tarjoaja ryhtynyt hankinnan toteuttamiseen hankintayksikölle siinä määrin, että kyse ei ole enää tavanomaisista, kyseiseen hankintaan kuuluvista valmistelutoimenpiteistä.

- 41 Välihtiälien hankintaa koskeva nimenomainen ja yksilöity tarjous on hyväksytty hankintayksikön toimesta kirjallisesti 9.6.2025. Virasto katsoo, että tämä kirjallinen tarjouksen hyväksyminen tulee asiassa rinnastaa hankintalain mukaisen hankintasopimuksen tekemiseen.
- 42 Hankintalain 141 §:n 2 momentin mukaan 141 §:n 1 momentissa tarkoitettu esitys on tehtävä 12 kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämistoimenpiteet katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, jolloin se alkaa kulua uudelleen alusta.
- 43 Virasto on 18.3.2026 toimittanut asiassa ensimmäisen selvityspyynnön Lounais-Suomen elinvoimakeskukseen. Selvittämistoimenpide on tehty 12 kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä ja se on katkaissut vanhentumisajan kulumisen, jolloin se on alkanut kulua uudestaan alusta. Virastolla on 18.3.2027 asti aikaa tehdä asiassa hankintalain 141 §:n 1 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle.

9.1.3 Hankinnan arvoon perustuva toimivalta

- 44 Edellytyksenä KKV:n tekemälle esitykselle on se, että esityksen kohteena oleva hankinta ylittää ennakoidulta arvoltaan EU-kynnysarvon taikka liitteen E mukaisissa palveluissa kansallisen kynnysarvon.
- 45 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, hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.
- 46 Välihtiälien ja niiden asennuksen hankintaa koskevan tarjouksen perusteella hankinnan ennakoitu kokonaisarvo, hankinnasta hankintayksikölle maksettavaksi tuleva kokonaishinta, on ollut yhteensä 1 047 060 euroa (alv 0 %). Edelleen tarjouksen perusteella hankinta on

maksettu kahdessa samansuuruisessa maksuerässä, joista ensimmäinen on maksettu hankinnan tilauksen yhteydessä ja toinen 1.1.2026.

- 47 Asiassa tulee vielä erikseen arvioida, mikä on välitihtaalien ja niiden asennusta koskevan hankinnan hankintalaji ja ylittääkö hankinnan ennakoitu kokonaisarvo hankintaan hankinnan ajankohtana soveltuneen EU-kynnysarvon. Virasto toteaa, että asiassa tulee määritellä, onko hankinnassa kyse tavarahankinnasta, joka sisältää asennustöitä vai hankintalain mukaisen rakennusurakan hankinnasta.
- 48 Hankintalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on liitteessä B tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen taikka suunnittelu ja toteuttaminen yhdessä; rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan myös rakennusurakan tyyppiin tai suunnitteluun ratkaisevaa vaikutusvaltaa käyttävän hankintayksikön asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttamista millä tahansa tavalla; rakennusurakka voi olla talon-, maan- tai vesirakennustöiden muodostama taloudellinen tai tekninen kokonaisuus. Momentin 3 kohdan mukaan tavarahankintasopimuksella tarkoitetaan hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on tavaroiden osto, leasing, vuokraus tai osamaksulla hankkiminen osto-optioin tai ilman niitä; tavarahankintasopimukseksi katsotaan myös sellainen hankintasopimus, jonka kohteena on tavarahankinnan lisäksi kokoamis- tai asennustöitä.
- 49 Markkinaoikeus on arvioinut laitureihin ja laituri-infraan liittyvän hankintakokonaisuuden hankintalajia ratkaisussaan MAO:H:215/2021. Tapauksessa hankinnan kohteena oli 13 uuden kelluvan laiturin hankinta ja asennus, kahden paalutetun laiturin peruskorjaus, kahden kelluvan laiturin siirto ja uudelleen asennus, yli 50 poijun hankinta tai peruskorjaus ja asennus sekä vanhojen rakenteiden purkaminen ja pois vieminen. Ratkaisussa markkinaoikeus päätyi siihen, että hankinnassa oli kyse vesirakentamiseen liittyvän rakennusurakan hankinnasta. Ratkaisun perusteluissa markkinaoikeus kiinnitti näiltä osin huomiota siihen, että hankintayksikkö oli asettanut laitureille ja niiden asentamiselle lukuisia teknisiä ja toiminnallisia vaatimuksia, hankintasopimuksen osana oli tullut noudattaa joitain rakennusurakan yleisiä sopimusehtoja (YSE 1998) ja lisäksi hankintayksikkö oli ollut vastuussa hankkeen edellyttämän rakennusluvan ja muiden lupien hakemisesta ja niiden kustannuksista.
- 50 Markkinaoikeus on arvioinut, onko hankinnassa kyse tavarahankinnasta vai rakennusurakasta myös ratkaisuissa MAO:475/18 ja MAO:336/19. Ratkaisussa MAO:475/18 arvioitavana oli leirintäalueella vierasmajoina toimivien hirsimökkien hankintalaji. Hankintalajia koskevassa arvioinnissa markkinaoikeus kiinnitti huomiota siihen, että tilaaja oli hankkinut mökeille rakennusluvat; siihen, että mökit olivat uusia ja ne oli tehty tilaajan määrittämien tarpeiden ja toiveiden mukaisesti ja siihen, että mökkien ei ollut edellytetty olevan siirtokelpoisia eikä mökkejä ollut

ilmoitettu edes hankittavan tällaiseen tarkoitukseen. Markkinaoikeus totesi, että hankinnassa oli kyse rakennusurakan hankinnasta.

- 51 Ratkaisussa MAO:336/19 markkinaoikeus arvioi Olavinlinnassa sijaitsevan katsomon istuinten ja rungon toimituksen ja asennuksen hankintaan soveltuvaa hankintalajia. Hankinta oli kilpailutettu rakennusurakkana, mutta markkinaoikeus totesi, että hankinnassa oli tosiasiaa kyse tavarahan ja sen asennuksen hankinnasta. Ratkaisussa markkinaoikeus kiinnitti muiden seikkojen ohella huomiota siihen, että tarjouspyynnön perusteella istuimia ei hankittu ja asennettu osaksi Olavinlinnan kiinteitä rakenteita. Ratkaisun perusteluissa markkinaoikeus totesi myös, että se, että toimittajalle oli hankinnassa asetettu runsaasti asennusta koskevia turvallisuusvaatimuksia tai se, että sopimukseen on hankinta-asiakirjojen perusteella sovellettu rakennusurakan yleisiä sopimusehtoja, eivät antaneet aihetta arvioida hankinnan lajia koskevaa kysymystä toisin.
- 52 Virasto toteaa, että hankintayksikön toimittaman selvityksen perusteella kelluvien välitihtaalien hankinta ei ole edellyttänyt rakennuslupaa eikä hankintayksikkö ole osallistunut hankinnan suunnitteluun tai hankintaa koskevien vaatimusten määrittelyyn. Välitihtaaleita ei ole asennettu pysyvästi paikoilleen osaksi lauttarantojen kiinteitä rakenteita, sillä välitihtaaleissa on kyse siirtokelpoisista rantalaitteista.³⁵ Hankintaa koskevan tarjouksen perusteella hankinnassa ei myöskään sovellettu rakennusurakan yleisiä sopimusehtoja. Hankintayksikön virastolle asiassa ilmaisema käsitys on, että välitihtaalien hankinnassa ei miltei osin ole kyse hankintalain mukaisen rakennusurakan toteutuksesta.
- 53 Virasto katsoo, että välitihtaalien ja niiden asennuksen hankinnassa on kyse hankintalain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan määritelmän mukaisesta tavarahankinnasta. Hankintalain 26 §:n mukainen, muiden kuin valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankintoihin sovellettava EU-kynnysarvo on hankinnan ajankohtana 9.6.2025 ollut 221 000 euroa.³⁶
- 54 Virasto toteaa, että esityksen kohteena olevan hankinnan kokonaisarvo ylittää siihen soveltuvan EU-kynnysarvon, joten virastolla on myös hankinnan arvon perusteella toimivalta tehdä markkinaoikeudelle hankintalain 141 §:n mukainen esitys seuraamusten määrittämiseksi.

9.1.4 Johtopäätökset viraston toimivallasta

- 55 Johtopäätöksenä virasto toteaa, että hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvon ylittävän tavarahankinnan kilpailuttamatta. Virasto on toimittanut hankintayksikölle asiaa koskevan selvityspyynnön 12 kuukauden kuluessa hankintaa koskevan kirjallisen tarjouksen

³⁵ Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

³⁶ Komission delegoitu asetus (EU) 2023/2495.

hyväksymisestä. Hankinnasta ei ole julkaistu hankintalain 131 §:n mukaista suoramarkintaa koskevaa ilmoitusta.

- 56 Virasto katsoo, että sillä on hankintalain 141 §:n mukaiset edellytykset tehdä asiassa seuraamuksia koskeva esitys markkinaoikeudelle.

9.2 Menettelyn arviointi sopimusmuutoksena

- 57 Hankintayksikkö on ilmaissut käsityksensä, että välitilittälien hankinnassa on kyse Saaristomeri II -palvelusopimukseen perustuvasta lisätyöstä, jonka suorittamiseen palveluntuottajalla on myös ollut velvollisuus kilpailutetun hankintasopimuksen tuotekuvauksen ehtojen perusteella. Hankintayksikkö on selvityksessään vedonnut lisähankinnan perusteena hankintalain 136 §:n 2 momentin kohdan 1 mukaiseen olennaisen sopimusmuutoksen oikeuttamisperusteeseen.³⁷
- 58 Hankintayksikön asiassa esittämän selvityksen perusteella virasto on arvioinut hankintayksikön menettelyä asiassa ensisijaisesti muutoksena aikaisemmin kilpailutettuun Saaristomeri II -palvelusopimukseen.

9.2.1 Sopimusmuutoksen olennaisuutta koskeva arviointi

Sopimusmuutoksen olennaisuutta koskevat oikeusohjeet

- 59 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:

- 1) muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia;
- 2) sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty;
- 3) muutos laajentaa sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti;
- 4) sopimuskumppani, jonka kanssa hankintayksikkö on alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella sopimuskumppanilla

³⁷ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

- 60 Markkinaoikeus on esimerkiksi ratkaisuissa MAO:529/20, MAO:399/19, MAO:378/20 sekä MAO:748/2025 ottanut kantaa siihen, missä tilanteessa kilpailuttamatta tehdyt lisähankinnat aikaisemmin kilpailutetulta sopimuskumppanilta muodostavat 136 §:n 1 momentin mukaisen olennaisen muutoksen. Näissä ratkaisuissa markkinaoikeus on ensinnäkin huomionnut kilpailuttamatta tehtyjen lisähankintojen rahallisen arvon suhteessa lisähankintoihin soveltuvaan EU-kynnysarvoon. Ratkaisussa MAO:378/20 markkinaoikeus lausui olennaisen sopimusmuutoksen muodostumisesta lisähankintojen perusteella lyhyesti vain seuraavan johtopäätöksen: "Markkinaoikeus katsoo, että EU-kynnysarvon ylittäviä kilpailuttamattomia hankintoja on pidettävä olennaisena sopimusmuutoksena."
- 61 Ratkaisuissa MAO:399/19, MAO:529/20 ja MAO:748/2025 markkinaoikeus on olennaisen sopimusmuutoksen muodostumista koskevassa arvioinnissaan ottanut lisähankintojen taloudellisen merkittävyyden lisäksi huomioon myös sen, onko lisähankinnoilla laajennettu kilpailutetun hankintasopimuksen soveltamisalaa sisällöllisesti sellaisiin hankintoihin, joista alkuperäisessä kilpailutetussa hankintasopimuksessa ei tosiasiaassa ole ollut kysymys. Ratkaisussa MAO:748/2025 markkinaoikeus kävi läpi kilpailutetun sopimuksen palvelukuvauksen ehtojen mukaisen palvelukokonaisuuden kohta kohdalta ja tämän jälkeen totesi johtopäätöksensä, että hankitut lisäominaisuudet eivät olleet sisältyneet kilpailutettuun sopimukseen. Ratkaisussa MAO:529/20 markkinaoikeus totesi lisähankintojen merkityksestä seuraavaa: "Kysymyksessä olevan sopimusmuutoksena toteutetun hankinnan arvo on ylittänyt palveluhankinnoille säädetyn EU-kynnysarvon ja sopimusmuutoksella on laajennettu aikaisemman sopimuksen soveltamisalaa palveluihin, joista sopimuksessa ei alun perin ole ollut kysymys. Sopimusmuutosta on hankintayksikönkin arvioimin tavoin pidettävä olennaisena."
- 62 Virasto toteaa, että välitihtaaleita koskevan hankinnan arvo ylittää hankintaan soveltuvan tavarahankintojen EU-kynnysarvon. Asiassa tulee kuitenkin arvioida myös sitä, laajentaako tämä lisähankinta kilpailutettua Saaristomeri II -palvelusopimusta sisällöllisesti sellaisiin hankintoihin, joista alkuperäisessä sopimuksessa ei ole ollut kysymys.

Hankinnan perustuminen Saaristomeri II -sopimuksen tuotekuvaukseen

- 63 Hankintayksikön mukaan välitihtaalien hankinta on perustunut kilpailutetun Saaristomeri II -palvelusopimuksen tuotekuvaukseen, erityisesti sen kohtiin 1, 2, 5 ja 7.³⁸ Hankintayksikkö on edelleen täsmentänyt, että hankinta perustuisi samanaikaisesti tuotekuvauksen kohtaan 5 ja kohtaan 7, joita tulee tulkita toisiaan täydentävästi.³⁹

³⁸ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

³⁹ Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

- 64 Virasto toteaa, että tuotekuvauksen kohdassa 5 palveluntuottajalle asetetaan palvelusopimukseen sellaisenaan sisältyvä vastuu hankkia palvelutuotannossa tarvittava kuljetuskalusto ja -laitteet. Kohdan mukaisesti palveluntuottajan tulee tarvittaessa investoida liikennöinnin edellyttämään kalustoon ja halutessaan palveluntuottaja voi sisällyttää nämä investointikustannukset osaksi kokonaisuudesta tarjoamaansa hintaa. Kohta 7 puolestaan koskee sopimukseen kuulumattomien, mutta maantielauttaliikenteen turvaamisen ja turvallisuuden kannalta tärkeiden hoito-, ylläpito- ja investointitöiden esitysvastuuta. Virasto katsoo, että koska tuotekuvauksen kohta 5 koskee palveluntuottajan sopimusvelvollisuuksiin kuuluvaa hankintavastuuta ja kohta 7 taas palvelusopimukseen kuulumattomien töiden esitysvastuuta, hankinta ei voi samanaikaisesti perustua molempiin tuotekuvauksen kohtiin.
- 65 Virasto katsoo, että välihtihaalien hankintaa tulee tarkastella suhteessa siihen, mitä Saaristomeri II -palvelusopimuksen tuotekuvauksessa on todettu kuljetuskaluston ja -laitteiden sekä lauttarantojen infrastruktuuriin ja laitteiden hankintaa koskevasta vastuusta. Tällä perusteella tulee arvioida, onko välihtihaalien hankinnassa ollut kyse kilpailutetun sopimuksen sisällölliseen soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta.
- 66 Hankintayksikkö on asiassa vedonnut siihen, että palveluntuottajan velvollisuutena on tuottaa lauttaliikennepalvelua kokonaispalveluna, jossa on kysymys hyvin laajasta tehtäväkentästä, jonka lisäksi pitkäkestoisessa sopimuksessa on täysin mahdotonta sopia etukäteen kaikista muutos- ja lisätoissa käytettävistä yksikköhinnoista.⁴⁰ Viraston arvio on, että näillä seikoilla ei ole ratkaisevaa merkitystä lisähankintaa koskevassa arvioinnissa, sillä tuotekuvauksen kohdissa 5, 6 ja 7 on eritelty kalusto-, laite- ja varustekohtaisesti, kumpi palvelusopimuksen osapuoli vastaa minkäkin maantielauttaliikenteen harjoittamiselle tarpeellisen tai välttämättömän kaluston, laitteen tai varusteen hankinnasta.
- 67 Tuotekuvauksen kohdan 5 mukaisesti palveluntuottajan velvollisuuksiin on kuulunut kaltureiden ja ponttonien hankinta, hoito ja ylläpito. Asiassa toimitetun selvityksen perusteella palvelusopimuksen toteuttamista varten palveluntuottajan itsensä hankkimat kalurit ja ponttonit ovat myös palveluntuottajan omaisuutta, jota palveluntuottaja hallinnoi.⁴¹ Palveluntuottaja voi tällöin huomioida näiden tekemiensä kalturi- ja ponttoni-investointien kustannukset osana maantielauttaliikenteen harjoittamisesta tarjoamaansa kokonaishintaa. Tämän lisäksi, koska näiden laitteiden omistus jää palveluntuottajalle myös kilpailutetun sopimuskauden päättymisen jälkeen, palveluntuottaja voi hyödyntää näitä tekemiään hankintoja joko muissa liikennöintikohteissa tai muita kohteita koskevissa tarjouksissaan tai jälleenmyydä laitteet.

⁴⁰ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

⁴¹ Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

- 68 Hankintayksikkö on hankkinut nyt kyseessä olevat kelluvat välihtihaalit Väyläviraston omistukseen.⁴² Viraston näkemys on, että tällä perusteella hankinnassa ei ole kyse tuotekuvauksen kohdan 5 piiriin kuuluvasta tilanteesta, jossa palveluntuottaja olisi hankkinut omaan omistukseensa palveluntuotannon edellyttämää kuljetuskalustoa ja -laitteita.
- 69 Hankinnan kohteena olleet välihtihaalit on toteutettu kelluvana, betoniponttoneihin perustuvana ratkaisuna. Hankintayksikkö on virastolle toimittamassaan selvityksessä todennut näkemyksensä, että tuotekuvauksen kohdassa 5 esiintyvä käsite "ponttonit" ei viittaisi vain sellaisiin ponttoneihin, joita käytetään maantielautan ja laiturin väliseen kiinnittymiseen kuljetuskaluston lisälaitteena. Samassa yhteydessä hankintayksikkö on kuitenkin myös todennut seuraavan: "Kalturi on alalla vakiintunut käsite ja sillä tarkoitetaan maatukeen kiinnitettävää ajosillaketta sekä siihen kiinteästi liittyvää ponttonia."⁴³
- 70 Virasto toteaa, että sanan yleisen merkityssisällön mukaisesti "ponttoni" viittaa käsitteenä ja rakenteena kaikkiin sellaisiin ilmatiivisiin kellukkeisiin, joita käytetään esimerkiksi laituriin, siltojen tai lauttojen kannattimina.⁴⁴ Tuotekuvauksessa ponttoneihin on viitattu kuljetuskalustoa ja -laitteita koskevassa kohdassa, täsmällisemmin täysin samassa yhteydessä kun kaltureihin on viitattu. Viraston näkemyksen mukaan tässä yhteydessä "ponttonien" on luontevaa tulkita tarkoittavan vain kiinteästi kaltureihin liittyviä ponttoneita ja näitä ponttoneita koskevaa hankintavastuuta. Virasto katsoo, että tätä laajempi tai epätäsmällisempi tulkinta käsitteestä voisi tarkoittaa sitä, että ponttoneita koskevan kohdan 5 mukaisen hankintavastuun katsottaisiin ulottuvan esimerkiksi myös lauttarantojen ponttonilaitureita kannatteleviin ponttoneihin. Myös tällä perusteella virasto katsoo, että siitä huolimatta että hankitut välihtihaalit on toteutettu betoniponttoneihin perustuvana kelluvana ratkaisuna, niiden ei tule katsoa kuuluvan kohdan 5 mukaisiin, palveluntuottajan hankintavastuun piiriin kuuluviin ponttoneihin.
- 71 Lisäksi kuten edellä on todettu, nyt kyseessä olevat ponttonitihaalit on hankittu Väyläviraston omistukseen. Tästä voidaan päätellä, että myös hankintayksikkö on tosiasiallisesti hankintaa tehdessään tulkinut, että tuotekuvauksen kohdan 5 mukainen käsite "ponttonit" ei kata nyt tehtyä välihtihaalien hankintaa. Mikäli hankintayksikkö olisi tosiasiallisesti tulkinut kohdan ja käsitteen merkityssisältöä toisin, hankintayksikkö olisi ohjeistanut palveluntuottajaa hankkimaan ponttonitihaalit omaan omistukseensa tuotekuvauksen kohdan 5 perusteella ja mukaisesti.
- 72 Edellä todetun lisäksi virasto on kiinnittänyt asiassa huomiota siihen, että tuotekuvauksen kohdan 6 mukaisesti palveluntuottajan velvollisuuksiin kuuluu "Lauttarannoilla sijaitsevien lauttaliikennettä palvelevien

⁴² Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

⁴³ Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026. selvityksen sivu 4.

⁴⁴ Katso esimerkiksi <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/ponttoni>

tihtaalien, nojausseinämien ja fendereiden hoito ja ylläpito." Kyseisessä kohdassa ei ole hoidon ja ylläpidon lisäksi mainintaa kyseisten laitteiden hankinnasta, mikä puolestaan on samassa yhteydessä yksiselitteisesti nimetty palveluntuottajan velvollisuudeksi esimerkiksi infotaulujen ja puomikoneiden osalta. Tällä perusteella virasto katsoo, että myös tuotekuvauksen kohdan 6 perusteella on täysin selvää, että palveluntuottaja ei ole ollut vastuussa maantielauttaliikenteelle tarpeellisten tihtaalien hankinnoista sopimuskauden aikana.

- 73 Virasto toteaa, että hankintailmoituksessa tai -sopimuksessa ei myöskään ole sellaisia optioehtoja tai -lausekkeita joiden mukaan varsinaisen liikennöinnin lisäksi palveluntuottajalta mahdollisesti hankittaisiin lauttarantoihin laitteita tai muuta infrastruktuuria. Saaristomeri II -hankinnan hankintailmoituksessa on lisähankintojen osalta todettu vain seuraava: "Mikäli maantielauttaliikenteen palvelutasoa päätetään sopimuskauden aikana nostaa, tulee suoritettavaksi lisätöitä joko lisävuorohinnalla tai erikseen sovittavalla hinnalla. Lisäksi suoritettavaksi saattaa tulla rantarakenteiden hoitoon ja ylläpitoon liittyviä töitä sekä muita tilaajan toimintaa tukevia tehtäviä, kuten tilastointi-, tuotekehitys- ja tutkimustöitä, joiden toteuttamisesta ja laskuttamisesta sovitaan erikseen."
- 74 Virasto toteaa, että maantielauttaliikenteelle tarpeellisten tihtaalien hankinta ei ole kuulunut Saaristomeri II -palvelusopimuksen soveltamisalaan. Välihtihtealeita koskevalla lisähankinnalla kilpailutettua Saaristomeri II -sopimusta on sisällöllisesti laajennettu sellaisiin hankintoihin, joista alkuperäisessä sopimuksessa ei ole ollut kyse.

Johtopäätös sopimusmuutoksen olennaisuudesta

- 75 Virasto toteaa, että hankintayksikkö on tehnyt hankintaan soveltuvan EU-kynnsyarvon ylittävän lisähankinnan kilpailutetun Saaristomeri II -palvelusopimuksen palveluntuottajalta. Välihtihtealeita koskevalla lisähankinnalla Saaristomeri II -palvelusopimuksen soveltamisalaa on myös sisällöllisesti laajennettu sellaisiin hankintoihin, joista alkuperäisessä kilpailutetussa sopimuksessa ei ole ollut kyse.
- 76 Lisähankinnassa on kyse hankintalain 136 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesta tilanteesta, jossa sopimusmuutos on laajentanut sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti. Kilpailutettua hankintasopimusta on siten lisähankinnalla muutettu olennaisesti.

9.2.2 Sopimusmuutoksen oikeuttamisperusteiden arviointi

Olennaisen muutoksen oikeuttamisperusteita koskevat oikeusohjeet

- 77 Hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos:

- 1) 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;
 - 2) alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa lisätöitä tai -palveluja taikka ylimääräisiä tavarantoimituksia, jotka eivät sisältyneet alkuperäiseen sopimukseen, ja jos sopimuskumppanin vaihtaminen ei ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä ja aiheuttaisi merkittävää haittaa tai kustannusten merkittävää päällekkäisyyttä hankintayksikölle;
 - 3) muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintayksikkö ei ole voinut ennakoida eikä muutos vaikuta hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen;
 - 4) alkuperäinen sopimuskumppani korvataan uudella sopimuskumppanilla 1 kohdan mukaisella yksiselitteisellä sopimuksen muuttamista 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 olennaisia muutoksia sopimukseen eikä tällä pyritä kiertämään tämän lain soveltamista;
 - 5) kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka liittyy liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot tai muissa hankinnoissa EU-kynnysarvot eikä vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.
- 78 Pykälän 3 momentin mukaan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta. Jos 2 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettuja muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvioidaan jokaista muutosta itsenäisenä. Tällaisten muutosten tavoitteena ei saa olla tämän lain säännösten kiertäminen.
- 79 Pykälän 4 momentin mukaan 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun muutoksen arvo tulee olla pienempi kuin 10 prosenttia alkuperäisen palvelu- tai tavarahankintasopimuksen tai palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen arvosta ja 15 prosenttia alkuperäisen rakennusurakkasopimuksen tai käyttöoikeusurakan arvosta. Jos 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvo arvioidaan peräkkäisten muutosten kumulatiivisen nettoarvon perusteella.
- 80 Ratkaisussa MAO:748/2025 markkinaoikeus on arvioinut sitä, onko olennainen sopimusmuutos ollut oikeutettu 136 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Ratkaisussa oli kysymys ohjelmistohankintaa koskevan sopimuksen muuttamisesta. Tapauksessa markkinaoikeus

arvioi muiden seikkojen ohella myös sitä, oliko olennainen muutos mahdollista tehdä kilpailutettuun hankintasopimukseen sisältyneen sopimusehdon perusteella. Vaikka kilpailutettua sopimusta koskeva palvelukuvaus oli sisältänyt jossain määrin yksilöidyn ehdon koskien lisäpalveluiden hankkimista, markkinaoikeus kiinnitti huomionsa siihen, että ehdon mukaiset lisäpalvelut eivät kuitenkaan sisältäneet selvästi ja yksiselitteisesti kokonaan uusia sopimuksessa mainitsemattomia moduuleja, ominaisuuksia taikka sopimuksessa tarkoitetun ohjelmiston luonteen muuttamista. Markkinaoikeuden johtopäätöksenä asiassa oli, että muutoksia ei voitu tehdä vedoten 136 §:n 2 momentin 1 kohtaan.

Saaristomeri II -palvelusopimuksen lisähankintoihin liittyvät ehdot

- 81 Hankintayksikkö on vedonnut asiassa Saaristomeri II -palvelusopimuksen tuotekuvauksen kohtaan 7, jonka mukaan palveluntuottajan velvollisuuksiin kuuluu: "Sopimukseen kuulumattomien, mutta maantielauttaliikenteen turvaamisen ja turvallisuuden kannalta tärkeiden hoito-, ylläpito- ja investointitöiden esitysvastuu tilaajalle. Palveluntuottajan tekemän esityksen jälkeen sovitaan erikseen tarvittavista korjaus- tai investointitoimenpiteistä."
- 82 Hankintayksikkö on vedonnut asiassa lisähankinnan tekemisen perusteena myös Saaristomeri II -palvelusopimuksen liitteenä olevien maantielauttaliikenteen yleisten sopimusehtojen 2019 ehtoihin 2 ja 30. Yleisten sopimusehtojen ehdon 2 mukaan palveluntuottaja on velvollinen toteuttamaan tilaajan vaatimat palvelutasomuutokset tai muutostyöt, elleivät ne olennaisesti muuta palveluntuottajan työn sisältöä toisen luonteiseksi. Ehdossa 2 ja 30 on myös määritelty omakustannushinnoittelun käyttämisestä lisähankintoja tehdessä sekä omakustannushinnoitteluun sisällytettävistä kustannuspanoksista.
- 83 Virasto toteaa, että tuotekuvauksen kohdassa 7 palveluntuottajan velvollisuudeksi on määritelty maantielauttaliikenteen turvaamisen ja turvallisuuden kannalta tärkeiden hoito-, ylläpito-, ja investointitöiden esittäminen tilaajalle, eikä varsinainen konkreettisten töiden toteuttaminen. Virasto katsoo, että velvollisuuden luokittelu osaksi palveluntuottajan asiantuntijapalveluita korostaa velvollisuuden luonnetta nimenomaan arviointi- ja esittämisvastuuna. Kohdassa on todettu, että "Palveluntuottajan esityksen jälkeen sovitaan erikseen tarvittavista korjaus- tai investointitoimenpiteistä." Viraston arvion mukaan myöskään tässä todetusta ei yksiselitteisesti tai selvästi ilmene, että tarpeellisiksi arvioidut hoito-, ylläpito- ja investointityöt olisi tarkoitus ohjata ensisijaisesti palveluntuottajan itsensä suoritettavaksi.
- 84 Edelleen virasto toteaa, että tuotekuvauksen kohdassa 7 ei ole millään tavalla yksilöity tai rajattu niitä töitä tai toimenpiteitä, joihin ehdossa konkreettisesti viitataan. Ilmaisuihin "maantielauttaliikenteen turvaamisen ja turvallisuuden kannalta tärkeä hoito-, ylläpito- tai investointityö" on viraston arvion mukaan erittäin laaja-alainen ja abstraktille tasolle jäävä

määritelmä sopimuksen ulkopuolisista lisätöistä. Myöskään yleisten sopimusehtojen ehdossa 2 ei ole yksilöity tai rajattu ehdon mukaisten konkreettisten muutostöiden sisältöä muuten kuin toteamalla, että ne eivät saa muuttaa palveluntuottajan työn sisältöä toisen luonteiseksi.

- 85 Asiassa saadun selvityksen perusteella välitihtaalien hankinta on hinnoiteltu yleisten sopimusehtojen ehdoissa 2 ja 30 määritellyn omakustannusmallin mukaisesti. Viraston näkemys on, että mikäli mahdollisten lisähankintojen kohdetta ei ole sisällöllisesti kilpailutetussa sopimuksessa asianmukaisesti yksilöity, pelkästään se, että hinnoittelussa on noudatettu sopimusehtojen mukaista hinnoittelumallia, ei riitä siihen, että lisähankinnan tekemisen katsottaisiin perustuvan hankintalaissa edellytettyyn selkeään, täsmälliseen ja yksiselitteiseen ehtoon.
- 86 Virasto katsoo, että maantielauttaliikenteen yleisten sopimusehtojen ehdoissa 2 ja 30 tai tuotekuvauksen kohdassa 7 ei ole kyse sellaisesta selkeästä, täsmällisestä ja yksiselitteisestä ehdosta, johon hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan oikeuttamisperusteessa viitataan.
- 87 Selvyyden vuoksi virasto toteaa, että saadun selvityksen perusteella myöskään muiden 136 §:n 2 momentin mukaisten olennaisen sopimusmuutoksen oikeuttamisperusteiden edellytykset eivät täyty. Esimerkiksi 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen oikeuttamisperuste edellyttää jo sanamuotonsa perusteella sitä, että nimenomaan alkuperäisen sopimuskumppanin on tarpeen suorittaa lisätöitä, lisäpalveluita tai ylimääräisiä tavarantoimituksia. Nyt kyseessä olevassa välitihtaalien hankinnassa hankintayksikön sopimuskumppani Suomen Lauttaliikenne Oy on toteuttanut välitihtaalien hankinnan alihankintana A-Laiturit Oy:n kautta, jolloin viraston käsityksen mukaan ei ole kyse hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesta tilanteesta. Viraston arvion mukaan myöskään mikään muu 2 momentin mukaisista oikeuttamisperusteista ei sovellu nyt kyseessä olevaan hankintaan.

9.2.3 Johtopäätös menettelyn arvioinnista sopimusmuutoksena

- 88 Johtopäätöksenä virasto toteaa, että hankintayksikkö on välitihtaaileita koskevalla hankinnalla tehnyt hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaisen olennaisen muutoksen Saaristomeri II -palvelusopimukseen. Lisähankinnan muodossa toteutettuun sopimusmuutokseen ei myöskään sovellu mikään 136 §:n 2 momentin mukainen olennaisen sopimusmuutoksen oikeuttamisperuste. Hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa välitihtaaileita koskeva hankinta julkaisemalla hankinnasta hankintalain mukainen hankintailmoitus.

9.3 Menettelyn arviointi suoramarkkinana

- 89 Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suoramarkkinassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen

hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty hankintalain 40 §:n 2 momentissa sekä hankintalain 41 §:ssä.

- 90 Virasto toteaa, että hankintayksikön kilpailuttamatta tekemässä välitiltaalien hankinnassa on kyse hankintalain 40 §:n 1 momentin määritelmän mukaisesta suorahankinnasta.
- 91 Virasto on tiedustellut hankintayksiköltä, arvioiko hankintayksikkö että tehtyyn suorahankintaan soveltuu jokin hankintalain 40 tai 41 §:n mukainen suorahankintaperuste ja mikäli kyllä, pyytänyt yksilöimään suorahankintaperusteen, johon asiassa vedotaan sekä perustelemaan, miksi kyseisen suorahankintaperusteen soveltamisedellytykset täyttyvät.
- 92 Vastauksena suorahankintaperusteita ja niiden edellytyksiä koskevaan selvityspyyntöön hankintayksikkö on ilmoittanut, että sen näkemyksen mukaan hankinnassa on kyse hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesta tilanteesta eivätkä hankintalain 40 tai 41 §:n mukaiset suorahankintaperusteet tule asiassa kysymykseen.
- 93 Edellä hankintayksikön toimittamasta selvityksestä kerrottu huomioon ottaen virasto toteaa, että asiassa saadun selvityksen perusteella tehtyyn suorahankintaan ei sovellu mikään hankintalain 40 tai 41 §:n mukainen suorahankintaperuste. Asiassa ei ole tullut ilmi esimerkiksi sellaisia seikkoja, joiden perusteella tulisi arvioida että teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä välitiltaalien hankinta oli välttämätöntä tehdä Suomen Lauttaliikenne Oy:ltä tai että hankinnan tekemiselle olisi ollut suorahankintaan oikeuttava ennakoimaton ja äärimmäinen kiire tai että kyse olisi tilanteesta, jossa hankinta joltain toiselta toimittajalta kuin Suomen Lauttaliikenne Oy:ltä olisi johtanut teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen tavaran hankkimiseen, mikä puolestaan olisi aiheuttanut yhteensopimattomuutta tai suhteettoman suuria teknisiä vaikeuksia käytössä ja kunnossapidossa.

9.4 Johtopäätös menettelyn lainvastaisuudesta

- 94 Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään. Virasto toteaa, että Lounais-Suomen elinvoimakeskus on hankintalain 5 §:n mukainen hankintayksikkö.
- 95 Kilpailutettuihin hankintasopimuksiin on mahdollista tehdä olennaisia sopimusmuutoksia ainoastaan hankintalain 136 §:ssä säädettyjen oikeuttamisperusteiden mukaisesti. Myös ne tilanteet, joissa hankintalain mukainen hankintayksikkö voi toteuttaa hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan neuvottelemalla suoraan valitsemansa toimittajan kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta hankinnasta etukäteen hankintailmoitusta, on tyhjentävästi lueteltu hankintalaissa.

- 96 Hankintayksikkö on 9.6.2025 tehnyt välitihtaaleita koskevan hankinnan lisähankintana kilpailutetun Saaristomeri II -palvelusopimuksen palveluntuottajalta neuvottelemalla tämän lisähankinnan ehdoista suoraan kyseisen palveluntuottajan kanssa. Lisähankinnan arvo on ylittänyt hankintaan soveltuvan tavarahankintojen EU-kynnysarvon. Välitihtaalien hankinta on muodostanut asiassa hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaisen olennaisen sopimusmuutoksen kilpailutettuun hankintasopimukseen eikä hankintaan ole soveltunut mikään hankintalain 136 §:n 2 momentin mukaista oikeuttamisperusteista. Asiassa saadun selvityksen perusteella hankintaan ei myöskään sovellu mikään hankintalain 40 tai 41 §:n mukainen suoramankintaperuste.
- 97 Välitihtaalien hankinnalla hankintayksikkö on rikkonut hankintalain 1 §:n mukaista velvollisuuttaan kilpailuttaa hankinnat hankintalain mukaisesti.

10 Esitetyt seuraamukset

- 98 Hankintalain 141 §:n mukaan KKV voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen ja seuraamusmaksun määräämistä sekä sopimuskauden lyhentämistä, kun kysymys on EU-kynnysarvon taikka liitteen E mukaisen kansallisen kynnysarvon ylittävästä suoramankinnasta, joka on tehty ilman hankintalaissa säädettyä perustetta, eikä hankinnasta ole tehty hankintalain 131 §:n mukaista ilmoitusta. Virasto toteaa, että nämä edellytykset täyttyvät asiassa.
- 99 Hankintalain 141 §:n perusteluiden mukaan virasto voi esittää markkinaoikeudelle tehottomuusseuraamuksen ja seuraamusmaksun määräämistä tai yksinomaan seuraamusmaksun määräämistä, kun hankintayksikkö on tehnyt laittoman suoramankinnan.
- 100 Hankintalain 159 §:n mukaan markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksettavaksi seuraamusmaksun KKV:n 141 §:n mukaisesta esityksestä.
- 101 Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimivaltaa koskevissa hankintalain esitöissä on todettu, että ensisijaisesti viraston valvonnan tarkoituksena olisi puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suoramankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suoramankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin.⁴⁵
- 102 Hankintalain oikeussuojakeinot pohjautuvat direktiiviin 2007/66/EY, jonka johdanto-osan mukaan laittomia suoramankintoja tekemällä

⁴⁵ HE 108/2016 vp, s. 231.

hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt rikkovat kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankintoja koskevaa unionin lainsäädäntöä.⁴⁶

- 103 Koska ilman hankintalain mukaista perustetta toteutettujen suorahankintojen katsotaan olevan menettelyltään karkeasti virheellisiä hankintoja ja rikkovan kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää asiassa hankintalain mukaisen seuraamusmaksun määräämistä.

Seuraamusmaksun määrä

- 104 Kilpailu- ja kuluttajaviraston on seuraamusmaksua esittäessään otettava huomioon mitä hankintalain 158 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä ja sen enimmäismäärästä.
- 105 Hankintalain 158 §:n 3 momentin mukaan seuraamusta määrättäessä markkinaoikeuden tulee ottaa huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja hankinnan arvo. Seuraamusmaksu ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta.
- 106 Välihihtaleita ja niiden asennusta koskevan kilpailuttamatta tehdyn hankinnan arvo on 1 047 060 euroa (alv 0 %). Hankintayksikölle maksettavaksi määrättävän seuraamusmaksun hankintalain 158 §:n mukainen enimmäismäärä on siten 104 706 euroa.
- 107 Virasto toteaa, että tehdyn suorahankinnan arvo on merkittävä, lähes viisinkertainen, suhteessa tavarahankintojen EU-kynnysarvoon. Virasto katsoo, että hankinnan huomattava taloudellinen merkitys on korostanut hankintayksikön velvollisuutta varmistua siitä, että hankinnassa noudatetaan hankintalainsäädäntöä.
- 108 KKV toteaa, että hankinnan kilpailuttamatta jättämiselle esitetyt perustelut ovat epä johdonmukaisia ja keinotekoisia. Kuten tämän esityksen kohdassa 70 on tarkemmin kuvattu, hankintayksikkö ei tosiasialla ole itse välihihtaalien hankintaa tehdessään tulkinnut sopimusta tavalla, johon se on virastolle antamassaan selvityksessä vedonnut välihihtaalien kilpailuttamatta jättämisen perusteena. Tämän lisäksi hankinnassa on kyse tilanteesta, jossa välihihtaalit toimitetaan ja asennetaan lauttarantoihin alihankkijan toimesta, eikä hankinnassa siten ole kyse kilpailutetun sopimuksen palveluntuottajan itsensä toimittamasta lisälaitteesta tai tuottamasta lisäpalvelusta.
- 109 Virasto toteaa, että on selvää, että lainvastaista suorahankintaa ei voida perustella myöskään hankintalain 136 §:n virheellisellä

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11.12.2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi, johdanto-osan kohta 13.

soveltamisella. Virasto toteaa, että kilpailutettuihin hankintasopimuksiin liittyvien lisähankintojen tekemistä koskevia oikeusohjeita ei voida pitää epäselvinä tai tulkinnanvaraisina. Hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista sopimusehdoista, joihin perustuen olennaiseksi luokiteltavia sopimusmuutoksia on mahdollista tehdä, on jo välitilitalien hankinnan tekemisen ajankohtana ollut olemassa 136 §:n soveltamista ohjaavaa markkinaoikeuden ratkaisukäytäntöä.

- 110 Ottaen huomioon edellä mainitut seikat, virasto esittää, että markkinaoikeus määrää Lounais-Suomen elinvoimakeskusten maksamaan valtiolle 85 000 euron seuraamusmaksun.

11 Sovelletut säännökset

- 111 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 4 §, 5 §, 26 §, 27 §, 40 §, 41 §, 131 §, 136 §, 139 §, 141 §, 154 § 158 § sekä 159 § sekä Laki julkisista hankinnoista (kumottu, 348/2007) 94 §

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Johtava asiantuntija

Johanna Kirveskoski

LIITTEET

Liite 1 Nauvo-Korppoo ponttonitihtaaleita koskeva tilaussähköposti 9.6.2025.

Liite 2 Suomen Lauttaliikenne Oy tarjous ponttonitihtaaleista 9.6.2025.

Liite 3 Viraston selvityspyyntö 18.3.2026.

Liite 4 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 2.4.2026.

Liite 5 Viraston lisäselvityspyyntö 14.4.2026.

Liite 6 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 27.4.2026.

Liite 7 Viraston lisäselvityspyyntö 19.5.2026.

Liite 8 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen selvitys 26.5.2026.

Liite 9 Hankintailmoitus 23.5.2019

Liite 10 Korjausilmoitus 8.8.2019.

Liite 11 Jälki-ilmoitus 28.11.2019.

Liite 12 Allekirjoitettu palvelusopimus Maantielauttaliikenne Saaristomeri II

Liite 13 Tuotokuvaus palvelusopimukselle Maantielauttaliikenne Saaristomeri II

Liite 14 Maantielauttaliikenteen yleiset sopimusehdot 2019

Liite 15 Saaristomeri II -palvelusopimuksen lisäsopimus 2024

Liite 16 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen vastine 18.9.2026

Liite 17 Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen vastine 9.10.2026