

HELSINGIN SEUDUN LIIKENNE -KUNTAYHTYMÄLLE
HANKINTAOIKAISUVAATIMUS JULKISTA HANKINTAA KOSKEVASSA ASIASSA
DNRO 232/02.08.02/2020 HSL:N MAKSUPALVELUT (PSP)

XMDS Holding B.V. / Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

SISÄLLYSLUETTELO

1	TIEDOKSISAANTI JA LIIKESALAISUUDET	2
2	VAATIMUKSET	2
3	TAUSTAA	2
4	VAATIMUSTEN PERUSTEET	2
4.1	Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hylätessään muutoksenhakijan tarjouksen <i>suosimaansa</i> hinnoittelumalliin perustuen	2
4.2	Tarjouspyyntö ei ole mahdollistanut yhteismitallisten tarjousten antamista	4
4.3	Hankintayksikön <i>suosima</i> hinnoittelumalli ei mahdollista kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaa	5
4.4	Hankintayksikkö on asettanut laatuun liittyviä vertailuperusteita hankintasäännösten vastaisesti	7
5	LOPUKSI	8

HELSINGIN SEUDUN LIIKENNE -KUNTAYHTYMÄLLE

HANKINTAOIKAISUVAATIMUS JULKISTA HANKINTAA KOSKEVASSA ASIASSA

Hankintaoikaisuvaatimuksen tekijä

XMDS Holding B.V. ("XMDS" tai "muutoksenhakija")
Kotipaikka: Alankomaat

Hankintaoikaisuvaatimuksen tekijän asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja, varatuomari Aarne Puisto
OTM Dorota Osinska
Dittmar & Indrenius Asianajotoimisto Oy
Pohjoisesplanadi 25 A
00100 Helsinki
Puhelin: +358 500 599 711 (Puisto), +358 404 153 792 (Osinska)
Sähköposti: aarne.puisto@dittmar.fi, dorota.osinska@dittmar.fi

Hankintayksikkö

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä ("HSL" tai "hankintayksikkö")
Y-tunnus: 2274586-3
Opastinsilta 6 A
00520 Helsinki
Sähköposti: hsl@hsl.fi

Voittanut tarjoaja

Verifone Finland Oy ("Verifone")
Y-tunnus: 0943819-9

1 TIEDOKSISAANTI JA LIIKESALAISUUDET

1. Tämän muutoksenhaun kohteena oleva Helsingin Seudun Liikenne -kuntayhtymän hankintapäätös valitusosoituksineen (Liite 1) on annettu tiedoksi sähköpostilla 7.10.2025 (Liite 2). Määräaika hankintoaikaisuvaatimuksen tekemiselle päättyy siten 21.10.2025. Tämä valitus on jätetty määräajan puitteissa.
2. Muutoksenhakija on lisäksi tehnyt tällä päivämäärällä 21.10.2025 valituksen markkinaoikeudelle.
3. Tämä on julkinen versio hankintoaikaisuvaatimuksesta, josta on poistettu XMDS:n liikesalaisuudet seuraavin merkinnöin [POISTETTU LIIKESALAISUUTENA]. Asiaan liittyvät muutoksenhakijan tarjousasiakirjat voivat myös sisältää liikesalaisuuksia merkintöjensä mukaisesti. Kyseiset tiedot ovat kuitenkin asianosaisjulkisia hankintayksikköön nähden.

2 VAATIMUKSET

4. XMDS Holding B.V. vaatii kunnioittavasti, että hankintayksikkö:
 - 1 ensisijaisesti oikaisee mainittua hankintapäätöstä siten, että se hyväksyy XMDS:n tarjouksen tarjousvertailuun ja tekee uuden tarjousvertailun sekä uuden hankintapäätöksen; tai
 - 2 toissijaisesti, mikäli virheellisen menettelyn korjaaminen ei ole mahdollista ilman uutta tarjouskilpailua, keskeyttää hankinnan ja järjestää uuden tarjouskilpailun.

3 TAUSTAA

5. Hankintayksikkö on ilmoittanut 26.6.2025 julkaistulla EU-hankintailmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta maksupalvelutarjoajan (PSP) ja tilityspalveluiden hankinnasta kahden vuoden määräaikaiselle sopimuskaudelle, minkä jälkeen sopimus jatkuu toistaiseksi voimassa olevana.
6. Hankintayksikkö on 7.10.2025 tekemällään hankintapäätöksellä valinnut Verifonen tarjouksen ja hylännyt muutoksenhakijan tarjouksen tarjouspyynnön vastaisena. Perustelut muutoksenhakijan tarjouksen hylkäämiselle on esitetty erillisellä asiakirjalla.
7. Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on hankintapäätöksen mukaan ollut 12.000.000 euroa.

4 VAATIMUSTEN PERUSTEET

4.1 Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hylätessään muutoksenhakijan tarjouksen *suosimaansa* hinnoittelumalliin perustuen

8. Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, ”**erityisalojen hankintalaki**”) 3 §:n mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.
9. Erityisalojen hankintalain 71 §:n mukaan tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Kyseinen lainkohdan osalta on esitöissä todettu, että se vastaa sisällöltään hankintalain 67 §:ää.¹ Tämän lainkohdan osalta on sen esitöissä puolestaan todettu, että tarjouspyynnön tarkoituksena on hankinnan kohteen ja sen toteuttamiseen liittyvien seikkojen kuvaaminen siten,

¹ HE 108/2016 vp s. 270.

että sen perusteella saadaan lopullisia, yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia, joiden perusteella tarjouksia voidaan tasapuolisesti verrata.²

10. Erityisalojen hankintalain 72 §:n mukaan tarjouspyynnössä on oltava muun ohella muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjousten tekemisessä.
11. Hankintayksikkö on vastannut tarjouskilpailun aikana sille tarjouskilpailussa sovellettavasta hinnoittelumallista esitettyyn lisätietokysymykseen nro 8 seuraavasti:

“Preferred pricing model for acquiring is the ‘total merchant service charge’, in other words it is expected that tenderer fills in the total price that it will charge from the merchant. The tenderer is not expected to list all interchange and scheme fee and acquirer margins. Interchanges fees for most used card types are publicly available. Most economically advantageous tender shall be selected, so it is expected that it will lead to competitive transaction pricing / total merchant service charge.” (korostus tässä)

12. Hankintayksikkö on tarjouskilpailun aikana pyytänyt muutoksenhakijaa täsmentämään tarjousta. Täsmennyspyynnössä on pyydetty täsmennystä muun ohella seuraavasta asiasta:

“[POISTETTU LIIKESALAISUUTENA]”

13. Muutoksenhakija on täsmennyspyyntöön vastatessaan todennut seuraavaa:

“[POISTETTU LIIKESALAISUUTENA]”

14. Hankintayksikkö on perustellut muutoksenhakijan tarjouksen hylkäämistä muun ohella seuraavasti:

” [...] [POISTETTU LIIKESALAISUUTENA]”

15. HSL on hylännyt virheellisesti muutoksenhakijan tarjouksen sillä perusteella, että XMDS:n tarjoama hinnoittelumalli ei vastannut hankintayksikön ”suosimaa” (eng. *preferred*) hinnoittelumallia. Edeltä ilmenevällä tavalla tarjouspyyntöasiakirjoissa ei kuitenkaan ollut asetettu ehdotonta vaatimusta tietyistä hinnoittelumallista, vaan hankintayksikkö vahvisti lisätietokysymykseen antamassaan vastauksessa ”total merchant service charge” -hinnoittelumallin (”TMSC-malli”) olevan sen suosima hinnoittelumalli. XMDS:n tarjous perustui interchange-plus-plus -hinnoittelumalliin (”IC++ -malli”), joka on läpinäkyvä ja maksualalla tosiasialliseksi standardiksi vakiintunut malli, koska se on asetettu lähtökohdaksi asetuksessa 2015/751 korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista siirtohinnoista³. Mainitun asetuksen 9 artiklassa on näet asetettu maksutapahtumien vastaanottajille (acquirer) yhdistelykielto.
16. Hankintayksikön lisätietokysymykseen antamassa vastauksessa käytetty ilmaisu ”preferred pricing model” tarkoittaa vapaasti käännettynä HSL:n ”suosimaa hinnoittelumallia”. Tämä ei siten ilmennä ehdotonta vaatimusta. Sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella voidaan ymmärtää, että tarjouskilpailussa muutkin hinnoittelumallit ovat olleet hyväksyttäviä. Mikäli hankintayksikkö olisi halunnut asettaa ehdottoman vaatimuksen tietyistä hinnoittelumallista, sen olisi tullut käyttää vastauksessaan termin ”preferred” sijaan esimerkiksi ilmaisuja kuten ”required”, ”mandatory” tai ”shall”, jotka viittaavat ehdottomaan tai pakolliseen vaatimukseen. Tämän perusteella hankintayksikön ei voida katsoa asettaneen ehdotonta vaatimusta TMSC-mallista.
17. Muutoksenhakija haluaa kiinnittää HSL:n huomion siihen, että tarjouspyyntöaineiston muissa kohdissa on käytetty ilmaisuja ”mandatory” ja ”must include”, jotka ilmentävät, että ne on

² HE 108/2016 vp s. 164.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/751, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2015, korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista siirtohinnoista EUVL L 123, 19.5.2015, s. 1–15.

tarkoitettu ehdottomiksi vaatimuksiksi. Näin ollen hankintayksikön vastauksessaan käyttämän ilmaisun "preferred" on tulkittava osoittavan sen olleen luonteeltaan vain suositus. Käsillä olevassa asiassa ristiriita hankintayksikön lisätietokysymyksen vastauksen sanamuodon ja vasta hankintapäätöksen yhteydessä ehdottomaksi osoittautuneen vaatimuksen välillä on merkittävä, eikä tätä ilmaisua voida siksi tulkita jälkikäteen pakolliseksi vaatimukseksi.

18. Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella tarjoajalla on oikeus luottaa tarjouspyynnön sanamuotoon. Markkinaoikeus on ratkaisukäytännössään todennut, että tarjouspyyntö sitoo hankintayksikköä, jonka vastuulla on laatia se niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Vastuu mahdollisista tarjouspyynnön epäselvyyksistä ja tulkinnanvaraisuuksista on lähtökohtaisesti hankintayksiköllä.⁴
19. Edellä todetusta seuraa, että HSL ei voi vedota omaan epäselvään tarjouspyyntöönsä tarjoajan vahingoksi. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hankintayksikön tulee noudattaa itse asettamiaan vaatimuksia⁵, jotka ovat nyt käsillä olevassa asiassa täsmentyneet lopulliseen muotoonsa hankintayksikön tarjouskilpailun aikana saamiin lisätietokysymyksiin antamien vastausten myötä.
20. Muutoksenhakija haluaa kiinnittää HSL:n huomion edellä siteerattuun siitä, että välityspalkkiot ovat julkisesti saatavilla ja siten hankintayksikön tiedossa. Kun hankintayksikkö on ollut tietoinen sen nykyisellään maksamista välityspalkkioista⁶, HSL:llä on ollut käytettävissään kaikki tarvittavat tiedot XMDS:n kokonaishinnan ([POISTETTU LIIKESALAISUUTENA]) + julkisesti saatavilla olevat interchange- ja scheme-maksu) laskemiseksi ja tarjousvertailun suorittamiseksi. Näin ollen hankintayksikön olisi tullut käyttää näitä tietoja sen sijaan, että se hylkäsi XMDS:n tarjouksen.⁷
21. Muutoksenhakijan tarjouksen hylkäämistä tarjouspyynnön vastaisena on pidettävä myös erityisalojen hankintalain 3 §:n mukaisen suhteellisuusperiaatteen vastaisena. XMDS haluaa kiinnittää HSL:n huomion tältä osin siihen, että kyse oli optiona tarjottavan ratkaisun hinnoittelusta. Koska tarjoajien ei ollut pakollista tarjota kaikkia optioina pyydettyjä ratkaisuja, oikeasuhtaisempi seuraus HSL:n suosimasta hinnoittelumallista poikkeamisesta olisi ollut tarjouksen hylkäämisen sijaan se, että XMDS ei olisi saanut tältä osin laatupesteitä.
22. Edellä esitetyn perusteella hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hylätessään muutoksenhakijan tarjouksen suosimaansa hinnoittelumalliin perustuen.

4.2 Tarjouspyyntö ei ole mahdollistanut yhteismitallisten tarjousten antamista

23. Mikäli HSL päätyisi katsomaan, että muutoksenhakijan tarjoamaa IC++ -mallia ei voida pitää tarjouspyynnön mukaisena ja että HSL on voinut hylätä tarjouksen sen sijaan, että se olisi ainoastaan jättänyt antamatta XMDS:lle laatupesteitä tältä osin, tarjouspyynnön on katsottava olleen hankintasäännösten vastainen, sillä se ei ole mahdollistanut yhteismitallisten tarjousten antamista.
24. Hankintayksikkö on sinänsä myöntänyt tämän seikan perustellessaan XMDS:n tarjouksen hylkäämistä sillä, että tarjouksessa esitetyt hintatiedot ja lisäselvitykset eivät olleet tarjouspyynnön mukaisia, minkä vuoksi tarjoukset eivät olleet keskenään vertailukelpoisia. Tämä kuitenkin johtui yksinomaan tarjouspyynnön epäselvästä sanamuodosta.

⁴ Ks. esim. MAO 594/2023 ja MAO 365/19.

⁵ Ks. esim. C 336/12 *Manova*, EU:C:2013:647, 40 kohta ja siinä viitattu C-496/99 *P komissio v. CAS Succhi di Frutta*, EU:C:2004:236, 115 kohta.

⁶ Lisäksi hankintayksikön suosima hinnoittelumalli tunnistaa yksityiskohtaisesti eri korttikategoriat, mikä osoittaa, että hankintayksiköllä on asiantuntemus ja tiedot laskea kokonaishinta IC++ -mallin perusteella.

⁷ Ks. esim. MAO 410/18. Markkinaoikeus katsoi hankintayksikön toimineen suhteellisuusperiaatteen ja tarjoajien tasapuolisen kohtelun periaatteen vastaisesti suljettuaan valittajan tarjouksen tarjouskilpailusta. Tarjouspyynnön sanamuoto oli ollut tulkinnanvarainen hinnoittelun osalta, ja erityisesti ilmaisun "tai" käyttö oli aiheuttanut epäselvyyttä. Markkinaoikeus totesi, että valittajan tarjouksesta olivat kuitenkin selvästi ilmenneet vaaditut hintatiedot, vaikkakin eri tavalla esitettyinä kuin tarjouspyynnössä oli edellytetty.

25. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tarjouspyynnön epäselvyys estää yhteismitallisten tarjousten antamisen. Kuten edellä on jo esitetty, vastuu tästä on hankintayksiköllä. Markkinaoikeus katsoi esimerkiksi ratkaisussaan MAO 238/2023, että tarjouspyyntö ei ollut riittävän selkeä ja yksiselitteinen tuottovaatimusprosenttia koskevien tietojen ilmoittamisen osalta. Tarjouspyynnön epäselvyys oli johtanut siihen, että tarjoajat olivat ilmoittaneet tuottovaatimusprosenttia koskevat tiedot eri tavoin, minkä vuoksi tarjoukset eivät olleet olleet keskenään vertailukelpoisia.
26. On selvää, että HSL:n menettely on asettanut tarjoajat eriarvoiseen asemaan. Niiden tarjoajien, jotka tulkitsivat ilmaisun "preferred" suositukseksi ja tarjosivat vaihtoehtoisia malleja, tarjoukset tulivat hylätyksi, kun taas TMSC-mallin tarjonneet tarjoajat hyväksyttiin tarjousvertailuun. Tarjousten hylkääminen perustui siten yksinomaan siihen, miten kukin tarjoaja on tulkinnut tulkinnanvaraisen ja epäselvän ilmaisun "preferred". Tasapuolisen kohtelun periaate edellyttää, että kaikki tarjoajat saavat samat tiedot ja että heitä arvioidaan samoilla, ennalta ilmoitetuilla kriteereillä. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on edelleen katsottu tarjouspyyntöasiakirjojen sisäisten ristiriitaisuuksien merkitsevän tarjouspyynnön epäselvyyttä ja siten hankintasäännösten vastaisuutta.⁸
27. Markkinaoikeus katsoi myös ratkaisussaan MAO 294/2024 asian epäselvyyttä osoittaneen osaltaan se, että valittaja ja kuultava olivat molemmat pitäneet tarjouspyyntöä selvänä, mutta esittäneet sen sisällöstä perustellut vastakkaiset tulkinnat. Asiassa keskeistä oli se, että hankintayksikön tarkoittama tulkinta oli selvinnyt vasta hankintapäätöksen yhteydessä. Vastaavasti nyt käsillä olevassa on ilmennyt vasta hankintapäätöksen yhteydessä, että HSL:n suosima hinnoittelumalli onkin ollut tosiasiasa ehdoton hinnoittelumalli.
28. Muutoksenhakija haluaa lopuksi kiinnittää HSL:n huomion edellä viitatus oikeuskäytännön lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden nollahinnoittelun tulkinnanvaraisuutta koskeneeseen ennakkopäätökseen KHO 2016:97, josta ilmenevän oikeusohjeen XMDS katsoo tukevan omaa kantaansa tässä asiassa.
29. Edellä esitetyn perusteella tarjouspyyntö ei ole mahdollistanut yhteismitallisten tarjousten antamista.
- 4.3 Hankintayksikön suosima hinnoittelumalli ei mahdollista kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaa**
30. Erityisalojen hankintalain 91 §:n mukaan tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Jos hankintayksikkö käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.
31. Muutoksenhakijan tarjoama IC++ -malli on läpinäkyvyydeltään objektiivisesti parempi verrattuna TMSC-malliin, sillä se erittelee selkeästi palveluntarjoajan todellisen marginaalin (acquirer markup) ja kolmansien osapuolten määräämät välttämättömät palkkiot (interchange- ja scheme -maksut). Tämä läpinäkyvyys mahdollistaa todellisen vertailun tarjoajien palvelumaksuista ja on todennäköisesti myös taloudellisesti edullisempi hankintayksikölle, sillä se estää ylimääräisten katteiden piilottamisen kokonaishintaan. Muutoksenhakijan tarjoama IC++ -malli, jossa sen ilmoittama [POISTETTU LIIKESALAISUUTENA] edustaa acquirer-katetta ja interchange- sekä scheme-maksut vaihtelevat transaktiokohtaisesti, on kansainvälisesti tunnustettu tapa ja maksualalla tosiasialliseksi standardiksi vakiintunut malli, koska se on asetettu lähtökohdaksi kotipalveluiden hinnoittelulle asetuksessa 2015/751. Malli on vakiintunut standardiksi erityisesti julkisissa hankinnoissa, joissa alhaiset hinnat ja korkea läpinäkyvyys ovat tärkeitä näkökohtia.

⁸ Ks. esim. MAO 207/2024, MAO 545/2023 ja MAO 303/19.

32. HSL:n suosima TMSC-malli sen sijaan yhdistää kaikki kustannukset yhteen prosenttilukuun, mikä hämärtää todellisen kustannusrakenteen ja siirtää käyttöoikeussopimusluonteisesti riskin hankintayksiköltä toimittajille. Tämän seurauksena TMSC-malli käytännössä kannustaa tai jopa pakottaakin tarjoajia sisällyttämään tarjouksiinsa ylimääraistä marginaalia ja riskipuskuria kattamaan mahdollisia vaihteluita interchange- ja scheme-maksuissa, jotka ovat tarjoajien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. TMSC-mallin käyttäminen siten lisää HSL:n hankinnasta maksettavaksi tulevia kustannuksia.
33. Vaikka edellä siteeratusi hankintayksikkö onkin lisätietokysymykseen antamassaan vastauksessa todennut interchange-palkkioiden olevan julkisesti saatavilla, pelkkä kokonaishinta ei mahdollista todellista vertailua eri tarjoajien välillä, sillä kokonaishinnasta ei ole erotettavissa, mikä osuus muodostuu toimittajan marginaalista ja mikä osuus välttämättömistä, kolmansien osapuolten määräämistä palkkioista. Kun tarjoajat ilmoittavat ainoastaan yhden kokonaishinnan, hankintayksikön on käytännössä mahdotonta arvioida, mikä osuus hinnasta muodostuu todellisista, välitettävistä maksuista ja mikä osuus tarjoajan omasta katteesta. Sen sijaan IC++ -mallissa acquirer-katteet ovat suoraan vertailukelpoisia, ja todelliset interchange- ja scheme-maksut ovat kaikille tarjoajille samat, koska ne määräytyvät korttijärjestelmien toimesta.
34. Hankintapäätöksessä on todettu muun ohella seuraavaa:
- ”Palveluiden kustannuksista valtaosa muodostuu ns. kauppiaasprovisioista, jotka maksetaan jokaisesta vastaanotetusta maksutapahtumasta ja sen vuoksi HSL:n lipunmyynnissä mahdollisesti tapahtuvat volyymimuutokset, asiakkaiden siirtyminen eri myyntikanavien välillä ja asiakkaiden käyttämät maksutavat vaikuttavat palveluiden kokonaiskustannukseen.”*
35. Koska kustannukset vaihtelevat volyymin ja maksutapojen mukaan, kiinteä TMSC-malli ei voi kuvata todellisia kustannuksia eikä mahdollista todellisen kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointia. Hankintayksikkö ei näin ollen suosimallaan hinnoitteluperusteella kykene varmistamaan, että valittu tarjous on erityisalojen hankintalain 91 §:n edellyttämällä tavalla kokonaistaloudellisesti edullisin.
36. Päinvastoin hankintayksikön esittämää odotusta *”it is expected that it will lead to competitive transaction pricing / total merchant service charge”*, HSL:n suosima TMSC-malli pikemminkin tosiasiallisesti johtaa hankintayksikön omien etujen vastaiseen lopputulokseen, sillä IC++ -malli olisi todennäköisesti tuottanut taloudellisesti edullisemmän kokonaisratkaisun kuten XMDS on tarjoustä tämentäessään hankintayksikölle todennut. Erityisalojen hankintalain 91 §:n mukaisesti hankintayksikön velvollisuutena on varmistaa kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta, ei asettaa muodollisia vaatimuksia tietystä hinnoittelumallista, joka saattaa estää edullisempien vaihtoehtojen tunnistamisen. Kun hankintayksikkö rajoittaa tarjouskilpailua suosimalla tiettyä hinnoittelumallia, joka ei mahdollista todellisten kustannusten läpinäkyvää vertailua, se toimii myös vastoin erityisalojen hankintalain 2 §:n vaatimusta tehostaa julkisten varojen käyttöä.
37. Edellä esitetyn perusteella hankintayksikön suosima hinnoittelumalli ei mahdollista kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaa. Hinnoittelumalli on myös ristiriidassa

asetuksen 2015/751 ja erityisesti sen 9 artiklan mukaisen yhdistelykiellon⁹ sekä 12 artiklan¹⁰ kanssa, ja on näin ollen niin ikään erityisalojen hankintalain 3 §:n periaatteiden vastainen.

4.4 Hankintayksikkö on asettanut laatuun liittyviä vertailuperusteita hankintasäännösten vastaisesti

38. Tarjouspyynnön mukaan hankintayksikkö on asettanut kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteeksi parhaan hinta-laatusuhteen painotuksin 50 % hinta ja 50 % laatu, joista kummankin osalta on ollut mahdollista saada enintään 710 pistettä.
39. Erityisalojen hankintalain 91.2 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Laatuun liittyviä perusteita voivat olla tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, esteettömyys, kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki, huolto ja toimituspäivä tai toimitus- tai toteutusaika sekä muut toimitusehdot. Hankintayksikkö voi ottaa huomioon myös hankintasopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön pätevyyden ja kokemuksen sekä henkilöstön organisoinnin, jos osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vaikutus hankintasopimuksen toteuttamisessa.
40. Vaikka edellä todetusti laadun vertailuperusteiden tulee mitata laadullisia ominaisuuksia, riidanalaisessa hankintamenettelyssä 360 eli yli puolet laatupisteistä on tullut kuitenkin sen perusteella, millä hinnalla tarjoajat ovat tarjonneet hankintayksikön optiona pyytämiä ratkaisuja. Tästä seuraa, että laadullisilla vertailuperusteilla onkin mitattu laadun sijasta pääosin hintaa ja todellisuudessa parhaan hinta-laatusuhteen painotukset ovat olleet 50–50 sijaan pikemminkin 75 % hinta ja 25 % laatu.
41. Oikeuskäytännössä on suhtauduttu kriittisesti hinnan ja laadun vertailuperusteiden sekoittumiseen siten, että hintavertailussa huomioon otetut seikat ovatkin käytännössä otettu huomioon myös laadun vertailuperusteena ja hinnan suhteellinen merkitys kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa ei ole vastannut hinnalle ilmoitettua painoarvoa.¹¹ XMDS:n kannalta erityisen kohtuutonta asiasta tekeekin se, että HSL on hylännyt sen tarjouksen sellaiseen laatuun liittyvän vertailuperusteen vastaisena, jollaisen asettaminen on ollut hankintasäännösten vastaista.
42. Edellä esitetyn perusteella hankintayksikkö on asettanut laatuun liittyviä vertailuperusteita hankintasäännösten vastaisesti.

⁹ XMDS haluaa kiinnittää HSL:n huomion 9(2) artiklan osalta siihen, että sen mukaan maksunsaajan on ”myöhemmin” mahdollista pyytää kirjallisesti jotakin muuta eli vasta sen jälkeen, kun maksutapahtumien vastaanottaja (acquirer) on sisällyttänyt sopimukseen oletusarvoisesti vaadittavat tiedot. HSL:n vaatimus TMSC-mallista tarjouspyynnössä – siis ennen kuin mikään sopimus on tehty tai maksutapahtumien vastaanottaja on voinut tarjota eriteltyjä maksuja – ei täytä ”myöhemmin”-vaatimusta. Kyseessä ei ole ”myöhempi” pyyntö, vaan etukäteisvaatimus, joka estää asetuksen mukaisen oletusjärjestyksen toteutumisen. TMSC-malli yhdistää kaikki komponentit yhteen hintaan, mikä vähentää läpinäkyvyyttä ja nostaa HSL:n (kauppiaana) maksettavaksi tulevaa hintaa. HSL:n vaatimus TMSC-mallista on siten ristiriidassa asetuksen läpinäkyvyydestä tavoitteen kanssa ja vastaavasti erityisalojen hankintalain 3 §:n avoimuusperiaatteen kanssa.

¹⁰ HSL:n TMSC-mallin vaatimus käytännössä estää maksutapahtumien vastaanottaja täyttämästä artikla 12:n mukaisia velvoitteitaan, koska TMSC-malli ei lähtökohtaisesti erittele palvelumaksua ja siirtomaksua erikseen. Tätä ei voida pitää erityisalojen hankintalain 3 §:n suhteellisuusperiaatteen mukaisena hinnoittelumallina.

¹¹ Ks. esim. MAO 455/09 ja MAO 291/12 . Ks. myös MAO 535/09. Tapauksessa hankintayksikkö oli sisällyttänyt laatupisteisiin (60 %) tuntihintoja ja muita yksikköhintoja. Vrt. KHO 2014:55. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että hinnan ja laadun vertailuperusteet eivät ole sekoittuneet tavalla, joka ei olisi mahdollistanut kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittämistä. Ks. myös analogisesti HE 108/2016 vp s. 202. Myöskään samoja tekijöitä ei saa käyttää sekä tarjoajan soveltuvuusvaatimuksena että hinta-laatusuhteen vertailuperusteena.

5 LOPUKSI

43. HSL:n tulee oikaista hankintapäätöstään siten, että se hyväksyy XMDS:n tarjouksen tarjousvertailuun ja tekee uuden tarjousvertailun sekä uuden hankintapäätöksen tai, jos menettelyä ei muutoin voida korjata, keskeyttää hankinta ja aloittaa kokonaan uusi hankintamenettely seuraavin perustein:

- (i) hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hylätessään muutoksenhakijan tarjouksen *suosimaansa* hinnoittelumalliin perustuen;
- (ii) tarjouspyyntö ei ole mahdollistanut yhteismitallisten tarjousten antamista;
- (iii) hankintayksikön *suosima* hinnoittelumalli ei mahdollista kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaa; ja
- (iv) hankintayksikkö on asettanut laatuun liittyviä vertailuperusteita hankintasäännösten vastaisesti.

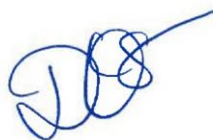
Helsingissä, 21.10.2025

XMDS HOLDING B.V.

Laatijat



Aarne Puisto
Asianajaja, varatuomari
Vantaa



Dorota Osinska
OTM
Espoo

LIITTEET

- 1 Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän päätös 7.10.2025 valitusosoituksineen
- 2 Hankintapäätöksen tiedoksianto 7.10.2025