

HANKINTAOIKAISUVAATIMUS

Asia

Oikaisuvaatimus julkista hankintaa koskevassa asiassa:
548580 / Sote- henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalvelu

Hakija

K-S MYK ryhmittymä, johon kuuluu:

1. Keski-Suomen Matkojenyhdistelykeskus Oy (y-tunnus 1854322-2)
Ailakinkatu 5, 40100 JYVÄSKYLÄ
2. Jyväskylän Aluetaksi Oy (y-tunnus 0911197-0)
Ailakinkatu 5, 40100 JYVÄSKYLÄ

Asiamies ja prosessiosoite

Peppi Flinkman
Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja

Fondia Oyj
Aleksanterinkatu 11
00101 Helsinki
Puhelin: 020 7205 667
Sähköpostiosoite: peppi.flinkman@fondia.com

Hankintayksikkö

Etelä-Savon hyvinvointialue
Porrassalmenkatu 35-37
50100 Mikkeli
Sähköpostiosoite: kirjaamo@etelasavonha.fi

Salassapito

Tämä oikaisuvaatimus ei sisällä Hakijan liikesalaisuuksia.

1 Vaatimukset

K-S MYK ryhmittymä (jäljempänä ”**Hakija**”) pyytää kunnioittavasti, että Etelä-Savon hyvinvointialue (jäljempänä ”**Hankintayksikkö**”) kumoaa 4.9.2025 tekemänsä virheellisen hankintapäätöksen, jolla Hankintayksikkö on valinnut sopimustoimittajaksi Taksi Helsinki Oy:n ja korjaa virheellisen menettelynsä kumoamalla koko hankintamenettelyn ja suorittamalla uuden tarjouskilpailun.

2 Perustelut

2.1 Hankinnan taustaa

Hankintayksikkö on osana yhteishankintaa pyytänyt 15.5.2025 päivätyllä tarjouspyynnöllä tarjouksia sote-henkilökuljetusten välitys- ja kuljetuspalveluista (**Liite 1** – Tarjouspyyntö 15.5.2025). Hankintamenettelynä on käytetty avointa menettelyä ja hankintaperusteeksi on ilmoitettu kokonaistaloudellinen edullisuus. Hankinnan ennakoiduksi arvoksi on ilmoitettu vuosittainen ennakoitu arvo 15 000 000 € (alv 0%). Ilmoitus on julkaistu EU-kynnsyarvot ylittävänä hankintana.

Hankintayksikkö on 15.5.2025 lähettänyt julkaistavaksi hankintaa koskevan korjausilmoituksen (2025-024782, TED-numero 316246-2025) HILMA-ilmoituskanavassa. Hankintayksikkö on korjausilmoituksella tarkentanut tarjouspyynnön liitteitä 2 (Palvelukuvaus) (**Liite 2** – Tarjouspyynnön liite 2 Palvelukuvaus korjattu) ja 4 (Hintaliite) (**Liite 3** – Tarjouspyynnön liite 4 Hintaliite korjattu). Korjausten vuoksi tarjousaikaa jatkettiin ja korjaukset koskivat kaikkia osa-alueita.

Hakija on saanut Hankintayksiköltä hankintapäätöksen tiedoksi sähköisesti 4.9.2025 (**Liite 4** – Hankintapäätös 4.9.2025). Määräaika oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemiselle päättyy näin ollen aikaisintaan 18.9.2025, ja oikaisuvaatimus on tehty 14 päivän määräajassa.

2.2 Sovellettavista hankintasäännöksistä ja -oikeusohjeista

Lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäljempänä ”hankintalaki”) 2 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintalain 3 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 67 §:n 1 momentin mukaan tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi tarjouksen valintaan vaikuttavat seikat on kuvattava tarjouspyynnössä sellaisella tarkkuudella, että tarjouspyyntö on omiaan tuottamaan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Hankintamenettelyn avoimuus ja tasapuolisuus edellyttävät, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan,

millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Tarjouspyynnöstä tulee siten käydä ilmi ne nimenomaiset seikat, jotka tulevat vaikuttamaan tarjousten vertailuun. Vertailuperusteet eivät saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta tarjousten vertailun toteuttamisessa.

Hankintalain 68 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa, ehdokkaille osoitetussa kutsussa tai niiden liitteissä on oltava hankinnan kohteen määrittely tai hankekuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset.

Hankintalain 68 §:n esitöissä (HE 108/2016 vp s. 165) on edelleen todettu, että vertailukelpoisten tarjousten tekeminen on riippuvainen tarjouspyynnöstä ja koska tarjouspyynnön sisältö vaikuttaa myös toimittajien kiinnostukseen osallistua tarjouskilpailuun, olennaisista muutoksista tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa alkuperäisen hankintailmoituksen korjausilmoituksella HILMA-palvelussa. Vähäisistä tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen muutoksista tulisi ilmoittaa tarjouskilpailuun osallistuneille toimittajille.

Hankintalain 69 §:n mukaan hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Hankinta-asiakirjat on asetettava saataville siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu. Ilmoituksessa on mainittava internet-osoite, jossa tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat ovat saatavilla sähköisessä muodossa.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO 2017:139 käsitellyt hankinnan kohteen muuttamista hankintamenettelyn aikana. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että avoimuusperiaate ja tarjouskilpailusta kiinnostuneiden yritysten yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen edellyttävät hankintasopimuksen kohteen ja tarjouksen valintaan vaikuttavien seikkojen määrittämistä jo hankintamenettelyn alussa ja sitä, että hankintamenettelyn ehtoihin mahdollisesti myöhemmin tehtävät muutokset eivät ole potentiaalisten tarjoajien kannalta olennaisia.

Kysymys hankinta-asiakirjoja koskevasta muutoksesta on ollut ratkaistavana myös Euroopan unionin tuomioistuimessa asiassa Borta (C-298/15, EU:C:2017:266, 5.4.2017), jossa unionin tuomioistuin on todennut, että hankintayksikkö ei lähtökohtaisesti voi muuttaa hankintamenettelyn kuluessa niiden hankintasopimuksen olennaisien ehtojen ulottuvuutta, joihin tekniset eritelmät ja hankintasopimuksen tekoperusteet kuuluvat ja joihin hankinnasta kiinnostuneet taloudelliset toimijat ovat legitiimisti turvautuneet tehdessään päätöksensä valmistautua tarjouksen esittämiseen tai sitä vastoin luopua osallistumasta kyseistä hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn (70 kohta). Tästä ei silti seuraa, että mikä tahansa tarjouspyyntöasiakirjoihin tehty muutos hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen olisi lähtökohtaisesti kielletty olosuhteista riippumatta (71 kohta).

Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa tuomiossaan Borta katsonut, että syrjintäkiellon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteet ja avoimuusvelvollisuus merkitsevät ensinnäkin sitä, että asianomaiset muutokset eivät — vaikka ne voisivatkin olla merkittäviä — saa olla siinä määrin olennaisia, että ne olisivat houkutelleet potentiaalisia tarjoajia, jotka eivät ilman näitä muutoksia voisi jättää tarjousta. Tilanne voisi olla tällainen muun ohella silloin, kun hankintasopimus poikkeaa näiden muutosten johdosta luonteeltaan

tuntuvasti alun perin määritellystä hankintasopimuksesta (74 kohta). Mainittu vaatimus edellyttää toiseksi, että kyseisistä muutoksista tiedotetaan riittävästi siten, että kaikki kohtuullisen valistuneet ja tavanomaisen huolelliset tarjoajat voivat tutustua niihin samoin edellytyksin samana ajankohtana (75 kohta). Tämä sama vaatimus edellyttää kolmanneksi vielä yhtäältä, että mainitut muutokset tehdään ennen kuin tarjoajat jättävät tarjouksensa, ja toisaalta, että näiden tarjousten jättämiselle asetettua määräaika pidennetään silloin, kun kyseiset muutokset ovat tärkeitä, että määräajan pidennyksen kesto riippuu mainittujen muutosten tärkeydestä ja että kyseinen kesto on riittävä, jotta asianomaiset taloudelliset toimijat voivat mukauttaa tarjousta muutosten johdosta (76 kohta).

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2022:1 on edellä todettuun Borta-tuomioon viitaten todettu, että edes riittävä tiedottaminen tarjouspyynnön muutoksista tai korjausilmoituksen julkaiseminen ei takaa yhdenvertaista ja syrjimätöntä kohtelua, jos muutokset ovat niin olennaisia, että ne olisivat houkutelleet potentiaalisia tarjoajia, jotka eivät ilman muutoksia olisi voineet jättää tarjousta. Tällä tavalla olennaisten muutosten tekeminen ei siten ole mahdollista ilmoittamalla niistä vain korjausilmoituksella.

2.3 Hankintamenettelyn virheellisyydestä

2.3.1 Hankintayksikön tekemät muutokset tarjouspyynnön vaatimuksiin

Hankintayksikkö on 15.5.2025 päivätyllä korjausilmoituksella muuttanut tarjouspyynnön liitteitä 2 (Palvelukuvaus) ja 4 (Hintaliite). Hakija katsoo, että Hankintayksikkö on menetellyt hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen virheellisesti muuttaessaan tarjouspyyntöä olennaisesti.

2.3.1.1 Puhtaiden ajoneuvojen vaatimus (Liite 2 kohta 8)

Tarjouspyynnön korjatun liitteen 2 kohdassa 8 sivulla 22 muutettu nk. puhtaiden ajoneuvojen vaatimuksen sisältöä seuraavasti:

~~”Palveluntuottaja huolehtii osaltaan, että kuljetuksissa käytettävät ajoneuvot täyttävät voimassa olevan ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lainsäädännön mukaiset vaatimukset ja tavoitteet. Puhtaaksi henkilö- ja pakettiautoksi katsotaan ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana enintään 50 CO₂ g/km päästöinen ajoneuvo. Palveluntuottajalla tulee olla sopimuskauden aikana ajossa puhtaita ajoneuvoja siten, että prosentuaalisesti käytössä olevasta kalustosta on Keski-Suomen osalta 35 %, Pohjois-Savon 20 %, Eloisan 20 % ja Siun Sote 20 % puhtaaksi ajoneuvoksi luokiteltua kalustoa.”~~

Tarjouspyyntöä on toisin sanoen muutettu siten, että seuraava osa vaatimuksesta on poistettu kokonaisuudessaan:

”Puhtaaksi henkilö- ja pakettiautoksi katsotaan ensimmäisen hankinta-ajanjakson aikana enintään 50 CO₂ g/km päästöinen ajoneuvo. Palveluntuottajalla tulee olla sopimuskauden aikana ajossa puhtaita ajoneuvoja siten, että prosentuaalisesti käytössä olevasta kalustosta on Keski-Suomen osalta 35 %, Pohjois-Savon 20 %, Eloisan 20 % ja Siun Sote 20 % puhtaaksi ajoneuvoksi luokiteltua kalustoa.”

Puhtaiden ajoneuvojen määrävaatimus on ollut pakollinen vähimmäisvaatimus. Kyse on siten ollut hankinnan kohteelle asetetun ehdottoman vaatimuksen poistamisesta. Toisin

sanoen kyseinen vaatimus olisi velvoittanut Hankintayksikön poissulkemaan tarjouskilpailusta tarjoajat, jotka eivät olisi täyttäneet vaatimusta. Tämä osoittaa sen, että kyseessä on ollut merkittävä hankinnan kohdetta koskeva vaatimus.

Hankintayksikkö on vaatimuksen poistamisella madaltanut vähimmäisvaatimuksen vaativuutta, joka on ollut omiaan vaikuttamaan tarjouspyynnön houkuttelevuuteen. Muutoksella on siten ollut vaikutusta siihen, kuinka moni tarjoaja on halunnut tai pystynyt jättämään tarjouksen tarjouskilpailussa. Vaatimuksen poistaminen on saattanut vaikuttaa potentiaalisten tarjoajien päätökseen osallistua tarjouskilpailuun.

Hakija lisäksi katsoo, että vaatimus on nykysanamuodossaan tulkinnanvarainen. Vaatimuksen voi tulkita siten, kuten Hakija on sen edellä esitetysti ensisijaisesti tulkinnut, että puhtaiden ajoneuvojen määritelmän ja prosentuaalisen vaatimuksen poistaminen on madaltanut vaatimuksen vaativuutta. Palveluntuottajalle ei toisin sanoen ole nimenomaisesti asetettu vaatimusta siitä, kuinka monen ajoneuvon tulisi olla nk. puhdas ajoneuvo.

Vaatimuksen sanamuodon mukaan ”Palveluntuottaja huolehtii osaltaan, että kuljetuksissa käytettävät ajoneuvot täyttävät voimassa olevan ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lainsäädännön mukaiset vaatimukset ja tavoitteet”. Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain (740/2021) 9 §:n ja 9 §:n 2 momentissa tarkoitetun liitteen 4 mukaan Etelä-Savon hyvinvointialueen on varmistettava, että ensimmäisellä ja toisella hankinta-ajanjaksolla ajoneuvohankintoina hankittujen ja liikennepalveluhankintoina hankittujen palveluiden toteuttamiseen käytettyjen henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kokonaislukumäärästä vähintään 20 prosenttia on lain 6 §:ssä määriteltyjä ympäristöystävällisiä ja energiatehokkaita ajoneuvoja. On siten tulkinnanvaraista, onko Hankintayksikkö poistanut tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksen 20 prosentista vai ei. Hakija katsoo siten olevan selvää, että Hankintayksikkö on poistamalla kyseisen tekstin kohdan vaatimuksesta olennaisesti muuttanut tarjouspyynnön sisältöä siten, että vaatimuksen sisältö on jäänyt tulkinnanvaraiseksi. Tarjoajille jää näin ollen tarjouspyynnön mukaan epäselväksi, kuinka suuri osa tarjotuista autoista tulee olla puhtaita ajoneuvoja, jotta tarjoaja täyttää tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksen.

2.3.1.2 Luokseajokorvaus (Liite 2 kohta 21)

Tarjouspyynnön liitteen 2 kohdassa 21 sivulla 51 on muutettu luokseajokorvauksen minimikilometrimääriä seuraavasti:

”Luokseajokorvaus maksetaan siitä matkamäärästä, jolloin auto on kuitannut kuljetustilauksen itselleen, mutta kuitenkin enintään 50 km matkalta. Mikäli kilometrimäärä hakualueena on alle ~~20~~ **15 km**, ei tuolloin luokseajokorvausta makseta.”
(korostus tässä.)

2.3.1.3 Muutoksella on ollut merkittävä vaikutus siihen, miten ja kuinka suureksi palveluntuottajalle muodostuva kokonaiskorvaus muodostuu. Muutoksella on siten voinut ollut vaikutusta siihen, kuinka moni tarjoaja on halunnut tai pystynyt jättämään tarjouksen tarjouskilpailussa. Vaatimuksen poistaminen on saattanut vaikuttaa tarjouspyynnön houkuttelevuuteen ja siten potentiaalisten tarjoajien päätökseen osallistua tarjouskilpailuun. Hinnoittelua koskeva ehto (Liite 4)

Tarjouspyynnön liitteen 4 sivulla 1 on muutettu hinnoittelua koskevaa ehtoa:

”Taksin käytöstä perittävä enimmäishinta muodostuu perusmaksusta, ajomatkamaksusta, odotusmaksusta, avustamislisästä ja arvonlisäveron osuudesta. ~~Enimmäishinnat sisältävät Enimmäishintoihin lisätään~~ kulloinkin voimassa olevan arvonlisäverolain (1501/1993) 85 a §:n 1 ~~momentin~~ momentin mukainen henkilökuljetuksiin sovellettavan arvonlisäveromäärä.” (korostus tässä.)

Muutoksella on ollut merkittävä vaikutus siihen, miten ja kuinka suureksi palveluntuottajalle muodostuva kokonaiskorvaus muodostuu ja miten tarjoajat pystyvät hinnoittelemaan tarjouksensa. Se, että 14 prosentin arvonlisävero sisältyy Hankintayksikön asettamaan enimmäishintaan, on huomattavasti eri tilanne tarjoajalle, kuin jos 14 % arvonlisävero lisätään enimmäishinnan päälle.

Muutoksella on siten voinut ollut vaikutusta siihen, kuinka moni tarjoaja on halunnut tai pystynyt jättämään tarjouksen tarjouskilpailussa. Vaatimuksen poistaminen on saattanut vaikuttaa tarjouspyynnön houkuttelevuuteen ja siten potentiaalisten tarjoajien päätökseen osallistua tarjouskilpailuun.

2.3.2 Hankintayksikön menettelyn hankintasäännösten vastaisuus

Hankintamenettelyn avoimuus, syrjimättömyys ja tasapuolisuus edellyttävät, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Hankintayksikön korjausilmoituksella tekemissä muutoksissa ei ole ollut kyse hankintasäännösten sallimasta tarjouspyynnön muuttamisesta, vaan kyse on ollut hankinnan kohdetta koskevien kriteerien olennaisesta muuttamisesta kesken hankintamenettelyn. Siten siitä huolimatta, että Hankintayksikkö on julkaissut muutoksista korjausilmoituksen, ei Hankintayksikön toiminnan voida muutoksien luonne huomioon ottaen katsoa turvanneen kaikkien potentiaalisten tarjoajien yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun ja olleen avoimuusperiaatteen mukaista.

Tehdyt muutokset ovat muuttaneet siinä määrin hankinnan kohteelle asetettuja kriteereitä, että muutoksia on pidettävä olennaisina. Tehdyt muutokset olisivat voineet houkutella potentiaalisia tarjoajia, jotka eivät ilman kyseisiä muutoksia olisi voineet jättää sellaista tarjousta, joka olisi täyttänyt hankinnan kohteelle asetetut ehdottomat vaatimukset. Muutoksilla on saattanut myös olla vaikutusta tarjoajien halukkuuteen jättää tarjous tarjouskilpailussa ja ne ovat siten saattaneet vaikuttaa potentiaalisten tarjoajien päätökseen osallistua tarjouskilpailuun. Muutoksien olennaisuuden johdosta korjausilmoituksen tekemistä ei siten voida rinnastaa alkuperäisen hankintailmoituksen julkaisemiseen.

Todettakoon vielä selkeyden vuoksi, että asiaa ei tule arvioida toisin sillä perusteella, että kaikki alkuperäisen hankintailmoituksen perusteella hankinnasta kiinnostuneet ja sähköiseen kilpailutusjärjestelmään rekisteröityneet tarjoajat ovat saaneet sähköisen ilmoituksen kyseisistä muutoksista.

Korjausilmoitusten julkaiseminen ei edellä esitetyllä tavalla ole riittävällä tavalla turvannut tarjoajien tasapuolista kohtelua ja avoimuusperiaatteen toteutumista, vaan hankintamenettely olisi tullut keskeyttää ja hankinnasta olisi tullut julkaista kokonaan uusi hankintailmoitus. Ainoa tapa korjata Hankintayksikön virheellinen menettely on siten kumota oikaisuvaatimuksen alainen hankintapäätös ja suorittaa uusi tarjouskilpailu.

3 Valitus markkinaoikeuteen

Mikäli Hankintayksikkö ei toimita Hakijalle tiedoksi 17.9.2025 mennessä myönteistä hankintaoikaisupäätöstä, tulee Hakija harkitsemaan tämän oikaisuvaatimuksen kanssa samansisältöisen valituksen jättämistä markkinaoikeudelle viimeistään 18.9.2025.

4 Päiväys ja allekirjoitus

Helsingissä, 9. päivänä syyskuuta 2025.

K-S MYK ryhmittymän puolesta,



Laati

Peppi Flinkman

Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja
Fondia Oyj

LIITTEET

Liite 1 – Tarjouspyyntö 15.5.2025

Liite 2 – Tarjouspyynnön liite 2 Palvelukuvaus korjattu

Liite 3 – Tarjouspyynnön liite 4 Hintaliite korjattu

Liite 4 – Hankintapäätös 4.9.2025