Úrskurður kærunefndar útboðsmála 26. október 2026

í máli nr. 9/2026:

Sporthöllin ehf.,

Eygló Egilsdóttir og

Garðar Heiðar Eyjólfsson

gegn

Vestmannaeyjabæ

Lykilorð

Sérleyfi. Útboðsskilmálar. Bindandi samningur. Kröfu hafnað.

Útdráttur

V auglýsti eftir aðilum til að byggja heilsurækt við Íþróttamiðstöð Vestmannaeyja og reka hana í tengslum við sundlaug bæjarins. Um var að ræða sérleyfi í skilningi reglugerðar nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins. Á meðan útboðstíma stóð kærðu S, E og G útboðsskilmála sem lutu í fyrsta lagi að eigin fé, í öðru lagi að lágmarksfjölda einstaklinga með gild aðgangskort á opnunardegi tilboða og í þriðja lagi að valforsendu um stigagjöf fyrir fjölda heilsuræktarstöðva í rekstri. Kærendur byggðu á því að útboðsskilmálarnir færu gegn meginreglu útboðsréttar um að gæta skuli jafnræðis, meðalhófs og gagnsæis við opinber innkaup, auk þess sem þeir töldu skilmálana vera úr takti við raunverulegar markaðsaðstæður í sveitarfélaginu. Þá teldu kærendur að þessir skilmálar hygluðu fyrst og fremst öðrum bjóðanda, stærstu landskeðjunni sem hefði þegar byggt upp umfangsmikinn viðskiptahóp. Í niðurstöðu kærunefndar útboðsmála var tekið fram að kominn væri á bindandi samningur milli V og annars bjóðanda, sem ekki yrði felldur úr gildi eða honum breytt þótt ákvörðun kaupanda um framkvæmd útboðs eða gerð samnings væri ólögmæt. Væri því óhjákvæmilegt að hafna kröfu kærenda um að felldir yrðu úr gildi umræddir skilmálar. Þá var kröfu kærenda um greiðslu málskostnaðar hafnað.

Með kæru móttekinni hjá kærunefnd útboðsmála 10. mars 2026 kærði Sporthöllin ehf., Eygló Egilsdóttir og Garðar Heiðar Eyjólfsson (hér eftir „kærendur“) innkaupaferli Vestmannaeyjabæjar (hér eftir „varnaraðili“) nr. 20262 auðkennt „Rekstur og uppbygging heilsuræktaraðstöðu í Vestmannaeyjum.“

Kærendur krefjast þess að kærunefnd útboðsmála felli úr gildi skilmála í greinum 5.1.2, 5.1.3 og 6.1.2 í útboðsgögnum. Þá gera kærendur kröfu um að kærunefnd útboðsmála stöðvi innkaupaferli varnaraðila um stundarsakir þar til endanleg niðurstaða kærunefndar liggur fyrir,

sbr. 1. mgr. 110. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup. Í öllum tilvikum krefjast kærendur málskostnaðar.

Varnaraðila var kynnt kæran og gefinn kostur á að gera athugasemdir. Varnaraðili krefst þess í greinargerð sinni 20. mars 2026 aðallega að kærunni verði vísað frá kærunefnd útboðsmála. Til vara er þess krafist að kröfu kærenda um stöðvun samningsgerðar um stundarsakir verði hafnað og að öðrum kröfum kærenda verði hafnað í endanlegum úrskurði. Varnaraðili krefst þess jafnframt að kærendum verði gert að greiða málskostnað í ríkissjóð, verði talið að skilyrði 3. mgr. 111. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup séu uppfyllt.

Varnaraðili sendi kærunefnd útboðsmála tölvupóst 25. mars 2026 og upplýsti að tvö tilboð hefðu borist í hinu kærða útboði, mati tilboða væri lokið og varnaraðili hefði ákveðið að velja tilboð í nafni Lauga ehf. Í tilkynningu varnaraðila, sem send hafði verið bjóðendum fyrr þann sama dag, kom fram að biðtími samningsgerðar ætti ekki við í málinu þar sem um sérleyfissamning væri að ræða samkvæmt reglugerð nr. 950/2017. Væri því kominn á bindandi samningur milli varnaraðila og Lauga ehf.

Með ákvörðun 14. apríl 2026 hafnaði kærunefnd útboðsmála kröfu kærenda um að hið kærða innkaupaferli yrði stöðvað um stundarsakir, þar sem fyrir lá að kominn væri á bindandi samningur í kjölfar hins kærða innkaupaferlis.

Varnaraðili sendi kærunefnd útboðsmála tölvupóst 15. apríl 2026 og kom á framfæri andmælum við tiltekið orðalag í ákvörðun nefndarinnar. Varnaraðili tilkynnti kærunefnd útboðsmála 30. apríl 2025 að hann hygðist ekki leggja fram frekari athugasemdir í málinu.

Kærendur lögðu fram lokaathugasemdir sínar í málinu 15. maí 2026.

I

Hinn 24. mars 2025 auglýsti varnaraðili eftir aðilum til að byggja nútímalega heilsurækt við Íþróttamiðstöð Vestmannaeyja og reka hana í tengslum við sundlaug bæjarins. Auglýsingin birtist á heimasíðu varnaraðila og bárust tvær umsóknir, annars vegar frá kærendum og hins vegar sameiginlega frá Laugum ehf. og Í toppformi ehf. Varnaraðili ákvað að leita samninga við hina síðarnefndu bjóðendur. Kærendur kærðu þá ákvörðun varnaraðila til kærunefndar útboðsmála hinn 4. maí 2025, sbr. mál nr. 14/2025, og töldu m.a. að útboðsgögn varnaraðila hefðu verið sniðin að síðarnefndu bjóðendunum. Með úrskurði 17. desember 2025 felldi kærunefnd útboðsmála ákvörðun varnaraðila um val tilboðs úr gildi og lagði fyrir varnaraðila að auglýsa verkefnið að nýju.

Varnaraðili auglýsti hið kærða útboð 18. febrúar 2026, en um var að ræða sérleyfissamnings í skilningi reglugerðar nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða

þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt grein 1.1 í útboðsgögnum fólst verkefnið í rekstri heilsuræktarstöðvar í Íþróttamiðstöð Vestmannaeyja, leigu á aðstöðu í íþróttamiðstöðinni fyrir starfsemi heilsuræktarstöðvar, sölu og kaup á byggingarétti vegna viðbyggingar við íþróttamiðstöðina fyrir nýja heilsuræktaraðstöðu, og hönnun og byggingu viðbyggingar fyrir nýja aðstöðu heilsuræktarstöðvar.

Í 5. kafla útboðsgagna komu fram hæfiskröfur sem gerðar væru til bjóðenda, þar á meðal fjárhagsstöðu og kröfur um tæknilega og faglega getu bjóðanda. Í grein 5.1.2 kom fram að eigið fé bjóðanda skyldi vera a.m.k. 1.000 milljónir króna samkvæmt ársreikningi fyrir árið 2024, og skyldi ársreikningur vera endurskoðaður af löggiltum endurskoðanda og vera án athugasemda um rekstrarhæfi. Þá var gerð krafa um að eiginfjárhlutfall bjóðanda samkvæmt ársreikningi bjóðanda fyrir árið 2024 skyldi vera a.m.k. 25%. Til staðfestingar á að þessum kröfum væri fullnægt skyldi bjóðandi leggja fram ársreikning fyrir árið 2024 með tilboði sínu.

Í grein 5.1.3 voru gerðar þrenns konar kröfur til tæknilegrar og faglegrar getu bjóðanda. Í fyrsta lagi skyldi bjóðandi vera með fullnægjandi reynslu af rekstri heilsuræktarstöðva, en með því væri átt við að lágmarki þriggja ára samfellda reynslu af rekstri heilsuræktarstöðvar síðastliðin þrjú ár frá opnunardegi tilboða. Þessu til staðfestingar skyldi bjóðandi leggja fram yfirlýsingu sem undirrituð væri af sama endurskoðanda og hafi undirritað ársreikning bjóðanda vegna ársins 2024. Í öðru lagi var gerð krafa um að í tímatöflum bjóðanda, sem væru í gildi á opnunardegi tilboða, skyldi að lágmarki vera að finna 10 mismunandi hóptíma sem opnir væru öllum viðskiptavinum bjóðanda. Þessu til staðfestingar skyldi tímatafla fylgja með tilboði bjóðanda, auk þess sem bjóðandi skyldi leggja fram upptalningu á þeim hóptímum sem væru á tímatöflu og væru opnir fyrir alla viðskiptavini bjóðanda. Í þriðja lagi var gerð krafa um að lágmarki 5.000 einstaklingar skyldu vera með í gildi árskort sem veittu þeim aðgang að heilsuræktarstöð bjóðanda á opnunardegi tilboða. Þessu til staðfestingar skyldu bjóðendur leggja fram yfirlýsingu þess efnis, sem undirrituð væri af sama endurskoðanda og hafi undirritað ársreikning bjóðanda vegna ársins 2024.

Valforsendur komu fram í kafla 6 í útboðsgögnum og samkvæmt grein 6.1 yrðu gefin 60 stig fyrir heildartilboðsverð, 35 stig fyrir fjölda heilsuræktarstöðva í rekstri og 5 stig yrðu gefin fyrir jafnlaunavottun. Í grein 6.1.2 var nánar fjallað um fjölda heilsuræktarstöðva í rekstri og hvernig stigagjöf yrði háttað. Yrðu gefin mismunandi stig fyrir fjölda heilsuræktarstöðva í rekstri í mismunandi landshlutum. Fengjust þannig 10 stig fyrir allt að 2 heilsuræktarstöðvar í rekstri, 15 stig fyrir allt að 4 stöðvar í rekstri og 20 stig fyrir allt að 6 heilsuræktarstöðvar á höfuðborgarsvæðinu. Á Suðurlandi, Suðurnesjum og Norðurlandi fengjust 1,2 stig fyrir eina heilsuræktarstöð í rekstri, 2,1 stig fyrir tvær stöðvar og 3 stig fyrir 3 eða fleiri stöðvar. Á

Vesturlandi, Austurlandi og á Vestfjörðum fengjust að sama skapi 0,8 stig, 1,4 stig og mest 2 stig fyrir heilsuræktarstöðvar í rekstri.

Í grein 1.6 í útboðsgögnum kom fram tímaáætlun útboðsins og tekið fram að hún myndi gilda vegna útboðsins. Þar kom fram að tilboðsfrestur væri til hádegis 20. mars 2026 og opnun tilboða yrði klukkan 12:05 þann sama dag. Þá var jafnframt tekið fram að mat tilboða myndi taka 5 daga og að tilkynning um samþykki tilboðs yrði send út þegar mati tilboða væri lokið. Jafnframt var tekið fram að gildistími tilboða skyldi vera til 18. ágúst 2026.

Tilboð voru opnuð 23. mars 2026 og bárust tvö tilboð. Annars vegar frá kærendum og nam tilboð þeirra alls 270.453.965 krónum og hins vegar frá Laugum ehf. Tilboð þess síðarnefnda nam 244.200.000 krónum.

Umsjónaraðili hins kærða útboðs sendi báðum bjóðendum tilkynningu 25. mars 2026 og upplýsti að ákveðið hefði verið að ganga til samninga við Laugar ehf., sem hefði fengið samtals 85,1 stig samkvæmt valforsendum útboðsgagna. Tilboð kærenda hefði fengið samtals 84,2 stig. Jafnframt var tekið fram í tilkynningu umsjónaraðilans að biðtími samningsgerðar ætti ekki við þar sem um gerð sérleyfissamnings væri að ræða og með samþykki varnaraðila á tilboði Lauga ehf. væri því kominn á bindandi samningur milli aðila.

II

Kærendur reifa í ítarlegu máli forsögu málsins, allt frá október 2024 þegar þeir hófu viðræður við varnaraðila um mögulega uppbyggingu heilsuræktar við Íþróttamiðstöðina í Vestmannaeyjum til úrskurðar kærunefndar útboðsmála 17. desember 2025 í máli nr. 14/2025, auk viðbragða í kjölfar úrskurðarins á vettvangi bæjarráðs varnaraðila.

Kærendur í máli þessu byggja á því að með tilteknum kröfum og valforsendum í útboðsgögnum komi einungis einn aðili til greina að vera valinn. Þannig útiloki kröfurnar og valforsendurnar alla aðra, þ.m.t. kærendur, frá þátttöku í hinu kærða útboði. Engar málefnalegar ástæður liggi að baki þessum kröfum og valforsendum, þar sem þær snúi ekki að gæðum þeirrar þjónustu sem skuli bjóða heldur séu einungis settar fram í þeim tilgangi að takmarka samkeppni og útiloka alla aðra aðila á Íslandi nema einn til að geta tekið þátt og vera valinn í útboðinu.

Kærendur benda á að við samanburð á útboðsgögnum í hinu kærða útboði og fyrra útboði um sama verkefni verði ekki annað séð en að hæfiskröfur hafi verið hertar verulega án þess að skýringar liggi þar að baki, en á sama tíma sé dregið úr og sé nú horft framhjá gæðum þeirrar þjónustu sem eigi að bjóða. Nú skipti t.a.m. meira máli hvaða aðra þjónustu viðkomandi bjóðandi hafi upp á að bjóða, utan Vestmannaeyja, heldur en hvaða þjónustu og hvaða tæki viðkomandi ætli sér að bjóða upp á í Vestmannaeyjum. Í þessu sambandi benda kærendur m.a.

á frá fyrra útboði hafi nú verið felldir skilmálar í útboðsgögnum um gæði tækja og búnað, sem sé sérstaklega athyglisvert í ljósi þess að kærendur séu í samstarfi við fyrirtæki sem flytji inn líkamsræktartæki í hæsta gæðaflokki og þær upplýsingar hafi legið fyrir hjá varnaraðila í fyrra útboði.

Þá telji kærendur forsögu málsins skipta máli við mat á málsástæðum þeirra, og telji kærendur ljóst að varnaraðili hafi frá byrjun gengið erinda eins tiltekins þátttakenda í fyrra útboði. Varnaraðili hafi ákveðið að gera samning við Laugar ehf. þrátt fyrir að útboðið hafi verið kært og þrátt fyrir að komið hafi verið fram krafa um stöðvun samningsgerðar. Varnaraðili hafi jafnframt ranglega haldið því fram að fyrrverandi rekstraraðili heilsuræktarinnar hafi ekki viljað framlengja leigusamning sinn á meðan leyst yrði úr ágreiningi fyrra kærumáls hjá kærunefnd útboðsmála. Þau ósannindi séu sérstaklega ámælisverð, sér í lagi í ljósi þess að leiga til Lauga ehf. sé langtum lægri en sú sem fyrri rekstraraðili hafi greitt til varnaraðila. Því hafi fjárhagslegir hagsmunir ekki legið að baki umræddri ákvörðun. Varnaraðili hafi einnig ranglega haldið því fram að leitað hafi verið til allra þátttakenda í fyrra útboði með rekstur heilsuræktarstöðvarinnar, en slíkt samtal hafi aðeins verið í gangi við Laugar ehf. Að auki bendi kærendur á að framkvæmd varnaraðila og Lauga ehf. beri með engum hætti með sér að um tímabundna ráðstöfun hafi verið að ræða samkvæmt leigusamningi aðila, og hafi varnaraðili sérstaklega mikinn fjárhagslegan hvata af því að Laugar ehf. haldi áfram með reksturinn í Vestmannaeyjum, enda hafi félagið frá því í október 2025 staðið í verulegum framkvæmdum við stækkun heilsuræktarinnar. Komið sé fram að Laugar ehf. eigi endurkröfurétt á varnaraðila vegna þeirra framkvæmda sem félagið fjármagni nú ef félagið fái ekki reksturinn til framtíðar.

Kærendur telja útboðsskilmála í grein 5.1.2, um eigið fé, brjóta gegn 1. mgr. 15. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup, þar sem mælt sé fyrir um að kaupanda beri að gæta jafnræðis, meðalhófs og gagnsæis við opinber innkaup. Auk þess sé mælt fyrir um að óheimilt sé að mismuna fyrirtækjum eða takmarka þátttöku í útboði og forsendur fyrir vali tilboðs verði að byggja á málefnalegum sjónarmiðum og tengjast efni þess samnings sem boðinn sé út. Í þessu sambandi vísa kærendur til 1. mgr. 71. gr. laga nr. 120/2016. Telji kærendur af þessu ákvæði sé ljóst að vilji löggjafans sé að koma í veg fyrir að gengið sé lengra í þeim efnum, um kröfur um eigið fé, en nauðsyn beri til. Þessi sjónarmið endurspeglist einnig í 69. gr. laga nr. 120/2016 og 39. gr. reglugerðar nr. 950/2017. Kærendur telji að heildarkostnaður við byggingu og tækjakaup sé um 500 milljónir króna, og því sé krafa um 1.000 milljónir króna í eigið fé bersýnilega úr hófi miðað við umfang verkefnisins. Fullyrði kærendur að enginn rekstraraðili heilsuræktar á Íslandi, nema Laugar ehf., búi yfir slíkum fjárhagslegum burðum sem uppfylli þetta skilyrði. Að auki telji kærendur ómálefnalegt að miða við eigið fé við mat á fjárhagslegu hæfi, en ýmis

önnur og minna íþyngjandi úrræði séu til staðar til að tryggja að bjóðandi geti staðið við skuldbindingar sínar.

Þessu tengt vísa kærendur jafnframt til þess að varnaraðili hafi haft aðgang að fjárhagsupplýsingum úr fyrra útboði og þar með yfirsýn yfir fjárhagsstöðu þeirra aðila sem þar hafi tekið þátt, þ.e. annars vegar kærendur og hins vegar Laugar ehf. og Í toppformi ehf. Við slíkar aðstæður megi ætla að það hvíli ríkari skylda á kaupanda að gæta fyllsta jafnræðis og hlutlægni við mótun nýrra útboðsskilmála.

Kærendur telji einnig að ákvæði greinar 5.1.3, um að bjóðandi hafi að lágmarki 5.000 einstaklinga með gilt aðgangskort sem veiti aðgang að heilsuræktarstöð bjóðanda á opnunardegi tilboða, vera bersýnilega úr takti við raunverulegar markaðsaðstæður á svæðinu. Engin málefnaleg tengsl séu á milli þess að aðili hafi 5.000 korthafa og þess að hann sé hæfur að reka eina líkamsræktarstöð í litlu sveitarfélagi. Fyrirséð sé að fjöldi viðskiptavina verði líklega um 1.000 manns, sem sé hámarkstala en ekki meðaltalstala. Þá liggi fyrir í skriflegum svörum varnaraðila og Lauga ehf. í tengslum við fyrra kærumál að báðir aðilar hafi gert ráð fyrir slíkum fjölda iðkenda. Því séu engin rök fyrir því að gera kröfu um að á opnunardegi tilboða séu 5.000 einstaklinga með gilt aðgangskort. Þessi krafa feli jafnframt í sér að enginn aðili sem starfi eingöngu á staðbundnum markaði geti uppfyllt hæfiskröfur, jafnvel þótt hann hafi fulla burði til þess að sinna verkefninu. Það brjóti gegn jafnræði og takmarki samkeppni með óeðlilegum hætti, og ljóst að smærri rekstraraðilar eigi í raun litla sem enga möguleika á þátttöku í útboðinu.

Að auki geri kærendur athugasemd við þann hluta valforsendna sem snúi að fjölda heilsuræktarstöðva í rekstri, bæði hvað varði útfærslu hans og vægi í heildarmati. Við val á tilboði sé mikilvægt að gætt sé að meginreglum um gagnsæi, jafnræði og meðalhóf, sbr. 1. gr. og 15. gr. laga nr. 120/2016 og 3. gr. reglugerðar nr. 950/2017. Þessi matsliður í valforsendum telji kærendur brjóta gegn grundvallarreglum um jafnræði, meðalhóf, og kröfu um hlutlægni við mat á efnahagslegri hagkvæmni. Í þessu sambandi vísa kærendur til úrskurðar kærunefndar útboðsmála í máli nr. 28/2019. Kærendur vísa jafnframt til 1. mgr. 42. gr. reglugerðar nr. 950/2017 og benda á að verkefnið felist í rekstri einnar heilsuræktarstöðvar í 4.500 manna bæjarfélagi og snúi að því að tryggja faglegan og traustan rekstur á tilteknum stað. Ekkert bendi til þess að rekstur fjölda stöðva í mörgum sveitarfélögum hafi afgerandi þýðingu fyrir gæði eða árangri í rekstri þeirrar einu stöðvar sem hér um ræði. Þessi valforsenda brjóti því í bága við jafnræðisreglu og feli í sér ólögmæta takmörkun á samkeppni vegna landfræðilegrar staðsetningar. Slík valforsenda veiti stærri rekstraraðilum forskot og útiloki smærri aðila, án þess að málefnaleg tengsl hafi verið færð fyrir því að sá þáttur sé nauðsynlegur við framkvæmd verksins.

Í lokaathugasemdum kærenda er málsástæðum varnaraðila, um að vísa skuli kærunni frá kærunefnd vegna skorts á lögvörðum hagsmunum, andmælt. Að því er varðar kæranda, Sporthöllina ehf., er vísað til þess að kærendur telji að kröfur í útboðslýsingu séu sérsniðnar til að útiloka alla bjóðendur, þar með kærendur, nema einn tiltekinn aðila. Telji kærendur skilmála útboðsins ólögmæta og brjóta gegn meginreglum laga nr. 120/2016. Þær formkröfur sem varnaraðili hafi vísað til, og fullyrði ranglega að séu óumdeildar með aðilum, séu meginefni kærumálsins og því einsýnt að Sporthöllin ehf. hafi verulega hagsmuna að gæta sem gerðir séu að skilyrði fyrir kæruaðild, sbr. 1. mgr. 105. gr. laga nr. 120/2016. Þá andmæla kærendur þeirri kröfu varnaraðila, að vísa beri kærunni frá þar sem að henni standi m.a. einstaklingar sem hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn hennar þar sem þeir teljist ekki fyrirtæki. Vísa kærendur í þessum efnum til 30. tölul. 2. gr. laga nr. 120/2016 þar sem einstaklingar eru taldir upp meðal aðila sem geti gert tilboð í opinberum innkaupum. Kærendur vísa einnig til úrskurðar kærunefndar útboðsmála nr. 48/2020 í þessum efnum, sem og til fyrri úrskurðar nefndarinnar vegna sama verkefnis milli sömu aðila, nr. 14/2025. Enn fremur vísa kærendur til orðalags í 2. mgr. 28. gr. reglugerðar nr. 950/2017, þar sem sérstaklega sé gert ráð fyrir að einstaklingar geti tekið þátt í valferli fyrir sérleyfi. Aukinheldur bendi kærendur á að varnaraðili hafi tekið við tilboði kærenda í hinu kærða innkaupaferli, metið það til stiga og borið það saman við annað tilboð. Varnaraðili geti því ekki annars vegar meðhöndlað kærendur sem raunverulega þátttakendur í valferlinu og hins vegar byggt á því eftir á, í þágu frávísunar, að þeir hafi aldrei getað komið til greina.

Þá vísa kærendur til 69. gr. laga nr. 120/2016 og 39. gr. reglugerðar nr. 950/2017 en samkvæmt þeim ákvæðum verði kaupandi að sýna fram á að hæfiskröfur og valforsendur tengist samningi og séu í hæfilegu og málefnalegu hlutfalli við efni hans. Í athugasemdum með 69. gr. í frumvarpi til laga sé sérstaklega tekið fram að hæfiskröfur skuli vera í réttu og málefnalegu hlutfalli við efni og umfang samnings og samrýmast grundvallarreglum um jafnræði og meðalhóf. Þá segi í athugasemdum með 79. gr. frumvarpsins að valforsendur megi ekki veita kaupanda ótakmarkað ákvörðunarvald og og þeim skuli fylgja forskriftir sem geri kleift að sannreyna upplýsingar frá bjóðendum með skilvirkum hætti. Að mati kærenda sé ljóst að niðurstaða útboðsins hafi ráðist af tveimur valforsendum sem hafi takmörkuð eða engin tengsl við efni samningsins sjálfs, þ.e. valforsendu um rekstur stöðva annars staðar á landinu og jafnlaunavottun. Kærendur telji að valforsendur eigi að lúta að gæðum og eiginleikum þess tilboðs sem lagt sé fram, en ekki að almennri stærð, útbreiðslu eða markaðsstöðu bjóðandans.

Varnaraðili hafi byggt á því í greinargerð sinni að kærendur og tengdir aðilar hefðu getað staðið sameiginlega að tilboði og þannig uppfyllt kröfur útboðsins. Það sé grátbroslegt að

byggja annars vegar á því að kærendur eigi ekki kæruaðild og hins vegar að þeir hafi átt að sameinast öðrum aðilum til að leggja fram tilboð. Þá breytir heimild útboðsréttar um sameiginleg tilboð engu um lögmæti hinna kærðu skilmála. Sú heimild leysi kaupanda ekki undir skyldu til að gæta meðalhófs og tryggja að hæfiskröfur og valforsendur séu málefnalegar og í tengslum við efni samnings. Samkvæmt þessum málatilbúnaði varnaraðila virðist skilmálar útboðsins því gera ráð fyrir að rekstraraðilar neyðist til þess að sameinast til að uppfylla kröfur útboðsins, sem bendi til þess að þær gangi lengra en nauðsynlegt sé og raski samkeppni með óeðlilegum hætti.

Að því er varðar sjónarmið varnaraðila um lögmæti kröfu um eigið fé, þá benda kærendur á að í stærri sérleyfissamningum og verkframkvæmdum sé venja að verkefni séu fjármögnuð með stórum hluta með lánsfé og ekki alfarið með uppsöfnuðu eigin fé. Krafa um svo hátt eigið fé, sem útboðsgögn hafi gert, útiloki með ómálefnalegum hætti bjóðendur sem gætu hæglega fjármagnað framkvæmdina með blöndu af til dæmis lánsfé og eigin fé. Þá geti tilvísun varnaraðila til annarra verkefna, þar sem sambærileg krafa um eigið fé hafi verið gerð, ekki haft gildi í hinu kærða útboði enda verði samkvæmt meginreglum útboðsréttar að meta hverja hæfiskröfu sjálfstætt með hliðsjón af eðli, umfangi og markmiði þess útboðs sem um ræði hverju sinni.

Þá andmæla kærendur sjónarmiðum varnaraðila um að krafa um 5.000 virka korthafa hafi byggst á því að það bendir til þess að bjóðandi búi yfir nauðsynlegum tækniúrræðum og getu. Það séu eftirá skýringar. Varnaraðili hafi sjálfur áður byggt á þeirri forsendu að notendur yrðu að meðaltali 1.000 á ári við verðmat sérleyfisins. Krafa um 5.000 virka korthafa sé því ekki byggð á raunverulegri eftirspurn heldur á stærð rekstraraðila annars staðar á landinu. Þá hafi varnaraðili í engu skýrt né sýnt fram á hvernig slíkur fjöldi lýsi tæknilegri getu til að reka stöð í Vestmannaeyjum. Þessi krafa sé hvorki málefnalegur né hlutlægur mælikvarði á tæknilega og faglega getu í skilningi 72. gr. laga nr. 120/2016. Minni rekstraraðilar geti hæglega búið yfir framúrskarandi tæknibúnaði og nútímalegum rekstralausnum án þess að hafa 5.000 virka korthafa. Þá verði ekki séð að varnaraðili hafi sýnt fram á nein raunveruleg tengsl milli þess að hafa 5.000 virka korthafa annars staðar á landinu og þess að geta sinnt rekstri heilsuræktarstöðvar í Vestmannaeyjum. Viðmiðið hygli fyrst og fremst stærstu landskeðjunni sem hafi þegar byggt upp umfangsmikinn viðskiptahóp.

Kærendur andmæla einnig sjónarmiðum varnaraðila sem lúta að valforsendu um fjölda heilsuræktarstöðva og benda á að ef markmið varnaraðila hafi verið að tryggja vel útbúna aðstöðu hefði verið nærtækast að leggja mat á gæði búnaðar, tækja, aðstöðu eða þeirrar þjónustu sem ætti að veita. Það hafi verið gert í fyrra útboðsferli, en nú hafi verið áherslan á umfangi

rekstrar annars staðar á landinu. Þá séu tengsl valforsendu við efni samningsins lítil sem engin. Samningurinn snúi að uppbyggingu og rekstri heilsuræktarstöðvar í Vestmannaeyjum en ekki því hversu margar stöðvar rekstraraðilinn starfræki annars staðar á landinu. Hún mæli því ekki gæði þeirrar þjónustu sem bjóða eigi í Vestmannaeyjum. Þá sé fjöldi stöðva í rekstri bjóðanda ekki hið sama og aðgengi viðskiptavina að líkamsræktarstöðvum. Aðilar geti tryggt slíkt aðgengi með samstarfssamningum og gagnkvæmum aðgangi án þess að reka stöðvarnar sjálfir, líkt og eigi t.d. við um kæranda Sporthöllina ehf. Að því er varðar röksemdir varnaraðila til þess að rekstur stöðvar annars staðar á landinu styrki Vestmannaeyjar sem ferðamannastað þá benda kærendur á að engin gögn liggi fyrir um að aðgangur að heilsuræktarstöð hafi nokkur áhrif á val ferðamanna á innlendum áfangastöðum eða að slíkt hafi yfir höfuð þýðingu fyrir samkeppnisstöðu Vestmannaeyja. Stór hluti ferðamanna í Vestmannaeyjum séu erlendir ferðamenn sem hafi almennt ekki aðgang að íslenskum heilsuræktarkeðjum og því eigi þessi valforsenda aðeins við um afmarkaðan hóp innlendra ferðamanna.

III

Varnaraðili rekur í greinargerð sinni sjónarmið sín um annars vegar þann þátt valforsendna og hins vegar þá útboðsskilmála sem kærendur hafi gert athugasemdir við. Að því er varðar matsþáttinn í valforsendum er m.a. bent á að það byggist á því sjónarmiði að rekstur heilsuræktarstöðvarinnar eigi að þjóna bæði íbúum og gestum sveitarfélagsins. Í því sambandi hafi m.a. verið litið til þess að íbúar Vestmannaeyja þurfi flestir, ef ekki allir, reglulega að sækja þjónustu eða heimsækja vini og ættingja annars staðar á landinu og af því leiði að það sé verulegur kostur fyrir íbúa að geta nýtt aðgangskort sitt að heilsuræktarstöðinni til líkamsræktar í öðrum stöðvum á vegum sérleyfishafans. Með þessu skapist víðtækari aðgangur að heilsuræktaraðstöðu sem stuðli að bættri lýðheilsu. Þá sé Vestmannaeyjabær mikilvægur ferðamannastaður og í samkeppni við aðra áfangastaði innanlands. Það styrki samkeppnisstöðu sveitarfélagsins að mati varnaraðila ef stór hluti ferðamanna hafi aðgang að heilsuræktarstöð sem þeir geti nýtt sér án nokkurs aukakostnaðar. Að því er varðar ákvörðun um dreifingu stigagjafar vegna fjölda heilsuræktarstöðva þá hafi varnaraðili byggt á þeim sjónarmiðum í sinni einföldustu mynd að 64% líkur séu á því að íbúi í sveitarfélaginu þurfi að ferðast til höfuðborgarsvæðisins og sömuleiðis megi gera ráð fyrir því að 64% innlendra gesta komið þaðan. Það sé þó ekki alveg svo einfalt, en þrátt fyrir það hafi verið ákveðið að styðjast við þessa aðferðarfræði þegar hafi komið að stigadreifingu.

Að því er varðar sjónarmið um kröfur til fjárhagsstöðu í grein 5.1.2 þá hafi áætlaður heildarkostnaður sérleyfishafa samkvæmt kostnaðaráætlun, sem unnin hafi verið við

undirbúning valferlisins, verið um 2,7 milljarðar króna, sem sé nær þrefalt hærri fjárhæð en sú lágmarkskrafa sem gerð hafi verið til eigin fjár. Áætlaður kostnaður sem falli til að fyrstu þremur árum samningsins nemi þá um 1,5 milljörðum króna. Samkvæmt útreikningum varnaraðila sé jafnframt talið að uppsafnað núvirði verkefnisins verði ekki jákvætt fyrr en á síðasta ári samningstímans. Því þurfi sérleyfishafi að búa yfir verulegum fjárhagslegum styrk til að standa undir rekstri á upphafsárum verkefnisins. Varnaraðili hafi tekið ákvörðun um að fela einkaaðilum uppbyggingu og rekstur íþróttamannvirkja í sveitarfélaginu. Með því sé leitast við að stuðla að uppbyggingu án þess að sveitarfélagið beri sjálft fjárhagslegan kostnað eða alla þá áhættu sem framkvæmdinni fylgi. Ef ekki séu gerðar fullnægjandi kröfur til fjárhagslegs burðar bjóðanda sé hætta á að sérleyfishafi geti ekki staðið við skuldbindingar sínar, með þeim afleiðingum að verkefnið falli að hluta eða öllu leyti á varnaraðila.

Að því er varðar kröfu um tæknilegt hæfi í grein 5.1.3 þá vísar varnaraðili til þess að krafan byggist á því sjónarmiði að umfang rekstrar, mælt með fjölda virkra viðskiptavina, gefi raunhæfa vísbendingu um að bjóðandi búi yfir nauðsynlegum tækniúrræðum og rekstrargetu. Rétt hafi verið talið að styðjast við umfang rekstrar sem hlutlægan mælikvarða í stað til dæmis tilteknar tæknilausnir. Að mati varnaraðila séu verulegar líkur á því að bjóðandi sem þjónusti þúsundir viðskiptavina hafi innleitt og þróað nauðsynleg rekstrar- og tæknikerfi og búi yfir reynslu í notkun slíkra úrræða. Bjóðandi með takmarkaðan viðskiptavinahóp hafi að jafnaði síður haft tilefni til slíkrar uppbyggingar. Þessi nálgun feli í sér óbeina en málefnalega mælingu á tæknilegri og faglegri getu. Krafan snúi því að rekstrargetu og tæknilegri getu bjóðanda og sé því óháð íbúafjölda í Vestmannaeyjum.

Varnaraðili krefst frávísun kærunnar og vísar í þeim efnum í fyrsta lagi til þess að ársreikningur eins kæranda, Sporthallarinnar ehf., fyrir árið 2024 hafi ekki verið endurskoðaður af löggiltum endurskoðanda, líkt og krafist var í grein 5.1.2. Geti Sporthöllin ehf. því ekki verið bjóðandi í valferlinu þar sem það uppfylli ekki formkröfur greinarinnar. Af þessum sökum hafi Sporthöllin ehf. ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins samkvæmt 1. mgr. 105. gr. laga nr. 120/2016. Að auki nái eigið fé Sporthallarinnar ehf. samkvæmt ársreikningnum ekki kröfu greinar 5.1.2. Í öðru lagi vísar varnaraðili til þess að einstaklingarnir að baki kærunni hafi ekki heldur lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, þar sem þau hafi lagt fram kæru í eigin nafni en ekki í nafni fyrirtækja sinna. Samkvæmt grein 5.1.1 í útboðsgögnum hafi verið gerð krafa um að rekstur bjóðanda sé skráður í fyrirtækjaskrá. Þau séu ekki skráð í fyrirtækjaskrá og hafi jafnframt ekki skilað neinum ársreikningum. Því geti þau ekki verið bjóðandi í hinu kærða útboði.

Verði ekki fallist á kröfu varnaraðila um frávísun málsins, þá byggir varnaraðili á því að skilmálar útboðsins séu lögmætir. Varnaraðili hafnar því að krafa í grein 5.1.2 sé óhófleg og vísar til þess sem áður sagði um umfang verkefnisins. Auk þess andmælir varnaraðili sjónarmiðum kærenda að stofnkostnaður vegna byggingar og tækjakaupa nemi um 500 milljónum króna. Það eigi sér ekki stoð í þeim ítarlegu fjárhagsáætlunum sem hafi legið til grundvallar við undirbúning valferlisins, þar sem gert hafi verið ráð fyrir verulega hærri heildarfjárfestingu. Varnaraðili andmælir einnig því að krafa greinar 5.1.3 um lágmarks fjölda einstaklinga með gilt aðgangskort sé óhófleg og vísar í þeim efnum einnig til þess sem áður sagði um það. Varnaraðili hafnar einnig sjónarmiðum kærenda um valforsendu um fjölda heilsuræktarstöðva í grein 6.1.2, svo sem áður greinir. Í þeim efnum bendir varnaraðili einnig á að í grein 8.8.4 í útboðsgögnum sé kveðið á um að sérleyfishafi skuli greiða varnaraðila févíti ef heilsuræktarstöðvun hans fækki á samningstímanum og fækkunin hafi áhrif á stigagjöf samkvæmt valforsendum. Févítin eru annars vegar 2.500.000 króna og 5.000.000 króna, eftir því hvar á landinu heilsuræktarstöðvar fækkar. Það sýni ótvírætt að varnaraðili telji fjölda heilsuræktarstöðva sérleyfishafa vera svo mikilvægan þátt í efni samningsins að brot á honum réttlæti verulegar fjárhagslegar afleiðingar.

Þessu til viðbótar bendir varnaraðili jafnframt á að ekkert komi í veg fyrir að kærendur og tengdir aðilar leggi fram sameiginlegt tilboð í útboðinu. Í fyrra máli hafi kærendur og tengdir aðilar verið alls 13 talsins og staðið saman að kæru í því máli. Þeir geti því lagt saman eigið fé sitt til að uppfylla kröfu um fjárhagslegt hæfi, lagt saman korthafa sína til að uppfylla kröfu um tæknilegt hæfi, og lagt saman heilsuræktarstöðvar sínar til að fá stig fyrir valforsendu um fjölda stöðva. Þessi möguleiki sé í samræmi við 74. gr. laga nr. 120/2016 og 39. gr. reglugerðar nr. 950/2017, sem heimili bjóðendum að reiða sig á getu annarra aðila.

Loks kveður varnaraðili að ýmis atriði í máli þessu gefi til kynna að kæran beinist fremur að því hindra framgang valferlisins og þær stefnumótandi ákvarðanir sem að baki því liggja en að nýta þau úrræði sem útboðsferlið hafi veitt til að óska eftir skýringum og breytingum á einstökum skilmálum. Telji varnaraðili margt gefa til kynna að kærendur vilji koma í veg fyrir það að varnaraðili geti falið einkaaðilum uppbyggingu og rekstur íþróttamannvirkja í sveitarfélaginu á grundvelli sérleyfis sem byggi á valferli og valforsendum í samræmi við útboðsgögn. Vísar varnaraðili til 3. mgr. 111. gr. laga nr. 120/2016 sem kveði á um að kærunefnd útboðsmála geti úrskurðað kæranda til að greiða málskostnað í ríkissjóð ef kæra sé bersýnilega lögð fram í þeim tilgangi að tefja framgang innkaupa.

IV

Með hinu kærða útboði stefndi varnaraðili að gerð sérleyfissamnings í skilningi 23. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup og 5. tölul 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins.

Með tölvupósti 25. mars 2026 tilkynnti varnaraðili kærunefnd útboðsmála að mati tilboða í hinu kærða útboði hafi verið lokið og varnaraðili hafi tilkynnt bjóðendum um niðurstöðu valferlisins og ákvörðun um samþykkti tilboðs. Með tölvupóstinum fylgdi tilkynning sem send hefði verið á bjóðendur þann sama dag. Þar kemur fram að tilboð Lauga ehf. hafi verið samþykkt og kominn væri á bindandi samningur milli aðila.

Samkvæmt þessu liggur fyrir að kominn er á bindandi samningur milli varnaraðila og Lauga ehf. Samkvæmt 1. mgr. 114. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup verður bindandi samningur ekki felldur úr gildi eða honum breytt þótt ákvörðun kaupanda um framkvæmd útboðs eða gerð samnings hafi verið ólögmæt. Af þessari ástæðu er óhjákvæmilegt að hafna verður kröfu kærenda um að felldir verði úr gildi skilmálar í greinum 5.1.2, 5.1.3 og 6.1.2 í útboðsgögnum.

Í 1. málsl. 3. mgr. 111. gr. laga nr. 120/2016 segir að nefndin geti ákveðið að varnaraðili greiði kæranda kostnað við að hafa kæruna uppi. Umrætt ákvæði á rætur sínar að rekja til 3. mgr. 81. gr. eldri laga um opinber innkaup nr. 94/2001. Í lögskýringargögnum með því ákvæði kom fram að ákvörðun um málskostnað ætti að jafnaði aðeins að koma til greina ef varnaraðili tapaði máli fyrir nefndinni í öllum verulegum atriðum.

Fyrir liggur að kominn er á bindandi samningur í málinu og verður því ekki talið skilyrði um greiðslu málskostnaðar séu uppfyllt. Með vísan til þessara málsúrslita þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Úrskurðarorð

Kröfu kærenda, Sporthallarinnar ehf., Eyglóar Egilsdóttur og Garðars Heiðars Eyjólfssonar, í máli þessu er hafnað.

Málskostnaður fellur niður.

Reykjavík, 26. október 2026

Reimar Pétursson

Kristín Haraldsdóttir

Auður Finnbogadóttir

Undirritunarsíða

Reimar Snæfells Pétursson

Undirritað af:
Reimar Snæfells Pétursson
1411724689
Dags: 27.10.2026
Tími: 16:11:05
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: d8148e53-6a83-4cd0-8e60-5805c8355a72

Auður Finnbogadóttir

Undirritað af:
Auður Finnbogadóttir
2007673739
Dags: 26.10.2026
Tími: 12:02:30
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: d8148e53-6a83-4cd0-8e60-5805c8355a72

Kristín Haraldsdóttir

Undirritað af:
Kristín Haraldsdóttir
2603703329
Dags: 26.10.2026
Tími: 19:43:12
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: d8148e53-6a83-4cd0-8e60-5805c8355a72