



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Saken gjelder: De generelle prinsippene i § 4.

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av vaskeritjenester knyttet til flatt- og pasienttøy og arbeidstøy for Helse Sør-Høst RHF. Klagenemnda kom til at det var innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn å bestemme om anskaffelsen skulle deles i flere delkontrakter eller ikke. Innklagede hadde ikke brutt anskaffelsesregelverket.

Klagenemndas avgjørelse 27. mai 2025 i sak 2025/0542

Klager: Lillrent AS

Innklaget: Sykehusinnkjøp HF

Klagenemndas medlemmer: Bjørn Berg, Sverre Nyhus og Wenche Sædal

Bakgrunn:

- (1) Sykehusinnkjøp HF (heretter *innklagede*) kunngjorde 27. januar 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av vaskeritjenester knyttet til flatt- og pasienttøy og arbeidstøy for Helse Sør-Øst RHF. Anskaffelsen bestod av ulike delkontrakter som fordelte seg på de underliggende helseforetakene. Anskaffelsen hadde en estimert totalverdi på 1 316 000 000 kroner ekskl. mva. Maksimal verdi var 1 974 000 000 kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 24. februar 2025.
- (2) Av konkurransegrunnlaget punkt 1.3 fremgikk det at det skulle inngås rammeavtale med én leverandør per delkontrakt.
- (3) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget punkt 1.4 at anskaffelsen var delt inn i følgende delkontrakter:

Delkontrakt
1 HSØ1 Flatt- og pasient (Vestre Viken HF, Diakonhjemmet og Martina Hansens Hospital)
2 HSØ1 Arbeidstøy (Vestre Viken HF, Diakonhjemmet og Martina Hansens Hospital)
3 HSØ2 Flatt- og pasient (Sykehuset Vestfold HF)
4 HSØ2 Arbeidstøy (Sykehuset Vestfold HF)
5 HSØ3 Flatt- og pasient (Sykehuset Telemark HF)
6 HSØ3 Arbeidstøy (Sykehuset Telemark HF)
7 HSØ4 Flatt- og pasient (Sykehuset Østfold HF og Sunnaas HF)
8 HSØ4 Flatt- og pasient (Sykehuset Østfold HF og Sunnaas HF)
9 HSØ5 Flatt- og pasient (Sørlandet Sykehus HF)

Postadresse:
Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

10 HSØ5 Arbeidstøy (Sørlandet Sykehus HF)
11 HSØ6 Flatt-, pasient- og arbeidstøy (Sykehuset Innlandet HF)

- (4) Bakgrunnen for hvordan delkontraktene var inndelt, var at innklagede hadde, i forkant av utlysningen, foretatt en intern kartlegging av konsekvenser ved bruk av to leverandører på flatt-, pasient-, og arbeidstøy.
- (5) Av kartleggingen fulgte det at Sykehuset Innlandet HF hadde uttrykt at deres geografi og struktur innebar «*mye transport grunnet store avstander og mange sykehus*». Ifølge Sykehuset Innlandet HF ville to leverandører kunne bidra til «*[ø]kte kostnader pga. lengre transportoppdrag i Innlandet sammenlignet med mange andre HF*». I tillegg ville det resultere i forhøyet CO2-utslipp, ettersom to leverandører ville medført «*unødig mye transport*». Deres anbefaling var derfor at det var «*mest hensiktsmessig at det [var] sykehusene med mer sentral beliggenhet og færre enheter som åpnes opp for en to-leverandørløsning*». Delkontrakt elleve omfattet derfor, i motsetning til de øvrige delkontraktene, vaskeritjenester av både flatt-, pasient- og arbeidstøy.
- (6) I forkant av tilbudsfristen ble det stilt flere spørsmål til hvorfor delkontrakt elleve ikke var splittet i to. En av leverandørene stilte følgende spørsmål:

«Anbudet er delt inn i 11 delkontrakter. Imidlertid er delkontrakt 11 i motsetning til de øvrige 10 delkontrakter ikke splittet i 2 slik at arbeidstøy og pasient tøy må dekkes i sin helhet av valgt tilbyder. Dette gir en ufordelaktig konkurranse for oppdragsgiver da enkelte tilbydere i så fall må støtte seg til underleverandør for å kunne inngi tilbud. Dette er ikke gitt å være en mulighet og svekker dermed konkurransen samt gir enkelte tilbydere et fortrinn som anses som konkurransevidende. Det vil i tillegg kunne medføre høyere pris for tjenesten som ikke er til fordel for oppdragsgiver. Det er heller ingen logisk grunn til at en delkontrakt skiller seg ut fra de øvrige. Ber om at oppdragsgiver endrer delkontrakt 11 og ikke splitter arbeidstøy og pasient tøy til hhv delkontrakt 11 og 12.»

- (7) Innklagede svarte at «*[d]elkontrakt 11 splittes ikke.*»
- (8) Under henvisning til innklagedes svar, kom en av leverandørene med følgende merknad:

«Vi viser til svaret på spørsmål 3 vedrørende delkontrakt 11, hvor det fremgår at denne ikke skal splittes, i motsetning til øvrige delkontrakter i anbudet. Vi deler leverandørens synspunkt og mener at denne beslutningen svekker konkurransen i anbudet. Per i dag er det kun én leverandør som kan oppfylle kravene i delkontrakt 11, noe som skaper en uheldig monopolsituasjon. Ved å splitte opp denne delkontrakten, slik det er gjort med de øvrige, ville flere aktører kunne delta, noe som ville styrket konkurransen. Vi ber derfor om at delkontrakt 11 deles opp i henhold til forslaget i spørsmål 3. Det er oppdragsgivers ansvar å legge til rette for like konkurransevilkår, og slik delkontrakten nå er utformet, gis én leverandør en klar fordel, noe vi mener strider mot prinsippet om rettferdig konkurranse.»

- (9) Til dette svarte innklagede at: «*[s]var på ref. 3 opprettholdes*». Samtidig ble det vist til konkurransebestemmelsene og rammeavtalene «*hvor det fremkommer at tilbyder kan støtte seg på kapasitet fra andre virksomheter for å oppfylle kravene. Bruk av underleverandører tillatelses.*»

- (10) Det ble stilt et oppfølgingsspørsmål til innklagedes svar. Til dette svarte innklagede blant annet:

«Beslutningen om å dele opp anskaffelsen i delkontrakter eller ikke, er overlatt til oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn, jf. Anskaffelsesforskriften § 19-4. Oppdragsgiver har valgt å dele opp anskaffelsen i 11 delkontrakter blant annet for å styrke konkurranse, tilrettelegge for deltakelse fra små- og mellomstore bedrifter og av hensyn til leveringssikkerhet på en slik måte at oppdragsgiver kan få dekket sine behov. Hverken anskaffelsesregelverket eller konkurransedokumentene er til hinder for at en leverandør støtter seg på underleverandører.»

- (11) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede ti tilbud som fordelte seg på de ulike delkontraktene, herunder fra Lillrent AS (heretter *klager*) og Nor Tekstil AS. Det var bare ett tilbud på delkontrakt elleve.
- (12) I tildelingsbeslutning ble leverandørene informert om at Rentx AS, Sentralvaskeriet for Østlandet AS og Nor Tekstil AS hadde blitt tildelt kontrakter. Nor Tekstil AS (heretter *valgte leverandør*) hadde blant annet blitt tildelt delkontrakt elleve.
- (13) Klager klaget over tildelingen 19. mars 2025. Klagen ble ikke tatt til følge og innklagede opprettholdt tildelingen i brev av 26. mars 2025.
- (14) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 28. mars 2025. Klagebehandling startet 28. mars 2025, jf. klagenemndsforskriften § 13.
- (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 26. mai 2025.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (17) Innklagede har brutt de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 ved å ikke splitte delkontrakt elleve i to delkontrakter. Delkontrakt elleve må i sin helhet dekkes av én leverandør. Dette innebærer at én leverandør må dekke vaskeritjenester for både arbeidstøy og pasienttøy. Enkelte leverandører må derfor støtte seg på underleverandører, noe som svekker konkurransen og gir enkelte leverandører et konkurransefortrinn. Innklagede har dermed ikke sikret reell konkurranse om delkontrakt elleve.
- (18) Konkurransedokumentasjonen i sin helhet har ikke vært forutsigbar og etterprøvbart. Begrunnelsen for hvorfor delkontrakt elleve ikke var splittet opp, fikk ikke leverandørene tilgang til før inngivelse av klagen til nemnda. Ved å ikke gi denne informasjonen har innklagede aktivt forhindret konkurransen.
- (19) Innklagede har brutt proporsjonalitetsprinsippet ved å ikke splitte delkontrakt elleve. Innklagedes vurderinger og krav står ikke i forhold til anskaffelsens art og verdi. Sett i forhold til anskaffelsens art, omfang, kompleksitet og verdi på de øvrige delkontraktene, er ikke forskjellen mellom delkontrakt elleve og de øvrige delkontraktene forholdsmessig.

Innklagede har i det vesentlige anført:

- (20) Innklagede har ikke brutt de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4. Valg av hvordan en anskaffelse og delkontrakter skal oppdeles er underlagt oppdragsgivers skjønn.
- (21) Innklagede har ikke brutt konkurranseprinsippet som følge av at delkontrakt elleve ikke er delt opp i én kontrakt for arbeidstøy, og én for flatt- og pasienttøy. Skjønnsutøvelsen som ligger til grunn for innholdet av de enkelte delkontraktene har vært forsvarlig. Grunnen til at delkontrakten ikke ble delt opp er de store geografiske avstandene i Innlandet. Avstandene ville ført til store transportkostnader for helseforetaket. To delkontrakter ville også ført til doble CO2-utslipp, noe som ville hatt en uheldig miljøeffekt. Konkurransen er dessuten delt inn i elleve delkontrakter, og innklagede har dermed sørget for tilstrekkelig konkurranse om anskaffelsen.
- (22) Det bestrides at det foreligger brudd på de øvrige prinsippene i anskaffelsesloven § 4. Det har vært kjent for leverandørene siden kunngjøringstidspunktet at Sykehuset Innlandet HF skulle dekkes av én delkontrakt. Innklagede har heller ikke kommunisert noe annet til leverandørene. Selv om de øvrige helseforetakene er delt opp i to delkontrakter, har det vært forutsigbart for leverandørene at det for Sykehuset Innlandet HF bare skulle tildeles én delkontrakt. Hverken forutberegnelighets- eller etterprøvbarhetsprinsippet pålegger innklagede å offentliggjøre informasjon om at det er foretatt en kartlegging av innklagedes behov i forkant av utlysningen.
- (23) Innklagede har ikke brutt likebehandlingsprinsippet. Kravet til likebehandling innebærer at leverandørene må gis like sjanser i konkurransen og behandles på samme måte. Ingen av leverandørene har blitt behandlet ulikt som følge av at delkontrakt elleve ikke er delt i to. Det var anledning til å støtte seg på eventuelle underleverandører dersom var nødvendig.
- (24) Innklagede har ikke brutt forholdsmessighetsprinsippet. Anskaffelsen er delt inn i elleve delkontrakter for å sørge for at flere leverandører hadde mulighet til å delta i konkurransen. Det var innklagedes behov som resulterte i hvordan delkontraktene ble inndelt. Konkurransen var altså innrettet for å oppfylle dette behovet.

Klagenemndas vurdering:

- (25) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder kjøp av vaskeritjenester for Helse Sør-Øst RHF, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsen bestod av ulike delkontrakter som fordelte seg på de underliggende helseforetakene. Anskaffelsen hadde en estimert totalverdi på 1 316 000 000 kroner ekskl. mva. Maksimal verdi var 1 974 000 000 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.
- (26) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke dele opp delkontrakt elleve i to delkontrakter.

- (27) I utgangspunktet faller det inn under oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn å bestemme på hvilken måte det er mest hensiktsmessig å gjennomføre en anskaffelse, se eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2018/483 avsnitt 36.
- (28) Som det fremgår av forskriften § 19-4 (1), «*kan*» oppdragsgiver velge å dele opp anskaffelsen i delkontrakter. Oppdragsgiver bestemmer selv størrelsen og innholdet i delkontraktene. Som ordlyden indikerer, står oppdragsgiver fritt til å selv vurdere hvordan en eventuell oppdeling av anskaffelsen skal skje.
- (29) I Direktiv 2014/24/EU (*Anskaffelsesdirektivet*) artikkel 46 nr. 1 står det tilsvarende at oppdragsgivere «*may determine the size and subject-matter of such lots*». Anskaffelsesdirektivet tar sikte på å gjennomføre forpliktelsene etter anskaffelsesdirektivet, se eksempelvis Prop.51 L (2015-2016) s. 6. I fortalen avsnitt 78 er det videre uttalt at «*[t]he size and subject-matter of the lots should be determined freely by the contracting authority [...]*».
- (30) Selv om også direktivets regulering indikerer at oppdragsgiver står fritt til å selv vurdere hvordan en eventuell oppdeling av anskaffelsen skal skje, fremgår det en generell begrensning i anskaffelsesdirektivet art. 18 nr. 1:

«Contracting authorities shall treat economic operators equally and without discrimination [...]

The design of the procurement shall not be made with the intention of excluding it from the scope of this Directive or of artificially narrowing competition. Competition shall be considered to be artificially narrowed where the design of the procurement is made with the intention of unduly favouring or disadvantaging certain economic operators».

- (31) Oppdragsgiver står dermed ikke helt fritt til å velge hvordan en anskaffelse skal inndeles. Dersom oppdelingen innebærer en kunstig innskrenkning av konkurransen, kan dette etter omstendighetene utgjøre et brudd på de grunnleggende kravene til likebehandling og konkurranse, se også klagenemndas avgjørelse i sak 2018/483 avsnitt 42. Som det følger av prinsippet om konkurranse, må oppdragsgiver i utgangspunktet gjennomføre anskaffelsesprosessen på en måte som sikrer størst mulig konkurranse, jf. eksempelvis klagenemndas avgjørelse i sak 2011/198 avsnitt 22 med videre henvisninger.
- (32) Ettersom delkontrakt elleve hadde et større omfang enn de andre delkontraktene, er det klart at dette kan medføre utfordringer for mindre leverandører, og innskrenke muligheten deres til å inngi tilbud. Valgte leverandør var eneste leverandør som innga tilbud på delkontrakt elleve. Ved en eventuell oppdeling kunne innklagede ha oppnådd større konkurranse om kontrakten.
- (33) Ovennevnte innebærer ikke nødvendigvis at innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å innrette konkurransen slik. Som nevnt har innklagede et betydelig skjønn til å fastslå hvordan anskaffelsen skal innrettes, og innholdet av de enkelte delkontraktene. Klagenemndas overprøving må i slike tilfeller begrenses til å vurdere om inndelingen innebærer en usaklig begrensning av konkurransen, se klagenemndas avgjørelse i sak 2014/13 avsnitt 30.
- (34) Ifølge den interne kartleggingen som innklagede foretok i forkant av konkurransen, var det hensiktsmessig at det kun var én leverandør som skulle få kontrakt til å levere

vaskeritjenester til Sykehuset Innlandet HF. Grunnen til dette var Sykehuset Innlandet HF sin geografi og struktur, som innebar mye transport grunnet store avstander og mange sykehus. Ved at det bare var én leverandør som kunne vinne kontrakten, ville innklagede dermed kunne spare kostnader, og redusere CO2-utslipp ved unødig mye transport. Selv om det kunne redusere konkurransen om kontrakten, ble det likevel ansett lite hensiktsmessig å dele opp delkontrakt elleve ytterligere.

- (35) Klagenemnda anser den ovennevnte begrunnelsen som saklig. Det bemerkes at terskelen for å overprøve innklagedes vurdering er høy. Slik klagesaken er opplyst for nemnda, innebærer ikke innholdet av delkontrakt elleve en usaklig begrensning av konkurransen.
- (36) Til klagers anførsel om at likebehandlingsprinsippet anses brutt, vises det til at kravet til likebehandling i loven § 4 innebærer i utgangspunktet at alle aktører i markedet skal gis like muligheter til å delta i, og bli behandlet likt under konkurransen, se blant annet EU-domstolens sak C-19/00 (*SIAC*) avsnitt 34. Slik klagesaken er opplyst hadde alle potensielle leverandører mulighet til å inngi tilbud på delkontrakt elleve, enten alene eller ved hjelp av eventuelle underleverandører. Innklagede har dermed ikke innskrenket konkurransen i strid med kravet om likebehandling.
- (37) Spørsmålet blir så om konkurransen som helhet har brutt kravet om forutberegnelighet og etterprøvbarhet.
- (38) Det vises til at kravet til forutberegnelighet og etterprøvbarhet skal sikre åpenhet rundt anskaffelsen, og sørge for at konkurransen gjennomføres på en forutsigbar måte for leverandørene, samt forhindre ulovlig forskjellsbehandling ved å gi leverandørene mulighet til å kontrollere at konkurransereglene ikke bryter med kravet til likebehandling, se eksempelvis EU-domstolens sak C-19/00 (*SIAC*) avsnitt 41.
- (39) Det fremgikk av konkurransegrunnlaget at delkontrakt elleve skulle dekkes av én leverandør, og at den aktuelle delkontrakten ikke skulle deles i to delkontrakter slik som de øvrige delkontraktene. Selv om begrunnelsen for dette ikke fremgikk av konkurransegrunnlaget, er innrettelsen av konkurransen forutsigbar for leverandørene. Klagenemnda bemerker også at oppdragsgiver ikke har plikt til å offentliggjøre begrunnelsen for hvorfor det ble ansett hensiktsmessig å ikke dele opp delkontrakt elleve. Innklagede har i ettertid fremvist dokumentasjon som angir den saklige begrunnelsen for hvorfor konkurransen ble innrettet slik den ble. Klager har ikke påpekt forhold som tilsier at kravet om etterprøvbarhet og forutberegnelighet er brutt. Anførselen fører dermed ikke frem.
- (40) Klagenemnda skal så ta stilling til spørsmålet om innklagede har brutt prinsippet om forholdsmessighet ved at kravene og vurderingene i konkurransen ikke står i forhold til anskaffelsens verdi og omfang.
- (41) Kravet til forholdsmessighet innebærer at oppdragsgiveren kan og skal tilpasse konkurransen til den enkelte anskaffelsen, se NOU 2014:4 punkt 10.3. En oppdragsgiver kan dermed ikke stille krav til leverandørene som går utover det som er nødvendig og passende i forhold til anskaffelsen.
- (42) Formålet med anskaffelsen var å anskaffe vaskeritjenester for ulike helseforetak i Helse Sør-Øst. Klagenemnda kan ikke se at kravet om at én leverandør skal dekke hele behovet til Sykehuset Innlandet HF er uforholdsmessig, da inndelingen av delkontraktene skal

bidra til å oppfylle de ulike helseforetakenes behov. Klagers anførsel fører dermed ikke frem.

- (43) Klagenemnda er etter dette kommet til at innklagede ikke har brutt anskaffelsesregelverket ved å utlyse én delkontrakt for vaskeritjenester knyttet til flatt-, pasient- og arbeidstøy, til Sykehuset Innlandet HF.

Konklusjon:

Sykehusinnkjøp HF har ikke brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å ikke dele opp delkontrakt elleve i to kontrakter, jf. loven § 4.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Sverre Nyhus

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur