

10.10.2025

Dnro 209/03.04.04.00.04/2025

Valittaja Trimble Finland Oy**Vastapuoli** Porin kaupunki**Kuultava** Tiera Oy**Asia** Hankinta-asia**Päätös, josta valitetaan**

Porin kaupungin kaupunginhallituksen päätös 14.4.2025 § 163

Asian tausta

Kuntien Tiera Oy (nyk. Tiera Oy) on ilmoittanut 18.11.2020 julkaistulla EU-hankintailmoituksella tarjousperusteisella neuvottelumenettelyllä toteutettavasta maankäytön suunnittelun ja toiminnanohjauksen järjestelmäkokonaisuuden hankinnasta omistaja-asiakkaidensa käyttöön.

Porin kaupungin (jäljempänä myös hankintayksikkö) kaupunginhallitus on hankintailmoitusta julkaisematta tehnyt 14.4.2025 päätöksen § 163 hankkia Tiera Oy:ltä rakennetun ympäristön ja maankäytön tietojärjestelmän Tiera City -kokonaisuutena viiden vuoden ajalle ja sen jälkeen toistaiseksi.

Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on hankintayksikön ilmoituksen mukaan ollut noin kaksi miljoonaa euroa.

Hankintasopimusta ei hankintayksikön ilmoituksen mukaan ole allekirjoitettu.

Asian käsittely markkinaoikeudessa

Valitus

Vaatimukset

Trimble Finland Oy on vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa valituksenalaisen päätöksen, kieltää hankintayksikköä jatkamasta virheellistä hankintamenettelyä ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä. Lisäksi valittaja on vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikön korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 11.927,25 eurolla markkinaoikeuden oikeudenkäyntimaksua vastaavalla määrällä lisättynä viivästyskorkoineen.

Perustelut

Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se on tehnyt Tiera City -järjestelmää koskevan EU-palveluhankinnan Tiera Oy:ltä suora hankintana ilman hankintasäännöksissä säädettyä perustetta. Hankintayksikön ja Tiera Oy:n välillä ei ole hankintasäännöksissä edellytettyä sidosyhteisösuhdetta, koska hankintayksikkö ei käytä määräysvaltaa Tiera Oy:ssä yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa.

Tiera Oy:n ylin päätöksentekaelin on yhtiökokous, jossa osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaa strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tiera Oy:llä on 400 osakkeenomistajaa, jotka ovat pääosin kuntatoimijoita ja hyvinvointialueita. Hankintayksikkö omistaa yhtiön osakkeista vain noin 0,27 prosenttia, joka vastaa samansuuruista äänivaltaa yhtiökokouksessa. Yhtiössä ei ole myöskään sellaisia päätöksentekorakenteita, joilla voitaisiin katsoa turvattavan hankintayksikölle tai muille pienomistajille niiden omistussuosia vastaavia laajempia vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon.

Hankintayksiköllä ei ole osakeomistukseensa perustuvan äänimääränsä perusteella todellista mahdollisuutta vaikuttaa Tiera Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, kuten yhtiön hallituksen valitsemiseen, strategian vahvistamiseen tai yhtiön toiminnan muutoksiin. Kysymys ei ole myöskään sellaisista unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetuista olosuhteista, joissa hankintayksikön hyvin pienen omistussuosien voitaisiin katsoa tuottavan määräysvallan yhtiössä. Tiera Oy:lle ei ole säädetty velvollisuutta toteuttaa viranomaisten sille antamia toimeksiantoja, eikä Tiera Oy:n itsenäistä päätösvaltaa ole myöskään muutoin rajoitettu.

Hankintayksikön Tiera Oy:n hallitukseen edustajakseen valtuuttama henkilö edustaa hallituksessa myös useampia muita tahoja. Hankintayksikön edustus hallituksessa on siten muodollinen ja toteutettu hankintasäännösten kiertämiseksi. Hankintayksiköllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta ohjata valtuuttamansa henkilön toimintaa hallituksessa vaikutuksellisella tavalla, eikä henkilö pysty toimimaan hankintayksikön etujen mukaisesti etenkin silloin, jos sen edustamien tahojen mielipiteet eroavat tai niiden intressit ovat

vastakkaiset. Hankintayksiköllä ei ole tosiasiallista omaa edustusta hallituksessa niin, että se voisi vaikuttaa hallituksen toimintaan tai hallituksen käyttämän määräysvallan sisältöön. Tiera Oy:n lukuisilla osakkeenomistajilla voi olla keskenään erilaisia intressejä, jolloin kaikkien osakkeenomistajien etujen huomioiminen päätöksenteossa on käytännössä mahdotonta.

Hankintayksikkö on edustettuna Tiera Oy:n viidessä eri ohjausryhmässä. Tiera Oy:n yhtiöjärjestys ei sisällä määräyksiä, joilla hallituksen tai yhtiökokouksen päätöksenteon itsenäisyyttä olisi rajoitettu. Myöskään hallintosäännössä ei ole rajoitettu yhtiökokouksen päätöksenteon itsenäisyyttä. Suomen osakeyhtiölainsäädäntö ei mahdollista yhtiökokouksen tai hallituksen toimivaltaan kuuluvien asioiden siirtämistä muille osakeyhtiön toimielimille tai ohjausryhmille. Vaikka hallituksen tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon ohjausryhmien päätökset, eivät ne ole tosiasiallisesti sitovia. Tiera Oy:n lopulliset ja strategisesti tärkeät päätökset tehdään aina osakeyhtiölain mukaisesti toimivaltaisessa toimielimessä, eli joko yhtiökokouksessa tai hallituksessa. Ohjausryhmillä ei siten voida katsoa olevan todellista vaikutusvaltaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin. Hankintayksikön vaikutusmahdollisuudet ohjausryhmissä ovat rajalliset päätöksenteon tapahtuessa niissä hallintosäännön mukaan yksimielisesti tai enemmistöpäätöksinä. Ohjausryhmissä edustettuina olevilla osakkeenomistajilla on käytössään yksi ääni, ja ohjausryhmissä on edustettuna keskimäärin noin 20–30 yhtiön osakkeenomistajaa. Yhtiökokous päättää ohjausryhmien asettamisesta, tehtävistä ja niiden jäsenten valinnasta, joten hankintayksikön edustus oikeus on riippuvainen yhtiökokouksen päätöksestä. Hankintayksikkö ei voi vaikuttaa hallituksen tai ohjausryhmien jäsenten valintaan myöskään nimitystoimikunnan kautta, koska hankintayksiköllä ei ole siinä edustusta.

Vastine

Vaatimukset

Porin kaupunki on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan sen arvonalisäverottomat oikeudenkäyntikulut 2.280 eurolla.

Perustelut

Hankintayksikkö ei ole menetellyt hankintasäännösten vastaisesti. Tiera Oy on hankintayksikön sidosyksikkö. Hankintayksikkö käyttää Tiera Oy:öön määräysvaltaa hankintasäännöksissä ja oikeuskäytännössä edellytetyllä tavoin.

Omistajuus on vain osa sidosyksikkösuhteen arviointia ja määräysvaltakriteerin määrittymistä. Tiera Oy:n hallintosäännössä on useita osakeyhtiölaista poikkeavia määräyksiä, joilla osakkeenomistajien määräysvaltaa yhtiössä on lisätty. Hankintayksikkö käyttää Tiera Oy:ssä yhteistä määräysvaltaa yhtiön osakkaana yhtiökokouksen päättämällä ja hallintosääntöön kirjatulla tavalla hallituksen yhteisjäsenyyden ja eri ohjausryhmien jäsenyyksien kautta.

Kuultavan lausunto

Tiera Oy on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen.

Hankintayksikkö ei ole menetellyt hankintasäännösten vastaisesti. Hankintayksikön ja Tiera Oy:n välillä on sidosyksikkösuhde, eivätkä hankintasäännökset siten sovellu valituksenalaisen päätöksen mukaiseen hankintaan.

Hankintasäännöksissä ei ole sidosyksikön omistusosuuksiin liittyvää sääntelyä, eikä asiassa ole merkitystä sillä, voiko hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa Tiera Oy:öön yksin. Riittävää on se, että hankintayksikkö voi käyttää määräysvaltaa Tiera Oy:öön yhdessä muiden yhtiön omistajien kanssa.

Tiera Oy:n osakeomistusten jakautuminen on tasaista, eikä enemmistöosuus ole keskittynyt muutamalle suuromistajalle. Tiera Oy:llä ei ole yhtäkään sellaista osakkeenomistajaa, jonka omistusosuus ylittäisi 10 prosenttia. Myöskään hallituksen tai nimitystoimikunnan jäsenten nimittämisoikeutta ei ole rajattu suuromistajille. Hankintayksikön määräysvalta Tiera Oy:ssä perustuu ensisijaisesti yhtiökokouksen päättämiin ja Tiera Oy:n hallintosääntöön kirjattuihin hallituksen yhteisjäsenyyteen ja ohjausryhmäjäsenyyksiin. Mahdollisuutta hallitusjäsenyyteen ei ole rajoitettu esimerkiksi omistusosuuksien perusteella. Ylimääräinen yhtiökokous on hyväksynyt hallintosääntöön 12.12.2024 lisäyksen, jolla on taattu yhteisedustajat hallitukseen muun ohella asiakkuustoimialan perusteella. Päätöksen tarkoituksena on ollut luoda aidosti yhteisen liiketoimintaintressin omaavien osakasyhteisöjen määräysvaltakanava Tiera Oy:n strategiaan ja muihin tärkeisiin päätöksiin sen hallituksen kautta. Hallintosäännön muutuskirjauksen voimaantulo edellyttää kaikkien Tiera Oy:n osakkaiden hyväksynnän, ja työ on tältä osin vielä kesken. Hallintosääntöön kirjattu yhteisedustajuuksirakenne on joka tapauksessa otettu välittömästi käyttöön vapaaehtoisin valtuutuksiin perustuen.

Hankintayksikköä Tiera Oy:n hallituksessa edustava yhteisjäsen on pitänyt edustamiensa osakkeenomistajien kanssa järjestelmällisesti pöytäkirjattuja kokouksia, joissa on käsitelty Tiera Oy:n strategiaa ja tärkeitä päätöksiä. Kunkin kokouksen jälkeen valtuutettu on toiminut edustamiensa osakkaiden määräämällä tavalla kuultavan hallituksen päätöksenteossa ja kirjauttanut pöytäkirjaan edustamiensa tahojen näkemyksiä hallitukselle. Hankintayksikkö on siten tosiasiallisesti ja konkreettisesti käyttänyt hankintasäännöksissä tarkoitettua tavoin määräysvaltaa Tiera Oy:n strategiaan ja tärkeisiin päätöksiin.

Tiera Oy:llä on kuusi toimialakohtaista ohjausryhmää, jotka koostuvat erityisesti kyseisen toimialan palveluja hyödyntävien asiakasomistajien edustajista. Ohjausryhmä on koottu johtamisen ja talouden palvelujen, perus-ICT-palvelujen, teknisen toimen palvelujen (”Smart City -ohjausryhmä”), hyvinvointipalvelujen, opetuksen ja kasvatuksen palvelujen sekä digitaalisten ratkaisujen asiakasosakkaiden edustajista. Kussakin ohjausryhmässä on noin 20 jäsentä, ja kullakin ohjausryhmässä edustetulla osakkaalla on yksi ääni osakeomistusten suuruudesta riippumatta. Hankintayksiköllä on edustaja muissa kuin hyvinvointipalvelujen ohjausryhmässä. Ohjausryhmillä on aitoa

määräysvaltaa Tiera Oy:n strategiaan ja muihin tärkeisiin päätöksiin. Smart City -ohjausryhmä on aktiivisesti välittänyt yhtiön hallitukselle toimintaohjeistuksiaan. Hallituksen tulee yhtiön hallintosäännön mukaan noudattaa esimerkiksi kyseisen ohjausryhmän vuoden 2024 marraskuussa tekemää puolta hallituksen suunnittelempille määräysvallan tehostamistoimenpiteille ja toimintavelvoitetta pilvipalvelujen osalta.

Tiera Oy:n hallitus järjestää hallintosäännön mukaisesti vuosittain ohjausryhmien ja hallituksen yhteisen strategiapäivän, jossa käsitellään yhtiön toiminnan kannalta keskeisiä suunnitelmia tulevalle toiminnalle. Lisäksi hallitus ja operatiivinen johto hakevat osakkeenomistajilta kannanottoja yhtiön strategiaan ja tärkeisiin päätöksiin useiden epävirallisten yhteistyömuotojen, kuten omistajayhteistyöryhmän, avulla. Tiera Oy:n hallitus ja operatiivinen johto harjoittavat vastaavaa omistajayhteistyötä jatkuvasti eri muodoissa, mikä vahvistaa kaikkien osakkeenomistajien aitoa mahdollisuutta käyttää määräysvaltaa sidosyksikkönsä.

Vastaselitys

Valittaja on esittänyt muun ohella, että omistuksen suuruudella on oltava huomattavaa merkitystä arvioitaessa määräysvallan käyttöä osakeyhtiömuotoisessa sidosyksikössä. Tiera Oy:llä on 400 osakkeenomistajaa eli merkittävästi enemmän omistajia kuin kansallisessa oikeuskäytännössä esitetystä aiemmassa tilanteesta. Tiera Oy:n laaja osakkeenomistajajoukko koostuu hyvinvointialueista, kunnista sekä eri sektorien kuntayhtymistä ja osakeyhtiöistä, joiden edut poikkeavat varmasti toisistaan. Ratkaisevan määräysvallan muodostuminen edellyttäisi käytännössä sitä, että hankintayksikön tulisi koordinoita kantansa satojen muiden omistajien kanssa muodostaakseen 50 prosentin enemmistön, mikä on käytännössä mahdotonta toteuttaa johdonmukaisesti ja ennustettavasti.

On ilmeistä, että hankintayksikön yhteisedustaja Tiera Oy:n hallituksessa ei ilmennä sellaista määräysvaltaa, jota hankintayksikkö käyttää omiin toimipaikkoihinsa. Valtuutettu henkilö ei voi mitenkään ajaa samanaikaisesti kuuden eri kunnan etuja, jos ne ovat keskinäisessä ristiriidassa.

Yhteisedustajaksi valittu henkilö on kuulunut Lahden kaupungin johtoryhmään. Tiera Oy:n hallituksen kokoonpanoa on muutettu yhtiökokouksessa 29.4.2025, eikä kyseinen henkilö ole enää Tiera Oy:n hallituksen jäsen. Lahden kaupunki ei ole Tiera City -ohjelmistoratkaisun käyttäjä, vaan valittajan asiakas. Yhteisedustajalla ei siten todennäköisesti ole samanlaista intressiä esimerkiksi puoltaa Tiera City -järjestelmään kohdistuvia investointeja kuin hankintayksiköllä. Yhteisedustajan valtuutus on tehty 17.12.2024 ja esitys Tiera City -järjestelmän hankinnasta vain alle neljä kuukautta valtuutuksen jälkeen. Sidosyksikkösuhde on siten pyritty luomaan vasta hankintaa suunniteltaessa ja päätöksen lähestyessä. Hankintayksikkö on menettelyllään pyrkinyt kiertämään hankintasäännöksiä luoden keinotekoisien sidosyksikkösuhteen, jolla oikeutettaisiin organisaation sisäisesti jo päätetty hankinta. Jotta hankintayksikön ja sidosyksikön välinen määräysvaltasuhde toteutuu vaaditulla

tavalla, osallistumisen sidosyksikön päätöksentekoelementtiin tulee tapahtua juuri kyseistä hankintayksikköä edustavan henkilön kautta.

Tiera Oy:n hallintosäännössä on pyritty luomaan vaikutelma siitä, että Tiera Oy:n osakkeenomistajat pystyisivät käyttämään Tiera Oy:n päätöksiin ratkaisevaa vaikutusvaltaa. Valituksen kohteena olevassa päätöksessä on kuitenkin kysymys maankäytön tietojärjestelmän hankinnasta omistajapohjaltaan Suomen suurimmalta inhouse-toimijalta. Valittaja ei ole tietoinen sellaisesta oikeuskäytännöstä, jossa useiden satojen hankintayksiköiden olisi katsottu käyttävän yhteistä määräysvaltaa sidosyksikköön.

Ohjausryhmien osalta on huomioitava, että vaatimus niiden puoltavasta kannasta ei tarkoita sitovaa määräysvaltaa. Myöskään oikeus edellyttää asian uudelleen käsittelyä ei merkitse määräysvaltaa, vaan on käytännössä katsoen pelkkä neuvottelupyyntö. Tiera Oy:n ohjausryhmien kautta tapahtuva määräysvalta ei ole riittävää. Hankintayksikkö ei voi vaikuttaa Tiera Oy:n toimintaan niissä toimialoissa, joita koskevissa ohjausryhmissä se ei ole edustettuna. Kun hankintayksikkö ei voi vaikuttaa kaikkiin Tiera Oy:n toimialoihin, ei se voi käyttää yhtiöön samanlaista määräysvaltaa kuin omiin toimipaikkoihinsa.

Muut kirjelmät

Hankintayksikkö on antanut lausuman oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Markkinaoikeuden ratkaisu

Perustelut

1 Kysymyksenasettelu ja kansalliset oikeusohjeet

Asiassa on arvioitava, onko hankintayksikkö menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hankkimalla kyseessä olevan rakennetun ympäristön ja maankäytön tietojärjestelmän Tiera Oy:ltä hankintaa kilpailuttamatta vai onko hankinta jäänyt hankintasäännösten soveltamisalan ulkopuolelle mainittujen tahojen välisen sidosyksikkösuhteen perusteella. Asiassa on arvioitavana erityisesti se, käyttääkö hankintayksikkö yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa riittävää määräysvaltaa Tiera Oy:ssä.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hankintalailla pannaan täytäntöön julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU (hankintadirektiivi).

Hankintalain 3 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja

syöjimmättömmästä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan mainittua lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500.000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Hankintalain 15 §:n 5 momentin mukaan hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimitelimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Hankintalain 15 §:n 5 momentin esitöiden (HE 108/2016 vp s. 104) mukaan yksittäinen edustaja voi edustaa useita tai kaikkia osallistuvia hankintayksiköitä sidosyksikön hallintotoimitelimestä. Usean hankintayksikön määräysvaltaa voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun sidosyksikkönä on kuntayhtymä tai valtion ja kuntien yhdessä omistama osakeyhtiö.

2 Euroopan unionin oikeuden säännökset

Hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan hankintasopimus, jonka hankintaviranomainen tekee yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön kanssa, jää hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos muun ohella hankintaviranomainen käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään (a alakohta).

Hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan hankintaviranomaisen katsotaan käyttävän oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla, jos se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tällaista määräysvaltaa voi käyttää myös toinen oikeushenkilö, joka on samalla tavoin hankintaviranomaisen määräysvallassa.

Hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan hankintaviranomainen, joka ei käytä yksityisoikeudellisessa tai julkisoikeudellisessa oikeushenkilössä 1 kohdassa tarkoitettua määräysvaltaa, voi kuitenkin tehdä hankintasopimuksen kyseisen oikeushenkilön kanssa direktiiviä soveltamatta, jos hankintaviranomainen muun ohella käyttää yhdessä muiden hankintaviranomaisten kanssa kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään (a alakohta).

Hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan sovellettaessa ensimmäisen alakohdan a alakohtaa hankintaviranomaisten katsotaan käyttävän yhteistä määräysvaltaa oikeushenkilössä, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- i) määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksentekuelimet koostuvat kaikkien määräysvallan käyttöön osallistuvien hankintaviranomaisten edustajista. Yksittäiset edustajat voivat edustaa useita tai kaikkia osallistuvia hankintaviranomaisia;
- ii) kyseiset hankintaviranomaiset voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin; ja
- iii) määräysvallan alainen oikeushenkilö ei aja sellaisia etuja, jotka poikkeaisivat määräysvaltaa käyttävien hankintaviranomaisten eduista.

3 Keskeiset tosiseikat

Porin kaupungin kaupunginhallituksen päätöksen 14.4.2025 § 163 mukaan Tiera Oy:n tavoitteena on ollut kilpailuttaa omistaja-asiakkaidensa käyttöön modulaarinen SaaS-pohjainen (Software as a Service) kokonaisratkaisu, joka yhdistää useita kunnan keskeisiä maankäytön toiminnallisia kokonaisuuksia sekä saattaa niihin liittyvän tiedonhallinnan yhden kokonaisjärjestelmän alle. Ohjelmakokonaisuutta kutsutaan nimellä Tiera City. Päätöksen mukaan Tiera Oy on hankintayksikön osaksi omistama sidosyksikkö. Hankintayksikkö käyttää Tiera Oy:ssä määräysvaltaa hankintasäännöksissä tarkoitetulla ja markkinaoikeuden päätöksessä numero 154/2024 täsmennetyllä tavalla. Päätöksessä on todettu myös, että hankintayksikkö on valtuuttanut erään henkilön toimimaan Lahden ja Porin kaupungin yhteisedustajana hallituksessa, pitänyt säännöllisesti yhteyttä hallitusedustajaansa ja tämän avulla käyttänyt järjestelmällisesti päätösvaltaa Tiera Oy:n strategisiin tavoitteisiin ja yhtiön hallituksen tärkeisiin päätöksiin. Hankintayksikkö on osallistunut yhtiön ohjaamiseen aktiivisesti ohjausryhmien kautta. Hankintayksikön tietohallintojohtaja kuuluu Tiera Oy:n ICT-ohjausryhmään, henkilöstöpalveluiden johtamisen asiantuntija Johtaminen ja talous - ohjausryhmään, asiakirjahallinnon päällikkö Tietohallinto ja digitalisaatio - ohjausryhmään, sivistystoimialan erityisasiantuntija Opetuksen ja kasvatuksen ohjausryhmään ja teknisen toimen tilayksikön päällikkö SmartCity-ohjausryhmään.

Tiera Oy:n 22.4.2025 päivätyn kaupparekisteriotteen ja 23.4.2025 päivätyn yhtiöjärjestyksen 3 §:n mukaan yhtiö toimii muun ohella hankintalain tarkoittamassa mielessä osakkeenomistajiensa sidosyksikkönä ja yhteishankintayksikkönä. Yhtiö harjoittaa pääosaa liiketoiminnastaan osakkeenomistajiensa kanssa ja toimii osakkeenomistajiensa etujen mukaisesti. Kaupparekisteriotteelta käy ilmi, että yhtiöjärjestyksen muutoksesta on päätetty 12.12.2024. Osakkeiden lukumäärä on ollut 3.163.551 kappaletta.

Tiera Oy:n ylimääräisen yhtiökokouksen 12.12.2024 pöytäkirjan perusteella kokouksessa on päätetty yksimielisesti hyväksyä hallituksen esitys hallituksen yhteisedustajuusmallin käyttöönotosta mahdollisuuksien mukaan jo kuluvalle toimikaudella siten, että kukin hallitusjäsen voi toimia yhtiön hallituksessa hankintalainsäädännössä tarkoitettuna osakkeenomistajien yhteisedustajana.

Hankintayksikkö Porin kaupunki on päättänyt 17.12.2024 teknisen toimialan asiakasosakkaana valtuuttaa suostumuksensa mukaisesti erään hallitusjäsenen toimimaan Tiera Oy:n hallituksessa hankintayksikön hankintalainsäädännössä tarkoitettuna yhteisedustajana. Esitetyn selvityksen perusteella kyseinen henkilö on toiminut Lahden kaupungin sivistysjohtajana. Porin kaupungin valtuuttama yhteisedustaja on osallistunut Tiera Oy:n hallituksen kokouksiin ainakin 29.11.2024, 19.12.2024 ja 28.3.2025. Lahden kaupungin lisäksi hallituksen kokouksessa 19.12.2024 todetun perusteella yhteisedustaja on toiminut myös Keravan, Hyvinkään, Riihimäen ja Tuusulan kaupunkien yhteisedustajana. Lisäksi hänet on valtuutettu toimimaan Lohjan kaupungin yhteisedustajana. Valittajan esittämän perusteella valituksenalaisen päätöksen tekemisen jälkeen pidetyn Tiera Oy:n yhtiökokouksen jälkeen kyseinen henkilö ei ole enää ollut Tiera Oy:n hallituksen jäsen, ja uusi hallitus on merkitty kaupparekisteriin 3.7.2025.

Tiera Oy:n 1.9.2023 päivätyn osakasluettelon perusteella Porin kaupungilla on ollut yhtiön osakkeita 8.506 kappaletta. Yhteisedustajan edustamalla Lahden kaupungilla ja hänet valtuuttaneilla tahoilla on ollut osakkeita seuraavat määrät: Lahden kaupungilla 116.582 kappaletta, Hyvinkään kaupungilla 45.270 kappaletta, Keravan kaupungilla 33.833 kappaletta, Riihimäen kaupungilla 3.261 kappaletta, Tuusulan kunnalla 37.214 kappaletta ja Lohjan kaupungilla 46.963 kappaletta. Yhteisedustajan aseman tai valtuutusten perusteella edustamalla osakkeenomistajilla on ollut noin yhdeksän prosenttia yhtiön osakkeista. Osakkeenomistajia yhtiöllä on ollut useampi sata.

Tiera Oy:n 23.4.2025 päivätyn ja 26.2.2025 lukien voimassa olleen yhtiöjärjestyksen kohdan 12.1 mukaan yhtiön hallitukseen kuuluu vähintään viisi ja enintään kymmenen varsinaista jäsentä. Yhtiökokous valitsee hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Yhtiöjärjestyksen kohdan 12.3 mukaan yhtiöllä on yhtiökokouksen hyväksymä hallintosääntö, joka sääntelee osakkeenomistajien mahdollisuutta vaikuttaa nimitystoimikunnan ja ohjausryhmien kautta yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja keskeisiin päätöksiin. Yhtiöjärjestyksen kohdan 17.3 mukaan varsinaisessa yhtiökokouksessa on päätettävä muun ohella nimitystoimikunnan esityksestä hallituksen jäsenten lukumäärästä ja valinnasta (alakohta d), minkä lisäksi yhtiökokous kohdan 17.4 mukaan päättää muun ohella nimitystoimikunnan jäsenten lukumäärästä ja valinnasta (alakohta i) ja ohjausryhmien asettamisesta, tehtävien määrittämisestä, jäsenten ja puheenjohtajien valinnasta sekä palkkioista (alakohta j).

Tiera Oy:n 12.12.2024 päivätyn hallintosäännön 1 luvun (Johdanto) mukaan hallintosäännöllä määrätään yhtiön hallinnosta ja päätöksentekomenettelystä sekä vahvistetaan osakkeenomistajien mahdollisuutta ohjata yhtiön toimintaa ja käyttää määräysvaltaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin niin sisällöllisesti kuin muodollisen päätöksenteon kautta. Hallintosäännössä on

todettu myös muun ohella, että Tiera Oy:llä ei ole hallinnointikoodissa tarkoitettuja merkittäviä (yli 10 prosentin omistusosuus) osakkeenomistajia, ja että Tiera Oy:n rooli osakkeenomistajien sidosyksikkönä luo yhtiölle korostetun velvoitteen avoimuuden, osakkeenomistajien yhdenvertaisen kohtelun sekä erityisesti osakkeenomistajien määräysvallan ja etujen toteuttamisen osalta.

Hallintosäännön luvun 3.1 (luku 3, Osakkeenomistajien nimitystoimikunta, luku 3.1 Yleistä) mukaan Tiera Oy:llä on hallituksen, nimitystoimikunnan ja ohjausryhmien jäsenten valinnan ja palkitsemisen valmistelua varten pysyvänä toimielimenä osakkeenomistajien nimitystoimikunta, jonka enemmistö koostuu osakkeenomistajien edustajista.

Hallintosäännön luvun 4.2 (Hallituksen jäsenten nimeäminen ja palkkiot) mukaan yhtiökokous valitsee hallituksen sekä hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vuosittain varsinaisessa yhtiökokouksessa nimitystoimikunnan esityksestä. Jokaisella osakkeenomistajalla on oikeus esittää omaa taikka hankintalainsäädännössä tarkoitettua yhteistä hallitusedustajaa nimitystoimikunnalle. Hallituspaikkojen täyttämässä on otettava huomioon hankintalain sidosyksikkötoimintaa koskevat velvoitteet. Osakkeenomistajalla on oltava mahdollisuus yksin tai yhdessä muiden osakkeenomistajien kanssa käyttää ratkaisevaa määräysvaltaa yhtiön tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hallituksen jäsenistä yli puolet edustaa osakkeenomistajia. Mainitussa luvussa on todettu myös seuraavalla tavalla:

”KIRJAUS EDELLYTTÄÄ JOKAISEN
OSAKKEENOMISTAJAN SUOSTUMUKSEN,
SUOSTUMUSPROSESSI KESKEN:

Yksi hallituksen jäsen valitaan kunkin seuraavan osakasryhmittymän keskuudesta toimimaan kyseisen osakasryhmittymän hankintalainsäädännössä tarkoitettuna yhteisenä edustajana:

- a) osakemääriltään viisi suurinta osakasta;
- b) edellisen tilikauden päättyessä ostomääriltään kymmenen suurinta osakasta;
- c) hyvinvointialueosakkaat;
- d) teknisen toimialan asiakasosakkaat;
- e) ICT-ulkoistuspalvelujen asiakasosakkaat;
- f) opetuksen ja kasvatuksen palvelujen asiakasosakkaat, ja
- g) johtamisen ja talouden palvelujen asiakasosakkaat.

Mikäli osakkeenomistaja täyttää useamman osakasryhmittymän kriteerit, Nimitystoimikunta määrittää soveltuvan osakasryhmittymän kyseisen osakkeenomistajan osalta sekä

varmistaa, että kullakin yhteisedustajalla on riittävä määrä edustettavia osakkeenomistajia.”

Hallintosäännön luvussa 5.1 (luku 5, Ohjausryhmät, luku 5.1 Yleistä) on todettu, että osakkeenomistajien yhteisen kehittämisen tahtotila muodostetaan ja hankintalainsäädännön edellyttämää hankintayksiköiden määräysvaltaa yhtiön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin toteutetaan yhtiökokouksen, nimitystoimikunnan ja hallituksen ohella ohjausryhmien sekä tarvittaessa niiden alaisten asiantuntijaryhmien kautta ja avulla. Hallituksen tulee toiminnassaan noudattaa ohjausryhmien ohjeita ja päätöksiä edellyttäen, että ne eivät ole vastoin hallituksen yhtiöoikeudellisia velvoitteita. Ohjausryhmällä on oikeus edellyttää hallitus käsittelemään hylkäämänsä ohjausryhmän ohje tai päätös kertaalleen uudestaan.

Hallintosäännön luvun 5.2 (Ohjausryhmien tehtävät ja toiminta) mukaan ohjausryhmä tekee sellaiset toimialansa kehitystarpeiden strategiset linjaukset, joita ei ole määrätty päätettäväksi yhtiökokouksessa sekä priorisoi toimialansa kehitystarpeet ja ohjaa siten yhtiön palveluiden kehittämisen painopistealueita omalla toimialallaan. Ohjausryhmän priorisoinnin jälkeen operatiivinen johto projektisoi ja tuotteistaa hankkeet asiakastilauksia varten. Ohjausryhmissä kullakin jäsenellä sekä puheenjohtajalla on yksi ääni. Ohjausryhmän päätöksissä pyritään saavuttamaan yksimielisyys.

Hallintosäännön luvun 5.3 (Ohjausryhmien jäsenten nimeäminen ja palkkiot) mukaan ohjausryhmä koostuu osakkeenomistajien edustajista. Yhtiökokous nimeää ohjausryhmän jäsenet sekä ohjausryhmän puheenjohtajan osakkeenomistajien nimitystoimikunnan ehdotuksesta. Ohjausryhmään nimetään riittävä määrä jäseniä ottaen huomioon edellytykset ohjausryhmän tehokkaalle toiminnalle ja toisaalta ohjausryhmän merkitys hankintalainsäädännön edellyttämän osakkeenomistajien määräysvallan toteutumiselle. Kukin jäsen voi toimia useamman osakkeenomistajan hankintalainsäädännössä tarkoitettuna yhteisedustajana. Yhteisedustajan tulee ylläpitää säännöllistä yhteyttä edustamiinsa osakkeenomistajiin siten, että ne voivat tosiasiallisesti käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa ohjausryhmän toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

4 Asian arviointi

4.1 Yleistä määräysvallasta

Markkinaoikeus toteaa, että sidosyksikkösuhteen keskeisiin edellytyksiin kuuluu se, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Hankintalain 15 §:n 5 momentissa ja hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa on säädetty lisäedellytyksiä hankintayksiköiden yhteisen määräysvallan käyttämiselle siten, että sidosyksikön toimielinten tulee koostua kaikkien hankintayksiköiden edustajista, hankintayksiköiden tulee voida yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin,

minkä lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksikköjen etujen mukaisesti.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut hankintadirektiivin 12 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan määräysten syntyhistorian osalta, että vaikka unionin lainsäätäjä on direktiivin johdanto-osan 31 perustelukappaleessa esitetyllä tavalla korostanut tarvetta selventää asian sääntelyä, se on kuitenkin katsonut, että tällaisen selventämisen olisi perustuttava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyihin periaatteisiin, ja se ei näin ollen ole pyrkinyt kyseenalaistamaan tätä oikeuskäytäntöä (tuomio 22.12.2022, Sambre & Biesme, yhdistetyt asiat C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, 65 ja 66 kohta). Markkinaoikeus toteaa näin ollen, että unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat merkityksellisiä, kun tarkastellaan hankintadirektiivissä olevien edellytysten täyttymistä nyt kysymyksessä olevassa asiassa.

Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa ratkaisussaan todennut lisäksi (67 kohta), että kysymystä siitä, käyttääkö hankintaviranomainen kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään, on arvioitava ottamalla huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset säännökset ja olosuhteet, jotka eivät koske ainoastaan tosiasioihin liittyviä olosuhteita, vaan myös sovellettavaa lainsäädäntöä ja erityisesti kyseisen oikeushenkilön säännöissä määrättyjä määräysvaltamekanismeja.

Unionin tuomioistuin on yhtäältä asiassa C-324/07 (tuomio 13.11.2008, Coditel Brabant, EU:C:2008:621, 47 ja 48 kohta) antamassaan ratkaisussa katsonut, että jos edellytettäisiin, että viranomaisen pitäisi yhteisen omistuksen tapauksessa käyttää määräysvaltaansa yksin, johtaisi tämä kilpailuttamispakkoon useimmissa sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen haluaisi liittyä muiden viranomaisten muodostamaan yhteenliittymään. Tällainen lopputulos ei unionin tuomioistuimen mukaan olisi julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan unionin sääntelyn mukainen, vaan viranomaisella on katsottu olevan mahdollisuus suorittaa yleisen edun mukaisia tehtäviään itse omilla hallinnollisilla, teknisillä tai muilla voimavaroillaan ilman, että sen olisi turvauduttava sellaisten ulkoisten yksiköiden apuun, jotka eivät kuulu sen omiin yksiköihin.

Toisaalta unionin tuomioistuin on sittemmin yhdistetyissä asioissa C-182/11 ja C-183/11 (tuomio 29.11.2012, Econord, EU:C:2012:758, 31 kohta) antamassaan ratkaisussa todennut, että jos hankintaviranomaisella olisi yhteisomistuksessa olevassa sopimuspuoleksi valitussa yksikössä asema, joka ei takaisi sille vähäisintäkään mahdollisuutta osallistua tähän yksikköön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen, avautuisi mahdollisuus julkisia hankintasopimuksia tai palvelukonsessioita koskevien unionin oikeussääntöjen kiertämiseen. Kiertämisen mahdollistaisi se, että puhtaasti muodollinen osallistuminen tällaiseen yksikköön tai sen johtamisesta vastaavaan yhteiselimeen vapauttaisi hankintaviranomaisen velvollisuudesta aloittaa tarjouspyyntömenettely unionin oikeussääntöjen mukaisesti, vaikka tämä viimeksi mainittu ei millään tavoin osallistuisi tähän yksikköön kohdistuvan ”vastaavan määräysvallan” käyttämiseen. Tämän ratkaisun 27 kohdassa unionin tuomioistuin on korostanut, että hankintaviranomaisella on oltava mahdollisuus

käyttää sidosyksikköön rakenteellista ja toiminnallista määräysvaltaa, jonka tulee olla todellista.

Porin kaupungin määräysvaltaa Tiera Oy:ssä arvioitaessa on otettava huomioon Tiera Oy:stä ja sen eri toimielimistä saatu selvitys ja tarkasteltava niiden pohjalta sitä, onko Porin kaupungilla ollut yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa tosiasiallinen mahdollisuus käyttää rakenteellista ja toiminnallista määräysvaltaa Tiera Oy:ssä.

Asiaa on tässä asiassa arvioitava valituksenalaisen päätöksen tekohetken näkökulmasta (vastaavasti unionin tuomioistuimen tuomio 29.4.2025, Fastned Deutschland, C-452/23, EU:C:2025:284, 60 kohta ja tuomio 10.9.2009, Sea, C-573/07, EU:C:2009:532, 47 ja 48 kohta).

4.2 Tiera Oy:n omistusrakenne ja määräysvallan käyttäminen yhtiökokouksessa

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Tiera Oy:llä ei ole sellaisia osakkeenomistajia, joilla olisi yhtiöstä yli 10 prosentin omistusosuus. Yhtiöllä on satoja osakkeenomistajia, kuten hyvinvointialueita ja laajasti eri sektoreiden kuntia ja kunta-alan toimijoita. Porin kaupungin osakkeet muodostavat 0,27 prosenttia yhtiön osakekannasta. Hallituksen nimetty yhteisedustaja on edustanut hankintayksiköitä, jotka ovat yhteensä omistaneet noin yhdeksän prosenttia yhtiön osakkeista.

Unionin tuomioistuin on edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa C-182/11 ja C-183/11 antamassaan ratkaisussa katsonut, että jos viranomaisen tulee vähemmistöosakkaaksi julkisyhteisöjen omistuksessa täysin olevaan osakeyhtiöön voidakseen antaa tietyn julkisen palvelun hoitamisen kyseisen yhtiön tehtäväksi, tämän yhtiön osakkaina olevien viranomaisten määräysvalta yhtiöön voidaan luokitella sitä määräysvaltaa vastaavaksi, joka niillä on omiin yksikköihinsä, kun näillä viranomaisilla on tämä määräysvalta yhdessä (29 kohta). Ratkaisussa on todettu, että on kuitenkin niin, ettei määräysvalta tähän yksikköön voi perustua vain sille viranomaiselle, joka omistaa enemmistöosuuden kyseessä olevasta yksiköstä, kuuluvaan määräysvaltaan, sillä muuten yhteisen määräysvallan käsite tehdään tyhjäksi (30 kohta).

Markkinaoikeus toteaa, että Tiera Oy:ssä yhdelläkään osakkeenomistajalla tai edes muutamalla keskeisellä osakkeenomistajalla ei ole yksin tai yhdessä edellä mainitun ratkaisun kohdassa 30 tarkoitettua enemmistöosuutta Tiera Oy:ssä ja siten yksinomaista määräysvaltaa yhtiöön. Nyt kysymys ei näin ollen ole siitä unionin tuomioistuimen ratkaisussa käsitellystä tilanteesta, jossa jonkin tahon merkittävä määräysvalta yhtiössä voisi estää pienempiä omistusosuuksia omaavia hankintayksiköitä käyttämästä päätösvaltaa yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa.

Tiera Oy:n osakkeenomistajien suuri määrä on sinänsä omiaan vaikeuttamaan osakkeenomistajien yhteisen tahdon muodostamista. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ole kuitenkaan pääteltävissä, että hankintayksiköiden suuri määrä olisi sellaisenaan esteenä yhteisen määräysvallan käyttämiselle.

Tämän seikan merkitystä vähentää sekin, että Tiera Oy:n omistus ja määräysvalta ei ole keskittynyt yhdelle tai muutamille osakkeenomistajille, jolloin voidaan arvioida, että Porin kaupungilla on yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ollut tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa yhdessä tehtäviin tärkeisiin päätöksiin.

Hankintayksiköt voivat käyttää määräysvaltaa yhdessä siinäkin tapauksessa, että hankintayksiköiden näkemykset olisivat erilaisia, koska yhteisen määräysvallan käyttäminen ei edellytä päätöksenteon yksimielisyyttä (edellä mainitun asian C-324/07 ratkaisun 51 kohta). Hankintayksiköiden yhdessä tekemien päätösten ei näin ollen välttämättä tarvitse olla kaikkien yhteiseen päätöksentekoon osallistuvien hankintayksiköiden näkemysten mukaisia.

Eri osakkeenomistajien omistusosuuksien suuruudet vaikuttavat siihen, miten osakkeenomistajat voivat käyttää määräysvaltaa yhtiökokouksessa ja sitä kautta myös yhtiökokouksen nimittämässä toimielimissä. Tämä ja edellä todettu huomioon ottaen nyt käsillä olevissa olosuhteissa markkinaoikeus katsoo, että Porin kaupungin 0,27 prosentin omistusosuus ei merkitse sitä, että sillä ei olisi vähäisintäkään mahdollisuutta osallistua Tiera Oy:öön kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen tai että osallistuminen olisi puhtaasti muodollista siten kuin edellä mainittujen yhdistettyjen asioiden C-182/11 ja C-183/11 ratkaisun 31 kohdassa on tarkoitettu.

4.3 Tiera Oy:n hallituksen yhteisedustajan merkitys

Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa C-383/21 ja C-384/21 antamassaan ratkaisussa todennut, että yhteistä määräysvaltaa käyttävän hankintaviranomaisen osallistuminen määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksentekoeleimiin tapahtuu sellaisen jäsenen välityksellä, joka edustaa juuri tätä hankintaviranomaista ja joka voi tarvittaessa edustaa myös muita hankintaviranomaisia (71 kohta). Tätä vaatimusta ei sen sijaan voida täyttää näiden elinten sellaisen jäsenen välityksellä, joka toimii niissä ainoastaan toisen hankintaviranomaisen edustajana (62 kohta).

Tiera Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiöllä on hallitus, johon kuuluu vähintään viisi ja enintään kymmenen jäsentä. Yhtiökokous valitsee hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä päättää myös muun ohella hallituksen jäsenten lukumäärästä ja valinnasta. Tiera Oy:n hallitus on yhtiökokouksen ohella sen osakkeenomistajien määräysvallan kannalta keskeinen toimielin. Tiera Oy:n ylimääräisessä yhtiökokouksessa on päätetty yhteisedustajuusmallin käyttöönotosta. Yksimielisesti tehdyn päätöksen yhteydessä on todettu, että kukin hallitusjäsen voi toimia yhtiön hallituksessa hankintasäännösten tarkoittamana osakkeenomistajien yhteisedustajana. Tiera Oy:n hallintosäännön mukaisesti jokaisella osakkeenomistajalla on oikeus esittää omaa tai hankintalainsäädännössä tarkoitettua yhteistä hallitusedustajaa nimitystoimikunnalle.

Porin kaupunki on saadun selvityksen perusteella valtuuttanut ennen tekemäänsä valituksenalaista päätöstä Tiera Oy:n hallitukseen yhteisjäsenen. Hankintayksikön valtuuttama yhteisedustaja on saadun selvityksen perusteella

toiminut myös useamman osakkeenomistajan yhteisedustajana Tiera Oy:n hallituksessa. Yhteisedustaja on osallistunut hallituksen kokouksiin. Yhteisedustajan valtuuttaneet hankintayksiköt ovat omistaneet noin yhdeksän prosenttia yhtiön osakkeista.

Tiera Oy:ssä on käytössä malli, jossa seitsemälle eri asiakasryhmälle on varattu yhteisedustaja hallituksessa. Markkinaoikeus toteaa, että kyseisellä järjestelyllä eri asiakasryhmille on pyritty varaamaan tilaisuus tulla edustetuksi hallituksessa yhteisen jäsenen kautta. Toisin kuin sellaisessa tilanteessa, että omistukset tai hallituksen jäsenyydet olisivat keskittyneitä muutamille tahoille, Tiera Oy:ssä käytetyssä mallissa monenlaiset asiakasryhmät ovat näin ollen voineet päästä vaikuttamaan päätöksentekoon yhtiön hallituksessa.

Saadun selvityksen mukaan yhteisedustaja on pitänyt edustamiensa hankintayksiköiden kanssa säännöllisesti kokouksia, joissa on käsitelty Tiera Oy:n strategiaa ja tärkeitä päätöksiä, ja kokousten jälkeen toiminut hallituksessa edustamiensa hankintayksiköiden tahdon mukaisesti. Kun otetaan huomioon edustettujen hankintayksiköiden aktiivinen osallistuminen yhteisen edustajan kanssa kannanmuodostukseen Tiera Oy:n hallituksessa päätettävistä asioista sekä edellä hallituksen rakenteesta esitetty, voidaan ainakin tässä asiassa katsoa, että Porin kaupunki on kyseinen hallitusjäsen kautta voinut tosiasiallisesti vaikuttaa hallituksessa tehtäviin ratkaisuihin yhdessä muiden hallituksessa edustettuina olevien hankintayksiköiden kanssa.

4.4 Tiera Oy:n ohjausryhmien merkitys

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (tuomio 10.9.2009, Sea, C-573/07, EU:C:2009:532, 81–85 kohta) on kiinnitetty sidosyksikköaseman arvioinnissa huomiota myös siihen, että osakkeenomistajat olivat tarkastellun yhtiön yhtiöjärjestykseen tehdyillä muutoksilla halunneet antaa yhtiökokoukselle ja hallitukselle päätöksentekorakenteita, joilla oli ollut tarkoitus varmistaa, että osakkeenomistajilla oli yhtiöön vastaava määräysvalta kuin niillä on omiin yksikköihinsä. Kyse oli ollut muun ohella voimakkaamman määräysvallan varmistamisesta yhtäältä yhteiskomitean välityksellä ja toisaalta teknisen komitean välityksellä, jollainen oli yhtiön eri toiminnoista vastaavalla kullakin osastolla. Yhteiskomitea ja tekniset komiteat olivat koostuneet osakkeenomistajina olevien julkisyhteisöjen edustajista, ja kullakin näistä julkisyhteisöistä oli ollut yksi ääni näissä komiteoissa kyseisen julkisyhteisön koosta tai sen omistamien osakkeiden lukumäärästä riippumatta. Lisäksi yhtiön yhtiöjärjestyksessä oli annettu yhteiskomitealle ja teknisille komiteoille laajat määräys- ja päätöksentekovaltuudet. Vastaavasti yhtiön yhtiöjärjestyksessä oli rajoitettu yhtiökokouksen valtuuksia, kun siinä oli määrätty, että yhtiökokouksen oli otettava huomioon edellä mainittujen komiteoiden vahvistamat ohjeet ja määräykset, ja kun siinä oli edellytetty yhteiskomitean puoltavaa lausuntoa ennen kuin yhtiökokous oli voinut valtuuttaa yhtiön hallituksen jäsenet toteuttamaan tiettyjä toimia. Samoin yhtiön yhtiöjärjestyksessä oli rajoitettu hallituksen päätöksenteon itsenäisyyttä, kun siinä oli velvoitettu hallitus kunnioittamaan kyseisille komiteoille varattuja valtuuksia ja kun siinä oli asetettu hallituksen päätösten edellytykseksi se, että ne olivat näiden komiteoiden antamien ohjeiden mukaisia.

Asiassa saadun selvityksen perusteella yhtiökokous on hyväksynyt hallintosäännön, joka sääntelee osakkeenomistajien mahdollisuutta vaikuttaa nimitystoimikunnan ja ohjausryhmien kautta yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja keskeisiin päätöksiin. Hallintosäännöllä on saadun selvityksen perusteella määrätty myös ohjausryhmiin liittyvistä asioista todeten muun ohella, että hallituksen tulee toiminnassaan noudattaa ohjausryhmän ohjeita ja päätöksiä edellyttäen, että ne eivät ole vastoin hallituksen yhtiöoikeudellisia velvoitteita. Ohjausryhmällä on oikeus myös edellyttää hallitus käsittelemään hylkäämänsä ohjausryhmän ohje tai päätös kertaalleen uudestaan. Hallintosäännön mukaan ohjausryhmä tekee sellaiset toimialansa kehitystarpeiden strategiset linjaukset, joita ei ole määrätty päätettäväksi yhtiökokouksessa sekä priorisoi toimialansa kehitystarpeet ja ohjaa siten yhtiön palveluiden kehittämisen painopistealueita omalla toimialallaan. Kullakin jäsenellä sekä puheenjohtajalla on ohjausryhmissä yksi ääni ja päätöksissä pyritään saavuttamaan yksimielisyys. Ohjausryhmän jäsenet nimeää yhtiökokous nimitystoimikunnan ehdotuksesta.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikkö on osallistunut viiteen kuudesta ohjausryhmästä, joissa Porin kaupungilla voidaan katsoa olleen todellinen mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi toimialan kehitystä koskeviin tärkeisiin päätöksiin. Tämä ohjausryhmille osoitettu päätösvalta on pitkälti vastannut sitä, mitä edellä selostetussa unionin tuomioistuimen asiassa C-573/07 annetussa ratkaisussa pidettiin sellaisena, että osakkeenomistajina olevat julkisyhteisöt olivat kyenneet vaikuttamaan ratkaisevasti sekä kyseisen yhtiön strategiaan tavoitteisiin että sen tärkeisiin päätöksiin (ratkaisun kohta 86).

4.5 Kokonaisarvio hankintayksikön määräysvallasta

Vaikka Tiera Oy:ssä on useita satoja osakkeenomistajia, omistusosuudet ovat jakautuneet, eikä kenelläkään ole ollut tarkastelun kohteena olevana ajankohtana yli 10 prosentin omistusosuutta yhtiöstä ja siten vastaavaa äänivaltaa yhtiökokouksen päätöksenteossa. Kun yhdelläkään osakkeenomistajalla ei ole yksin tai yhdessä muutaman muun tahon kanssa ollut merkittävää määräysvaltaa Tiera Oy:ssä, omistuksen hajautuminen on omiaan vaikuttamaan siihen, että Porin kaupunki on voinut käyttää yhtiössä todellista määräysvaltaa yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa.

Hallituksen jäsenen yhteisedustamisessa on pyritty ottamaan huomioon se, että erilaiset osakkeenomistajaryhmät tulisivat hallituksessa kattavasti edustetuiksi. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Porin kaupungin voidaan katsoa tulleen edustetuksi hallituksessa yhteisedustajan kautta ja sillä tätä kautta olevan yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa määräysvaltaa yhtiön hallituksessa tapahtuvassa päätöksenteossa.

Tiera Oy:ssä on otettu käyttöön unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä pitkälti vastaavia ohjausryhmiä, jotka ovat voineet päättää toimialojensa tärkeistä päätöksistä, muun ohella nyt hankinnan kohteena olevan palvelun kehittämisen painopisteistä. Hankintayksiköllä on niin ikään katsottava olleen tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ohjausryhmissä yhdessä tapahtuvaan päätöksentekoon, joskin käsillä olevassa asiassa ratkaisevana on pidettävä yhtiön kannalta lopullisen määräysvallan käyttöä yhtiökokouksen ja hallituksen

kautta. Myös nimitystoimikunnan, jossa hankintayksiköllä ei ole ollut edustusta, esitykset ovat olleet alisteisia yhtiökokouksessa käytettävälle päätösvalalle.

Edellä hankintayksiköiden yhdessä käyttämästä määräysvallasta todettua ei anna aihetta arvioida toisin se, että Tiera Oy:tä omistavien eri hankintayksiköiden näkemykset yhtiön ratkaisevista päätöksistä voivat joskus poiketa toisistaan. Se, että määräysvaltaa käytetään yhdessä eikä yksin, edellyttää tyypillisesti neuvotteluja ja kompromisseja. Olennaista on sen sijaan se, että Porin kaupungilla on ollut tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa yhteisesti muodostettavaan kantaan, vaikka omaksuttava kanta ei välttämättä aina olisikaan Porin kaupungin näkemyksen mukainen.

Edellä todetuilla perusteilla markkinaoikeus katsoo, että kun yhdelläkään yksittäisellä tai edes muutamalla osakkeenomistajalla yhdessä ei ole ollut tarkasteltavana ajankohtana määräävää asemaa Tiera Oy:ssä, yhtiökokouksen, hallituksen yhteisedustajan ja ohjausryhmien kautta Porin kaupungilla voidaan katsoa olleen tosiasiallinen mahdollisuus yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa vaikuttaa Tiera Oy:n strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tiera Oy:tä on näin ollen pidettävä esillä olevan hankinnan osalta Porin kaupungin sidosyksikkönä.

5 Johtopäätös

Edellä mainituilla perusteilla Porin kaupungin on katsottava tehneen hankinnan hankintalain 15 §:ssä tarkoitettua sidosyksiköltä, minkä vuoksi hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Valitus kilpailutusvelvollisuuden rikkomisesta on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Hankintalain 149 §:n 2 momentin mukaan hankinta-asiassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan muutoin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95–101 §:ssä säädetään, ei kuitenkaan 95 §:n 3 momenttia.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos hankintayksikkö joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Valittaja on näin ollen velvoitettava korvaamaan hankintayksikön määrältään kohtuulliset oikeudenkäyntikulut. Asian näin päättyessä valittaja saa itse vastata oikeudenkäyntikuluistaan.

Lopputulos

Markkinaoikeus hylkää valituksen.

Markkinaoikeus velvoittaa Trimble Finland Oy:n korvaamaan Porin kaupungin oikeudenkäyntikulut 2.280 eurolla.

Muutoksenhaku

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 165 §:n mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 168 §:n 1 momentin nojalla markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Valitusosoitus on liitteenä.

Puheenjohtaja

Ville Parkkari

Asian ovat yksimielisesti ratkaisseet markkinaoikeustuomarit Ville Parkkari, Pekka Savola ja Esko Pakka.

Tämä asiakirja on sähköisesti varmennettu tuomioistuimen asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Trimble Finland Oy, tavallinen sähköinen tiedoksianto sähköpostitse;
oikeudenkäyntimaksu 4.880 euroa

Porin kaupunki, tavallinen sähköinen tiedoksiantona sähköpostitse

Tiera Oy, tavallinen sähköinen tiedoksianto sähköpostitse