

MARKKINAOIKEUS

PÄÄTÖS

Nro 140/15

27.2.2015

Dnro 2014/775

VALITTAJA Lindorff Oy

VASTAPUOLI Helsingin kaupunki

KUULTAVA Svea Perintä Oy

ASIA Julkista hankintaa koskeva valitus

MUUTOKSENHAUN KOHDE

Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksen hankintapäätös
5.9.2014 § 26

ASIAN TAUSTA

Helsingin kaupungin (jäljempänä myös hankintayksikkö) taloushallintopalvelu on ilmoittanut 19.6.2014 julkaistulla EU-hankintailmoituksella ja 28.6.2014 julkaistulla lisätietoilmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta perintäpalvelujen hankinnasta ajalle 1.1.2015–31.12.2017. Hankintailmoituksen mukaan sopimusta voidaan jatkaa varsinaisen sopimuskauden päätyttyä kahdella optiovuodella.

Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksen johtokunta on 5.9.2014 tekemällään hankintapäätöksellä § 26 valinnut Svea Perintä Oy:n tarjouksen.

Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on hankintayksikön ilmoituksen mukaan ollut 744.180 euroa.

Hankintayksikön ilmoituksen mukaan hankinnan kohteena oleva palvelu järjestetään väliaikaisella sopimuksella siihen saakka, kunnes markkinaoikeus on ratkaissut asian.

ASIAN KÄSITTELY MARKKINAOIKEUDESSA

Valitus

Vaatimukset

Lindorff Oy on vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa muutoksenhaun kohteena olevan hankintapäätöksen ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä siten, että Lindorff Oy valitaan perintäpalvelujen toimittajaksi.

Perusteet

Hankintayksikön olisi tullut hylätä voittaneen tarjoajan Svea Perintä Oy:n tarjous hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisena. Voittaneella tarjoajalla ei ole mahdollisuutta toteuttaa perintäpalvelua tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla.

Svea Perintä Oy:n perintämenettely poikkeaa vallitsevasta perinnän peruseriaatteesta ja perintäalan vakiintuneesta käytännöstä, jonka mukaan velallisen tulee korvata perinnästä aiheutuneet kulut. Liian alhaisten perintäkulujen vaatiminen velalliselta syö perinnän tulosta eli hankintayksikölle tulevien suoritusten määrää, koska perintäkulujen kannustinvaikutus saatavan suorittamiseksi jää puuttumaan. Samalla menettely luo markkinoille virheellisen käsityksen perintäkustannusten todellisista määristä ja vinouttaa velallisten käsitystä tarpeellisista ja aiheellisista perintäkulujen määristä.

Svea Perintä Oy:n tarjoama vuosihinta 248.060 euroa on ollut huomattavasti alhaisempi kuin Lindorff Oy:n tarjoama hinta 356.868 euroa ja Intrum Justitia Oy:n tarjoama hinta 352.080 euroa lisättynä jälkiperintäprovisiolla. Svea Perintä Oy:n hinta on siis ollut noin kolmasosan muiden tarjoajien hintoja alhaisempi, vaikka muidenkin tarjoajien hinnat ovat olleet jo niin alhaisia kuin suinkin mahdollista, jotta palvelu on ylipäättään toteutettavissa.

Suuri hinnanero ei ole voinut johtua yritysten välisistä eroista esimerkiksi teknisissä laitteissa tai tietojärjestelmissä, koska perintämenettely on saatavien perinnästä annetussa laissa (perintälaki) tarkoin säänneltyä ja kaikilla kilpailijoilla on käytössään tarvittavat ja tehokkaat menetelmät. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että Lindorff Oy on aikaisemmin hoitanut Helsingin kaupungin perintäpalvelut. Svea Perintä Oy:lle ei tule liikevaihtoa vanhoista Lindorff Oy:n perinnästä siirtyvistä Helsingin kaupungin saatavista, mutta näiden hoitamisesta aiheutuu sille kuitenkin merkittäviä kuluja.

Perintäpalvelujen osalta laadulliset ja määrälliset resurssit ovat toiminnan luotettavuuden edellytys. Lisäksi perintälain hyvän perintätavan noudattamisvelvollisuus edellyttää, että perintäyhtiöllä on mahdollisuus toteuttaa palvelua riittävän tapauskohtaisesti.

Poikkeuksellisen alhainen hinta aiheuttaakin hankintayksikölle riskin siitä, että tarjoaja tinkii toiminnoista ja työn laatu heikkenee. Riski lisääntyy entisestään, jos tarjoaja ei pelkästään jää ilman katetta, vaan se myös ottaa harteilleen toiminnasta aiheutuvia kustannuksia.

Vastine

Vaatimukset

Helsingin kaupunki on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen.

Perusteet

Hankintayksikkö on menetellyt hankinnassaan hankintasäännösten mukaisesti. Hankintayksikkö ei ole pitänyt Svea Perintä Oy:n tarjoushintaa poikkeuksellisen alhaisena, vaan on pitänyt täysin uskottavana sitä, että suureen kansainväliseen rahoitus-, taloushallinto- ja perintäalan konserniin kuuluva yritys kykenee tuottamaan palvelun tarjoamallaan hinnalla.

Hankintayksiköllä on harkintavaltaa sen suhteen, arvioiko se tarjouksen toisia tarjouksia alhaisemman hinnan merkitsevän mahdollista perustetta tarjouksen hylkäämiselle. Hankintayksikön on kuitenkin tarjouksen hintaa arvioidessaan meneteltävä tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua koskevan vaatimuksen mukaisesti. Svea Perintä Oy:n tarjousmateriaalin perusteella hankintayksikkö on arvioinut Svea Perintä Oy:n luotettavasti osoittaneen mahdollisuutensa hankinnan toteuttamiseen tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla.

Hinta on kilpailutekijä myös perintätoimialalla. Suurikaan hinnanero ei välttämättä merkitse sitä, ettei tarjoajan ole mahdollista toteuttaa tarjouspyynnössä edellytetyn mukaista hankintaa tarjoamallaan hinnalla. Tarjousten väliset hinnanerot voivat yleisesti johtua yritysten välisistä eroista teknisissä ratkaisuissa, tuotannon tehokkuudessa, tuotanto- ja toimituskapasiteetissa, tuotantokapasiteetin käyttöasteessa tai katevaatimuksissa. Halpa hinta voi myös johtua tarjoajan pyrkimyksestä vallata uusia markkinoita. Tällaiset syyt eivät oikeuta tarjouksen hylkäämiseen alihintaisena, jos tarjoaja pystyy luotettavasti osoittamaan mahdollisuutensa hankinnan toteuttamiseen. Tällainen tilanne voi olla kysymyksessä, kun yrityksen taustalla olevan konsernin koko ja vakavaraisuus mahdollistavat pitkäaikaisenkin tappiollisen toiminnan.

Hankintayksikkö on asettanut palvelukuvauksessaan varsin yksityiskohtaiset palvelun minimivaatimukset, joihin Svea Perintä Oy on tarjouksessaan sitoutunut, samoin kuin tarjouspyynnön liitteenä olevassa hankintasopimusluonnoksessa edellytettyihin sopimusvelvoitteisiin.

Svea Perintä Oy on täyttänyt tarjoajan soveltuvuudelle asetetut vähimmäisvaatimukset. Svea Perintä Oy on tarjouksessaan esittänyt selvitystä teknisestä suorituskyvystään ja ammatillisesta pätevyydestään

sekä laadunvarmistusjärjestelmästä. Hankintayksikkö on arvioinut Svea Perintä Oy:n esittämät referenssit sekä Svea Perintä Oy:n käytössä olevat tekniset laitteet ja tietojärjestelmät riittäviksi hankinnan laatu ja laajuus huomioiden. Tarjoajan referenssien perusteella on voitu arvioida tarjoajan kykyä suoriutua hankintayksikölle tyypillisten maksujen perinnästä. Myös Svea Perintä Oy:n taloudellinen tilanne on ollut saadun selvityksen mukaan vakaa.

Svea Perintä Oy on lisäksi asiaa erikseen tiedusteltaessa vahvistanut hankintayksikölle, että vuosien 2009–2014 saatavia koskeva jälkiperintäprovisio on ilmoitettu oikein. Svea Perintä Oy ei peri näiden saatavien perinnästä provisiota.

Asiassa ei ole kysymys siitä, onko tarjottu palvelu täyttänyt hinnoittelultaan perintälain ja hyvän perintätavan vaatimukset. Svea Perintä Oy:n tarjoama palvelu on kuitenkin täyttänyt perintälaisissa asetetut vaatimukset.

Kuultavan lausunto

Vaatimukset

Svea Perintä Oy on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 1.000 eurolla viivästyskorkoineen.

Perusteet

Hankintamenettely on ollut kokonaisuudessaan hankintasäännösten mukainen. Svea Perintä Oy:n tarjoama hinta ei ole ollut niin alhainen, ettei Svea Perintä Oy kykenisi toteuttamaan perintäpalvelua tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla laadukkaasti.

Svea Perintä Oy:n tarkoituksena on vahvistaa edelleen asemaansa perintäpalvelujen tarjoajana, ja nyt kysymyksessä olevalla hankinnalla on sille valtava referenssiarvo. Lisäksi Helsingin kaupungin perintään siirtyvien saatavien kappalemäärä on niin suuri, että yksittäiskustannukset ovat palvelun tuottajalle alhaisemmat kuin jonkin pienemmän toimeksiantajan kohdalla.

Vastaselitys

Lindorff Oy on esittänyt vastaselityksessään muun ohella, että velalliselta vaadittavien perintäkulujen tulisi vastata todellisia kustannuksia eikä alittaa niitä. Poikkeuksellisen alhaisen hinnan hyväksyminen johtaisi siihen, ettei velallista todellisuudessa veloitettaisi maksamaan tosiasiallisia perinnän kustannuksia.

Lisäkirjelmä

Hankintayksikkö on antanut lisäkirjelmän.

MARKKINAOIKEUDEN RATKAISU

Perustelut

Oikeusohjeet

Julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 21 §:n 2 momenttiin sisältyvän viittaussäännöksen nojalla tässä asiassa sovellettavaksi tulevan hankintalain 63 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen. Hankintayksikön on kirjallisesti pyydettävä tarjoajalta kirjallista selvitystä tarjouksen perusteista ennen tarjouksen hylkäämistä.

Hankintalain esitöissä (HE 50/2006 vp s. 107 ja 108) on edellä mainitun pykälän 1 momentin osalta todettu, että poikkeuksellisen alhaisten tarjousten hylkäämisellä mahdollistetaan hankintayksikölle hankinnasta aiheutuvien riskien kuten tarjoushinnan riittämättömyydestä todennäköisesti aiheutuvien taloudellisten riskien huomioiminen. Hylkäämisen tulee perustua nimenomaan siihen, ettei tarjoajan tarjoamalla hinnalla tai muulla ehdolla ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla.

Asian arviointi

Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitos on pyytänyt 11.6.2014 päivätyllä tarjouspyynnöllä tarjouksia perintäpalveluista.

Hankintayksikkö on saanut kolme tarjousta. Svea Perintä Oy:n tarjoushinta on ollut 248.060 euroa vuodessa, Lindorff Oy:n 352.080 euroa vuodessa ja Intrum Justitia Oy:n 356.868 euroa vuodessa lisättynä jälkiperintäprovisiolla. Svea Perintä Oy:n tarjoushinta on siten ollut yli 100.000 euroa alhaisempi kuin tarjouskilpailussa toiseksi tulleen Lindorff Oy:n tarjoushinta.

Asiassa saadun selvityksen mukaan hankintayksikkö on tarkistanut Svea Perintä Oy:ltä, onko se ilmoittanut vuosien 2009–2014 saatavia koskevan jälkiperintäprovisio oikein, ja Svea Perintä Oy on asiaa tiedusteltaessa vahvistanut, että jälkiperintäprovisio on ilmoitettu oikein. Hankintayksikkö ei sitä vastoin ole pyytänyt Svea Perintä Oy:ltä

hankintalain 63 §:n 1 momentin mukaista selvitystä sen antaman tarjouksen perusteista eikä hankintayksikkö ole hylännyt mainitun yhtiön tarjousta poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan perusteella.

Hankintayksikkö on esittänyt, ettei se ole pitänyt Svea Perintä Oy:n tarjoushintaa poikkeuksellisen alhaisena, vaan on pitänyt uskottavana sitä, että suureen kansainväliseen rahoitus-, taloushallinto- ja perintäalan konserniin kuuluva yritys kykenee tuottamaan palvelun tarjoamallaan hinnalla. Hankintayksikön mukaan Svea Perintä Oy on tarjousasiakirjoissaan luotettavasti osoittanut mahdollisuutensa hankinnan toteuttamiseen tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintalaki ei aseta hankintayksikölle velvollisuutta hylätä tarjousta poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan perusteella. Hankintayksiköllä on harkintavaltaa sen suhteen, arvioiko se tarjouksen toisia tarjouksia alhaisemman hinnan merkitsevän mahdollista perustetta tarjouksen hylkäämiselle. Hankintayksikön on kuitenkin tarjouksen hintaa arvioidessaan meneteltävä tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua koskevan vaatimuksen mukaisesti.

Vaikka Svea Perintä Oy:n tarjoushinta on nyt kysymyksessä olevassa tarjouskilpailussa ollut selvästi alhaisempi kuin muiden tarjoajien tarjoushinnat, markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on harkintavaltansa puitteissa voinut arvioida, että Svea Perintä Oy voi toteuttaa hankittavan palvelun tarjouksen mukaisella hinnalla.

Edellä lausutun perusteella markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikkö ole menetellyt julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti, kun se ei ole pyytänyt Svea Perintä Oy:ltä selvitystä tarjouksen perusteista eikä ole hylännyt mainitun yhtiön tarjousta hankintalain 63 §:n perusteella hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisena.

Markkinaoikeus toteaa lisäksi, ettei se ole julkista hankintaa koskevan valituksen käsittelyn yhteydessä toimivaltainen tutkimaan hankintayksikön ja tarjouskilpailuun osallistuneiden tarjoajien toiminnan ja menettelytapojen laillisuutta yleisesti eikä tässä yhteydessä itsenäisenä kysymyksenä ratkaisemaan sitä, onko tarjottu palvelu täyttänyt hinnoittelultaan perintälain ja hyvän perintätavan vaatimukset.

Johtopäätös

Edellä mainituilla perusteilla hankintayksikkö ei ole menetellyt hankinnassaan valittajan esittämin tavoin julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Valitus on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Hankintalain 89 §:n 2 momentin mukaan hankinta-asiassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos kuultava joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Valittaja on näin ollen velvoitettava korvaamaan kuultavan määrältään kohtuulliset oikeudenkäyntikulut.

Lopputulos

Markkinaoikeus hylkää valituksen.

Markkinaoikeus velvoittaa Lindorff Oy:n korvaamaan Svea Perintä Oy:n oikeudenkäyntikulut 1.000 eurolla viivästyskorkoineen. Viivästyskorkoa on maksettava korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän päätöksen antamisesta.

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on liitteenä.

Julkisista hankinnoista annetun lain 106 §:n 1 momentin nojalla markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Puheenjohtaja

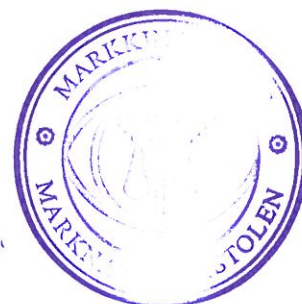

Anne Ekblom-Wörlund

Asian ovat yksimielisesti ratkaisseet markkinaoikeustuomarit Anne Ekblom-Wörlund, Tomi Rantasaari ja Riikka Innanen.

JAKELU

Lindorff Oy; oikeudenkäyntimaksu 244 euroa
Helsingin kaupunki; maksutta
Svea Perintä Oy; maksutta


Heli Pohjoisaho
toimistosihiteeri



VALITUSOSOITUS (hankinta-asiat)

Markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta **korkeimmalta hallinto-oikeudelta** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoitettu valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen **30 päivän** kuluessa päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuunottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä. Milloin kysymyksessä on asianosaisen suostumuksen perusteella tapahtuva sähköinen tiedoksianto, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen sinä päivänä, jolloin asiaa koskeva viesti on viestin vastaanottajan vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä voidaan toimittaa korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamoon henkilökohtaisesti, asiamiestä käyttäen, lähetin välityksellä, postitse, faksilla tai sähköpostilla. Valituskirjelmän on oltava perillä määräajan viimeisenä päivänä ennen tuomioistuimen aukioloajan päättymistä. Aukiolo päättyy kello 16.15.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite:

Postiosoite:	Käyntiosoite:
PL 180	Fabianinkatu 15
00131 Helsinki	Helsinki
Faksi	029 564 0382
Sähköposti	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- valittajan yhteystiedot, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valituskirjelmä on valittajan, tämän laillisen edustajan tai asiamiehen allekirjoitettava. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen on laatinut joku muu henkilö, on valituskirjelmässä mainittava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- markkinaoikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- tiedoksisaantitodistus
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa valituksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu markkinaoikeudelle
- asiamiehen valtakirja, jollei asiamies ole asianajaja tai julkinen oikeusavustaja.

Maksut

Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 3 ja 11 §:n mukaan muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 244 euron oikeudenkäyntimaksu.