



Hankintaoikaisuvaatimus - suuret päällystystyöt 2016, urakkatarjouksen hyväksyminen

VD/181/02.08.00.00/2016
HWe/JJ/HO

Vantaan kaupungin tekninen lautakunta päätti kokouksessaan 15.3.2016 § 13 valita AC Päällysteet Oy suurten päällystystöiden urakoitsijaksi ajalle 1.5.2016 - 30.11.2016. Hankintasopimusta ei ole toistaiseksi allekirjoitettu.

Tarjouskilpailussa kolmanneksi sijoittunut NCC Roads Oy on 31.3.2016 tehnyt teknisen lautakunnan hankintapäätöksestä hankintaoikaisuvaatimuksen, jossa on vaadittu hankintapäätöksen kumoamista. Valittaja ei ole kuitenkaan tehnyt määräaikaan mennessä valitusta markkinaoikeuteen.

Hankintayksikkö on pyytänyt tarjouskilpailussa ensimmäiseksi sijoittuneelta AC Päällysteet Oy:ltä ja toiseksi sijoittuneelta Asfaltticenter Oy:ltä vastineen hankintaoikaisun johdosta. Molemmat yhtiöt ovat 6.4.2016 toimittaneet hankintayksikölle vastineet, jotka ovat käytännössä samansisältöiset.

Hankinnan taustaa

Hankintaa koskeva tarjouspyyntö julkaistiin julkisten hankintojen ilmoituskanavalla HILMA:ssa 29.1.2016. Kansallisen kynnysarvon ylittävä hankinta, jonka ennakoitu kokonaisarvo oli noin 2,0 - 3,0 miljoonaa euroa, toteutettiin avoimella menettelyllä.

Hankintailmoituksen mukaan tarjousaika päättyi 1.3.2016. Määräaikaan mennessä hankintayksikkö vastaanotti kahdeksan tarjousta seuraavilta yrityksiltä: Lemminkäinen Infra Oy, Asfalttikallio Oy, NCC Roads Oy, Skanska Asfaltti Oy, Asfalttihuolto AH Oy, Asfaltticenter Oy, Asfalttiurakointi KK Oy ja AC Päällysteet Oy.

Hankintayksikkö tutki tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden ja tarjoajien kelpoisuuden. Kaikki tarjoukset olivat tarjouspyynnön mukaisia ja tarjoajat täyttivät kelpoisuudelle asetetut vaatimukset. Tarjousvertailun perusteella tarjouskilpailun voitti AC Päällysteet Oy, joka teki hinnaltaan halvimman tarjouksen.

Valittajan vaatimus ja sen perustelut

Valittaja vaatii hankintaoikaisuvaatimuksessaan, että Vantaan kaupungin teknisen lautakunnan 15.3.2016 tekemä hankintapäätös kumotaan. Lisäksi valittaja esittää, että Vantaan kaupungin tulisi tehdä tutkintapyyntö Kilpailu- ja kuluttajavirastolle AC Päällysteet Oy:n ja Asfaltticenter Oy:n mahdollisesta kilpailulain vastaisesta yhteistyöstä ja kilpailun rajoittamisesta.

Valittaja väittää, että tarjouskilpailun voittanut AC Päällysteet Oy ja tarjouskilpailussa toiseksi sijoittunut Asfaltticenter Oy ovat kommunikoineet sekä vaihtaneet tietoja tarjouskilpailuun liittyen tavalla, joka ei täytä tarjouspyynnön vähimmäis- ja kelpoisuusvaatimusten kohdan 2 mukaista vakuutusta.

Valittaja vetoaa oikaisuvaatimuksessaan siihen, että AC Päällysteet Oy ja Asfaltticenter Oy ovat ilmoittaneet tarjouksissaan suurimpaan osaan vertailtavista yksikköhinnoista tismalleen samat hinnat, jonka lisäksi heidän toimittamansa laatu- ja ympäristösuunnitelmat sekä kalustoluettelot ovat lähes identtisiä keskenään. Lisäksi yhtiöillä on samat johtohenkilöt, ja että molempien yhtiöiden toimitusjohtaja on osallistunut tarjousten laadintaan.

Valittajan mukaan edellä esitetyillä perusteilla Vantaan kaupungin olisi tullut tehdä olettava tarjouskartellista, jonka olisi voitu katsoa tässä tapauksessa olevan rakenteellista. Mikäli tämä seikka olisi huomioitu tarjousten arviointivaiheessa, olisi tämä vahvistanut Vantaan kaupungin perusteltua syytä epäillä tarjousten sisällön oikeellisuutta, jonka vuoksi tarjoajat olisi pitänyt sulkea pois tarjouskilpailusta.

AC Päällysteet Oy:n ja Asfaltticenter Oy:n vastineet

AC Päällysteet Oy ja Asfaltticenter Oy kiistävät toimittamisensa vastineissa valittajan esittämät väitteet. Yhtiöiden mukaan hankintayksiköllä ei ole perustetta sulkea yhtiöiden tarjouksia tarjouspyynnön vastaisena tarjouskilpailun ulkopuolelle. Lisäksi yhtiöiden mukaan vaatimus tutkintapyynnön tekemisestä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on perusteeton.



AC Päällysteet Oy ja Asfaltticenter Oy perustelevat kantaansa sillä, että niiden tarjousten yhteneväisyydet johtuvat siitä, että kummankin yhtiön tarjous perustuu samoihin resursseihin ja pitkälti samankaltaiseen, muttei samanlaiseen kulurakenteeseen.

Selvityksen mukaan Asfaltticenter Oy:ssä on aloitettu yhtiön jakautumisprosessi vuonna 2015. Jakautumisen tarkoituksena on ollut mahdollistaa osakkaina olevien kahden sukuhaaran toimintojen eriyttäminen sekä toimia valmistelutoimena tulevia sukupolvenvaihdoksia ajatellen. Jakautumisen yksi osa-alue on ollut päällystysliiketoiminnan siirtyminen Asfaltticenter Oy:stä AC Päällysteet Oy:lle. Tästä prosessista on julkisesti tiedotettu.

Yhtiöiden mukaan ne eivät ole näissä olosuhteissa kilpailijoita keskenään. Kun jakoprosessi on tarjousten jättämisvaiheessa ollut alkuvaiheessa, on katsottu parhaaksi että kumpikin yhtiö jättää itsenäisen tarjouksen.

Yhtiöt toteavat, että kummatkin yhtiöt ovat laatineet tarjouksensa itsenäisesti, eivätkä yhtiöt ole antaneet tarjouksessaan vääriä tietoja. Tarjouspyynnössä esitetty vakuutus siitä, että tarjouksen hintatasoon on päädytty ilman kilpailua rajoittavaa tarkoitusta, pitää molempien yhtiöiden osalta paikkansa.

Hankintaoikaisun oikeudellinen arvio

Tarjoajien poissulkeminen

Hankintalain 54 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, joka on syyllistynyt olennaisesti väärien tietojen antamiseen ilmoittaessaan hankintayksikölle 8 luvun soveltamista koskevia tietoja tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen.

Hankintayksikkö on tarjouspyynnössään vähimmäis- ja kelpoisuusvaatimusten osalta kohdassa 2 ("Muut vaatimukset ja vakuutukset") edellyttänyt, että tarjoaja vakuuttaa vastaamalla "kyllä", mikäli seuraava ehto täyttyy:

"Tarjoaja vakuuttaa, että tarjouksen hintatasoon on päädytty ilman kilpailua rajoittavaa tarkoitusta, tai ilman mitään kommunikointia, konsultointia tai sopimusta muiden tarjoajien kanssa, tarjoaja ei ole ilmaissut tarjoushintaansa muille mahdollisille tarjoajille tai kilpailijoille, eikä tarjoaja ole pyrkinyt estämään kilpailijoita antamasta tarjousta. Mikäli Vantaan kaupunki epäilee, että tarjousyhteistyöhön tai alihankintajärjestelyin voi liittyä kilpailunrajoituslain vastaista yhteistyötä ja kilpailunrajoittamista, kaupunki saattaa asian kilpailuviraston tutkittavaksi."

AC Päällysteet Oy ja Asfaltticenter Oy ovat molemmat vastanneet tarjouspyynnössä esitettyyn kysymykseen "kyllä".

Hankintayksiköllä on ollut oikeus luottaa tarjoajien tarjousten sisältöön. Näin ollen hankintayksikkö katsoo, että se on toiminut riittävän huolellisesti tarjouskilpailussa, kun se on pyytänyt tarjoajia vakuuttamaan, ettei niiden toiminnan taustalla ole kilpailulain vastaista menettelyä.

Hankintayksiköllä ei ole ollut yritysten antamien vakuutuksen jälkeen syytä olettaa AC Päällysteet Oy:n tai Asfaltticenter Oy:n antaneen virheellistä tietoa hankintayksikölle.

Valittajan tekemän hankintaoikaisuvaatimuksen ja siinä esitettyjen väitteiden johdosta hankintayksikkö on antanut AC Päällysteet Oy:lle ja Asfaltticenter Oy:lle mahdollisuuden tulla kuulluksi. Yhtiöiden toimittamissa vastineissa todetaan, että ne eivät ole tarjouksissaan antaneet vääriä tietoja. Niin ikään vastineissa lausutaan, että yhtiöt eivät ole tarjouksissaan esittäneet vääriä vakuutuksia kilpailun rajoitukseen liittyen. Lisäksi yhtiöiden mukaan ne ovat laatineet tarjouksensa itsenäisesti.

Hankintayksikkö on oikeutettu luottamaan siihen informaatioon, jonka tarjoajat ovat tarjouskilpailun yhteydessä ja sen jälkeen toimittamissaan vastineissa esittäneet hankintayksikölle, ellei asian valmisteluvaiheessa ole selkeästi ilmennyt syytä epäillä annettujen tietojen oikeellisuutta. Hankintayksiköllä ei ole olemassa olevien resurssien puitteissa käytännössä mahdollisuutta muulla tavalla tutkia tarjoajien tarjousten tarjouspyynnön mukaisuutta.



Hankintayksikkö katsoo, että valittajan tekemän hankintaoikaisuvaatimuksen perusteella hankintayksikkö ei voi yksiselitteisesti tehdä sellaista johtopäätöstä, että AC Päälysteet Oy ja Asfaltticenter Oy olisivat antaneet hankintayksikölle olennaisesti vääriä tietoja tai laiminlyöneet vaadittujen tietojen antamisen. Ottaen huomioon yhtiöiden vastineissaan esittämät näkökohdat, hankintayksiköllä ei ole riittäviä perusteita sulkea pois kyseisten yhtiöiden tarjouksia tarjouskilpailusta.

Tutkintapyyntö Kilpailu- ja kuluttajavirastolle

Kilpailulain 5 §:n mukaan sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.

AC Päälysteet Oy:n ja Asfaltticenter Oy:n alkuperäisistä tarjouksista ja myöhemmin toimitetuista vastineista on avoimesti ilmennyt yritysten välinen yhteys. Asiasta annetun selvityksen mukaan yritysten välinen yhteys on liittynyt Asfaltticenter Oy:n jakautumiseen, josta on tiedotettu avoimesti. Jakautumisprosessi on ollut mm. kaupungin tiedossa. Kummankin yhtiön tarjousten samankaltaisuus on esitetty johtuneen siitä, että yhtiöiden tarjoukset perustuvat samoihin resursseihin ja yhtiöiden kulurakenteet ovat samankaltaiset.

Hankintayksikkö tulkitsee kilpailulakia siten, että Asfaltticenter Oy:n jakautumisen seurauksena molemmilla yhtiöillä on ollut mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun sen estämättä, että yhtiöiden taustalla on samoja henkilöitä tai hinnoittelussa on yhdenmukaisuutta. Yhtiöiden toiminta tarjouskilpailussa on ollut avointa, eikä sen taustalla ole havaittavissa salailua, joka olisi tyypillistä kartellitilanteessa. Hankintayksikkö kiinnittää tulkinnassaan erityistä huomiota lisäksi siihen, että AC Päälysteet Oy ja Asfaltticenter Oy ovat tehneet hinnaltaan halvimmat tarjoukset, joten tarjoajien mahdollinen yhteistoiminta ei ole ainakaan tässä yhteydessä aiheuttanut hankintayksikölle taloudellista vahinkoa.

Hankintayksikkö katsoo, että valittajan hankintaoikaisuvaatimuksessa ei ole tullut tässä vaiheessa riittävällä tavalla selvitetyn, että AC Päälysteet Oy:n ja Asfaltticenter Oy:n välillä olisi ilmennyt sellaisia kilpailulain tarkoittamia lainvastaisia menettelytapoja, jotka merkittävästi estäisivät, rajoittaisivat tai vääristäisivät kilpailua. Näin ollen valittajan tekemä hankintaoikaisuvaatimus ei myöskään anna ainakaan vielä tässä vaiheessa aihetta tehdä asiasta tutkintapyyntöä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Johtopäätös

Edellä esitetyillä perusteilla hankintayksikkö katsoo, että hankintamenettelyssä on noudatettu hankintalain sääntöjä sekä tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatetta. Hankintapäätöksen oikaisemiseen ei ole esitetty riittäviä perusteita kuten ei myöskään tutkintapyyntöä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Tekninen lautakunta 12.4.2016 § 12

Kaupungininsinöörin esitys:

Päätetään hylätä hankintaoikaisua koskeva vaatimus.

Päätös:

Hyväksyttiin esitys.

Liitteet:

- NCC:n oikaisuvaatimus
- vastine AC Päälysteet Oy:ltä
- vastine Asfaltticenter Oy:ltä

Täytäntöönpano: kuntatekniikan keskus

Muutoksenhaku: 6.1 Tähän päätökseen ei voi hakea valittamalla muutosta.

Lisätiedot:

lakimies Hannes Oksanen, p. 09-8393 3963, etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi