

Asia

Hankintojen valvonta: Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen tihtaalien, poijujen ja maatuen suorahankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Lounais-Suomen elinvoimakeskukselle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen saamansa toimenpidepyynnön johdosta.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" sekä "virasto") on 18.3.2026 pyytänyt asiassa selvitystä Lounais-Suomen elinvoimakeskukselta (jäljempänä myös "hankintayksikkö" ja "elinvoimakeskus") joka on toimittanut vastauksensa 2.4.2026. Virasto on 14.4.2026 pyytänyt asiassa elinvoimakeskukselta lisäselvitystä, joka on toimitettu virastolle 27.4.2026. Virasto on vielä 9.6.2026 pyytänyt asiassa elinvoimakeskukselta lisäselvitystä, jonka elinvoimakeskus on toimittanut 24.6.2026.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä myös "hankintalaki") 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on annettu tehtäväksi valvoa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista. KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suorahankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. Laittomien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä hankintalain 141 §:n perusteella markkinaoikeudelle esityksen lainkohdan mukaisten seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Esityksen markkinaoikeudelle voi tehdä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Esityksen voi tehdä myös kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankintalain liitteessä E tarkoitetuissa

palveluhankinnoissa tai käyttöoikeussopimuksissa sekä kansalliset kynnysarvot ylittävissä rakennusurakoissa, jotka on tehty suorahankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

Asiaselostus

Lounais-Suomen elinvoimakeskus vastaa maantielauttaliikenteen ja yhteysalusliikenteen järjestämisestä sekä laitureiden ja lauttarantarakenteiden kunnossapidosta koko maan osalta.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, mukaan lukien maantielauttaliikenteen järjestämisvastuu, siirtyi Lounais-Suomen elinvoimakeskuksille. Kaikkien ELY-keskusten toiminta päättyi 31.12.2025. Tässä asiaselostuksessa kuvatussa hankintamenettelystä on hankinnan ajankohdasta johtuen vastannut Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus, johon viitataan käsitteellä "hankintayksikkö".

Tihtaalien, poijujen ja maatuen hankintamenettely

Hankintayksikkö on 2.7.2024 kuitannut sähköpostitse hyväksyvänsä Suomen Lauttaliikenne Oy:n 1.7.2024 päivätyn kirjallisen tarjouksen koskien Vartsalan ja Kustavin välisen maantielauttaliikenteen lossilinjalle hankittavia NORD-tihtaaleita, poijuja ja maatukea. Tästä hankintakokonaisuudesta ei ole allekirjoitettu erillistä hankintasopimusta tai tehty nimenomaista hankintapäätöstä. Kirjallisen tarjouksen perusteella hankinta toteutetaan alihankintana A-Laiturit Oy:ltä. Tarjoukseen on myös kirjattu, että tihtaalien, poijujen ja maatuen omistus siirtyy ELY-keskukselle, kun ne on asennettu.

Tarjouksen perusteella hankinnan kokonaiskustannus, sisältäen koron ja katteen, on ollut yhteensä 1 268 263 euroa (alv 0 %). Hankinnan kokonaiskustannus on jaettu 31 yhtä suureen maksuerään vuosille 2024 – 2026 ja tarjouksen mukaan tihtaaleita, poijuja ja maatukea koskevan hankinnan hinta lisätään Vartsalan sopimuksen kuukausiveloitukseen kesäkuusta 2024 alkaen. Virasto toteaa, että asiassa saadun selvityksen perusteella maininta Vartsalan sopimuksesta viittaa maantielauttaliikennettä koskevaan Saaristomeri I -sopimukseen, joka on Vartsalan lauttapaikan osalta voimassa 31.12.2026 asti..

Saaristomeri I -maantielauttaliikennepalvelun hankinta

Maantielauttaliikennepalvelu Saaristomeri I -hankinnasta on julkaistu 23.5.2019 EU-hankintailmoitus, 8.8.2019 EU-hankintailmoitusta koskeva korjausilmoitus ja 28.11.2019 jälki-ilmoitus. Hankintaa on kuvailtu ilmoituksissa seuraavasti: "Ympärivuotinen maantielauttaliikennepalvelu Vartsalan, Vånon, Kivimon, Kokkilan Hämmärönsalmen, Högsarin, Mossalan, Skagenin, Palvan, Velkuanmaan, Högsåran, Saverkeitin ja Keistiön lauttapaikoilla. Palvelu tulee tuottaa tilaajan laatiman tuotekuvauksen mukaisesti. Palveluun sisältyy muun muassa liikennöinnissä tarvittavien lauttojen hankkiminen, päivittäisen

¹ <https://elinvoimakeskus.fi/maantielautta-ja-yhteysalusliikenne>

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 ilmoitettu lauttakuljetukset (60610000) ja lisähankintamahdollisuuksia on kuvailtu seuraavasti: "Mikäli maantielauttaliikenteen palvelutasoa päätetään sopimuskauden aikana nostaa, tulee suoritettavaksi lisätöitä joko lisävuorohinnalla tai erikseen sovitavalla 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." Jälki-ilmoituksen perusteella hankinnan palveluntuottajaksi valittiin Suomen Lauttaliikenne Oy, hankintaa koskeva sopimus allekirjoitettiin 25.11.2019 ja hankinnan kokonaisarvo koko sopimuskaudelle (alv 0 %) on 85 700 000 euroa.

Saaristomeri I-hankinnasta solmitun palvelusopimuksen 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 liitteiden mukaisesti.". Hankinnan sisällön tarkemmin määrittelevä tuotekuvaus on palvelusopimuksen ehdon 4 perusteella ollut yksi sopimusasiakirjoista.

Saaristomeri I -tuotekuvauksen sisältö keskeisin osin

Tuotekuvauksen kohdassa 1 on todettu seuraava: "Tuotekuvauksessa 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."

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 varalauttojen hankkimisen, määritetyn palvelutason mukaisen liikenteen hoidon, liikennepalvelusta viestimisen asiakkaille, asiakaspalautteiden vastaanoton ja käsittelyn suomen-, ruotsin- ja englannin

kielillä sekä valtion omistaman lauttaliikennettä palvelevan infrastruktuurin pienimuotoisen hoidon."

Tuotekuvauksen kohdassa 5, otsikon "Kuljetuskaluston ja laitteiden hankinta" alla palveluntuottajan kuljetuskaluston hankintaa koskeva vastuu on määritelty ja rajattu seuraavasti: "Maantielauttojen hankinta sekä niiden teknisen kunnan, määräysten mukaisuuden ja siisteyden hoito ja ylläpito; Lautat on varustettava AIS-laitteistoin" sekä "Kaltureiden ja ponttonien hankinta, hoito ja ylläpito; Kaltureiden tulee lähtökohtaisesti sopia lauttarantojen nykyisiin maatukiin ja saranakorvikkeisiin."

Tuotekuvauksen kohdassa 6, otsikon "Lauttarantojen hoito ja ylläpito" alla on lueteltu palveluntuottajan lauttarantoihin liittyvät tehtävät laite- tai rakennekohtaisesti eritellen. Kohdan perusteella palveluntuottajan vastuulle on kuulunut "Lauttarantojen puomien ja kaltureiden välisen tieosuuden sekä maatukien pienimuotoinen hoito ja ylläpito liikenteen edellyttämässä kunnossa" sekä "Lauttarannoilla sijaitsevien lauttaliikennettä palvelevien tihtaalien, nojausseinämien ja fendereiden hoito ja ylläpito." Tässä tuotekuvauksen kohdassa on joidenkin muiden lauttarantojen rakenteiden ja laitteiden osalta todettu, että hoidon ja ylläpidon lisäksi palveluntuottajan vastuulle kuuluu myös rakenteen tai laitteen hankinta.²

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."

Maantielauttaliikennepalvelun yleiset sopimusehdot 2019

Tuotekuvauksen lisäksi palvelusopimuksen sopimusasiakirjoihin on sisällytetty Maantielauttaliikenteen yleiset sopimusehdot 2019. 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 noudatetaan sopimuksesta saatavia hintoja tai näiden puuttuessa vastaavien perustein sovittuja hintoja. Mikäli sopimusasiakirjoista ei saada vastaavaa hintaa tai hinnan määrittämisperusteita eikä hinnasta voida muuten sopia, on työ tehtävä omakustannushintaan. Omakustannushinnoitteluun sisällytettävät kustannuspanokset on määritelty tarkemmin yleisten sopimusehtojen ehdossa 30.

² Esimerkiksi "Lauttarantojen liikenteenohjauspuomien / puomikoneistojen hankinta, hoito ja ylläpito."

Saaristomeri I- sopimusta koskeva vuoden 2024 lisäsopimus

Hankintayksikkö ja Suomen Lauttaliikenne Oy ovat 28.2.2024 solmitulla lisäsopimuksella sopineet joistain muutoksista Saaristomeri I ja Saaristomeri II -sopimusten mukaiseen maantielauttaliikennöintiin. Saaristomeri I-sopimuksen osalta nämä vuoden 2024 lisäsopimuksella sovitut muutokset ovat liittyneet Vartsalan lauttapaikalla käytettävään lauttakalustoon.

Hankintayksikön selvitys tihtaalien, poijujen ja maatuen hankinnasta

Hankintayksikön mukaan tarve tihtaalien, poijujen ja maatuen hankinnalle aiheutui vuoden 2024 lisäsopimuksella Saaristomeri I -sopimukseen tehdyistä muutoksista, joiden seurauksena Vartsalan lauttapaikalla liikennöivän lossin koko muuttui aikaisemmasta. Liikenteen turvallisuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi ja rantarakenteiden kestävyysvarmistamiseksi lauttarannoille oli tarpeen hankkia tihtaalit, sillä Vartsalan lauttapaikalla ei ennestään ollut suurelle lossille tarpeellista sivuttaistukea antavia tihtaaleita. Tihtaalit muodostuivat raskasbetoniponttoneista, jotka ankkuroitiin ketjuin ja betonipainoin merenpohjaan. Osana palvelutasomuutosta lauttapaikalle sijoitettiin myös välittömään liikennevalmiuteen varalossi. Tämä edellytti varalauttapaikkaa. Matuen ja poijujen hankinta liittyivät tähän varalauttapaikan perustamiseen. Hankintayksikön mukaan hankinnan kaikissa elementeissä on ollut kyse kellovasta tai maanvaraisista siirrettävistä rantalaitteista, jotka eivät ole edellyttäneet rakennuslupaa tai -lupia.

Hankintayksikön kirjallisen selvityspyyntövastauksen mukaan hankinnan kokonaiskustannus on 1 125 956, 72 € (alv 0 %) ja se jakautuu hankinnan eri osaluokkiin seuraavasti: Ponttonit 4 kpl ankkuroituna lauttapaikalle 956 667 €; Varalauttapaikan maatuksi ja ankkurointipojut 169 289, 72 €.

Hankintayksikkö on toimittanut asiassa virastolle 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 maantielauttaliikenteen palveluntuottaja puolestaan omistaa ja hallinnoi muun muassa "kalturit ja ponttonit." Nyt kyseessä olevan hankinnan osalta hankintayksikkö on selvityksessään ilmoittanut, että hankitut rantalaitteet siirtyvät Väyläviraston omistukseen Saaristomeri I -palvelusopimuksen Vartsalan sopimuskauden päättyessä.

Hankintayksikön näkemys on, että ponttonitihtaalien, poijujen ja maatuen hankinnassa on kyse Saaristomeri I -sopimukseen perustuvasta lisähankinnasta. Hankintayksikkö on vedonnut erityisesti tuotekuvauksen kohtiin 1 ja 2 ja näistä kohdista ilmenevään maantielauttaliikenteen luonteeseen laajan tehtäväkentän kattavana kokonaispalveluna; kohtaan 5, jonka mukaisesti palveluntuottajan velvoitteisiin kuuluu kaltureiden ja ponttonien hankinta sekä kohtaan 7, jonka mukaan palveluntuottajan velvollisuutena on maantielauttaliikenteen turvallisuuden kannalta tärkeiden investointien esitysvastuu tilaajalle, jonka jälkeen tarvittavien töiden ja toimenpiteiden

toteuttamisesta sovitaan erikseen. Hankintayksikkö on asiassa vedonnut myös maantielauttaliikenteen yleisiin sopimusehtoihin 2019 ja etenkin niiden ehtoon 2, jonka mukaan palveluntuottaja on velvollinen toteuttamaan tilaajan vaatimat palvelutasomuutokset tai muutostyöt, elleivät ne olennaisesti muuta palveluntuottajan työn sisältöä toisen luonteiseksi sekä ehdoissa kuvattuun omakustannushinnoittelumalliin, jota on hankinnassa noudatettu.

Maatuen ja ankkurointipöijujen hankinnan osalta hankintayksikkö on selvityksessään todennut, että hankinta on ollut tarpeen tehdä varalauttapaikalle sijoitettavaa kaluria varten. Maatuen tuli olla varautumiskäyttöön soveltuvana elementtirakenteinen ja maanteitse siirrettävä ja sen tuli olla yhteensopiva hankittavan varalauttapaikan kalurin kanssa, minkä varmistamiseksi hankinta tehtiin alihankintana varalauttapaikan kalurin toimittajalta Suomen Lauttaliikenne Oy:n esityksen mukaisesti.

Hankintayksikkö on todennut, että palveluntuottajan kiinteä Saaristomeri I -sopimuksesta tarjottu hinta perustui tarjouspyynnön tuotekuvauksen määrittäisiin kalustosta ja palvelutasosta sopimuskauden aloittamishetkellä. Sopimusaikaiset palvelutasomuutokset sekä niistä aiheutuvat kalustomuutokset tai rantalaitteiden muutostyöt eivät sisältyneet tähän kiinteään sopimushintaan. Hankintayksikkö katsoo, että sopimusaikaisissa muutostilanteissa palveluntuottaja on sopimuksen ehtojen mukaisesti ollut kuitenkin velvollinen hankimaan rantalaitteet, kuten kalurit ja ponttonit, vaikka kustannuksista sovitaan sopimusehtojen mukaisesti sopijaosapuolten kesken erikseen. Hankintayksikkö katsoo, että heinäkuussa 2024 tehty lisähankinta on samanaikaisesti perustunut tuotekuvauksen kohtaan 5 ja kohtaan 7.

Hankintayksikkö on selvityksessään ilmoittanut, että sen käsityksen mukaan hankinnassa on kyse hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesta tilanteesta. Hankintayksikkö on edelleen erikseen mahdollisista suorahankintaperusteista ja niiden soveltumisesta tiedusteltaessa ilmoittanut käsityksensä, että hankinnassa on kyse hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesta tilanteesta ja että hankintalain 40 tai 41 §:n mukaiset suorahankintaperusteet eivät tule asiassa kyseeseen.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n 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 momentin 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, tavarankäytön hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Hankintalain esitöiden mukaan säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen hankintalain (348/2007, jäljempänä myös "kumottu hankintalaki") 76 §:ssä säädettyä.³ 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 esitöissä⁴ on todettu, että pykälä vastaa pääosin kumotun hankintalain 94 §:ssä säädettyä. Kumotun hankintalain 94 §:n esitöissä⁵ on todettu, että oikeussuojakeinojen tehokkaan käytön ja seuraamusten hankinnan kannalta kirjalliseen sopimukseen tulisi rinnastaa tilanteet, joissa olosuhteista voidaan päätellä hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisesti ryhtyneen hankinnan toteuttamiseen.

Tihtaalien, poijujen ja maatuen hankintaa koskeva nimenomainen ja yksilöity tarjous on hyväksytty hankintayksikön toimesta kirjallisesti 2.7.2024. Virasto katsoo, että tämä kirjallinen yksilöidyn tarjouksen hyväksyminen tulee asiassa rinnastaa hankintalain mukaisen hankintasopimuksen tekemiseen.

Hankinnan ennakoitu arvo ja hankinnan laji

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.

Kirjallisen tarjouksen perusteella tihtaalien, poijujen ja maatuen hankinnan yhteenlaskettu 31 maksuerässä maksettava kokonaishinta, sisältäen koron ja katteen, on ollut 1 268 263,01 euroa. Viraston selvityspyyntöön antamassaan kirjallisessa vastauksessa hankintayksikkö on ilmoittanut hankinnan kokonaisarvoksi 1 125 956, 72 euroa, joka on tarjouksen perusteella varsinaisen investoinnin osuus kokonaishinnasta. Virasto toteaa, että hankintalain 27 §:n mukaisesti hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta hankinnasta. Virasto katsoo, että hankinnan ennakoitu arvo tulee määritellä hankintayksikön maksettavaksi tulevan kokonaiskustannuksen mukaisesti, joten ennakoituun arvoon tulee sisällyttää myös maksettavaksi tuleva kate ja korko. Virasto toteaa, että hankinnan ennakoitu arvo on ollut yhteensä 1 268 263,01 euroa. Asiassa tulee kuitenkin vielä arvioida, mikä on hankintaan soveltuva kynnysarvo.

³ HE 108/2016 vp s. 223.

⁴ HE 108/2016 vp s. 240.

⁵ HE 190/2009 vp s. 68.

Hankintalain 4 §:ssä on määritetty, mitä hankintalaissa tarkoitetaan rakennusurakalla sekä tavara- tai palveluhankintoja koskevalla sopimuksella. Hankintalain 4 §:n 3 kohdan määritelmän mukaan tavarahankintasopimuksella tarkoitetaan hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on tavaroiden osto, leasing, vuokraus tai osamaksulla hankkiminen ostooptioon tai ilman niitä; tavarahankintasopimukseksi katsotaan myös sellainen hankintasopimus, jonka kohteena on tavarahankinnan lisäksi kokoamis- tai asennustöitä.

Markkinaoikeus on arvioinut laitureihin liittyvän hankintakokonaisuuden hankintalajia ratkaisussa 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. Markkinaoikeus päätyi siihen, että hankinnassa oli kyse vesirakentamiseen liittyvän rakennusurakan hankinnasta. Ratkaisun perusteissa markkinaoikeus kiinnitti 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 rakennuslupan ja muiden lupien hakemisesta ja niiden kustannuksista.

Markkinaoikeus on arvioinut, onko hankinnassa kyse tavarahankinnasta vai rakennusurakasta myös ratkaisussa MAO:475/18 ja MAO:336/19. Ratkaisussa MAO:475/18 arvioitavana oli leirintäalueella vierasmajoina toimivien hirsimökkien hankintalaji. Hankinnan lajiä koskevassa arvioinnissa markkinaoikeus kiinnitti huomiota siihen, että tilaaja oli hankkinut mökeille rakennusluvut; 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. Ratkaisussa MAO:336/19 markkinaoikeus arvioi Olavinlinnassa sijaitsevan katsomon istuinten ja rungon toimituksen ja asennuksen hankinnan hankintalajia. Hankinta oli kilpailutettu rakennusurakkana, mutta markkinaoikeus totesi, että hankinnassa oli kyse tavaran ja sen asennuksen hankinnasta. Ratkaisussa markkinaoikeus kiinnitti muiden seikkojen ohella huomiota siihen, että tarjouspyynnön perusteella istuimia ei hankittu ja asennettu osaksi Olavinlinnan kiinteitä rakenteita.

Elinvoimakeskuksen asiassa toimittaman selvityksen perusteella ponttonitih-
taalien, poijujen ja maatuen hankinta ei ole edellyttänyt rakennuslupaa. Tih-
taaleita, maatukea tai poijuja ei myöskään ole asennettu pysyvästi paikoil-
leen osaksi lauttarantojen kiinteitä rakenteita, sillä kaikissa hankinnan ele-
menteissä on kyse siirtokelpoisista rantalaitteista. Hankintayksikkö ei myöskään ole osallistunut hankinnan kohteena olevien laitteiden vaatimusmää-
rittelyyn tai muuhun suunnitteluun. Hankintayksikön asiassa ilmaisema käsitys on, että hankinnassa ei miltei osin ole kyse hankintalain mukaisen rakennusurakan toteutuksesta. Asiassa saadun selvityksen perusteella virasto katsoo, että tihtaalien, poijujen ja maatuen hankinnassa on kyse hankintalain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesta tavarahankinnasta.

Hankintalain 26 §:n mukainen tavarahankintojen EU-kynnysarvo muiden kuin valtion keskushallintoviranomaisten hankintojen kohdalla on hankinnan ajankohtana 2.7.2024 ollut 221 000 euroa.⁶ Virasto toteaa, että hankinnan kokonaisarvo on ylittänyt hankintaan soveltuvan EU-kynnysarvon.

Hankinnan arviointi Saaristomeri I -sopimuksen sopimusmuutoksena

Hankintayksikkö on ilmoittanut käsityksensä, että tihtaalien, poijujen ja maatuen hankinnassa on ollut kyse kilpailutettuun Saaristomeri I -sopimukseen perustuvasta ja hankintalain 136 §:n 2 momentin nojalla sallitusta lisähankinnasta. Virasto toteaa, että tällä perusteella tehtyä hankintaa on ensisijaisesti arvioitu Saaristomeri I -sopimuksen sopimusmuutoksena.

Kilpailutetun hankintasopimuksen olennainen muutos

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. Hankintalain 136 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella olennaisena pidetään ainakin muutosta, jos "muutos laajentaa sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti".

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 sopimus-kumppanilta muodostavat hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaisen olennaisen muutoksen. Näissä ratkaisuissa markkinaoikeus on ensinnäkin huomionnut kilpailuttamatta tehtyjen lisähankintojen rahallisen arvon suhteessa lisähankintoihin soveltuvaan EU-kynnysarvoon. 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 ole ollut kysymys. Ratkaisussa MAO:529/20 markkinaoikeus totesi lisähankintojen merkityksestä sopimusmuutoksen olennaisuuden arvioinnin kannalta 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."

Virasto toteaa, että tihtaaleita, poijuja ja maatukea koskevan hankinnan arvo ylittää hankintaan soveltuvan tavarahankintojen EU-kynnysarvon. Asiassa tulee kuitenkin arvioida myös sitä, laajentaako tämä lisähankinta

⁶ Komission delegoitu asetus (EU) 2023/2495.

kilpailutettua Saaristomeri I -sopimusta sisällöllisesti sellaisiin hankintoihin, joista alkuperäisessä kilpailutetussa sopimuksessa ei ole ollut kysymys.

Hankinnan perustuminen Saaristomeri I -sopimuksen tuotekuvaukseen

Hankintayksikön mukaan hankinta on perustunut kilpailutetun Saaristomeri I -palvelusopimuksen tuotekuvauksen kohtiin 1, 2, 5 ja 7. Hankintayksikön mukaan tuotekuvauksen kohtia 5 ja 7 tulee tulkita toisiaan täydentävästi. Virasto toteaa, että tuotekuvauksen kohdassa 5 palveluntuottajalle asetetaan sopimukseen sisältyvä vastuu hankkia liikennöinnissä tarvittavaa kuljetuskalustoa ja -laitteita. 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. Virasto katsoo, että hankintaa tulee tarkastella suhteessa siihen, mitä Saaristomeri I -sopimuksen tuotekuvauksessa on todettu kuljetuskaluston ja -laitteiden sekä lauttarantojen infrastruktuurin ja laitteiden hankintavastuusta. Tuotekuvauksessa todetun perusteella tulee arvioida, onko tihtaalien, poijujen ja maatuen lisähankinta kuulunut kilpailutetun sopimuksen sisällölliseen soveltamisalaan vai ei.

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 lisätöissä käytettävistä yksikköhinnoista. Viraston arvio on, että näillä seikoilla ei ole asian arvioinnissa ratkaisevaa merkitystä, sillä Saaristomeri I -tuotekuvauksessa on eritelty kalusto-, laite- ja rakennekohtaisesti, kumpi sopimuksen osapuoli vastaa kyseisen kaluston, laitteen tai rakenteen hankinnasta.

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. 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 esimerkiksi jälleenmyydä laitteet.

Ponttoneita, poijuja ja maatukea koskevaan tarjoukseen on kirjattu, että näiden laitteiden omistus siirtyy hankintayksikölle kun ne on asennettu. Hankintayksikön virastolle toimittamassa selvityksessä taas on todettu, että

laitteiden omistus siirtyy Väylävirastolle sopimuskauden päätteeksi. Huolimatta lievistä ristiriitaisuuksista virastolle toimitetussa selvityksessä, on selvää, että tihtaalit, pojut ja maatuki tulevat viimeistään sopimuskauden päätteeksi olemaan valtion, eivätkä palveluntuottajan omaisuutta. Viraston näkemys on, että tällä perusteella hankinnassa ei ole kyse tuotekuvauksen kohdan 5 piiriin kuuluvasta tilanteesta, jossa palveluntuottaja olisi hankkinut omistukseensa palveluntuotannon edellyttämää kuljetuskalustoa tai -laitteita.

Hankintaan sisältyneet tihtaalit on toteutettu kelluvana, betoniponttoneihin perustuvana ratkaisuna. Hankintayksikkö on selvityspyyntövastauksissa todennut näkemyksensä, että tuotekuvauksen kohdassa 5 esiintyvä käsite "ponttonit" ei viittaisi vain niihin 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 ajosilaketta sekä siihen kiinteästi liittyvää ponttonia."⁷

Sanan yleisen merkityssisällön mukaisesti "ponttoni" viittaa käsitteenä ja rakenteena kaikkiin sellaisiin ilmatiivisiin kellukkeisiin, joita käytetään esimerkiksi laituriin, siltojen tai lauttojen kannattimina.⁸ 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 epätasällisempi 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 tihtaalit on teknisesti toteutettu betoniponttonein, niiden ei tule katsoa kuuluvan tuotekuvauksen kohdan 5 mukaisen hankintavastuun piiriin kuuluviin ponttoneihin.

Lisäksi kuten edellä on todettu, nyt kyseessä olevat ponttonitihtaalit 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 kyseessä olevaa hankintaa ponttonitihtaalien osalta. Mikäli hankintayksikkö olisi tosiasiallisesti tulkinut kohdan ja käsitteen merkityssisältöä toisin, hankintayksikkö olisi ohjeistanut palveluntuottajaa hankkimaan ponttonitihtaalit omaan omistukseensa tuotekuvauksen kohdan 5 perusteella ja mukaisesti.

Edellä todetun lisäksi virasto on kiinnittänyt asiassa huomiota siihen, että tuotekuvauksen kohdan 6 mukaisesti palveluntuottajan velvollisuuksiin kuuluu "Lauttarantojen puomien ja kaltureiden välisen tieosuuden sekä maatukien pienimuotoinen hoito ja ylläpito liikenteen edellyttämässä kunnossa" sekä "Lauttarannoilla sijaitsevien lauttaliikennettä palvelevien tihtaalien, nojausseinämien ja fendereiden hoito ja ylläpito." Kyseisessä kohdassa ei ole

⁷ Hankintayksikön lisäselvitys 27.4.2026.

⁸ Katso esimerkiksi <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/ponttoni>

mainintaa maatuen tai tihtaalien hankintaa koskevasta vastuusta, mikä puolestaan on kohdassa 6 yksiselitteisesti nimetty palveluntuottajan velvollisuudeksi esimerkiksi infotaulujen ja puomikoneiden osalta. Virasto katsoo, että myöskään tuotekuvauksen kohdassa 6 yksilöityjen lauttarantojen hoitoon ja ylläpitoon liittyvien velvollisuuksien perusteella palveluntuottaja ei ole ollut vastuussa maantielauttaliikenteen edellyttämien tihtaalien, poijujen tai maatuen hankinnoista lauttarantoihin.

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. Hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on lisähankintamahdollisuuksien 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."

Virasto toteaa, että maantielauttaliikenteelle tarpeellisten tihtaalien, poijujen tai maatuen hankinta ei ole kuulunut Saaristomeri I -palvelusopimuksen soveltamisalaan. Kilpailuttamatta tehdyllä lisähankinnalla kilpailutettua sopimusta on sisällöllisesti laajennettu sellaisiin hankintoihin, joista alkuperäisessä sopimuksessa ei ole ollut kyse. Koska lisähankinta on myös ylittänyt hankintaan soveltuvan EU-kynnysarvon, lisähankintaa on viraston arvion mukaan pidettävä hankintalain 136 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna tilanteena, jossa sopimusmuutos on laajentanut sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti. Kilpailutettua Saaristomeri I -hankintasopimusta on siten lisähankinnalla muutettu olennaisesti.

Olennaisen muutoksen oikeuttamisperusteita koskeva arviointi

Virastolle toimittamassaan selvityksessä hankintayksikkö on vedonnut hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohtaan tihtaalien, poijun ja maatuen hankinnan lainmukaisuuden perusteena. Hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos: se perustuu hankintamenettelyn aikana tiedossa olleisiin ja hankinta-asiakirjoissa mainittuihin sopimusehtoihin tai niiden muuttamista koskeviin ehtoihin, niiden rahallisesta arvosta riippumatta, ja nämä ehdot ovat selkeät, täsmälliset ja yksiselitteiset, eivätkä ne muuta hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn yleistä luonnetta.

Ratkaisussa MAO:748/2025 markkinaoikeus on arvioinut sitä, onko olennainen sopimusmuutos ollut oikeutettu 136 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Asiassa oli kysymys ohjelmistohankintaa koskevan sopimuksen muuttamisesta. Tapauksessa markkinaoikeus arvioi 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 sopimusmuutosta ei voitu tehdä vedoten hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohtaan.

Elinvoimakeskus on vedonnut asiassa Saaristomeri I -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.". Elinvoimakeskus on vedonnut asiassa myös Saaristomeri I-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. Yleisten sopimusehtojen ehdossa 2 on kuvailtu omakustannushinnoittelun käyttömahdollisuuksia ja ehdossa 30 on tarkemmin määriteltä omakustannushinnoitteluun sisällytettävät kustannuspanokset.

Virasto toteaa, että tuotekuvauksen kohdassa 7 palveluntuottajan velvollisuudeksi on määriteltä maantielauttaliikenteen turvaamisen ja turvallisuuden kannalta tärkeiden hoito-, ylläpito-, ja investointitöiden esittäminen tilaajalle, eikä varsinainen konkreettisten hoito- ylläpito- tai investointitöiden toteuttaminen. Virasto katsoo, että velvollisuuden luokittelu osaksi palveluntuottajan asiantuntijapalveluita korostaa velvollisuuden luonnetta nimenomaan arviointi- ja esittämismääräyksenä. Kohdassa 7 on todettu, että "Palveluntuottajan esityksen jälkeen sovitaan erikseen tarvittavista korjaus tai investointitoimenpiteistä." Viraston arvion mukaan myöskään tästä toteamuksesta ei yksiselitteisesti tai selvästi ilmene, että tarpeellisiksi arvioidut hoito-, ylläpito- ja investointityöt olisi tarkoitus ohjata palveluntuottajan itsensä suoritettavaksi.

Edelleen virasto toteaa, että tuotekuvauksen kohdassa 7 ei ole millään tavalla sisällöllisesti yksilöity tai rajattu niitä töitä tai toimenpiteitä, joihin ehdossa konkreettisesti viitataan. Ilmaisu "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 lisä- tai muutostöiden sisältöä muuten kuin toteamalla, että ne eivät saa muuttaa palveluntuottajan työn sisältöä toisen luonteiseksi.

Hankintayksikön mukaan tihtaalien, poijujen ja maatuen hankinta on hinnoiteltu yleisten sopimusehtojen ehdoissa 2 ja 30 määritellyn omakustannushinnoittelumallin mukaisesti. Viraston näkemys on, että mikäli mahdollisten

lisähankintojen kohdetta ei ole kilpailutetussa sopimuksessa asianmukaisesti ja nimenomaisesti yksilöity sisältönsä puolesta, pelkästään se, että lisähankinnan hinnoittelussa on noudatettu sopimusehtojen mukaista hinnoittelumallia, ei riitä siihen, että lisähankinnan tekemisen katsottaisiin perustuvan hankintalaissa edellytettyyn selkeään, täsmälliseen ja yksiselitteiseen ehtoon.

Virasto katsoo, että maantielauttaliikenteen yleisten sopimusehtojen ehtoissa 2 ja 30 tai Saaristomeri I -sopimuksen tuotekuvauksen kohdassa 7 ei ole kyse sellaisesta selkeästä, täsmällisestä ja yksiselitteisestä ehdosta, johon hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan oikeuttamisperusteesta viitataan. Lisähankinnan muodossa toteutettu olennainen sopimusmuutos ei siten ole ollut oikeutettu hankintalain 136 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella.

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 hankinnassa hankintayksikön sopimuskumppani Suomen Lauttaliikenne Oy on toteuttanut 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 toisen momentin oikeuttamisperusteista ei sovellu nyt kyseessä olevaan kilpailuttamatta tehtyyn lisähankintaan.

Johtopäätöksenä virasto toteaa, että hankintayksikkö on tihtaaleita, poijuja ja maatukea koskevalla lisähankinnalla tehnyt hankintalain 136 §:n 1 momentin mukaisen olennaisen muutoksen kilpailutettuun maantielauttaliikennettä koskevaan Saaristomeri I-palvelusopimukseen. Kilpailuttamatta tehdyn lisähankinnan muodossa tehtyyn olennaiseen sopimusmuutokseen ei myöskään sovellu mikään hankintalain 136 §:n 2 momentin mukainen olennaisen sopimusmuutoksen oikeuttamisperuste.

Hankinnan arviointi suorahankintana ja suorahankinnan edellytysten arviointi

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttämisen edellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa. Lainkohdan esitöissä on todettu, että koska suorahankinta on poikkeus hankintojen yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.⁹ Virasto toteaa, että hankintayksikön kilpailuttamatta tekemässä tihtaalien, poijujen ja maatuen hankinnassa on kyse hankintalain 40 §:n 1 momentin määritelmän mukaisesta suorahankinnasta.

Virasto on tiedustellut hankintayksiköltä, arvioiko hankintayksikkö, että tehtyyn hankintaan soveltuu jokin hankintalain 40 tai 41 §:n mukainen

⁹ HE 108/2016 vp, s. 133.

suorahankintaperuste ja mikäli kyllä, pyytänyt hankintayksikköä yksilöimään sen suorahankintaperusteen, johon se asiassa vetoaa, sekä perustelemaan, miksi kyseisen suorahankintaperusteen soveltamisedellytykset täyttyvät. 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 suorahankintaperusteet tule kysymykseen.

Edellä hankintayksikön 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 hankinta oli välttämätöntä tehdä nimenomaan Suomen Lauttaliikenne Oy:ltä eikä hankinnalle ollut korvaavia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja tai että hankinnan tekemiselle olisi ollut suorahankintaan oikeuttava ennakoimaton, hankintayksiköstä riippumaton ja äärimmäinen kiire tai että kyse olisi tilanteesta, jossa hankinta joltain muulta 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. Selvyiden vuoksi KKV toteaa, että hankintayksikön lyhyt toteamus, jonka mukaan hankintaan sisältyneen maatuen tuli olla elementtirakenteinen, maanteitse siirrettävä ja yhteensopiva hankittavan varalauttapaikan kulturin kanssa ei sellaisenaan riitä osoittamaan, että maatuen hankinnalle olisi ollut olemassa hankintalain 40 tai 41 §:n mukainen teknisiin seikkoihin liittyvä suorahankintaperuste.

Johtopäätös

Hankintayksikkö on laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankintansa mainitun lain mukaisesti. Tihtaalien, poijujen ja maatuen 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 § 4 §, 26 §, 27 §, 40 § 41 § 136 § 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 Johanna Kirveskoski puh. 029 505 3710, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Johanna Kirveskoski

Jakelu

Lounais-Suomen elinvoimakeskus