



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: Avlysning/totalforkastelse.

Innklagede gjennomførte en konkurranse for anskaffelse av renholdstjenester. Innklagede avlyste konkurransen med den begrunnelse at det forelå en avlysningsplikt. Klager anførte at det ikke var grunnlag for å avlyse konkurransen, og viste til at forholdet som ble påberopt som grunnlag for avlysningen, ikke utgjorde en feil. Klager anførte også at innklagede ikke hadde vist at det aktuelle forholdet faktisk hadde påvirket utfallet av konkurransen. Klagenemnda kom til at forholdet som ble påberopt som grunnlag for avlysningen, ikke utgjorde en feil, og at innklagede dermed ikke hadde saklig grunn til å avlyse konkurransen.

Klagenemndas avgjørelse 21. oktober 2026 i sak 2026/1978

Klager: ISS Facility Services AS

Innklaget: Mattilsynet

Klagenemndas

medlemmer: Hallgrim Fagervold, Sverre Nyhus og Wenche Sædal

Bakgrunn:

- (1) Mattilsynet (heretter *innklagede*) kunngjorde 30. april 2026 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av renholdstjenester. Anskaffelsens verdi var estimert til 6.000.000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 4. juni 2026.
- (2) Av konkurransegrunnlaget punkt 1.2. «*Anskaffelsens formål*», fremgikk det at renholdstjenestene inkluderte, men ikke var begrenset til:
 - *Regelmessig renhold*
 - *Renholdsartikler*
 - *Sanitærartikler*
 - *Matter*
 - *Periodisk renhold (bestillingsrenhold)*
 - *Renhold av kaffemaskiner hvor relevant*
- (3) I konkurransegrunnlaget punkt 1.5. «*Oppdeling av konkurransen – delkontrakter*», fremgikk det at konkurransen var delt inn i fem delkontrakter for ulike områder.
- (4) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 5, at tildelingskriteriene var «*Kvalitet*» vektet 40 prosent, «*Pris*» vektet 30 prosent og «*Miljø*» vektet 30 prosent. I dokumentasjonskravet til priskriteriet fremgikk det at leverandørene skulle levere «*Utfyllt prisskjema*», og at det skulle markeres «*tydelig hvilket område pristilbudet omfatte[t]*». Videre at det skulle «*gis ett pristilbud per område*», og at det ikke var anledning til å gi

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Vestre Strømkaien 13
5008 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

pristilbud «samlet i ett prisskjema». Det var også presisert i punkt 5 at priskriteriet ville bli evaluert på bakgrunn av de innleverte prisskjemaene.

- (5) Det var i konkurransegrunnlaget punkt 5.1. angitt følgende om evalueringsmetoden som skulle benyttes:

«Ved evalueringen vil det for tildelingskriteriene bli satt en karakter på tilbudet. I karaktersettingen blir det benyttet en karakterskala fra 1-10, der 10 er beste mulige resultat. Den tilbudsbesvarelsen som er best innenfor hvert tildelingskriterium, gis automatisk 10 poeng, og de øvrige tilbudsbesvarelsenes karakter reduseres tilsvarende ut fra beste karakter.

Karakteren som blir gitt for hvert tildelingskriterium, multiplisert med kriteriets vekt, utgjør kriteriets totale poengsum.

Karaktersettingen av kriteriet pris, blir satt etter en lineær modell. Evalueringen blir dessuten gjennomført på en slik måte at karaktersettingen sikrer at relevante prisforskjeller mellom tilbudene gjenspeiles i de poengene som tilbudene får. Evalueringen av det kvalitative tildelingskriteriet blir gjort skjønnsmessig.»

- (6) I prisskjemaene, under punktet «Regelmessig renhold», skulle leverandørene oppgi pris på «Supplering av sanitærartikler, rengjøringsmidler og annet nødvendig utstyr».

- (7) I kravspesifikasjonen var renholds- og sanitærartikler omtalt i flere sammenhenger. Under punkt 2, var det angitt følgende:

«Leverandør må selv holde renholdsartikler og sanitærartikler. Renholdsartikler og sanitærartikler skal ikke inkluderes i prisen for det regelmessige renholdet, men skal estimeres per kontorsted per supplering, og faktureres individuelt eller som egen linje på fakturaen for renhold».

[...] Sanitærartikler skal estimeres basert på informasjon om antall ansatte per kontorsted angitt i Vedlegg 3a - Oversikt over kontorsted med areal, antall ansatte og starttidspunkt.»

- (8) Under punkt 3 i kravspesifikasjonen, var det angitt at sanitærartikler skulle «faktureres adskilt fra selve renholdsleveransen, og etter medgått forbruk/per supplering.» Videre var det under punkt 6 angitt at leverandøren skulle dekke «alle kostnader til og leveranse av sanitærartikler som toalett papir, handklepapir, såpe etc.» Endelig fremgikk det under punkt 12, at leverandørene skulle «utføre fullservice på sanitærtjenester på kontorstedene. Fullservice innebærer etterfylld av sanitærartikler (blant annet toalettpapir, tørkepapir og håndsåpe).»

- (9) På bakgrunn av spørsmål som hadde kommet inn i konkurransen, publiserte innklagede 18. mai 2026 en «[a]vklaring av spørsmål om sanitærartikler og vedlegg for referansekunder». Det ble i avklaringen opplyst om følgende:

«Leverandøren skal stå for suppleringen av disse artiklene. Mattilsynets kostnader for dette skal IKKE inngå som en del av den månedlige renholdskostnaden, men skal faktureres separat/adskilt fra renholdet. Fortrinnsvis som en egen linje på månedlig renholdsfaktura.»

- (10) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede syv tilbud, herunder fra ISS Facility Services AS (heretter *klager*) og Insider FS AS.
- (11) Den 3. juli 2026 ble leverandørene informert om at Insider FS AS var tildelt delkontrakten for ett av områdene, og at klager var tildelt delkontraktene for de resterende fire områdene.
- (12) Den 6. august 2026 meddelte innklagede at konkurransen var avlyst. I avlysningsmeddelelsen fremgikk det blant annet at:

«[...] Etter utsending av tildelingsbrevet, har Mattilsynet oppdaget en vesentlig mangel i konkurransegrunnlaget, herunder prisskjemaene brukt for leverandørenes prising av sine tilbud. Mattilsynet informerer at det i prisevalueringen av tilbudene vi mottok på renholdstjenester til våre kontorlokaler, er priselementer som skulle vært omfattet av tilbudene som på grunn av en sterkt beklagelig feil ikke ble inkludert. Dette gjelder konkret priser på kjøp av sanitærartikler (såpe, toalettpapir, håndklepapir, dispensere osv.).

Det ble i konkurransen konkretisert at dette var produkter som skal faktureres separat, men ettersom produktene skal kjøpes gjennom renholdsleverandøren må kostnaden også synliggjøres i det totale prisbildet for tilbudsevalueringen. Dette har ved en feil ikke blitt gjort.»

- (13) Klager påklaget avlysningen 12. august 2026. Den 26. august 2026 opplyste innklagede at avlysningen ble opprettholdt.
- (14) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 27. august 2026. Klagebehandling startet 31. august 2026, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforskriften*) § 13 siste punktum.
- (15) Innklagede har bekreftet at kontraktsinngåelse avventes til klagenemnda har behandlet klagen, og saken er derfor gitt prioritert behandling.
- (16) Nemndsmøte i saken ble avholdt 12. oktober 2026.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (17) Innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å avlyse konkurransen. Det ble avklart av innklagede at supplerende av sanitærartikler skal prises inn i den månedlige renholdskostnaden, mens kostnaden for sanitærartikler skal faktureres separat, og ikke inngå i den månedlige renholdskostnaden. Pris på sanitærartikler utgjør en svært begrenset del av anskaffelsen, og trenger ikke å inngå i evaluering for at priskriteriet skal ha nødvendig tilknytning til leveransen. Forholdet som påberopes som grunnlag for avlysningen, utgjør dermed ikke en feil.
- (18) Under enhver omstendighet har ikke innklagede vist at det aktuelle forholdet faktisk har påvirket utfallet av konkurransen. Evalueringen ble foretatt individuelt for hver delkontrakt. Avlysning av samtlige fem delkontrakter forutsetter derfor at forholdet har påvirket rangeringen i forbindelse med hver enkelt delkontrakt.

- (19) Forholdet var selvforskyldt. Spørsmålet ble reist allerede 18. mai 2026, og kunne og burde vært avklart senest før tildeling. Det bemerkes også at siden pris har vært avgjørende for rangeringen av leverandørene, vil det bli vanskelig å gjennomføre en rettfærdig konkurranse nå som leverandørene har fått innsyn i hverandres priser.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (20) Det var saklig grunn til å avlyse konkurransen fordi det forelå brudd på regelverket ved at prisen for sanitærartikler ikke ble etterspurt eller skulle evalueres. Det er ingen klare føringer for hvilken pris leverandørene kan ta for sanitærproduktene, og det var ikke et bevisst valg at dette ble holdet utenfor evalueringen. Renholdstjenesten er preget av hard priskonkurranse og lave marginer for timeverkene, mens sanitærartikler er en av bransjens mest lønnsomme tilleggsleveranser. At man ikke sikrer konkurranse om prisen for sanitærartiklene, vil derfor kunne gi lite heldige incentiver.
- (21) Det er en mulighet for at de manglende prisene på sanitærartikler i evalueringen kan ha påvirket utfallet av konkurransen for delkontraktene. Som det fremgår av avlysningsmeddelelsen, var det meget tett mellom flere av tilbudene i flere av delkontraktene. På avlysningstidspunktet hadde ikke innklagede konkret kunnskap om hvor stor andel av anskaffelsen sanitærartiklene utgjorde. Innklagede har verken grunn til å betvile klagers estimat om at prisen for sanitærartikler utgjør omtrent 5 prosent av anskaffelsen, eller Cares AS sitt anslag på omtrent 10,7 prosent.

Klagenemndas vurdering:

- (22) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder renholdstjenester som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til 6.000.000 kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (23) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å avlyse konkurransen.
- (24) Det følger av forskriften § 25-4 første ledd at oppdragsgiveren kan avlyse konkurransen dersom det foreligger en «*saklig grunn*».
- (25) Det er i utgangspunktet lav terskel for at det foreligger avlysningsrett etter forskriften § 25-4 første ledd, og det sentrale er om avlysningen etter en totalvurdering er saklig begrunnet, jf. HR-2019-1801-A, avsnitt 86 og LE-2021-185098. Relevante momenter er tidspunktet for når avlysningen skjer, hvilke omstendigheter som utløste avlysningen, og hva oppdragsgiver ønsket å oppnå med den, se LE-2021-185098. Det kan foreligge saklig grunn til å avlyse selv om oppdragsgiveren har gjort en feil, se HR-2019-1801-A, avsnitt 85 med henvisning til EFTA-domstolens sak E-16/16, avsnitt 106.
- (26) Slik klagenemnda oppfatter avlysningsmeddelelsen og innklagedes forklaring, mener innklagede at det forelå saklig grunn til å avlyse konkurransen fordi det var begått et regelbrudd. Ifølge innklagede er regelverket brutt fordi prisen for sanitærartikler ikke inngikk i evalueringen. Andre regelbrudd, eller grunnlag for avlysning, anføres ikke.

- (27) Nemnda legger til grunn at det for en rimelig opplyst og normalt påpasselig leverandør må ha vært klart at prisen for sanitærartikler ikke inngikk i evalueringen under priskriteriet, og at det heller ikke ble bedt om bindende priser for sanitærartikler. Spørsmålet som reiser seg, blir om dette utgjør et regelbrudd slik avlysningen er begrunnet med.
- (28) Forskriften § 18-1 første ledd fastsetter at oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av *«det beste forholdet mellom pris [...] og kvalitet»*. Oppdragsgiver har et innkjøpsfaglig skjønn ved utformingen av tildelingskriteriene, som i begrenset grad kan overprøves rettslig. Det følger imidlertid av forskriften § 18-1 fjerde ledd at tildelingskriteriene *«skal ha tilknytning til leveransen»*, og at dette tilknytningskravet er oppfylt når tildelingskriteriene *«relaterer seg til [tjenestene] som kontrakten gjelder»*. For priskriteriet innebærer dette at kriteriet skal legge opp til å evaluere tilbudene ut fra styrker og svakheter ved prisen som skal betales for ytelsen, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0742, avsnitt 40, med videre henvisninger. Oppdragsgiver er ikke forpliktet til å utforme et priskriterium som hensyntar ethvert relevant priselement ved anskaffelsen, men priskriteriet vil mangle tilknytning dersom vesentlige priselementer utelates, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2025/0742, avsnitt 40 og 2025/1013, avsnitt 69.
- (29) I 2017/350 og forente saker 2022/322 og 2022/326, kom klagenemnda til at priskriteriet ikke hadde tilstrekkelig tilknytning til leveransen. I disse sakene var henholdsvis en tredjedel og halvparten av det kontraktene faktisk omfattet, utelatt fra evalueringen av priskriteriet. I sak 2023/48 kom klagenemnda til at priskriteriet hadde tilstrekkelig tilknytning til leveransen, selv om omtrent en fjerdedel av anskaffelsenes verdi ikke var gjenstand for evaluering. Nemnda vektla i den sammenheng innklagedes forklaring om at det gjaldt *«en rekke forskjellige produkter som kjøpes sporadisk, eller i små mengder»*, og at disse var holdt utenfor for å *«minimere risikoen for at evalueringssummen ikke gjenspeilte det kommunene faktisk ville komme til å betale i avtaleperioden»*, se 2023/48, avsnitt 28. I vår sak er utelatelsen av det aktuelle priselementet utilsiktet, og utgjør etter det opplyste fra 5 til 11 prosent av anskaffelsens verdi.
- (30) Selv om det i sak 2023/48 ble lagt stor vekt på oppdragsgiverens begrunnelse for utelatelsen, er likevel priselementet som er utelatt i den foreliggende saken relativt sett betraktelig mindre. Klagenemnda kan ikke se at prisen for sanitærartikler på inntil 11 prosent av anskaffelsens verdi, utgjør et såpass vesentlig priselement, at priskriteriet mangler tilknytning fordi dette ikke inngår i evalueringen.
- (31) Ettersom avlysningen bygger på at det forelå et regelbrudd, og dette ikke er riktig, er avlysningen ikke saklig begrunnet. Klagenemnda har dermed kommet til at innklagede har brutt regelverket ved å avlyse konkurransen.
- (32) Bruddet som er konstatert *«kan»* ha påvirket utfallet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsfskriften § 13.

Konklusjon:

Mattilsynet har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å avlyse konkurransen.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Hallgrim Fagervold

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur