

HANKINTAOIKAISUVAATIMUS

Asia

Hankintaoikaisuvaatimus koskien Turun kaupungin tekemää hankintapäätöstä 8244-2021 asiassa Pienet infrahankkeet 2917-2021

Oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös

Turun kaupungin 28.6.2021 tekemä hankintapäätös 8244-2021 Pienet infrahankkeet (hankinnan viitenumero 2917-2021)

Muutoksenhakija

Infraroad Oy
(jäljempänä ”Muutoksenhakija”)
Y-tunnus 1983050-6

Prosessiosoite

Sorvarinkatu 9
20360 Turku
puh. 0500 96 1111
markus.lahti@infraroad.fi

Hankintayksikkö

Turun kaupunki
(jäljempänä ”Hankintayksikkö” tai ”Tilaaaja”)
0204819-8
PL 630
20101 Turku
hankinnat@turku.fi

Hakijan oikeus hakea oikaisua

Muutoksenhakija katsoo, että tehty päätös koskee muutoksenhakijaa hankintalain tarkoittamalla tavalla. Muutoksenhakija on jättänyt tarjouksen nyt kyseessä olevassa hankinta-asiassa.

Selvennöksenä todettakoon, että hankintayksikkö on antanut 5.7.2021 uuden hankintapäätöksen, jonka mukaan valitusajan päätyminen lasketaan.

VAATIMUKSET

Muutoksenhakija pyytää kunnioittavasti, että hankintayksikkö:

1. kumoaa oikaisuvaatimuksen kohteena olevan hankintapäätöksen kokonaisuudessaan;
2. hylkää Finaco Oy:n ja Anlog Oy:n tarjoukset tarjouspyynnön vastaisina; ja
3. valitsee toimittajiksi Infraroad Oy:n ja Kuntec Oy:n.

ASIAN TAUSTA

Turun kaupungin Kaupunkiympäristölautakunta on kokouksessaan 20.4.2021 päättänyt käynnistää Pienet infrahankkeet -nimisen hankinnan sekä hyväksynyt urakoitsijan valintakriteerit. Valintakriteerien tärkeyttä kuvaa hyvin se, että ne on erikseen hyväksytty lautakunnassa, mikä ei ole normaali käytäntö selkeissä rakennusurakoissa.

Turun kaupunki on 6.5.2021 julkaissut EU-hankintailmoituksen Tarjouspyyntö 2917-2021.

Hankintapäätöksessään 28.6.2021 kaupunkiympäristöjohtaja on virheellisesti valinnut toimittajiksi Finaco Oy:n ja Anlog Oy:n, joiden tarjoukset olisi tullut hylätä jo arviointi- ja valintaprosessin ensimmäisessä vaiheessa, eli tarjoajien kelpoisuuden arvioinnissa.

Muutoksenhakija on 30.6.2021 pyytänyt hankintayksiköltä nähtäville voittaneiden tarjoajien tarjoukset etenkin referensseihin ja toimialapätevyysliittymien tietojen osalta. Hankintayksikkö on 6.7.2021 sähköpostivastauksessaan ilmoittanut referenssi- ja pätevyystietojen olevan liike- ja ammattisalaisuuksia.

Muutoksenhakijan edelleen tiedustellessa ko. tietoja, on hankintayksikkö 9.7.2021 lähettänyt Anlog Oy:n referenssiluettelon saatesanoilla: ”Anlog Oy välitti meille RALA-raportista puuttuneita referenssejä teille tiedoksi annettaviksi. Referenssiliite ohessa.” Muutoksenhakija on viestin saatesanojen johdosta perustellusti jäänyt siihen käsitykseen, että Anlog Oy:lle on annettu mahdollisuus toimittaa referenssiluettelo vasta tietopyynnön yhteydessä (eli hankintapäätöksen tekemisen jälkeen) ja näin ollen parantaa tarjoustaan.

Vaikka tarjousten vertailu perustuisi sellaisiin seikkoihin, joita voittaneet tarjoajat pitävät liikesalaisuuksina, on muiden tarjoajien tällöinkin pystyttävä arvioimaan, onko hankintamenettely toteutettu hankintalain mukaisesti. Tämä ei toteudu, jos hankintayksikkö suojelee voittaneiden tarjoajien etua perusteettomasti.

PERUSTELUT

Finaco Oy ei ole ollut tarjouspyynnön 2917-2021 mukaan kelpoinen tarjoamaan

Muutoksenhakija katsoo, että Finaco Oy ei ole ollut tarjouspyynnön 2917-2021 kelpoisuusmääritelmän mukaan kelpoinen tarjoamaan, sillä se ei täytä kaikkia tarjouspyynnön tekniseen suorituskykyyn ja ammatilliseen pätevyyteen liittyviä vaatimuksia.

Finaco Oy ei ole pystynyt näyttämään vaadittua RALA-pätevyystodistusta tai muuta riittävää näyttöä urakkaan soveltuvasta pätevyydestä

Tarjouspyynnön mukaan ”Tarjoajalla tulee olla rakentamisen Laatu RALA ry:n myöntämä RALA-PÄTEVYYSTODISTUS ("sininen todistus") tähän urakkaan soveltuvasta toimialapätevyydestä 18.6a: Pääurakointi; tiet, kadut, rautatiet ja kiitotiet tai muu riittävä näyttö tähän urakkaan soveltuvasta pätevyydestä; RALA ry:n myöntämän pätevyystodistuksen voi muuna riittävänä näyttönä korvata toimialapätevyyksin eriteltynä referenssiluettelona viimeiseltä 3 vuodelta. Referenssiluettelosta on käytävä ilmi urakan nimi, tilaaja yhteyshenkilö yhteystietoineen, urakan laajuus, urakkahinta sekä urakan valmistumisen ajankohta. Pätevyuden oltava kunnossa ennen sopimuskauden alkua.”

Koska Finaco Oy:llä ei ole tarjouspyynnössä mainittua RALA-toimialapätevyyttä, tulisi sillä olla muu riittävä näyttö urakkaan soveltuvasta pätevyydestä. Muutoksenhakijan tiedossa ei ole muita referenssejä, kuin RALA-rekisteristä löytyvä yksi referenssi. Julkisen RALA-rekisterin mukaan Finaco Oy:llä on siis vain yksi pääurakointireferenssi ja sekin on eri toimialalta (toimiala 18.6c). Kyse on nimenomaan toimialapätevyydestä, johon eivät luonnollisesti muun toimialan referenssit voi pätevoittää. Muutenhan lähes kaikki pystyisivät tarjoamaan mihin tahansa urakkaan, jos toimialapätevyudet menettäisivät merkityksensä.

RALA-pätevyuden pätevyysnimikkeistön (http://rala.fi/toimiala_list.php) mukaan vaatimus 18.6a kuuluu seuraavasti: ”Sisältää päällystetyt tiet ja kadut, jotka on tarkoitettu yleiseen liikennöintiin. Pääurakointia harjoittavan yrityksen palveluksessa tulee olla teknisesti koulutettua henkilökuntaa ja yrityksen omassa palveluksessa oltava urakassa vaadittu vastaava työnjohtaja. Kunkin referenssin tulee olla vähintään n. 0,2 M€ (alv 0%).”

RALA:n pätevyysmenettelyn (<https://www.rala.fi/tuotteet/patevyys/rala-patevyysmenettely/>) osalta lausutaan puolestaan seuraavasti: ”Referenssit: Jokaisesta haetusta toimialapätevyydestä on esitettävä vähintään kolme referenssiä.” Näillä perusteilla Finaco Oy:llä pitäisi olla kolme vähintään 0,2 M€ arvoista referenssiä nimenomaan vaaditulta toimialalta saavuttaakseen vaadittua pätevyyttä vastaavan kelpoisuuden. Tällaisia referenssejä ei Finaco Oy eikä hankintayksikkö ole pystynyt näyttämään.

On selvää, että vaadittujen referenssien sisältövaatimus ei saa muuttua vain siksi, että pätevyuden näyttötapa on eri. Muun riittävän näytön antaminen on mahdollistettu siksi, että RALA:an kuulumattomatkin pystyisivät tarjoamaan. Tämä ei voi kuitenkaan johtaa tarjoajien epätasa-arvoiseen ja yhdenvertaisuutta loukkaavaan kohteluun.

Finaco Oy kuuluu RALA:an, joten mikäli Finaco Oy täyttäisi vaaditut edellytykset, olisi sille myönnetty vaadittu toimialapätevyys. On siis tarjoajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta selvää, ettei referenssiluettelon avulla pidä olla mahdollista kiertää vaatimusta vaaditusta pätevyydestä (esimerkiksi hyväksymällä arvoltaan 0,2 M€ alittavia urakoita referensseiksi). Pätevyydellä ei siis saa olla eri määritelmää sen

näyttötavasta riippuen. Hankintayksikkö ei siis toisin sanoen voi hyväksyä matalampia referenssivaatimuksia kuin mitä tarjouspyynnössä on edellytetty (RALA 18.6a).

Finaco Oy:llä ei ole vaadittua palveluntuottajan kokemusta

Tarjouspyynnön mukaan ”Tarjoajalla tulee olla vähintään neljän (4) vuoden kokemus infran rakentamisesta kaupunkiympäristössä, jossa on hyväksyttävästi toiminut päätoteuttajana viimeisen viiden (5) vuoden ajalta.”

Kuten edellä on todettu, Finaco Oy:n ainoa julkinen, RALA-rekisteristä löytyvä referenssi on Paimion kaupungin päällystysurakka. Euroopan johtavan hankintapalvelujen sekä sähköisen kilpailutusjärjestelmän tuottajan Mercellin sivuilta löytyy tieto, että kyseessä on urakka nimeltä ”Asfalttipäällystystyöt 2017–2018” (<https://www.mercell.com/fi-fi/hankinta/65244719/asfalttipaallystystyot-2017-2018-hankinta.aspx>). RALA-raporttiin Finaco Oy on kuitenkin ilmoittanut kyseisen urakan kuvaukseksi ”Pääurakoitsijana-/pätoteuttajana asfaltointi-/infranhankkeissa vuosina 2017–2022”. On kuitenkin alalla tunnetusti selvää, että asfalttipäällystys ei ole infrarakentamista, ja siitä syystä kyseinen urakka onkin toimialaluokituksessa 18.6c, eikä 18.6a, jota nyt käsillä olevaan urakkaan edellytetään.

Todettakoon vielä, että tarjouspyynnön mukaan ”Uusien yritysten osalta voidaan hyväksyä työntekijöiden referenssit yrityksen kokemukseksi.” Mikäli Finaco Oy vetoaisi tähän tarjouspyynnön kohtaan palveluntuottajan kokemuksen täyttämiseksi, on selvyuden vuoksi tuotava ilmi, että kyseessä ei ole uusi yritys, sillä Finaco Oy on perustettu vuonna 2015. Tällöin ainoa tarkastelussa huomioon otettava kokemus on edellä eritelty, joka on luonteensa vuoksi riittämätön Finaco Oy:n päteväyttämiseen tarjoajaksi.

Finaco Oy:llä ei ole vaadittuja referenssejä

Tarjouspyynnön mukaan ”Tarjoajalla tulee olla kokemusta vastaavien urakoiden hoidosta viimeisten viiden (5) vuoden ajalta (tarjousten viimeisestä jättöpäivästä laskettuna). Vähimmäisvaatimuksena on neljä (4) kpl hoidettua, laskutukseltaan vähintään 100 000€/vuodessa käsittänyttä referenssikohdetta. Tarjoaja vakuuttaa vaatimuksen täyttymisen ESPD IV C. Mikäli tila ESPD-lomakkeella ei ole riittävä, ladataan tähän selvitys vaatimusten täyttymisestä. Uusien yritysten osalta voidaan hyväksyä työntekijöiden aiemmat referenssit yrityksen kokemukseksi.”

Kuten tässä hankinta-ohjeissa on tullut ilmi, ei Finaco Oy ole pystynyt näyttämään tällaisia referenssejä. RALA:n referenssiluettelon mukaan Finaco Oy:llä on vain kaksi kappaletta yli 100 000 €:n arvoista urakkaa, eli vähimmäisvaatimus neljästä referenssikohteesta jää täyttymättä.

Mitä tulee referenssikohteiden vastaavuuteen suhteessa tarjouskilpailun kohteena olevaan urakkaan, Finaco Oy:n kahdesta referenssikohteesta toinen sisältää vain asfaltointia (Kuntec Oy) ja toinen asfaltoinnin lisäksi siihen läheisesti liittyviä työsuorituksia, kuten jyräystä ja pohjatöitä (Paimion kaupunki). Lisäksi vain toinen

referensseistä on pääurakkatasoinen (Paimion kaupunki). Näiden RALA:n referenssiluettelosta ilmenevien tietojen perusteella voidaan todeta, etteivät Finaco Oy:n kaksi referenssikohdetta vastaa edes sisällöltään tarjouskilpailun kohteena olevaa urakkaa.

Mikäli Finaco Oy vetoaisi tarjouspyynnön uusia yrityksiä koskevaan lausekkeeseen referenssien täyttämiseksi, on selvyyden vuoksi tuotava ilmi, että kyseessä ei ole uusi yritys, sillä Finaco Oy on perustettu vuonna 2015.

Anlog Oy ei ole ollut tarjouspyynnön 2917-2021 mukaan kelpoinen tarjoamaan

Muutoksenhakija katsoo, että Anlog Oy ei ole ollut tarjouspyynnön 2917-2021 mukaan kelpoinen tarjoamaan, sillä se ei täytä kaikkia tarjouspyynnön tekniseen suorituskäyttöön ja ammatilliseen pätevyysvaatimuksiin liittyviä vaatimuksia.

Anlog Oy ei ole pystynyt näyttämään vaadittua RALA-pätevyystodistusta tai muuta riittävää näyttöä urakkaan soveltuvasta pätevyydestä

Tarjouspyynnön mukaan ”Tarjoajalla tulee olla rakentamisen Laatu RALA ry:n myöntämä RALA-PÄTEVYYSTODISTUS (”sininen todistus”) tähän urakkaan soveltuvasta toimialapätevyydestä 18.6a: Pääurakointi; tiet, kadut, rautatiet ja kiitotiet tai muu riittävä näyttö tähän urakkaan soveltuvasta pätevyydestä; RALA ry:n myöntämän pätevyystodistuksen voi muuna riittävänä näyttönä korvata toimialapätevyysin eriteltynä referenssiluettelona viimeiseltä 3 vuodelta. Referenssiluettelosta on käytävä ilmi urakan nimi, tilaaja yhteystietoineen, urakan laajuus, urakkahinta sekä urakan valmistumisen ajankohta. Pätevyysvaatimukset on oltava kunnossa ennen sopimuskauden alkua.”

Koska Anlog Oy:llä ei ole tarjouspyynnössä mainittua RALA-pätevyystodistusta, tulisi sillä olla muu riittävä näyttö urakkaan soveltuvasta pätevyydestä. Ainoa näyttö, jonka muutoksenhakija on hankintayksiköltä saanut tietoonsa, on Anlog Oy:n itse tekemä luettelo referenssikohteista. Näistä ainoastaan urakat *Untamon- ja Joukahaisenkatu* sekä *Jalankulku- ja pyörätiet* täyttävät RALA:n minimivaatimukset. Tämänkin luettelon Anlog Oy on ilmeisesti toimittanut hankintayksikölle vasta muutoksenhakijan tietopyynnön seurauksena. Muutoksenhakijalla on siis syytä olettaa, että Anlog Oy:lle on uuden referenssiluettelon toimittamisen myötä annettu mahdollisuus parantaa tarjoustaan, mikäli kyseiset tiedot eivät ole olleet alkuperäisen tarjouksen liitteenä.

RALA:n pätevyysmenettelyn mukaan ”Jokaisesta haetusta toimialapätevyydestä on esitettävä vähintään kolme referenssiä.” (<https://www.rala.fi/tuotteet/patevyys/rala-patevyysmenettely/>). Näillä perusteilla Anlog Oy:llä pitäisi siis olla kolme vähintään 0,2 M€ arvoista referenssiä nimenomaan vaaditulta toimialalta saavuttaakseen vaadittua pätevyyttä vastaavan kelpoisuuden. Kuten yltä käy ilmi, on Anlog Oy:llä ainoastaan kaksi hyväksyttävää referenssikohdetta. Näin ollen Anlog Oy tai hankintayksikkö ei ole pystynyt näyttämään tarpeeksi kyseisenlaisia referenssejä.

Mitä tulee muihin Anlog Oy:n referenssiluettelon kohteisiin, RALA-pätevyysvaatimusten pätevyysnimikkeistön (http://rala.fi/toimiala_list.php) mukaan vaatimus 18.6a kuuluu seuraavasti: ”Sisältää päällystetyt tiet ja kadut, jotka on tarkoitettu yleiseen liikennöintiin. Pääurakointia harjoittavan yrityksen palveluksessa tulee olla teknisesti koulutettua henkilökuntaa ja yrityksen omassa palveluksessa oltava urakassa vaadittu vastaava työnjohtaja. Kunkin referenssin tulee olla vähintään n. 0,2 M€ (alv 0%).”

Edellytyksenä ovat siis tietty toimiala, pääurakointi ja urakan arvo. Anlog Oy:n referenssikohteista Virgonkenttä ja Kettupuisto sekä Liikunta- ja viheralue- sekä leikkipaikkapaketti ovat eri toimialaa, eikä niitä näin ollen tule kelpuuttaa referensseiksi. Koska tarjouspyynnössä on kyse nimenomaan toimialapätevyydestä, siihen eivät luonnollisesti muun toimialan referenssit voi pätevoittää. Muutenhan lähes

kaikki pystyisivät tarjoamaan mihin tahansa urakkaan, jos toimialapätevyyydet menettäisivät merkityksensä.

Ylijoentien perusparannus puolestaan on aliurakkana toteutettu, joten se ei täytä vaatimusta pääurakoinnista. Pyhän Henrikin aukion urakka jää puolestaan arvoltaan alle vaaditun 0,2M€.

On selvää, että vaadittujen referenssien sisältövaatimus ei saa muuttua vain siksi, että pätevyyden näyttötapa on eri. Muun riittävän näytön antaminen on mahdollistettu siksi, että RALA:an kuulumattomatkin pystyisivät tarjoamaan. Tämä ei saa kuitenkaan johtaa tarjoajien epätasa-arvoiseen ja yhdenvertaisuutta loukkaavaan kohteluun.

Anlog Oy kuuluu RALA:an, joten mikäli Anlog Oy täyttäisi vaaditut edellytykset, olisi sille myönnetty vaadittu toimialapätevyys. On siis tarjoajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta selvää, ettei referenssiluettelon avulla pidä olla mahdollista kiertää vaatimusta vaaditusta pätevyydestä (esimerkiksi hyväksymällä arvoltaan 0,2 M€ alittavia urakoita referensseiksi). Pätevyydellä ei siis saa olla eri määritelmää sen näyttötavasta riippuen. Hankintayksikkö ei siis toisin sanoen voi hyväksyä matalampia referenssivaatimuksia kuin mitä tarjouspyynnössä on edellytetty (RALA 18.6a).

Anlog Oy:llä ei ole vaadittua palveluntuottajan kokemusta

Tarjouspyynnön mukaan ”Tarjoajalla tulee olla vähintään neljän (4) vuoden kokemus infran rakentamisesta kaupunkiympäristössä, jossa on hyväksyttävästi toiminut päätoteuttajana viimeisen viiden (5) vuoden ajalta.”

Valtioneuvoston asetuksen (205/2009) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan päätoteuttajalla tarkoitetaan ”rakennuttajan nimeämää pääurakoitsijaa tai pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa taikka sellaisen puuttuessa rakennuttajaa itseään”. Referenssiluettelon ja RALA-rekisterin mukaan Anlog Oy:n ensimmäiset pääurakat ovat olleet vasta vuonna 2018. Tällöin on muutoksenhakijan näkemyksen mukaan selvää, ettei Anlog Oy:llä voi olla edellytettyä neljän vuoden päätoteuttajakokemusta infran rakentamisesta kaupunkiympäristössä.

Todettakoon vielä, että tarjouspyynnön mukaan ”Uusien yritysten osalta voidaan hyväksyä työntekijöiden referenssit yrityksen kokemukseksi.” Mikäli Anlog Oy vetoaisi tähän tarjouspyynnön kohtaan palveluntuottajan kokemuksen täyttämiseksi, on selvyuden vuoksi tuotava ilmi, että kyseessä ei ole uusi yritys, sillä Anlog Oy on perustettu vuonna 2008. Tällöin ainoa tarkastelussa huomioon otettava kokemus on edellä eritelty, joka on luonteensa vuoksi riittämätön Anlog Oy:n pätevoittämiseen tarjoajaksi.

YHTEENVETO

Tässä hankintaoikaisuvaatimuksessa esiin tuotujen seikkojen perusteella muutoksenhakija katsoo, että hankintayksikön tulisi tehdä hankintaoikaisu ja hylätä mainitut tarjoajat tarjouskilpailusta.

Turussa 19.7.2021



Markus Lahti
Toimitusjohtaja
Infraroad Oy