

27.11.2025

Dnro 746/03.04.04.00.04/2024

Dnro 750/03.04.04.00.04/2024

Valittajat	Compass Group Finland Oy (markkinaoikeuden asia dnro 746/2024) Palmia Oy (markkinaoikeuden asia dnro 750/2024)
Vastapuoli	Kanta-Hämeen hyvinvointialue
Kuultava	Fodbar Oy, Feelia Oy ja Barona HoReCa Oy -ryhmittymä
Asia	Hankinta-asia
Päätös, josta valitetaan	Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluehallituksen hankintapäätös 9.12.2024 § 475

Asioiden tausta

Kanta-Hämeen hyvinvointialue (jäljempänä myös hankintayksikkö) on ilmoittanut 16.9.2024 julkaistulla sosiaalipalveluja ja muita erityispalveluja koskevalla hankintailmoituksella neuvottelumenettelyllä toteutettavasta liitteen E mukaisesta ateria-, ruoka- ja laitoshuoltopalveluiden hankinnasta neljän vuoden ajalle ja sen jälkeen toistaiseksi voimassa olevalle sopimuskaudelle.

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluehallitus on 9.12.2024 tekemällään hankintapäätöksellä § 475 hylännyt Palmia Oy:n tarjouksen ja valinnut Fodbar Oy, Feelia Oy ja Barona HoReCa Oy -ryhmittymän tarjouksen.

Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on hankintailmoituksen mukaan ollut 60.000.000 euroa.

Hankintasopimusta ei hankintayksikön ilmoituksen mukaan ole allekirjoitettu.

Asioiden käsittely markkinaoikeudessa

Markkinaoikeuden asia diaarinumero 746/2024

Valitus

Vaatimukset

Compass Group Finland Oy on vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa valituksenalaisen hankintapäätöksen ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä. Valittaja on toissijaisesti vaatinut, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön maksamaan sille hyvitysmaksun. Lisäksi valittaja on vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikön korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 8.530 eurolla lisättyinä markkinaoikeuden oikeudenkäyntimaksua vastaavalla määrällä viivästyskorkoineen.

Perustelut

Hankintayksikkö on hieman ennen tarjousten jättämisen määräajan umpeutumista ja lisätietokysymyksille varatun määräajan sekä kysymyksiin annettujen vastausten jälkeen ilmoittanut sille tulleiden lisätietopyyntöjen johdosta olennaisia tietoja hankinnan sisällöstä. Hankintayksikkö on tehnyt muutamia päiviä ennen tarjousajan päättymistä lukuisia muutoksia ja korjauksia tarjouspyyntöasiakirjoihin, mutta tarjousaikaa on jatkettu vain yhden kerran yhdellä päivällä. Lisätietokysymysten esittämiselle on varattu liian lyhyt määräaika ja myös tarjousaika on ollut suhteettoman lyhyt.

Hankintamenettely ja tarjouspyyntöasiakirjat ovat olleet kokonaisuudessaan epäselvät. Jotkin tarjouspyyntöasiakirjojen kaavoista eivät ole toimineet ja tarjouspyyntöasiakirjoihin on hankintayksikön tekemien korjausten jälkeenkin jäänyt sellaisia tietoja, jotka olisi tullut poistaa. Tarjouspyyntö on ollut epäselvä siltä osin, mitkä erityisruokavalioon kuuluvat tuotteet tulevat välitystuotteina ja miten ne pitäisi hinnoitella. Tarjouspyynnön hintaliitteen perusteella ei ole voinut tietää, onko sen välitystuotemäärissä otettu huomioon erityisruokavalioaterioiden osuus. Välitystuotteiden määrät ovat siten voineet olla virheellisiä. Tarjoaja on joutunut sitoutumaan antamiinsa yksikköhintoihin tietämättä, minkä verran erityisruokavalioaterioita tultaisiin tilaamaan.

Tarjouspyyntö on ollut epäselvä myös hintaan vaikuttaneiden palvelumaksujen osalta. Laitoshuollon ateriatyö on annettu vuosihinnalla ja puhtauden puolella avustavat työt eurohinnalla asiakasta kohden. Hinnoittelu on ollut epäselvää, koska ei ole tiedetty, kuka tekee minkäkin työn. Sama työtehtävä on esitetty eri tavoin tarjouspyynnön eri liitteillä, ja hinnoittelun kohde on jäänyt epäselväksi. Tarjoajat ovat päässeet käymään ainoastaan ateriapalvelun keittiössä, ja laitoshuoltajan ateriapalvelutyö on täytynyt siten hinnoitella vähäisin tiedoin. Tarjouspyynnön liitteenä olleet toiminnalliset kuvaukset eivät ole sisältäneet kohteiden osalta riittävästi tietoa, jotta palveluntarjoajat olisivat voineet

hinnoitella tarjoukset samalla tavalla. Lisätietokysymykseen annetussa vastauksessa on pyydetty ottamaan huomioon Voutilakeskuksen muuttuneet määrät, mutta määriä ei ole päivitetty tarjouspyynnön liitteeseen 12 B, jossa asiakasmäärä on painotettu.

Tarjouspyyntö on lisäksi ollut epäselvä vuokrasopimuksen osalta. Tarjousta tehtäessä ei ole tiedetty sitä, miten sähkö tai vesi tulisi ottaa huomioon. Tarjouspyynnön liitteen 16 tiedot ja ehdot ovat olleet tältä osin puutteelliset, eikä tarjoajien ole ollut mahdollista arvioida sitä, missä kaikissa kohteissa vesi ja sähkö tulevat maksettaviksi. Vuokrasopimus, vastuunjakotaulukko ja hankintayksikön antamat vastaukset ovat olleet epäselvät ja ristiriitaiset vuokralaisen vastuiden osalta.

Tarjouspyynnössä ilmoitetut määrät ja toimintatavat ovat olleet epäselvät. Tarjouspyynnön liitteessä 9 A ilmoitetut määrät eivät ole vastanneet hintaliitettä 12 A, eivätkä kaavat ole toimineet. Ateriapalveluiden liite 10 (Vastuunjakotaulukko) ja toiminnalliset kuvaukset koskien kohteita, joissa on ollut palveluntuottajan henkilöstöä, ovat olleet ristiriidassa. Tarjouspyyntö on ollut epäselvä myös Kanta-Hämeen keskussairaalan jatkokäytön osalta. Vastuun vuokranmaksusta on todettu olevan palveluntarjoajalla, vaikka tilalle ei olisi palvelutarvetta. Asiasta käytyjä neuvotteluja ei ole otettu huomioon lopullisessa tarjouspyynnössä.

Hankinnan osat on painotettu tarjouspyynnössä virheellisesti. Erityisruokavalioiden painoarvo on ollut hankinnan kokoon verrattuna liian suuri suhteessa palveluasumisen painotuksiin. Tarjouspyynnöltä ei käy ilmi, miksi tarjouspyynnön liitteellä 12 A palveluasuminen on painotettu vain osalta sopimuskautta, kun sairaaloilta painotus on tehty koko sopimuksen ajalta. Sairaala-ateriat ovat saaneet suhteettoman suuren merkityksen. Myöskään kuljetushinnat eivät ole antaneet mahdollisuutta löytää parasta mahdollista ja edullisempaa ratkaisua esimerkiksi vähäisemmillä kuljetuskerroilla, koska hankintayksikkö on käyttänyt lukua 156 krt/v eli kolme kertaa viikossa. Laskelmassa ei ole otettu huomioon palveluntuottajan kykyä kuljettaa aterioita tehokkaammalla tavalla, eikä kokonaistaloudellisesti edullisinta hintaa ole siten saatu selvitettyä. Tarjouspyynnön hintaliitteestä on vielä puuttunut erikseen hinnoitelluista erityisruokavalioterioista yksi aterianosa ateriapäivää kohden.

Vastine

Vaatimukset

Kanta-Hämeen hyvinvointialue on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan sen arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut 8.640 eurolla viivästyskorkoineen.

Perustelut

Hankintayksikkö ei ole menetellyt valittajan esittämin tavoin hankintasäännösten vastaisesti.

Hankintayksikkö on korjannut tarjouspyynnön hintaliitettä 19.11.2024 välitystuotteiden osalta, koska liitteessä on ollut näppäilyvirhe. Hintaliitteessä on ollut yhteensä 143 riviä, ja liite on ollut korjauksen jälkeen yksiselitteinen. Hankintayksikkö on korjannut lisäksi 20.11.2024 tarjouspyynnön hintaliitteen kaavavirheen. Korjauksista on ilmoitettu tarjoajille, ja tarjousten jättämisen määräaika on pidennetty 26.11.2024 saakka. Tarjousten jättämisen määräaika on korjauksen jälkeen ollut hankintasäännösten edellyttämien tavoin kuusi päivää. Muutokset eivät ole olleet tarjoajien kannalta tai kokonaisuus huomioon ottaen merkittäviä. Korjauksissa ei ole muutettu tarjousten vertailuperusteiden sisältöä, pisteytyksen perusteita tai vertailuperusteiden painoarvoa suhteessa toisiinsa. Tarjouskilpailuun osallistuneet tarjoajat ovat saaneet tiedon mainittujen virheiden korjaamisesta samanaikaisesti. Hankintayksikkö on kohdellut tarjoajia tasapuolisesti ja avoimesti, eikä tarjousojan asettamisessa ole rikottu yhdenvertaisen kohtelun tai suhteellisuuden periaatteita.

Kaikkien tarjoajien kanssa on käyty hankintamenettelyn aikana neljä neuvottelua, jossa on ollut mahdollista tarkentaa laajasti hankinnan kohteeseen liittyviä yksityiskohtia. Tarjoajat ovat voineet varautua ajallisesti tarjouksen jättämiseen, ja heillä on ollut tarjoamista koskevaa tietoa käytettävissään myös neuvotteluiden perusteella.

Välitystuotteille on pyydetty tarjouspyynnön hintaliitteellä yksikköhinnat, joiden yhteishintaa on käytetty hintavertailussa vertailussa käytettävillä määrillä. Tarjoaja on voinut päättää, tuottaako se erityisruokavalion ateriat välitystuotteena vai jollain muulla tavalla, ja tilaaja on voinut maksaa tilaamansa erityisruokavaliot hintaliitteellä annettulla erityisruokavalion hinnalla. Tarjouspyynnössä on yksilöity, mitkä ruokavaliot ovat erityisruokavaliota ja mitkä tilataan sellaisina. Tällöin tuotteita ei ole tilattu välitystuotteina. Valittaja on osoittanut ymmärtäneensä erityisruokavalion hinnoittelumekanismiin jo lisätietokysymyksissään. Alan kokeneen tarjoajan on tullut ymmärtää myös, mitä tarkoitetaan ateriapäivällä ja sen hinnoittelulla.

Hintavertailussa on käytetty tilaajan hintaliitteellä antamia lukumääriä, jotka ovat hintaliitteen ohjeistuksen mukaisesti olleet tilaajaa sitomattomia. Tilaaja ei ole antanut sitovia arvioita kunkin erityisruokavalion tilausmääristä, eikä ilmoitettujen määrien siten voida katsoa olleen virheellisiä, vaikka todelliset tilatut määrät poikkeaisivat niistä sopimuskaudella. Hintaliitteellä annettujen ohjeiden ja lisätietokysymyksiin annettujen vastausten perusteella ammattimaisen tarjoajan on pitänyt ymmärtää käytetty hinnoittelu ja hintaliitteen täyttötapa. Hintaliite on ollut yksiselitteinen ja mahdollistanut vertailukelpoisen tarjouksen jättämisen. Tarjouspyynnössä ei ole pyydetty valittajan väittämin tavoin ateriatyön vuosihintaa. Tarjouspyynnössä on pyydetty laitoshuollon osalta hinnoittelemaan kohteittain ylläpitosiivouksen vuosihinta ja avustavat ateriapalvelutehtävät tämän lisäksi €/asiakas-hinnoittelulla. Tarjouspyyntöasiakirjat ovat sisältäneet tehtävien sisällöstä tiedot, joiden välillä ei ole ollut ristiriitaa tai epäselvyyksiä. Valittajalle ei ole käydyt neuvottelut huomioon ottaen voinut olla myöskään epäselvää, kuka tekee kohteessa minkäkin työn. Tarjouspyynnön hintaliitteellä on tehty selväksi, että asiakasmäärä muuttuu sopimuskaudella, mutta hintavertailussa käytetään hintaliitteen lukua. Voutilakeskuksen asiakasmäärä ja vertailussa käytettävät määrät aamupalojen osalta on täsmennetty lisätietokysymyksiin annettulla

vastauksella, jolloin tarjoajat ovat voineet antaa palvelulle samoihin tietoihin perustuvan vertailukelpoisen hinnan.

Tarjouspyyntöasiakirjoilla ei ole vuokrasopimuksen, veden, sähkön ja vastuiden osalta ollut valittajan väittämän mukaista ristiriitaisuutta tai epäselvyyttä. Hankintayksikön tiedossa ei ole ollut palvelukeittiöiden sähkön ja veden kulutusta koskevia tietoja, ja kyseiset kustannukset on siksi jätetty vastuunjakotaulukossa avoimiksi. Kun vastuuta ei ole määritelty, on ammattimaisen tarjoajan tullut ymmärtää ottaa tarjouksessaan huomioon se mahdollisuus, että kulut tulevat palveluntuottajan maksettavaksi. Kysymys on ollut hankintakokonaisuus huomioon ottaen vähäisestä kustannuksesta, jolla ei ole ollut tarjoajalle erityistä merkitystä tarjouksen hinnoittelussa. Kysymys on palvelukeittiöstä, eikä valmistuskeittiöstä, joten kulutusmäärät kohteessa ovat vähäisiä. Tilanne on ollut sama kaikille tarjoajille, ja ammattimaisen tarjoajan on tullut ymmärtää asia. Tarjouspyynnön liitteenä ollut vuokrasopimusmalli on ollut yleismalli, jonka on todettu edelleen tarkentuvan. Tarjoajilla on ollut neuvottelukierroksella tai tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen mahdollisuus esittää kysymyksiä epäselviksi katsomistaan asioista.

Tarjouspyynnön liitteessä 9 A on ollut kaavavirhe, josta hankintayksikkö on maininnut lisätietokysymyksiin vastatessaan. Kaavavirhettä ei ole korjattu, koska kysymyksessä on ollut informatiivinen liite, joka ei ole vaikuttanut tarjousten vertailuun tai kyseisen liitteen varsinaiseen sisältöön. Voutilakodin ja Eedilän osalta tarjoajat ovat saaneet täsmennykset lisätietokysymysten vastausten yhteydessä. Hankintayksikkö on antanut tarjoajille yksiselitteisen tiedon siitä, mitä lukumääriä heidän tulee noudattaa tarjousta jättäessään.

Ateriapalveluiden liitteessä 10 ei ole viitattu siihen, kuka hoitaa kyseisten henkilökohtaisten apuvälineiden tiskaamisen, vaan siihen, kenellä on niiden hankintavastuu. Keittiöiden vuokraamisen osalta on kysytty lisätietokysymyksissä, onko keskussairaalan keittiöt pakko vuokrata, mihin hankintayksikkö on vastannut yksiselitteisesti ”kyllä”. Vuokrausvastuu ei siten ole ollut epäselvä. Neuvotteluiden aikana, lisätietokysymyksissä tai lopullisessa tarjouspyynnössä ei ole esitetty sellaista mahdollisuutta, että nykyisen keskussairaalan keittiötä ei tarvitsisi vuokrata koko sopimuskaudeksi.

Kuultavan lausunto

Fodbar Oy, Feelia Oy ja Barona HoReCa Oy -ryhmittymä on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan sen arvonnisäverottomat oikeudenkäyntikulut 9.298,75 eurolla viivästyskorkoineen.

Tarjousaika on ollut riittävä. Hankintayksikkö on käyttänyt neuvottelumenettelyä ja käynyt jokaisen tarjoajan kanssa neljät neuvottelut. Tarjoajat ovat voineet pyytää hankintayksiköltä lisätietoja tarjouspyyntöasiakirjoista ja esittää lisätietokysymyksiä tarjouspalvelun kautta. Jokainen hankintayksikön tekemä täsmennys ja antama lisätieto on annettu samaan aikaan ja samalla tavalla tiedoksi tarjouspalvelun kautta.

Tarjouspyynnön liitteen 12 A päivitys 12.11.2024 on tehty sen vuoksi, että liitteestä ovat puuttuneet erityisruokavalioidhinnoitellut iltapalat. Kyse on ollut vähäisestä virheestä, joka on korjattu 13 päivää ennen tarjousten jättämisen alkuperäistä määräaikaa ja 14 päivää ennen lopullista pidennettyä määräaikaa. Kysymys ei ole ollut vertailtavasta hinnasta. Hankintayksikkö on täsmentänyt tarjoajille 14.11.2024, että hintaliitteessä välitystuotelistassa mainittujen voileipiä määrä on kappaleita, eikä kysymys ole kilogrammoista.

Hankintayksikkö on antanut lisätietoja 18.11.2024, kun valittaja on kysynyt hankintayksiköltä Juteinikodin ja Matinkulman hintojen osalta muutoinkin tarjouspyynnön liitteeltä 12 A ilmi käynyttä asiaa. Laskukaava on ollut kaikille tarjoajille sama, eikä kuljetusten vuosittaisella määrällä ole ollut merkitystä, koska ne muuttuvat kyseisen kaltaisessa pitkäaikaisessa sopimuksessa. Tarjoajien tiedossa on ollut tarjouspyynnön liitteen 9 A perusteella kunkin kohteen osalta suunniteltu toimitustiheys. Hankintayksikön pisteytys on täyttänyt oikeuskäytännön vaatimukset.

Hankintayksikkö on täsmentänyt tarjouspyyntöä 19.11.2024 sen vuoksi, että välitystuotteiden määrissä on havaittu tarjouspyynnön hintaliitteellä 12 A vähäisiltä osin korjattavaa. Hankintayksikkö on julkaissut samana päivänä uudelleen hintaliitteen 12 A, koska sen matemaattiseen laskukaavaan oli korjausten jälkeen jäänyt virhe. Kyseisen kaavavirheen korjaamisella ei ole ollut merkitystä tarjousten vertailun kannalta ja hintaliitteen välilehdeltä ”1 Ohjeet” on ilmennyt selkeästi se, miten kokonaisvertailuhinnat lasketaan.

Tarjoajat tarjoavat välitystuotteita jokaisessa vastaavassa tarjouskilpailussa, ja välitystuotteiden vähäisillä määrämuutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta tarjousten tekemiseen tai hinnoitteluun. Lisäksi tarjoajien tulee vastaavanlaisissakin tarjouskilpailuissa ladata tarjouksensa liitteeksi ruokalista ravintoarvolaskelmineen. Tarjouspyynnössä on jo ennen hankintayksikön 19.11.2024 tekemää täsmennystä vaadittu, että tarjouksen liitteeksi tulee ladata esimerkkiruokalista.

Hankintayksikkö on korjannut välitystuotteiden hintakaavassa tarjouspyynnön liitteellä 12 A olleen matemaattisen laskentakaavan teknisen virheen 20.11.2024. Kysymys on ollut tavanomaisesta teknisestä korjauksesta, jolla ei ole ollut merkitystä tarjousten antamisessa tai niiden hinnoittelussa. Verohallinto on vahvistanut vuoden 2025 verotusarvon vasta 20.11.2024 eli tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen. Hankintayksikkö on ilmoittanut tiedustellun verotusarvon ja todennut, että verottajan määräämää vuoden 2025 arvoa voi käyttää tarjouksessa enimmäishintana. Täsmennyksellä ei ole ollut vaikutusta tarjousten tekoon tai hinnoitteluun.

Hankintayksikön tarjousaikana tekemät täsmennykset ovat olleet hankinnan arvoon nähden mitättömiä, eikä niillä ole käytännössä ollut vaikutusta tarjouksen tekemiseen. Viimeisimmästä 20.11.2024 tehdystä vähäisestä täsmennyksestä on ollut vielä lähes viikko aikaa tarjousten määräajan päättymiseen.

Tarjouspyyntö ei ole ollut epäselvä hintaliitteensä osalta. Samankaltaista hinnoittelua sovelletaan vakiintuneesti käytännössä kaikissa ateria- ja ruokapalveluiden tarjouskilpailuissa ja myös valittaja on tiennyt, miten erityisruokavaliot hinnoitellaan. Myös hankintayksikön lisätietokysymykseen 14.11.2024 antamasta vastauksesta on ilmennyt se, mitä erityisruokavalioterioiden on tullut sisältää. Valittajan on tullut myös alan ammattimaisena toimijana tietää se, mitä välitystuotteita se sisällyttää erityisruokavalioterioihin. Välitystuotteiden tarkka määrä on riippuvainen käytännössä ainoastaan tarjoajan omista valinnoista ja siitä, miten se valmistaa ruoat. Valittajan virheelliseksi esittämällä seikalla ei ole ollut merkitystä tarjouksen teon kannalta, koska tarjouspyynnön hintaliitteen ja hankintayksikön lisätietokysymykseen antaman vastauksen perusteella erityisruokavaliot toimitetaan kokonaisina ateriapäivinä. Kaikki tarjottava on sisältynyt hintaan, vaikka osa toimituksesta tulisikin välitystuotteena.

Palvelukeittiön palvelutyön ja laitoshuollon hinnoittelu on ollut selkeä. Valittu palveluntuottaja on vastuussa sekä tarjouspyynnön hintaliitteellä 12 A hinnoitellusta palvelukeittiöiden palvelutyöstä että hintaliitteellä 12 B hinnoitelluista laitoshuoltopalveluista, eikä tarjouspyynnön perusteella ole siten voinut jäädä valittajan esittämän mukaista epäselvyyttä siitä, kuka tekee minkäkin työn. Tarjoajat ovat päässeet käymään palvelukeittiöissä tarjouskilpailun aikana. Tarjoajille on tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella tullut olla selvää, mitä palvelukeittiötyöhön ja palvelukeittiötä avustavaan ateriapalvelutyöhön on kuulunut. Molempien töiden suorittaminen on ollut palveluntuottajan vastuulla, joten tehtävien mahdollisella päällekkäisyydellä ei olisi ollut merkitystä hinnoittelun kannalta. Tarjouspyynnöltä on käynyt selkeästi ilmi myös se, mitä tehtäviä laitoshuollon avustavaan ateriapalvelutyöhön on kuulunut.

Tarjoajille on hankintayksikön Voutilakeskuksen asiakasmääristä lisätietokysymykseen antaman vastauksen ja tarjouspyynnön liitteen 9 A perusteella tullut olla selvää, mikä on Voutilakeskuksen asiakasmäärä. Tarjoajat ovat antaneet hinnan samojen määrätietojen perusteella. Hintojen lopullisella painottamisella ei ole merkitystä asian arvioinnissa. Aterioiden menekkimäärä on riippuvainen siitä, minkä verran hankintayksiköllä on kulloinkin hoidettavia sote-asiakkaita.

Vuokrasopimus ja hankintayksikön menettely veden ja sähkön laskutuksen suhteen eivät ole olleet epäselvät. Tarjouspyynnön liitteenä 16 on ollut vuokrattavia tiloja koskeva tilavuokrasopimus ja varsinaiset vuokrattavat tilat on yksilöity tarjouspyynnön liitteessä 6. Alan ammattimaiset toimijat ovat voineet arvioida veden ja sähkön kulutuksen vuokraohteissa.

Tarjouspyynnössä ilmoitetut määrät ja toimintatavat ovat olleet selvät. Hankintayksikkö on kuvannut ateriämäärät niin hyvin, kuin se on mahdollista palveluissa, joissa asiakasmäärissä on pientä muutosta jatkuvasti. Tarjoajien kannalta on ollut riittävää, että hankintayksikkö on antanut suuntaa antavaa tietoa siitä, mikä on ateriapalvelujen menekki. Tarjoajat ovat lisäksi voineet jo toimipaikkojen määrää koskevan tiedon perusteella arvioida sen, mikä on ateriapalveluiden menekki. Hankintasäännökset tai oikeuskäytäntö eivät edellytä, että arvioidut ateriämenekit olisivat yhdenmukaiset hintavertailussa

käytettävien painoarvojen kanssa. Tarjoajille on ollut tarjouspyynnön hintaliitteen 12 A perusteella selvää, millä painokertoimella mitäkin hintaa painotetaan ja miten kaava toimii.

Toiminnalliset kuvaukset ovat olleet selvät. Voutilakeskuksen toiminnallisen kuvauksen ja ateriapalveluiden liitteen 10 vastuunjakotaulukon välillä ei ole ollut valittajan väittämän mukaista ristiriitaa. Kanta-Hämeen keskussairaalan tilanne on ollut myös selvä. Vaikka keskussairaalan toiminta vähenisi joltain osin, ei asialla olisi merkitystä tarjoajille, koska ne voisivat edelleen valmistaa keittiössä aterioita sovitun vuokrasopimuksen mukaisesti ja kyseisen kohteen vuokra on jo laskettu mukaan annettuihin tarjoushintoihin niin, että hankintayksikkö maksaa vuokran ateriahinnoissa takaisin palveluntuottajalle.

Tarjousten hintavertailu on ollut kaikilta osin selkeä ja objektiivinen. Tarjoajat ovat tienneet tarjouspyynnön hintaliitteen 12 A perusteella, miten kutakin annettua hintaa painotetaan. Tarjousvertailun ehdot ovat olleet jokaiselle tarjoajalle tältäkin osin samat. Myös kuljetushinnat ovat olleet selkeät.

Erityisruokavalioaterioiden hinnat on pyydetty tarjouspyynnön hintaliitteellä 12 A selvästi ja liitteellä on painotettu vielä erikseen sitä, että hinnoittelun tulee sisältää palvelukuvauksissa ja sen liitteissä sekä muissa tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyt asiat.

Vastaselitys

Valittaja on esittänyt, että vaikka hankintayksiköllä ei olisi ollut sähkön ja veden kulutusta koskevia tietoja, olisi sen tullut ilmoittaa tarjouspyynnöllä, tulevatko sähkön ja veden kulut hankintayksikön vai palveluntuottajan vastattaviksi. Tarjoajat ovat esittäneet tarjouskilpailun aikana sähkön ja veden kulutuksesta, niiden kustannusvastuusta sekä tilavuokrasopimuksen ja vastuunjakotaulukon ristiriidasta useita kysymyksiä. Hankintayksikkö ei ole huolehtinut, että tarjouspyyntöön on voitu antaa yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia.

Hankintayksikön menettely on ollut sekavaa, kun tarjouspyyntöasiakirjat ovat muuttuneet useaan kertaan ja tarjousten jättäminen on ollut suljettuna useaan kertaan viimeisinä tarjouspäivinä. Hankinnan poikkeuksellinen suuruus ja pitkä sopimuskausi huomioon ottaen hankintayksikön olisi tullut jatkaa tarjousaikaa enemmän kuin yhdellä päivällä tarjouspyyntöasiakirjojen useiden korjausten ja muutosten jälkeen.

Hankintayksiköllä on velvollisuus antaa tarjoajille hankinnan kohteesta kaikki tarjouksen tekemiseksi tarvittavat tiedot ja sen on tarvittaessa hankittava ne. Sähkön ja veden kulutukseen vaikuttavat monet asiat, joiden arviointi ilman kulutustietoja voi vaihdella suuresti, jolloin tarjoukset eivät ole keskenään yhteismitallisia ja vertailukelpoisia. Valittajan tarjoukseen ovat vaikuttaneet muun ohella vuokrasopimuksen epäselvyydet.

Tarjoajat eivät ole päässeet tutustumaan niihin kohteisiin, joissa tehdään avustavaa ateriapalvelutyötä, eivätkä ne siten ole saaneet selvyyttä siitä, mitä kyseinen työ sisältää ja kauanko se vie aikaa. Hinnan arvioiminen tarjoukseen on ollut mahdotonta ilman aiempaa kokemusta kohteista.

Valittaja on joutunut Kanta-Hämeen keskussairaalan osalta epäselvyyden vuoksi laskemaan tarjouksen ilman tietoa siitä, mitä liikevaihtoa kohteessa voisi tulevaisuudessa olla, mikä on tehnyt tarjouksesta kalliin.

Hankintayksikkö on keventänyt referenssivaatimuksia hankintamenettelyn aikana. Referenssien puuttuminen on asettanut toimijan kyvykkyyden kyseenalaiseksi näin suuressa hankinnassa. Referenssivaatimuksen poistamiselle ei ole ollut perusteltua syytä, ja se on avannut tarjouskilpailun voittaneelle tarjoajalle mahdollisuuden osallistua kilpailutukseen ilman todennettua kykyä toimia vastaavassa kokonaisuudessa. Menettely on suosinut tarjouskilpailun voittanutta tarjoajaa.

Muut kirjelmät

Kuultava on esittänyt lausumassaan, että referenssivaatimuksia ei ole kevennetty, poistettu tai muutettu hankintamenettelyn aikana.

Hankintayksikkö on antanut lausuman.

Valittaja on antanut oikeudenkäyntikuluja koskevan lausuman.

Markkinaoikeuden asia diaarinumero 750/2024

Valitus

Vaatimukset

Palmia Oy on vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa valituksenalaisen hankintapäätöksen, kieltää hankintayksikköä tekemästä hankintasopimusta ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä. Lisäksi valittaja on vaatinut, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikön korvaamaan sen arvonalisäverottomat oikeudenkäyntikulut 28.965 eurolla sisältäen oikeudenkäyntimaksun viivästyskorkeineen.

Perustelut

Hankintayksikkö on menettänyt hankintasäännösten vastaisesti pyytäessään valittajalta selvitystä poikkeuksellisen alhaisesta hinnasta ja hylätessään valittajan tarjouksen tarjouspyynnön vastaisena sairaalatoimintojen ateriapalvelujen väitetyksi poikkeuksellisen alhaisen hinnoittelun vuoksi.

Hankintapäätöksessä on viitattu virheellisesti voimassa olevan hankintalain 34 §:n mukaiseen neuvottelumenettelyyn, johon ei ole viitattu hankintamenettelyn aikana. Hankintayksikön valittajalle lähettämästä selvityspyynnöstä on ilmennyt, että valittajan tarjouksen arviointiin on sovellettu hankintalain 96 §:ssä tarkoitettua poikkeuksellisen alhaiseen tarjoukseen liittyvää menettelyä. Hankintayksikkö on siten soveltanut valittajan tarjouksen arvioinnissa sellaista menettelyä, jota ei sovelleta kyseiseen hankintaan ja johon ei ole missään vaiheessa hankintamenettelyn aikana tai hankintaa koskevissa tarjouspyyntöasiakirjoissa viitattu. Hankintalain 96 §:n lisäksi hankintapäätöksessä on vedottu saman lain 74 §:ään, jota ei myöskään sovelleta kyseessä olevassa hankintamenettelyssä.

Hankintayksikkö ei ole arvioinut valittajan tarjousta tai tarjouksen hinnoittelua kokonaisuutena, vaan on keskittynyt vain sairaalatoimintojen ateriapalvelujen hinnoitteluun. Valittaja on tulkinnut saamansa selvityspyynnön niin, että sen syynä on ollut valittajan hinnoittelu sairaalatoimintojen ateriapalvelujen osalta, mutta pyyntö ja siinä esitetyt kysymykset ovat koskeneet valittajan tarjousta kokonaisuutena. Hankintayksikkö on menetellyt kontradiktorisen menettelyn vastaisesti, kun se ei ole ilmoittanut selvityspyynnön yhteydessä riittävän selvästi, mitä selvityspyynnöllä on pyritty selvittämään. Valittajan antama selvitys on osoittanut uskottavasti ja luotettavasti sen, että valittaja pystyy toteuttamaan kyseessä olevan hankinnan tarjoamillaan hinnoilla.

Hankintayksikön näkemys valittajan tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudesta on perustunut sellaisiin seikkoihin, joita tarjouspyyntöasiakirjat eivät tue. Valittajan tarjousta ei voida katsoa tarjouspyynnön vastaiseksi sillä perusteella, ettei sen sairaalatoimintojen ateriapalvelujen yksikköhinnat olisi olleet vähintään tarjoajalle niistä aiheutuvien kustannusten suuruisia, koska tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ole asetettu tällaista vaatimusta.

Vastine

Vaatimukset

Kanta-Hämeen hyvinvointialue on vaatinut, että markkinaoikeus hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan sen arvonnalisäverottomat oikeudenkäyntikulut 7.920 eurolla viivästyskorkeineen.

Perustelut

Hankintayksikkö ei ole menetellyt valittajan esittämin tavoin hankintasäännösten vastaisesti.

Asiassa on voitu soveltaa säännöksiä hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista. Käytetty menettely on kuvattu tarjouspyyntöasiakirjoissa riittävällä tavalla, kun sovellettavan menettelyn perustaksi on ilmoitettu hankintailmoituksella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU (annettu 26 päivänä helmikuuta 2014) julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. Direktiivi sisältää säännöksiä, jotka

velvoittavat hankintayksikön tutkimaan poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset ja pyytämään tarjoajalta selvityksiä tarjouksen hinnoista tai kustannuksista.

Hankintayksikkö on voinut pyytää valittajalta lisäselvitystä sairaala-aterioiden poikkeuksellisen alhaisesta hinnoittelusta. Hankintayksiköllä on ollut peruste vaatia selvitystä oman sopimusoikeudellisen riskinsä arvioimiseksi. Valittajan tarjouksen hinnoittelu on ollut sairaalaruoan osalta seuraavaksi halvimman hinnan antaneen tarjoajan vertailuhintaa alhaisempi ja kyseisen merkittävän osakokonaisuuden osalta huomattavan alihintainen, mikä on herättänyt perustellusti huolta valittajan kyvystä suoriutua annetulla hinnalla velvollisuuksistaan sairaalan ateriapalvelun tuottamisessa. Valittaja on hinnoitellut aterian ja ateriapäivän kustannuksen poikkeuksellisella tavalla. Hankintayksikkö on pyrkinyt hankintasäännöksissä edellytetyllä tavalla selvittämään, mihin hinnoittelu on perustunut. Valittajan antama selvitys ei ole vastannut esitettyihin kysymyksiin, eikä asiaan ole otettu selvästi kantaa. Annettuun hintaan nähden selvitys on sisältänyt ristiriitaista ja paikkaansa pitämätöntä tietoa, mikä on heikentänyt merkittävästi sen luotettavuutta ja uskottavuutta. Hankintayksikkö on katsonut perustellusti, että tilaajalle on jäänyt merkittävä riski siitä, että sairaalan ateriapalvelu ei vastaa palvelukuvauksen mukaista toimintaa.

Hinnoittelutaktiikka, jossa osa palveluista on hinnoiteltu valittajan esittämin tavoin, on tarkoittanut käsillä olevan kaltaisessa hankinnassa automaattisesti riskiä siitä, että tilausmäärien muuttuessa palveluntuottajan kyky tuottaa alihinnoiteltua palvelua sopimuksen ja lain mukaisesti vaarantuu. Kysymys on hankintayksikön kannalta kriittisestä palvelusta, jonka on toimittava keskeytyksettä kaikissa olosuhteissa ja huolimatta palveluverkon muista muutoksista. Tarjoajan on tullut ottaa huomioon tarjouksessaan, että sopimus voi ehtojensa mukaisesti jäädä voimaan vain osittain ja palveluntuottajan tulee pystyä tuottamaan palvelua palvelukuvauksen mukaisesti silloinkin, jos päättyvä osuus on palvelua, jonka katteella mahdolliset muiden palveluiden tappiot katetaan.

Tarjouspyynnön hinnoitteluliitteessä on ilmoitettu, että sairaalatoimintojen ateriapalvelujen hinnoittelun tulee sisältää palvelukuvauksissa ja sen liitteissä sekä muissa tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyt tehtävät. Valittajan hinnoittelu sairaalatoimintojen ateriapalvelujen osalta on ollut epärealistinen, eikä hinta ei ole voinut sisältää kaikkia palvelukuvauksissa ja sen liitteissä sekä muissa tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyjä tehtäviä. Valittajan tarjous on ollut tältä osin tarjouspyynnön vastainen.

Vastaselitys

Valittaja on esittänyt, että hankintailmoituksessa ollut standardimuotoinen ja direktiivitasoinen oikeusperustaviittaus ei ole täyttänyt vaatimusta siitä, että hankintayksikön tulee etukäteen kuvata käyttämänsä hankintamenettely.

Selvityspyynnön syynä on ollut sairaalatoimintojen ateriapalvelujen hinnoittelu, mutta selvityspyyntö ja siinä esitetyt kysymykset ovat koskeneet valittajan tarjousta kokonaisuutena. Hankinnassa on ollut kysymys laajasta ja useampaa

palvelumuotoa ja asiakasryhmää koskeneesta palvelukokonaisuudesta, jossa toimittajan tarjouslaskenta on perustunut kokonaisuuteen. Yksittäisten palvelujen hinnoittelulla ei ole edes lähtökohtaisesti ollut itsenäistä merkitystä selvityspyynnössä esitettyjen kysymysten kannalta. Selvityspyynnön kysymyksissä on viitattu yleisesti tarjouksen hinnoitteluun ja tarjouspyynnön mukaisen palvelun tuottamiseen lukuun ottamatta yhtä kysymystä, jossa on viitattu nimenomaisesti sairaalaruokaan.

Hankintayksikkö on viitannut valittajan tarjoukseen liittyneisiin sopimusoikeudellisiin riskeihin vasta markkinaoikeudessa. Se, että hankintayksikön palvelutarve voi muuttua sopimuskauden aikana, on otettu nimenomaisesti huomioon sopimuksessa ja tarjouspyyntöasiakirjat ovat sisältäneet myös muita hankintayksikön kuvaamaa riskiä lieventäviä kirjauksia. Valittajan tarjouksen hyväksyminen ei olisi aiheuttanut hankintayksikölle, valittajalle tai palvelujen loppukäyttäjille tosiasiallisesti mitään sellaista osapuolten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle jäävää riskiä, joka olisi voinut riskeerata hankinnan kohteena olevien palvelujen laadukkaan ja asianmukaisen toteuttamisen.

Muut kirjelmät

Hankintayksikkö on antanut lausuman.

Valittaja on vaatinut lausumassaan, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikön luovuttamaan sille muiden tarjoajien ateriapalvelujen hintaliitteiden tiedot siitä, miten tarjoajien vertailuhinnan muodostuminen on jakaantunut ateriapalvelujen hintaliitteestä ilmenevällä taulukolla. Taulukon sisältämät tiedot eivät ole olleet tarjousten yksikköhintoja. Hankintayksikön menettelyä ateriapalvelujen hinnoittelun kustannusvastaavuuden osalta ei ole mahdollista selvittää ilman, että hankintayksikkö toimittaa valittajan pyytämät tiedot.

Valittaja pystyy tuottamaan palvelua antamallaan tarjoushinnoilla. Valittaja on huomionnut tarjouslaskennassaan tarkasti kaikki tarjouspyyntömateriaalista ilmenevät seikat ja hinnoitteluun liittyvät riskit, mikä on mahdollistanut sen, että valittaja on pystynyt tekemään antamansa kaltaisen tarjouksen siten, ettei tarjouksen hinnoittelumalli ole aiheuttanut valittajalle tai hankintayksikölle riskiä liittyen palvelujen laadukkaaseen ja asianmukaiseen tuottamiseen koko sopimuskauden ajan. Hankintayksikkö on esittänyt vasta markkinaoikeudessa, että valittajan tarjouksen hylkäämisen kannalta olisi ollut merkityksellistä epävarmuus siitä, miten valittaja pystyy uskottavasti tuottamaan palvelua annetulla tarjoushinnalla sopimuksen sallimissa muutostilanteissa. Tarjouksen hylkäämisen perusteluista ei ilmene, että valittaja olisi suljettu tarjouskilpailusta mainitulla perusteella tai että kyseistä asiaa olisi arvioitu valittajan tarjouksen osalta. Myöskään valittajalle osoitettu selvityspyyntö ei ole sisältänyt asiaan liittyntä kysymystä. Valittajalla ei ole ennen tarjouksen hylkäämistä koskevaa päätöstä ollut tosiasiallisesti mahdollisuutta ottaa kantaa asiaan vaikuttaneisiin seikkoihin.

Hankintayksikkö on esittänyt, että hankintailmoitus on tarjouspyyntöön nähden ensisijainen ja sillä on ilmoitettu sovellettavaksi oikeusperustaksi hankintadirektiivi, jonka nojalla hankintayksikkö on voinut käyttää poikkeuksellisen alhaiseen tarjoukseen liittyntä selvitysmenettelyä tarjouksen hylkäämisperusteena.

Kuultava ei ole sille varatusta tilaisuudesta huolimatta antanut lausuntoa.

Markkinaoikeuden ratkaisu

Perustelut

Kysymyksenasettelu ja oikeusohjeet

Markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 746/2024 on kysymys siitä, onko hankintayksikkö menetellyt valittajan esittämien tavoien hankintasäännösten vastaisesti tarjousajan sekä lisätietokysymysten määräajan asettamisessa, onko tarjouspyyntö ollut epäselvä ja onko hankintayksikkö painottanut vertailuperusteet hankintasäännösten mukaisesti ja niin, että lopputuloksena on voitu valita kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.

Markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 750/2024 on arvioitava, onko hankintayksikkö menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se on pyytänyt valittaja Palmia Oy:ltä selvityksen hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisesta tarjouksesta ja selvityksen saatuaan hylännyt valittajan tarjouksen hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisena ja tarjouspyynnön vastaisena.

Valituksenalaisessa hankinnassa on sen pääasiallisen kohteen, eli ateriapalveluiden, perusteella kysymys julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) liitteen E kohdassa 7 tarkoitettujen muiden erityisten palvelujen hankinnasta, joka on toteutettu neuvottelumenettelyllä.

Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on ylittänyt hankintalain 25 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisen kansallisen kynnyksarvon. Näin ollen hankintalain 107 §:n mukaisesti hankinnassa tulee sovellettavaksi, mitä hankintalain I (1–31 §) ja IV (123–174 §) osassa säädetään hankintasopimuksista, sekä hankintalain 12 luvun (107–115 §) säännökset sosiaali- ja terveyspalveluista sekä muista erityisistä palveluhankinnoista.

Hankintalain 3 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 109 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on noudatettava hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen periaatteiden mukainen. Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Hankintalain 109 §:n esitöiden (HE 108/2016 vp s. 216) mukaan pykälä vastaa hankintalain 100 §:ssä kansallisten hankintojen osalta säädettyä. Hankintalain 100 §:n 1 momentin esitöissä (HE 108/2016 vp s. 210) on todettu, että lainkohdassa jätetään hankintayksikön harkintavaltaan se, minkälaista menettelyä se haluaa käyttää hankinnan kilpailuttamisessa. Hankintayksikkö voi halutessaan käyttää samanlaisia menettelyjä kuin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, mukauttaa niitä tai se voi käyttää voimassa olevan lain kansallisia menettelyjä. Halutessaan hankintayksikkö voi käyttää myös muunlaista menettelyä, jonka se on itse määritellyt. Tällainen voi olla esimerkiksi varsinaista neuvottelumenettelyä väljempi, neuvotteluja sisältävä menettely. Hankintayksikön on kuitenkin kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Kuvaus tulee esittää siten, että toimittajat pystyvät sen perusteella ennakoimaan käytetyn hankintamenettelyn luonnetta ja kulkua sekä tietävät oman roolinsa menettelyssä. Vaikka kansallisissa menettelyissä ei ole säädetty pakollisia määräaikoja tarjousten tai osallistumishakemusten jättämiseen, hankintayksikön tulee varata toimittajille ja tarjoajille näitä varten riittävä määräaika.

Hankintalain 113 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on pyydettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä toimittajia määräaikaan mennessä esittämään tarjouksensa. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Pykälän 2 momentin mukaan tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa palvelun olevan tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukainen. Tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja vastaamattomat tarjoukset on suljettava pois tarjouskilpailusta. Hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa tai ehdokasta määrääjässä toimittamaan, lisäämään, selventämään tai täydentämään puutteellisia tai virheellisiä tietoja ja asiakirjoja.

Hankintalain 115 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hinta-laatusuhteen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Hankintayksikön tulee ilmoittaa käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Keskeiset tosiseikat

Hankintayksikkö on pyytänyt ateria-, ruoka- ja laitoshuoltopalveluiden hankinnasta kiinnostuneita ehdokkaita jättämään osallistumishakemuksen neuvottelumenettelyllä toteutettavaan tarjouskilpailuun. Hankintaa on kuvattu tarjouspyyntöasiakirjoissa muun ohella todeten, että ateria- ja ruokapalvelut sisältävät palveluasumisen ateriapalvelut, sairaalan ateriapalvelut, henkilöstöravintolat ja tilaustarjoilut sekä kahvilapalvelun Riihimäen sairaalassa. Laitoshuoltopalvelut sisältävät siivous-, ateria-, huoltohuone-, vuodehuolto-, jätehuolto- sekä apuvälineidenhuoltotehtävät ikäihmisten asumispalveluyksiköissä ja perusterveydenhuollon vuodeosastoilla, siivouspalvelun vammais-, mielenterveys- ja päihdepalvelujen

asumispalveluyksiköissä, siivouspalvelun paloasemilla, siivouspalvelun sosiaalihuollon asiakasvastaanottotiloissa, siivouspalvelun ja huoltohuonetehtävät perusterveydenhuollon avopalvelujen tiloissa ja siivouspalvelun toimistotiloissa. Hankintamenettelyn tyypiksi on ilmoitettu osallistumis- ja tarjouspyynnöillä neuvottelumenettely.

Hankintayksikkö on lähettänyt hankintailmoituksen julkaistavaksi 12.9.2024 ja se on julkaistu 16.9.2024. Osallistumispyyntö on julkaistu 12.9.2024 ja sen mukaan osallistumishakemukset on tullut jättää viimeistään 26.9.2024. Lisätietokysymyksiä on voinut esittää 19.9.2024 saakka. Hyväksyttävän osallistumishakemuksen jättäneillä ehdokkailla on osallistumispyynnön mukaan ollut mahdollisuus tutustua kohteisiin kohdekierron aikataulun mukaisesti 7.–8.10.2024. Alustava tarjouspyyntö on julkaistu 1.10.2024 ja alustavat tarjoukset on tullut esittää viimeistään 21.10.2024. Lisätietokysymykset on tullut esittää 10.10.2024 mennessä. Alustavan tarjouspyynnön perusteella hankintayksikkö on kutsunut tarjoajat neuvottelumenettelyn mukaisiin neuvotteluihin, jotka on suunniteltu järjestettäväksi 24.10.–6.11.2024.

Lopullinen tarjouspyyntö on julkaistu 11.11.2024, jolloin hankintayksikkö on pyytänyt tarjoajia jättämään hankintaan lopullisen tarjouksen viimeistään 25.11.2024 mennessä. Lisätietokysymykset on tullut lähettää viimeistään 13.11.2024. Tarjouspyyntö on julkaistu korjattuna 19.11.2024 ja 20.11.2024. Hankintayksikkö on 19.11.2024 tekemiensä korjausten yhteydessä pidentänyt tarjousten jättämisen määräaikaan niin, että tarjoukset on tullut jättää viimeistään 26.11.2024.

Hankintayksikkö on julkaissut lisätietoja hankintailmoitukseen 14.11.2024, 18.11.2024 ja 20.11.2024. Hankinta-asiakirjoja on ilmoitettu 19.11.2024 päätetyn korjata siten, että kaikki mahdollisesti saapuneet hakemukset, vastaukset tai tarjoukset on kumottu, eikä uusia ole voinut jättää ennen kuin hankintayksikkö on julkaissut korjaukset. Hankintayksikkö on ilmoittanut muun ohella korjaavansa liitteen 12 A osalta kaavavirheen vertailuhinnan kokonaislaskennassa. Mainittua liitettä on ilmoitettu päätetyn korjata välitystuotteiden kaavojen osalta vielä myös 20.11.2024. Myös tuolloin kaikki mahdollisesti saapuneet hakemukset, vastaukset tai tarjoukset on kumottu, eikä uusia ole voinut jättää ennen kuin hankintayksikkö on julkaissut korjaukset.

Tarjouspyynnön 11.11.2024 kohdassa ”Päätöksenteon perusteet” on ilmoitettu päätöksenteon perusteeksi kokonaistaloudellinen edullisuus. Hinnasta on voinut saada 70 pistettä ja laadusta 30 pistettä. Hinnan painoarvo on määritelty siten, että ateriapalveluiden hinnan osuus on ollut 70 prosenttia kokonaishinnan pisteytyksestä eli 49 pistettä. Laitoshuoltopalveluiden osuus kokonaishinnan pisteytyksestä on ollut 30 prosenttia eli 21 pistettä. Molempien kokonaisuusien osalta pisteytyksen on ilmoitettu määräytyvän suhteessa halvimman tarjouksen antamaan hintaan (halvimman tarjouksen antanut tarjoaja/annettu tarjous) * maksimipistemäärä. Ateria- ja laitoshuoltopalveluiden yhteenlaskettu pistemäärä on ollut tarjoajan lopullinen hintapisteiden määrä. Laadun vertailun pisteytyksessä on ollut kolme laatuarvioitavaa kokonaisuutta, jotka ovat olleet asiakastyytyväisyyskysely (10 pistettä), tiimihaastattelu (10 pistettä) ja palvelukonsepti (10 pistettä).

Tarjouspyynnön liitteessä 16 (Tilavuokrasopimus) on esitetty vuokraan ja muihin kustannuksiin, kuten sähköön, veteen, jäteveeteen, höyryyn ja biojätteeseen, liittyviä tietoja sekä kerrottu, kuuluvatko kustannukset vuokranantajan vai vuokralaisen vastuulle. Liitteessä on joitakin tyhjiä kohtia liittyen esimerkiksi Hämeenlinnan yksikön ravintopalveluiden energia- ja vesikulutukseen sekä Riihimäen yksikön kahvion sähkö-, lämmitys-, vesi- ja jätevesikulutukseen. Ateriapalveluiden liitteessä 10 on esitetty sairaalakeittiöiden ja palveluasumisen vastuunjakotaulukot.

Tarjouspyynnön liitteessä 3 (Sopimusluonnos ateria-, ruoka- ja laitoshuoltopalvelut) on käsitelty muun ohella niitä tilanteita, joissa tilaajalla on oikeus irtisanoa tai purkaa sopimus tai sen yksittäisiä osia. Irtisanomista ja purkamista koskevia ehtoja on esitetty esimerkiksi sopimusluonnoksen kohdassa 39 (Sopimuksen siirtäminen Tilaaajan organisaatiomuutosten johdosta), kohdassa 40.1 (Irtisanominen) ja kohdassa 42.2 (Sopimuksen osittainen päättäminen).

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluehallituksen 9.12.2024 tekemän hankintapäätöksen § 475 mukaan määräaikaan 26.9.2024 mennessä on saapunut neljä osallistumishakemusta, ja kaikki osallistumishakemuksen jättäneet toimittajat on valittu mukaan neuvottelumenettelyyn tarjoajiksi. Hankinnassa on käyty neljä neuvottelua alustavien tarjousten pohjalta jokaisen tarjoajan kanssa. Neuvotteluissa on ollut kaikille sama asialista, jonka mukaan neuvotteluissa on edetty. Lopullisia tarjouksia on saapunut määräaikaan mennessä neljä.

Hankintamenettelyn määräajat

Compass Group Finland Oy on esittänyt valituksessaan, että hankintayksikkö on tehnyt muutamia päiviä ennen tarjousajan päättymistä tarjouspyyntöasiakirjoihin vielä lukuisia muutoksia ja korjauksia, mutta jatkanut tarjousaikaa vain kerran yhdellä päivällä. Tarjousaika ja lisätietokysymyksille varattu aika ovat valittajan mukaan olleet suhteettoman lyhyet.

Markkinaoikeus toteaa, että hankinnan kohteena ovat olleet hankintalain liitteen E mukaiset muut erityiset palvelut, joihin sovelletaan hankintalain 12 luvun mukaista sääntelyä. Mainitun luvun mukaisissa hankinnoissa hankintayksikkö voi toteuttaa hankintamenettelyn kevyemmin ja joustavammin säännöksin. Hankinnan kilpailuttamisessa on kuitenkin noudatettava sellaista menettelyä, joka on hankintalain 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteiden mukainen.

Hankintalaissa ei ole kyseessä olevien hankintojen osalta säädetty hankintamenettelyssä noudatettavista määräajoista. Hankintalain 3 §:ssä säädettyistä yleisistä periaatteista kuitenkin seuraa, että tarjousten jättämiselle asetettavan määräajan on oltava hankinnan kokoon ja laatuun nähden kohtuullinen. Hankintayksikön on määräaikaan asettaessaan otettava huomioon hankinnan monitahoisuuteen, laajuuteen ja luonteeseen liittyvät seikat sekä tarjousten laatimisen vaatima aika. Asetettava määräaika ei tarjoajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi saa olla kohtuuttoman lyhyt.

Hankinnassa on noudatettu neuvottelumenettelyä. Hankintayksikkö on julkaissut lopullisen tarjouspyyntönsä 11.11.2024, minkä jälkeen tarjouspyyntöä on korjattu kaksi kertaa ja tarjousaikaa on pidennetty kerran 19.11.2024 tehtyjen korjausten yhteydessä niin, että tarjoukset on tullut jättää viimeistään 26.11.2024. Lisätietokysymysten jättämisen määräaika ei saadun selvityksen perusteella ole pidennetty. Tarjouspyyntöasiakirjoihin tehdyt korjaukset ovat koskeneet muun ohella välitystuotteiden määriä sekä asiakirjoissa havaittuja kaavavirheitä vertailuhinnan kokonaislaskennassa ja välitystuotteissa.

Hankintayksikön lisätietokysymyksiin antamista vastauksista on ilmennyt muun ohella, että tarjouspyynnön liitteessä 12 A on ollut virhe, kun sen erityisruokavaliohinnoittelussa ei ole kysytty iltapalan hintaa, ja että tarjouspyynnön liitteen 9 A osalta asiakasmäärät muuttuvat jonkin verran koko ajan ja että liitteen kaava on ollut vioittunut, mutta että hinnat pyydetään hintaliitteessä asetetulla määrällä. Lisäksi hankintayksikkö on vahvistanut, että Voutilakeskuksen asiakasmäärissä on ollut virhe, ja todennut, että Hoivakoti Eedilän lyhytaikaiskodin toiminta on päättynyt ja että sitä ei tule ottaa huomioon, vaikka sille on liitteellä esitetty asiakasmäärä.

Hankintayksikön 14.11.2024 julkaiseman lisätiedon mukaan hintaliitteen välitystuotelistassa mainittujen tilattavien voileipiä määrä on ollut kappaleita, eikä liitteellä ilmoitetun mukaisesti kilogrammoja. Hankintayksikkö on julkaissut 18.11.2024 lisätietoa ilmoittaen, että kuljetusten hinnat annetaan annettujen painotuskertoimien mukaan riippumatta siitä, onko kohdeluettelossa mainittu muita kuljetuskertoja, ja ilmoittanut 20.11.2024 lisätietoa liittyen henkilöstöaterian verotusarvoon vuonna 2025.

Markkinaoikeus toteaa, että tarjouspyyntöasiakirjojen muutoksissa on esitetyn selvityksen perusteella ollut kysymys pääasiallisesti teknisluonteisten virheiden, kuten kirjoitus- tai kaavavirheiden, korjaamisesta. Hankintayksikkö on lisätietokysymyksiin antamallaan vastauksilla paikoin vahvistanut tarjouspyyntöasiakirjoista myös muutoin jo löytyneitä tietoja. Lisätiedot ja tieto viimeisimmistä tarjouspyyntöasiakirjojen korjauksista on toimitettu tarjoajille yhteisesti tarjousportaalien kautta niin, että tarjousten jättämisen määräajan umpeutumiseen on määräajan yhden päivän pidennys huomioon ottaen ollut aikaa vielä noin kuusi päivää. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella alustavia tarjouksia koskeva määräaika on ollut noin 20 päivää siitä päivästä, jona tarjoajia on kutsuttu jättämään alustavat tarjoukset. Lopullisia tarjouksia koskeva määräaika on ollut noin 14 päivää.

Hankintayksikkö on edellä kuvatun mukaisesti tehnyt hankintamenettelyn aikana tarjouspyyntöasiakirjojihinsa lukuisia muutoksia. Näitä muutoksia ei kuitenkaan ole siihen nähden, että hankinta on toteutettu neuvottelumenettelyllä ja hankintayksikkö on käynyt jokaisen tarjoajan kanssa useita neuvotteluja, pidettävä kokonaisuutena arvioiden niin merkittävänä, että asiassa olisi perusteltua katsoa tarjousten jättämisen tai lisätietokysymysten jättämisen määräaikojen olleen tarjoajien kannalta kohtuuttoman lyhyitä. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi todettavissa, että hankintayksikkö olisi tarjousten jättämisen tai lisätietokysymysten määräaikoja asettaessaan toiminut syrjivästi tai tasapuolisen kohtelun vaatimuksen

vastaisesti taikka kilpailua perusteettomasti rajoittavalla tavalla. Hankintayksikön on katsottava menetelleen harkintavaltansa puitteissa asettaessaan tarjousten jättämistä ja lisätietokysymysten esittämistä koskevan aikataulun.

Markkinaoikeus katsoo edellä esitetyn perusteella, että hankintayksikkö ei ole menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti hankintamenettelyn aikana asettamiensa määräaikojen osalta.

Tarjouspyyntöasiakirjoja koskevat väitteet

Asiassa on seuraavaksi arvioitava, ovatko tarjouspyyntöasiakirjat olleet Compass Group Finland Oy:n esittämällä tavalla epäselvät.

Compass Group Finland Oy on esittänyt, että tarjouspyyntö on ollut epäselvä sen osalta, mitkä erityisruokavalioon kuuluvat tuotteet tulevat välitystuotteina ja miten ne pitäisi hinnoitella, hintaan vaikuttaneiden palvelumaksujen osalta, sen osalta kuka tekee minkäkin työn, toiminnallisten kuvausten ja kohteiden tietojen osalta sekä vuokrasopimuksen osalta, kun ei ole tiedetty, miten sähkö tai vesi tulee laskea. Lisäksi tarjouspyynnön liitteen 16 tiedot ovat olleet ristiriidassa ateriapalveluiden liitteen 10 vastuunjakotaulukon kanssa, ja tarjouspyyntö on kokonaisuudessaan ollut epäselvä ilmoitettujen määrien ja toimintatapojen osalta. Tarjouspyynnön liitteessä 9 A ilmoitetut määrät eivät ole vastanneet hintaliitettä 12 A, eivätkä kaavat ole toimineet. Ateriapalveluiden liite 10 ja toiminnalliset kuvaukset koskien kohteita, joissa on ollut palveluntuottajan henkilöstöä, ovat olleet ristiriidassa ja tarjouspyyntö on ollut epäselvä myös Kanta-Hämeen keskussairaalan jatkokäytön osalta. Lisäksi hankintayksikkö on keventänyt referenssivaatimuksia perustelematta sen syytä niin, että menettely on suosinut tarjouskilpailun voittanutta tarjoajaa.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on harkintavaltaa hankinnan kohteen ja sitä koskevien vaatimusten määrittelemisessä. Tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi hankinnan kohde ja sitä koskevat vaatimukset on kuitenkin kuvattava tarjouspyynnössä sellaisella tarkkuudella, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa, ja että tarjouspyyntö on omiaan tuottamaan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Vastuu mahdollisista tarjouspyynnön epäselvyyksistä ja tulkinnanvaraisuuksista on hankintayksiköllä.

Tarjouspyynnön liitteestä 12 A on ilmennyt, että välitystuotteista esitetyt määräraviot eivät sido tilaajaa. Liitteen perusteella erityisruokavalioissa vertaillaan ainoastaan ateriapäivän hintaa, ja erillisille ateriapäivän osille annetaan oma hinta. Hankintayksikkö on täsmentänyt erityisruokavalioihin ja välitystuotteisiin liittyviä seikkoja lisätietokysymyksiin antamissaan vastauksissa, joiden mukaan erityisruokavaliot toimitetaan kokonaisina ateriapäivinä ja kaikki tarjottava sisältyy hintaan, vaikka osa toimituksista tulisikin välitystuotteina. Liitteelle on tehty korjausmerkintöjä joidenkin virheellisten lukujen tai tietojen osalta muun ohella eräiden välitystuotteiden määrien osalta.

Markkinaoikeus katsoo, että alan ammattimaisen tarjoajan on tarjouspyyntöasiakirjojen ja lisätietokysymyksiin annettujen vastausten perusteella tullut ymmärtää riittävällä tavalla erityisruokavalioihin ja välitystuotteisiin liittyneet seikat hinnoittelua varten. Tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella on ollut ymmärrettävissä, että kaikki tarjottava on tullut sisältyä ateriapäivän hintaan, vaikka tarjoaja toimittaisi osan ateriakokonaisuudesta välitystuotteina. Tarjouspyyntöä ei siten ole pidettävä tältä osin epäselvänä.

Tarjouspyynnön liitteenä 16 olleesta tilavuokrasopimuksesta on käynyt ilmi, että vuokran lisäksi maksettavaksi tulevat käytön mukaan mittauksen perusteella erikseen laskutettavat sähkö, vesi ja jätevesi, höyry sekä biojäte. Liitteestä on ilmennyt lisäksi muun ohella se, että Hämeenlinnan yksikön vuokrattavien tilojen kulutettu sähkö- ja höyryenergia sekä kulutettu vesi- ja jätevesi mitataan kuukausittain, ja vuokranantaja laskuttaa kuukausittain edellisen kuukauden kulutusta vastaavat kustannukset jälkikäteen. Sopimuksen alkaessa korvauksen perusteena on kulutukseen perustuva hinnoittelu. Liitteen perusteella myös Riihimäen yksikön vuokrattavien ruoan valmistuksen, säilytyksen ja tarjoilun tarvitsemien tilojen kulutettu sähköenergia mitataan kuukausittain, ja vuokranantaja laskuttaa kuukausittain edellisen kuukauden kulutusta vastaavat kustannukset jälkikäteen. Sopimuksen alkaessa korvauksen perusteena on kulutukseen perustuva hinnoittelu, minkä lisäksi mahdollisesta kiinteästä maksusta veloitetaan vuokralaisen kulutusta (suhteessa kokonaiskulutukseen) vastaava osuus. Riihimäen yksikön vuokrattavien tilojen lämmitys-, vesi- ja jätevesikulutuksen on todettu sisältyvän vuokraan. Ateriapalveluiden liitteen 10 sairaalakeittiöiden vastuunjakotaulukosta on puolestaan käynyt ilmi, että kiinteistöön liittyvä vastuu vuokrasta, sähköstä, vedestä, höyrystä ja jätehuollosta on tuottajalla. Samasta liitteestä on ilmennyt palveluasumisen osalta, että tuottaja vastaa kiinteistöön liittyvästä vuokrasta.

Markkinaoikeus katsoo, ettei tarjouspyyntöasiakirjoja ole pidettävä epäselvinä sen vuoksi, että palveluasumisen vastuunjakotaulukoon ei ole merkitty sitä, vastaako kiinteistöön liittyvistä sähkö-, vesi- ja jätehuollon kustannuksista tilaaja vai tuottaja, koska vastuut on kuitenkin selkeästi määritelty edellä tarkoitettulla tarjouspyynnön tilavuokrasopimusliitteellä. Tarjouspyyntöä ei ole pidettävä epäselvänä tai hankintasäännösten vastaisena silläkään perusteella, ettei hankintayksikkö ole ilmoittanut ennakolta sähkö- ja veden kulutuksen määriä.

Hankintaan liittyviä kohteita on kuvattu yksityiskohtaisesti laajalla tarjouspyyntömateriaalilla, kuten tarjouspyynnön liitteenä olleilla toiminnallisilla kuvauksilla. Tarjoajat ovat saadun selvityksen perusteella päässeet lisäksi käymään ateriapalvelun osalta keittiössä. Markkinaoikeus katsoo, että tarjoajille on kuvattu työn sisältö riittävällä tavalla ja alalla ammattimaisesti toimivat tarjoajat ovat voineet käytettävissään olleiden tietojen perusteella arvioida työhön kuluvan ajan.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella kysymyksessä olevan hankittavan palvelun asiakkaiden ja aterioiden määrissä on koko ajan vaihtelua. Tarjouspyyntöasiakirjoissa mainitut tiedot on annettu arvioina kuvaamaan hankittavan palvelun suuruusluokkaa, eikä sitovina hintaan vaikuttavina tekijöinä, sillä hinnat on tullut ilmoittaa hintaliitteellä ilmoitettujen määrien

mukaisesti. Tarjouspyyntöä ei siten ole pidettävä epäselvänä, vaikka ateriapalveluiden ilmoitetut määrät tai kohdeluettelon asiakasmäärät eivät ole vastanneet hintaliitteellä ilmoitettuja määriä, tai siksi, että ensiksi mainittuja määriä on korjattu neuvottelumenettelynä toteutetun hankintamenettelyn aikana ilman, että hintaliitteen ilmoitettuja määriä olisi muutettu vastaavalla tavalla.

Tarjouspyynnön toiminnallisen kuvauksen ei voida katsoa olleen epäselvä sen vuoksi, että henkilökohtaisten apuvälineiden, kuten nokkamukien, hankkimisesta vastaa hankintayksikkö, mutta niiden tiskauksesta vastaa tarjoaja.

Markkinaoikeus toteaa, että Kanta-Hämeen keskussairaalan keittiö on tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan kuulunut vuokrattaviin kohteisiin ja hinnoittelu on tullut ilmoittaa vastaavalla tavalla kuin muidenkin vuokrattavien kohteiden osalta riippumatta siitä mahdollisuudesta, että keittiölle ei olisi enää tarvetta sairaalan toimintojen vähentyessä. Tarjouspyyntöä ja tarjouksen hinnoittelua varten annettuja tietoja ei ole pidettävä epäselvinä tältäkään osin.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksikkö on saadun selvityksen perusteella laatinut tarjouspyyntöasiakirjat valittajan esille tuomien seikkojen osalta saatavilla olleen tiedon perusteella ja hankintamenettelyn aikana neuvotteluihin, korjauksiin ja täsmennyksiin selventänyt tarjousten laadintaan liittyviä tietoja. Tarjoajilla on ollut hankintamenettelyn aikana mahdollisuus käydä hankintayksikön kanssa keskusteluja ja esittää hankintayksikölle lisätietokysymyksiä useammassa hankinnan eri vaiheessa. Se, että jotkin tarjouspyynnön liitteiden kaavat eivät ole mahdollisesti toimineet, ei ole tehnyt tarjouspyynnöstä hankintasäännösten vastaisella tavalla epäselvää, kun otetaan huomioon, että kaavojen sisältö on muun tarjouspyyntöasiakirja-aineiston perusteella ollut joka tapauksessa yksiselitteinen. Vaikka asiakirjoihin olisi lisäksi hankintayksikön ilmoittamien korjausten jälkeen jäänyt vanhoja tietoja, tarjoajien on tullut hankintayksikön ilmoitusten ja saamiensa lisätietojen myötä ymmärtää se, miten asiakirjoja on tullut korjausten jälkeen tulkita. Se, miltä osin hankintayksikkö on ottanut neuvotteluissa keskusteltuja seikkoja huomioon lopullisessa tarjouspyynnössä, on ollut hankintayksikön harkintavallassa.

Asiassa ei ole myöskään käynyt ilmi, että hankintayksikkö olisi joltain osin muuttanut osallistumispyynnössä esitettyjä kokemusta koskevia vaatimuksia hankintasäännösten vastaisesti.

Markkinaoikeus katsoo edellä esitetyt seikat ja valittajan esittämät väitteet huomioon ottaen, että tarjouspyyntöasiakirjat eivät ole olleet niin epäselviä tai ristiriitaisia, että tarjoajat eivät olisi voineet laatia niiden perusteella keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Vertailuperusteiden asettaminen ja painotus

Asiassa on Compass Group Finland Oy:n valituksen johdosta arvioitava vielä, onko hankintayksikkö painottanut vertailuperusteet hankintasäännösten mukaisesti ja niin, että lopputuloksena on voitu valita kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.

Compass Group Finland Oy on esittänyt, että hankinnan osat on painotettu tarjouspyynnössä virheellisesti. Erityisruokavalioiden painoarvo on ollut liian suuri suhteessa hankinnan kokoon verrattuna palveluasumisen painotuksiin. Tarjouspyynnöstä ei ole käynyt ilmi, miksi sen liitteessä 12 A palveluasuminen on painotettu vain sopimuskauden osan ajalta, kun sairaaloilta painotus on tehty koko sopimuksen ajalta. Sairaala-ateriat ovat näin ollen saaneet suhteettoman suuren merkityksen. Painotukset ovat valittajan mukaan johtaneet siihen, että tarjouskilpailun lopputuloksena ei ole ollut hankintayksikölle kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on harkintavaltaa määrittellä tarjouspyyntöasiakirjoissa tarjousmenettelyn ehdot, hankinnan kohde ja hinta-laatusuhteen vertailuperusteet. Tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi tarjousmenettelyn ehdot, hankinnan kohde ja tarjousten vertailuperusteet tulee kuitenkin kuvata tarjouspyynnössä sellaisella tarkkuudella, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa, ja että tarjouspyyntö tuottaa yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia.

Hankintayksiköllä on harkintavaltaa myös kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden määrittämisessä. Hankintayksikkö saa siten lähtökohtaisesti käyttää haluamiaan vertailuperusteita tarjousten vertailussa ja myös painottaa ja pisteyttää vertailuperusteet haluamallaan tavalla. Vertailuperusteiden on kuitenkin liityttävä hankinnan kohteeseen, oltava objektiivisia ja syrjimättömiä eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta. Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteilla tulee pääsääntöisesti olla taloudellista merkitystä hankintayksikölle.

Tarjouspyyntöasiakirjoissa on kuvattu tarjousten hinnan ja laadun vertailuperusteet painotuksineen. Vertailuperusteet ovat liittyneet hankinnan kohteeseen. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö ei ole ylittänyt harkintavaltaansa tarjousten vertailuperusteiden ja niiden painoarvojen asettamisessa ja että hankintayksikkö on kyseisten vertailutekijöiden ja valitsemansa pisteytystavan avulla voinut selvittää, mikä tarjouksista on sen näkökulmasta kokonaistaloudellisesti edullisin. Vertailutekijät eivät ole antaneet hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta tarjousten vertailussa.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen hankintayksikkö ei ole menetellyt vertailuperusteiden asettamisen tai painottamisen osalta hankintasäännösten vastaisesti.

Poikkeuksellisen alhaista tarjoushintaa koskeva selvitysmenettely ja Palmia Oy:n tarjouksen hylkääminen

Palmia Oy on esittänyt valituksessaan, että hankintayksikkö on soveltanut sen tarjouksen hylkäämisessä sellaista sääntelyä, joka ei sovellu tapaukseen, ja että hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti pyytäessään Palmia Oy:ltä selvitystä poikkeuksellisen alhaisesta hinnasta ja hylätessään sen tarjouksen.

Markkinaoikeus toteaa, että sosiaali- ja terveystalvveluja ja muita erityisiä palveluhankintoja koskevaan hankintaan ei sovelleta hankintalain poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia koskevaa hankintalain 96 §:ää. Hankintalaissa ei ole myöskään säädetty erikseen hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisten tarjousten käsittelystä sosiaali- ja terveystalvveluja ja muita erityisiä palveluhankintoja koskevien hankintojen osalta.

Hankintayksiköllä on lähtökohtaisesti myös sosiaali- ja terveystalvvelujen sekä muiden erityisten palveluhankintojen hankinnoissa oikeus turvata oma sopimusoikeudellinen ja taloudellinen asemansa sen varalta, että tarjoajat tarjoavat palveluja hinnalla, jolla hankintaa ei voida toteuttaa hankinta-asiakirjoissa kuvatun mukaisesti tai jonka johdosta hankinnan toteuttamisessa syntyy taloudellisia riskejä. Hankintayksiköllä on siten myös edellä mainituissa hankinnoissa oikeus pyytää selvitystä vastaanottamiensa tarjousten tarjoushinnoista ja kustannuksista sekä tarvittaessa hylätä hinnaltaan poikkeuksellinen alhainen tarjous. Hankintayksikön tulee kuitenkin tältäkin osin noudattaa sellaista menettelyä, joka on hankintalain 3 §:ssä tarkoitettun syrjimättömyyden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteiden mukainen.

Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintailmoituksesta on käynyt ilmi, että menettelyn oikeusperustana on ollut hankintadirektiivi. Tarjouspyynnön liitteestä 12 A on ilmennyt, että sairaalatoimintojen ateriapalveluiden hinnoittelun on tullut sisältää palvelukuvauksissa ja niiden liitteissä sekä muissa tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyt tehtävät. Tarjouspyynnön liitteenä 3 olleen sopimusluonnoksen kohdassa 20 (Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin liittyvä varautuminen ja toiminnan jatkuvuuden hallinta) on todettu, että palveluntuottaja on tietoinen, että sopimuksen kohteena oleva palvelu on tilaajalle tärkeä palvelu, jonka tulee toimia keskeytyksettä, ja että sopimuksessa sovittujen palveluiden tai tuotannon jatkuvuuden turvaaminen kaikissa tilanteissa (toimitusvarmuus) on erittäin tärkeää. Palveluntuottajan on pystyttävä tuottamaan palvelut niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin. Sopimusluonnoksesta on ilmennyt myös muun ohella se, että yksittäisiä sopimuksen kohteita voidaan irtisanoa siinä tapauksessa, että tarve hankittavalle palvelulle päättyy yksittäisissä kohteissa.

Hankintayksikkö on lähettänyt Palmia Oy:lle 27.11.2024 selvityspyynnön poikkeuksellisen alhaisesta sairaala-aterioiden hinnoittelusta. Hankintapäätöksen 9.12.2024 § 475 perusteella valittajan tarjous on hylätty hankintalain 74 ja 96 §:n nojalla. Hankintapäätöksen mukaan Palmia Oy on tarjouksessaan hinnoitellut sairaalaruoan siten, että ruoka on hinnaltaan poikkeuksellisen alhainen. Palmia Oy:n antaman selvityksen perusteella hankintayksikkö on todennut, että tarjouksessa annettua hintaa ei ole voitu hyväksyä ja tarjous on ollut näin ollen tarjouspyynnön vastainen.

Hankintailmoituksessa on ilmoitettu oikeusperustaksi direktiivi 2014/24/EU. Markkinaoikeus toteaa, että tästä hankintailmoituksen julkaisemiseen liittyvästä pakollisesta ilmoituksen oikeusperustan valinnasta ei ole ollut vielä tehtävissä päätelmiä hankintayksikön noudattaman hankintamenettelyn suhteen ottaen erityisesti vielä huomioon, että mainittu julkisista hankinnoista ja direktiivin

2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU sisältää myös sosiaalipalveluja ja muita erityisiä palveluja koskevat säännökset, joissa ei ole kansallisen hankintalain tavoin säädetty erikseen hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisten tarjousten käsittelystä.

Markkinaoikeus toteaa, että esillä olevassa asiassa hankinta-asiakirjoista ei ole käynyt ilmi, että tarjouskilpailuun sovellettaisiin hankintalain 96 §:n mukaista poikkeuksellisen alhaisia tarjoushintoja koskevaa menettelyä eikä hankinta-asiakirjoissa ole muutoinkaan kuvattu tämän kaltaista menettelyä, jonka mukaisesti hankintayksikkö voisi harkintansa mukaan pyytää selvitystä hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisiksi katsomistaan tarjouksista ja mahdollisesti hylätä ne. Hankintayksikkö ei ole muutoinkaan kyennyt osoittamaan syitä sille, minkä vuoksi selvitysmenettelyyn ryhtyminen olisi ollut sen sopimusoikeudellisen aseman turvaamiseksi tarpeen ottaen huomioon, että tarjousten kokonaishintatasoissa ei ole ollut merkittäviä eroja.

Edellä esitetyin perustein markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se on hylännyt Palmia Oy:n tarjouksen hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisena.

Johtopäätökset

Edellä mainituilla perusteilla hankintayksikkö ei ole menetellyt hankinnassaan Compass Group Finland Oy:n esittämien tavoien hankintasäännösten vastaisesti. Valitus markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 746/2024 on näin ollen hylättävä.

Edellä mainituilla perusteilla hankintayksikkö on menetellyt hankinnassaan Palmia Oy:n esittämien tavoien hankintasäännösten vastaisesti. Markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 750/2024 on näin ollen harkittava hankintalaissa säädettyjen seuraamusten määräämistä.

Seuraamusten määrääminen markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 750/2024

Hankintasopimusta ei hankintayksikön ilmoituksen mukaan ole allekirjoitettu. Näin ollen valituksenalainen hankintapäätös voidaan hankintalain 154 §:n 1 momentin nojalla kumota ja sen täytäntöönpano kieltää.

Hankintalain 161 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi asettaa kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Hankintayksikön virheellinen menettely voidaan tässä tapauksessa korjata siten, että hankintayksikkö vertailee tarjoukset uudelleen ja tekee uuden perustellun hankintapäätöksen.

Mikäli Kanta-Hämeen hyvinvointialue aikoo edelleen toteuttaa ateria-, ruoka- ja laitoshuoltopalvelut julkisena hankintana kysymyksessä olevan tarjouskilpailun perusteella, sen on vertailtava tarjoukset uudelleen ja tehtävä uusi hankintapäätös ottaen huomioon tässä päätöksessä mainitut seikat.

Tiedon antaminen asiakirjoista markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 750/2024

Palmia Oy on vaatinut saada muiden tarjoajien ateriapalvelujen hintaliitteiden tiedot siitä, miten tarjoajien vertailuhinnan muodostuminen on jakaantunut ateriapalvelujen hintaliitteestä ilmenevällä taulukolla.

Kun otetaan huomioon asiassa annettava pääasialkaisu, markkinaoikeus katsoo, ettei Palmia Oy:n pyytämällä tiedoilla ole sellaista merkitystä, että muiden tarjoajien ateriapalveluja koskevia tarjoushintoja koskevien tietojen antamatta jättäminen sille vaarantaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. Markkinaoikeus hylkää näin ollen Palmia Oy:n vaatimuksen tiedon antamisesta asiakirjoista.

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.

Markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 746/2024 annettava ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos hankintayksikkö ja kuultava joutuisivat itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Valittaja Compass Group Finland Oy on näin ollen velvoitettava korvaamaan hankintayksikön ja kuultavan määrältään kohtuulliset oikeudenkäyntikulut. Asian näin päättyessä Compass Group Finland Oy saa itse vastata oikeudenkäyntikuluistaan.

Markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 750/2024 annettava ratkaisu ja hankintayksikön hankintasäännösten vastainen toiminta huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos Palmia Oy joutuisi itse vastaamaan kokonaan oikeudenkäyntikuluistaan. Hankintayksikkö on näin ollen velvoitettava korvaamaan Palmia Oy:n oikeudenkäyntikulut markkinaoikeuden kohtuulliseksi harkitsemalla määrällä, joka sisältää markkinaoikeuden oikeudenkäyntimaksun. Asian näin päättyessä hankintayksikkö saa itse vastata oikeudenkäyntikuluistaan.

Lopputulokset

Markkinaoikeus hylkää Compass Group Finland Oy:n valituksen markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 746/2024.

Markkinaoikeus kumoo Kanta-Hämeen hyvinvointialueen aluehallituksen 9.12.2024 tekemän hankintapäätöksen § 475. Markkinaoikeus kieltää Kanta-Hämeen hyvinvointialuetta tekemästä hankintasopimusta kyseisen päätöksen perusteella tai panemasta sitä muutoin täytäntöön nyt asetetun 2.000.000 euron sakon uhalla.

Markkinaoikeus hylkää Palmia Oy:n vaatimuksen tiedon antamisesta asiakirjoista markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 750/2024.

Markkinaoikeus velvoittaa markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 746/2024 Compass Group Finland Oy:n korvaamaan Kanta-Hämeen hyvinvointialueen oikeudenkäyntikulut 8.640 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkoa on maksettava korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän päätöksen antamisesta.

Markkinaoikeus velvoittaa markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 746/2024 Compass Group Finland Oy:n korvaamaan Fodbar Oy, Feelia Oy ja Barona HoReCa Oy -ryhmittymän oikeudenkäyntikulut 9.298,75 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkoa on maksettava korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän päätöksen antamisesta.

Markkinaoikeus velvoittaa markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 750/2024 Kanta-Hämeen hyvinvointialueen korvaamaan Palmia Oy:n oikeudenkäyntikulut 20.000 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkoa on maksettava korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän päätöksen antamisesta.

Markkinaoikeus hylkää markkinaoikeuden asiassa diaarinumero 750/2024 Kanta-Hämeen hyvinvointialueen vaatimuksen oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta.

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 Pasi Yli-Ikkelä

Asian ovat yksimielisesti ratkaisseet markkinaoikeustuomarit Pasi Yli-Ikkelä, Jaakko Ritvala ja Saija Laitinen.

Tämä asiakirja on sähköisesti varmennettu tuomioistuimen asiantuntijajärjestelmässä.

Jakelu

Compass Group Finland Oy, tavallisena sähköisenä tiedoksiantona, oikeudenkäyntimaksu 6.350 euroa

Palmia Oy, tavallisena sähköisenä tiedoksiantona, oikeudenkäyntimaksu 6.350 euroa

Kanta-Hämeen hyvinvointialue, todisteellisena sähköisenä tiedoksiantona
Fodbar Oy, Feelia Oy ja Barona HoReCa Oy -ryhmittymä, tavallisena sähköisenä tiedoksiantona