



## Klagenemnda for offentlige anskaffelser

**Saken gjelder:** De generelle kravene i § 4. Avvisning av leverandør.

*Innklagede gjennomførte en konkurranse med forhandling for anskaffelse av stråleterapisystem. Klager ble avvist fra konkurransen på grunn av manglende oppfyllelse av et kvalifikasjonskrav. Klager anførte at innklagede hadde brutt regelverket ved å etterspørre lineærakselerator og overflatescannere i samme delkontrakt. Klager anførte videre at valgte leverandørs tilbud inneholdt vesentlige avvik fra et krav i kravspesifikasjonen. Klagenemnda kom til at innklagede ikke hadde sannsynliggjort at det å gjennomføre en anskaffelse der både lineærakselerator og overflatescannere skulle anskaffes i samme delkontrakt, var forenlig med prinsippene om konkurranse og likebehandling. Klagers øvrige anførsler ble avvist fra behandling.*

### Klagenemndas avgjørelse 24. april 2026 i sak 2025/1750

**Klager:** Vision RT Ltd.

**Innklaget:** Sykehusinnkjøp HF

**Klagenemndas medlemmer:** Tarjei Bekkedal, Hallgrim Fagervold og Elisabeth Wiik

### Bakgrunn:

- (1) Sykehusinnkjøp HF (heretter *innklagede*) inviterte den 3. april 2024 til markedsdialog for kartlegging av markedet før anskaffelse av lineærakselerator og utstyr til stråleterapi til Universitetssykehuset Nord-Norge HF. Markedsdialogen ville gjennomføres som utstyrspresentasjon på Teams. Av invitasjonen fremgikk at seksjon for stråleterapi hadde fire Varian TrueBeam lineærakseleratorer og at overflatescanningsystemet Varian Identify var installert på de to nyeste lineærakseleratorene, samt avdelingens CT. Det fremgikk at innklagede «planlegger [...] å erstatte de to eldste lineærakseleratorene» og at det «Videre skal [...] anskaffes utstyr for overflatescanning». Innklagede planla også å «oppgradere deler av seksjonens dosimetri- og fikseringsutstyr».
- (2) Videre fremgikk det at innklagede ønsket informasjon om følgende:

- «Lineærakselerator inkludert blender, dynamiske kiler, MLC, feltstørrelse, 6DoF bord etc.
- IGRT på maskin - inkl. pustestyrt CBCT, iterativ CBCT, matching av multiple CBCT, 4D CBCT
- Andre funksjoner og teknologiske nyvinninger som er tilgjengelige for maskinen
- Utstyr og systemer for gating/pustestyrt behandling for både lineærakselerator og CT
- Løsninger for adaptiv stråleterapi
- Fikseringsutstyr
- Dosimetriutstyr for 2D og 3D målinger, herunder også Vannfantom

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

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

- *Overflateskanningssystemer»*

- (3) Det var 13 leverandører som deltok i markedsdialogen, som ble avholdt 28. og 29. april og 3. juni 2024, herunder Vision RT og Siemens Healthcare A/S. Av referatet fra markedsdialogen fremgikk blant annet hvilke leverandører som deltok i dialogen og hvilket utstyr den enkelte leverandør kunne tilby.
- (4) Innklagede kunngjorde 18. mars 2025 en konkurranse med forhandling for anskaffelse av stråleterapisystem til Universitetssykehuset Nord-Norge HF. Frist for å levere forespørsel om å bli kvalifisert var 22. april 2025. Tilbudsfrist var 19. mai 2025.
- (5) I konkurransegrunnlaget var det angitt at anskaffelsen var delt i tre delkontrakter, og at tilbud kunne gis på en, flere eller alle delkontraktene:

<i>Nr.</i>	<i>Delkontrakter</i>
<i>1</i>	<i>Lineærakselerator og overflatescanning</i>
<i>2</i>	<i>Dosimetriutstyr</i>
<i>3</i>	<i>Fikseringsutstyr</i>

- (6) Om anskaffelsens formål og omfang fremgikk følgende:

*«Seksjonen har pr. nå 4 stk. Varian TrueBeam fra henholdsvis 2011, 2012, 2017 og 2018. Seksjonen benytter verifikasjonssystem (OIS) ARIA. Dagens OIS planlegges videreført og inngår ikke i anskaffelsen. I dag brukes Varian RGSC-system til pustestyring på seksjonens CT (Siemens). Overflateskanningssystem Varian Identify er installert på de tre nyeste lineærakseleratorene, samt på seksjonens CT. [...]*

*Seksjonen skal bytte ut hele utstyrsparken i løpet av en periode på ca. 5 år og ønsker en enhetlig maskinpark fra én leverandør. Oppdragsgiver ønsker tilbud på moderne og fremtidsrettet utstyr (maskin- og programvare) for ekstern strålebehandling med fotoner. Målet med anskaffelsen er å få en sammensetning av system som gjør at avdelingen totalt sett kan utføre et bredest mulig spekter av moderne behandlingsteknikker på en effektiv måte.*

*Oppdragsgiver ber om tilbud på 1 stk. lineærakselerator, og opsjon på ytterligere 3 stk. lineærakselerator til Universitetssykehuset Nord Norge HF, samt en 1 stk opsjon til Nordlandssykehuset HF. [...]*

*Videre skal det anskaffes utstyr for overflatescanning, dosimetri- og fikseringsutstyr. Opsjoner for dette utstyret vil også ha varighet på 5 år».*

- (7) I konkurransegrunnlaget ble det stilt krav til leverandørenes *«Tekniske og faglige kvalifikasjoner»* om at *«Leverandøren skal ha relevant og tilstrekkelig kapasitet til å utføre kontrakten»*. Som dokumentasjon skulle leverandørene fylle ut vedlegget *«svarskjema referanser»* som skulle inneholde *«en oversikt over relevante leveranser som leverandøren har utført i løpet av de siste tre årene, sammen med opplysninger om kontraktens verdi, tidspunktet for levering eller utførelse og navn på mottaker»*.
- (8) Av kravspesifikasjonen punkt 4.1 – 4.45 fremgikk en rekke krav til lineærakseleratorene. I kravspesifikasjonen punkt 5.1-5.14 fremgikk kravene til overflatescanning og pustestyrte behandling. I punkt 5.3 fremgikk at *«Systemet skal inkludere et element til opptak av pustenivå på vår CT-skanner. Systemet skal være kontaktløst, klossløst, og kunne brukes*

til 4DCT og DIBH». Kravet var merket med «M» som i henhold til «VEILEDNING FOR UTFYLLELSE AV KRAVSPESIFIKASJON» skulle forstås som minstekrav. Videre fremgikk av kravspesifikasjonen 5.13 om «Gjenbruk av eksisterende utstyr» at «Ved leverandørbytte skal hele eksisterende park som oppgitt i bilag 4 - skiftes ut for å sikre enhetlig park [...]».

- (9) Før fristen for å sende kvalifikasjonssøknad utløp mottok innklagede kvalifikasjonsanmodning fra to leverandører for delkontrakt 1, fra henholdsvis Vision RT (heretter *klager*) og Siemens Healthcare A/S.
- (10) I brev av 23. april 2025 fremgikk det at klager ble avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravet «*Tekniske og faglige kvalifikasjoner*».
- (11) Innen tilbudsfristen mottok innklagede tilbud fra en leverandør, Siemens Healthcare A/S. Innklagede gjennomførte forhandlinger med leverandøren i to runder, med frist for revidert tilbud den 28. august 2025 og frist for endelig tilbud den 13. november 2025. I meddelelsesbrevet av 14. november 2025 fremgikk at innklagede hadde mottatt ett tilbud, og at kontrakt var tildelt Siemens Healthcare A/S (heretter *valgte leverandør*).
- (12) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 24. november 2025. Klagebehandling startet 1. desember 2025, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.
- (13) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 10. desember 2025.
- (14) Nemndsmøte i saken ble avholdt 20. april 2026.

#### **Anførsler:**

##### ***Klager har i det vesentlige anført:***

- (15) Det er konkurransebegrensende å plassere anskaffelsen av lineærakseleratorer og overflatescanningssystemer i samme delkontrakt, ettersom den sterkt markedsdominerende leverandøren av lineærakseleratorer også tilbyr sitt eget overflatescanningssystem. Det er dermed kun en leverandør som kan oppfylle kriteriene i konkurransen slik den er utformet, da valgte leverandør naturligvis velger sitt eget system for overflatescanning fremfor andres. At det kun er en leverandør som er kvalifisert til å levere tilbud understreker mangelen på konkurranse. At kontrakten på overflatescanning utgjør 2 millioner av totalt 300 millioner er ikke relevant, ettersom kontraktsverdien isolert sett uansett overgår nasjonal terskelverdi.
- (16) Valgte leverandørs tilbud inneholder vesentlige avvik fra kravspesifikasjonen. Vår forståelse av valgte leverandør sin løsning er at den ikke er kontaktløs og klossløs. Vår vurdering og markedskunnskap er at valgte leverandør ikke kan tilby dette. Hjemmesiden til produktet underbygger dette. Det fremgår tydelig at systemet innebærer en kloss på pasienten. Det er dermed ikke kontakt- eller klossløst.
- (17) Klager opplever å ha blitt utelatt fra konkurransen på feilaktig grunnlag. Klager kvalifiserte seg som leverandør og sendte tilbud for overflatescanningssystem til innklagede. Klager var fullt klar over at vi ikke vil bli tildelt kontrakt ettersom klager ikke tilbyr lineærakselerator, men det var viktig for oss at det er tydelig hvilken løsning vi byr

på, at vi gjør alt vi kan for å delta i denne anskaffelsen, og at vi åpenbart risikerer å bli skadelidende hvis vi ikke får sjansen til å delta i denne anskaffelsen. Vi gjorde dette for å vise vår interesse og fordi vi har det eneste systemet i markedet som kan hevdes å være kontaktløst og klossløst.

***Innklagede har i det vesentlige anført:***

- (18) Klager har ikke deltatt i konkurransen, hverken som under- eller hovedleverandør, og har da ikke klageinteresse. Klagen må derfor avvises.
- (19) Klager ble avvist fra konkurransen fordi kvalifikasjonskravet om tilstrekkelig kapasitet ikke var oppfylt. Klager har kun erfaring innen overflatescanning, som utgjør om lag 2 millioner kroner av en total kontraktsverdi på rundt 300 millioner kroner. Resten av leveransen gjelder lineærakselerator, hvilket klager ikke tilbyr. De oppgitte referansene ble ikke ansett som relevante for denne anskaffelsen. Klager har ikke påklaget avvisningen. Klager skriver i klagen at man valgte å inngi tilbud, til tross for at man visste man ikke var kvalifisert. Det sentrale i denne saken er at klager ikke ble valgt som underleverandør av valgte leverandør, ved at valgte leverandør valgte å benytte sin egen løsning i stedet for å ta inn klager som underleverandør.
- (20) Hvordan oppdragsgiver velger å pakke anskaffelsen, ligger i kjernen av det innkjøpsfaglige skjønn. Pakkingen forutsetter betydelig kunnskaper om markedssituasjonen, sykehusdrift og medisinfaglig kompetanse. Innklagede valgte å pakke både overflatescanning og lineærakselerator i samme anskaffelse, og samme delkontrakt. Markedsdialogen viste at markedet kunne dekke disse behovene i en samlet anskaffelse. Som en selvstendig anskaffelse av overflatescanning ville dette representere en uforholdsmessig høy kostnad, og det ble vurdert som lite sannsynlig at markedet kunne levere dette prismessig som en egen kontrakt. Ved å inkludere overflatescanning i anskaffelsen av lineærakseleratorer utgjør kostnaden derimot en mindre del av den samlede kontraktsverdien på cirka to prosent, og ble ansett å gi bedre økonomisk balanse og konkurranse. En enhetlig utstyrsark for overflatescanning er nødvendig av hensyn til pasientlogistikk, behandlingskvalitet og pasientsikkerhet. Pasienter må kunne behandles på samme type system uavhengig av hvilken lineærakselerator som benyttes. Dersom pasienter må flyttes mellom lineærakseleratorer med ulike systemer, må forberedelser og verifikasjoner gjennomføres på nytt, noe som øker risiko for feil, reduserer effektivitet og kan påvirke behandlingsforløpet negativt. Det anses derfor ikke som et reelt alternativ med to ulike systemer.
- (21) Valgte leverandør oppfyller alle krav i konkurransen, herunder kravet om at systemet skal være kontaktløst.

**Klagenemndas vurdering:**

- (22) Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder anskaffelse av stråleterapisystem som er en vareanskaffelse. Anskaffelsens verdi var ikke oppgitt i konkurransedokumentene, men det fremgikk at anskaffelsen skulle følge anskaffelsesforskriften del III. I anledning saken har innklagede opplyst at den estimerte verdien for delkontrakt 1 var 300 millioner kroner ekskl. mva. Av kunngjøringen om kontraktsinngåelse fremgikk det videre at de tre delkontraktenes verdi var henholdsvis 300, 4 og 3 millioner kroner. 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) Av klagenemndsforakriften § 6 (2) første punktum fremgår det at klage kan fremsettes av «*enhver som har saklig interesse*» i å få avgjort lovmessigheten av en gjennomført anskaffelse. Klagers interesse i å få avgjort anførselen eller anførslene, må være aktuell, og må avgjøres konkret for hver enkelt anførsel, basert på hvilken betydning en vurdering av disse vil kunne ha for klager, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2019/426, avsnitt 59. Potensielle leverandører eller underleverandører kan etter omstendighetene ha aktuell interesse i å få avgjort sine anførsler, dersom anførslene gjelder forhold som har påvirket klagerens mulighet til å delta i konkurransen, se til sammenligning klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1001, avsnitt 29 og 2021/1416, avsnitt 28.
- (24) Klager leverte kvalifikasjonsanmodning i konkurransen innen fristen, men ble avvist på grunn av manglende oppfyllelse av et kvalifikasjonskrav knyttet til tilstrekkelig kapasitet. Dette fordi klager kun leverte overflatescannere, og ikke lineærakseleratorer. Slik klagenemnda forstår det, ville derfor klagers eventuelle tilbud, dersom klager hadde blitt vurdert som kvalifisert, sannsynligvis blitt avvist fordi klager bare kunne levere deler av delkontrakten. En av klagers anførsler retter seg mot innklagedes valg om å inkludere både lineærakselerator og overflatescannere i samme delkontrakt. Dersom klagenemnda kommer til at det foreligger feil ved inndelingen av delkontraktene, kan konsekvensen av dette bli at innklagede har avlysningsplikt, og at en eventuell feil må rettes før ny kunngjøring. I et slikt tilfelle vil klager kunne ha mulighet til å delta i konkurransen. Utfallet av klagers anførsel vil derfor kunne få direkte betydning for klager. På denne bakgrunn har klagenemnda kommet til at klager har en reell og aktuell interesse i å få avgjort denne anførselen, jf. klagenemndsforakriften § 6.
- (25) Klagenemnda vurderer videre at klager ikke har saklig interesse i å få avgjort om valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist. Klagers kvalifikasjonssøknad ble som nevnt avvist fra konkurransen, og klager har, slik klagenemnda oppfatter det, erkjent at de ikke oppfyller kravet. Dersom anførselen fører frem, vil dette dermed ikke føre til at klager blir tildelt kontrakt, og klager kan heller ikke delta i en eventuell ny konkurranse på like vilkår som innklagede kunne gjennomført dersom det ikke gjensto aktuelle tilbud. Klager har derfor ikke aktuell interesse i å få avklart hvorvidt valgte leverandørs tilbud skulle vært avvist. Anførselen avvises derfor for behandling, jf. klagenemndsforakriften § 6 andre ledd.
- (26) Klagenemnda skal ta stilling til om innklagede har brutt regelverket ved å gjennomføre en konkurranse hvor både lineærakseleratorer og overflatescanner var en del av samme delkontrakt.
- (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 2025/0542, avsnitt 27 og 2018/483, avsnitt 36.
- (28) I utgangspunktet er det opp til innklagede å avgjøre hvordan en konkurranse skal legges opp, herunder hva som skal inngå i en konkurranse. Som det fremgår av forakriften § 19-4 (1), «*kan*» oppdragsgiver velge å dele opp anskaffelsen i delkontrakter. Oppdragsgiver bestemmer selv størrelsen og innholdet i delkontraktene, og oppdragsgiver står i utgangspunktet fritt til selv å vurdere hvordan en eventuell oppdeling av anskaffelsen skal skje. Med andre ord har oppdragsgiver et betydelig skjønn til å fastslå hvordan anskaffelsen skal innrettes.

- (29) Oppdragsgiver står imidlertid ikke helt fritt til å velge hvordan en anskaffelse skal inndeles, se også klagenemndas sak 2025/0542, avsnitt 31. Dersom oppdelingen innebærer en kunstig innskrenking av konkurransen, kan dette etter omstendighetene utgjøre et brudd på de grunnleggende kravene til likebehandling og konkurranse, se sak 2025/0542, avsnitt 31 og 2018/483, avsnitt 42. Av direktiv 2014/24/EU art. 18 nr. 1, som gjelder de grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene, fremgår det blant annet at «*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*». Klagenemndas overprøving er begrenset til å vurdere om inndelingen innebærer en usaklig begrensning av konkurransen, se klagenemndas avgjørelse i 2025/0542, avsnitt 31 med videre henvisning.
- (30) Innklagede har forklart at det er foretatt en markedsdialog og at denne viste at markedet kunne dekke disse behovene i en samlet anskaffelse, og en samlet delkontrakt. Det er også vist til at en selvstendig anskaffelse av system for overflatescanning ville representere en uforholdsmessig høy kostnad, og det ble vurdert som lite sannsynlig at markedet kunne levere dette prismessig som en egen kontrakt. Innklagede har videre trukket frem behovet for en enhetlig utstyrspark av hensyn til pasientlogistikk, behandlingskvalitet og pasientsikkerhet. Innklagede har forklart at dersom pasienter må flyttes mellom lineærakseleratorer med ulike systemer, må forberedelser og verifikasjoner gjøres på nytt, hvilket øker risiko for feil og reduserer effektivitet. På denne bakgrunn fremholder innklagede at det ikke er et reelt alternativ med ulike systemer for henholdsvis lineærakselerator og overflatescanning.
- (31) Det er på det rene at klager kunne tilby overflatescanningssystem, men ikke lineærakselerator. Det er også på det rene at innklagede kun mottok tilbud fra en leverandør på delkontrakten for lineærakselerator og overflatescanning samlet. På denne bakgrunn er det klart at innklagede, ved en eventuell oppdeling av delkontrakten for henholdsvis lineær akselerator og overflatescanningssystem, kunne oppnådd større konkurranse om kontrakten. Dette i seg selv innebærer likevel ikke nødvendigvis at innklagede har brutt prinsippene om konkurranse og likebehandling ved inndelingen av delkontraktene. I denne anskaffelsen var det likevel 13 leverandører som deltok i markedsdialogen. Av referatet fra markedsdialogen var det angitt hvilke leverandører som deltok, og hvilket type utstyr disse kunne tilby. Dette var derfor en opplysning som sa noe om hvilke delkontrakter leverandørene var aktuelle for. Det var for minst tre leverandører opplyst at de tilbød «*Overflatescanning*». For minst en leverandør er det oppgitt «*Linac Radiaxt*». Klagenemnda forstår det slik at Linac betyr lineærakselerator. I det møtereferatet klagenemnda har mottatt, er opplysningen i denne kolonnen sladdet for valgte leverandør, og enkelte andre leverandører. Av det klagenemnda har fått innsyn i, står det ikke både lineærakselerator og overflatescanner som oppgitt utstyrstype for noen av leverandørene. Møtereferatet gir derfor inntrykk av at det ikke var leverandører som kunne levere både lineærakselerator og overflatescanningssystem samlet. Akkurat for valgte leverandør er dette likevel bevist, da de leverte tilbud på begge utstyrstyper. Utover dette, er det tilsynelatende flere leverandører som bare kunne levere system for overflatescanning, og i hvert fall en annen leverandør enn valgte leverandør som kunne levere lineærakselerator.
- (32) Ettersom flere av leverandørene som deltok i markedsdialogen utelukkende kunne tilby overflatescanningssystem, kan ikke klagenemnda se at det var grunnlag for å anta at det var lite sannsynlig at leverandører ville levere tilbud på overflatescannere som en selvstendig delkontrakt. Slik saken er opplyst, kan klagenemnda heller ikke se, at det

foreligger holdepunkter for at flere leverandører på markedet kunne levere både lineærakseleratorer og overflatescanningssystem slik innklagede har hevdet. Dette støttes også av at innklagede kun mottok to søknader om kvalifisering for delkontrakt 1, fra klager og fra valgte leverandør. Valgte leverandør var også eksisterende leverandør.

- (33) At en enhetlig utstyrspark var ønskelig av hensyn til pasientlogistikk, behandlingskvalitet og pasientsikkerhet, kunne utgjøre en saklig begrunnelse for å anskaffe lineærakselerator og overflatescanningssystem i samme delkontrakt. Innklagede har imidlertid verken i konkurransegrunnlaget eller i forbindelse med klagebehandlingen synliggjort at sammenhengen mellom lineærakseleratorer og overflatescannere er så tett koblet at begge må anskaffes fra samme leverandør. Det er riktignok opplyst i konkurransegrunnlaget at det er «*Overflateskanningssystem Varian Identify*» som er installert på de tre nyeste lineærakseleratorene. Ellers i konkurransegrunnlaget blir overflatescannere likevel nevnt i forbindelse med utstyret som skulle anskaffes i de øvrige delkontraktene og ikke i tilknytning lineærakselerator. Slik klagenemnda forstår det, finnes det også flere leverandører av kun overflatescannere, eller kun lineærakseleratorer. Slik saken er opplyst for klagenemnda, fremstår det heller som avgjørende at lineærakseleratorene og overflatescannerne er kompatible og kan kommunisere sammen. Dette kan imidlertid løses gjennom for eksempel krav i kravspesifikasjonen til forskjellige delkontrakter. Disse forholdene indikerer at det ikke er en avhengighet mellom disse to produktene slik at de må leveres av samme produsent.
- (34) Klagenemnda er etter dette kommet til at innklagede har brutt regelverket ved å gjennomføre en anskaffelse der både lineærakseleratorer og overflatescannere skulle anskaffes i samme delkontrakt.
- (35) Til klagers anførsel om at valgte leverandør ikke valgte klager som underleverandør bemerker klagenemnda at dette ikke gjelder en unnløstelse, handling eller beslutninger foretatt av innklagede under gjennomføringen av anskaffelsen, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6 første ledd. Vilkåret om klagegjensstand er ikke oppfylt, og klagenemnda kan dermed ikke behandle anførselen.
- (36) Bruddet klagenemnda har konstatert, «*kan*» ha påvirket resultatet av konkurransen. Klagegebyret skal derfor tilbakebetales, jf. klagenemndsforordningen § 13.

### **Konklusjon:**

Sykehusinnkjøp HF har brutt regelverket for offentlige anskaffelser ved å gjennomføre en anskaffelse der både lineærakseleratorer og overflatescannere skulle anskaffes i samme delkontrakt, jf. loven § 4.

For Klagenemnda for offentlige anskaffelser,

Tarjei Bekkedal

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*