

13.12.2022

MARKKINAOIKEUS

Sörnäistenkatu 1
00580 Helsinki
markkinaoikeus@oikeus.fi

MARKKINAOIKEUDELLE

Asia	Julkista hankintaa koskeva valitus
Valittaja	LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö, y-tunnus 0211034-2
Yhteystiedot	Lakimies, varatuomari Katja Polojärvi LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö Revontulenkujä 1 02100, Espoo Puhelin: 09 453 6701, 040 965 0512 Sähköposti: katja.polojarvi@lahitapiola.fi
Hankintayksikkö	Järvenpään kaupunki
Hankintapäätös	Järvenpään kaupungin kaupunginhallituksen 28.11.2022 tekemä päätös § 312 henkilövakuutusten hankinnasta (JARDno-2020-2040). LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö (jäljempänä LähiTapiola) on saanut tiedon hankintapäätöksestä 29.11.2022 vastaanotetulla sähköpostilla.
Valitus	LähiTapiola pyytää, että Markkinaoikeus <ol style="list-style-type: none">1. kumoo hankintayksikön tekemän henkilövakuutusten hankintaa koskevan, edellä mainitun hankintapäätöksen ja2. kieltää hankintayksikköä noudattamasta virheellistä menettelyä ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä.
Liikesalaisuudet	Valitus ei sisällä LähiTapiolan liikesalaisuuksia.
EU-hankintailmoitus	Hankinnasta on julkaistu avointa menettelyä koskeva ilmoitus HILMA-järjestelmässä. Hankinta on EU-kynnysarvon ylittävä palveluhankinta.

13.12.2022

Taustaa

Hankintayksikkö Järvenpään kaupunki on kilpailuttanut henkilövakuutusten osalta vakuutusturvansa pääsääntöisesti 1.4.2023 alkaen. Poikkeavat vakuutuskaudet on mainittu tarjouspyynnössä vakuutuslajikohtaisesti. Hankintayksikkö on käyttänyt vakuutustarjouspyynnön tekemisessä vakuutusmeklari Rewenda Oy:tä, joka on antanut asiassa 27.9.2022 päivätyn tarjouspyynnön. Tarjouspyyntö on sisältänyt seuraavat vakuutuslajit: työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen, ryhmätaturmavakuutuksen, matkavakuutuksen ja etätyövakuutuksen.

Tarjouspyynnön mukaan henkilövakuutukset keskitetään yhteen vakuutusyhtiöön. Vakuutuslajikohtaiset vakuutusmaksut lasketaan yhteen ja tarjousten vertailun perusteella hankintayksikkö valitsee halvimman vertailumaksun tarjonnan vaihtoehdon. Tarjouspyynnössä on kuvattu tarkemmin, miten työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen vertailtava maksu muodostuu.

Hankintayksikön kaupunginhallitus on 28.11.2022 tekemällä päätöksellä valinnut henkilövakuutusten vakuutusyhtiöksi Fennia Keskinäinen vakuutusyhtiön (jäljempänä Fennia).

Sovellettavat lainkohdat

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä hankintalaki, 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 74 §:n 1 momentin mukaan tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa tavaran, palvelun tai rakennusurakan olevan tarjouspyynnössä ja muissa hankinta-asiakirjoissa esitettyjen vaatimusten mukainen. Hankintayksikön on suljettava tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja vastaamattomat tarjoukset tarjouskilpailusta. Lain esitöiden (HE 108/2016 vp) mukaan hankintayksikön tulisi lähtökohtaisesti hylätä sellaiset tarjoukset, jotka eivät vastaa hankinta-asiakirjoissa esitettyjä vaatimuksia.

Hankintalain 79 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla ennen tarjousten valintaa hankintayksikön on tarkistettava, että tarjous on hankintailmoituksessa ja hankinta-asiakirjoissa asetettujen vaatimusten, ehtojen ja perusteiden mukainen.

Työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 161 §:n nojalla vakuutusyhtiö määrää vakuutusmaksun maksuperusteidensa mukaan sillä käytettävissä olevien tietojen perusteella siten kuin 21 luvussa säädetään.

Työtaturma- ja ammattitautilain 166 §:n mukaan vakuutusyhtiöllä on oltava yhtiön hallituksen hyväksymät vakuutusmaksujen laskuperusteet (maksuperusteet), joista ilmenee, miten vakuutusmaksut määrätään. Maksuperusteita on sovellettava yhdenmukaisesti kaikkiin vakuutuksenottajiin. Maksuperusteissa on oltava yksiselitteiset vakuutusmaksujen laskentakaavat ja niistä on ilmentävä vakuutusmaksun määräämistä koskevat menettelytavat. Menettelytavoissa on määriteltävä myös, miten maksuperusteita sovelletaan vakuutuksenottajaa koskevien erityisten olosuhteiden tai olosuhteiden muutosten johdosta.

13.12.2022

Työtapaturma- ja ammattitautilain 231 §:n 1 momentin nojalla kyseisen lain mukaista vakuutustoimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden on osallistuttava vuosittain kyseisessä pykälässä tarkoitettujen kustannusten kattamiseen vakuutusmaksutulon mukaisessa suhteessa siten kuin 2–10 momentissa säädetään (jakojärjestelmä).

Työtapaturma- ja ammattitautilain 231 §:n 2 momentin nojalla Tapaturmavakuutuskeskus ilmoittaa vakuutusyhtiöille 1 momentissa mainittujen korotusten, korvausten ja maksujen suoritusvuotta (jakojärjestelmävuosi) edeltävän toukokuun 31 päivään mennessä suhdeluvun, joka määrittelee jakojärjestelmän rahoitusta varten tarvittavien rahoitusosuuksien (jakojärjestelmämaksut) määrän suhteessa jakojärjestelmävuoden vakuutusmaksutuloon. Suhdeluvun on perustuttava arvioon jakojärjestelmävuonna vakuutusyhtiöiden ja Tapaturmavakuutuskeskuksen maksettaviksi tulevien 1 momentin mukaisten korotusten, korvausten ja maksujen (jakojärjestelmäkorvaukset) ja vakuutusmaksutulojen määrästä. Lisäksi suhdeluvussa on otettava huomioon jakojärjestelmämaksujen ja jakojärjestelmäkorvausten erotuksena syntynyt yli- tai alijäämä (jakojärjestelmäsaldo) jakojärjestelmävuotta edeltäviltä vuosilta. Tarkemmat säännökset jakojärjestelmäsaldon huomioon ottamisesta suhdelukua määrättäessä annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (Sosiaali- ja terveysministeriön asetus työtapaturma- ja ammattitautilain 231 §:ssä säädetyn suhdeluvun määrittämisestä, ennakoarvion perusteista ja jakojärjestelmää koskevien osuuksien maksusta ja tilittämisestä, 302/2016).

Työtapaturma- ja ammattitautilain 233 §:n nojalla pakollisen vakuutuksen vakuutusmaksusta on käytettävä 1,75 prosenttia työsuojelun edistämiseen siten kuin työsuojelurahastolaissa (407/1979) säädetään.

Vaatimuksen perustelut

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen vakuutusmaksuun sisältyvät lakisääteiset lisät

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen vakuutusmaksut pohjautuvat vakuutusyhtiöiden hallitusten vuosittain vahvistamiin maksuperusteisiin. Maksuperusteet ovat vakuutusyhtiöiden liikesalaisuuksia, eikä niistä ole käytännössä mahdollista saada yksityiskohtaista tietoa. Maksuperusteista ilmenee, miten työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen vakuutusmaksut määräytyvät.

Vakuutusmaksu koostuu ensinnäkin perusmaksusta, jolla katetaan muun muassa vakuutuksesta maksettavat korvaukset sekä vakuutuksen hoitokulut. Lisäksi vakuutusmaksu koostuu lakisääteisistä lisistä, jotka sisältävät vakuutusyhtiöiden yhteisesti jaettavat kustannukset. Lakisääteiset lisät sisältävät työtapaturma- ja ammattitautilain 231 §:n mukaisen vuosittain vaihtuvan jakojärjestelmämaksun ja sanotun lain 233 §:n mukaisen työsuojelumaksun. Lakisääteisten lisien osuus kokonaisvakuutusmaksusta on kaikilla vakuutusyhtiöillä sama, ja näin ollen kaikkien vakuutusyhtiöiden vuosittaiset maksuperusteet ovat tältä osin yhteneväiset. Lakisääteisten maksujen määrä tarkistetaan vuosittain ja vuoden 2023 lakisääteisten lisien osuus kokonaisvakuutusmaksusta on 17,85 %.

13.12.2022

Fennian tarjous ei vastaa tarjouspyyntöä

Työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen tarjous on tarjouspyynnössä edellytetty laadittavan käyttäen vuoden 2023 maksuperusteita. Fennian vakuutustarjouksen mukaan työtaturma- ja ammattitautilain mukaisten vakuutusten vakuutusmaksut ovat sen tarjouslaskelmassa laskettu vuoden 2023 maksuperusteen mukaisesti. Kuitenkin Fennian vakuutustarjouksessa on todettu tarjottavasta maksujärjestelmästä, että tarjouksen sisältämät vakuutusmaksut ovat ennakkovakuutusmaksuja sekä esitetyt maksut sisältävät työturvallisuus- ja jakojärjestelmämaksut, joiden osuus kokonaisvakuutusmaksuista on 16,74 %. Koska kaikkien vakuutusyhtiöiden vuoden 2023 maksuperusteissa lakisääteisten lisien osuus tulee olla 17,85 % kokonaisvakuutusmaksusta, ei Fennian tarjous ole Fennian vuoden 2023 maksuperusteiden mukainen. Tämän myötä Fennian tarjouksessa työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen vakuutusmaksut eivät vastaa tarjouspyynnössä edellytettyä vuoden 2023 maksuperustetta. Näin ollen Fennian tarjous ei vastaa tarjouspyyntöä.

LähiTapiola katsoo, että Fennian tarjous tulee hylätä tarjouspyyntöä vastaamattomana. Fennian tarjouksessa lakisääteisten lisien osuus kokonaisvakuutusmaksusta on ollut vuonna 2023 vaaditun 17,85 %:n sijaan pienempi 16,74 %. Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti arvioidessaan Fennian tarjouksen tarjouspyynnön mukaiseksi. Hankintayksikön hyväksyessä tarjousvertailuun tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen, on hankintayksikön toiminta merkinnyt syrjivää kohtelua tarjouskilpailuun osallistuneita tarjoajia kohtaan, koska tarjoajat ovat luottaneet siihen, että hankintayksikkö noudattaa tarjouspyynnön ehtoja. Näin ollen tarjouspyynnön vastaisuus on vaarantanut tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun tarjousvertailussa.

Hankintamenettelyssä pääsääntönä on, että sisällöltään tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous on hylättävä. Oikeuskäytännössä on kuitenkin sallittu vähäiset puutteet, jos näillä ei ole ollut tosiasiallista vaikutusta tarjousten vertailtavuuteen tai tarjoajien syrjimättömään kohteluun. LähiTapiola katsoo, ettei tarjouksen laskemista edellytettyä pienemmän lakisääteisten lisien osuudella voida pitää sellaisena vähäisenä puutteena, jolla ei ole voinut olla tosiasiallista vaikutusta tarjousten vertailtavuuteen tai tarjoajien syrjimättömään kohteluun. Koska Fennian lakisääteisten lisien osuus on ristiriidassa maksuperusteiden kanssa, on se todellisuudessa voinut muuttaa tarjouskilpailussa tarjoajien etusijajärjestystä. Pienempi lakisääteisten lisien osuus kokonaisvakuutusmaksusta pienentää Fennian vertailtavaa vakuutusmaksua muihin tarjoajiin nähden. Muiden tarjoajien tarjoukset, kuten LähiTapiolan on laskettu vuoden 2023 maksuperusteiden mukaisesti, jossa lakisääteisten lisien osuus kokonaisvakuutusmaksusta on ollut vuonna 2023 vaadittu 17,85 %.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarjoaja kantaa vastuun siitä, että sen tarjous on tarjouspyynnön sisällöltään selvinä pidettävien vaatimusten mukainen. Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate edellyttää, että tarjouksia arvioidaan sellaisina kuin ne on toimitettu hankintayksikölle tarjousten jättämiselle asetettuun määräaikaan mennessä. Tarjoaja kantaa vastuun tarjouksensa sisällöstä.

LähiTapiola katsoo, että hankintayksiköllä olisi ollut perusteltu syy epäillä, että Fennian tarjous ei tosiasiaassa vastaa tarjouspyyntöä eikä sen tarjous näin ollen ole ollut

13.12.2022

vertailukelpoinen. Fennian työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen vertailtava vakuutusmaksu on muodostunut edullisemmaksi muihin tarjoajiin nähden. Fennia ei voi vedota siihen, että sen tarjous on vuoden 2023 maksuperusteiden mukainen, kun sen tarjous on laskettu käyttäen 16,74 % lakisääteisten lisien osuutta, joka on ristiriidassa vuoden 2023 maksuperusteisiin. Koska maksuperusteet ovat liikesalaisuuksia ja tarjousta on arvioitava sellaisena kuin se on toimitettu, on Fennian tarjousta pidettävä tarjouspyynnön vastaisena ja näin ollen se olisi pitänyt hylätä tarjouskilpailusta.

Yhteenveto

Oikeuskäytännössä on katsottu, että tarjousvertailussa tarjoajien tasapuolinen kohtelu voi toteutua ainoastaan, jos tarjoukset ovat keskenään yhteismitallisia ja vertailukelpoisia. Hankintayksikkö on velvollinen hylkäämään tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen silloin, kun tarjouksen puutteellisuus tai tarjouspyynnön vastaisuus vaarantaa tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun tarjousvertailussa. Koska hankintayksikkö ei ole hylännyt Fennian tarjousta, on se menetellyt julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti.

Hankintayksikön tarjouspyyntö on nyt kysymyksessä olevilta osin ollut selvä, eikä Fennian tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuus siten ole johtunut tarjouspyynnön tulkinnanvaraisuudesta. Hankintalaissa säännellyn tarjouskilpailumenettelyn lähtökohtana on, että tarjoaja vastaa tarjouksensa sisällöstä ja tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate edellyttää, että tarjouksia arvioidaan lähtökohtaisesti sellaisina kuin ne on toimitettu hankintayksikölle.

LähiTapiola katsoo, että Fennian tarjous on ollut edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti tarjouspyynnön vastainen ja että se olisi tullut hylätä tarjouskilpailusta. Markkinaoikeuden tulee näin ollen kumota hankintayksikön tekemä hankintapäätös ja velvoittaa hankintayksikkö korjaamaan virheellinen menettelynsä.

Oikaisuvaatimus

LähiTapiola on tehnyt hankintapäätöksestä oikaisuvaatimuksen hankintayksikölle.

Espoossa 13.12.2022

LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö

Laati

Katja Polojärvi
Lakimies, varatuomari, Espoo

LIITTEET

1. Tarjouspyyntö Järvenpään kaupunki 27.9.2022
2. Fennia Keskinäinen vakuutusyhtiö vakuutustarjous 25.7.2022
3. Fennia Keskinäinen vakuutusyhtiö laskelma
4. LähiTapiola Keskinäinen Vahinkoyhtiö tarjous 26.10.2022
5. LähiTapiola Keskinäinen Vahinkoyhtiö laskelma 26.10.2022

13.12.2022

6. Järvenpään kaupungin kaupunginhallituksen pöytäkirja ote ja hankintapäätös § 312 28.11.2022 (JARdno-2022-2040)
7. Hankintakertomus 8.11.2022
8. Sähköposti 29.11.2022
9. Valtakirja 12.12.2022

Tiedoksi

Järvenpään kaupunki