Ratkaisu hankintaoikaisuvaatimukseen ja vastine markkinaoikeuden asiaan (nro 452-2026), Salon kaupungin joukkoliikenteen hankinta (4968-2025)

Elinvoimajaosto 27.10.2026 § 137
4968/02.08.00.06/2025

Valmistelija

kaupunginlakimies Antti Mäkelä, antti.makela@salo.fi, 02 778 2302
liikennepalvelupäällikkö Tanja Ahola, tanja.ahola@salo.fi, 02 778 7714

SELOSTUS ASIASTA

Salon kaupunki on kilpailuttanut 28.4.2026 julkaistulla tarjouspyynnöllä järjestämisvastuullaan olevan Salon kaupungin joukkoliikenteen kokonaisuudessaan. Hankinnasta julkaistiin hankintailmoitus Hilmassa (29.4.2026) ja TEDissä (29.4.2026). Lisäksi hankinnasta ilmoitettiin Salon kaupungin verkkosivuilla. Tarjouspyyntö julkaistiin kaupungin käyttämässä sähköisessä hankintajärjestelmässä eli Tarjouspalvelussa, jonne myös tarjoukset tuli jättää.

Kyseessä on erityisalojen hankintalain soveltamisalassa tehty joukkoliikenteen kilpailutus ajalle 7.6.2027-5.6.2032, jonka lisäksi hankinta sisältää sekä optiot (2 kpl) sopimuskauden pidentämiselle että erilliset optiot palvelun laajentamiselle lauantaille ja/tai sunnuntaille. Sopimuskauden pituuden osalta hankinnassa on optiomahdollisuus yhdelle korkeintaan kolmen (3) vuoden ja yhdelle korkeintaan kahden (2) vuoden pituiselle optiolle eli yhteensä korkeintaan viidelle vuodelle. Optioiden käytöstä ja kestosta päätetään erikseen.

Hankinnan ennakoitu ja arvioitu enimmäisarvo koko sopimuskaudelta optiot mukaan lukien on noin 75 miljoonaa euroa. Hankinnan arvioitu arvo ylitti erityisalojen hankintalain mukaisen tavaroiden ja palvelujen EU-kynnysarvon ja hankintamenettely oli avoin menettely. Hankinta oli jaettu kolmeen osa-alueeseen, joihin hyväksyttiin osatarjoukset. Tarjousten valintaperusteena oli kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, jossa hinnan (kokonaisvertailuhinta) painoarvo oli 88 % eli 88 pistettä ja laadun 12 % eli 12 pistettä.

Tarjousten jättämisen määräaikaan (20.7.2026) mennessä saapui neljä tarjousta seuraavilta tarjoajilta: J. Vainion Liikenne Oy, Koiviston Auto Länsi Oy, Tilausmatkat Oy ja V-S Bussipalvelut Oy. Tarjouksia tarkistettaessa hankintayksikkö pyysi täsmennyksiä V-S Bussipalvelut Oy:ltä ja J. Vainion Liikenne Oy:ltä hankintapäätöksessä (Salon kaupungin elinvoimajaosto 102§ 25.8.2026) selostetusti.

Salon elinvoimajaosto päätti vastuualueellaan olevasta joukkoliikenteen hankinnasta kokouksessaan 25.8.2026 § 102. Tarjouksista valittiin kullekin osa-alueelle yksi, kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen antanut eli suurimmat yhteispisteet saanut tarjoaja. Salon Tilausmatkat Oy:n tarjous hylättiin tarjouspyynnön vastaisena. Valituksi tarjoajaksi tuli vertailun perusteella kaikiin osa-alueisiin V-S Bussipalvelut Oy (1481717-7). Muutoksenhakija J. Vainion Liikenne Oy sijoittui vertailussa kaikissa osa-alueissa toiseksi.

Hankintapäätös liitteineen (vertailujen yhteenvedot) sekä muutoksenhakuosoituksineen lähetettiin tiedoksi tarjoajille 26.8.2026 sähköisen Cloudia-hankintajärjestelmän kautta. Hankintasopimusta ei ole allekirjoitettu.

Tiedoksiannon jälkeen J. Vainion Liikenne Oy (muutoksenhakija) teki hankintapäätöksestä rinnakkaiset muutoksenhaut: valituksen markkinaoikeudelle ja hankintaoikaisuvaatimuksen hankintayksikölle. Valituksen kohteena on Salon kaupungin elinvoimajaoston 25.8.2026 päivätty päätös § 102 (diaarinumero: 4968/2025). Molemmat muutoksenhakuvaatimukset ovat tämän pykälän oheismateriaalina. Hankintaoikaisuvaatimus Salon kaupungille ja valitus markkinaoikeudelle on jätetty 9.9.2026.

Markkinaoikeus pyysi 24.9.2026 Salon kaupungilta vastinetta valituksen ja sen täydennyksen johdosta 9.10.2026 mennessä. Jotta vastine ehditään käsitellä hankintayksikön toimielimen kokouksessa, anoi Salon kaupunki lisäaikaa vastineen antamiselle 30.10.2026 saakka ja markkinaoikeus myönsi lisäajan.

Vastinepyynnössä ohjeistettiin, että hankintayksikön on vastineessa annettava selostuksensa asiasta, vastattava valittajan esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä. Vastineen yhteydessä markkinaoikeudelle pyydetään toimittamaan asiaan liittyvät asiakirjat. Kaupungille osoitetun hankintaoikaisun ja markkinaoikeusvalituksen vaatimukset väitteineen sekä hankintayksikön kannanotot niihin on selostettu alla.

Salon kaupunki on ilmoittanut hankintaoikaisun vireilletulosta ja varannut asianosaisille mahdollisuuden lausua hankintaoikaisun johdosta. Ilmoitus asiasta on lähetetty asianosaisille 11.9.2026 ja määräaika mahdollisten lausuntojen jättämiselle on ollut tiistaihin 22.9.2026 klo 15.30 mennessä. Määräaikaan mennessä ei saatu lausuntoja.

VALITTAJAN VÄITTEET JA VAATIMUKSET

Hankintaoikaisuvaatimus

J. Vainion Liikenne Oy:n Salon kaupungille toimittaman hankintaoikaisu-vaatimuksen mukaan hankintayksikön menettely on ollut erityisalojen hankintalain vastaista erityisesti seuraavilla perusteilla:

- Hankintayksikkö on laiminlyönyt arvioida asianmukaisesti V-S Bussipalvelut Oy:tä ("V-S") koskevat hankintalain 81 §:n mukaiset harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet, vaikka sen käytettävissä on ollut objektiivisia seikkoja, jotka ovat antaneet aiheen arvioida V-S:n ja siihen läheisesti kytkeytyvien liikennöitsijöiden välistä mahdollista kilpailua vääristävää yhteistyötä sekä V-S:n vastuuhenkilöiden yhteyttä aikaisempaan kilpailunvastaiseen tarjousyhteistyöhön.
- Hankintayksikön käytettävissä olleet seikat ovat muodostaneet vähintään riittävän perusteen selvittää, onko V-S:n tarjous laadittu itsenäisesti ja riippumattomasti suhteessa samaan toimijapiiriin kuuluviin liikennöintiyhtiöihin ja millä resursseilla hankinnan kohteena oleva liikennöinti on tarkoitus toteuttaa.
- Hankintayksikkö on jättänyt asianmukaisesti arvioimatta V-S:n hankintamenettelyssä antamien ryhmittymä-, voimavara-, alihankinta- ja poissulkemisperusteita koskevien tietojen paikkansapitävyyden ja täydellisyyden suhteessa hankintayksikön käytettävissä olleisiin tietoihin.
- Hankintayksikkö ei ole siten käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa eikä täyttänyt hankintalainsäädännön mukaista selvitysvelvollisuuttaan eri tyisalojen hankintalain 3 §:ssä säädettyjen tasapuolisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden edellyttämällä tavalla.

Oikaisuvaatimuksessa vaaditaan hankintapäätöksen kumoamista ja hankintamenettelyn korjaamista markkinaoikeusvalituksessa tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Valitus markkinaoikeudelle

Markkinaoikeudelle toimittamassaan valituksessa J. Vainion Liikenne Oy puolestaan vaatii, että markkinaoikeus:

1. kumoaa valituksenalaisen hankintapäätöksen
2. kieltää hankintayksikköä noudattamasta virheellistä hankintamenettelyä;
3. velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen hankintamenettelynsä;
4. määrää valituksen käsittelyn ajaksi väliaikaisesti, ettei hankintayksikkö saa tehdä hankintasopimusta eikä muutoinkaan panna valituksenalaista hankintapäätöstä täytäntöön;
5. toissijaisesti, siinä tapauksessa, että hankintayksikkö on jo allekirjoittanut hankintasopimuksen tai muutoin panee valituksenalaisen hankintapäätöksen täytäntöön,
    a. määrää hankintasopimuksen tehottomaksi, tai
    b. velvoittaa hankintayksikön maksamaan Vainion Liikenteelle hyvitysmaksuna myöhemmin erikseen tarkennettavan määrän; sekä
6. velvoittaa hankintayksikön korvaamaan Vainion Liikenteen oikeudenkäyntikulut ja asianosaiskulut täysimääräisesti korkolain mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua markkinaoikeuden päätöksen antamispäivästä lukien.

J. Vainion Liikenne Oy:n perusteina markkinaoikeusvalituksessa hankintapäätöksen kumoamisvaatimukselle on, että V-S Bussipalvelut Oy olisi tullut sulkea tarjouskilpailusta kilpailua vääristävän tarjousyhteistyön, ammattitoiminnassa tapahtuneen vakavan virheen sekä olennaisesti väärien tietojen antamisen perusteella ja, että hankintayksikkö on laiminlyönyt selvitysvelvollisuutensa V-S Bussipalvelut Oy:n tarjouksen itsenäisyydestä.

HANKINTAYKSIKÖN VASTINE VÄITTEISIIN

Harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden arviointi hankinnassa

Muutoksenhakija väittää, ettei hankintayksikkö ole arvioinnut ja selvittänyt harkinnanvaraisia poissulkuperusteita tarjouksia tarkistettaessa riittävällä tavalla ja hankintamenettely olisi sen vuoksi erityisalojen hankintalain vastainen.

Erityisalojen hankintayksikkö voi soveltaa yleisen hankintalain 81 §:n mukaisia harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Säännöksen mukaan hankintayksikkö voi esimerkiksi sulkea tarjouskilpailusta tarjoajan, joka on ammattitoiminnassaan syyllistynyt sen luotettavuuden kyseenalaistavaan vakavaan virheeseen tai olennaisesti kilpailua vääristävään sopimukseen ja hankintayksikkö voi näyttää tämän toteen. Kilpailunrajoitusjärjestelystä saatu riittävä näyttö eli kartelliepäily voisi toimia harkinnanvaraisena poissulkuperusteena julkisen hankinnan tarjouskilpailussa. Samoin voidaan poissulkea tarjoaja, joka on syyllistynyt olennaisesti väärien tietojen antamiseen tarjouksen yhteydessä hankintayksikölle.

Säännös perustuu tervettä markkinakilpailua turvaavaan EU:n hankintadirektiiviin. Kyseinen säännös on tulkinnanvarainen ja edellyttää

tarkkaa ja perusteltua harkintaa suhteellisuusperiaate huomioiden. Poissulkemisperusteet perustuvat ensisijaisesti erityisalojen hankintadirektiiviin (2014/25/EU) ja sen 80 artiklaan, joka viittaa yleisen hankintadirektiivin (2014/24/EU) 57 artiklaan. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on keskeinen tulkintalähde. Pelkästään se seikka, että tarjoajalla mahdollisesti on alueellisesti tai henkilöllisesti yhteyksiä huomattavasti vanhempiin aiempiin, oikeuden päätöksellä vahvistetusti toimineisiin kilpailua rajoittaviin järjestelyihin, ei markkinaoikeuden tuoreen oikeuskäytännön mukaan oikeudellisesti riitä poissulkuperusteeksi.

Hankintayksiköllä on oikeus harkintansa perusteella päättää, milloin sillä on rikkomuksesta riittävän uskottava näyttö. Hankintayksikkö myös vastaa mahdollisen virheellisen päätöksensä seurauksista, kuten vahingonkorvauksien maksamisesta virheellisen poissulkemisen vuoksi.

Hankintayksikkö on ollut tietoinen valituksessa viitatusta oikeustapauksesta, mutta kyseinen oikeustapaus ei ole koskenut tässä hankinnassa kyseessä olevaa voittanutta tarjoajayritystä. Hankintayksikkö on arvioinut hankintalain 81 §:n mukaista poissulkuperustetta saadun tarjouksen sekä muiden tietojen perusteella, eikä mikään näistä ole antanut aihetta tarjoajan poissulkemiseen. Lisäksi hallituksen esityksessä (HE 108/2016) koskien hankintalain 81 § 6. momenttia on todettu, että poissulkemisesta ei olisi tarkoituksenmukaista muodostua kartelliin osallistuneelle yritykselle (jonkalainen V-S Bussipalvelut Oy ei edes ole) automaattisesti seuraavaa lisärangaistuksen kaltaista seuraamusta, vaan sitä voitaisiin käyttää lähinnä silloin, kun hankintayksikkö arvioisi, että yrityksen rikkomus vaikuttaa optimaaliseen tulokseen pääsemiseen hankinnassa.

Hankintayksikkö kiistää muutoksenhakijan väitteen harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden soveltamisen laiminlyönnistä. Harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden soveltaminen on tarjousten tarkistuksen yhteydessä arvioitu, mutta suhteellisuusperiaate huomioiden on todettu, ettei osallistumista hankintaan voida rajoittaa tilanteessa, jossa tarjoajayhtiö ei ole ollut osallisena lainvastaisessa menettelyssä. Poissulkuperusteiden arviointia on selostettu lisää alla.

Harkinnanvarainen poissulkuperuste, kilpailua vääristävä tarjousyhteistyö ja olennaisesti väärien tietojen antaminen

Muutoksenhakija väittää, että hankintayksikön olisi pitänyt kyseenalaistaa voittaneen tarjoajan ESPD-lomakkeessa ilmoittamat tiedot siitä, ettei tarjoaja ole osallinen kilpailun vääristämiseksi tehdyissä sopimuksissa ja pyytää selvitys yhtiöön läheisesti kytkeytyvien liikennöitsijöiden välisestä tarjous- ja resurssiyhteistyöstä.

Hankintayksikkö toteaa, että yhtiön taustalla toimivien tahojen (eli muutoksenhakukirjelmissä taustaliikennöitsijöinä esitettyjen) oikeudellisesti merkityksellisen osallisuuden ja roolin arviointia tehtäessä on huomattava, että tarjoajana on ja sellaisena arvioidaan tarjonnutta osakeyhtiötä. Muutoksenhaussa on viitattu tapauksiin, joissa osittain samojen luonnollisten henkilöiden muodostamia tarjoajayhtiöitä tai yhteisöjä on arvioitu kilpailua turvaavien säännösten valossa. Viitatut tapauskokonaisuudet liittyvät kuitenkin eri yhtiöihin kuin käsittelyssä oleva voittanut tarjoajayhtiö, eikä myöskään korkein hallinto-oikeus ole katsonut ennakkopäätöksellisessä oikeuskäytännössään näissä asiayhteyksissä luonnollisten henkilöiden olevan millään lailla samaistettavissa yhtiöiden toimintaan. Alueellisesta ja henkilöiden tasolla olevasta yhteydestä huolimatta aiemmasta toiminnasta ei voida lainmukaisesti vetää suoria johtopäätöksiä tarjoajayhtiön toimintaan, muun muassa sen vuoksi, että kyse on eri tarjoajasta. Ristikkäiset vastuuhenkilöasemat yhtiöissä tässä ja muissa muiden hankintayksiköiden kilpailuissa eivät muodosta

hankintalainsäädännön mukaista itsenäistä perustetta harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden soveltamiselle.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että käsittelyssä olevan Salon kaupungin joukkoliikenteen tarjouspyynnön mukaan tarjoajan soveltuvuusvaatimukset on tullut ilmoittaa tarjouksessa ja tarjouspyynnön ESPD-lomakkeella tarjouspyynnössä ilmoitettujen täydentävien tietojen osalta. V-S Bussipalvelut Oy:n tarjouksen, sen liitteenä olevan ESPD-lomakkeen ja saatujen täsmennysten perusteella voittanut tarjoaja täyttää tarjouspyynnössä asetetut soveltuvuusvaatimukset, eikä hankintayksiköllä ole ollut syytä epäillä annettuja tietoja. ESPD-lomakkeella sekä tarjouspyynnössä pyydetyt tiedot ja niihin annetut tarjoajan vastaukset eivät ole olleet myöskään ristiriidassa keskenään.

Hankintayksikkö toteaa, ettei erillistä selvitystä yhtiön kytköksistä pyydetty, koska yksiköllä on oikeus luottaa voittaneen tarjojan tarjouksessaan soveltuvuuden osalta ilmoittamaan, eikä voittaneen tarjoajan ole itse oikeushenkilönä todettu syyllistyneen hankintalain 81 §:n 1 momentin 3 ja 6 kohtien vastaisiin tekoihin, kuten myös markkinaoikeus on päätöksissään nro 450/2026 ja nro 451/2026 todennut.

Myöskään voittaneen tarjous ei antanut hankintayksikölle aihetta epäillä palveluntuottamisen itsenäisyyttä. Hankintayksikkö on pyytänyt tarjouspyynnössä tarjoajaa ilmoittamaan kalustoluettelossa tarjoamansa kaluston tiedot sekä antamaan selvityksen varikkopalveluista. Varikkopalvelujen osalta hankintayksikkö on tarjouspyynnössä määrittänyt, että vuokrattu varikko ja varikkopalvelujen ostaminen kolmannelta osapuolelta täyttää vaatimuksen. V-S Bussipalvelut Oy on tarjouksessaan ilmoittanut tarjoamansa kaluston sekä antanut selvityksen varikkopalveluista. Tarjouksia tarkistettaessa hankintayksikkö on lisäksi pyytänyt täsmennystä V-S Bussipalvelut Oy:ltä kaluston inva- ja lastenvaunupaikkojen ja turvavöiden osalta sekä varikon päätoimintojen osalta. Tarjoaja toimitti täsmennykset määräaikaan mennessä ja ne hyväksyttiin.

V-S Bussipalvelut Oy on ilmoittanut tarjouksessaan ja sen ESPD-lomakkeella, ettei käytä kolmansia osapuolia hankinnan toteuttamisessa. Tarjoukseen liitetyssä kalustoluettelossa V-S Bussipalvelut Oy on puolestaan ilmoittanut hankkivansa palveluntuottamiseen uutta kalustoa. Kalustosta 21 autoa hankitaan uutena ja loput 6 autoa käytettynä. Tarjouksen liitteenä olevassa kalustoluettelossa on nimenomaisesti todettu useiden ajoneuvojen osalta, että kyseessä on hankittava ajoneuvo, mikä osaltaan vahvisti hankintayksikön arviota siitä, että palvelu ollaan tuottamassa omana toimintana, eikä siinä käytetä esimerkiksi olemassa olevia alihankkijoiden kalustoresursseja. Näin ollen voittaneen tarjouksen ja siihen saatujen täsmennysten perusteella hankintayksiköllä ei ollut syytä epäillä tarjoajan antamia tietoja tai sitä, etteikö tarjojaja tosiasiallisesti tulisi sopimuskaudella hoitamaan liikenteen itsenäisesti ilman alihankintaa.

Edellä selostetusti hankintayksikkö kiistää, että Salon kaupungin joukkoliikenteen hankinnassa olisi minkään muutoksenhaussa esitetyn väitteen osalta menetelty virheellisesti tai laiminlyöty hankintayksikön velvollisuutta kohdella kaikkia hankintamenettelyyn osallistuneita tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä suhteellisuuden periaatteet huomioiden tarjouksia ja tarjoajan soveltuvuusvaatimuksia arvioitaessa.

Markkinaoikeus on myös jo arvioinnut ja ratkaisut valituksen keskeiset väitteet harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden soveltamisesta V-S Bussipalvelut Oy:n hyväksi 17.9.2026 antamissaan päätöksissä nro 450/2026 ja nro 451/2026, jotka koskivat Turun kaupungin joukkoliikennehankintoja.

HANKINTAYKSIKÖN VASTINE MUUTOKSENHAKIJAN VAATIMUKSIIN

J. Vainion Liikenne Oy vaatii hankintayksikköä kumoamaan hankintapäätöksensä ja korjaamaan virheellisen hankintamenettelynsä. Markkinaoikeudelta J. Vainion Liikenne Oy vaatii lisäksi, että hankintayksikköä kielletään noudattamasta virheellistä hankintamenettelyä ja tekemästä hankintasopimusta ja että hankintayksikkö velvoitetaan korvaamaan J. Vainion Liikenteen oikeudenkäyntikulut ja asianosaiskulut täysmääräisesti korkolain mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua markkinaoikeuden päätöksen antamispäivästä lukien.

Edellä kuvatun perusteella Salon kaupunki katsoo, että hankintaoikaisuvaatimus ei anna aihetta hankintapäätöksen muuttamiselle. Niin ikään Salon kaupunki vaatii, ettei hankintayksikköä velvoiteta korvaamaan asianosaisten oikeudenkäyntikuluja. Samalla esitetään, että Salon kaupunki antaa ratkaisun vastineena markkinaoikeudelle joukkoliikenteen hankintaan tehtyyn valitukseen 452/2026 sisällyttäen vastineeseen myös muut pyydetyt liitteet (hankinnasta julkaistut hankintailmoitukset, tarjouspyynnön ja tarjouskilpailun voittaneen tarjouksen).

Oikeudenkäyntikirjelmät kokousasian oheismateriaalina.

Esittelijä

Elinvoimajohtaja

Päätösehdotus

Elinvoimajaosto päättää edellä valmistelussa esitetyin perustein hylätä J. Vainion Liikenne Oy:n hankintaoikaisuvaatimuksen niin, ettei hankintapäätöstä kumota.

Elinvoimajaosto päättää antaa tämän päätöksen vastineenaan markkinaoikeudelle asiaan 452/2026. Kaupunginlakimies valtuutetaan täydentämään vastinetta markkinaoikeuden edellyttämin liittein ja esittämään kaupungin oikeudenkäyntikuluvaatimus.

Pöytäkirja tarkastetaan tämän asian osalta heti kokouksessa.

Päätös

Elinvoimajaosto hyväksyi päätösehdotuksen.

Pöytäkirja tarkastettiin tämän asian osalta heti kokouksessa.

Tiedoksianto

Asianosaiset
Markkinaoikeus