

Bussiliikenteen tarjouskilpailun 57/2022 hankintaohjeistus

201/08.01.01.00/2022 [Bussiliikenteen kilpailukierros 57/2022]

Hallitus 24.01.2023 § 6

Esittelijä Toimitusjohtaja Mika Nykänen
Valmistelija Liikenne-tulosalueen johtaja Johanna Wallin, p. 050 337 5685;
Yksikön päällikkö Mika Häyrynen, p. 040 505 5294; sekä
Lakimies Anni Lehtinen, p. 040 594 2747

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) järjesti avoimen bussiliikenteen tarjouskilpailun kilpailukohteista 284 ja 285.

Hallituksen päätöksellä 29.11.2022 § 118 valittiin tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta koskevan vertailun perusteella kilpailukohdetta 284 liikennöimään Taksikuljetukset Harri Vuolle Oy; sekä kilpailukohdetta 285 liikennöimään Helsingin Bussiliikenne Oy.

Hankintaohjeistus

Nobina Oy (jäljempänä myös Nobina tai hakija) on tehnyt hankintapäätöksestä hankintaohjeistuksen, joka on saapunut HSL:n kirjaamoon 14.12.2022. Hankintaohjeistus on liitteessä 2. Hankintaohjeistuksen kohteena oleva hankintapäätös on annettu tiedoksi sähköisesti tarjoajille 30.11.2021. Hankintapäätös on liitteessä 1. Hankintaohjeistus on siten tehty hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) 133 §:ssä säädetyssä 14 päivän määräajassa.

Hakija ei ole valittanut päätöksestä markkinaoikeuteen.

Nobina vaatii, että hankintayksikkö poistaa hallituksen päätökset 29.11.2022 § 118 Bussiliikenteen tarjouskilpailun 57/2022 ratkaisu sekä 29.11.2022 § 119 yksinoikeuden myöntäminen tarjouskilpailun 57/2022 voittaneille liikennöitsijöille kilpailukohteen 285 osalta.

Palvelun toimittajaksi kohteeseen 285 valitulle Helsingin Bussiliikenne Oy:lle on ilmoitettu hankintaohjeistuksen vireille tulosta.

Hankintaohjeistuksen perusteet

Hakija perustelee ohjeistustaan sillä, että tarjouspyynnössä viitattu hintaindeksi ei hakijan mukaan seuraa kustannusrakennetta, mikä johtaa siihen, etteivät tarjoukset ole vertailukelpoisia. Hakijan mukaan tarjouspyynnössä viitattu Tilastokeskuksen linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksi perustuu kustannusrakenteeltaan lähinnä dieselbusseilla liikennöitävän liikenteen kustannusrakenteeseen eikä nain ollen vastaa ollenkaan sähköbusseilla operoitavan liikenteen kustannusrakennetta. Osoituksena indeksin harhaanjohtavuudesta hakija pitää myös sitä, että hankintayksikön saamat tarjoukset eroavat hinnaltaan melko paljon.

Tilastokeskus on parhaillaan laatimassa sähköbusseille erillistä kustannusindeksiä, koska nykyiset linja-autoliikenteen kustannusindeksit seuraavat lähinnä dieselbussiliikenteen kustannusrakennetta ja kustannustason kehitystä.

Sähköbussiliikenteen ja dieselbussiliikenteen kustannusrakenne ja kustannustason kehitys eroavat toisistaan. Sähköbussien kustannusindeksi on ollut tarjouskilpailun 57 aikana tekeillä. Epäselvää on ollut mm. kustannustekijöiden painorakenne sekä tapa, jolla sähkön hinta yhdistetään kustannusindeksiin. Sähköbussien kustannusindeksi julkaistaneen helmikuussa 2023.

Tarjouspyynnössä on ilmoitettu, että hintoja tarkistetaan sopimuskaudella linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksillä. Hintojen sitominen sähköbussi-indeksiin ei olisi ollut vaihtoehto, koska kyseistä indeksiä ei ole ollut käytettävissä, eikä ole ollut myöskään tietoa siitä, millaiseksi indeksin painorakenne ja kustannuskehitys etenkin energian hinnan osalta muodostuvat. Tilaajalla ei täten ole ollut muuta vaihtoehtoa kuin sitoa hinnat jo käytettävissä olevaan kustannusindeksiin.

Varsinaisessa tarjouspyynnössä on mainittu ainoastaan linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksi. Mahdolliseen sähköbussi-indeksiin on otettu kantaa sen vuoksi, että asiasta on erikseen kysytty tarjouskilpailun aikana. Vastauksena tarjouspyyntöä koskeviin kysymyksiin on ilmoitettu, että selvitetään mahdollisuutta siirtä sähköbussien kustannusindeksiin sopimuskaudella. Vastauksissa on kuitenkin erikseen kerrottu, että tarjoukset tulee tehdä tarjouspyynnön mukaisesti linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksiin perustuen. Mahdollinen sopimuskaudella tehtävä sopimusmuutos edellyttää molempien osapuolten hyväksyntää. Tarjoajat ovat täten pystyneet tekemään tarjouksensa tarjouspyynnössä ilmoitettuun indeksiin perustuen, ja luottaen siihen, että käytettävä indeksi säilyy sopimuskumppanin niin halutessa samana koko sopimuskauden ajan.

Tarjousten väliset hintaerot ovat tässä tarjouskilpailussa olleet tavanomaista suurempia. Hintaeroille on olemassa lukuisia mahdollisia syitä, jotka pääsääntöisesti sisältyvät tarjoajien liikesalaisuuksiin eivätkä siten tule liikenteen tilaajan tietoon. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että eri liikennöitsijöiden tuotantokustannukset saattavat vaihdella voimakkaasti riippuen muun muassa tarjoajan varikon sijainnista. Eri tarjoajilla voi lisäksi olla tarjoamilleen kohteille erilaisia tuotto-odotuksia.

Tarjouskilpailuun 57/2022 sisältyi kaksi kilpailukohtetta. Oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa kilpailukohteessa 285 halvimman ja toiseksi halvimman tarjouksen välinen suhteellinen hintaero oli pienempi kuin kilpailukohteessa 284, jossa ei vaadittu sähköbusseja. Koska molemmissa kohteissa oli merkittävät hintaerot, ei voida tehdä päätelmää, että hintaerojen syynä olisi epäselvyys käytettävästä kustannusindeksistä, koska vain kohteen 285 osalta on käyty keskustelua kohteeseen sovellettavasta kustannusindeksistä.

Johtopäätös

Sähköbussien kustannusindeksin käyttäminen ei ole ollut hankintahetkellä mahdollista, koska indeksi ei ole ollut vielä käytettävissä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että markkinaoikeuden käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hankintayksiköillä on laaja harkintavalta hankinnan kohteen, vertailuperusteiden ja soveltuvuusvaatimusten asettamisessa, ei ole syytä oikaista hankintapäätöstä sillä perusteella, että viitattu indeksi on ollut hakijan mielestä epätarkoituksenmukainen.

Tarjouspyynnössä on ilmaistu yksiselitteisesti, että tarjoukset on tehtävä linja-autoliikenteen kokonaiskustannusindeksiin perustuen. Tämä on vielä myöhemmin vahvistettu hankintamenettelyn kysymykset ja vastaukset -osiossa. Näin ollen ei ole syytä oikaista päätöstä myöskään sillä perusteella, että indeksiä koskeva ehto olisi ollut epäselvä tai se olisi johtanut tarjoajien epätasapuoliseen kohteluun.

Hankintaoikaisuvaatimuksessa ei ole esitetty sellaisia perusteita, jotka edellyttäisivät hankintapäätöksen muuttamista tai poistamista. Näin ollen hankintaoikaisuvaatimus on hylättävä.

Ehdotus	Hallitus päättää hylätä Nobina Oy:n tekemän hankintaoikaisuvaatimuksen ja todeta, että tarjouskilpailun lopputulos ei muutu.
Päätös	Hallitus päätti hyväksyä ehdotuksen yksimielisesti.
Liitteet	<ol style="list-style-type: none">1. Hallituksen päätös 29.11.2022 § 1182. Nobina Oy:n hankintaoikaisuvaatimus