

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 19. marts 2021 i sag nr. KL-2-2021

██████████

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
(specialkonsulent Maria Nielsen)

Resume af afgørelsen

██████████ har påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag af 8. februar 2021 på aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sag om Falcks ekskluderende misbrugsadfærd på det danske marked for ambulancetjenester, som ligger til grund for Konkurrencerådets afgørelse af 30. januar 2019. Styrelsen havde afvist anmodningen om aktindsigt med henvisning til, at ██████████ ikke var part i sagen, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, og at der ikke var grundlag for at give aktindsigt efter konkurrencelovens § 13, 2. pkt., jf. offentlighedslovens § 8 (reglerne om egenaces), at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i sager efter konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, og at der heller ikke var grundlag for at give aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed.

██████████ klagede den 11. februar 2021 over Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag på aktindsigt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fastholdt den 22. februar 2021 afgørelsen om afslag på aktindsigt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen videresendte samtidig klagen til Konkurrenceankenævnet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Påstande

██████████ har nedlagt påstand om, at der meddeles ham aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sag om Falcks ekskluderende misbrugsadfærd på det danske marked for ambulance-tjenester.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har nedlagt påstand om, at afgørelsen af 8. februar 2021 stadfæstes.

Sagens omstændigheder

Konkurrencerådet traf den 30. januar 2019 afgørelse i en sag om Falcks ekskluderende misbrugsadfærd på det danske marked for ambulancetjenester. Konkurrencerådet fandt, at Falck havde overtrådt forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF artikel 102 ved i perioden efter den 25. august 2014 og frem til oktober 2015 bl.a. at have fastlagt og efterfølgende implementeret en strategi om at ekskludere BIOS Ambulance Services Danmark A/S ("BIOS") fra det danske marked for ambulancetjenester gennem en række aktiviteter, som ikke var udtryk for almindelig konkurrence på ydelser, og som var egnede til at begrænse konkurrencen. Aktiviteterne sigtede på at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som leverandør og arbejdsplads og afskærme BIOS fra at rekruttere ambulanceredderne i Region Syddanmark. Falck blev påbudt bl.a. straks at bringe overtrædelsen til ophør.

Den 28. januar 2021 anmodede [REDACTED] om aktindsigt i "*Konkurrencestyrelsens afgørelse om Falck, og Bios*". [REDACTED] begrundede sin aktindsigtsanmodning med, at han lavede research til en bog om sit arbejdsliv igennem 34 år i Falck, hvor ambulanceudbuddet i Region Syddanmark var en stor del heraf, og at han er nævnt i Konkurrencerådets afgørelse om Falck og BIOS.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har forstået [REDACTED] anmodning således, at han søger om aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sag om Falcks ekskluderende misbrugsadfærd på det danske marked for ambulancetjenester, som ligger til grund for Konkurrencerådets afgørelse af 30. januar 2019.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afslog [REDACTED] anmodning om aktindsigt ved afgørelse af 8. februar 2021. I afgørelsen hedder det bl.a.:

"Aktindsigt efter forvaltningslovens regler

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har indledningsvist foretaget en vurdering af, hvorvidt du har ret til aktindsigt i sagen efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt.

Det følger af forvaltningslovens § 9, stk. 1, at:

”Den der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.”

Det er således en forudsætning for at kunne få aktindsigt efter forvaltningsloven, at du er part i sagen.

I konkurrencesager fortolkes partsbegrebet snævert, og som udgangspunkt er det alene en afgørelses adressat, som anses for at være part. Andre personer kan undtagelsesvist anses for at være parter i sagen, hvis der er tale om en væsentlig, direkte og individuel interesse i sagens afgørelse og udfald. Alle tre betingelser skal i den forbindelse være opfyldt.

Styrelsen finder efter en samlet vurdering, at du ikke er part i sagen. Det skyldes, at du ikke er adressat for Konkurrencerådets afgørelse, og at du derudover ikke har en væsentlig, direkte og individuel interesse i sagens afgørelse og udfald.

På baggrund af ovenstående er det derfor samlet set styrelsens vurdering, at du ikke kan få aktindsigt i sagen efter forvaltningslovens regler.

Aktindsigt efter offentlighedslovens regler

Styrelsen har herefter overvejet, om du kan få aktindsigt i sagen efter offentlighedslovens regler om aktindsigt.

I medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., finder offentlighedslovens regler om aktindsigt som udgangspunkt ikke anvendelse i sager efter konkurrenceloven.

Virksomheder, hvis forhold er omtalt i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse efter konkurrenceloven, har dog ret til indsigt heri (egenacces) efter konkurrencelovens § 13, 2. pkt., jf. offentlighedslovens § 8. Idet du har anmodet om aktindsigt som fysisk person, har du imidlertid ikke ret til egenacces i sagen.

Endelig har styrelsen overvejet, om du kan få aktindsigt i sagen efter princippet om meroffentlighed. På baggrund af en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelserne fra retten til aktindsigt, og på den anden side den interesse, som du har i aktindsigt, finder styrelsen imidlertid ikke anledning til at give dig aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed.”

Parternes argumenter

■■■■■■ har for Konkurrenceankenævnet anført navnlig, at han ikke er enig i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

I forhold til forvaltningsloven er han enig i, at han ikke kan anses som adressat for afgørelsen i sagen, men han bør anses for at være omfattet af “andre personer” der undtagelsesvist kan anses for at være parter i sagen, når der er tale om en væsentlig, direkte og individuel interesse i sagens afgørelse. Den i sagen omtalte facebookside ”Nej til ambulancekaos”, som han var initiativtager til og

administrator af, blev i pressen omtalt som et af sagens omdrejningspunkter. Han blev efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse i pressen fremstillet som en “stråmand” og en “nyttig idiot” for Falck, som kunne bruge facebook siden til direkte skadelig information om BIOS og regionens politikere under påskud af, at facebook siden var hans. Det er en fremstilling, som han slet ikke kan genkende, og som han finder i strid med sandheden. Det er væsentligt for ham at vide, hvordan og hvilke oplysninger omkring facebook siden og ham, der er inddraget i sagen. Han har en interesse i at vide, hvor de forskellige udsagn kommer fra, og hvordan de eventuelt er underbygget. Sagens afgørelse og udfald fik også den direkte konsekvens for ham og en håndfuld reddere, at de ikke kunne få (og stadig ikke kan få) ansættelse i Ambulance Syd, som hjemtog ambulancekørslen i Region Syddanmark, netop som følge af deres engagement på facebook siden.

Hvis han ikke kan få aktindsigt efter forvaltningsloven, bør han meddeles aktindsigt efter offentlighedsloven. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte 1) informations- og ytringsfriheden, 2) borgernes deltagelse i demokratiet, 3) offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, 4) mediernes formidling af informationer til offentligheden og 5) tilliden til den offentlige forvaltning. Han har været meget kritisk overfor såvel hele udformningen og implementeringen af ambulanceudbuddet i Region Syddanmark som Hollandske BIOS’ efterfølgende opstart. Det var en bekymring og kritik, han bestemt ikke var alene om. Både politikere, sundhedsfaglige, journalister, sundhedsøkonomer, borgere mv. delte denne bekymring. Da han kun ved, hvad der blev bragt dengang, mangler han et kendskab til, hvordan det blev til en sag, og hvordan der opstod en stor kontrast mellem det, der foregik i debatten henholdsvis i virkeligheden. Helt konkret ønsker han at vide, hvordan det udviklede sig til en konkurrencesag. Han ønsker også at vide, hvordan hans oplysninger fra afhøringen er indgået i den videre sagsbehandling. Driften af ambulancevæsnet i Danmark er en af de afgørende hjørnesten i samfundet. Derfor havde det også stor bevågenhed i hele samfundet, da der opstod tvivl om dets evne til at fungere. Aldrig i udbudshistorien har en sag fyldt så meget så længe og haft så store konsekvenser, som udbudssagen i Region Syddanmark havde også for fremtidige udbud. Alle fem punkter er derfor opfyldt, idet det bemærkes, at det fremgår af konkurrencelovens § 13 stk. 1, 1. pkt., at offentlighedslovens regler om aktindsigt “som udgangspunkt” ikke finder anvendelse i sager efter konkurrenceloven.

Under alle omstændigheder skal han meddeles aktindsigt efter principperne om meroffentlighed. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afvejning af hans interesser i sagen er uforståelige. Som det er

alle bekendt, var sagen kæmpe stor og omhandlede et meget vigtigt samfundsområde og havde konsekvenser for mange mennesker. Meget store offentlige midler var i spil, og man kunne følge, hvor galt en offentlig licitation kunne gå. En stor offentlig myndighed som Konkurrence og Forbrugerstyrelsen gik ind i sagen og brugte store ressourcer på at komme frem til en afgørelse, og ikke mindst blev den største operatør på området fundet skyldig. Hvis der ikke i en sådan sag kan gives aktindsigt, er det svært at se, hvornår der kan. Ud af de godt 34 år, han var ansat i Falck, var de 2 år fra 2014 til 2016 de år, der ubetinget fyldte mest. Det er derfor helt afgørende for ham at få indsigt i, hvad der foregik, og hvad han blev brugt til af alle parter i den komplekse konkurrencesag.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har for Konkurrenceankenævnet navnlig gjort gældende, at Konkurrence og Forbrugerstyrelsens sag om Falcks ekskluderende misbrugsadfærd på det danske marked for ambulancetjenester, som ligger til grund for Konkurrencerådets afgørelse af 30. januar 2019, vedrører, om Falck misbrugte sin dominerende stilling på det danske marked for ambulance-tjenester, og afgørelsen indeholder et påbud rettet mod Falck.

Konkurrencerådets afgørelse retter sig således mod Falck. Afgørelsen beskriver bl.a. Falcks ageren i forhold til Facebook-gruppen ”Nej til ambulancekaos”, som [REDACTED] henviser til i sin klage, idet denne ageren indgår i vurderingen af, hvorvidt Falck havde misbrugt sin dominerende stilling.

[REDACTED] er benævnt i afgørelsen som ”Ambulanceredder og stifter af Facebook-gruppen ”Nej til ambulancekaos””, jf. fx afgørelsens punkt 210-220. Konkurrencerådets afgørelse retter sig imidlertid ikke mod [REDACTED] idet den som nævnt alene indeholder en vurdering af Falcks ensidige adfærd og ageren i forhold til bl.a. Facebook-gruppen.

I forhold til vurderingen af partsstatus – og dermed retten til partsaktindsigt – er styrelsen opmærksom på, at [REDACTED] har en interesse i konkurrencesagen. [REDACTED] interesse er imidlertid alene en afledt interesse, og ikke en direkte og individuel interesse, som kan begrunde, at han skal anses som part i sagen. Styrelsen henviser til, at der som anført i afslaget på aktindsigt er et snævert partsbegreb på konkurrencelovens område. Samtidig henviser styrelsen i øvrigt til, at Konkurrenceankenævnet tidligere har stadfæstet afslag på partsstatus i konkurrencesagen vedrørende Falck, jf. kendelse af 4. marts 2016. vedr. BIOS (KL-7-2015) og kendelse af 24. oktober 2018 vedr. en person (KL-4-2018).

I forhold til egenaces har [REDACTED] som fysisk person ikke ret til egenaces efter konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt., jf. offentlighedslovens § 8.

I forhold til meroffentlighed har styrelsen foretaget en afvejning af hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelserne fra retten til aktindsigt, og den interesse, som [REDACTED] har i aktindsigt. Styrelsen er opmærksom på, at [REDACTED] har en interesse i konkurrencesagen, bl.a. som følge af den omtale, som sagen har haft. Samtidig har [REDACTED] i klagen uddybet, hvilken betydning han mener, at sagen har haft for ham. Heroverfor står imidlertid, at konkurrencelovens udgangspunkt er, at der ikke er adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven som følge af hensynet til de involverede virksomheder, her konkret Falck. Samtidig har styrelsen henvist til, at de oplysninger som vedrører Falcks ageren i forhold til Facebook-gruppen ”Nej til ambulancekaos”, og som indgår i Konkurrencerådets afgørelse og vurdering af, at konkurrenceloven var overtrådt, allerede er offentliggjort i Konkurrencerådets afgørelse på kfst.dk.

På baggrund af en afvejning af ovenstående har styrelsen ikke fundet grundlag for at meddele [REDACTED] aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Resultat og begrundelse

Sagen angår, om [REDACTED] har ret til aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sag om Falcks ekskluderende misbrugsadfærd på det danske marked for ambulancetjenester, som ligger til grund for Konkurrencerådets afgørelse af 30. januar 2019.

[REDACTED] kan ikke anses som part i sagen, da han ikke har dokumenteret en væsentlig, individuel interesse i sagen eller dens udfald som krævet efter konkurrencelovens snævre partsbegreb, jf. konkurrencelovens § 15 a, jf. lovforslag nr. L 63 af 27. oktober 2004 om forslag til lov om ændring af konkurrenceloven (Folketingstidende 2004-2005, 1. samling, tillæg A, side 1650).

Konkurrenceankenævnet bemærker i den forbindelse, at ansatte i de virksomheder, som Konkurrencerådets afgørelser angår – uanset de ansattes medvirken til eller øvrige involvering i den adfærd, der er eller har været til bedømmelse – som det helt klare udgangspunkt ikke kan anses for omfattet af lovens snævre partsbegreb. Det forhold, at [REDACTED] har været ansat i Falck gennem adskil-

lige år, og at han har været initiativtager til og administrator af facebookgruppen ”Nej til ambulancekaos”, medfører således ikke, at [REDACTED] herved kan anses for at have en væsentlig, individuel interesse i sagen.

Herefter og i øvrigt af de af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anførte grunde tiltræder Konkurrenceankenævnet, at [REDACTED] ikke er berettiget til aktindsigt efter hverken forvaltningsloven, offentlighedsloven, konkurrenceloven eller i medfør af princippet om meroffentlighed.

Da det for nævnet anførte ikke kan føre til en anden vurdering, stadfæster Konkurrenceankenævnet derfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 8. februar 2021.

Herefter bestemmes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 8. februar 2021 stadfæstes.

Palle Bo Madsen

Birgitte Sloth

Claus Berg

David Dreyer Lassen

Jon Stokholm

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 19. marts 2021

Sign. af Nævnenes Hus

Dorthe Hylleberg

kontorfuldmægtig