

HSL
Opastinsilta 6 A
00520 Helsinki
sähköposti: hsl@hsl.fi
sähköposti: anu.eloranta@hsl.fi

Nobina Oy
Klovinpellontie 5
02180 Espoo
sähköposti: tarjoukset@nobina.fi

HANKINTAOIKAISUVAATIMUS

Asia Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 123 §:n ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 132 §:n mukainen hankintaoikaisuvaatimus; Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän hallituksen päätökset 29.11.2022 § 118 ja 119 Bussiliikenteen tarjouskilpailun 57/2022 ratkaisu sekä yksinoikeuden myöntäminen tarjouskilpailun 57/2022 voittaneille liikennöitsijöille kilpailukohteen 285 osalta.

Oikaisuvaatimuksen tekijä Nobina Oy

Hankintayksikkö Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (jäljempänä myös ”hankintayksikkö”)

1. Vaatimukset

Nobina Oy (jäljempänä myös Nobina) vaatii, että hankintayksikkö poistaa Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän hallituksen päätökset 29.11.2022 § 118 ja 119 Bussiliikenteen tarjouskilpailun 57/2022 ratkaisu sekä yksinoikeuden myöntäminen tarjouskilpailun 57/2022 voittaneille liikennöitsijöille kilpailukohteen 285 osalta. Hankinta on kohteen 285 osalta keskeytettävä ja hankinnasta on aloitettava kokonaan uusi tarjouskilpailu.

2. Oikaisuvaatimuksen tekijän asianosaisuus ja hankintapäätöksen tiedoksianto

Nobina on osallistunut oikaisuvaatimuksen kohteena olevaan tarjouskilpailuun.

Tarjouskilpailu on ratkaistu Helsingin seudun -liikenne kuntayhtymän hallituksen kokouksessa 29.11.2022. Hankintayksikkö on valinnut kilpailukohteen 285 liikennöitsijäksi Helsingin Bussiliikenne Oy:n.

Kysymyksessä on vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016; jäljempänä ”erityisalojen hankintalaki”) mukainen, EU-kynnysarvon ylittävä palveluhankinta. Erityisalojen hankintalain 123 §:n

mukaan hankintayksikön päätöksen poistamiseen ja muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun peruuttamiseen sekä asian uudelleen ratkaisemiseen sovelletaan, mitä hankintaoikaisusta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016; jäljempänä ”hankintalaki”) 132–135 §:ssä säädetään.

Julkisista hankinnoista annetun lain (jäljempänä ”hankintalaki”) 132 §:n 1 momentissa säädetään hankintaoikaisusta seuraavaa:

Hankintayksikkö voi itse poistaa virheellisen päätöksensä tai peruuttaa muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun, jolla on oikeudellisia vaikutuksia ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan, ja ratkaista asian uudelleen (hankintaoikaisu), jos päätös tai muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen tai jos asiaan on tullut sellaista uutta tietoa, joka voi vaikuttaa päätökseen, ratkaisuun tai hankintasopimuksen tekemisen edellytyksiin.

Hankintalain 133 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä vaatimus 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintayksikön päätöksestä tai muusta hankintamenettelyssä tehdystä ratkaisusta.

Nobina on saanut hankintapäätöksen tiedoksi 30.11.2022. Määräaika hankintaoikaisuvaatimuksen tekemiselle päättyy näin ollen aikaisintaan 14.12.2022. Hankintaoikaisuvaatimus on tehty määräajassa.

3. Perusteet

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa kilpailutuksessa kalustovaatimuksena olivat sähkönivelbussit. Muita käyttövoimia tai kalustotyyppisiä ei hyväksytty. Kilpailutuksen voittaneen tarjoajan tarjoama hinta sidotaan tarjouspyyntödokumentaation (Yleiset ehdot, kohta 9) mukaan kuitenkin Tilastokeskuksen linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksiin, jonka kustannusrakenne perustuu lähinnä dieselbusseilla liikennöitävän liikenteen kustannusrakenteeseen eikä näin ollen vastaa ollenkaan sähköbusseilla operoitavan liikenteen kustannusrakennetta.

HSL:ltä kysyttiin tarjouskilpailun aikana mm. seuraavat kysymykset:

Kysymys:

Kohteessa 285 on vaatimuksena ajaa liikenne 100 %:sti sähkölinja-autoilla. Tarjoushinnat pyydetään antamaan Tilastokeskuksen kokonaiskustannusindeksin syyskuun 2022 hintatasossa. Sähkön painoarvo alkuperäisellä painorakenteella on indeksissä n. 1 % ja tarjoajien sähkökustannus kohteessa 285 on moninkertainen. Dieselin / biodieselin painoarvo alkuperäisellä painorakenteella on n. 12 % ja tarjoajilla kustannuksia syntyy lähinnä sähköbussien lämmityksestä. Sähkön hinta indeksissä myös perustuu teollisuuden

tuottajahintaindeksin sähkön hintakyselyyn eikä esim. pörssisähkөөn, joka seuraisi tarkemmin tarjoajien kustannuksia. Indeksien ja kustannusten rakenne-erot sekä sähkömarkkinoiden arvaamattomat hintavaihtelut aiheuttavat merkittävän hintariskin sekä tilaajalle että tarjoajille. Kuinka tilaaja varmistaa saavansa vertailukelpoiset tarjoukset ja että liikenne on tuotettavissa annetulla tarjoushinnalla ilman merkittäviä hintariskin vaikutuksia sopimuskauden aikana?

Vastaus:

Tarjousten vertailukelpoisuus varmistetaan sillä, että kaikki tarjoukset perustuvat tarjouspyynnössä mainittuun kustannusindeksiin. Hintojen kehitystä seurataan, ja mahdollisesti sähköbussiliikenteen kustannusindeksiin siirtymisestä sähköbussiliikenteessä voidaan tehdä sopimusmuutos sen jälkeen, kun sähköbussien kustannusindeksi on julkaistu.

Kysymys:

Jos tilastokeskus julkaisee sähköbusseille oman kustannusindeksin, onko se mahdollista ottaa käyttöön sopimuksilla, joilla on sähköbussivaatimus?

Vastaus:

Asiaa selvitetään ja mahdollisesti siitä voidaan tehdä sopimusmuutos sen jälkeen, kun sähköbussien kustannusindeksi on julkaistu.

HSL sai kohteen 285 kilpailutukseen kolme tarjousta, joiden hinnat olivat 6,1 M€/a, 7,1 M€/a ja 8,5 M€/a. Voittajan ja toiseksi sijoittuneen tarjouksen hintaero oli siis peräti 16,4 % ja voittajan ja kolmanneksi tulleen tarjouksen hintaero huomattavasti suurempi, 38,6 %. Tällaiset hintaerot ovat poikkeuksellisia ja niitä selittää tämän kilpailutuksen osalta suurelta osin epäselvyys sovellettavan indeksin suhteen.

Avaamme tässä indeksiin liittyviä ongelmia muutamalla esimerkillä:

Tarjoukset annettiin elokuun 2022 hintatasossa, jolloin sähköenergian keskihinta Nordpoolissa oli n. 0,26 €/kWh. Jos arvioidaan, että siirtokustannus on 0,04 €/kWh, niin kokonaiskustannus on 0,30 €/kWh. Jos voittaneen liikennöitsijän kuluista esim. 10 % eli n. 610 000 euroa on sähkökuluja ja sähkön pörssihinta palaa loppuvuodesta 2021 alkanutta energiakriisiä edeltäneen 10 vuoden tasolle eli 0,04 €/kWh:iin, niin liikennöitsijän kulut laskevat n. 450 000 € vuodessa, mutta koska indeksi ei toimi, niin liikenteen tilaajan maksama liikennöintikorvaus pysyy lähes ennallaan.

Polttoaineiden paino elokuun 2022 indeksissä on 19,6 %. Jos dieselin hinnaksi elokuussa 2022 pyöristetään 1,60 €/l (alv. 0) ja jos hinta laskee tasolle 1,30 €/l, niin indeksiluku laskee n. 4 pistettä ja tilaaja maksaa liikennöitsijälle n. 200 000 € vähemmän, vaikka dieselin hinnan muutoksilla on täysin sähköbussseilla ajettavassa liikenteessä vain hyvin marginaalinen merkitys liikennöitsijän kustannuksiin.

Korkojen painoarvo indeksissä on n. 0,4 %.

Sähköbussiliikenteessä korkojen osuus on huomattavasti tätä korkeampi. Elokuussa 2022 3 kk Euribor on ollut n. 0,4 %. Jos arvioidaan, että korkojen osuus liikennöitsijän kuluista on 4 % eli n. 250 000 €, niin koron nousu 0,4 %:sta 2 %:iin kasvattaa liikennöitsijän kuluja noin 250 000 €/a, mutta indeksi kattaa tästä vain noin 100 000 €/a.

Koska indeksi ei edellä esitettyjen esimerkkien perusteella seuraa kustannusrakennetta, niin liikennöitsijät joutuvat tekemään erilaisia arvioita kustannuskomponenttien kehityksestä, mikä johtaa siihen, etteivät tarjoukset ole vertailukelpoisia, kuten tuloksista on helppo havaita.

Indeksin tarkoitus on kuvastaa kilpailutuksen kohteen tuotantokustannusten rakennetta ja näin suhteuttaa palvelusta maksettava korvaus tuotantokustannusten muutoksiin. Näin ollen molemmat sopimusosapuolet olisivat suojassa sellaisilta tilanteilta, joissa tuotantokustannuksen muutokset ja palvelusta maksettava korvaus eriytyvät toisistaan aiheuttaen aina jommallekummalle osapuolelle taloudellista tappiota ja toiselle hyötyä. Oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa kilpailutuksessa käytetty indeksi ei vastaa indeksin perustehtävää, mikä vaikuttaa selvästi sekä riskitasapainoon (joka saa tarjoajat arvailemaan laskelmissaan merkittäviä kustannuseriä) että HSL:n mahdollisuuteen saada vertailukelpoisia tarjouksia.

HSL:n kommentit indeksiä koskeviin kysymyksiin ovat sinällään aivan oikean suuntaisia. Jotta indeksi täyttää tehtävänsä molempien osapuolten kannalta, sen on vastattava rakenteeltaan kyseessä olevan palvelun tuotantokustannusten rakennetta. On tärkeää ja hyvä avaus HSL:ltä, että paremmin sähköbussseilla tuotettavan liikenteen kustannusrakennetta kuvastava indeksi vaihdetaan nykyisen huonosti toimivan tilalle, kun sellainen indeksi saadaan käyttöön (arviolta vuoden 2023 ensimmäisen neljänneksen aikana). Toivomme, että vastaava indeksin vaihto voidaan sopia tehtäväksi samalla tavalla muihinkin joko kokonaan tai pääosin sähköbussseilla liikennöitäviin sopimuksiin. Se on pitkällä aikavälillä molempien sopimusosapuolten etu ja indeksoinnin tarkoitus.

Kohteen 285 osalta indeksi jäi kuitenkin epäselväksi eivätkä tarjoajat voineet varmuudella tietää, mihin indeksiin hinta lopulta sidottaisiin. Tämän johdosta tarjoukset on tehty kunkin tarjoajan arvion perusteella ja tulos näkyy tarjoushintojen poikkeuksellisena hajontana.

HSL on edellä esitettyjen seikkojen valossa rikkonut hankintalainsäädännön periaatteita ja virheiden korjaamiseksi sen tulisi keskeyttää tarjouskilpailu ja aloittaa se uudestaan siten, että tarjoajille kerrottaisiin yksiselitteisesti, mitä indeksiä sopimuksessa tullaan soveltamaan. Parasta olisi, että HSL odottaisi uuden sähköbussiliikenteeseen sopivan indeksin valmistumista ja aloittaa sen jälkeen kilpailutus uudestaan siten, että siinä sovellettaisiin uutta indeksiä.

4. Päiväys ja allekirjoitukset

Espoossa 13. päivänä joulukuuta 2022

NOBINA OY



Petri Auno
Toimitusjohtaja