



## CASTRÉN & SNELLMAN

Turun kaupunki  
sanni-sofia.nieminen@turku.fi

### LAUSUNTO HANKINTAOIKAISUVAATIMUKSEN JOHDOSTA

**Asia** Outshine Oy:n hankintaoikaisuvaatimus, jonka kohteena on Turun kaupungin hankintapäätös 18.12.2024 asiassa 5177/2024, pysäkkikatosten sisältäen asennus- ja ylläpitosopimuksen hankinta Turun kaupunkiympäristön palvelukokonaisuuden ja Kaarinan ja Paimion kaupunkien käyttöön

#### Lausunnon antaja

JCDecaux Finland Oy, Y-tunnus 0201696-2 (jäljempänä myös JCDecaux)  
Mekaanikonkatu 11  
00810 HELSINKI

#### Asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Anna Kuusniemi-Laine  
Asianajotoimisto Castrén & Snellman Oy  
PL 233  
00131 Helsinki  
Puhelin: 020 7765 423  
Sähköposti: anna.kuusniemi-laine@castren.fi

#### Hankintayksikkö

Turun kaupunki (jäljempänä myös ”kaupunki” tai ”hankintayksikkö”)

#### Hankintaoikaisuvaatimuksen tekijä

Outshine Oy (jäljempänä myös ”Outshine”), Y-tunnus 2875998-3

#### 1 Vaatimukset

JCDecaux vaatii ensisijaisesti, että Turun kaupunki jättää hankintaoikaisuvaatimuksen tutkimatta Outshine Oy:n puuttuvan asianosaisuuden johdosta ja toissijaisesti, että Turun kaupunki hylkää hankintaoikaisua koskevan vaatimuksen kokonaisuudessaan.

## Tutkimatta jättäminen ja Outshine Oy:n puuttuva asianosaisasema

Turun kaupungin tulisi jättää hankintaoikaisua koskeva vaatimus kokonaan tutkimatta.

Turun kaupunki on julkaissut kyseessä olevasta hankinnasta hankintailmoituksen, joka on ollut alan tarjoajien löydettävissä. Hankinta on kilpailutettu asianmukaisesti EU-kynnysarvon ylittävänä hankintana. Hankinnasta on lähetetty ilmoitus [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi) julkaistavaksi EU:n viralliseen lehteen (EUVL) täydennysosassa (S-osa) sekä Tenders Electronic Daily (TED)-tietokannassa EU:n laajuisesti. Hankintailmoitus on julkaistu 16.10.2024 ja korjausilmoitukset 12.11.2024 ja 20.11.2024 ja tarjoukset on tullut jättää viimeistään 28.11.2024. Hankinnassa käytetty CPV-koodi on vastannut hankinnan kohdetta.

Hankintalain 133 §:n asianosainen voi esittää hankintaoikaisua koskevan vaatimuksen 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintayksikön päätöksestä tai muusta hankintamenettelyssä tehdystä ratkaisusta.

Outshine ei ole jättänyt asiassa tarjousta, eikä ole muutoinkaan tarjousaikana osoittanut pyrkivänsä tarjouksen jättämiseen. Osallistuminen tarjouskilpailuun ei ole estynyt hankintayksiköstä johtuvasta syystä. Yhtiöllä ei siis myöskään ole asianosaisasemaa eikä oikeutta vaatia hankintaoikaisua.<sup>1</sup>

Kyse ei siis ole laittomasta suorahankinnasta, jossa kilpailijoilla voisi olla asianosaisasema tilanteessa, jossa kilpailutusvelvollisuus ja velvollisuus hankintailmoituksen julkaisemiseen on laiminlyöty kokonaan.

## 3 Outshine Oy:n hankintaoikaisuvaatimuksen argumentit

### 3.1 Pääasialliset argumentit

Outshine esittää hankintaoikaisuvaatimuksensa tueksi seuraavia perusteluja vaatimukselleen hankinnan keskeyttämisestä ja uudelleen kilpailuttamisesta:

1. Hankinnan luonnehdinta tavarahankinnaksi
2. Tarjouspyynnön otsikointi harhaanjohtavasti
3. Hankinnan jakamatta jättäminen ja tehoton hinnoittelumalli
4. Hankintayksikön syrjivä menettely
5. Hankinnan keskeyttämättä jättäminen

Hankintayksikkö ei ole tehnyt väitettyjä virheitä hankinnassa vaan hankinta on toteutettu hankintalain mukaisesti. Väitteitä käsitellään jäljempänä yksityiskohdaisesti.

### 3.2 Hankinnan pääasiallinen luonne tavarahankintana

Hankintayksikkö vastaa siitä, että se arvioi valmistelemansa hankinnan luonteen ja toteuttaa kilpailutuksen tämän mukaisesti. Hankintayksikön tulee määritellä

---

<sup>1</sup> Myös markkinaoikeus jättää asian tutkimatta puuttuvan asianosaisuuden johdosta: ”Asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi se, jota asia koskee sekä tietyissä tapauksissa eräät viranomaiset. Valittajana voi olla lähinnä alalla toimiva yritys, joka on osallistunut tarjouskilpailuun tai jonka osallistuminen tarjouskilpailuun on estynyt hankintayksiköstä johtuvasta syystä.” <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/oikeuden-kayntiohjeet/oikeudenkayntiohjeet/hankinta-asiat.html>

hankinnan kohde, arvioida hankintalaji ja hankinnan pääasiallinen kohde ennen hankintailmoituksen julkaisemista.

Hankintalain 4 §:n määritelmät sisältävät tavarahankinnan määritelmän:

*” tavarahankintasopimuksella 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;”<sup>2</sup>*

Hankintalain 7 § puolestaan määrittelee sen, miten lakia sovelletaan sekamuotoisiin sopimuksiin:

Hankintaan, joka koskee kahta tai useampaa 4 §:n 2–4 kohdassa ja liitteessä E tarkoitettua hankintalajia, sovelletaan hankintasopimuksen *pääasiallisen kohteen mukaan* määräytyviä säännöksiä. Hankinnan, joka koskee osaksi liitteessä E tarkoitettuja palveluja ja osaksi muita palveluja tai joka koskee osaksi palveluja ja osaksi tavaroita, pääasiallinen kohde on määritettävä palvelujen tai tavaroiden korkeimman ennakoidun arvon mukaan.

Tämä hankinta sisältää pysäkkikatosten hankinnan leasing- mallilla sisältäen asennus- ja ylläpitosopimuksen. Kyse on hankintalain määritelmän mukaisesta tavarahankinnasta. Hankinta käsittää noin 63 (runkolinjasto) + noin 317 (2026 uusittavat) + 31 (2027 keväällä uusittavat) + noin 100 kpl (raitiotiehanke optio) ja noin 150 kpl (katosverkon täydennys / korvaaminen) pysäkkikatoksen toimitamisen ja asentamisen sekä niiden ylläpidon (kunnossapito ja puhtaanapito kymmenen vuoden ajan).

Sopimus mahdollistaa sen, että pysäkkikatosten toimittaja hyödyntää pysäkkien mainospaikkoja kaupallisesti.

Kaupungin ostaman mainostilan osuus kokonaisuudessa on vähäinen. Tarjouspyynnön palvelukuvausliite määritteli kaupungin oikeuden mainospaikkojen käyttöön seuraavasti:

*”Kaupunki pitää itsellään tässä hankinnassa 5 % osuuden mainostamisesta, koskien tasaisesti kaikkia mainospaikkoja ja -aikoja. Palveluntuottajan on otettava huomioon tämä kaupungin osuus tarjoushinnassaan.*

*Sopimukseen sisältyvän 5 %:n mainostusoikeuden lisäksi kaupunki varaa itselleen oikeuden käyttää tarvitessaan lisäksi vielä enintään 5 % osuuden mainostamisesta, koskien tasaisesti kaikkia mainospaikkoja ja -aikoja. Tarjoajan on merkittävä tarjouslomakkeelle kaupungilta mahdollisesti perittävä vuosihinta kunkin toteutuneen yhden prosentin lisämainostusoikeuden käytöstä. Tarjousvertailussa käytetään koko 5 %:n lisämainostusoikeuden käytön lukua. Mikäli käytetään tätä vähemmän lisämainosaikaa, lasketaan hinta ilmoitetusta luvusta, toteutuneen lisämainosaikaprosentin mukaan. Kaupungilla ei ole velvollisuutta vaan oikeus lisämainosajan ostamiseen.”*

Kaupunki ei siis ole pääasiallisesti hankkimassa mainostilaa vaan pysäkkikatokset. Kaupungin näkökulmasta pääasiana ei myöskään ole mainostilan luovuttaminen toimittajan käyttöön. Kun kyse on tarjoajan omistamista pysäkkikatoksista, ei kyse ole ylipäänsä siitä, että kaupunki luovuttaisi kyseistä mainostilaa

---

<sup>2</sup> 4 §:n 3 kohta.

toimittajan käyttöön, vaan toimittaja disponoi itse omistamastaan mainostilastaan siltä osin kuin hankintasopimus ei aseta tälle rajoituksia.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti yhden jakamattoman kokonaisuuden muodostavia sekamuotoisia sopimuksia arvioidaan siitä näkökulmasta, mikä on hankinnan pääasiallinen luonne ja missä on sen taloudellinen painopiste *hankintayksikön näkökulmasta*.

Tässä hankinnassa Turun kaupunki on tehnyt arvion ja päätellyt, että sopimuksen pääasiallinen osa hankintayksikön näkökulmasta on tavarahankinnassa. Myös JCDecaux on ymmärtänyt, että hankintayksikölle on olennaista saada käyttöönsä pysäkkikatokset. Tarjoajan näkökulmasta tämä on edellyttänyt sitoumista varsin mittavaan investointiin pysäkki-infrastruktuuriin. Osana sopimuskokonaisuutta toimittaja voi hyödyntää toimittamiensa pysäkkien mainostilaa kaupallisesti, mutta tämä ei ole kaupungin pääasiallinen tarkoitus hankinnassa.

Sillä, että tarjouspyynnön liite on otsikoitu palvelukuvaukseksi, ei ole merkitystä hankintalajin arvioinnissa.

### **3.3 Hankinnan kilpailuttaminen ja otsikointi hankintailmoituksessa**

Hankinta on kilpailutettu asianmukaisesti EU-kynnysarvon ylittävänä hankintana. Hankinnasta on lähetetty ilmoitus [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi) julkaistavaksi EU:n viralliseen lehdessä (EUVL) täydennysosassa (S-osa) sekä Tenders Electronic Daily (TED)-tietokannassa EU:n laajuisesti. Hankintailmoitus on julkaistu 16.10.2024 ja korjausilmoitukset 12.11.2024 ja 20.11.2024 ja tarjoukset on tullut jättää viimeistään 28.11.2024. Tarjouskilpailu on järjestetty avoimella menettelyllä. Tarjoajilla on ollut huomattavasti enemmän aikaa tarjouksen jättämiseen kuin hankintalain 56 §:n vaatima 30 päivää.

Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö on otsikoitu täysin loogisesti hankinnan kohde huomioon ottaen. TED-ilmoituksen 709740-2024 mukaan hankinnan [CPV-koodiksi](#) on merkitty ”linja-autokatokset” 44212321 ja sopimuksen pääasialliseksi kategoriaksi on merkitty ”tavarat” ja lisäkategoriaksi ”palvelut”. Näin on tullut tehdä, kun hankinta on koskenut pysäkkikatosten hankintaa kaupungille ja katosten ylläpitoa. CPV-koodi vastaa hankittavia pysäkkikatoksia.<sup>3</sup>

Hankintaoikaisuvaatimuksesta ei ilmene, miten pysäkkikatosten hankinta olisi voitu toisella tavalla otsikoida, kun kyse on ollut pysäkkikatosten hankinnasta kaupungille. Alalla ammattimaisesti toimiva yritys on voinut löytää hankintailmoituksen niin Hilma -kanavasta, TED-kanavasta kuin myös kaupallisista kanavista.

Myös JCDecaux sai tiedon kilpailutuksesta hankintailmoituksen kautta. JCDecaux on käyttänyt hankintapalveluiden hakuvahdeissa ”Pysäkkikatos” -sanaa eri sijamuodoissa yksikössä ja monikossa. Tarjouspyyntöjen otsikointi ei ole täysin yhdenmukaista ja vaatii jonkin verran henkilöresursseja. Kysymyksiin annetuista vastauksista voi myös päätellä, että useampi yritys esitti kysymyksiä hankinnasta. Tämä osoittaa, että hankintailmoitus on ollut hyvin löydettävissä.

JCDecaux pitää kaupungin toimintamallia tässä asiassa oikeana ja Outshinen esittämiä väitteitä perusteettomina.

---

<sup>3</sup> Englanniksi sama CPV-koodi on nimeltään ”Bus shelters” ja kuvastaa pysäkkikatoksia. Pysäkkikatokset -nimellä ei löydy erillistä CPV-koodia. Hankinnan pääasiallisen CPV-koodin tulee vastata hankinnan lajia (tavarat: CPV-koodin alkunumerot 0 - 44 ja 48). Myös tämä on toteutunut.

### 3.4

#### Hankinnan jakamatta jättäminen ja tehoton hinnoittelumalli

Outshine kritisoi Turun kaupunkia siitä, ettei hankintaa ole jaettu osiin. Kyseessä on JCDecaux:n käsityksen mukaan objektiivisesti arvioituna jakamaton kokonaisuus, joka palvelee tällaisenaan kaupungin tarpeita. Hankintayksiköllä ei ole ollut mitään velvollisuutta jakaa tällaista hankintakokonaisuutta osiin. Hankintayksiköllä on oikeus määritellä hankinnan kohde, kunhan kohteen määrittelyssä ei keinotekoisesti yhdistellä tai eroteta osia esimerkiksi kynnysarvoista johtuvista syistä.

Outshine kritisoi hankintayksikköä myös sen käyttämästä hinnoittelumallista. Se, miten hankintayksikkö pyytää tarjoajia tekemään tarjoushinnoittelunsa tai miten hintavertailu toteutetaan, on hankintayksikön harkintavaltaan kuuluva seikka. Hankintalaki ei anna tähän yksityiskohtaista ohjetta. Riittävää on, että käytetyt kriteerit ja vertailutapa kerrotaan avoimesti etukäteen ja kriteerit mitaavat hankinnan kokonaistaloudellista edullisuutta, mikä toteutuu tässä hankinnassa. Tarjouspyynnön hinnoittelumalliin ei sisälly mitään hankintalain vastaista.

### 3.5

#### Väitetty syrjivä menettely

Outshine on väittänyt, että Turun kaupungin menettely olisi ollut JCDecaux:ta suosivaa ja muita tarjoajia syrjivää. Outshine on väittänyt myös, että hankinta olisi räätälöity JCDecaux:lle. Väitteet ovat perusteettomia.

Tarjouskilpailussa on ollut useita kiinnostuneita tarjoajia, mikä ilmenee mm. siitä, että useampi yritys jätti kysymyksiä hankintayksikölle. Vaikka JCDecaux ei tiedä, mitkä yritykset ovat tarjouspyyntöön perehtyneet ja pyytäneet lisätietoja, kysymyksistä ja vastauksista on käynyt ilmi, etteivät kaikki esitetyt kysymykset olleet JCDecaux:n kysymyksiä.

Tässä hankinnassa hankintayksikkö on omien tarpeidensa pohjalta edellyttänyt toimittajalta varsin mittavia investointeja pysäkki-infraan. Lisäksi varsinainen sopimuskausi on ollut hyvin lyhyt investointeihin nähden eikä optioiden käytöstä ole varmuutta. Tämä on saattanut johtaa tilanteeseen, jossa moni kiinnostuneista tarjoajista on lopulta jättänyt tarjouksen tekemättä tilanteessa, jossa investointeihin ei ole uskallettu sitoutua.

Outshine ei JCDecaux:n käsityksen mukaan tällä hetkellä omista tai operoi pysäkkejä, vaikka se on voittanut Oulun kaupungin järjestämän kilpailutuksen pysäkkikatoksista syksyllä 2024. JCDecaux:n näkemyksen mukaan toimijoiden rajallinen määrä johtuu liiketoiminnan haastavasta luonteesta. Pysäkkien rakentaminen ja omistaminen on kustannusintensiivistä ja pääomia sitovaa. Lisäksi pysäkkien jatkuva ylläpito kaupunkien ja kuntien edellyttämällä tavalla vaatii henkilömäärältään ja kalustoltaan laajan operatiivisen liiketoiminnan ylläpitämistä.

Vaikka kilpailutettu kokonaisuus ei vastaa Outshinen toivomaa mallia, kilpailutettu kokonaisuus on kuitenkin ollut hankintayksikön intressien mukainen eikä kokonaisuutta ole räätälöity millekään yritykselle. Hankintayksiköllä on oikeus määritellä hankinnan kohde esim. sillä tavalla kuin tässä hankinnassa on tehty.

Hankintalain 71 § edellyttää, että hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohteen ja tähän liittyvät tekniset eritelmat. Lain lähtökohtana on, että määritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä ne saa *perusteettomasti* rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa. Myös lain esitöissä korostuu se, että hankinnan kohdetta määriteltäessä ei tule *perusteettomasti* rajoittaa kilpailua tai syrjiä tai suosia tiettyjä ehdokkaita tai tarjoajia.

Oikeuskäytännössä hankintayksikölle on annettu varsin laajat oikeudet määrittellä hankinnan kohde omien tarpeidensa pohjalta, kunhan hankinnan kohteen

valinnalle on olemassa objektiivisesti perusteltavat ja hankintayksikön tarpeisiin liittyvät syyt. Se, että jollakin tarjoajalla saattaa olla paremmat edellytykset tehdä tarjous, ei sellaisenaan tee hankinnasta syrjivää tai suosivaa. Periaate ilmenee esimerkiksi seuraavasta oikeustapauksesta:

[KHO:2017:152](#)

*Pelkästään se seikka, että vain harva tarjoaja kykenisi tarjoamaan kyseisiä lisäominaisuuksia, ei sellaisenaan merkitse tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista (tuomio C-513/99, Concordia Bus Finland, EU:C:2002:495, 85 kohta). Korkein hallinto-oikeus katsoo, että tarjouspyyntöä ei ole pidettävä syrjivänä siinäkään tapauksessa, että vain voittaneella tarjoajalla olisi tosiasiallisesti ollut mahdollisuus tarjota kysymyksessä olevat lisäominaisuudet.*

Samaa asiaa koskevassa markkinaoikeuden päätöksessä, jonka KHO pysytti voimassa, todettiin mm. seuraavaa: ”Teknistä vaatimusta ei voida lähtökohtaisesti pitää syrjivänä, vaikka alalla olisi vain yksi tai muutama vaaditunlaisen tuotteen tarjoaja. Hankintayksikön ei hankintaa koskevien oikeusohjeiden perusteella tarvitse sopeuttaa tarjouspyynnön ehtoja olemassa olevaan tarjontaan, jos hankkeessa perustellusti pyritään hankintayksikön tarpeita palvelemaan lopputulokseen.”

Se, että vain yksi yritys on jättänyt tarjouksen, ei merkitse syrjintää eikä osoita suosimista.

### **3.6 Hankinnan keskeyttämättä jättäminen**

Outshine kritisoi hankintayksikköä siitä, ettei tarjouskilpailua keskeytetty tilanteessa, jossa saatiin vain yksi tarjous. Kritiikki ei perustu hankintalakiin eikä hankintalaki velvoita hankintayksikköä hylkäämään saamaansa ainoaa tarjousta. Päinvastoin hankintalaki mahdollistaisi jopa sopimuksen tekemisen ilman odotusaikaa tilanteessa, jossa sopimus tehdään ainoan hyväksyttävän tarjouksen tehneen tarjoajan kanssa eikä tarjouskilpailussa ole jäljellä muita tarjoajia tai ehdokkaita, joiden asemaan sopimuskumppanin valinta vaikuttaa (hankintalain 130 §).

JCDecaux pitää harhaanjohtavana Outshinen esittämää väitettä poikkeuksellisen alhaisesta tarjoajien määrästä. Outshinen viittaamat määrät tarjoajia (5-6) koskevat aivan toisen tyyppisiä kilpailutuksia. Tarjouskilpailuissa, joissa hankinnan kohteena ovat olleet ulkomainospaikat ilman pysäkkikatoksia, on tosiaan ollut useampia tarjoajia. Tämän kilpailutuksen kanssa vertailukelpoisissa tarjouskilpailuissa, joissa yritysten on täytynyt tarjota nimenomaisesti pysäkkikatoksia, tarjoajia on ollut pienempi määrä. Tarjoajien rajallinen määrä on ymmärrettävä, koska pysäkkikatoksia tarjoavia ulkomainosyrityksiä on ylipäänsä rajallinen määrä. Tässä esimerkkejä pysäkkikatokskilpailutuksista:

- Turun kaupunki, pysäkkikatokset 2017 – yksi tarjoaja
- Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos 2016 – kaksi tarjoajaa
- Tampereen Raitiotie Oy, pysäkkikatokset 2019 – kaksi tarjoajaa
- Espoon kaupunki, pysäkkikatokset 2020 – kaksi tarjoajaa
- Oulun kaupunki, pysäkkikatokset 8/2024 – ei yhtään tarjoajaa

- Oulun kaupunki pysäkkikatokset, päivitetty tarjouspyyntö 9/2024 – kolme tarjoajaa, voittaja Outshine Oy

Oikeudellisessa arvioissa on joka tapauksessa selvää, että hankintayksiköllä on oikeus määritellä hankinnan kohde tarpeidensa mukaisesti ja oikeus valita saamansa ainoa tarjous.

#### **4 Yhteenveto**

Hankintamenettely on ollut hankintalain mukainen ja hankintaa koskeva hankintaoikaisuvaatimus on jätettävä tutkimatta tai toissijaisesti hylättävä.

Huomautamme samassa yhteydessä hankintaoikaisuvaatimuksen tekijälle, että jos asian käsittely jatkuu valituksen johdosta markkinaoikeudessa, JCDecaux vaatii valittajaa korvaamaan perusteettoman ja ilman asianosaisasemaa tehdyn valituksen aiheuttamat oikeudenkäyntikulut.

#### **5 Liikesalaisuudet**

Tämä lausunto ei sisällä JCDecaux Finland Oy:n liikesalaisuuksia.

#### **6 Päiväys ja allekirjoitukset**

Helsingissä 9. päivänä tammikuuta 2025

JCDECAUX FINLAND OY

**Laati**

Anna Kuusniemi-Laine  
asianajaja, Espoo