

Konkurrencerådets afgørelse den 30. januar 2019

Falcks ekskluderende misbrugsadfærd på det danske marked for ambulancetjenester



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 18/04542 / MNI, YKR & MABR

Midlertidig version af afgørelsen af 1. februar 2019.

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUMÉ.....	5
2.	AFGØRELSE.....	10
3.	SAGSFREMSTILLING.....	11
3.1	INDLEDNING.....	11
3.2	DE INVOLVEREDE VIRKSOMHEDER.....	12
3.3	MARKEDSBESKRIVELSE.....	15
3.3.1	Ambulancevirksomheders omkostninger.....	16
3.3.2	Aktive ambulancevirksomheder efter første udbudsrunde i 2008-2009.....	16
3.3.3	Aktive ambulancevirksomheder efter anden udbudsrunde i 2013-2016.....	17
3.3.4	Ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport.....	19
3.3.5	Uddannelse af ambulancereddere.....	21
3.4	FALCKS ADFÆRD.....	24
3.4.1	Falcks understøttende aktiviteter.....	26
3.4.1.1	Falcks klage til Klagenævnet for Udbud.....	26
3.4.1.2	Falcks kommunikationsstrategi.....	30
3.4.1.3	Udmelding til Ambulanceredderne i Syd om ingen afskedigelser samt tilbud om andre stillinger.....	58
3.4.2	Falcks ekskluderende aktiviteter.....	61
3.4.2.1	Etablering og brug af [gruppen på et socialt medie].....	61
3.4.2.2	Formidling af negative historier om BIOS til pressen/offentligheden... ..	68
3.4.2.3	Mobilisering af ambassadører.....	77
3.4.2.4	Brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails.....	81
3.4.2.5	Brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd.....	86
3.4.2.6	Målrettet påvirkning af bestemte Ambulancereddere i Syd.....	91
3.4.2.6.1	Kortlægning.....	91
3.4.2.6.2	Målrettet indsats.....	93
3.4.2.6.3	Falck flytter Ambulanceredderne i Syd til andre opgavetyper – Afdækningsskema og målrettet påvirkning af reddere.....	94
3.5	HØRINGSSVAR.....	98
3.5.1	Falcks specifikke bemærkninger.....	99
3.5.1.1	Selektiv udvælgelse af beviser.....	99
3.5.1.2	Falcks behov for Ambulanceredderne i Syd efter ophør af kontrakten med Region Syddanmark.....	100
3.5.1.3	Eksistensen og den efterfølgende implementering af den overordnede, ekskluderende strategi.....	101

3.5.1.4	Kommunikationsstrategien.....	102
3.5.1.5	Klagen til Klagenævnet for Udbud	103
3.5.1.6	Falcks bemærkninger vedr. hvorfor det ikke lykkedes for BIOS	104
3.5.1.7	Falcks ekskluderende aktiviteter	104
3.5.1.7.1	<i>Etablering og brug af [gruppen på et socialt medie].....</i>	104
3.5.1.7.2	Formidling af negative historier om BIOS.....	106
3.5.1.7.3	Mobilisering af ambassadører	107
3.5.1.7.4	Brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails.....	107
3.5.1.7.5	Brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd	109
3.5.1.7.6	Måltrettet påvirkning af bestemte Ambulancereddere i Syd.....	110
3.5.2	Falcks juridiske bemærkninger	110
3.5.2.1	Samlet og kontinuerlig overtrædelse som misbrugsform.....	110
3.5.2.2	Markedsføringsloven.....	112
3.5.2.3	Vildledende oplysninger og misbrug	113
4.	VURDERING	116
4.1	MARKEDSAFGRÆNSNING	116
4.1.1	Det relevante produktmarked.....	116
4.1.1.1	Praksis	117
4.1.1.2	Aktørernes synspunkter	117
4.1.1.3	Ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder.....	118
4.1.1.3.1	Efterspørgselssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder	118
4.1.1.3.2	Udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder	119
4.1.1.3.3	Delkonklusion	119
4.1.1.4	Ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder eller bredere.....	120
4.1.1.4.1	Efterspørgselssubstitution mellem ambulancer, præhospitale støtteenheder og andre tjenesteydelser	120
4.1.1.5	Udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder og andre tjenesteydelser	121
4.1.1.5.1	Delkonklusion	122
4.1.1.6	Konklusion om det relevante produktmarked.....	122
4.1.2	Det relevante geografiske marked.....	123
4.1.2.1	Praksis	123
4.1.2.2	Aktørernes synspunkter	123
4.1.2.3	EU-marked eller nationalt marked	124
4.1.2.3.1	Delkonklusion	126
4.1.2.4	Regionale eller lokale markeder	126
4.1.2.4.1	Delkonklusion	127
4.1.2.5	Konklusion om det relevante geografiske marked.....	127
4.1.3	Konklusion vedrørende markedsafgrænsning.....	127
4.2	SAMHANDELSPÅVIRKNING.....	128
4.3	KONKURRENCELOVENS § 11 OG TEUF ARTIKEL 102.....	130
4.3.1	Virksomhedsbegrebet	130
4.3.2	Dominerende stilling	130

4.3.2.1	Aktuel konkurrence	132
4.3.2.1.1	Markedsandele.....	133
4.3.2.1.2	Erfaringer fra første og anden udbudsrunde.....	135
4.3.2.1.3	Asymmetri mellem virksomhederne på markedet.....	136
4.3.2.1.4	Konklusion vedrørende aktuel konkurrence.....	138
4.3.2.2	Potentiel konkurrence	139
4.3.2.2.1	Ekspansion af eksisterende konkurrenter.....	140
4.3.2.2.2	Tilgang af nye ambulancevirksomheder.....	141
4.3.2.2.2.1	Lovgivningsmæssige og kommercielle barrierer til markedet.....	141
4.3.2.2.2.2	Udfordringer med at rekruttere ambulancereddere til ambulanceopgaver i Danmark.....	141
4.3.2.2.2.3	Økonomisk konsekvens hvis projektet slår fejl	147
4.3.2.2.2.4	Den dominerende virksomheds reaktion	147
4.3.2.2.2.5	Delkonklusion vedrørende tilgang af nye virksomheder	148
4.3.2.2.2.6	Delkonklusion vedrørende potentiel konkurrence.....	148
4.3.2.3	Modstående købermagt	149
4.3.2.3.1	Delkonklusion vedr. købermagt.....	149
4.3.2.4	Konklusion vedrørende dominans.....	150
4.4	MISBRUG.....	150
4.4.1	Generelt om misbrugsbegrebet	150
4.4.2	Misbrugstyper – ikke udtømmende eksempler.....	152
4.4.3	Udvalgt retspraksis om misbrugsvurderingen.....	152
4.4.4	Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102	163
4.4.5	Konkurrencelovens § 3 om undtagelse af løn- og arbejdsforhold.....	164
4.4.6	Skadesteori (theory of harm).....	164
4.4.7	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analysemetode	165
4.4.8	Falcks overordnede, ekskluderende strategi	166
4.4.8.1	Falcks kommunikationsstrategi.....	168
4.4.8.2	Falcks klage til Klagenævnet for Udbud	173
4.4.8.3	Udmelding til Ambulanceredderne i Syd om ingen afskedigelser samt tilbud om andre stillinger.....	174
4.4.8.4	Delkonklusion vedrørende Falcks overordnede, ekskluderende strategi	175
4.4.9	Falcks ekskluderende aktiviteter.....	176
4.4.9.1	Etablering og brug af [gruppen på et socialt medie]	177
4.4.9.2	Formidling af negative historier om BIOS til pressen/offentligheden	179
4.4.9.3	Mobilisering af ambassadører.....	181
4.4.9.4	Brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails	182
4.4.9.5	Brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd.....	183
4.4.9.6	Målrettet påvirkning af bestemte Ambulancereddere i Syd	185
4.4.9.7	Indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af Falcks adfærd.	186
4.4.9.7.1	Delkonklusion vedrørende indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af Falcks adfærd	189
4.4.10	Falcks ekskluderende aktiviteter udgjorde hver især og samlet set ikke ”competition on the merits”	189

4.4.11	Falcks ekskluderende aktiviteter var hver især og samlet set egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester	192
4.4.12	Konklusion – Falcks ekskluderende aktiviteter udgjorde samlet et misbrug	198
4.5	OBJEKTIV BEGRUNDELSE	198
4.6	KONKLUSION VEDRØRENDE KONKURRENCELOVENS 11, stk. 1, og TEUF ARTIKEL 102	200
4.7	BEGRUNDELSE FOR PÅBUD	201
4.8	SAMLET KONKLUSION	201

1. RESUMÉ

1. Denne sag vedrører Falck Danmark A/S' ("Falck") ekskluderende adfærd på det danske marked for ambulancetjenester efter tabet af ambulanceudbuddet i Region Syddanmark i perioden 25. august 2014 til oktober 2015.
2. Region Syddanmark udbød den 31. marts 2014 levering af ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport i Region Syddanmark ("Udbuddet"). Udbuddet var opdelt på 4 delaftaler (Fyn, Trekantsområdet, Sydvestjylland og Sønderjylland) med en varighed på 10 år og med drift pr. 1. september 2015.
3. Region Syddanmark modtog tilbud fra følgende virksomheder: Falck Danmark A/S på alle fire delaftaler (Falck var hidtidig leverandør af alle de udbudte ydelser), BIOS Ambulance Services Danmark A/S ("BIOS") på alle fire delaftaler og Konsortiet "Responce A/S og Life Care One A/S" ("Responce") på delaftale 2 (Trekantsområdet).
4. Den 25. august 2014 offentliggjorde Region Syddanmark deres beslutning om at tildele kontrakterne på delaftale 1, 3 og 4 til BIOS og delaftale 2 til Responce. Falck tabte dermed udbuddet om ambulancetjeneste i Region Syddanmark, og BIOS og Responce skulle herefter overtage opgaven fra Falck den 1. september 2015.
5. BIOS var ejet af et hollandsk moderselskab og drev forud for Udbuddet ikke ambulancevirksomhed i Danmark.
6. Ca. tre måneder før BIOS skulle overtage ambulancetjenesten i Region Syddanmark, klagede BIOS den 27. maj 2015 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen over Falcks adfærd, som efter BIOS' opfattelse forhindrede BIOS i at overtage ambulancetjenesten i Region Syddanmark.
7. For at kunne ansætte det fornødne antal ambulancereddere og dermed blive i stand til at etablere sig på markedet og opfylde kontrakterne med Region Syddanmark, var BIOS nødt til at rekruttere en stor del af Falcks ambulancereddere i regionen. Det skyldes, at det danske marked for ambulancetjenester har en række særlige karakteristika, og at ambulancereddere er et nødvendigt og meget væsentligt input for ambulancevirksomheder, samt at ambulanceredderne er en begrænset ressource. Det tager flere år at uddanne reddere, og uddannelsen foregår hos de aktive ambulancevirksomheder, herunder primært Falck, ligesom der gælder særlige danske uddannelseskrav. Falck havde samtidig en særlig markedsposition som den eneste landsdækkende udbyder af ambulancetjeneste.
8. Falck vidste, at BIOS var afhængig af at rekruttere en stor del af Falcks ambulancereddere i Region Syddanmark.
9. I forlængelse af at Falck den 25. august 2014 tabte Udbuddet i Region Syddanmark og frem til oktober 2015, dvs. umiddelbart efter at BIOS overtog ambulancetjenesten i Region Syddanmark, fastlagde Falck efter styrelsens vurdering en overordnet strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester ved at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som leverandør og arbejdsplads og dermed afskærme BIOS fra at rekruttere ambulancereddere i Region Syddanmark. Strategien blev implementeret gennem en række ekskluderende aktiviteter.

10. Falck havde med den overordnede, ekskluderende strategi til hensigt at bevare sin meget stærke markedsposition som den eneste landsdækkende udbyder af ambulancetjeneste i Danmark.
11. Den 27. juli 2016 blev BIOS taget under konkursbehandling, og med virkning fra 15. august 2016 hjemtog Region Syddanmark gennem deres nystiftede ambulanceselskab, Ambulance Syd, driften af ambulancetjenesten i de tre delaftaler, som BIOS havde vundet. Falck driver gennem Responce fortsat ambulancetjeneste i delaftale 2 (Trekantsområdet) efter de købte Responce den 8. april 2015.
12. Falck er på tidspunktet for denne afgørelse fortsat den eneste aktør, som driver ambulancetjeneste i hele Danmark, dvs. i alle fem regioner.
13. Denne sag handler om, hvorvidt Falck efter tabet af Udbuddet har overtrådt forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens¹ § 11, stk. 1, og Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde² artikel 102, ved i perioden, efter at BIOS og Responce blev offentliggjort som vindere af Udbuddet at have fastlagt og efterfølgende implementeret en overordnet ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter i forhold til BIOS.
14. Det relevante marked i sagen er det danske marked for ambulancetjenester. Markedet er dels kendetegnet ved, at der er få aktører, og dels at regionerne er forpligtede til at sende deres ambulancetjeneste i udbud, hvis de ikke selv ønsker at drive ambulancetjenesten. Alle fem regioner har gennem de seneste knap 10 år sendt deres ambulancetjeneste i udbud. Den første store udbudsrunde blev gennemført i 2008-2009, og den seneste i 2013-2016.
15. Det er styrelsens vurdering, at Falck i perioden 2008 og frem til i hvert fald 2016 havde en dominerende stilling på det danske marked for ambulancetjenester.
16. Falcks overordnede, ekskluderende strategi dokumenteres ved at sammenstykke flere forskellige forhold og dokumenter i sagen. Falcks faktiske kommunikation og adfærd i forlængelse af, at Udbuddet blev tabt, understøtter også, at Falck havde en overordnet, ekskluderende strategi.
17. Falcks strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester ved at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som leverandør og arbejdsplads og derved afskærme BIOS fra at rekruttere ambulanceredde fra Falck, blev implementeret gennem forskellige aktiviteter. De blev gennemført både *eksternt* overfor borgere, politikere og medier i Region Syddanmark, og *internt* overfor ambulanceredderne i Region Syddanmark.
18. Det er Falcks implementering af den overordnede strategi gennem de ekskluderende aktiviteter, der er genstand for misbrugsvurderingen efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF art. 102 i denne sag. Det er således styrelsens vurdering, at disse aktiviteter sig-

¹ LBK nr. 155 af 1. marts 2018 ("konkurrenceloven").

² Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, (EUT 2008 C 115) ("TEUF").

tede på at ekskludere BIOS fra markedet, og at der var tale om midler, som ikke var "competition on the merits", og som samtidig var egnede til at begrænse konkurrencen, jf. nedenfor.

19. Falcks ekskluderende aktiviteter omfattede: (i) etablering og brug af [en gruppe på et socialt medie], (ii) formidling af negative historier om BIOS, (iii) mobilisering af ambassadører for Falck, (iv) brug af interne nyhedsbreve/nyhedsmails, (v) brugen af tillidsmænd m.fl. samt (vi) målrettet påvirkning af ambulanceredderne i Region Syddanmark.
20. En stor del af Falcks ekskluderende aktiviteter blev udført i "armslængde" – og i visse tilfælde i "dobbelt armslængde" - fra Falck gennem [kommunikationsbureauet X], [selvstændig kommunikationskonsulent] og [kommunikationsbureau Y]. Ved "armslængde" forstås, at de konkrete aktiviteter ikke kunne føres tilbage til Falck som den reelle initiativtager og afsender, og aktiviteterne fremstod på den måde som objektive og troværdige for redderne i Falck og offentligheden.
21. En af Falcks ekskluderende aktiviteter, etableringen og brugen af [en gruppe på et socialt medie], fremstod eksempelvis som uafhængig af Falcks ledelse, idet gruppen tilsyneladende var oprettet og drevet af [en ambulanceredder i Region Syd].
22. [Gruppen på det sociale medie] blev dog oprettet af Falck som led i implementeringen af Falcks overordnede, ekskluderende strategi, og var også reelt drevet af Falck i "dobbelt armslængde", dvs. via [kommunikationsbureau X] og med [en ambulanceredder i Region Syd] som administrator af gruppen.
23. [Gruppen på det sociale medies] formål var reelt at skabe usikkerhed og bekymring hos Ambulanceredderne i Syd om BIOS som arbejdsgiver og mobilisere redderne, deres familier, venner og øvrige borgere i protest over BIOS som fremtidig ambulanceleverandør. Målet var, at redderne ville afholde sig fra at søge over til BIOS.
24. På opdrag fra Falck fulgte [kommunikationsbureau X] med i aktiviteterne i gruppen og kom på daglig basis med forslag til nyheder, som [ambulanceredderen i Region Syd] kunne lægge op i gruppen.
25. Falck var desuden i besiddelse af log-in og adgangskode til [ambulanceredderen i Region Syds] profil på [det sociale medie]. Falck havde dermed direkte adgang til gruppen og kunne både at lægge opslag op, godkende eller afvise opslag samt fjerne opslag og kommentarer til opslag i gruppen.
26. En anden af Falcks ekskluderende aktiviteter bestod i, at Falck, samtidig med etableringen og brugen af [gruppen på det sociale medie], løbende formidlede negative historier til pressen. Det primære formål med denne aktivitet var også at skabe bekymring og usikkerhed om BIOS, ved at fremstille BIOS som en usikker ambulanceleverandør og arbejdsgiver, så BIOS blev afskærmet fra at rekruttere ambulancereddere fra Falck.
27. Falcks formidling af negative historier til pressen foregik også i "armslængde" fra Falck, ved at de negative historier blev pitchet af [kommunikationsbureau X]. I visse tilfælde blev de negative historier ikke alene formidlet, så hverken medier eller modtageren af historien kunne se, at afsenderen var Falck. På den måde fremstod historierne som objektive og troværdige, uden at de kunne føres tilbage til Falck som den reelle initiativtager og afsender.

28. De negative historier i pressen blev også videreformidlet af Falck i både [gruppen på det sociale medie] og i interne nyhedsbreve og nyhedsmails til Falcks ambulancereddere i Region Syddanmark.
29. Samtlige af Falcks ekskluderende aktiviteter var tidsmæssigt sammenhængende og supplerede og forstærkede hinanden i hensigten om at nå det samme mål om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester ved at afskærme BIOS fra at rekruttere ambulancereddere fra Falck.
30. Som en del af den overordnede, ekskluderende strategi foretog Falck en række understøttende aktiviteter, som er en del af den kontekst, som Falcks ulovlige aktiviteter skal ses i.
31. De understøttende aktiviteter bestod i, (i) at Falck efter at have tabt Udbuddet vedtog en kommunikationsstrategi, som blev fastlagt og udmøntet i en såkaldt "Masterplan" og implementeret af Falck, (ii) at Falck klagede til Klagenævnet for Udbud over Region Syddanmarks beslutning om at tildele ambulancekontrakterne til bl.a. BIOS, samt (iii) at Falck meddelte Ambulanceredderne i Syd, at der efter tabet af Udbuddet ikke ville ske afskedigelser, samt tilbød andre stillinger.
32. Disse understøttende aktiviteter er ikke genstand for misbrugsvurderingen i denne sag. Aktiviteterne er efter styrelsens vurdering imidlertid en del af den kontekst, som Falcks ulovlige adfærd skal ses i. De understøttende aktiviteter inddrages således med henblik på at vise hele billedet af Falcks adfærd i forhold til BIOS og beskrive den samlede kontekst, hvori Falcks ekskluderende strategi og ekskluderende aktiviteter udspillede sig.
33. Det skal understreges, at virksomheder selv sagt lovligt kan konkurrere om bl.a. at tiltrække og fastholde medarbejdere med henblik på at styrke deres egen forretning og placering i markedet. Ligeledes kan virksomheder lovligt indgå aftale med et PR-bureau og fastlægge en kommunikationsstrategi fx med henblik på at vinde kunder i markedet. Det gælder også for dominerende virksomheder.
34. Når en virksomheder er dominerende på et marked, er den imidlertid samtidig underlagt en særlig forpligtelse til ikke at skade en effektiv og ufordrejet konkurrence ved sin adfærd.
35. En adfærd, der ville være lovlig, hvis den blev udvist af en ikke-dominerende virksomhed, kan således være ulovlig efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF art. 102, hvis der er tale om en dominerende virksomhed.
36. Omfanget af en dominerende virksomheds særlige forpligtelse afhænger af de konkrete omstændigheder. Styrelsen har i vurderingen af, hvorvidt Falck har misbrugt sin dominerende stilling, lagt vægt på, at Falck havde en dominerende stilling på markedet og på markedets særlige karakteristika, herunder at ambulancereddere er et nødvendigt og meget væsentligt input for ambulancevirksomheder, og at ambulancereddere er en begrænset ressource.
37. Styrelsen vurderer, at Falcks ekskluderende aktiviteter samlet udgjorde en overtrædelse af konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF artikel 102, idet adfærden ikke udgjorde "competition on the merits" og samtidig var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.

38. Ved "competition on the merits" forstås, at en dominerende virksomhed som udgangspunkt lovligt kan konkurrere på fx pris, kvalitet, markedsføring, produktudbud, innovation eller lignende. Det er således ikke enhver eliminering af en konkurrent, som skader den frie konkurrence. Konkurrence på ydelser kan pr. definition føre til, at mindre effektive konkurrenter forsvinder fra markedet eller marginaliseres, fordi de fx ikke er i stand til at konkurrere effektivt på pris, og således er mindre interessante for forbrugerne. Hvis en dominerende virksomhed imidlertid anvender metoder, der adskiller sig fra normal konkurrence på ydelser, vil det være til skade for konkurrencen på markedet og dermed i sidste ende til skade for forbrugerne. Sådanne metoder vil som udgangspunkt ikke udgøre "competition on the merits". Hvorvidt en given adfærd udgør "competition on the merits" vil altid bero på en konkret vurdering. I denne vurdering kan fx inddrages markedets karakteristika og den dominerede virksomheds stilling.
39. Det er styrelsens vurdering, at Falcks fastlæggelse og efterfølgende implementering af en overordnet, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter kunne påvirke samhandlen mellem medlemsstater mærkbart, hvorfor denne sag behandles efter både konkurrenceloven og TEUF.
40. Det er endelig styrelsens vurdering, at Falck ikke har godtgjort, at der forelå en objektiv begrundelse for Falcks samlede misbrugsadfærd, eller at adfærden medførte tilstrækkelige effektivitetsfordele for forbrugerne, som kunne opveje adfærdens konkurrencebe-grænsende virkninger.
41. Det er på den baggrund Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at Falck har misbrugt sin dominerende stilling på det danske marked for ambulancetjenester ved at have fastlagt og efterfølgende implementeret en overordnet, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter, som ikke er udtryk for almindelig konkurrence på ydelser (dvs. "competition on the merits"), og som er 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 ambulancereddere i Region Syddanmark. Implementeringen af den overordnede, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter udgør en samlet og kontinuerlig overtrædelse af konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF artikel 102.

2. AFGØRELSE

42. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:
43. Det meddeles Falck Danmark A/S ("Falck"), at Falck gennem en samlet og kontinuerlig overtrædelse har 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:
- 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 er udtryk for almindelig konkurrence på ydelser (dvs. "competition on the merits"), og som er 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 ambulancereddere i Region Syddanmark.
44. I medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, jf. § 24, påbyder Konkurrencerådet Falck:
- straks at bringe den i punkt 43 nævnte overtrædelse til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket,
 - fremover at afstå fra adfærd, som har samme eller tilsvarende formål eller følge, som beskrevet i punkt 43,
 - at informere Region Syddanmark og Falcks medarbejdere om indholdet af Konkurrencerådets afgørelse, og
 - senest 3 uger fra Konkurrencerådets afgørelse at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at Falck har informeret om Konkurrencerådets afgørelse, jf. punkt 44, 3. punkttegn.

3. SAGSFREMSTILLING

3.1 INDLEDNING

45. Denne sag drejer sig om, hvorvidt Falck gennem sin adfærd efter tabet af Udbuddet i Region Syddanmark har misbrugt sin dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF artikel 102.
46. Sagen handler konkret om, hvorvidt Falck har fastlagt og efterfølgende implementeret en strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester gennem en række ekskluderende aktiviteter, som ikke er udtryk for almindelig konkurrence på ydelser (dvs. "competition on the merits") samt er egnede til at begrænse konkurrencen, og som kunne skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som leverandør og arbejdsplads og afskærme BIOS fra at rekruttere ambulancereddere i Region Syddanmark.
47. Baggrunden for sagen er, at Region Syddanmark den 31. marts 2014 udbød levering af ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder (dvs. akutlægebiler og akutbiler) og liggende sygetransport i Region Syddanmark ("Udbuddet"). Udbuddet var opdelt på 4 delaftaler (Fyn, Trekantsområdet, Sydvestjylland og Sønderjylland) med en varighed på 10 år og med drift pr. 1. september 2015. Tilbudsgiverne kunne afgive tilbud på en, flere eller alle delaftaler og herunder tilbyde forskellige kombinationsrabatter.
48. Region Syddanmark modtog tilbud fra følgende virksomheder:

Falck på alle fire delaftaler (Falck var hidtidig leverandør af de udbudte ydelser), BIOS Ambulance Services Danmark A/S ("BIOS") på alle fire delaftaler og Konsortiet "Responce A/S og Life Care One A/S" ("Responce") på delaftale 2 (Trekantsområdet).
49. Den 25. august 2014 offentliggjorde Region Syddanmark deres beslutning om at tildele kontrakterne på delaftale 1, 3 og 4 til BIOS og delaftale 2 til Responce.
50. De to selskaber, BIOS og Responce, havde efter tildelingen af kontrakterne et år til at forberede sig på opgaven, som de pr. 1. september 2015 skulle overtage fra Falck.
51. På tidspunktet for Udbuddets tilbudsfrist ejede Falck 25 pct. af aktierne i Responce A/S. Inden Responce pr. 1. september 2015 skulle overtage ambulancedriften i en del af Region Syddanmark (Trekantsområdet), erhvervede Falck den 8. april 2015 de resterende 75 pct. af aktierne i Responce A/S og var herefter eneaktionær i selskabet (herefter omtalt som "Falcks køb af Responce").³
52. Ca. tre måneder før BIOS skulle overtage ambulancetjenesten for tre delaftaler i Region Syddanmark, klagede BIOS den 27. maj 2015 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen over Falcks adfærd efter tabet af Udbuddet. BIOS har efterfølgende løbende suppleret klagen

³ I 2013 købte Falck det tyske selskab G.A.R.D., som på daværende tidspunkt ejede 80 pct. af A-aktierne og alle B-aktierne i Responce. I forbindelse med Falcks køb af G.A.R.D udlånte G.A.R.D.'s tidligere ejere [...] mio. EUR til Responces [titel], [navn], til at købe 75 pct. af aktierne i Bravo Holding og 2,426 mio. EUR til Bravo Holding til at købe alle A-aktier i Responce. [Navn] erhvervede herved 75 pct. af aktierne i Responce, mens Falck erhvervede 25 pct. af aktierne i Responce.

med eksempler på Falcks adfærd, som efter BIOS' opfattelse udgjorde en række hindringer i forbindelse med BIOS' overtagelse af ambulancetjenesten i Region Syddanmark.

53. På baggrund af BIOS' henvendelse og styrelsens foreløbige undersøgelser foretog styrelsen den 15. december 2015 en kontrolundersøgelse hos Falck og Responce A/S.
54. Styrelsen sendte den 8. april 2016 en meddelelse om betænkeligheder ("MOB") til Falck for at orientere om de mulige konkurrencemæssige problemer, som styrelsen foreløbigt havde identificeret i sagen. MOB'en blev samme dag sendt til Region Syddanmark med henblik på at få regionens bemærkninger til styrelsens MOB, jf. konkurrencelovens § 15e.
55. Den 27. juli 2016 blev BIOS taget under konkursbehandling, og med virkning fra 15. august 2016 hjemtog Region Syddanmark, gennem deres nystiftede ambulanceselskab, Ambulance Syd, driften af ambulancetjenesten i de tre delaftaler, som BIOS havde vundet.
56. Styrelsen sendte den 3. november 2017 en supplerende MOB til Falck, idet styrelsens første meddelelse om betænkeligheder ikke længere var tilstrækkeligt dækkende for styrelsens betænkeligheder i sagen.
57. Styrelsen sendte den 31. maj 2018 en klagepunktsmeddelelse i høring hos Falck. Styrelsen modtog i forlængelse heraf, et høringsvar fra Falck den 10. juli 2018.

3.2 DE INVOLVEREDE VIRKSOMHEDER

58. De involverede aktører i denne sag er først og fremmest Falck Danmark A/S, Responce A/S (Falcks datterselskab), BIOS Ambulance Services Danmark A/S og Region Syddanmark. Derudover er relevante aktører i sagen [kommunikationsbureau X], som er et kommunikationsbureau, Falck indgik en rådgivningsaftale med umiddelbart efter tabet af Udbuddet, samt [indehaver af kommunikationsbureau Y] og [selvstændig kommunikationskonsulent], der begge blev tilknyttet som en del af rådgivningsaftalen mellem Falck og [kommunikationsbureau X].
59. **Falck Danmark A/S** (Falck) er verdens største internationale ambulancevirksomhed.⁴ Falck blev stiftet i 1906 og har siden arbejdet for at forebygge ulykker, sygdom og nødsituationer, at redde og hjælpe forulykkede og nødstedte hurtigt samt at rehabilitere syge og tilskadekomne.⁵ Falcks hovedaktionærer er Lundbeckfonden og KIRKBI.⁶
60. Falck har fire forretningsområder: Redning, Assistance⁷, Healthcare⁸, og Træning⁹. Det er forretningsområdet Redning, som er relevant for sagen.

⁴ Falck er en dansk baseret organisation og har i dag aktiviteter i 46 lande, fordelt på seks verdensdele (Nordamerika, Latinamerika, Afrika, Europa, Asien og Australien).

⁵ Jf. https://www.falck.com/SiteCollectionDocuments/Profile%20brochures/Falck_DK_low.pdf.

⁶ Jf. <http://www.falck.dk/kontakt/omfalck/historie>.

⁷ Omfatter blandt andet forskellige former for autohjælp, skadeservice, alarmer og dyre-ambulancetjeneste.

⁸ Omfatter blandt andet forskellige former for sundhedsydelse, forebyggelsesarbejde og sygefraværshåndtering.

⁹ Omfatter sikkerhedstræning til blandt andet olie- og gasindustrien, den maritime sektor og industrielle virksomheder samt træning i håndtering af kritiske situationer.

61. Indenfor forretningsområdet Redning leverer Falck ambulanceservice, patientbefordring, brandbekæmpelse samt behandlinger på læge- og sundhedsklinikker.¹⁰
62. Af Falcks årsrapport for 2017 fremgår det, at Falck-koncernen ved udgangen af 2017 havde 37.357 ansatte på verdensplan, og at Falck-koncernen i 2017 havde en global nettoomsætning på ca. 15 mia. kr., hvoraf ca. 8 mia. kr. henhører under forretningsområdet Ambulance. Ifølge Falcks årsrapport havde Falck i 2017 endvidere en nettoomsætning på ca. 5,9 mia. kr. i Danmark.
63. **Responce A/S** (Responce) er et dansk ambulanceselskab, som blev etableret i 2007 med hovedkontor i Horsens. Falck købte den 8. april 2015 Responce, jf. punkt 51 ovenfor. Responce står i dag for ambulancetjenesten i et ud af seks delområder i Region Midtjylland og for et af de fire delområder i Region Syddanmark (Trekantsområdet).
64. **BIOS Ambulance Services Danmark A/S** (BIOS) blev stiftet den 20. marts 2014 for at kunne give tilbud på Udbuddet.
65. BIOS var et dansk datterselskab med et hollandsk moderselskab og med en hollandsk/dansk ledelse. BIOS var ved tilbuddets afgivelse (underskrevet den 5. juni 2014) 100 pct. ejet af BIOS Ambulancezorg B.V., (d.d. Ceterhinus Maximus B.V.), som var ejet og ledet af administrerende direktør [...].¹¹ Det hollandske moderselskab har drevet ambulancetjeneste i Holland siden begyndelsen af 1900-tallet. I dag står selskabet blandt andet for ambulancekørslen for ca. 1,2 mio. borgere i 22 kommuner i og omkring Rotterdam.¹²
66. Af BIOS' årsrapport for 2015 fremgår det, at BIOS' formål var "*at levere en kompetent og effektiv ambulancetjeneste til den danske sundhedssektor*". I 2015 gennemgik BIOS en 8 måneders etableringsperiode og en 4 måneders driftsperiode. Det fremgår af ledelsesberetningen i årsrapporten, at BIOS oplevede væsentlige hindringer for selskabets etablering. Ledelsen peger især på en meget usædvanlig arbejdsmarkedssituation, som betød en ekstraordinær omkostningstung rekrutteringsopgave, blandt andet fordi størsteparten af BIOS' knap 500 ansatte ambulanceredde ikke havde bopæl i Region Syddanmark. Desuden peger ledelsen på en meget usædvanlig og meget kritisk pressedækning af selskabet, som vanskeliggjorde rekruttering af medarbejdere og førte til krav om ekstraordinære sikkerhedsstillelser. Det fremgår endvidere af årsrapporten, at BIOS i 2015 havde et underskud på knap 33 mio. kr. ud af en omsætning på knap 133 mio. kr.¹³
67. Den 27. juli 2016 blev BIOS taget under konkursbehandling. Efterfølgende erhvervede Region Syddanmark hovedparten af aktiverne i BIOS gennem virksomheden Ambulance Syd, jf. nedenfor.
68. **Region Syddanmarks** hovedopgaver er sundhedsvæsenet og regional udvikling. Blandt regionens opgaver er sygehusvæsenet, den behandlende psykiatri og sygesikringen. Regionen har i medfør af sundhedsloven pligt til at stille ambulanceberedskaber til rådighed i regionen på linje med regionens øvrige forpligtelser på sundhedsområdet. Region Syddanmarks samlede udgifter hertil var i 2015 på 20,9 mia. kr., hvoraf ca. 0,5 mia. kr. vedrørte udgifter til ambulanceberedskaber.

¹⁰ Jf. https://www.falck.dk/globalassets/om_falck/arsrapporter/falck_annual_report_2015.pdf.

¹¹ Jf. bilag [...].

¹² Jf. <https://www.regionsyddanmark.dk/wm450877>.

¹³ Jf. bilag [...], side 12.

69. Region Syddanmark var ordregiver ved Udbuddet og hjemtog, som følge af at BIOS blev taget under konkursbehandling, den 15. august 2016 ambulancetjenesten i de tre områder i regionen, som BIOS siden den 1. september 2015 havde drevet. Regionen oprettede til dette formål ambulancevirksomheden **Ambulance Syd**.
70. **[Kommunikationsbureau X]** er et kommunikationsbureau¹⁴, som leverer løsninger inden for branding, marketing, social media, PR og public affairs samt udvikling af digitale services og platforme. Af [kommunikationsbureau Xs] årsrapport for 2016 fremgår det, at [kommunikationsbureau X] i 2016 havde [...] rådgivere ansat. [Kommunikationsbureau X] leverer for eksempel direkte lobbyarbejde, alliancedannelse, politisk presse- og mediearbejde samt ydelser indenfor social media.¹⁵ [Kommunikationsbureau X] er i øvrigt medlem af DI Rådgiverne ("DI") og omfattet af DI's etiske regler "Principper for god lobbyisme".
71. **[Kommunikationsbureau Y]** og **[selvstændig kommunikationskonsulent]** er henholdsvis et kommunikationsbureau og en selvstændig kommunikationskonsulent, som blev tilknyttet de kommunikationsopgaver, [kommunikationsbureau X] udførte for Falck.

¹⁴ Jf. bilag [...].

¹⁵ Jf. [...].

Personer i sagen

72. Oversigt over personer, som er nævnt i denne afgørelse eller bilagene hertil, fremgår af Tabel 3.1 nedenfor.

Tabel 3.1 Oversigt over personer i sagen

Falcks ledelse	[Kommunikationsbureau X]
[Navn], [titel]	[Navn], [titel]
[Navn], [titel]	[Navn], [titel]
[Navn], [titel]	[Navn], [titel]
[Navn], [titel]	
[Navn], [titel]	Andre kommunikationskonsulenter
[Navn], [titel]	[Indehaver af kommunikationsbureau Y], [kommunikationsbureau Y]
[Navn], [titel]	[Selvstændig kommunikationskonsulent], selvstændig kommunikationskonsulent
[Navn], [titel]	
[Navn], [titel]	
[Navn], [titel]	BIOS Danmark
[Navn], [titel]	[Navn], Adm. Direktør
[Navn], [titel]	[Navn], COO BIOS NL
	[Navn], Teamleder
Falck Region Syddanmark	[Navn], Teamleder
[Navn], [titel]	[Navn], Bestyrelsesformand ¹⁶
[Navn], [titel]	
[Navn], [titel]	Politikere
[Navn], [titel]	[Navn], [partibogstav], Folketinget
[Navn], [titel]	[Navn], [partibogstav], Regionsrådet [...]
[Navn], [titel]	[Navn], [partibogstav], Regionsrådet, [...]
[Navn], [titel]	
[Navn], [titel] [Falck station]	
[Navn], [titel]	
[Navn], Ambulanceredder og stifter af [gruppen på et socialt medie]	

Note: Tabellen angiver personernes stillingsbetegnelse på tidspunktet for Falcks adfærd i sagen, dvs. fra 25. august 2014 til oktober 2015.

Kilde: Tabellen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

3.3 MARKEDSBESKRIVELSE

73. De fem regioner i Danmark er forpligtede til at sende deres regionale ambulancetjeneste i udbud, hvis regionerne ikke selv ønsker at drive ambulancetjenesten. Den første udbudsrunde blev gennemført i 2008-2009, og den seneste udbudsrunde blev gennemført i 2013-

¹⁶ [Navn] er d.d. [titel] i holdingselskabet Mytilus Edulis, der ejer Cetorhinus Maximus B.V. Cetorhinus Maximus B.V. er moderselskab for BIOS Ambulance Services Danmark A/S og BIOS Ambulancezorg B.V.

2016. Regionernes udbud af deres regionale ambulancetjeneste afholdes ikke nødvendigvis i samme år, og kontrakterne om driften af de regionale ambulancetjenester kan have forskelligt starttidspunkt og varighed.

74. Relevant for denne sag er udbuddet af ambulancetjenesten i Region Syddanmark af 31. marts 2014 (Udbuddet).

3.3.1 Ambulancevirksomheders omkostninger

75. Ifølge Falck er [langt størstedelen] af omkostningerne ved at drive ambulancevirksomhed knyttet til medarbejdere, dvs. elever og ambulancereddere, jf. Figur 3.1 nedenfor. De resterende omkostninger bruges på køretøjer, brændstof, udstyr, stationer, ledelse, it, forsikringer og overhead mv.

Figur 3.1 Fordelingen af Falcks omkostninger til ambulanceområdet, pct.

[...]

Kilde: Oplysninger fra Falck, jf. bilag Fejl! Henvisningskilde ikke fundet. (oplysningerne fremgår af Falcks bilag 72).

3.3.2 Aktive ambulancevirksomheder efter første udbudsrunde i 2008-2009

76. Ved den første udbudsrunde i regionerne i 2008-2009 blev to svenske ambulancevirksomheder – Samariten og Ulfab – prækvalificeret til at byde i Danmark. Ulfab blev forud for tilbudsafgivelsen opkøbt af Falck og afgav derfor ikke tilbud. Samariten bød på en række opgaver i region Hovedstaden, Sjælland og Midtjylland og vandt delområder i alle tre regioner. Samariten kom dog aldrig til at udføre kontrakterne, da 3F - ifølge Samariten - afviste at give dem samme rettidigheder som Falck. Ifølge Samariten krævede 3F en overenskomst, som gav Samariten væsentligt dårligere vilkår end Falck, og som hverken økonomisk eller mandskabsmæssigt gjorde det muligt for Samariten at drive ambulancetjeneste i henhold til de tilbud, Samariten havde afgivet.¹⁷
77. Efter første udbudsrunde havde Falck 37 af i alt 43 kontrakter om ambulancekørsel og liggende sygetransport i Danmark, mens de øvrige fem aktører havde 1-2 kontrakter hver, jf. Tabel 3.2 nedenfor.

¹⁷ Jf. bilag [...].

Tabel 3.2 Kontrakter og leverandører efter første udbudsrunde

Region	Kontrakter	Ambulancevirksomhed
Nordjylland	Ambulance: 1 kontrakt.	Falck 1
	Liggende sygetransport: 4 kontrakter	Falck 4
Midtjylland	Ambulance: 8 kontrakter.	Falck 6, Responce 1, Samsø Redningskorps 1
	Liggende sygetransport: 5 kontrakter	Falck 5
Syddanmark	Ambulance: 1 kontrakter	Falck
	Liggende sygetransport: 4 kontrakter	Falck 4
Sjælland	Ambulance og liggende sygetransport: 6 kontrakter	Falck 4, Roskilde Brandvæsen 2
Hovedstaden	Ambulance: 10 kontrakter	Falck 8, Kbh. Brandvæsen 1, Frb. Brandvæsen 1
	Liggende sygetransport: 4 kontrakter	Falck 4

Note: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke oplysninger om, i hvilket omfang ambulancekontrakterne ved første udbudsrunde også omfattede præhospitale støtteenheder.

Kilde: Tabellen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

78. Københavns- og Frederiksbergs Brandvæsen indgår nu i Hovedstadens Beredskab, mens Responce den 8. april 2015 blev købt af Falck, jf. punkt 51.

3.3.3 Aktive ambulancevirksomheder efter anden udbudsrunde i 2013-2016

79. Ved anden udbudsrunde i 2013-2016 var der tre nye aktører, som viste interesse for at byde på regionernes udbud af ambulancetjeneste; en dansk aktør (SOS International) og to udenlandske aktører (hollandske BIOS og det finske selskab 9Lives). 9Lives blev i juli 2015 købt af Falck.¹⁸
80. Forud for anden udbudsrunde købte Falck i 2013 desuden det tyske selskab G.A.R.D., hvorefter Falck erhvervede 25 pct. af aktierne i Responce. Den 8. april 2015 erhvervede Falck de resterende 75 pct. af aktierne i Responce, jf. punkt 51 ovenfor.
81. Ud over Falck og Falcks datterselskab, Responce, er der i øjeblikket tre aktive ambulancevirksomheder i Danmark, som alle er lokalt forankret og offentligt ejet: (i) Region Syddanmarks nystiftede ambulanceselskab, Ambulance Syd, (ii) Hovedstadens Beredskab og (iii) Samsø Redningskorps. Ambulance Syd er ejet af Region Syddanmark, mens Hovedstadens Beredskab er kommunalt ejet. Disse to ambulancevirksomheder må grundet deres ejerforhold ikke udføre aktiviteter uden for eget lokalområde. Samsø Redningskorps er privatejet, og kan dermed i princippet godt byde på ambulancekontrakter i hele Danmark. Samsø Redningskorps har alene vundet en enkelt kontrakt med Region Midtjylland ved både første og anden udbudsrunde og har således ikke ambulancekontrakter uden for eget lokalområde.
82. Regionerne udbyder deres ambulancetjeneste forskelligt. Således har tre regioner (Nordjylland, Midtjylland og Hovedstaden) udskilt opgaverne om liggende sygetransport i separate udbud, mens to regioner (Syddanmark og Sjælland) har udbudt disse opgaver sammen med ambulancekørslen, jf. Tabel 3.3 nedenfor. Desuden har Region Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark udbudt opgaverne om præhospitale støtteenheder sammen

¹⁸ Jf. Falck Holding A/S' årsrapport for 2015.

med opgaverne om ambulancekørsel, mens Region Sjælland og Hovedstaden har valgt selv at stå for de præhospitale støtteenheder. Region Syddanmark er den eneste region, som har udbudt ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport samlet.

Tabel 3.3 Nuværende kontrakter og leverandører

Region	Kontrakter	Ambulancevirksomhed
Nordjylland	Ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder: 1 kontrakt	Falck 1
	Liggende sygetransport: 3 kontrakter	Falck 3
Midtjylland	Ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder: 6 kontrakter	Falck/Responce 5, Samsø Redningskorps 1
	Liggende Sygetransport: 2 kontrakter	Falck 2
Syddanmark	Ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport: 4 kontrakter	Ambulance Syd 3, Falck/Responce 1
Sjælland	Ambulancekørsel og liggende Sygetransport: 3 kontrakter	Falck 3
Hovedstaden	Ambulance: 6 kontrakter	Falck 4, Hovedstadens Beredskab 2
	Liggende sygetransport: 4 kontrakter	Falck 4

Kilde: Tabellen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

83. Efter den seneste udbudsrunde er ambulancetjenesten og den liggende sygetransport i Danmark fordelt på 29 kontrakter, hvoraf Falck (inkl. Responce) har 23 kontrakter, Ambulance Syd 3 kontrakter, Hovedstadens Beredskab 2 kontrakter og Samsø Redningskorps 1 kontrakt.
84. Fordelt på kontrakttyper har Falck:
- 4 ud af 7 kontakter om både ambulancekørsel og liggende sygetransport
 - 10 ud af 13 kontrakter om ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder
 - 9 ud af 9 kontrakter om liggende sygetransport
85. I 2016 havde de fem regioner tilsammen udgifter på [2-2,5] mia. kr. til ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport.¹⁹
86. Efter første udbudsrunde udgjorde Falcks andel af den samlede omsætning over [80-90] pct. Efter den seneste udbudsrunde er Falcks andel faldet, jf. Tabel 3.4 nedenfor. Faldet i Falcks andel af omsætningen er dog til en vis udstrækning blevet modsvaret af Falcks køb af Responce. Falck havde således i 2016 en andel på [70-80] pct. af omsætningen.

¹⁹ Der er forskel på ambulancevirksomhedernes samlede omsætning og regionernes udgifter til ambulance, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport. Det skyldes bl.a., at regionerne får refunderet lønsumsafgifter.

Tabel 3.4 Ambulancevirksomhedernes andele af omsætningen på ambulancetjenester, pct.

Leverandør	2013		2014		2015		2016	
	1H	2H	1H	2H	1H	2H	1H	2H
Falck	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[70-80]	[60-70]	[60-70]
BIOS/Ambulance Syd	-	-	-	-	-	[10-20]	[10-20]	[10-20]
Responce	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[5-15]	[5-15]	[5-15]
Hovedstadens Beredskab	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Region Hovedstadens præhospitale enheder	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Samsø Redningskorps	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1
Region Sjællands præhospitale enheder	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1
Roskilde Brandvæsen	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	<1	<1
Falck i alt (jf. note til tabel)	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[70-80]	[70-80]	[70-80]
Øvrige leverandører i alt	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[20-30]
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Note: Falck opkøbte i april 2015 Responce, og Responces omsætning er derfor medregnet i Falcks samlede omsætning fra og med 2. halvår 2015.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse er udarbejdet på baggrund af oplysninger fra Falck ift. Falcks egen omsætning og fra regionerne ift. de øvrige aktørers omsætning. Styrelsen har også indhentet oplysninger om Falcks omsætning fra regionerne. Det bemærkes, at regionernes opgørelse af Falcks omsætning i mindre omfang er forskellig fra Falcks opgørelse af deres egen omsætning. Hvis markedsandelene beregnes ud fra regionernes opgørelse, medfører denne forskel dog kun en afvigelse på maksimalt 1 procentpoint i opgørelsen af Falcks markedsandele i perioden 2013-2016.

87. Udover betaling for den ambulancetjeneste, som regionerne har indgået kontrakt med en ambulancevirksomhed om, foretager regionerne også i mindre omfang tilkøb til det, der følger af kontrakterne. Tilkøbene udgør typisk 2-4 pct. af den årlige omsætning i regionerne.²⁰ Region Syddanmark har for eksempel benyttet en option om at tilkøbe ambulanceberedskaber hos Responce i forbindelse med BIOS' problemer med at levere de ambulanceberedskaber, som BIOS ifølge kontrakten med regionen var forpligtet til.

3.3.4 Ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport

88. De fem regioner i Danmark har hver en AMK-vagtcentral (Akut Medicinsk Koordinering), som har ansvaret for de patienter (borgere), der ringer 1-1-2. AMK-vagtcentralerne har ansvaret for at visitere, prioritere og disponere anvendelsen af ambulancer, så syge eller tilskadekomne får den rette hjælp, i rette tid, og så ressourcerne i øvrigt anvendes optimalt. Ambulancekørsel sker således efter AMK-vagtcentralens anvisninger.
89. AMK-vagtcentralerne er også ansvarlige for at koordinere de patientkørsler, som praktiserende læger, vagtlæger og hospitaler bestiller, herunder fx akutte eller planlagte kørsler, hvor patienten har brug for liggende sygetransport til og fra et hospital eller kørsler, hvor patienten skal flyttes fra et hospital til et andet.
90. Udbuddet i Region Syddanmark omhandler opgaver om løbende udførelse af 1) ambulancekørsel, 2) kørsel med præhospitale støtteenheder og 3) liggende sygetransport.
91. Ambulancekørslen i Region Syddanmark er udbudt som en beredskabsmodel.

²⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse på baggrund af oplysninger fra de fem regioner.

92. I en **beredskabsmodel** fastsætter regionen, hvor mange ambulanceberedskaber, dvs. bemandede ambulancer, der skal være i regionen, og hvor de skal være placeret. Efter den seneste udbudsrunde anvendes beredskabsmodeller i tre ud af fem regioner (Midtjylland, Hovedstaden og Syddanmark). I de to øvrige regioner (Sjælland og Nordjylland) anvendes en **responstidsmodel**, hvor regionen fastsætter krav til gennemsnitlige responstider, dvs. den tid, som en ambulancevirksomhed har fra vagtcentralen modtager et opkald, til ambulancen ankommer til skadestedet.
93. I en responstidsmodel er det således op til ambulancevirksomheden at sørge for det tilstrækkelige antal ambulanceberedskaber, herunder deres placering, til at kunne overholde regionens krav til gennemsnitlige responstider.
94. I en beredskabsmodel har ambulancevirksomheden ikke ansvaret for at overholde bestemte responstider. Ambulancevirksomheden har derimod ansvaret for at levere det antal beredskaber, som ordregiveren bestemmer. Beredskabet, som ambulancevirksomheden skal levere, består af stationer (baser), køretøjer/materiel og mandskab.
95. Et **ambulanceberedskab** består af en bemanded ambulance, som er klar til at udføre en ambulanceopgave inden for en meget kort mobiliseringstid (afhængigt af beredskabstype, kørselstype og tidspunkt på døgnet). En ambulance skulle i periode for Falcks misbrugsadfærd bemannes med mindst to ambulanceredder, hvoraf den ene som minimum skulle være uddannet som ambulanceassistent (niveau 1) og den anden som ambulancebehandler (niveau 2), jf. afsnit 3.3.4 om ambulanceredderes uddannelsesniveau.
96. I tilknytning til den løbende udførelse af **ambulancekørsel** omfatter Udbuddet også levering af to specialambulancer, en babyambulance og en XL-ambulance (uden selvstændig bemanning), som efter behov kan bemannes med ambulanceredder fra de almindelige ambulanceberedskaber.
97. Opgaverne om kørsel med **præhospitale støtteenheder** omfatter akutlægebiler og akutbiler. Disse biler er et supplement til ambulancer og er udstyret med avancerede hjælpemidler til forskellige former for ulykker og medicinske tilfælde. Akutlægebiler og akutbiler adskiller sig fra både ambulancer og liggende sygetransport ved ikke at medtage patienter, men udelukkende at yde en indsats, før ambulancen kommer, eller efter at ambulancen er kørt fra skadestedet. Krav til bemanning af præhospitale støtteenheder fastsættes af den enkelte region i udbuddet. I Region Syddanmark skulle en akutlægebil i perioden for Falcks misbrugsadfærd være bemannet med en ambulanceredder, der er uddannet som ambulancebehandler (niveau 2). Ambulanceredderen stod for kørslen og bistod en læge i patientbehandlingen. I Region Syddanmark skulle en akutbil være bemannet med en ambulanceredder med uddannelse som paramediciner (niveau 3). Ambulanceredderen stod for både kørsel og patientbehandling.
98. Opgaverne om **liggende sygetransport** omhandler transport af patienter mellem bopæl og sygehus. Opgaverne omfatter patienter, som skal bæres til og fra køretøjet, og som under kørslen skal ligge ned, men som ikke har brug for behandling eller observation undervejs. Der er ikke ud over fx regionernes krav om kursus i førstehjælp og hjertestarter mv. andre myndighedskrav til uddannelse for de førere og medhjælpere, som bemander de liggende sygetransporter.

99. Der er ikke noget til hinder for at udføre (dele af) opgaverne om liggende sygetransport med ambulancer, som er bemandede med ambulancereddere, og i tre regioner (Nordjylland, Midtjylland og Hovedstaden) indeholder kontrakten med regionerne bestemmelser om, at en mindre del af den liggende sygetransport udføres på denne måde.²¹
100. Ambulancekørsel og kørsel med præhospitale støtteenheder betegnes i denne sag samlet som ambulancetjenester, da begge ydelser forudsætter ambulanceredderkompetencer og er forbundet med akutkørsel. Liggende sygetransport er en væsentlig anderledes tjenesteydelse, hvor der ikke kræves ambulanceredderkompetencer, og hvor kørslen i højere grad kan planlægges.

3.3.5 Uddannelse af ambulancereddere

101. Ved ambulanceredder forstås i denne sag ambulanceassistenter, ambulancebehandlere og paramedicinere. Uddannelsesforløbet²² så i perioden, hvor Falck overtrådte konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102 således ud:

- | | | |
|----------------------------------|---|-----------------|
| 1) Elev | } | ambulanceredder |
| 2) Ambulanceassistent (niveau 1) | | |
| 3) Ambulancebehandler (niveau 2) | | |
| 4) Paramediciner (niveau 3) | | |

102. **Elever**, som uddannedes til **ambulanceassistenter**²³ (niveau 1), skulle først igennem et grundforløb på 20 uger og herefter et hovedforløb, der vekslede mellem praktikperiode og skoleforløb. For at starte på hovedforløbet skulle eleven have en praktikplads hos en ambulancevirksomhed, som var aktiv på det danske marked. Adgangen til at komme ind på uddannelsen til ambulanceredder gik således gennem de aktive ambulancevirksomheder.
103. Elever hos Falck skulle igennem 9 skoleperioder, der tilsammen havde en varighed på 42 uger, og 10 praktikperioder med en varighed på 82 uger.²⁴ Falck har oplyst, at det tog 3 år og 5 måneder at uddanne sig til ambulanceassistent.²⁵ Ifølge § 2 i bekendtgørelsen om erhvervsuddannelsen til redder, der var gældende i tidsrummet, hvor Falck overtrådte konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102, fremgik det også, at uddannelsen til ambulanceassistent varede 3 år og 5 måneder, inklusiv grundforløbet.
104. For at kunne blive **ambulancebehandler** (niveau 2) skulle man først være uddannet som ambulanceassistent og have 1½ års erfaring i det akutte ambulanceberedskab. Uddannel-

²¹ Jf. bilag [...].

²² Uddannelse af ambulancereddere var i perioden for Falcks misbrugsadfærd fastlagt af Undervisningsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet i Bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser (LBK nr. 271 af 24. marts 2017), Bekendtgørelse om erhvervsuddannelsen til redder (BEK nr. 256 af 14. marts 2016), og Bekendtgørelse om ambulancer og uddannelse af ambulancepersonale m.v. (BEK nr. 431 af 18. maj 2016).

²³ Jf. § 4 i Bekendtgørelse om ambulancer og uddannelse af ambulancepersonale m.v. (BEK nr. 431 af 18. maj 2016).

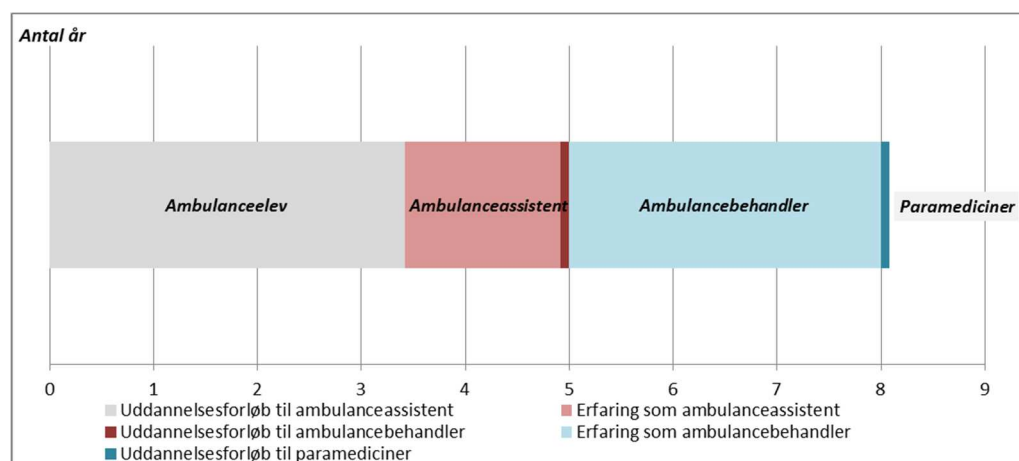
²⁴ Hvis eleven har en sygeplejeuddannelse, ville der i ambulanceassistentuddannelsen ifølge Falck typisk kunne gives merit for 14 ud af de 82 ugers praktik, som omhandler sygehuspraktik.

²⁵ Jf. bilag [...].

sen til ambulancebehandler bestod af teoretisk og praktisk uddannelse og havde en varighed på mindst 5 uger.²⁶ Dermed kunne du være uddannet som ambulancebehandler på 5 år.

105. For at kunne blive **paramediciner** (niveau 3) skulle man have arbejdet i minimum 3 år som ambulancebehandler og uddannelsen havde en varighed af mindst 5 uger, og omfattede teoretisk og praktisk uddannelse.²⁷ Ifølge Falck skulle der gennemføres en 13 ugers uddannelse, fordelt på 5 ugers teoretisk og praktisk uddannelse samt 8 ugers fjernundervisning, via elektronisk platform.²⁸
106. Den samlede uddannelse fra elev til paramediciner tog således ca. 8 år at gennemføre, jf. Figur 3.2 nedenfor. I denne sag betegnes ambulanceassistenter, ambulancebehandlere og paramedicinere samlet som ambulancereddere.

Figur 3.2 Tidslinje for uddannelse til hhv. ambulanceassistent, ambulancebehandler og paramediciner



Kilde: Figuren er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

107. Ambulanceredderuddannelsen gav ikke adgang eller merit til andre efter- eller videreuddannelser, og andre uddannelser kunne heller ikke i større omfang give merit til uddannelsen som ambulanceredder.²⁹
108. De opgaver, som ambulancereddere udfører som led i ambulancetjenesten, betegnes i denne sag samlet som ambulanceopgaver.

Mulighed for at rekruttere ambulancereddere

²⁶ Jf. § 5 i Bekendtgørelse om ambulancer og uddannelse af ambulancepersonale m.v. (BEK nr. 431 af 18. maj 2016).

²⁷ Jf. § 6 i Bekendtgørelse om ambulancer og uddannelse af ambulancepersonale m.v. (BEK nr. 431 af 18. maj 2016).

²⁸ Jf. bilag [...].

²⁹ Som nævnt i fodnote 24 gav sygeplejeuddannelsen dog merit for 14 ugers sygehuspraktik.

109. På kort sigt (omkring 3-5 måneder) kan en ambulancevirksomhed rekruttere uddannede, danske ambulancereddere, som er beskæftiget hos andre ambulancevirksomheder.

110. På lidt længere sigt (op mod ca. 1 år) er det under visse forudsætninger muligt for en ambulancevirksomhed at rekruttere ambulancereddere fra udlandet, som kan indgå i virksomhedens ambulancetjeneste. Region Syddanmark har oplyst følgende om denne mulighed:

"Der er sandsynligvis fortsat et vist potentiale i at rekruttere fra andre lande, bl.a. Tyskland og Polen. Men som nævnt ovenfor er det både dyrt, besværligt, tidskrævende, og resultatet varierer i ganske betydeligt omfang.

Sprogundervisning er den klart største uddannelsesopgave for de fleste udenlandske reddere. Desuden skal nogle typer reddere (eksempelvis paramedicinere) igennem suppleringsuddannelse for at være på niveau med danske reddere. Endelig kan der være behov for undervisning i "kultur-forståelse" for nogle udenlandske reddere.

Efter den enkelte udenlandske redder bliver godkendt af Styrelsen for Patientsikkerhed, en proces der typisk tager 3-4 måneder, vil der være behov for et forløb der tilsikrer, at den enkelte redder opnår sproglige kompetencer, der tilsikrer kommunikation med patienter, pårørende, samarbejdsparter og kollegaer. Derudover er der behov for introduktion til det danske sundhedsvæsen og præhospitale set-up, samt relevant ekstra uddannelse. Et typisk forløb vil derfor bestå af følgende:

- *4 uger på sprogskole, der udover at indeholde træning i det danske sprog også indeholder træning af fagsprog*
- *2 dages introduktion specifikt til ambulancetjenesten*
- *3 ugers praktikforløb hvor den enkelte er overskydende mand på ambulancen*
- *1 supplerende uges sprogtræning.*

Efterfølgende vil den enkelte udenlandske redder kunne fungere som ambulanceassistent, 2. mand, og derfor ikke have et selvstændigt ansvar på ambulancen."³⁰

111. Ifølge Region Syddanmark tager det 5-6 måneder at indhente myndighedsgodkendelse og gennemføre et forløb med introduktion til det danske set-up.

112. Falck har overfor styrelsen oplyst, at Falck i 2007-2008 rekrutterede ambulancereddere fra Tyskland og Polen, og at det efter Falcks erfaring tager 9-10 måneder at uddanne en tysk redder til det danske set-up, herunder at indhente myndighedsgodkendelse og gennemføre sprogtræning.³¹ Falck har samtidig oplyst, at der i denne proces er et indslusningsforløb:

"Indslusningsforløbet er betinget af, at redderen behersker dansk, såvel mundtligt som skriftligt, på et niveau så denne er i stand til at kommunikere og samtale med patienter, pårørende

³⁰ Jf. bilag [...].

³¹ Jf. bilag 4, side 9.

m.m., samt kunne modtage og overlevere patientinformationer sikkert og korrekt i samarbejde med sygehusvæsenet. Det er ligeledes en forudsætning, at redderen behersker skriftligt dansk på et niveau, således [at] denne er i stand til at kunne kommunikere på et passende niveau med først og fremmest patienter og sygehuse samt udfylde ambulancejournal, hjer-testops registerseddel m.m. Til sikring af fornødent dansk niveau bør de udenlandske reddere gennemføre et forløb med undervisning i dansk.”³²

113. Falck har endvidere oplyst, at en af udfordringerne ved at rekruttere ambulancereddere fra Tyskland og Polen er *”at det tager op til et år, før de rekrutterede udenlandske reddere kan anvendes.”*³³
114. Endelig har Falck oplyst, at der også er omkostninger til *”sprogtræning og indslusning, herunder hvor den udenlandske redder kører som tredjemand i ambulancen, således de i den præhospitale tjeneste opstillede krav om det daglige arbejde i en ambulance opfyldes.”*³⁴
115. Ifølge Region Syddanmark vil en ambulancevirksomhed, ud over omkostninger til aflønning under processen om myndighedsgodkendelse, kompetenceafklaring og efteruddannelse, have udgifter til sprogscole, indkvartering under uddannelse, administrative ressourcer til hjælp til godkendelse samt lokal supervision og mentorordning.³⁵

3.4 FALCKS ADFÆRD

116. Materialet i sagen omhandler Falcks adfærd i forlængelse af, at BIOS og Responce den 25. august 2014 blev offentliggjort som vindere af Udbuddet, og frem til oktober 2015 umiddelbart efter BIOS' kontraktstart i Region Syddanmark.
117. Nedenstående Figur 3.3 viser de væsentligste datoer og hændelser i sagen:³⁶

³² Jf. bilag [...], side 9.

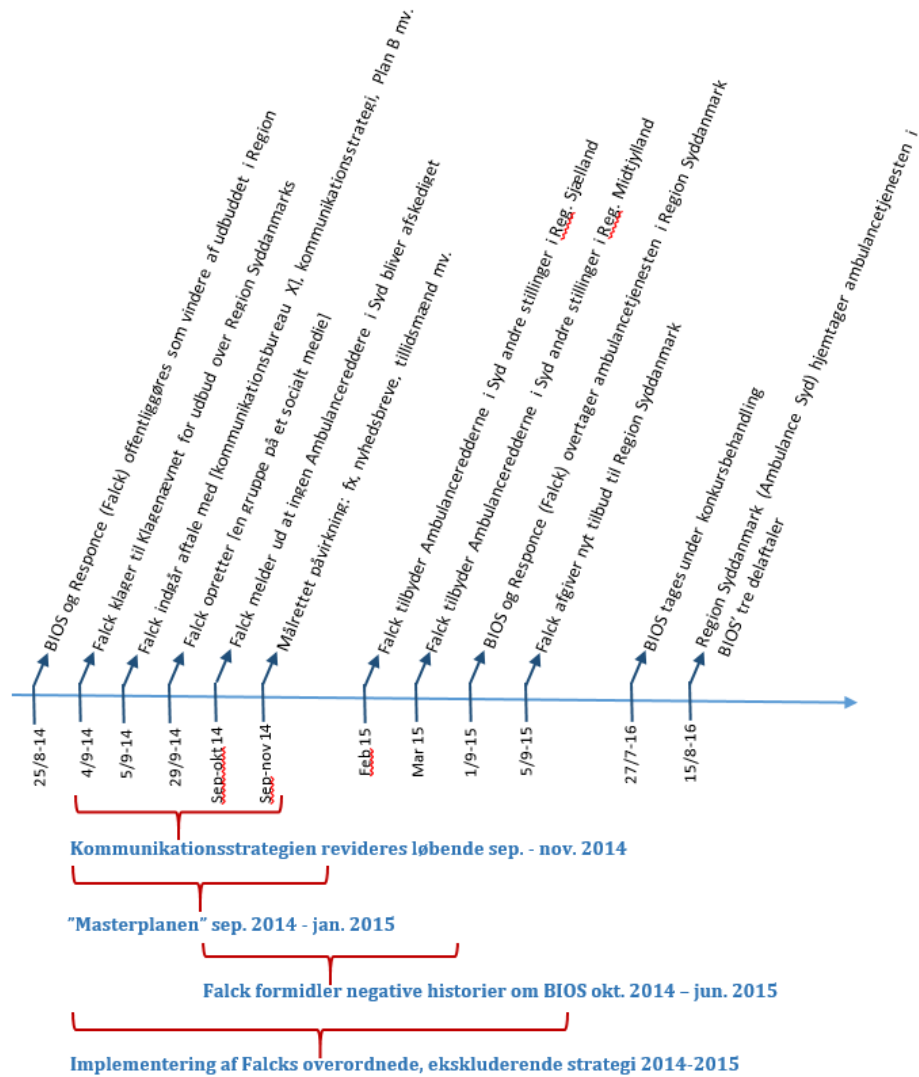
³³ Jf. bilag [...].

³⁴ Jf. bilag [...], side 9.

³⁵ Jf. bilag [...].

³⁶ Styrelsen bemærker, at der ikke er tale om, at de hændelser, der indgår i tidslinjen, alle er omfattet af misbrugsvurderingen i sagen.

Figur 3.3 Tidslinje for væsentligste hændelser i sagen



Kilde: Figuren er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

118. Som det vil fremgå af det følgende, er det styrelsens vurdering, at Falck i perioden fra den 25. august 2014, hvor det blev offentliggjort, at BIOS og Responce var vindere af udbuddet i Region Syddanmark, og frem til oktober 2015, hvor BIOS og Responce overtog ambulancedriften i regionen, fastlagde og efterfølgende implementerede en overordnet strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester.
119. Styrelsen vurderer, at det kan sammenstykes af flere forskellige forhold og dokumenter i sagen, at Falck fastsatte en overordnet, ekskluderende strategi. Der redegøres i afsnit

3.4.1 for disse understøttende aktiviteter, herunder Falcks klage til Klagenævnet for Udbud (afsnit 3.4.1.1), Falcks kommunikationsstrategi (afsnit 3.4.1.2), og Falcks udmelding til Ambulanceredderne i Syd om, at ingen afskediges, samt tilbud om andre stillinger (afsnit 3.4.1.3). De understøttende aktiviteter er ikke genstand for misbrugsvurderingen i denne sag. Aktiviteterne er efter styrelsens vurdering imidlertid en del af den kontekst, som de ekskluderende aktiviteter skal ses i. De understøttende aktiviteter inddrages således med henblik på at vise hele billedet af Falcks adfærd i forhold til BIOS og give en forståelse af den samlede kontekst, hvori Falcks ekskluderende strategi og ekskluderende aktiviteter udspillede sig.

120. Den adfærd, som er genstand for undersøgelse i nærværende sag, er Falcks påståede misbrug af dominerende stilling, som bestod i at fastsætte og efterfølgende implementere en overordnet, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter, der hver især og samlet ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen. Sigtet med aktiviteterne var at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester.
121. Ved "competition on the merits" forstås, at en dominerende virksomhed som udgangspunkt lovligt kan konkurrere på fx pris, kvalitet, markedsføring, produktudbud, innovation eller lignende. Det er således ikke enhver eliminering af en konkurrent, som skader den frie konkurrence. Konkurrence på ydelser kan pr. definition føre til, at mindre effektive konkurrenter forsvinder fra markedet eller marginaliseres, fordi de fx ikke er i stand til at konkurrere effektivt på pris, og således er mindre interessante for forbrugerne. Hvis en dominerende virksomhed imidlertid anvender metoder, der adskiller sig fra normal konkurrence på ydelser, vil det være til skade for konkurrencen på markedet og dermed i sidste ende til skade for forbrugerne.³⁷ Sådanne metoder vil som udgangspunkt ikke udgøre "competition on the merits". Hvorvidt en given adfærd udgør "competition on the merits" vil altid bero på en konkret vurdering. I denne vurdering kan fx inddrages markedets karakteristika og den dominerede virksomheds stilling.
122. Falcks overordnede, ekskluderende strategi blev implementeret gennem en række ekskluderende aktiviteter. Falcks ekskluderende aktiviteter gennemgås i afsnit 3.4.2, herunder etablering og brug af [gruppen på et socialt medie] (afsnit 3.4.2.1), formidling af negative historier om BIOS til pressen/offentligheden (afsnit 3.4.2.2), mobilisering af ambassadører (afsnit 3.4.2.3), brug af internt nyhedsbreve og nyhedsmails (afsnit 3.4.2.4), brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd (afsnit 3.4.2.5) og målrettet påvirkning af bestemte Ambulancereddere i Syd (afsnit 3.4.2.6).
123. I det følgende gennemgås først Falcks understøttende aktiviteter og derefter Falcks ekskluderende aktiviteter. I samtlige afsnit fremgår materialet så vidt muligt i kronologisk rækkefølge.

3.4.1 Falcks understøttende aktiviteter

3.4.1.1 Falcks klage til Klagenævnet for Udbud

124. Umiddelbart efter at BIOS og Responce den 25. august 2014 blev offentliggjort som vindere af Udbuddet, klagede Falck den 4. september 2014 til Klagenævnet for Udbud over

³⁷ Jf. bl.a. Domstolens dom af 27. marts 2012 i sag C-209/10 *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, præmis 22 og 24.

Region Syddanmark. Falcks klage vedrørte blandt andet, om Region Syddanmark havde foretaget en urigtig bedømmelse af Falcks tilbud i forhold til en række kriterier, og om Region Syddanmark skulle have afvist BIOS' og Responces tilbud som ukonditionsmæssige. Falck nedlagde på den baggrund påstand om, at Klagenævnet for Udbud skulle annullere Region Syddanmarks beslutning om at tildele delaftale 1, 3 og 4 til BIOS og delaftale 2 til Responce.³⁸

125. Samme dag som klagen sendes den 4. september 2014 fremgår følgende af en intern mail-korrespondance mellem den øverste ledelse i Falck [fra [navn] til [navn], [navn], [navn], [navn], [navn], [navn] og [navn]] vedrørende udkast til pressemeddelelse, intern meddelelse og Q&A i forbindelse med Falcks klage til Klagenævnet for Udbud:

"Hej alle [...]

*Samtidig har jeg leget lidt med, hvordan vi kan vaccinere os imod det nederlag, som vi tror, at klagen medfører – uden at vi indrømmer allerede nu, at vi tror, det slag er tabt." [...]*³⁹

126. Falck udsendte dagen efter den 5. september 2014 den endelige version af pressemeddelelsen: *"Falck klager over ambulanceudbud i Region Syddanmark"*⁴⁰, som også blev offentliggjort, til bl.a. Falcks ledere, Group Management og the Board of Directors.⁴¹

127. Af mailen til Falcks bestyrelse, hvori pressemeddelelsen var vedhæftet, fremgår det, at [navn] [titel] begrundet Falcks klage til Klagenævnet for Udbud og Falcks vinderchancer på følgende måde:

"... the Danish administrative court (Klagenævnet for Udbud) is known to be very hesitant to overrule the detailed and specific judgments made by the health regions and consequently at this point in time we have no strong expectations that our challenge will lead to a positive outcome at the administrative court. This may however still change during the continued review and legal consideration of the tender documentation.

*Our decision to challenge the allotment is also influenced by the fact that we want and need to show our people that we do not accept the unfavorable valuation of the competence and the quality of our EMTs compared to the other providers (even though at the end of the day we are talking about the same employees)."*⁴²

128. Af den officielle pressemeddelelse fremgår det, at baggrunden for Falcks klage til Klagenævnet for Udbud er, at:

"Falck er uforstående over for, at selskabet og dets medarbejdere ikke får højere karakterer for leveringssikkerhed og kvalitet i det resultat af ambulanceudbuddet i Region Syddanmark, som blev offentliggjort i sidste uge - ikke mindst i lyset af vurderingen fra udbud i andre regioner. Derfor har Falck valgt at indgive en klage og lade Klagenævnet for Udbud vurdere afgørelsen."

³⁸ Klagenævnet for Udbud traf afgørelse i sagen ved kendelse af 5. februar 2015. Falck fik ikke medhold i de nedlagte påstande, og klagen blev således ikke taget til følge.

³⁹ Jf. bilag [...].

⁴⁰ Jf. bilag [...].

⁴¹ Jf. bilag [...].

⁴² Jf. bilag [...].

"Vi kan ikke være andet bekendt over for vores dygtige medarbejdere end at forsvare deres indsats og kompetencer og kæmpe for deres arbejdspladser."

129. Det fremgår endvidere af pressemeddelelsen, at Falck stiller sig undrende over for Region Syddanmarks lave vurderinger af Falck, og herunder især for kriterierne vedrørende "Leveringssikkerhed" og "Kvalitet":

"[...] På trods af de åbenlyse soliditetsmæssige og operationelle forskelle blev Falck kun vurderet cirka 2,5 % højere på kriteriet "Leveringssikkerhed" end det hollandske selskab BIOS, der vandt tre af de fire geografiske ambulanceområder i udbuddet. Samtidig blev Falcks leveringssikkerhed vurderet lavere end Responce, der vandt det fjerde område.

[...] Til sammenligning har BIOS og Responce kun hver én ambulancekontrakt og ret spinkle egenkapitaler.

I Region Syddanmark råder Falck over mere end 700 ambulancereddere, et fuldt udbygget stationsnetværk, velafprøvede IT-systemer med mere. Hverken BIOS, der fortrinsvis driver taxakørsel i Holland, eller det lille danske ambulanceselskab Responce har i sagens natur nogen form for organisation i regionen.

"På den baggrund har vi vanskeligt ved at forstå, at Falck ikke vurderes markant højere end de øvrige bydere", siger [titel] [navn].

Hvis Falck havde fået samme vurdering på "Leveringssikkerhed", som ved Region Midtjyllands lignende udbud for godt et halvt år siden, ville Falck alene på det grundlag have vundet samtlige fire områder i Region Syddanmark.

Også hvad angår kriteriet "Kvalitet" vækker karaktergivningen undren hos Falck. På en skala fra 0 til 5 har Falck fået karakteren 3,54, hvilket er cirka et halvt point højere end BIOS og cirka et halvt point lavere end Responce.

Eksempelvis hæfter Falck sig ved, at Responce har fået højere karakter end Falck for kvaliteten af sit mandskab på trods af, at Responce naturligvis kun kan etablere en ambulance-tjeneste i Region Syddanmark ved at forsøge at ansætte Falcks ambulancereddere. [...]"

130. Endelig fremgår det af pressemeddelelsen at Falck bl.a. klager af hensyn til medarbejderne:

"[...] Vi kan ikke være andet bekendt over for vores medarbejdere end at forsvare deres indsats og kompetencer samt kæmpe for deres arbejdspladser", siger Falcks [titel] [navn]. [...]"⁴³

131. Pressemeddelelsen blev desuden brugt til opslaget på intranettet "Falck kæmper videre i Region Syddanmark", der dog afveg i sin ordlyd på visse punkter. Fx fremgår af opslaget på intranettet:

"Ambulancekørslen i Region Syddanmark bliver ikke opgivet uden sværdslag. [...]"

⁴³ Jf. bilag [...].

Samtidig hæfter Falck sig ved, at Responce har fået en højere karakter end Falck for kvaliteten af sit mandskab på trods af, at alle selskaber må basere sig på det samme ambulancepersonale. [...].”⁴⁴

132. Af en intern mailkorrespondance den 19.-20. september 2014⁴⁵ i Falcks øverste ledelse mellem [[navn] og [navn]] fremgår Falcks forventninger til at vinde sagen i Klagenævnet for Udbud, og at klagen i hvert fald delvist var begrundet i andet end at vinde klagesagen:

”Hej [navn]

[...] Vi vil tabe med et brag – men jeg synes alligevel, at vi skal føre sagen videre.

Vi har kun den mulighed tilbage, at Bios eller Responce af den ene eller anden grund ikke kan stille garantier eller anden grund komme i gang.

Det er sgu ikke sjovt. Men vi må indstille os på, at chancerne for, at vi vinder det tilbage næppe er mere end 50 %. Når det er sagt, så kan det blive et tveægget sværd for Bios – de kommer ikke til at tjene nogen penge – men de kan være en stærk konkurrent i de kommende runder, hvis de overlever de kommende år.

Det giver noget at tænke på i forhold til Region H [Hovedstaden] og Region S [Sjælland].

Mvh [navn]”

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

133. Som svar på ovenstående mail fremgår det, at:

”Enig – med al sandsynlighed får vi ikke meget ud af klagen, men det er der jo ikke noget nyt i. Vores mulighed er at holde os til plan vi har lagt på medarbejdersiden.

Jeg tør ikke byde på sandsynlighederne, men hvis vi har reddernes loyalitet, har vi fa[t] i den lange ende – og det var jo også kun af hensyn hertil (samt den præventive effekt i forhold til de kommende udbud) at vi klagede i det hele taget.

Vi bør overveje om vi kan og skal gøre mere på medarbejdersiden synes jeg.

Mvh

[navn]”

134. I det interne nyhedsbrev *Udbudsinformation*, der afsendes fra Falcks ledelse i Regionskontoret til stationer, vagtcentraler og øvrige afdelinger i Falck redning, orienteres ambulanceredderne om status på klagesagen. Det fremgår fx af *Udbudsinformation Region Syd* – nr. 3-2014 af 3. oktober 2014, at:

”Kære alle!

⁴⁴ Jf. bilag [...].

⁴⁵ Jf. bilag [...].

Efter at vi jo i fredags modtog delafgørelsen fra klagenævnet med besked om, at den ikke fik opsættende virkning, har I sikkert følt et vakuum i forhold til hvad, der sker nu.

I mandags havde jeg alle ledere og de to fællestillidsmænd samlet for at give dem alle en status på situationen – og for at høre, hvordan det gik ude på stationerne.

- *Spørg dem, hvad der rør sig – og hvad vi planlægger i fremtiden.*

Som sagt på stormøderne – så har vi fortsat følgende prioriteter:

- *Sikre en fortsat stabil og sikker drift*
- *Tage hånd om situationen, medarbejderne, vore opgaver og ansvar*
- *Identificere og håndtere alle afledte konsekvenser ved at fylde opgaverne ind i en samlet drejebog, dele dem ud imellem os og få sat en tidslinje på.*
- *Informere ud til jer alle om hvor vi er, hvad, der sker – og skal ske.”⁴⁶*

135. I samme nummer af Udbudsinformation fremgår følgende presseklip:

”Falcks-klage over syddanske ambulancer afgøres først i 2015. ”Klagenævnet for Udbud kan først næste [å]r træffe afgørelse om, hvorvidt Region Syddanmark brød reglerne, da man vragede Falck og valgte et hollandsk ambulanceselskab.” *Randers Amtsavis, 26. september.”*

3.4.1.2 Falcks kommunikationsstrategi

136. Dagen efter, at Falck klager til Klagenævnet for Udbud, indgår Falck den 5. september 2014 en aftale med [kommunikationsbureau X] (”Aftalen”).⁴⁷ Af Aftalen fremgår det, at:

”[...] På baggrund af sagens vigtige og principielle karakter, ønsker Falck ekstern rådgivning ift. håndteringen af den videre proces. Det handler bl.a. om at afdække den beslutningsproces, der førte til valget af leverandør, at afsøge muligheder for at afgørelsen omgøres, fremskaffelse og distribution af facts om de nye leverandørers (manglende) kapacitet mv.

Rådgivningen vil foregå på ad hoc basis og aftales derfor nærmere.

FORTROLIGHED OG ETIK

[Kommunikationsbureau X] forpligter sig til at arbejde med sagen i dyb fortrolighed. Dette indebærer følgende:

- *[...]*
- *Ingen udenfor [kommunikationsbureau X] får kendskab til kunderelationen, med mindre det udtrykkeligt aftales og bekræftes skriftligt (pr. mail) af begge parter.*
- *Såfremt der tilknyttes yderligere medarbejdere eller underleverandører til opgaven, skal de godkendes af Falck, og de er underlagt den samme udvidede fortrolighedsklausul. Der henvises i øvrigt til Confidentiality Agreement indgået mellem parterne.*

⁴⁶ Jf. bilag [...].

⁴⁷ Jf. bilag [...].

- [...]
- [Kommunikationsbureau X] er [...] medarbejdere. Vi er medlem af DI og arbejder efter DI's etiske regler: "Principper for god lobbyisme" [...]."⁴⁸

137. DI's etiske kodeks, som der henvises til som en del af det aftalegrundlag, [kommunikationsbureau X] forpligter sig til at arbejde efter, indeholder blandt andet følgende formål/bestemmelser (uddrag):

"Lobbyisme og demokrati

Lobbyister skal gennem deres adfærd bidrage til, at deres virke er kendetegnet ved gennemsigtighed. Det gælder over for kunden, beslutningstagere samt i relation til det omgivende samfund.

5. Tydelig afsender

Lobbyister skal i deres virke være åbne om, hvem de er, og hvem de repræsenterer.

De skal som et minimum oplyse eget navn, virksomhed, samt den interesse(r) de repræsenterer i deres dialog med politikere, embedsmænd og andre relevante samfundsaktører."⁴⁹

138. Det fremgår af en intern mailkorrespondance med emnefeltet "Aftale med [kommunikationsbureau X]" af 8.-14. september 2014 i Falck mellem [[navn], [navn], [navn] og [navn]], at Falck [Falcks juridiske afdeling] har kommenteret på Aftalen forud for dens endelige udformning, og at der i samme ombæring er blevet udarbejdet en Confidentiality Agreement, som [kommunikationsbureau X] skal underskrive. Det fremgår også, at Aftalen er cirkuleret til og kendt af Falcks ledelse:⁵⁰

"Kære [navn]

Efter aftale med [navn] [titel] sender jeg aftaleudkast vedrørende [kommunikationsbureau X] med vores kommentarer i mark-up samt Confidentiality Agreement.

[...]"

139. Knap en uge senere vedhæfter [navn] Aftalen (i sin endelige udformning) i en e-mail til Falcks ledelse [[navn] og c.c. til [navn] og [navn]], hvori han samtidig oplyser, at Falck har bedt [kommunikationsbureau X] om at lave en plan for Falcks kommunikationsindsats de kommende 6 måneder – begyndende med det samme:

"Hej [navn]

Her vedhæftet den aftale, vi har lavet med [kommunikationsbureau X].

Jeg har selv den originale underskrevne kontrakt og confidentiality agreement. Skal jeg give dem begge til [...], så han har dem i arkiv?

⁴⁸ Jf. bilag [...].

⁴⁹ Jf. bilag [...].

⁵⁰ Jf. bilag [...].

[Navn] og jeg har bedt [kommunikationsbureau X] om at lave en plan for, hvordan de over de næste 6 mdr. - begyndende med det samme – kan tematisere og skabe nogle genkendelige historier i medier og hos offentligheden. Det er aftalen, at [kommunikationsbureau X] tirsdag formiddag præsenterer bud på den plan for [navn] og mig, og vi s[å] kvalificerer den sammen og tager den videre til jer.

Sig endelig til, hvis du ønsker noget anderledes.

Mh

[navn]⁵¹

140. Falck [navn] bekræfter senere samme dag, at han er enig i denne proces. Falck [navn] og [navn] er c.c. på e-mailen:

*"Det lyder som en fin proces – og ja originalerne gerne til [navn] [titel]."*⁵²

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

141. På baggrund af Aftalen udarbejder Falck og [kommunikationsbureau X] i fællesskab en kommunikationsstrategi, som løbende revideres under parternes samarbejde. Det nærmere indhold af denne kommunikationsstrategi fremgår første gang af en PowerPoint præsentation med titlen: "Oplæg af 16.09.14 FALCK AMBULANCEUDBUD" ("Oplæg-160914.pptx") af 16. september 2014, som [kommunikationsbureau X] [[navn]] samme dato sender til Falck [[navn] og [navn]] og c.c. [kommunikationsbureau X] [navn]. Heraf fremgår det, at målsætningen og det videre forløb med kommunikationsstrategien blandt andet er, at Udbuddet bliver annulleret, at skabe bekymring omkring BIOS som arbejdsplads og som ambulanceleverandør, og at formidle historier om BIOS' forretningsmetoder i Holland:

"Forløb og målsætninger [...]"

- *A) BIOS er ikke en sikker leverandør*

Mål: Udbuddet bliver annulleret

- A) Falck er den ansvarlige samfundsrådgiver*

Mål: Vi er konstruktive, men giver kamp til stregen [...]"

Dagsordener: Vi skal skabe bekymring!

Patientsikkerhed: Borgerne og politikerne skal se for sig, at kvaliteten bliver ringere og responstiderne længere. Det bliver kaotisk og folk risikerer at dø

Arbejdspladsen: Falck er lig med ordentlige forhold, efteruddannelse, sammenhold og kultur. Nu er risikoen dårligere overenskomster, lønpres fra udenlandske reddere og dårligere arbejdsvilkår

⁵¹ Jf. bilag [...].

⁵² Jf. bilag [...].

Kompetencer: De danske reddere er i verdensklasse, og det skyldes gode elevforløb og fokus på efteruddannelse. Det sikrer Falck og har mange års erfaring med

Leveringssikkerhed: Driftssikkerhed, styr på sagerne, orden på logistikken. Det er Falck garant for. Men en udenlandsk taxi-aktør vil drukne i det. [...]

Som samfundsrådgiver: Vi byder konkurrencen på fair vilkår velkommen, men det skal ske ordentligt. Vi har erfaringen og ansvaret og peger gerne på de ømme punkter." [...]

- *Der skal indhentes citater og mediehistorier fra Holland*
- *Twitter og Facebook konti samt omtale på sociale medier skal gennemgås*

Aktions:

- *Udarbejdelse af eksklusive pressepakker og små bomber [...]*

På den korte bane, dvs. inden for 2 uger [...]

- *Hellere bruge tid på at rykke opmærksomheden over på andre problemer ved udbuddet, jfr. De seks dagsordner.*
 - *Presse om BIOS kræver mere forberedelse*
 - *Derfor fokus på historier om patientsikkerhed og udbuddet*
- *Formålet er at flytte den politiske debat i Region Syd, så den ikke handler om Falck, men om en række problematiske forhold vedrørende udbuddet. Det var ikke gennemtænkt, de valgte leverandører kan ikke løfte opgaven mv.*
- *Kan også være anledning til at tage en ny omgang medarbejdermøder og bringe nye budskaber videre til dem. [...]*

Eksempler på konkrete historier:

Kritiske spørgsmål fra JV [Jydske Vestkysten] eller Fyens [Stiftstidende] til regionen (fokus på uddannelse, det urealistiske i mindstekravene, hvordan skal en ny aktør fra Holland kunne løfte opgaven mm) [...]

- *Patient-vinkel fx via Danske Patienter:*

Hvad siger de til udsigten til at få et hollandsk taxi-firma til at hente hjernepatienter? [...]

I løbet af de næste 4-8 uger

- *Vi har fundet 1-2 nye ambassadører (politiske?), som taler vores sag og problematiserer udbuddet og BIOS's overtagelse af kontrakterne.*
- *Vi indleder samarbejde med en journalist, hvor vi løbende kan føde historier ind om BIOS forretningsmetoder i Holland*
- *Yderligere aktivering af Reddernes Landsklub ift. [partibogstav] ([navn]), [partibogstav] og [partibogstav] + [partibogstav]*
 - *Danske arbejdspladser og arbejdsvilkår på spil*

Gerne via FB, så det kan deles: <https://www.facebook.com/RedernesLandsklub> [...]

*Der skal laves plan for mobilisering af ambassadørerne, gerne via Facebook og andre sociale medier. [...]*⁵³

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

142. To dage efter, dvs. den 18. september 2014, skriver Falck [[navn]] til [kommunikationsbureau X] [[navn]], at:

*"[...] Det er mit klare indtryk, at vores direktion er tryk ved rammerne for det fortsatte arbejde, så lad os komme ned i maskinrummet. [...]"*⁵⁴

143. Samme dag har [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]] og Falck [[navn] og [navn]] en e-mailkorrespondance om, hvorvidt Falck bør følge op på en historie i Fyens Stiftstidende om, at BIOS' ledelse i Holland er blevet pålagt bøder i forbindelse med en kartelsag:

"[Navn], er dette mon et spørgsmål, som [navn] [[navn] ([partibogstav]), Regionsrådet] kunne være interesseret i at stille?"

Bedste hilsner

[navn]⁵⁵

144. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] svarer på denne e-mail, at:

*"Det vil være enormt stærkt at bringe det frem. Både fordi det er relevant i den verserende klagesag, men også fordi det vil prime vores Bios kampagne."*⁵⁶

145. Falck [[navn]] svarer herpå samlet, at:

"[Navn], er [navns] [...] pointe, at vi skal have fokus på det her og nu for at nå det, inden regionen skriver under på kontrakten med BIOS? I så fald haster det jo."

[...]

Hvis vi ikke er under pres for at få det ud lige nu, men mere vil lade det indgå generelt, synes jeg, vi skal tage dette med i bunken og skyde det af, når vi er klar til at køre vores generelle BIOS-offensiv.

*[Navn], afklarar du med [navn], om det er afgørende at få det af sted nu, vi tror vel næppe på, at det kan vælte læsset, men det kan jo måske give politikere, som leder efter det en kattelem?"*⁵⁷

⁵³ Jf. bilag [...].

⁵⁴ Jf. bilag [...].

⁵⁵ Jf. bilag [...].

⁵⁶ Jf. bilag [...].

⁵⁷ Jf. bilag [...].

146. [Kommunikationsbureau X] svarer hertil, at der er mange hasteopgaver, og at [kommunikationsbureau X] derfor foreslår at koble [indehaver af kommunikationsbureau Y] (tidligere kommunikationschef i [virksomhed]) på projektet:

"Kære [navn] og [navn]

Har her til aften snakket med [navn] om en opmanding på projektet. Der er mange hasteopgaver. Mit forslag er, at vi inddrager [indehaver af kommunikationsbureau Y]. [...]"⁵⁸

147. Falck [[navn]] godkender dette under forudsætning af, at [indehaver af kommunikationsbureau Y] underlægges samme confidentiality agreement, som [kommunikationsbureau X] har underskrevet:

"Det er fint med os, hvis du vurderer, han er den rette. Så længe han er kontraktligt forbundet af samme confidentiality agreement, som du har underskrevet."⁵⁹

148. Ligeledes den 18. september 2014 sender [kommunikationsbureau X] [[navn]] en e-mail med emnefeltet "Masterplan" til Falck [[navn] og [navn]] med [kommunikationsbureau X] [[navn]] c.c., hvori [kommunikationsbureau X] har vedhæftet en masterplan (indsat som billede i punkt 154 nedenfor):

"Hej [navn]

Her vores masterplan. For næste uge tænker vi at have pressemæssigt fokus på følgende:

[...]

Næste uge har vi møde med [navn], så vi kan sætte skub i det regionale-lokale netværk. I er begge indkaldt til statusmøde på onsdag.

[...]

Apropos fortrolighed skal vi lige have en afklaring af, hvordan vi kan præsentere os – er det sådan, at der skal være 100% fortrolighed eller må vi sige, at vi laver pressearbejde for jer? Sagen er, at jo mere vi er bundet, jo vanskeligere kan det være at agere. Så hvordan skal balancen være?

Bh/[navn]"⁶⁰

149. Falck [[navn]] svarer hertil følgende til [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]] og Falck [[navn]]:

"Jeg tænker, det er vigtigt, at vi får gang i temaet patientsikkerhed. Og at vi derfor som det første skal opstille en række historier, der kan rulle det ud, som vi asap så derefter går i gang med at få ud over rampen. Det må være sådan, at vi senest hen over weekenden er i gang med at pitche historier.

⁵⁸ Jf. bilag [...].

⁵⁹ Jf. bilag [...].

⁶⁰ Jf. bilag [...].

Mht. hvordan vi går i medierne, så tænker jeg, at det er lidt bredere end det. At det også handler om, hvordan vi kontakter andre stakeholdere osv. Jeg tænker, at vi har brug for et lille kort internt arbejdsdokument, som vi kunne kalde rules of engagement. Hvor vi beskriver nogle guidelines for, hvordan vi kommer ud med vores ting:

Fx vil det bero på en vurdering af relationer. Det vil være vigtigt, at vi går lokalt via vores folk frem for nationalt. Fx bedst, at vores lokale folk kontakter journalist eller patientgruppe. Og så kan vores folk sige, at de har bedt [kommunikationsbureau X] om at lave noget research, analyse osv. på en sag, for det har de ikke selv ressourcer til og så spille kontakten med journalister, organisationsfolk, politikere osv. videre til [kommunikationsbureau X].

Dermed får [kommunikationsbureau X] en passiv aggressiv rolle, og det er vores venner og vores lokale,. Der får andre bragt i spil hen ad vejen som ringe i vandet – og så får vi etableret et netværk, som vi kan fodre ting ud igennem af flere led – fx også med sociale medier. Det kan så igen løfte nogle af sagerne, når vi kommer til BIOS.

[Navn], kan i give sådan et dokument et skud?
[...]"⁶¹

150. Ti minutter efter ovenstående mail er sendt til [kommunikationsbureau X] fremgår det af en intern mailkorrespondance i Falck [fra [navn] til [navn]], at den eksterne mediedel (som omtales i den vedhæftede masterplan) skal iværksættes hurtigere:

"Hej [navn]

*Jeg tænker, at den eksterne mediedel skal MEGET hurtigere og mere op i omdrejninger. [Kommunikationsbureau X] er bl.a. hyret for, at vi straks kommer ind i den kamp – vi kan ikke sidde og planlægge ved skrivebordene, mens den kører, så her må vi få dem op i højere gear, du og jeg, tænker jeg 😊"*⁶²

151. Falck [[navn]] svarer Falck [[navn]]:

"Helt enig – jeg har forsøgt at presse på. Godt du bidrager."⁶³

152. Falck [[navn]] sender dagen efter, den 19. september 2014, en intern e-mail med emnefeltet "Ramme for det videre PA/Komm-arbejde vdr udbud" til Falck, herunder Falcks øverste ledelse [[navn], [navn], [navn], [navn], [navn], [navn] og [navn]], hvori han vedhæfter masterplanen:

"Kære alle

I samarbejde med [kommunikationsbureau X] er vedhæftede masterplan for vores videre indsats udarbejdet.

På den korte bane arbejder vi pressemæssigt med disse punkter:

- *Vores reaktion på afgørelsen i klagesagen – internt og eksternt*
- *Hjælp til DR, der har søgt aktindsigt i klagesagen*

⁶¹ Jf. bilag [...].

⁶² Jf. bilag [...].

⁶³ Jf. bilag [...].

- *Beredskab på Responce-sag*
- *Børsen-udbudshistorie (med DI som afsender)*
- *JV [Jyske Vestkysten] – 10 kritiske spørgsmål til regionen/Bios/Responce*
- *Bearbejdning af TV2 Fyn, der har hægtet sig på elevsagen ([navn] kommer formentlig på i aften)*
- *Hjælp til Fyens St [Stiftstidende], der har søgt aktindsigt i udbuddet*
- *Henlede JV og Fyens Sts [Stiftstidende] opmærksomhed på spørgsmål fra reg.rådspolitikere om kartelsag”.⁶⁴*

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

153. Hertil svarer Falcks [titel] [navn]:

”Ja, Jeg havde besøg af TV Fyn i dag.

[...] Jeg kunne desværre ikke helt få journalisten til at stille / vinkle hans spørgsmål, til mig, på en sådan måde, at jeg kunne komme af med alle de budskaber jeg synes var vigtige... Jeg forsøgte dog alligevel at trække mine svar hen i den retning alligevel, hvilket han også bemærkede ☺

[...] Indslaget vises kl. 1930.

Det lød / virkede som om, at de i det hele taget ville grave sig yderligere ned i hele udbuddet, herunder hvorvidt BIOS overhovedet ville være i stand til at løfte opgaven.

[...].”⁶⁵

154. Den vedhæftede masterplan⁶⁶ indeholder en oversigt over opgaver (kommunikationsaktiviteter), med angivelse af, hvem der er ansvarlig for at implementere opgaverne og endelig en oversigt over, hvornår opgaverne igangsættes og afsluttes (implementeringsperioden). Masterplanen ser således ud og strækker sig over perioden september 2014 – januar 2015:

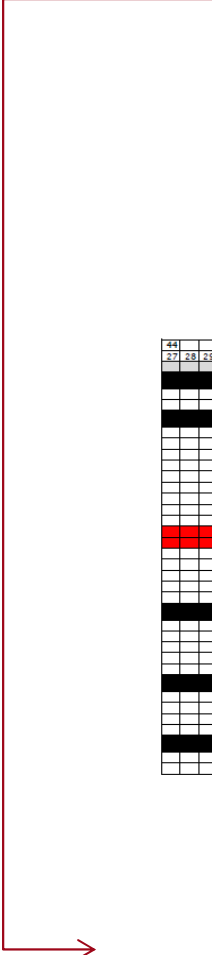
⁶⁴ Jf. bilag [...].

⁶⁵ Jf. bilag [...].

⁶⁶ Jf. bilag [...].

Masterplan		Måned	September							Oktober																	
Opgave	Ansvarlig	Dato	37	38	39	40	41	42	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Ikke tilgængelig/ferie		(Navn)																									
Udbud træder i kraft																											
Udarbejdelse af overordnet strategi/masterplan	(Kommunikationsbureau X)																										
Desk research	(Kommunikationsbureau X)																										
Møde med [Medarbejder i Falck]	(Kommunikationsbureau X)																										
Mobiliseringsplan	(Kommunikationsbureau X)																										
Oversættelse	Falck																										
Etablering af aftale med hollandsk leverandør	(Kommunikationsbureau X)/[Medarbejder i Falck]																										
Medie-research i Holland inkl. afrapportering	F																										
Møde med Falck-Region Midt	(Kommunikationsbureau X)																										
Aftale med journalist (vores primære indgang)	(Kommunikationsbureau X)																										
Udarbejdelse af pressepakker/bomber (løbende)	(Kommunikationsbureau X)																										
Daglig medieovervågning/pressekontant/mm	(Kommunikationsbureau X)																										
Presse: 10 kritiske spørgsmål til JV	(Kommunikationsbureau X)																										
Presse: Historie fra Danske Patienter	(Kommunikationsbureau X)																										
Presse: Kritisk udbudshistorie	(Kommunikationsbureau X)																										
Klagenævn for udbud																											
Melding fra nævnet (forventet tidsperiode)	(Kommunikationsbureau X)																										
Pressemeddelelse (udkast)	(Kommunikationsbureau X)																										
Pitch til DI/Børsen	(Kommunikationsbureau X)/Falck																										
Response - frist																											
Udarbejdelse af pressemøder, budskaber, mm (udkast)	(Kommunikationsbureau X)																										
Strategi for scenarier, Q&A, stakeholder priming etc.																											
Udbud Region II og SJ																											
Møde med de to regionsdirektører																											
Plan for stakeholderkontakt og PR																											

November												December																														
44	45	46	47	48	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31			



Udbud træder i kraft	
Udarbejdelse af overordnet strategi/masterplan	
Desk research	
Møde med [Medarbejder i Falck]	
Mobiliseringsplan	
Oversættelse	
Etablering af aftale med hollandsk leverandør	
Medie-research i Holland inkl. afrapportering	
Møde med Falck-Region Midt	
Aftale med journalist (vores primære indgang)	
Udarbejdelse af pressepakker/bomber (løbende)	
Daglig medieovervågning/pressekontant/mm	
Presse: 10 kritiske spørgsmål til JV	
Presse: Historie fra Danske Patienter	
Presse: Kritisk udbudshistorie	
Klagenævn for udbud	
Melding fra nævnet (forventet tidsperiode)	
Pressemeddelelse (udkast)	
Pitch til DI/Børsen	

155. Kommunikationsstrategien revideres løbende i perioden september-november 2014.⁶⁷ I denne periode fremgår det blandt andet af en revideret version af kommunikationsstrategien, at [selvstændig kommunikationskonsulent] fra omkring 19. september 2014⁶⁸, og [kommunikationsbureau Y] fra omkring 1. oktober 2014⁶⁹, tilknyttes Falcks kommunikationsaktiviteter. I punkt 156-167 nedenfor har styrelsen i en kronologisk gennemgang citeret fra de reviderede versioner af kommunikationsstrategien, som Falck og [kommunikationsbureau X] udarbejder i perioden 23. september 2014 – 25. november 2014, og som alle udbygger den første udgave af kommunikationsstrategien fra 16. september 2014.
156. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 23. september 2014 PowerPoint præsentationen med titlen: "*Strategi 23-09-14 Falck – ambulanceudbud ("Strategi_230914.pptx")*" til Falck [[navn] og [navn]] og c.c. [kommunikationsbureau X] [[navn]] og [selvstændig kommunikationskonsulent], hvoraf det blandt andet fremgår, at:

"Forløb og målsætninger [...]"

- *A) BIOS er ikke en sikker leverandør*

Mål: Udbuddet bliver annulleret

A) Falck er den ansvarlige samfundsrådgiver

Mål: Vi er konstruktive, men giver kamp til stregen [...]"

Dagsordener: Vi skal skabe bekymring! [...]"

"RULES OF ENGAGEMENT

Hvordan vi går til opgaven

- [Kommunikationsbureau X] *laver/sikrer al research, herunder on the ground i Holland*
- [Kommunikationsbureau X] *udvikler pressehistorier (i samarbejde med Falck)*
- [Kommunikationsbureau X] *laver fortrolig aftale med journalist*
- [Kommunikationsbureau X]/[selvstændig kommunikationskonsulent] *varetager al kontakt til journalist vedr. BIOS. Ekstra armslængde*
- [Kommunikationsbureau X]/ [navn] *overtager kontakten til [navn] [regionsrådsmedlemmet [navn], [partibogstav]] og andre fortrolige politiske kontakter fra Falck*
- [Kommunikationsbureau X]/ [navn] *bruger egne fortrolige politiske kontakter*

⁶⁷ Jf. bilag [...].

⁶⁸ Jf. bilag [...].

⁶⁹ Jf. bilag [...].

- *Falck's netværk i regionen aktiveres ift. journalister og politikere, og [kommunikationsbureau X] understøtter med proces og info. Armslænge til [kommunikationsbureau X] vigtig*
- *Falck/[navn] fastholder tæt dialog med nøglejournalister*⁷⁰

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

157. [Kommunikationsbureau X] sender løbende statusmails til Falck, hvor de oplister allerede iværksatte kommunikationsaktiviteter, kommunikationsaktiviteter under udvikling/udarbejdelse og planlagte kommunikationsaktiviteter. Dette fremgår blandt andet af en statusmail af 26. september 2014, som [kommunikationsbureau X] [[navn]] sender til Falck [[navn]]:

"Kære [navn]

Tak for din mail. Sagen er, at vi har arbejdet dag og nat, og indover weekenderne for at sætte os ind i den kolossale mængde komplekse information, der foreligger. Og samtidig holdt en række møder med jer, etableret øvrige kontakter, udarbejdet en samlet strategi for hele projektet og en række færdige produktioner. [...].

Samtidig har vi rustet organisatorisk op på baggrund af de mange bestillinger + kravet om meget høj hastighed. Jeg har netop holdt møde med teamet og følgende arbejdsopgaver er enten udført eller i gang:

Færdige produktioner/tiltag:

[...]

Opdateret og godkendt strategi for hele projektet ([navn] + [navn])

[...]

Udarbejdelse af Børsen pitch, som dog ikke blev brugt ([navn])

Sparring/møder [navn], [navn] ([navn] + [navn])

Research på BIOS ([navn] + [navn])

3 koordineringsmøder i Falck ([navn] + [navn])

Etablering af set-up i Holland, som har leveret første rapport ([navn])

Monitorering af daglige presseklip

Løbende kontakt med Falck på telefon og mail

[...]

⁷⁰ Jf. bilag [...].

Pressehistorier under udvikling:

"BIOS' økonomi hænger i laser" – pressemateriale lavet, mangler gennemsyn af Falck-revisor ([navn])"

"BIOS brugte hemmelig aflytning" – afventer dokumentation fra [navn] ([navn])"

"[Partibogstav]-profil kritiserer ambulancebeslutning" – indover weekenden afsøges om vi fx kan bruge [navn] ([indehaver af kommunikationsvirksomhed Y])"

"Citathistorie fra Holland" – fx med en læge der kritiserer BIOS, afventer svar fra Falck-kontakt ([selvstændig kommunikationskonsulent])"

"BIOS mangler erfaring" – historier om hvor lille og uerfaren BIOS er, nedprioriteret pt. ([selvstændig kommunikationskonsulent])"

"BIOS tilbud hænger ikke sammen økonomisk" – regneeksempel (afventer [navn]) + ekspert-citat ([navn])"

De tre øverste historier har topprioritet, og mindst én af dem skal gerne rulle i næste uge. Pt. er vi mest i tvivl om, hvorvidt "aflytningshistorien" holder vand.

Planlagte aktiviteter i næste uge samt timeestimat:

Udvikling af pressehistorier (24 timer)

Møder med Falck ([navn] og [navn] på Fyn + koordineringsmøde inkl. forberedelse og opfølgning) (11 timer)

Udarbejdelse af mobiliseringsplan og support til [navn] (5 timer)

Etablering af [kampagneside på et socialt medie] med [en ambulanceredder i Region Syd] (10 timer)

Indsalg af 1-2 historier (4 timer)

[...]

Yderligere grundresearch på BIOS, dvs. udvælge dokumenter der skal oversættes mv. mv. (8 timer)

Projektkoordinering, dvs. mailkorrespondance og mobil med Falck (3 timer)

[...]

- [Navn] (Kundeansvarlig + arbejder med politiske stakeholders)
- [Navn] (Ansvarlig for klagesagen og Responce + udvikling af mobiliseringsplan + strategisk rådgivning + projektledelse + [socialt medie])
- [Selvstændig kommunikationskonsulent] (Research + udvikling af pressehistorier + særligt ansvar for Hollans/BIOS-sporet)
- [Indehaver af kommunikationsbureau Y] (Indsalg til pressen + udvikling af pressehistorier + ansvarlig for 3F-relationer)

Fremtidig styring

Du får hver fredag en opgave- og økonomistatus samt – som noget nyt – et timeestimat for den kommende uge, i samme format som denne mail, og som du skal forhåndsgodkende [...].”⁷¹

158. Falck [[navn]] svarer herpå med Falck [[navn]] c.c., at:

”Kære [navn]

Tak for dit grundige svar – det sætter jeg meget pris på. Det gav mig den samlede afklaring, jeg savnede. [...].

Mange hilsner

[navn]”⁷²

159. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 2. oktober 2014 PowerPoint præsentationen med titlen *”Status på indsats 2. oktober 2014 (”Status-i dag.pptx”)* til Falck [[navn]] og [[navn]], som videresender præsentationen internt i Falck til [[navn], [navn] og [navn]]. Af præsentationen fremgår det, at Falck og [kommunikationsbureau X] har særligt fokus på at skabe usikkerhed om BIOS’ forretningsmetoder og økonomiske formåen, og at Falck og [kommunikationsbureau X] vil igangsætte en [kampagne på et socialt medie]:

”DE VIGTIGSTE INDSATSER NU

- **At skabe usikkerhed om BIOS forretningsmetoder og økonomiske formåen.** *Vi ind-sælger fra i morgen to historier til Fyns Stiftstidende. Satser på offentliggørelse i midten af næste uge, inden planlagt kontraktunderskrift.*
- **Vi mobiliserer det lokale netværk.** *Mandag går vi i luften med en kampagne på [et socialt medie] (via [en ambulanceredder i Region Syd]), og [navn] udsender løbende nyhedsbreve om sagen.*

Vi arbejder videre med vores kontakter i Holland. *Egen researcher i gang. [...] KPMG arbejder sammen med hollandsk counterpart [...]*

[EN KAMPAGNE PÅ ET SOCIALT MEDIE]

- *Skal mobilisere redderne, deres familier, venner og øvrige borgere i protest mod et kommende ambulancekaos i Region Syddanmark.*
- *Kan bruges til annoncering af statusopdateringer, kontakt til politikere og beslutnings-tagere, at generere venner, at sprede argumenter mv.” [...]*

ØVRIGE SPOR [...]

⁷¹ Jf. bilag [...].

⁷² Jf. bilag [...].

- *"BIOS mangler erfaring med ambulancedrift". Et nyt pressespor, afventer yderligere research i Holland (tidligere BIOS-ansat?)" [...]*

Forløb og målsætninger

- *A) BIOS er ikke en sikker leverandør*

Mål: Udbuddet bliver annulleret

A) Falck er den ansvarlige samfundsrådgiver

Mål: Vi er konstruktive, men giver kamp til stregen [...]

Dagsordener: Vi skal skabe bekymring! [...]"⁷³

160. Samme dag skriver Falck [[navn]] til [kommunikationsbureau X] [[navn]] og Falck [[navn]]:

"[...] tak for et godt møde i dag – det er et godt oplæg i har lavet [...]"⁷⁴

161. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 22. oktober 2014 PowerPoint præsentationen med titlen *"Kommunikation – Ambulanceudbud – Overordnet plan for indsatsen fra [kommunikationsbureau X] frem til juli 2015"* ("Status-22-10-14-3.pptx") til Falck [[navn]], som dagen efter videresender præsentationen internt i Falck til [[navn]] og [[navn]]. Det fremgår af denne præsentation blandt andet, at BIOS og Responce skal fremstå som usikre og uprofessionelle ambulancevirksomheder, og at der i den forbindelse særligt skal fokuseres på BIOS. Derudover fremgår det, at status for Falcks kommunikationsindsats ved udgangen af oktober er, at der gennem mediehistorier er skabt betydelig usikkerhed om BIOS' forretningsmetoder og økonomiske formåen:

"Falcks position

- *Falck skal ved indgangen til 2016 have genvundet ambulancekørslen i Region Syddanmark [...]*
- *Pt. Er Region Syddanmark tabt [...]*

Strategiske mål

- ***De andre leverandører skal fremstå som usikre og uprofessionelle alternativer.*** *Især skal der fokuseres på BIOS i overensstemmelse med den strategi der allerede er vedtaget. Målet er, at kontrakten annulleres, enten som følge af klagesagen eller problemer i forbindelse med implementeringen. [...]*
- ***Ambassadører skal mobiliseres.*** *Vi ønsker at en bred koalition af politiske beslutningstagere, journalister, meningsdannere, Falck-medarbejdere, fagligt aktive, berørte borgere, 3F m.fl. bakker op om Falck, forstår vores position, og videregiver vores synspunkter. [...]*

⁷³ Jf. bilag [...].

⁷⁴ Jf. bilag [...].

- **Og så skal indsatsen være synlig** gennem proaktivt PR- og stakeholderarbejde, samt en vedholdende kampagne på de sociale medier. [...]

TRUSLER

- Falck risikerer løbende at blive angrebet i den åbne debat. For at optræde som monopolist, have for høj indtjening, lægge hindringer i vejen for overgangen til nye leverandører osv.
- Falck kan blive afsløret som initiativtager til negative kampagneaktiviteter. [...]
- Endelig arbejdes der med et "dobbelt-armslængde-princip", hvor [kommunikationsbureau X] bruger [indehaver af kommunikationsbureau Y] som ene-operatør til indsalg af forskellige pressehistorier. [...]

DET LEVERER [kommunikationsbureau X] [...]

- Research, udvikling og distribution af historier der fremmer Falcks position – i armslængde fra Falck [...]
- Mobilisering af særlige stakeholders, fx politiske beslutningstagere, faglige folk, journalister mv.
- En løbende overvågnings- og kampagneindsats på de sociale medier.

INDSATSEN OVER TID (med fokus på Syd)

November-december 14'

Konkurrent PR Fokus på BIOS i Holland samt problemer med opstart i DK

[Kommunikationsbureau X] leverer minimum én historie pr. måned.

Digital kampagne Mindst 1000 brugere

Mobilisering Lokal usikkerhed. Partnere i [partibogstav] [[partinavn]]

[...]

Januar –marts 15'

Digital kampagne 2000 brugere 100 meningsdannere

[...]

APRIL-JUNI 15'

Digital kampagne 3000 brugere 150 meningsdannere

Mobilisering Kritik i [partinavn]

Ideelt ender sagen med at give interne dønninger i [partinavn], og kan fx bruges under en folketingsvalgkamp i foråret 15' [...]

STATUS VED UDGANGEN AF OKTOBER 14'

- **Det er skabt betydelig usikkerhed omkring BIOS' forretningsmetoder og økonomiske formåen.** De mediehistorier vi har leveret, har haft omfattende gennemslagskraft, og det er lykkedes at få landsdækkende omtale af sagen.
- **De lokale netværk i Region Syddanmark mobiliseres.** Både via Falcks ansatte og gennem vores indsats på de sociale medier. Pt. er der 550 medlemmer af [gruppen på det sociale medie], herunder et stigende antal politikere og fagforeningsfolk.
- **Der er foretaget et grundigt researcharbejde vedrørende BIOS,** hvor en række forskellige personer og kilder har bidraget. Vi ønsker nu at sætte fokus på BIOS som ambulance-selskab.
- **En række ambassadører er mobiliserede.** Men vi skal have flere ambassadører blandt borgmestre, byrådsmedlemmer, folketingsmedlemmer mv. Og så er det til dels lykkedes at bringe sagen ind på den landspolitiske agenda. Men der er mere at hente her.

DE VIGTIGSTE INDSATSER 1-3 UGER FREM

- **Bios i Holland:** Vi vil etablere ny kontakt til en dybdeborende journalist. Især med fokus på BIOS ambulancedrift, og tjek hos andre offentlige kunder. [Indehaver af kommunikationsbureau Y] skaffer kontakten. Høj prioritet.
- **Kartel- og retssagerne:** Er svære at løfte overfor journalisterne, bl.a. fordi sagerne ikke er afsluttede og ikke handler om ambulancedrift. Vi leder fortsat efter en afgørende krog. Lavere prioritet.
- **BIOS i Danmark:** Regnefejlen på 32 mio. kr. Fyns er i gang med den historie. [Indehaver af kommunikationsbureau Y] koordinerer med [navn] og [navn]. Giftige spørgsmål til BIOS: Vi formulerer dem. [Selvstændig kommunikationskonsulent]. Høj prioritet.
- **[Et socialt medie]:** Vi er i kontakt med [en ambulanceredder i Region Syd] dagligt. Kører derudaf. Vi er stadig meget tilbageholdende med at gøre det for professionelt eller at sprede kendskabet til siden via annoncering. Der skal laves en egentlig handlingsplan for, hvad vi vil med kampagnen på de sociale medier. [Navn].
- **Stakeholders:** Vi tager et møde med [navn] i løbet af de næste 14 dage for yderligere at afdække stakeholders. På den baggrund udarbejdes en egentlig – lidt mere langsigtet – plan for indsatsen. Derudover følger [navn] op på [navn] ift. om [partibogstav] kan aktiveres i finanslovsforhandlingerne. Vi arbejder sammen med [navn] [[navn] fra [politisk parti] på spørgsmål til økonomi- og indenrigsministeriet.
- **Beredskab:** Q & A's ift. kriser ([selvstændig kommunikationskonsulent]).

FAST MÅNEDSBUDGET FREM TIL JULI 2015 [...]

Det estimerede timeforbrug pr. uge ser ud som følger:[...]

I alt: 25 timer pr. uge = [...] kr. pr. måned

*Bemærk at der dermed er tale om en nedskalering af indsatsen, så den passer bedre med et forventet mere afdæmpet forløb. [...]*⁷⁵

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

162. Hertil svarer Falck [[navn]], at:

"Hej [navn]

Det er rigtig godt. Jeg savner kun et tidsmæssigt overblik. Så hvis [I] kan lave en slide og tilføje, der viser milestones, der skal sættes på at nå som månederne skrider frem (ude vide kredsen af allierede, som går ud i sagen, så de kører slaget fra x nu til y i den givne måned, sikre en historie om måneden, der holder fokus på, at BIOS og ikke Falck er problemet her osv. – målsætninger for resultaterne og milestones, hvad der kommer ud af vores investering her over tid).

*Hvis du sender opdateret version i morgen, vender jeg med [navn] og [navn], så kan vi evt. vende tilbage med yderligere input, og så kan vi tage det videre i vores organisation."*⁷⁶

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

163. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender endnu en statusmail den 24. oktober 2014 med emnefeltet "Økonomi- og opgavestatus" til Falck [[navn], [navn] og [navn]] med [kommunikationsbureau X] [[navn]] c.c.:

"Jeg har lavet en oversigt over vores samlede udestående. Det er vedlagt.

I denne uge har vi brugt 46 timer på:

- *Preparation af alt oversat materiale vedrørende retssagerne, som er blevet overdraget og grundigt gennemgået med Fyens Stifttidende (en svær sag at løfte)*
- *Udarbejdelse af "de 10 ondeste spørgsmål til BIOS" (ikke helt færdig endnu)*
- *Udarbejdelse af Q&A vedrørende en eventuel "afsløring" af vores aktiviteter (ikke helt færdig endnu)*
- *Ugebrev til [navn]*
- *Hjælp til [en ambulanceredder i Region Syd] med [gruppen på et socialt medie] (pt. 579 brugere)*
- *Etablering af ny platform i Holland med dybdybende journalist med fokus på ambulance-driften (vi har fundet én, og skal lige drøfte om vi kører)*
- *Løbende rådgivning, kontakt og projektadministration".*⁷⁷

164. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 29. oktober 2014 PowerPoint præsentationen med titlen "*Kommunikation – Ambulanceudbud – Overordnet plan for indsatsen fra [kommunikationsbureau X] frem til juli 2015*" ("*Status-29-10-14-1.pptx*") til Falck [[navn], [navn] og [navn]]. Denne præsentation er en opdatering af den version af præsentationen, som [kommunikationsbureau X] sendte til Falck den 22. oktober 2014. Af præsentationen

⁷⁵ Jf. bilag [...].

⁷⁶ Jf. bilag 25.

⁷⁷ Jf. bilag [...].

fremgår det, at Falck og [kommunikationsbureau X] fremadrettet skal fokusere på at fremme alle typer af historier om BIOS' opstartsproblemer:

"DE VIGTIGSTE INDSATSER 1-3 UGER FREM

- **Bios i Holland:** Vi vil etablere ny kontakt til en dybdeborende journalist. Især med fokus på BIOS ambulancedrift, og tjek hos andre offentlige kunder. Mulige spor: lokale fagforeninger, politikere som vurderer BIOS negativt, manglende uddannelse af sygeplejersker, Cassee-sagen, osv.
- **Kartel- og retssagerne:** Er svære at løfte overfor journalisterne, bl.a. fordi sagerne ikke er afsluttede og ikke handler om ambulancedrift.
- **BIOS i Danmark:** Alle typer af historier om opstartsproblemerne skal fremmes og udbredes – også udover Region Syddanmark. Fx vedrørende rekruttering, fysisk etablering, fejl i tilbuddet, hvordan besparelserne skal udmøntes, hvem der har beregnet tilbuddet osv.
- **[Gruppen på et socialt medie]:** Vi er i kontakt med [en ambulanceredder i Region Syd] dagligt. Kører derudaf. Vi er stadig meget tilbageholdende med at gøre det for professionelt eller at sprede kendskabet til siden via annoncering. Der skal laves en egentlig handlingsplan for, hvad vi vil med kampagnen på de sociale medier, herunder skal den udbredes, så den rammer politikere i de øvrige regioner.
- **Lokale og regionale medier på Sjælland og i hovedstadsområdet:** Der skal etableres kontakt til medier, som vil skrive om problemerne i Syd i relation til eget ambulanceudbud.
- **Stakeholders:** Der skal snares udarbejdes en egentlig – lidt mere langsigtet – plan for indsatsen. Med følgende prioriteter: Yderligere mobilisering i Syd, identifikation af ambassadører i Hovedstaden og på Sjælland, landspolitiske aktører
- **Beredskab:** Q & A's ift. forskellige kritiske situationer."⁷⁸

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

165. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 5. november 2014 PowerPoint præsentationen med titlen "*Kommunikation – Ambulanceudbud, Plan for indsatsen for [kommunikationsbureau X] frem til 31. december 2014*" ("*Status-05-11-14-1.pptx*") til Falck [[navn], [navn] og [navn]], der samme dag videresender præsentationen til Falcks øverste ledelse [[navn] og [navn]]. I præsentationen er det gentaget, at BIOS og Responce skal fremstå som usikre og uprofessionelle ambulancevirksomheder, og at der i den forbindelse særligt skal fokuseres på BIOS. Som noget nyt er det tilføjet, at Falck og [kommunikationsbureau X] skal igangsætte en diskussion om "plan-b", dvs. hvad Region Syddanmark gør, hvis BIOS ikke kan levere de aftalte ambulanceberedskaber:

"FALCKS POSITION [...]"

- *Og såfremt BIOS ikke er i stand til at løse opgaven i Region Syd, skal Falck ikke fremstå negativt, men være det sikre alternativ. [...]*

⁷⁸ Jf. bilag [...].

STRATEGISKE MÅL (NOV./DEC.)

- **Der skal startes en diskussion om plan-b.** Hvad gør Region Syddanmark, hvis BIOS ikke kan levere? Formålet er at etablere en "kattelem" for de politiske beslutningstagere i regionen, når det viser sig, at BIOS ikke kan leve op til kontrakten.
- **De andre leverandører skal fremstå som usikre og uprofessionelle.** Især skal der fokuseres på BIOS. Målet er at kontrakten skal annulleres, enten som følge af klagesagen eller problemer i forbindelse med implementeringen.
- **Politikere og beslutningstagere i Region Hovedstaden og Region Sjælland skal bevidstgøres om den problematiske proces i Region Syddanmark. [...]**

5 PRIORITEREDE INDSATSER (NOV./DEC.)

1. **BIOS i Danmark:** Hvad er plan-b? Historier om opstartsproblemerne skal fortsat fremmes og udbredes – også ud over Region Syddanmark. Især vedrørende rekruttering og den fysiske etablering. Formålet er at skabe grobund for en debat om plan-b. **Sættes i gang nu.** [...].⁷⁹
166. Falck [[navn]] bekræfter samme dag overfor [kommunikationsbureau X] [[navn]], at Falck og [kommunikationsbureau X] skal arbejde videre med de mål og prioriterede indsatser for november og december, som er skitseret i præsentationen:

*"Tak [navn] – det kører vi videre med."*⁸⁰

167. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 14. november 2014 en e-mail med emnefeltet "Ugestatus" til Falck [[navn], [navn] og [navn]] med [kommunikationsbureau X] [[navn]] c.c.:

"Kære [navn], [navn] og [navn]"

Her status på projektet siden [navns] sidste statusmail 24/10:

- Statusmøde med Falck og udarbejdelse af plan for videre proces
- Møde med [navn] og [en ambulanceredder i Region Syd] på Fyn
- Plan for yderligere mobilisering og support herunder ift. presse til [navn]
- Løbende hjælp og udarbejdelse af statusopdateringer til [socialt medie] (p.t. 805 medlemmer og høj aktivitet)
- Etablering af ny platform i Holland med dybdybende journalist med fokus på ambulancedriften (meget kvalificeret og højt engagement – det lover godt)
- Kontakt til Fyens om mulige nye historier
- Løbende rådgivning, kontakt og projektadministration
- Projektkoordinering, dvs. mailkorrespondance og mobil med Falck

"[...] Vi har drøftet udfordringen med plan B jfr. den drøftelse, der var på statusmødet. På den baggrund har vi beskrevet nærmere, hvordan vi ser den udfordring. Se nedenfor. Hvor der også er angivet fremadrettede aktiviteter. Håber det stemmer overens med jeres opfattelse"

⁷⁹ Jf. bilag [...].

⁸⁰ Jf. bilag [...].

Beskrivelse af plan B og aktiviteter

Plan B handler om at få regionen og politikerne til at overveje, hvad de gør, hvis tæppet bliver trukket væk under BIOS. [...]

Men hvordan får vi regionen og politikerne til at tænke i plan B? Selv de krasse artikler om karteldom, ringe økonomi, selvanbefaling, skuffeselskaber og et problematisk udbud har ikke fået politikerne til at ryste på hånden. Der er altså ikke en opfattelse i offentligheden og blandt politikerne om, at BIOS sikkert ikke kan løfte opgaven. Derfor er brug for en yderligere sandsynliggørelse af, at BIOS ikke vil kunne løfte opgaven, så politikerne begynder at blive reelt bekymrede.

[...]

Men både Falck og borgerne har en interesse i, at det skal ramle så tidligt som muligt, så man undgår en kaotisk situation, hvor Falck er ved at lukke ned, men så skal springe til i 11. time. Desuden er der brug for, at medarbejderne fortsat mærker en utryghed ved BIOS – for ellers risikerer, vi at de søger væk. Omvendt skal det ikke komme til at fremstå, som om det er Falck, der er den indirekte årsag. Falck skal stå tilbage som den troværdige redningsplanke, som politikerne kan ty til.

Der er derfor brug for to parallelle spor: Vi fortsætter i armslængde med bekymringssporet i den omgang, at det er muligt, men samtidig indtænker vi plan B i alle tiltag og kan over tid i stigende grad skrue op for plan B-sporet.

Bekymringssporet

- *P.t. har vi ikke stof til flere pressehistorier, men sætter denne uge gang i en hollandsk graver, som forhåbentlig kan have noget klar i løbet af et par uger*
- *[Gruppen på et socialt medie] kører fint (805 medlemmer) med høj aktivitet og en plan for yderligere aktivitet og rekruttering. Vi laver løbende statusopdateringer.*
- *[En ambulanceredder i Region Syd] laver demonstrationen 24/11 ifm regionsrådsmødet – vi supporterer ift. presse*
- *Læserbrev fra elev som ikke vil skifte til BIOS. [Navn] sætter i gang*
- *Yderligere mobilisering af [navn], [navn] og [navn], som måske vil stille spørgsmål til ministeren om det principielle ved store offentlige udbud*
- *Aktivering af [navn]/ [navn], [navn] og [navn] ([partibogstav], [...])*

Plan B

- *Få [navn] til at stille spørgsmål om plan B til næste regionsmøde*
- *Historie om bemanningproblemer – fødes ind via [et socialt medie] med cases på reddere, som søger væk. Hvad er plan B for den situation?*
- *Opfølgning på regionens milepælsplan: Leverer BIOS og hvis, hvad er så planen?*
- *Parallelle budskaber på [et socialt medie] og til demo'en: Politikere – hvad gør I, hvis det går galt?*
- *Find eksempler på, at det er gået galt andre steder (der er fx flere fra Sverige på Beredskabsinfo) – casebeskrivelse*
- *[Navn] fortsætter det brede stakeholder arbejde, så han holder sig på god fod med flest muligt og sikrer godt flow af information*
- *Læserbreve fra bekymrede borgere: Hvad vil regionen gøre, hvis det ikke går?*

- *Få Fyens til at lave artikel/interview om plan B: Hvad har regionen tænkt sig at gøre, hvis det går galt?*⁸¹

168. Falck [[navn]] svarer herpå, at:

"Hej [navn]

Vi har to prioriteter:

- *Få flere andre aktører mobiliseret til at blande sig i debatten – så Falck fylder relativt mindre (patientforeninger, borgmestre, andre aktører).*
- *Få skabt debat om plan B – offentligt og i regionen.*

Jeg tænker, at [navn] er med på at kræve i Fyens af regionens flertal, at der for borgernes sikkerheds skyld bliver lavet en plan B - og at det er nok til afsæt for en historie om det. Og at han så kan følge op på det formelt politisk på regionsmøde med spørgsmål m.m.

At det vil være hjælpsom, hvis en bekymret patientforening, borgmester eller andet bakkede op om, at der er brug for en plan B – så der kom mere strøm til den diskussion.

*Dette er fokus for indsatsen – og der er brug for hurtig eksekvering."*⁸²

169. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] bekræfter, at [kommunikationsbureau X] arbejder videre med Falcks to prioriteter og de tiltag, som [navn] har skitseret:

*"Enig og det er også en del af planen."*⁸³

170. Falck [[navn]] svarer herpå sluttelig, at Falck gerne vil holdes løbende orienteret om status på de to fokusområder:

*"Godt, lad os holde det fokus – og vi vil meget gerne holdes løbende opdateret på, hvordan disse to fokusområder drives fremad [...]"*⁸⁴

171. Endelig sender [kommunikationsbureau X] [[navn]] den 25. november 2014 den seneste og sidste version af Falcks kommunikationsstrategi til Falck. I mailen har [kommunikationsbureau X] vedhæftet dokumentet "Plan B – status og strategi-1.docx" til Falck [[navn], [navn], [navn]] og [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]]. Af dokumentet fremgår det blandt andet, at pressedækningen og det konstante fokus på, om BIOS kan levere de aftalte ambulanceberedskaber i Region Syddanmark har skabt et forhøjet beredskab blandt politikere og embedsmænd i regionen, og at dette også var formålet med indsatsen:

"Plan B – Status og strategi

[...] Plan B handler i korthed om at få regionen og politikerne til at overveje, hvad de gør, hvis det viser sig, at BIOS ikke kan leve op til kontrakten om ambulanceservice i Region Syddanmark. [...]

⁸¹ Jf. bilag [...].

⁸² Jf. bilag [...].

⁸³ Jf. bilag [...].

⁸⁴ Jf. bilag [...].

Pressedækningen og det konstante fokus på sagen har med andre ord skabt et "forhøjet beredskab" blandt både politikere og embedsmænd. Og det har meget præcist været formålet med indsatsen.

Strategien har været, at hvis spørgsmålet om Plan B skal rejses med tyngde og seriøsitet, så skal det ske på et bagtæppe af stærk bekymring blandt borgerne. Grebet har her været en demonstration foran Regionsrådsmødet i Vejle – og det er i sig selv en verdenssensation i provinsen – kombineret med historier om redder-flugt fra området. Den dobbeltstrategi er lykkedes.

Historier om redder-flugt har i de seneste uger været iscenesat blandt andet på [gruppen på et socialt medie], således at journalister stille og roligt blev skubbet i den rigtige retning. Og spørgsmålet om Plan B "kulminerede" derefter både før og under regionsrådsmødet, hvor [navn] som nævnt afviste, at der overhovedet er brug for en nødløsning.

De kommende måneder

Det anbefales at vi fortsætter i to parallelle spor:

Vi fortsætter i armslængde med bekymringssporet i det omfang, at det er muligt, for at fastholde opmærksomheden og presset på regionens politikere og embedsmænd.

Men samtidig indtænker vi plan B i alle tiltag, således at det til enhver tid bliver det afsluttende spørgsmål til politikerne: "Hvad nu hvis ...? [...]"⁸⁵

172. Den 21. januar 2015 rundersender [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] en statusmail med emnefeltet "Status, Bios" til Falck [[navn], [navn], [navn] og [navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn]]. Heraf fremgår det, at Falcks [kampagne på et socialt medie] (gennem [gruppen på et socialt medie]) har fået mange medlemmer, og at gruppen opfylder sin primære mission om at stille tvivl ved ethvert udsagn, der kan medvirke til at få Ambulanceredderne i Syd til at skifte til BIOS:

"Kære alle

Her er som aftalt en januar-status over aktiviteterne i forbindelse med indsats i Region Syd-danmark, samt et overblik over situationen nu og i den nærmeste fremtid.

Min daglige rutine

[...] Selv om indsatsen kører på vågeblus, fastholder vi en betydelig overvågning af udviklingen i Regionen og er i tæt dialog med en række nøglepersoner.

Et væsentligt led i indsatsen er den daglige presseovervågning, som er kilde til rigtigt mange opdateringer i [gruppen på et socialt medie]. Jeg taler gerne med [en ambulanceredder Region i Syd] flere gange om ugen, både for at holde humøret oppe hos [en ambulanceredder i Region Syd], for at vende ideer til statusopdateringer, og for at planlægge, hvem der skal stå for opdateringerne, således at det ikke alene er [en ambulanceredder i Region Syd], der står som afsender. [...]

⁸⁵ Jf. bilag [...].

Herudover er jeg løbende i kontakt med [titel] [navn], dels for at følge de interne forskydninger blandt mandskabet, dels for at verificere eventuelle rygter og historier, således at vi ikke går i byen med opdateringer eller andet, som siden ikke viser sig at holde vand.

[Gruppen på et socialt medie]:

Det kan godt være, at indsatsen kører på lavt blus, men med 1040 medlemmer i [Gruppen på et socialt medie], forbigås absolut ingen nyhed i medierne. Gruppens medlemmer overvåger alt og alle, der måtte mene noget om Region Syddanmarks håndtering af ambulanceudbuddet, BIOS eller Falck.

Dermed opfylder [gruppen på et socialt medie] sin primære mission: At stille tvivl ved ethvert udsagn, der kan være med til at få reddere til at søge over til Bios." [...]

Besøg i Rotterdam:

[...]

På den baggrund planlagde vi i god tid samme strategi som i forhold til december måneds informationsmøder med Bios: At fastholde reddernes skepsis ved at stille relevante spørgsmål til de mediehistorier, der måtte komme.

[...]

Milepæle:

[...]

Oplysningerne er fortrolige og er ikke sluppet ud til pressen, men det er klart, at en sådan historie [om, at BIOS har ønsket (uden at få lov af regionen) at benytte en særlig fleksibel vagtplan⁸⁶] vil understøtte frygten blandt mange reddere og dermed understøtte plan B. Indtil videre holder vi den i baghånden, for den kan være med til at give et billede af, at Bios er villige til at gå på kompromis også med sikkerheden for at få enderne til at nås økonomisk (gad vide om ens reaktionstid og handlekraft fortsat er 100%, når man har været på arbejde i 17 timer i træk i spidsbelastningsperioder). Selvom Bios ikke er kommet igennem med dette ønske viser det alligevel, at de er villige til at gå langt på et felt, som er farligt, hvis det møder offentligheden.

[...]

Holland:

Vores journalister i Holland arbejder fortsat fokuseret med opgaven og forfølger en række historier. De er dog ikke stødt på nye afsløringer a la kartelsagen eller lignende. Netop nu arbejdes der med et grundigt baggrundspapir om [navn] [[titel] i BIOS], hans karriere og forretningsmetoder. Notatet er ved at være færdigredigeret, men der mangler endnu nogle få interview med tidligere Bios-ansatte og forretningspartnere. [...]"⁸⁷

[styrelsens tilføjelser i kantet parentes]

173. Falck [[navn]] svarer herpå, at det netop er aktiviteter "under radaren", som Falck har brug for i denne periode:

⁸⁶ Ifølge Falck betyder denne fleksible vagtplan (kaldet døgnvagt C (87)), at der i det enkelte døgn udføres op til 12 timers effektivt arbejde og kan arbejdes op til 18 timer i træk i særlige situationer, jf. bilag 5.

⁸⁷ Jf. bilag [...].

"Tak for en rigtig god opdatering [indehaver af kommunikationsbureau Y] – og rigtig godt arbejde. Det er præcis det her lidt under radaren, men alligevel på pulsen, vi har brug for i den her fase!

*Fortsæt endelig den gode indsats – og så må vi på det kommende møde vende, hvordan vi håndterer den kommende milestone."*⁸⁸

174. Falck [[navn]] videresender samme dag mailen fra [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y] internt i Falck til [[navn]], som svarer med [navn] c.c. på mailen:

*"Tak – meget spændende."*⁸⁹

175. Dagen efter videresender Falck [[navn]] igen mailen til orientering internt i Falck – denne gang til Falcks øverste ledelse [[navn] og [navn]].⁹⁰

176. Den 3. februar 2015 sender [kommunikationsbureau X] [[navn]] en e-mail med emnefeltet "Opsamling – og actions" til Falck [[navn], [navn], [navn]] med [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y] c.c.:

"Kære alle

Tak for et godt møde i torsdags [...].

Jeg noterede mig nedenstående beslutninger/actions-points

[...]

1. Beskrivelse af Responces implementeringsniveau på nuværende tidspunkt mhp. at sammenligne med BIOS – for at stille skarpt på, hvor relativt langt BIOS er efter. Dette kunne fødes ind som inspiration til medier [...] Informationerne kan danne grundlag for kritisk gennemgang i medierne, BIOS sammenlignet med Responce. Har regionspolitikkerne virkelig grund til at have is i maven? [...]

2. Kommunikationsberedskab og plan for, hvad vi foretager os, hvis det i løbet af foråret viser sig, at BIOS ikke kan leve op til kontrakten. Hvad skal hovedbudskaber være, når vi bliver spurgt? Og hvad er svarene på de væsentligste kritiske spørgsmål (Har vi forsøgt at stikke en kæp i hjulet på BIOS med vores egen fastholdelses-strategi overfor medarbejdere [...]). [...].

3. Portræt af [titel, BIOS Danmark]. Ansv. [kommunikationsbureau X]/[indehaver af kommunikationsbureau Y] forbereder mhp. at pitche ind til medier [...].

4. Bios regnskab – granskes. Ansv. [kommunikationsbureau X]/[indehaver af kommunikationsbureau Y] kigger nærmere på det mhp. at finde medieegnedede vinkler. Vi vil gerne kunne finde noget skattespekulation eller "eksotiske" forhold omk. ejerstruktur og pengestrømme [...].

6. Medarbejdertilfredshedsundersøgelse, der viser at Falcks ansatte er glædest i Region S. behøver ikke være lige op til den 10. [februar 2015, som er den dato, hvor BIOS skal aflevere

⁸⁸ Jf. bilag [...].

⁸⁹ Jf. bilag [...].

⁹⁰ Jf. bilag 65.

mandskabsplaner til Region Syddanmark] *Den skal i højere grad være med til at konsolidere opfattelsen af, at det er naturligt at redderne bliver i Falck [...] Ansv. Falck finder anledning til at få den plantet [...].*

Lad mig vide, hvis I har andre ønsker eller andre opfattelser end ovenstående. Ellers regner jeg blot med, at vi rykker.”⁹¹

177. Af en intern e-mail i Falck dagen efter fremgår det, at Falck [[navn] og [navn]] er enig i den arbejdsdeling, som [kommunikationsbureau X] har lagt op til.⁹²

178. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 19. marts 2015 mailen ”Status og diverse next steps” til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og c.c. til [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] og [kommunikationsbureau X] [[navn]], hvor det blandt andet fremgår:

”Jeg har jo bedt om at vi lige tager et statusmøde, så vi i hvert fald er sikre på, at vi har vores mandat klart på de ting vi/primært [indehaver af kommunikationsbureau Y] foretager sig. [indehaver af kommunikationsbureau Y] og [navn] har jo løbende været i kontakt, men det vil være sundt at vi lige alle er med og tager en statusdrøftelse.

Her derfor en helt aktuel udlægning af, 1) hvordan vi ser verden 2) hvad vi har gang i 3) Forslag til forskellige next steps, som vi gerne vil vende med jer i næste uge. [...]

1. Kort om ”verden”

[...]Når det er sagt, så tror vi samtidig på, at det er vigtigt at holde gryden i kog og holde momentum for at sikre, at det negative fokus på Bios fastholdes. Både for at afskrække jeres reddere fra at søge ind og for at sikre at regionen iværksætter en plan B i tilstrækkelig god tid. Der er rigtig meget på spil i de kommende to måneder. For en ting er, at Bios formentlig stadig mangler rigtig mange reddere, men en anden ting er, at der jo – trods alt – kan komme et større inflow af reddere jo tættere vi kommer på skæringsdatoen, og at man ude i de små redderfamilier (alle konerne) begynder at stille spørgsmålstejn ved, hvad familien skal leve af, hvis der ikke kommer en fast månedsløn ind. Den enkelte redder kan også på et tidspunkt begynde at få kolde fødder. Selvom han klart foretrækker at være ansat hos Falck, vil han måske alligevel foretrække at fortsætte som redder under ringere vilkår end at lave noget helt andet, som han måske skal køre langt for. Vi ved det dybest set ikke, så alt ovenstående er ren spekulation, men hvis Bios ikke konstant presses og får ro kan man frygte, at de lige pludselig selv kan levere gode historier om, at store mængder redderne kommer ind af døren. Og det handler jo – også for dem – meget om at holde momentum. [...]

Det skal vi drøfte, for vi føler os ikke helt sikre på, at vi blot kan læne os tilbage og tro på, at Bios kuldsejler af sig selv. Vi vil i den situation hellere aktivere det vi kan. Fortsat forsigtigt, diskret og under cover (hvad alt tyder på at vi er lykkedes med), men blot så vi ikke bagefter får en uheldig overraskelse i forhold til, at de pludselig er længere end vi havde håbet og selv opnår et momentum.

2. Hvordan holder vi gryden i kog – hvad er i gang?

⁹¹ Jf. bilag [...].

⁹² Jf. bilag [...].

- På [gruppen på et socialt medie] – det kører stort set af sig selv. Vi leverer dagligt idéer ind til [en ambulanceredder i Region Syd], men det kører fornuftigt, og gruppens medlemmer selv særdeles aktive.
- I medierne (Fyens kører fornuftigt og der er god dialog, men vi har meget svært ved at få JV med.
- En indsats er tilrettelagt med [navn] ifm. Regionsrådsmødet den 23. marts, hvor "almindelige" reddere vil stille personlige spørgsmål, som vi har forberedt. Spørgsmålene er personlige og meget lidt politiske og matcher fint den tone, Odense-redderne allerede har anlagt. [En ambulanceredder i Region Syd] klæder dem på. [...]
- I betragtning af, hvor god relation der er til Fyens (hvor journalisterne vitterligt tror, at Falck har givet op, og slet ikke forbinder [indehaver af kommunikationsbureau Y] med Falck) har vi efter aftale med [navn] leveret baggrund ind om [navn]. Vi ved ikke om de bringer det, men det er ikke umuligt, hvis de kører ny kampagne. [...]

3. Nye actions/afklaringer:[...]

- [Navn] har eksplicit spurgt om hjælp. Han føler sig meget alene i Regionsrådet, og ligesom redderne spises han af med ikke-svar og henvisning til Bios intetsigende nyhedsbreve. Han ønsker at få behandlet sagen på regionsrådets åbne møde i slutningen af april, og det er på den baggrund at vi har igangsat spørgsmål til regionsrådet på mødet på mandag den 23. marts, således at utrygheden og bekymringen kommer ud i det åbne land. [...]

Som fremgår går vi nu ind i en helt afgørende fase, hvor vi som udgangspunkt kun kan fæste lid til det pres og de aktiviteter vi selv skaber, fordi Bios nagelfaste leveringsdatoer ligger i perioden 10. juni til 10. juli."⁹³

179. Falck [[navn]] påpeger senere samme dag overfor [kommunikationsbureau X] [[navn]], at statusmailen indeholder nogle uheldige formuleringer, som må bero på misforståelser:

"[...] Som vi også lige talte om i telefonen, er det klart, at det er afgørende for os – som vi understregede, da vi skrev kontrakt med jer – at vi overholder alle gældende etiske retningslinjer i vores samarbejde. Der er et par uheldige formuleringer i nedenstående, som jeg forstår, beror på misforståelser – bare så vi i vores dialog er helt præcise om, at vi arbejder efter alle gældende regler og retningslinjer. Hvis I vil bekræfte det. [...]"⁹⁴

180. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] bekræfter samme dag dette i en mail til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]:

"Hej [navn] – og alle andre

Ja, som vi talte om i telefonen var der tale om misforståelser og at jeg i den fremsendte statusmail blot har skrevet derudaf i en klar forventning om, at vi alle er helt klar over, at ingen af os opererer andet end indenfor alle gældende regler og retningslinjer. Hverken I eller vi kan leve med, at der bliver draget tvivl om det.

⁹³ Jf. bilag [...].

⁹⁴ Jf. bilag [...].

Jeg skal nok bestræbe mig på at skrive mere præcist fremadrettet, så det – hvis det måtte læses af tredjemand – ikke giver anledning til fejlfortolkninger.

Det er en god pointe, og jeg beklager, at jeg ikke har haft den tilstrækkeligt present på nethinden. [...]"⁹⁵

Falcks målrettede indsats om at starte en diskussion om Plan B

181. Som det fremgår ovenfor indgår iværksættelse af Plan B i Falcks kommunikationsstrategi. I forlængelse heraf fremgår det af sagens materiale, at Falck og Region Syddanmark og regionens advokat (Kammeradvokaten) den 28. august 2015 afholder et møde, fordi Region Syddanmark - som følge af BIOS' vanskeligheder - var nødt til at afsøge alternative muligheder for at få udført ambulancetjenesten i regionen. Det blev på dette møde drøftet, om og under hvilke omstændigheder Falck eventuelt ville kunne overtage ambulancetjenesten i BIOS' tre delaftaler i regionen.
182. For så vidt angår vilkårene for Falcks tilbud fremgår det af Kammeradvokatens interne noter af 3. september 2015 fra mødet med Falck den 28. august 2015, at:
- *"[...] Han [[navn]] bekræftede, at det var "alt eller intet". I løbet af drøftelserne slækkede han dog på kravet, således at Responce-kontrakten kunne fortsætte uændret, og således at Falck også vil kunne overtage kun ét eller to delområder, hvis det ville være for en 9-18 måneders periode, og hvis der vil komme et nyt udbud.*
 - *[Navn] afviste dog flere gange at kunne levere mindre end et delområde, f.eks. 5-8 beredskaber. [Navn] spurgte i den forbindelse, om regionen ønskede Falck skulle være underleverandør til BIOS, hvilket [navn] tydeligvis ikke var interesseret i. Men heller ikke da det blev gjort klart, at det i givet fald vil være en aftale mellem Falck og regionen direkte omkring de 5-8 beredskaber, ændrede [navn] mening."*

Betaling

- *[Navn] foreslog en videreførelse af betalingen under den nuværende kontrakt, på den måde at den fremadrettede årlige betaling skulle svare til den årlige betaling de seneste 12 måneder, fratrukket betalingen til Responce ifølge Responce's nye kontrakt med Region. [...]"⁹⁶*

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

183. Falck [[navn]] afgiver herefter sit (nye) tilbud ved mail af 5. september 2015 til Region Syddanmark [[navn] og [navn]] om at overtage BIOS' ambulanceopgaver i regionen i en periode til samme betaling, som BIOS får. Falcks tilbud er betinget af, at Region Syddanmark efter en periode genudbyder Udbuddet:

"For at udrydde enhver tvivl tilbyder vi derfor – hvis situationen opstår – at køre ambulanceberedskabet videre til samme betaling, som den betaling BIOS får, i perioden op til et nyt udbud kan finde sted (forventeligt mellem 18 og 24 måneder), hvor jeg vil anbefale, at man laver et kontrolbud i eget regionalt regi. Der vil være meget betydelige opstartsomkostninger for os

⁹⁵ Jf. bilag [...].

⁹⁶ Jf. bilag [...].

(herunder betydelig overtidsomkostninger også i de øvrige regioner), så vi vil i givet fald anmode om et tillæg på 10 % per måned de første 4 måneder (til årets udgang), hvorimod 2016 og potentielt 2017 vil blive til BIOS nuværende priser.

En sådan løsning vil være tabsgivende for Falck, men vi er indstillet på at betragte et sådant tab som en investering i et forhåbentligt langt og godt fremtidigt samarbejde.”⁹⁷

184. Dagen efter, den 6. september 2015, anmoder Region Syddanmark [[navn]] i en mail til Falck [[navn]] om at få præciseret, hvordan Falcks tilbud præcist skal forstås:

”[...] – ikke for at perseverere, men blot for at være helt sikker på hvad du mener: Det, I vil tilbyde os, er de samme beredskabstyper og i samme omfang og til samme pris som fremgår af vor aftale med BIOS? – Prisen dog opjusteret med 10 % i resten af 2015.”⁹⁸

185. Hertil svarer Falck [[navn]] samme dag, at:

”[...] Ja, jeg ser for mig en model som vi drøftede i fredags – altså, hvor Regionen naturligvis får det antal beredskaber, der er fastlagt i udbuddet samt naturligvis med de krævede åbningstider men i en model med den drøftede ressourcefordeler på vagtcentralen, så vi i samarbejde kan sikre at beredskabet afvikles på den mest omkostningseffektive måde.”⁹⁹

186. Af en intern mailkorrespondance i Falcks øverste ledelse den 9. september 2015 fremgår det, at Falck overvejer, om Ambulanceredderne i Syd også skal orienteres om det nye tilbud, Falck har givet Region Syddanmark:

”Det, der bekymrer mig mere end den interne meddelelse er, om vi kan risikere af få ørerne i KFS’ [Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens] hakkemaskine for dette tilbud, hvis det tolkes som om, vi dumper prisen for at kvase en konkurrent, fordi det ikke er økonomisk rationelt, når det er en tabsgivende forretning. Har vi fået en konkurrenceretlig vurdering, så vi er på sikker grund?”¹⁰⁰

187. Dagen efter, den 10. september 2015, udsender Falck en intern meddelelse til Ambulanceredderne i Syd på baggrund af en artikel i Fyens Stiftstidende samme dag. Den interne meddelelse er underskrevet af [navn], og det fremgår heraf, at:

”Som en erfaren, troværdig og professionel aktør føler vi således et stort samfundsansvar på det præhospitale område. I Syd gav dette sig blandt andet til kende på et møde imellem Falck og embedsfolk i Region Syddanmark fredag den 28. august. Mødet handlede primært om, hvorvidt Falck havde mulighed for at fortsætte ambulancetjenesten i regionen, indtil et nyt udbud kunne gennemføres. Prisen blev kun drøftet ganske kort, og fra Falcks side foreslog vi, at vi kunne fortsætte med samme kvalitet til samme pris, frem til et nyt udbud.

Efter mødet fremkom der desværre i pressen udtalelser om, at Falck udnyttede den aktuelle kritiske situation til egen økonomisk vinding. Disse beskyldninger ligger meget langt fra sandheden. For at udrydde enhver tvivl om Falcks bevæggrunde har vi derfor besluttet, at såfremt Region Syddanmark skulle få behov for det, er Falck parat til i en overgangsperiode at varetage

⁹⁷ Jf. bilag [...].

⁹⁸ Jf. bilag [...].

⁹⁹ Jf. bilag [...].

¹⁰⁰ Jf. bilag [...].

ambulancetjenesten i regionen til BIOS' pris – plus et tillæg i en startfase – indtil regionen kan afvikle et nyt udbud. Vi vil i den forbindelse anbefale, at der gennemføres et kontrolbud i regionens regi.

Dette vil i givet fald være tabsgivende for Falck, men vi er på baggrund af, hvad vi har oplevet i den seneste tid, parat til at påtage os opgaven på disse vilkår – til fordel for borgerne, regionen, redderfaget og naturligvis også for Falck.”¹⁰¹¹⁰²

188. Falck har senere på et møde i styrelsen den 6. december 2017 korrigeret ovenstående og oplyst, at tilbudsprisen ikke nødvendigvis var tabsgivende for Falck, som ellers først tilkendegivet af [navn] den 5. september 2015.¹⁰³
189. Falck uddybede på samme møde, at Falck blev kontaktet af Region Syddanmark tre dage før, BIOS skulle overtage ambulanceopgaverne i Region Syddanmark, idet regionen overvejede at ophæve kontrakten med BIOS inden kontraktstart pga. anticiperet misligholdelse. Ifølge Falck spurgte Region Syddanmark og Kammeradvokaten på mødet den 28. august 2015, som de var indkaldt til af Region Syddanmark, om Falck ville kunne varetage ambulanceopgaven fra 1. september 2015, hvis BIOS ikke kunne opfylde kontrakten (“et slags nødberedskab”). Ifølge Falck tilkendegav de, at virksomheden godt kunne varetage ambulanceopgaverne i Region Syddanmark. Dette var dog betinget af retten til at bruge fleksible vagter grundet bekymringen for tilvejebringelse af et tilstrækkeligt antal ambulancereddere.
190. Herefter drøftedes det ifølge Falck, hvilke delområder Falck ville skulle overtage fra BIOS. Ifølge Falck blev der ikke drøftet en pris på mødet. Derudover skulle Region Syddanmark og Kammeradvokaten, ifølge Falck, først drøfte sagen med Regionsrådet samme eftermiddag.
191. Ifølge Falck valgte regionen efterfølgende ikke at kontakte Falck vedrørende overtagelsen af ambulanceopgaverne i Region Syddanmark, hvorefter regionen holdt fast i kontrakten med BIOS. Ifølge Falck kom BIOS herefter i gang, dog med stor misligholdelse, hvorefter mailen den 5. september 2015 fra [navn] til Region Syddanmark (“vi er her stadigvæk”) sendes.¹⁰⁴

3.4.1.3 Udmelding til Ambulanceredderne i Syd om ingen afskedigelser samt tilbud om andre stillinger

192. Umiddelbart efter tabet af Udbuddet i Region Syddanmark melder Falck ud, at Ambulanceredderne i Syd ikke bliver afskediget, selvom Falck pr. 1. september 2015 ikke længere skal drive ambulancetjeneste i regionen.
193. Dette fremgår blandt andet af et referat fra et Stations Samarbejds Udvalgsmøde SSU¹⁰⁵ den 12. september 2014:

¹⁰¹ Jf. bilag [...].

¹⁰² Eksempel på sådanne udtalelse i pressen er: “Falck dumper prisen på ambulancekørslen i Syddanmark i forsøget på at vippe konkurrenten Bios af pinden”: <https://www.information.dk/telegram/2015/09/falck-koere-ambulancer-bios-pris>

¹⁰³ Jf. bilag [...].

¹⁰⁴ Jf. bilag [...].

¹⁰⁵ På stationssamarbejdsudvalgsmøderne (SSU) deltager fx stationsleder, arbejdsmiljørepræsentant, tillidsrepræsentant og tillidssuppleant. Punkter på dagsordenen kan fx være: indkomne forslag, orientering fra ledelsen, udbud/organisationsændringer, gennemgang af utilsigtede hændelser, samarbejde - bordet rundt, drift, personale mv. Referatet sendes foruden til mødedeltagerne og øvrig personale via Mobega.

" [Navn] [[navn], [titel]] fortæller om personalesituationen i Falck efter tabt udbud. Falck har meldt ud at ingen bliver afskediget. Der vil blive kigget efter i alle rør, og andre regioner efter ledige stillinger[...]."¹⁰⁶

194. Dette fremgår også af en mail af 26. september 2014 internt i Falck [fra [navn] til [navn]]:

"Som du ved har [navn] og jeg meldt ud, at vi ikke sender opsigelser ud til vore reddere. Derudover har vi tilkendegivet, at vi vil forsøge at kanalisere så mange som muligt over i andre funktioner og regioner.

I den forbindelse er [navn] i samarbejde med [navn] ved at afdække huller og muligheder. Der er dog den udfordring, at vi ikke kan slippe alle mændene lige nu, da vi så ikke vil kunne opretholde stabil drift frem til kontraktens udløb.

[...]

Da vi jo af gode grunde ikke kan slippe dem nu vil jeg meget gerne, at I besætter med midlertidige ansættelser internt eller eksternt. Dette således, at jeg kan få mulighed for at kanalisere reddere fra syd derop når tid er."¹⁰⁷

195. Det fremgår ligeledes af en mail af 30. september 2014 fra en af stationslederne i Region Syddanmark, [[navn]] (stationsleder på [...]), til Ambulanceredderne i Syd på [...], at:

"[...] Slutteligt husk at vi arbejde på at finde stillinger til alle jer der ønsker at blive i Falck."¹⁰⁸

196. I samme retning fremgår det den 3. oktober 2014 af Falcks interne nyhedsbrev *Udbudsinformation* i Region Syddanmark, som sendes til stationer, vagtcentraler og øvrige afdelinger i Falck Redning, at:

"Vi vil bestræbe os på at flytte medarbejdere til andre regioner i den takt vi har mulighed for det og senest 1. september 2015.

[...] I forhold til Falcks udmelding om, at man ikke vil afskedige reddere i forbindelse med tab af vores ambulancekontrakt, er det vigtigt, at vi får et overblik over, hvor de enkelte medarbejdere ønsker at fortsætte i job ved Falck f.eks. ved overflytning til assistancerøret i Syd, overflytning til ambulancetjenesten i anden region, overflytning til andre divisioner i Falck eller andet."¹⁰⁹

197. Af et referat fra Falcks vagtplansmøde afholdt 25. november 2014 fremgår det, at Falcks [titel], [navn], er opmærksom på, at Falck har for mange ambulanceredder ansat i Region Syddanmark, men at Falck har en interesse i at bevare Ambulanceredderne i Syd:

" [Navn] oplyste, at vi fortsat er for mange folk, men vi har en interesse i at bevare, så mange som muligt som følge af ambulanceudbuddet"¹¹⁰

¹⁰⁶ Jf. bilag [...].

¹⁰⁷ Jf. bilag [...].

¹⁰⁸ Jf. bilag [...].

¹⁰⁹ Jf. bilag [...].

¹¹⁰ Jf. bilag [...].

198. Udbuddene i Region Hovedstaden og Region Sjælland var ikke afgjort på det tidspunkt, hvor Falck i september – oktober 2014 melder ud, at ingen Ambulanceredderne i Syd bliver afskediget.
199. Udbuddet i Region Hovedstaden afgøres den 16. december 2014.
200. En mindre del af udbuddet i Region Sjælland afgøres den 16. december 2014. Det gælder for det geografiske område, som omhandler det tidligere Roskilde Amt. Den 8. januar 2015 afgøres den største del af udbuddet for de områder, som tidligere udgjorde Vestsjællands og Storstrøms Amter.
201. Falck har overfor styrelsen oplyst, at der var fire grunde til, at Falck valgte ikke at afskedige Ambulanceredderne i Syd:
- at Falck skulle bruge Ambulanceredderne i Syd til at opretholde stabil drift i Region Syddanmark indtil kontraktophør den 31. august 2015,
 - at det økonomisk var billigere for Falck, at Ambulanceredderne i Syd selv sagde op (Falck har henvist til, at Falck i henhold til funktionærlovens § 2 a er forpligtet til at betale fratrædelsesgodtgørelser, som for de på daværende tidspunkt 630 Ambulanceredderne i Syd ville udgøre ca. 31 mio. kr.),¹¹¹
 - at Falck ikke havde sædvane for at opsiges medarbejdere ved ændringer i kontrakter, og
 - at der ifølge Falck var mangel på ambulanceredderne i Danmark.¹¹²
202. Ud over at melde ud, at ingen af Ambulanceredderne i Syd afskediges, tilbyder Falck andre stillinger til de Ambulanceredderne i Syd, som efter den 1. september 2015 ønsker at indgå i Falcks ambulancetjeneste i andre regioner.
203. Det fremgår af de to lokalaftaler, som Falck henholdsvis den 9. februar 2015 (Region Sjælland) og 4. marts 2015 (Region Midtjylland) indgår med fællestillidsmændene i Region Syddanmark. De to lokalaftaler gælder for de Ambulanceredderne i Syd, der ønsker at overgå til Falcks ambulancetjeneste i Region Midtjylland og Region Sjælland.¹¹³
204. Falcks tilbud om andre stillinger fremgår endvidere uddybende af de jobtilbud, som Falck sender til Ambulanceredderne i Syd og af korrespondance mellem Ambulanceredderne i Syd og Falcks [titel], [navn], i perioden februar-september 2015.¹¹⁴

¹¹¹ Jf. bilag [...].

¹¹² Jf. bilag [...].

¹¹³ Jf. bilag [...].

¹¹⁴ Jf. bilag 48-53.

3.4.2 Falcks ekskluderende aktiviteter

205. På baggrund af Falcks overordnede, ekskluderende strategi implementerede Falck en række konkrete ekskluderende aktiviteter.
206. En stor del af Falcks aktiviteter udspringer af Aftalen og udføres ”i armslængde” fra Falck gennem kommunikationsbureauet [kommunikationsbureau X], kommunikationskonsulenten [selvstændig kommunikationskonsulent] og [kommunikationsbureau Y]. Det vil sige, at de konkrete aktiviteter ikke skal kunne føres tilbage til Falck som den reelle initiativtager og afsender.
207. Af sagens materiale fremgår det, at Falck har betalt i alt [...] kr. til [kommunikationsbureau X] for den løbende implementering af Aftalen i perioden september 2014 og hele 2015, jf. Tabel 3.5. I 2014 var [kommunikationsbureau Xs] honorar gennemsnitligt [...] kr. om måneden, og i 2015 på knap [...] kr. om måneden. Disse beløb dækker også honorarer for [kommunikationsbureau Xs] underleverandører, [selvstændig kommunikationskonsulent] og [kommunikationsbureau Y]. I 2016 har Falck alene betalt honorarer til [kommunikationsbureau Y].¹¹⁵
208. Falck har overfor styrelsen oplyst, at Falck i perioden september 2014 - april 2016 har brugt ca. [...] mio. kr. på konsulentbistand fra disse tre aktører.

Tabel 3.5 Falcks betalinger til [kommunikationsbureau X] og [kommunikationsbureau Y] 2014-2016

Periode	Honorar betalt til	Beløb i alt
2014 (september - december)	[Kommunikationsbureau X]	[...]
2015 (hele året)	[Kommunikationsbureau X]	[...]
2016 (januar - april)	[Indehaver af kommunikationsbureau Y]	[...]
I alt		[...]

Kilde: Oplysninger fra Falck (jf. bilag Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.).

209. I det følgende gennemgås Falcks ekskluderende aktiviteter, herunder gruppen på et socialt medie] (afsnit 3.4.2.1), formidling af negative historier om BIOS til pressen/offentligheden (3.4.2.2) og mobilisering af ambassadører (3.4.2.3), brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails (3.4.2.4), brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd (3.4.2.5) og målrettet påvirkning af bestemte Ambulanceredder i Syd (3.4.2.6).

3.4.2.1 Etablering og brug af [gruppen på et socialt medie]

210. Den 2. oktober 2014 konkretiseres Falcks kommunikationsindsats på de sociale medier i en mail fra [kommunikationsbureau X] [[navn]] til Falck [[navn]] og [en ambulanceredder i Region Syd]] og c.c. til [kommunikationsbureau X] [[navn]] og [kommunikationsbureau Y] [[in-

¹¹⁵ Jf. bilag [...].

dehaver af kommunikationsbureau Y]] med vedhæftningen "Køreplan for [socialt medie].docx" ("Køreplanen").¹¹⁶ Af mailen fremgår det, at Falcks direktion har godkendt igangsætningen af en [kampagne på et socialt medie]:

"Så fik vi ok fra direktionen i forhold til [socialt medie]. Jeg har lavet vedhæftede køreplan, som vi sætter i gang snarest."

211. Af Køreplanen fremgår det, at [gruppen på det sociale medies] primære formål er at mobilisere Falcks Ambulanceredderne i Syd:

"Køreplan for [gruppen på et sociale medie]"

Formålet er først og fremmest mobilisering af redderne. Der skal skabes en sober og underbygget bekymring på baggrund af fakta. Det handler ikke om at skabe frygt og bæven. I første omgang er hovedmålet redderne i Syd, men det skal udvides med Sjælland og Hovedstaden – fordi der også er udbud der – samt Midt (hvor der er issues med Responce).

Principperne for gruppen er:

- *Indholdet skal være sagligt og faktisk underbygget*
- *Tonen skal være skarp og sober (man skal kunne se fjenden for sig), men ikke skinger (så mister vi troværdighed)*
- *Debatten skal styres, så hvis det bliver grimt, skal der sættes ind og evt. slettes*
- *Aktivitet er vigtig: Daglige likes og links samt løbende opdateringer."*

212. Det fremgår endvidere af Køreplanen, at [en ambulanceredder i Region Syd] skal oprette [en gruppe på et socialt medie] og stå for dagligt at lægge nyheder op i gruppen. Det fremgår også, at [kommunikationsbureau X] (på afstand) følger med i gruppens aktivitet og på daglig basis kommer med forslag til nyheder, som [en ambulanceredder i Region Syd] kan lægge op i gruppen:

"Praktik – hvordan køres gruppen"

- *[Kommunikationsbureau X] følger løbende med i mediedebatten og finder links og laver opdateringer, som sendes til [en ambulanceredder i Region Syd]*
 - *[En ambulanceredder i Region Syd] gennemgår dagligt gruppen, gennemskriver forslagene og lægger dem op*
 - *[Kommunikationsbureau X] følger dagligt gruppen og kommer med input til [en ambulanceredder i Region Syd]*
 - *Aktivering af venner: [En ambulanceredder i Region Syd] kan fx opfordre til at lægges hverdagsbilleder op af redderne, som samtidig kan fortælle om, hvad de kan være bekymret for i deres hverdag"*
213. Det fremgår ligeledes af Køreplanen, at [kommunikationsbureau X] har lagt en plan for, hvordan [gruppen på det sociale medie] skal eksponeres blandt Falcks ambulanceredderne. For eksempel skal fællestillidsmændene i Region Syddanmark blandt Ambulanceredderne i

¹¹⁶ Jf. bilag 54.

Syd gøre opmærksom på [gruppen på det sociale medie] og opfordre Ambulanceredderne i Syd til at tilmelde sig gruppen:

”Vi kører med flere faser”

- *Etablering* ([en ambulanceredder i Region Syd] lægger gamle indlæg op og motiverer, hvorfor han har lavet gruppen) og offentliggørelse gruppen, som p.t. er hemmelig, så hans venner kan se den
- *Umiddelbart derefter går* [en ambulanceredder i Region Syd] i gang med at udvide sin profil med nye [socialt medie]-venner, primært blandt redderne med også bredere: [...]
- *Eksponering blandt Syd-redderne: Inden for en uge sender fællestillidsmændene rundt til alle redderne om gruppen og opfordre til at tilmelde sig, debattere og dele den*
- *Eksponering blandt reddere: Inden for to uger sender fællestillidsmændene rundt til alle redderne i Sjælland, Hovedstaden og Midt om gruppen og opfordre til at tilmelde sig, debattere og dele den*¹¹⁷

214. Endelig indeholder køreplanen log-in oplysninger til [en ambulanceredder i Region Syds] profil på [socialt medie], hvilket således også giver adgang til at administrere [gruppen på det sociale medie]:

Praktisk info:

*Log in til [en ambulanceredder i Region Syds] profil. Mail: [...]. Adgangskode: [...]*¹¹⁸

215. Af [gruppen på det sociale medies] forside fremgår det, at [en ambulanceredder i Region Syd] oprettede gruppen den [dato] [år], dvs. nogle dage før [kommunikationsbureau X] sender den endelige køreplan for gruppen, og at [gruppen på det sociale medie] er en offentlig gruppe, som i juli 2016, hvor styrelsen har taget dette skærmpoint, havde i alt 2.417 medlemmer:

Figur 3.4 Skærmpoint af [gruppen på det sociale medie]

[...]

216. Det fremgår endvidere, at [en ambulanceredder i Region Syd] under gruppens beskrivelse har skrevet, at:

”Politikerne i Region Syddanmark ville ikke have Falck til at køre ambulancer længere, men vil i stedet for sætte lille Responce og ukendte hollandske BIOS til at gøre det. Det er en skandale. Politikerne vil spare og spiller kasino med borgernes sikkerhed.”

¹¹⁷ Jf. bilag 54.

¹¹⁸ Jf. bilag 54.

217. Af den version af kommunikationsstrategien, som [kommunikationsbureau X] [[navn]] sender til Falck [[navn], [navn] og [navn]], [kommunikationsbureau y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] og [kommunikationsbureau X] [[navn]] den 25. november 2014 fremgår det, at [gruppen på et socialt medie] i november 2014 er blevet brugt på følgende måde:

"Historier om redder-flugt har i de seneste uger været iscenesat blandt andet på [en gruppe på et socialt medie], således at journalister stille og roligt blev skubbet i den rigtige retning".

[...]

Hvad har vi gjort i de seneste 2 uger?

- *Vi har løbende bistået med at holde gang i [en gruppe på et socialt medie], i det omfang de meget opmærksomme og aktive gruppemedlemmer ikke selv sikrer daglige opdateringer."*¹¹⁹

218. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 19. marts 2015 mailen "Status og diverse next steps" til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og c.c. til [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] og [kommunikationsbureau X] [[navn]], hvor det bl.a. fremgår, at [gruppen på et socialt medie] bruges aktivt af både [en ambulanceredder i Region Syd] og gruppens medlemmer:

"2. Hvordan holder vi gryden i kog – hvad er i gang?"

- *På [socialt medie] – det kører stort set af sig selv. Vi leverer dagligt idéer ind til [en ambulanceredder i Region Syd], men det kører fornuftigt, og gruppens medlemmer selv særdeles aktive."*¹²⁰

219. Af en mail af 27. marts 2015 fra [navn] til bl.a. [navn], [navn] og [navn] med emnefeltet "det koger stadig" fremgår det, at Falcks ledelse i Region Syddanmark [[navn]] følger med i gruppens aktivitet:

*"... kan se, at det buldrer i pressen + på [socialt medie]. Dog flere positive kommentarer på [socialt medie] end tidligere. Bemærker særligt [navn], 424, [navn], 505, [navn], 513."*¹²¹

220. Endelig fremgår det af en statusmail den 12. april 2015 fra [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]], at [gruppen på det sociale medie] ifølge [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] er et stort aktiv:

*"Jeg vil også på dette tidspunkt understrege, hvor stort et aktiv [gruppen på det sociale medie] med [en ambulanceredder i Region Syd] i spidsen har været. Vi havde ganske enkelt ikke stået i denne situation, hvis ikke vi havde haft [en ambulanceredder i Region Syd] og co til at fastholde, opsamle og udbrede bekymringer og utilfredshed med udviklingen."*¹²²

221. Af opslag og kommentarer i den offentlige [gruppe på et socialt medie] fremgår det, at de Ambulancereddere i Syd, som udtrykte sig positivt i forhold til BIOS, eller som havde fået

¹¹⁹ Jf. bilag [...].

¹²⁰ Jf. bilag [...].

¹²¹ Jf. Bilag 73.

¹²² Jf. bilag 55.

ansættelse hos BIOS, ikke er særlig velset og hænges ud i gruppen. Som eksempler herpå kan fx nævnes redderne [navn], [navn], [navn], [navn] og [navn], som alle skiftede til BIOS.

222. [Navn]¹²³ skriver den 23. september 2015 på [en gruppe på et socialt medie], som reaktion på et opslag fra sin kollega [navn] i BIOS, at han er rasende grundet det seneste opslag i [gruppen på det sociale medie] samt manglen på empati og menneskelig forståelse i [gruppen på det sociale medie].

"Fantastisk brøl, fra min super gode makker og kollega [navn] i BIOS! 🗣️👊"

RASENDE!!!!

Det seneste opslag på [socialt medie] siden, nej til ambulance kaos er så stærkt bekymrende at det kræver min opmærksomhed. [...]

Så er det simpelthen stærkt undrende og bekymrende - at tilhængere på kaos siden - herunder både reddere, borgere og andre - vil lægge navn til, med deres medlemskab. Man må som menneske undre sig over den bekymrende radikaliserede adfærd der finder sted - man er tilsyndeladende helt ude af stand til at se - nuanceret og åbent på tingenes tilstand. [...]

Det skyldes - at jeg har en oplevelse af, at man med sit medlemskab bidrager til nedgørende, uanstændig, og uacceptabel! Og hensynsløse angreb på alt, hvad man efter egen opfattelse og ideologi finder anvendeligt i jagten på at få verden tilbage som den var. Man hylér blandt de ulve man er!! Uden hensyn i øvrigt, uden refleksion for hvem og hvad det rammer - man udtrykker dommedags profetier og skaber bekymring - i jagten på at få ret og hverve medlemmer. [...]"¹²⁴

223. [Navn] modtager fx følgende reaktioner på sit opslag:

"Det er så det [BIOS] eneste sted de kan bruge dig"

"Du er sku da ikke rigtig oveni hovedet di er lige så hjerne lam som [navn] og din direktør i bios".

"BIOS har da sin egen hjemmeside, ik?"

"Så var det vel mest passende de roste hinanden der. Det andet er da ynkeligt."

[Navn] svarer: *"Ynkeligt! Tak for de pæne ord kollega. Eller hvad man kan kalde dig????"*

Hvortil der svares: *"Det samme som jeg kan kalde dig. Kollega er nok ikke det første ord der falder mig ind."*

En anden skriver: *"Tror de har samlet alle tudefjæsene i BIOS".¹²⁵*

[styrelsens tilføjelser i kantet parentes]

¹²³ Personen var ansat i BIOS på tidspunktet for sit opslag.

¹²⁴ Jf. bilag 56.

¹²⁵ Jf. bilag 56.

224. Det fremgår af samme opslag, at andre personer forsøger at rette op på den hårde tone. Fx fremgår det, at:

"Kunne vi blive fri for den slags kommentarer? Det er fair nok, at være uenig, men vis lidt respekt og tal pænt til hinanden. Tak."

"Synes godt vi kunne snakke i en god tone," [...]

"nu blander jeg mig lige, hvad er en rigtig og hvad er en forkert redder? jeg blander mig lidt fordi det virker som en børnehave her med at min far er stærkere end din far..... kan i tage denne kamp her i privat besked i stedet for?"¹²⁶

225. Det fremgår af den offentlige [gruppe på et socialt medie], at opslag også er blevet slettet i gruppen. [Navn] skriver fx den 3. april 2015:

"Fantastisk sted i har her.

Har man ikke den rigtige mening, så bliver tingene bortcensureret."¹²⁷

226. [En ambulanceredder i Region Syd] skriver samme dag, at han har foretaget sletninger på siden:

"Efter lidt påskerengøring på siden, er vi klar igen. Det har afstedkommet kommentarer på messenger, der indeholder ord som, Nord Kores og sekt. Det bekræfter mig dog kun i, at jeg har valgt rigtigt.

Som jeg før har omtalt, er der rigtig mange ganske almindelige borgere fra region syddanmark, her på siden. De bruger siden som info og de skal både kunne deltage og forstå debatten.

De skal ikke forstyrres af nogen, med en helt anden dagsorden.

"ambulancekaos"¹²⁸

[styrelsens understregning]

227. Det fremgår dagen efter af en intern mailkorrespondance den 4. april 2015 i Falck [fra [navn] til [navn] og c.c. [navn] og [navn]], at der vises forståelighed for, at [en ambulance-redder i Region Syd] har slettet en redder ([navn]) fra [gruppen på et socialt medie], idet redderen udtrykte sig positivt i forhold til BIOS, jf. også ovenfor punkt 219.

"[...] Dette er blot en af de mange indlæg [navn] har på [en gruppe på et socialt medie].. Gud ved om han springer ud som leder i Bios. Han virker nu glad for dem. Årsagen til dette indlæg er, at [en ambulanceredder i Region Syd] har fjernet nogle af de Roskildereddere som kommenterede vældig positivt på Bios vegne. En af dem er endvidere ansat som teamleder i Bios. Så helt forståeligt at [en ambulanceredder i Region Syd] har fjernet ham."¹²⁹

¹²⁶ Jf. bilag 56.

¹²⁷ Jf. bilag 56.

¹²⁸ Jf. bilag 56.

¹²⁹ Jf. bilag 57.

228. [En ambulanceredder i region Syd] lægger den 30. juni 2015 følgende opslag op, hvor han hænger [navn], (som skiftede til BIOS) ud for at rekruttere reddere:

*"Bios må være desperate. Nu møder de op på OH, med en ambulance og forsøger at hyre mandskab og gennemføre samtaler, med reddere der er på job. Det vil sige at Bios beslaglægger et ambulanceberedskab, der kunne have betjent borgerne, for at overtale Redderne, til at skifte til dem. [...] #ambulancekaos."*¹³⁰

229. Af andre eksempler på negative kommentarer overfor de reddere, der er positivt stemte over for BIOS, kan i tilfældig rækkefølge kan nævnes:

Kommentarer til [navn]:

"Du skal nok ikke regne med at komme til bage til Falck når det nu går galt med Bios"

"Der tror jeg heldigvis, at du tager fejl [...] det er klart meldt ud at der ikke bæres nag og at folk ikke blacklistes."

*"Og den tryghed [navn], sætter du gerne over styr for at prøve kræfter med noget som i den grad er så uvist."*¹³¹

Kommentarer til [navn]:

"[...] kan ikke forstå dem der søger Bios da de ikke ved hvad de søger men det er deres valg hvis du vil ha der skal stå Falck på ryggen sf dig i fremtiden så lad Bios være"

*"Du er da blevet særdeles aktiv, hvis nogen skriver noget, der tilnærmelsesvis virker negativt mod Bios. [...] Det er sgu helt fair, at man vælger at arbejde for Bios, men det klæder ingen pludselig at være Bios++++, hvor man ikke accepterer, at nogen stiller spørgsmålstejn eller kritiske spørgsmål."*¹³²

Kommentarer til [navn]:

"Kære [navn] – Har din direktør ikke sagt til dig at du ikke behøves at være loyal over for det firma du er ansat i. Det syntes jeg bare jeg har hørt før. Det er da utroligt så stort et behov du har for at forsvare BIOS."

[En ambulanceredder i Region Syd] skriver: *"Helt ærligt [navn], jeg tror ikke ret mange helt forstår dig og dine udredninger. En dårlig sag bliver sjæl[d]en bedre af, at man snakker mere om den."*

*"Accepterer man sådanne ting så mener jeg bestemt ikke man megen faglig stolthed tilbage eller også er man så presset at man er nødt til at lukke øjnene for det"*¹³³

¹³⁰ Jf. bilag 56.

¹³¹ Jf. bilag 56.

¹³² Jf. bilag 56.

¹³³ Jf. bilag 56.

3.4.2.2 Formidling af negative historier om BIOS til pressen/offentligheden

230. Samme dag, som Falcks direktion godkender igangsætningen af [en kampagne på et socialt medie], afholder [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]] og Falck [[navn]] et møde den 2. oktober 2014 vedrørende formidling af historier om BIOS til pressen. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] skriver på bagkant af dette møde til [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]], [selvstændig kommunikationskonsulent] og c.c. til Falck [[navn] og [navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn]], at:

"Efter mødet i dag har det førsteprioritet at få solgt vores historier. I første omgang til Fyns Stiftstidende. Jeg ser følgende opgaver:

[...]

- *Finde en "ekspert i finansiering" der vil sige: "Dem [BIOS] ville jeg aldrig låne penge".*¹³⁴

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

231. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender en uge senere, den 8. oktober 2014, en mail til Falck, [[navn], [navn] og [navn]], hvoraf det fremgår, at status på formidling af historier om BIOS til pressen er følgende:

"Status er følgende:

- *Vi er løbende i kontakt med Fyns Stiftstidende, som melder, at de er klar til at fyre skytset af fredag. Under alle omstændigheder kører de økonomihistorien baseret på vores D+B-kreditvurderinger [Dun & Bradstreet], men de har hyret Deloitte i Odense til at analysere regnskaberne (givet derfor, at de er lang tid om research-arbejdet)*
- *[Navn] er klar til opfølgning, og til at gøre historien landspolitisk og bære den ind i [parti].*
- *Fyns Stiftstidende er også i gang med opfølgningen på kartelhistorien, men den er mere kompleks, som de siger, og den kræver derfor mere arbejde.*
- *[Navn]-historien sælger [navn] ind til Jyske Vestkysten, og vi forsøger i morgen tidlig at få [navn] og tv-syd med på vognen.*

Jeg ville blive mere end normalt overrasket, hvis politikerne – på trods af vores skyts – vælger ikke at underskrive kontrakten. Der er investeret store mængder af politisk kapital i projektet, de kender alle argumenterne mod BIOS allerede – og alligevel har de indtil videre valgt at køre derudaf.

*- men man kan jo blive overrasket ;-)"*¹³⁵

¹³⁴ Jf. bilag [...].

¹³⁵ Jf. bilag 58.

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

232. Dagen efter, den 9. oktober 2014, sender Falck [[navn]] en mail med emnefeltet "RE: Check Facebook, Reddernes Landsklun" til [kommunikationsbureau X] [[navn]], [selvstændig kommunikationskonsulent], [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] og internt i Falck [navn] og [navn]. Af mailen fremgår det, at Falck er i dialog med Fyens Stiftstidende om en historie vedrørende BIOS' regnskaber og kreditvurderinger, og at Falck anmoder [kommunikationsbureau X] om at overtage kontakten til Fyens Stiftstidende for at hjælpe dem videre med historien:

"Fyens St. har store udfordringer med at få en økonom/revisor til at kigge på Bios' regnskaber og kreditvurderinger. Så store at de i går aftes ringede og spurgte, om Falck – hvis redaktionen på et møde her til morgen besluttede sig herfor – kunne hjælpe med en ekspert, der kan lede deres øjne de rette steder hen i det omfattende materiale, som de har modtaget "fra en kilde" [kilden er [kommunikationsbureau X]/[kommunikationsbureau Y]. I givet fald ville de sende dette materiale til mig under hånden.

Jeg sagde, at vi naturligvis gerne hjælper – idet vi dog var ganske enige om, at en sådan af Falck udpeget ekspert næppe ville kunne optræde som troværdig kilde i avisen. Jeg har netop forhørt mig hos Fyens, og de er kommet frem til, at avisen ikke kan holde til at sende materialet om Bios til Falck, idet Falck vil kunne bruge dette imod Bios. (Etisk set på papiret den rette holdning.)

Sådan er verden så forunderlig.

Tilbage står, at Fyens ikke har en økonomisk indsigtfuld person, der kan hjælpe dem – hverken til at udtale sig eller til at hjælpe journalisterne med at blive klogere på materialet. Deloitte må være hoppet fra. Uden en ekspertudtalelse eller i al fald en håndsrækning, er historien betydeligt mindre værd.

Kan I, [kommunikationsbureau X] & Co., kontakte Fyens – der er jo ikke noget underligt i, at I følger op på jeres møde og hører, hvordan det går. Fyens vil så formentlig nævne deres udfordring, og I kan jo modsat Falck godt hjælpe dem. Så må vi tage den derfra. Måske 3f via [indehaver af kommunikationsbureau Y] kan hjælpe med en (ekstern) regnskabskyndig. Måske kan I høre, om [navn] fra [virksomhed] kan pege på en person – han duer nok ikke selv. Eller?"¹³⁶

233. Senere samme dag, den 9. oktober 2014, sender [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] mailen "Status: Fyens kører historien i morgen" til [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]] og c.c. Falck [[navn], [navn], [navn] og [navn]] samt [selvstændig kommunikationskonsulent]. Af mailen fremgår det, at Fyens Stiftstidende overfor [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af Kommunikationsbureau Y]] har oplyst, at de bringer historien om BIOS' økonomi den efterfølgende dag (dvs. den 10. oktober 2014):

"Status er følgende:

- *Det så rigtig sort ud i morges, fordi Fyens Stiftstidende ikke kunne få kilder til at uddybe vores regnskabstal og kreditvurderinger.*

¹³⁶ Jf. bilag 59.

Men – efter ihærdig indsats fra mange gode kræfter – er historien nu i hus, og nyhedsredaktøren har netop fortalt, at de er klar til at banke til historien om Bios ring økonomi i morgen, fredag.”[...]”¹³⁷

234. Dagen efter, den 10. oktober 2014, bringes på forsiden af Fyens Stiftstidende historien om: *”Regionen undersøgte ikke Bios”*¹³⁸, og undersektionen med titlen: *”Politikere tror ikke på Bios”* hvor det fremgik: *”Stort kreditinstitut [Dun & Bradstreet] vurderer hollænderne [BIOS] som risikable at samarbejde med”*. På Fyens Stiftstidendes hjemmeside bringes samtidig historien: *”Ambulancekørsel: Politikere stoler ikke på bios”*. Alle historier vedrører BIOS økonomi og med fokus på BIOS-Groeps ”beskedne” egenkapital på 5,7 millioner kroner, der senere ændres til en negativ egenkapital, jf. nedenfor.

235. [En ambulanceredder i Region Syd] lægger samme dag, den 10. oktober 2014, linket op til Fyens Stiftstidende artikel *”Ambulancekørsel: Politikere stoler ikke på Bios”*¹³⁹ på [en gruppe på et socialt medie]. I opslaget skriver han bl.a.:

*”Det er jo paradoksalt, at landspolitikkerne er bekymrede. Politikerne i Region Midt ville ikke tage chancer på et så vigtigt område, men politikkerne i Region Syddanmark er fuldstændig ligeglade og upåvirkede. [...]”*¹⁴⁰

236. Falck [[navn]] sender senere samme dag den 10. oktober 2014 mailen ”Bios med negativ egen kapital” til JyskeVestkysten [[navn], journalist på daværende tidspunkt]. Af mailen fremgår det, at Falck gør JyskeVestkysten opmærksom på, at BIOS’ moderselskab har en negativ egenkapital og i samme ombæring vedhæfter selskabets regnskab som dokumentation herfor:

”Blot til din orientering, hvis du går videre ad det spor, som Fyens St. har lagt i dag:

Dine gode kolleger på Fyn skriver, at Bios’ moderselskab har en egenkapital på 5,7 mio. kr. Det er jo ikke ret meget, men det ser faktisk værre ud. Bios’ moderselskab har en negativ egenkapital på 5,7 mio. kr.

*Du kan se dette på Bios’ vedhæftede (og offentligt tilgængelige) regnskab på side 9 (- 768,184 euro). Som du vil se kan man godt komme i tvivl, om der står et minus foran tallet, men en gennemregning af de øvrige tal viser, at den er god nok: Bios danske datterselskab er ejet af et moderselskab med negativ egenkapital.”*¹⁴¹

237. [Kommunikationsbureau Y] [[Indehaver af kommunikationsbureau Y]] sender kort tid efter samme dag mailen ”Fyens giver den hele armen i morgen” til Falck [[navn]], hvoraf det bl.a. fremgår, at [kommunikationsbureau Y] har sendt regnskabsmateriale om BIOS til Fyens Stiftstidende, som på den baggrund vil bringe en ny historie om BIOS’ negative egenkapital:

”Fortrolig:

[Navn] har netop ringet. Fyens giver den hele armen i morges

¹³⁷ Jf. bilag 60.

¹³⁸ Jf. bilag 61.

¹³⁹ Jf. bilag 61.

¹⁴⁰ Jf. bilag 56.

¹⁴¹ Jf. bilag 62.

De er superglade for det materiale, jeg sendte til dem i nat – altså alle regnskabs- og nøgletal.

[...]

*Ved samme lejlighed retter [navn] sin fejl om egenkapitalen fra i dag.*¹⁴²

238. En medarbejder fra TV Syd [[navn]] sender senere samme dag, den 10. oktober 2014, mailen "Tak for mødet i dag" til Falck [[navn]], hvoraf det fremgår, at:

"Tak for et rigtigt godt møde i dag. Vi har faktisk en historie om kontrakten i aften, baseret en del på Fyens Stiftstidendes historie og med [navn] (finansordfører [partibogstav]) live. Han er ikke happy over Bios.

*Vi tror dog stadig, bl.a. på baggrund af vores snak, at der er noget mere at komme efter. Bl.a. det med eleverne og udsigten til at finde personale nok. Så vi arbejder videre i den kommende uge. Bare så du ikke bliver for skuffet i aften 😊"*¹⁴³

239. Samme dag sender [kommunikationsbureau X] [[navn]] en mail med emnefeltet "Økonomi-status" til Falck [[navn], [navn] og [navn]], hvor [kommunikationsbureau X] opsummerer status på historien om BIOS' økonomi:

"Opgavestatus er:

1. Vi lykkedes med at få den tunge økonomihistorie i Fyens Stiftstidende fredag og har et tæt og tillidsfuldt forhold til journalisterne.

2. Fyens Stiftstidende følger formentlig lørdag op med en gennemgang af hele BIOS-koncernen, samt udregner, hvor stor en kapital Bios skal tilvejebringe for at etablere sig i regionen.

3. Vi har leveret historier direkte og indirekte til TV Syd, JyskeVestkysten og flere andre medier.

[...]

Jeg estimerede sidste fredag, at vi ville bruge 40 timer i denne uge, men vi har brugt en del mere – i alt 69 timer. Det skyldes:

- *At alt materiale vedrørende regnskabstal og kreditvurderinger mv. har skullet gennemgås og tjekkes igen [...], bl.a. fordi BIOS gjorde indsigelser mod vores data vedrørende virksomhedskonstruktionen.*
- *At Stiftens ikke selv kunne finde en revisor, men at vi måtte lave feberredning med [navn] [[navn] fra [virksomhed]]*
- *[...]"*¹⁴⁴

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

240. Falck [[navn]] sender sent samme dag mailen "TV Syd bringer første historie i aften med [navn]" til [kommunikationsbureau X] [[navn]], [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af

¹⁴² Jf. bilag [...].

¹⁴³ Jf. bilag 64.

¹⁴⁴ Jf. bilag 65.

kommunikationsbureau Y]] og internt i Falck til [[navn], [navn], [navn], [navn] og [navn]], hvor det om historien om BIOS' økonomi fremgår:

"Fint indslag i TV Syd her i aften. Godt gået [navn].

[...]

Men hvor er det godt med [navn] – han giver tyngde, og hans punchline "på kort tid har Fyens Stiftstidende kunnet lave et tæk af selskabskonstruktionen, som er mere grundig end regionens..." er et solidt nyrestød. Og så fik vi lige slået fast at Bios' moderselskab har negativ egenkapital.

http://www.tvsyd.dk/arkiv?video_id=66228&autoplay=1¹⁴⁵

241. Den 11. oktober 2014 bringer Fyens Stiftstidende på forsiden artiklen *"Bios får brug for 150 mio."* hvoraf det bl.a. fremgår: *"Fyens Stiftstidende kan i dag beskrive, hvordan Bios-koncernen er bygget op i et net af i alt 26 virksomheder med selskaberne Mytilus Edulis og Bios-groep i toppen. Avisen har i modsætning til regionen undersøgt alle Bios-selskabers egenkapital for at få indtryk af koncernens samlede robusthed, [...]"*¹⁴⁶
242. Samme dag fremgår det i undersektionen til forsiden, at *"Bios skal grave dybt i kassen"*, en oversigt over *"Sådan er Bios organiseret – og så store er pengetankene"*. Det fremgår også til sidst i artiklen, at [navn] og [navn] har rettet informationen om egenkapitalen: *"I går skrev vi på forsiden af avisen, at Bios-Groep ifølge senest tilgængelige regnskab 82012 har en egenkapital på 5,7 mio. kroner. Det er forkert. Bios-Groep har en negativ egenkapital på 5,7 mio. kroner."*¹⁴⁷
243. Artiklerne følger af [kommunikationsbureau Ys] og [kommunikationsbureau Xs] oplyste opgavestatus, jf. punkt 237 og 239 ovenfor.
244. To dage senere, den 12. oktober 2014, sender Falck [[navn]] mailen "RE: Økonomistatus" til [kommunikationsbureau X] [[navn]] og internt i Falck til [[navn] og [navn]], hvor det fremgår, at Falck og [kommunikationsbureau X] arbejder på at finde en økonomisk ekspert, som kan udtale sig negativt om BIOS' økonomi:
- "[...] Jeg tænker stadig, vi skal finde den økonomiske ekspert, som kan hjælpe medierne fremadrettet med at sige, at BIOS' økonomi er helt til rotterne – nu medierne ikke selv kan finde vedkommende. Vi skal nok senere igen for brug for sådan en person. Arbejder i videre med den sag, [navn]?"*¹⁴⁸
245. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] svarer, at:
- "Helt enig. Vi forsøger fortsat at finde én."*¹⁴⁹

¹⁴⁵ Jf. bilag [...].

¹⁴⁶ Jf. bilag 61.

¹⁴⁷ Jf. bilag 61.

¹⁴⁸ Jf. bilag 65.

¹⁴⁸ Jf. bilag 64.

¹⁴⁸ Jf. bilag 65.

¹⁴⁹ Jf. bilag 65.

246. Den 20. oktober 2014 sender Falck [[navn]] en mail til Falck [[navn], [navn], [navn], [navn] og [navn]], [kommunikationsbureau X] [[navn]], [selvstændig kommunikationskonsulent] og [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] vedrørende en mulig historie om, at BIOS i Holland har haft udfordringer med, at deres ambulancer ikke var bemanded med tilstrækkeligt uddannet personale:

"[...] Ifølge direktøren [for den uddannelsesinstitution, der uddanner præhospitalt personale i Holland] havde der været udfordringer med de sygeplejersker, der kom fra BIOS, da de ikke var i stand til at følge niveauet og stoffet på den præhospitalt uddannelse.

Da skolen gennemgik deres CV – viste det sig, at de udelukkende var uddannet almene sygeplejersker, og dermed ikke opfyldte forudsætningerne for at gennemføre uddannelsen – og efterfølgende virke som præhospitalt sygeplejersker...

Har opfattelsen af, at vi godt kan bruge historie / kan afdække den yderligere via. [navns]' [[titel] i Falck] kontakt."¹⁵⁰

247. Falck [[navn]] svarer herpå, at:

"Tak [navn]. Bedst hvis Falck ikke stikker næsen for langt frem. Er løsningen at [selvstændig kommunikationskonsulent], som tidligere har været i kontakt med [navn], snakker med [navn] og følger dette interessante spor?"¹⁵¹

248. Hertil svarer Falck [[navn]], at historien er velegnet til at holde "bekymringssporet i kog":

"Særdeles interessant – og holder det vand, er det en vinkel, der er velegnet til at holde bekymringssporet i kog. Det skal vi have gravet videre i, men i armlængde af Falck."¹⁵²

249. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] bekræfter, at [kommunikationsbureau X] er på sagen, og at det vil foregå i "armslængde" fra Falck:

"Vi graver. [Selvstændig kommunikationskonsulent] har kontakten."¹⁵³

250. Af den version af kommunikationsstrategien, som [kommunikationsbureau X] [[navn]] sender til Falck den 25. november 2014 fremgår det desuden, at Falck og [kommunikationsbureau X] har formidlet historier om redderflugt og reddermangel:

"Vi har bistået med historier om reddere, som forlader regionen, branchen eller går på pension og dermed understøtter den centrale historie om mandskabsmangel."¹⁵⁴

251. Den 21. januar 2015 rundsender [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] en statusmail med emnefeltet "Status, Bios" til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]]. Heraf fremgår det blandt andet, at der arbejdes på et baggrundspapir om BIOS' [titel], [navn]:

"Holland:

¹⁵⁰ Jf. bilag 66.

¹⁵¹ Jf. bilag 66.

¹⁵² Jf. bilag 66.

¹⁵³ Jf. bilag 66.

¹⁵⁴ Jf. bilag [...].

Vores journalister i Holland arbejder fortsat fokuseret med opgaven og forfølger en række historier. De er dog ikke stødt på nye afsløringer a la kartelsagen eller lignende. Netop nu arbejdes der med et grundigt baggrundspapir om [navn], hans karriere og forretningsmetoder. Notatet er ved at være færdigredigeret, men der mangler endnu nogle få interview med tidligere Bios-ansatte og forretningspartnere.”¹⁵⁵

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

252. Den 11. februar 2015 har [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] efter aftale med Falck udarbejdet dette baggrundspapir om BIOS' [titel], som han sender i en mail med emnefeltet "Portræt af [navn]" til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]]:

"Som lovet et ganske detaljeret portræt af Bios samt virksomhedens ejer [navn].

Der kan være enkelte links til dokumentation, som I ikke lige har adgang til – mappen med dokumenter er temmelig omfattende – men sig endelig til, hvis der er noget i mangler.

For Bios-nørder er der flere interessante oplysninger, blandt andet at både [navn] og [navn] blev dømt i kartelsagen, begge fik en bøde på 120.000 euro.

Men derudover får vi et tydeligere indblik i forretningen Bios, pengestrømmene, forholdet til Rabobank samt hvordan de finansierer de mange ambulancer.

Jeg vil meget gerne have jeres tilbagemeldinger. Ikke mindst fordi jeg godt kan stirre mig blind på materialet og måske ikke lige kan se den gode historie ;-)”¹⁵⁶

253. Falck [[navn]] svarer samme dag, at [kommunikationsbureau Ys] [[indehaver af kommunikationsbureau Ys]] arbejde med baggrundspapiret om [navn] har været nødvendigt for at "lede efter rygende pistoler" om BIOS:

"Tak [indehaver af kommunikationsbureau Y] – godt arbejde.

Denne grundige research har været nødvendig for at lede efter rygende pistoler, som jo desværre ikke er dukket op. Men rigtigt godt at få indblik i BIOS' forretning, økonomien og [navns] karakter.

På et tidspunkt – hvis/når BIOS sparer på personalegoder – kan det vise sig værdifuldt, at [navn] tilsyneladende elsker penge og prestige: Dyr bil, dyrt tøj, dyrt HQ. [Indehaver af kommunikationsbureau Y], kan vi få oplysninger om hans private boligforhold ud over selve placeringen? [...]”¹⁵⁷

254. Hertil svarer Falck [[navn]] følgende:

"Ja, tak for det, [indehaver af kommunikationsbureau Y]. Det er absolut interessant, men du har nok ret i, at der ikke ligefrem er en oplagt historie. Kartelsagen er naturligvis interessant,

¹⁵⁵ Jf. bilag [...].

¹⁵⁶ Jf. bilag 67.

¹⁵⁷ Jf. bilag 67.

ligesom [navns] måde at styre sin forretning på og ekstravagante livsstil (hvis det kan dokumenteres), men pt. skal vi ikke ud med noget. Afsenderen ville være for åbenbar, og regionen ville blive skidesur. Men godt at have i skuffen ;-)"¹⁵⁸

255. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 19. marts 2015 mailen "Status og diverse next steps" til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og c.c. til [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] og [kommunikationsbureau X] [[navn]], hvoraf det fremgår, at Falck igen er i dialog med Fyens Stiftstidende – denne gang om en historie om BIOS' [titel], [navn], som Falck har leveret oplysninger om:

"2. Hvordan holder vi gryden i kog – hvad er i gang?"

- I medierne (Fyens kører fornuftigt og der er god dialog, men vi har meget svært ved at få JV med.
- [...]
- I betragtning af, hvor god relation der er til Fyens (hvor journalisterne vitterligt tror, at Falck har givet op, og slet ikke forbinder [indehaver af kommunikationsbureau Y] med Falck) har vi efter aftale med navn [Falcks [titel]] leveret baggrund ind om [navn] [titel]. Vi ved ikke om de bringer det, men det er ikke umuligt, hvis de kører ny kampagne. [...]"¹⁵⁹

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

256. Den 24. juni 2015 lægger [en ambulanceredder i Region Syd] et opslag op i [en gruppe på et socialt medie] om [navn]. Opslaget er en oversættelse af en del af en hollandsk artikel "Rotterdam-bluff på dansk ambulance marked" af Follow The Money, som er en journalistisk bevægelse og uafhængig platform for undersøgende økonomisk journalistik. [En ambulance-redder i Region Syd] skriver som indledning til opslaget:

"Her er oversættelsen af noget af det, som den hollandske presse skrev om bla. BIOS forretningsmoral. Det er det firma Bios, som [navn] og regionen, syntes er godt nok til os i Region Syddanmark.

#ambulancekaos."¹⁶⁰

257. Opslaget vedrører flere emner, herunder hvor [navn] har taget sin uddannelse, kartel-sagen i Holland og tilnavnet "Joakim von And".

"[...] Hvem er denne ejer af taxa- og ambulancevirksomheden. [...]

En dans om stolene

[...] 'HAN ER GOD TIL AT BLUFFE, MEN PÅ ET TIDSPUNKT BLIVER MAN NØDT TIL AT VISE SINE KORT'. [...]

Joakim von And

¹⁵⁸ Jf. bilag 67.

¹⁵⁹ Jf. bilag [...].

¹⁶⁰ Jf. bilag 56.

Hos os har [navn] tilnavnet "Joakim von And", for han formår at hive penge ind alle steder fra, siger en ambulancemedhjælper fra den offentlige del, som ønsker at være anonym pga. sine aktiviteter indenfor Kooperationen. Hans måde at gøre forretninger på stammer virkelig fra taxaverdenen. Han er meget direkte, har en stor mund og dermed trækker han opgaver hjem. Han er også ligeglad med, hvordan andre reagerer, og skriver for eksempel et tilbud til Danmark. [Navns] 'tegnseriefigur-image' forstærkes af hans livsstil. Han bor i en villapark ved kysten og kører rundt i en Porsche Cayenne og kan derudover låne sin kones hippe Tesla. [...]

Karteller

[...] herunder [navn], fik personlige bøder på op til 100.000 euro. [...]

Mange bække små

[Navn] passer også godt på udgifterne, fortsætter [navn]. 'Når en medarbejder anmodede om noget, der kostede penge, sagde han ofte først "nej" for at sætte tærsklen højere' [...]

Spare på personaleomkostninger

"[Navn] prøver også så vidt muligt at holde den største omkostning - personalet (i alt 839 årsværk i 2013) - nede. [...]"¹⁶¹

258. Det fremgår samme dag af en intern mail i Falck [Fra [navn] til [navn] og c.c. [navn] og [navn]], at Falck har fået foretaget oversættelserne, og at de er bekendt med [en ambulanceredder i Region Syds] opslag på [gruppen på et socialt medie]:

"Jeps, tak, vi har den i dansk oversættelse. Er også på [gruppen på et socialt medie]." ¹⁶²

259. Ifølge [navn], [titel] i BIOS Danmark, havde den negative mediedækning betydning i forhold til BIOS' vanskeligheder med at ansætte ambulanceredderne samt andre problemer, herunder:

"Hetz og mobning fra kollegaer hos Falck rettet mod reddere med interesse for ansættelse hos BIOS. Dette har BIOS' ledelse allerede dokumenteret over for KFST ved tidligere lejligheder. BIOS ansatte adskillige reddere, der oplevede denne type hetz og mobning forud for driftsstart.

Kritisk omtale af virksomheden hos de syddanske medier. Særligt Fyens Stiftstidende stod fra starten og gennem hele forløbet for en meget negativ dækning af BIOS.

Fordrejning af fakta og injurierende udtalelser særlig på [socialt medie] af Falck-ansatte, herunder en række tillidsrepræsentanter. Særligt [gruppen på det sociale medie], administreret af den Falck-ansatte [ambulanceredder i Region Syd], vurderes at have været særdeles harmfuld i forhold til rekrutteringsprocessen. Siden har været flittigt besøgt af både journalister, regionspolitikere samt regionens embedsmænd og siden har været en konstant kilde til rygtedannelse, utryghed hos reddere med interesse for BIOS-ansættelse samt de syddanske mediers dækning. Der har endda været dokumenterede eksempler på, at regionspolitikere har haft

¹⁶¹ Jf. bilag 56.

¹⁶² Jf. bilag 68.

diskussioner med falske [profiler på et socialt medie], som har fodret dem med falske historier, som BIOS' [titel] efterfølgende har måtte bruge lang tid på at tilbagevise.

Besværliggørelse af direkte dialog med potentielle BIOS-reddere pga. udmeldinger fra den hidtidige leverandør, hvis [titel] definerede dialog mellem reddere og BIOS vedørende vagtplanlægning, som illoyal adfærd og fyringsgrund.”¹⁶³

260. Region Syddanmark har overfor styrelsen oplyst, at BIOS som noget ekstraordinært blev bedt om at indsende status over rekrutteringen i 1. og 2. kvartal 2015:

”Som følge af den, på daværende tidspunkt, aktuelle situation blev BIOS bedt om at sende en status over rekrutteringen. Første gang var den 6. marts 2015.”¹⁶⁴

”I 2. kvartal 2015 har der været afholdt statusmøder mellem regionen og Bios den 29. april, 27. maj og 24. juni.”¹⁶⁵

3.4.2.3 Mobilisering af ambassadører

261. Sideløbende med etableringen af [en gruppe på et socialt medie] og formidling af negative historier om BIOS fremgår det af sagens materiale, at Falck, som en del af deres kommunikationsstrategi, ønsker at bruge såkaldte ”ambassadører”, som kan tale Falcks sag.

262. Dette fremgår af den første version af kommunikationsstrategien ”Oplæg-160914.pptx” af 16. september 2014, som [kommunikationsbureau X] [[navn]] sender til Falck [[navn]] og [[navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn]]:

”Alliancer og modstandere

Vi skal arbejde intensivt med ambassadører. Det er dem, som skal tale vores sag

Positive:

- *Medarbejderne/Reddernes Landsklub*

Boblere

- *3F*
- *Hospitalerne/sundhedsfaglige grupper*
- *Danske Patienter/specifikke patientgrupper*
- *Regionspolitikere (enkelte)*
- *Lokalpolitikere ([partibogstav], [partibogstav], [partibogstav])*
- *MF'ere og ikke-valgte folketingskandidater (lokale, regionale, modstandere af [navn])*

Negative

- *Regionspolitikere (i udgangspunktet)*
- *MF'ere*

¹⁶³ Jf. bilag 69

¹⁶⁴ Jf. bilag 104

¹⁶⁵ Jf. bilag 106

- *De andre ambulanceaktører*
- *Embedsværket*¹⁶⁶

263. I samme version af Falcks kommunikationsstrategi fremgår det endvidere, at der skal udarbejdes en plan for mobilisering af ambassadørerne, som blandt andet skal problematisere BIOS' overtagelse af ambulancetjenesten i Region Syddanmark, og at Reddernes Landsklub skal aktiveres yderligere i forhold til arbejdsvilkår på danske arbejdspladser, jf. også punktet ovenfor:

"I løbet af de næste 4-8 uger

- *Vi har fundet 1-2 nye ambassadører (politiske?), som taler vores sag og problematiserer udbuddet og BIOS's overtagelse af kontrakterne.*
- *Vi indleder samarbejde med en journalist, hvor vi løbende kan føde historier ind om BIOS forretningsmetoder i Holland*
- *Yderligere aktivering af Reddernes Landsklub ift. [partibogstav] ([navn]), [partibogstav] og [partibogstav] + [partibogstav]*
 - *Danske arbejdspladser og arbejdsvilkår på spil*

Gerne via FB, så det kan deles: <https://www.facebook.com/RedernesLandsklub> [...]

*Der skal laves plan for mobilisering af ambassadørerne, gerne via Facebook og andre sociale medier. [...]*¹⁶⁷

264. Cirka to uger senere sender [kommunikationsbureau X] [[navn]] den 2. oktober 2014 en mail med emnefeltet "Hovedprioritet" til [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]], [selvstændig kommunikationskonsulent] og Falck [[navn] og [navn]], hvor det blandt andet fremgår, at [kommunikationsbureau X] og [kommunikationsbureau Y] som hovedprioritet skal forsøge at etablere kontakt til Fyens Stiftstidende og aktivere bestemte politikere:

*"Kontakt til [navn] [tidligere chefredaktør for Fyens Stiftstidende] for at prime historierne [...]. Og [indehaver af kommunikationsbureau Y] og jeg skal lige snakke om aktivering af [partibogstav]-profiler"*¹⁶⁸

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

265. Falck [[navn]] svarer hertil senere samme dag [kommunikationsbureau X] [[navn]] og internt i Falck [[navn]], at presset på regionspolitikere bør indledes tidligt:

*"Ja, det kræver lidt held, men jo tidligere jo bedre ift. presset på regionspolitikere."*¹⁶⁹

266. [Kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] sender den 9. oktober 2014 mailen "Status: Fyens kører historien i morgen" til [kommunikationsbureau X]

¹⁶⁶ Jf. bilag [...].

¹⁶⁷ Jf. bilag [...].

¹⁶⁸ Jf. bilag [...].

¹⁶⁹ Jf. bilag [...].

[[navn] og [navn]], Falck [[navn], [navn] og navn]] og [selvstændig kommunikationskonsulent]. Heraf fremgår det, at:

*"Fyens taler om lidt med [navn] [medlem af Folketinget ([partibogstav]), som er briefet og klar til at gå i struben på [navn] [...] i Region Syddanmark ([partibogstav])], ligesom de igen har talt med [navn] [dåværende regionsrådsmedlem i Region Syddanmark ([partibogstav])]."*¹⁷⁰

[styrelsens tilføjelser i kantet parentes]

267. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 10. oktober 2014 mailen "Økonomistatus" til Falck [[navn], [navn] og [navn]]. Det fremgår heraf, at [kommunikationsbureau X] har aktiveret yderligere politikere i Region Syddanmark:

*"Foruden [navn] har vi nu også aktiveret [partis] finansordfører [navn], som forsøger at lokke [navn] ud af busken."*¹⁷¹

268. Den 16. november 2014 sender [kommunikationsbureau X] [[navn]] mailen "SV: relationer.docx" til Falck [navn] og [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y] vedrørende fremgangsmåden for mobilisering af ambassadører. Det fremgår heraf, at Falck og [kommunikationsbureau X] påtænker at bruge Falcks Ambulancereddere i Syd og muligvis også deres familier til at tage kontakt til regionspolitikerne:

"[...]

1. Vi snakkede om, at det bedste i mange tilfælde ville være at få rettet kontakt til politikere via reddere og endnu bedre via reddernes familie/venner, så der er lidt mere armlængde til Falck. Er det noget, som du [navn] kan sætte i gang/hjælpe med, så der vedbliver med at være et pres på dem via mails og læserbreve? Og så de begynder at tænke i plan B"

[...]

3. Vi har brug for en bekymret S-borgmester. Der er to mulige i BIOS land. Sønderborg og Oden- sen. [...]

[...]

*5. [...]Nok helst [navn] [[navn]], medlem af Folketinget for [parti]] så vi fx kunne hende til at gå til ministerien med en bekymring om udbuddet [...]"*¹⁷²

[styrelsens tilføjelser i kantet parentes]

269. To dage senere, den 18. november 2014, sender [kommunikationsbureau X] [[navn]] en artikel i en mail med emnefeltet "Mobilisering" og vedhæftningen "JV 8 nov 2014 Nye redderproblemer truer regionen" til Falck [[navn]] og [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]]. Artiklen handler om, at Region Syddanmark risikerer at miste 30 elever i deres ambulancetjeneste, hvis Falck, BIOS og Responce ikke bliver enige om, at BIOS og Responce kan overtage Falcks elever pr. 1. september 2015. Af mailen fremgår det,

¹⁷⁰ Jf. bilag 60.

¹⁷¹ Jf. bilag 65.

¹⁷² Jf. bilag 70.

at [kommunikationsbureau X] vil komme med input til, hvad Falcks tillidsmænd og stationsledere i Region Syddanmark kan bruge overfor blandt andet politikere i regionen:

"Tak for snakken. Det tror jeg er en god plan.

*Vi vender snarest tilbage med budskaber og forslag til tilgang, som tillidsmænd, stationsledere, m.fl. kan bruge til mails til politikere og læserbreve."*¹⁷³

270. Formidling af historier til pressen samt kontakten mellem ambassadørerne sker i "armslængde" fra Falck. Det fremgår for eksempel af en mail af 11. februar 2015 med emnefeltet "RE: Portræt af [navn]" fra [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]]:

"Men hvis der materialet skal anvendes, og der er bestemt elementer, som kan være interessante, så vil min tilgang være at koble Fyens Stiftstidende direkte til de hollandske journalister, og dermed skrive Falck helt ud af ligningen.

Det vil med andre ord fremstå som Fyens eget journalistiske samarbejde med Follow The Money i Holland, [en journalistisk bevægelse i Holland¹⁷⁴] og det vil være fuldstændig regulært og uangribeligt [...]

*Lige nu er der bestemt en risiko for, at jeres folk begynder at sive til Bios – regionen har jo givet indtryk af, at alt kører efter planen samtidig med at klagesagen er faldet ud til Bios side. Derfor vil der i den kommende måned være behov for, at vi får skabt fornyet debat om Bios, men uden at Falck kan angribes for noget."*¹⁷⁵

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

271. Falck er undervejs opmærksom på, at nogle af de historier, der bringes, vil kunne pege negativt tilbage på Falck. Som svar på [kommunikationsbureau Ys] [[indehaver af kommunikationsbureau Ys]] mail ovenfor skriver Falck [[navn]] den 11. februar 2015 til [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]], [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]] og internt i Falck til [[navn] og [navn]], at:

*"Hvis du kan få Fyens til at interessere sig for materialet, og de ikke lader sig inspirere af vores hollandske venners Woodward & Berntein-klingende navn og synes det er sjovere at finde ud af, hvem der har betalt hollænderne for at grave tingene frem om [navn] & co., så er det sådan set kun smukt. Min bekymring er, at der ikke i materialet er noget, der er tilstrækkeligt saftigt til, at de synes det er sjovt, hvorimod der ligger en fin historie i, at der nok kun er eet foretagende i kongeriget, der gerne vil betale for snavs om Bios."*¹⁷⁶

272. [Kommunikationsbureau X] [[navn]] sender den 19. marts 2015 mailen "Status og diverse next steps" til Falck [[navn], [navn] og [navn]] og c.c. til [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] og [kommunikationsbureau X] [[navn]], hvor det

¹⁷³ Jf. bilag 71.

¹⁷⁴ Jf. www.ftm.nl

¹⁷⁵ Jf. bilag 67

¹⁷⁶ Jf. bilag 67.

blandt andet fremgår, at Falck og [kommunikationsbureau X] har forberedt en række kritiske spørgsmål, som nogle af Falcks ambassadører skal stille på et kommende møde i Regionsrådet, for at "utrygheden og bekymringen kommer ud i det åbne land":

"2. Hvordan holder vi gryden i kog – hvad er i gang?"

- [...] En indsats er tilrettelagt med [navn] ifm. Regionsrådsmødet den 23. marts, hvor "almindelige" reddere vil stille personlige spørgsmål, som vi har forberedt. Spørgsmålene er personlige og meget lidt politiske og matcher fint den tone, Odense-redderne allerede har anlagt [i et brev til Region Syddanmark]. [En ambulanceredder i Region Syd] klæder dem på. [...]

3. Nye actions/afklaringer: [...]

- [...] [Navn] har eksplicit spurgt om hjælp. Han føler sig meget alene i Regionsrådet, og ligesom redderne spises han af med ikke-svar og henvisning til Bios intetsigende nyhedsbreve. Han ønsker at få behandlet sagen på regionsrådets åbne møde i slutningen af april, og det er på den baggrund at vi har igangsat spørgsmål til regionsrådet på mødet på mandag den 23. marts, således at utrygheden og bekymringen kommer ud i det åbne land. [...]

Som fremgår går vi nu ind i en helt afgørende fase, hvor vi som udgangspunkt kun kan fæste lid til det pres og de aktiviteter vi selv skaber, fordi Bios nagelfaste leveringsdatoer ligger i perioden 10. juni til 10. juli.¹⁷⁷

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

3.4.2.4 Brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails

273. Falck har i perioden efter tabet af Udbuddet løbende implementeret en række interne kommunikationsaktiviteter, som var rettet mod de knap 600 Ambulanceredderne i Syd. De væsentligste af disse kommunikationsaktiviteter er:

- Et internt nyhedsbrev, Udbudsinformation, som Falcks ledelse i Region Syddanmark ([navn] og [navn] er fx underskrivere heraf) udsender til stationer, vagtcentraler og øvrige afdelinger i Falck redning, dvs. alle Ambulanceredderne i Syd, og som indeholder meddelelser fra ledelsen, informationer og presseklip vedrørende ambulancetjenesten i Region Syddanmark.¹⁷⁸
- Ugentlige nyhedsmails fra de enkelte stationsledere til Ambulanceredderne i Syd, som både indeholder informationer og meddelelser fra stationslederen og en samling nyhedsartikler om ambulancetjenesten i Region Syddanmark i den forgangne uge.
- Referater fra en række forskellige interne møder i Falck, hvor spørgsmål vedrørende ambulancedrift og ambulanceredder forhold i Region Syddanmark drøftes.

274. Nedenfor følger en række eksempler på sådanne interne kommunikationsaktiviteter, som Falck implementerer efter tabet af Udbuddet.

Nyhedsartikler i Udbudsinformation

¹⁷⁷ Jf. bilag [...].

¹⁷⁸ Jf. bilag [...].

275. Med Udbudsinformation af 3. oktober 2014 meddeles, at Falck fremadrettet hver fredag vil medsende ugens pressehistorier om Falck og udbuddet i Region Syddanmark. Herudover findes dagens Falck presseklip på forsiden af intranettet.
276. Pressehistorierne vedlægges bagest i Udbudsinformation med overskriften "Ugens presseklip", hvorefter oplistes i "highlight form" Falcks medieovervågning af Falck og udbuddet i Region Syddanmark. Ambulanceredderne i Syd har også adgang til artiklernes fulde længde på intranettets forside. Eksempler på presseklip, der vedrører udbuddet i Region Syddanmark og BIOS er fx:

"Hollændere dømt for karteldannelse. Det hollandske firma Bios, der har vundet retten til at køre ambulancer i Syddanmark, har dom for at danne kartel i Holland. Dommen udløste millionbøde til Bios. [...] Fyens, 7. september."

"Politikere tror ikke på Bios. Det var for godt til at være sandt. For seks år siden vandt det lille svenske familiefirma Samariten retten til at køre ambulancer i Midtjylland, København og Sjælland. Men efter få måneder smuldrede det hele. [...] Fyens Amts Avis, fredag 10. oktober 2014 [...]"¹⁷⁹

Opfordringer til Ambulanceredderne i Syd om at forholde sig kritisk og afventende

277. Falck har i en række tilfælde opfordret Ambulanceredderne i Syd til at forholde sig afventende og stille kritiske spørgsmål i forhold til en eventuel ansættelse hos BIOS.
278. For eksempel skriver [titel], [navn], i en nyhedsmail af 31. oktober 2014 til Ambulanceredderne i Syd, at de bør forholde sig afventende:

"Ja der går mange rygter ☺ - men det i kan forholde jer til er det der kommer herfra eller tillidsmanden, jeg har på morgenmøderne opfordret jer alle til at tage den med ro, som vi anskuer tingene så får BIOS brug for alle ressourcer der ønsker at overgå til dem, så sørg nu for via tillidsmandssystemet at være nysgerrig afventende :-)) - jeg syntes det kun er rimeligt at i får svar på alle de spørgsmål i går med omkring arbejdssted og arbejdsforhold generelt etc."¹⁸⁰

279. En [titel], [navn], skriver i et nyhedsbrev for uge 48-49 2014 til Ambulanceredderne i Syd, at:

"Jeg fornemmer i øjeblik en stigende frustration over manglende information særligt fra Bios og jeg forstår jer udmærket. Jeg ved at Haderslev har afholdt reddermøde og fornemmer en hvis ro efterfølgende. Jeg kan kun appellere til alle om at bevare roen mest muligt. I har alle tiders chance for at få mest muligt opfyldt ved at vente med at afsende ansøgninger til Bios og lade jeres tillidsrepræsentanter styre processen."¹⁸¹

280. En anden [titel], [navn], skriver i samme retning følgende i en nyhedsmail af 23. december 2014 til en del af Ambulanceredderne i Syd (dem, der er tilknyttet den station, hvor han er stationsleder), at:

¹⁷⁹ Jf. bilag [...].

¹⁸⁰ Jf. bilag [...].

¹⁸¹ Jf. bilag [...].

"Det vi frygtede mest er sket. Et ukendt firma kom med et feberbud, som var så lavt, så vi stadig venter i spænding på at se hvordan det skal kunne hænge sammen.

[...]

Selvom der bliver mangel på ambulancefolk og alle nok skal få arbejde, så handler det jo om at der er stor usikkerhed om, hvor skal jeg arbejde fysisk, hvordan bliver vagterne, arbejdsmiljøet, det sociale og arbejdsforholdene.

Får de ny styr på tingene, hvad kommer den store besparelse til at betyde for mig i hverdagen osv osv. Det er det der fylder i hovederne på os alle sammen – og svarene på de fleste af spørgsmålene, har vi til gode endnu.

Jeg skal ikke blande mig i hvad I gør, men lov mig at I ikke forære Jeres gode arbejdskraft og store kompetencer væk, uden at I ved hvad I får til gengæld. I er nemlig i den specielle situation at der er mange muligheder, I Falck – både ambulance og andre områder, i Responce og i Bios."¹⁸²

281. En af Falcks [titel] i Region Syddanmark, [navn], gør i en mail af 25. februar 2015 Ambulanceredderne i Syd opmærksomme på, at der er plads til dem i Falcks organisation, og at der er stillinger på vej:

"Det er ingen hemmelighed at jeg kæmper for at Falck beholder Ambulancetjenesten 😊

[...]

I skal vælge med hjertet og hvis det giver ro i sindet og på hjemmefronten så skal i være nysgerrig på, hvad BIOS. kan tilbyde – det har jeg fuld respekt for. Hvis I har ro på og går sammen med Falck i Ambulance tjenesten i andre Regioner – eller andre spændende stillinger i Falck Region Syd som er på vej [...] så skal jeg nok hjælpe jer alt det jeg kan."¹⁸³

282. I et referat fra et regionssamarbejdsudvalgsmøde den 27. februar 2015 tilkendegiver [titel], [navn], at Ambulanceredderne i Syd bør afvente yderligere oplysninger fra BIOS:

"Signalet til medarbejderne fra b-siden [lønmodtagersiden] er, at det er den enkeltes helt eget valg, om man ønsker at fortsætte i Falck eller ønsker at overgå til en af de nye kontraktavere på ambulanceområdet. Men man må sikre, at man tager valget på et oplyst grundlag. Det er svært at tage et korrekt valg, hvis man ikke kender helt fundamentale oplysninger som personalepolitikken, den fremtidige struktur, hvordan foregår vagtplanlægningen, hvordan ift afspadsering, overtid, hvilke muligheder er der for personlig og faglig udvikling, hvad sker der hvis man kommer til skade, findes der skånejob? osv."¹⁸⁴

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

283. [Navn] skriver efterfølgende i et nyhedsbrev den 2. juni 2015 til Ambulanceredderne i Syd, at:

¹⁸² Jf. bilag [...].

¹⁸³ Jf. bilag [...].

¹⁸⁴ Jf. bilag [...].

"Jeg håber alle kan holde "skruen Vandet", det fyger rundt i diverse kredse med rygter om sygeplejersker, udenlandske reddere etc. som BIOS vil have ind i ambulancerne, der er ingen tvivl om, at BIOS er voldsomt presset på bla. mandskabssiden som det fremgår af diverse medier, dertil kommer alt det andet som også skal være på plads. Husk på der foregår et Politisk spil pt. som ikke er for børn. ☺"¹⁸⁵

284. Falcks udmeldinger til Ambulanceredderne i Syd om at forholde sig kritisk og afventende fremstår som en koordineret linje. Dette fremgår blandt andet af en mail af 16. december 2014, som Falcks [titel], [navn], sender til alle stationslederne i Region Syddanmark:

"Lige nu har de [BIOS] behov for en personaleliste hvor medarbejderne tilkendegiver at de gerne vil ansættes. Den skal de aflevere her i februar til regionen. Hvis de ikke kan det bliver de voldsomt presset. Her vil jeg gerne endnu engang mane til forsigtighed og ro. Medarbejderne skal ikke – uanset hvad – de bliver lokket med, søge noget de ikke kender forholdene omkring. Det er den holdning jeg synes vi skal tilkendegive. De skal stille krav og forventninger til BIOS – præcis som de gør til os. [...]

Rygterne vil nu tage til. Der vil blive ringet rundt fra diverse selskaber, hvor man vil tilbyde forskellige ansættelsesforhold og derfor er det vigtigt at I som ledere nu mere end nogensinde viser jer ude på stationerne, når der er folk hjemme. I bør sætte jer og lytte og I kan fortælle at vi vil gøre alt for at bevare vores medarbejderes ansættelsesforhold i Falck [...]

Det er vigtigt at I får signalerne tilbage så vi i regionsledelsen har mulighed for at reagere på det. Det er vigtigt at I tilkendegiver ro og stor tillid til Falck og I må være forstående overfor at medarbejderne kan være forvirrede og usikre men I skal signalere at vi vil passe godt på dem og at de har rigtig god tid til at tænke sig om. [...]

Til slut vil jeg sige at vi jo mødes på mandag til morgenmøde i Kolding – her håber jeg at I har haft mange samtaler med jeres folk, at I har udstrålet ro, at I har været i tæt dialog med medarbejderne og at I har nogle sikre signaler til os. Så til sidst vil jeg sige at I skal prioritere dialogen med medarbejderne rigtig, rigtig højt – uanset hvem der måtte rykke i jer. Men det er vigtigt at BIOS vælter sig selv og at vi ikke kommer til at fremstå som skurken, hvis regionen bliver nødt til at bede os om hjælp."¹⁸⁶

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

285. Samme linje i Falcks kommunikation fremgår af en anden mail fra [navn], som han den 27. marts 2015 sender til en række personer i Falcks ledelse, herunder [navn], [navn] og [navn], og som [navn] samme dag videresender til [navn]:

"I går havde vi et møde med lederne – jeg fornemmer at der var fortsat en rigtig god stemning. De er godt opdateret, de ved hvad det handler om og de kender også spillereglerne og føler sig godt informeret da de jo både er i tæt dialog med [initialer] [[navn]], [initialer] [[navn]] og undertegnede. Men det er naturligvis et pres at samtlige medarbejdere kommer ind og spørger om råd, og man må hele tiden gentage det samme og det samme. Men det er min opfattelse at vi har et godt hold der er velinformeret og dygtigt styrer hverdagen. Og nogen af stationerne er jo stationer med livlige og aktive medarbejdere. Og så fik vi i går sagt farvel til [navn]. Vi er alle nu enige om at der ikke rejser flere før 01.09.15.

¹⁸⁵ Jf. bilag [...].

¹⁸⁶ Jf. bilag 72.

Jeg havde en samtale med [navn] fra 3F i dag ligesom [initialer] og jeg havde i onsdags. Han virker ikke specielt overrasket over dagens artikler og er af den klare opfattelse at [navn] nu er under et voldsomt pres. Det er ikke kun længere [parti] og [parti] der taler om plan B – nu er der også – fra et møde i aftes – [medlemmer af parti] der begynder at røre på sig. Alt tyder på at der er et krav om en plan B og det skal drøftes straks efter påske. Det er hans vurdering at Falck vil komme til at indgå i en sådan – som han udtrykte det så håber han ”ikke at vi er så flinke som sædvanligt” men at vi står sammen med redderne om at BIOS skal ud.

Ja, der foregår meget og det kan være svært at styre informationsstrømmen men i ledelsesgruppen her og i vores rør er vi enige om at vi kun vil lytte til sandheder men samtidig naturligvis også fastholde presset på vores medarbejdere for at blive hos os. Holdningen er at de reddere der endnu ikke har valgt har god tid til at tænke sig om.”¹⁸⁷

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

286. Den 12. april 2015 sender [navn] en mail til [navn], [navn] og [navn], hvori han blandt andet anmoder dem om at snakke med stationslederne i Region Syddanmark for at videreformidle budskabet om, at de som stationsledere ikke længere kan have tillid til BIOS som følge af en række forskellige forhold:

”Jeg synes, at I måske skulle indkalde jeres stationsledere til et tlf møde i morgen tidlig. Dette således:

- *I får stemningen ude fra stationerne*
- *Kan sende signalet om, at STL [stationsledernes] vigtigste opgave, er at være ude ved redderne. Lytte, spørge og bakke op.*

[...]

Det er derfor vigtigt, at de [stationslederne] nu ikke mister fokus ved at blande alle mulige forhold ind i debatten.

I mine øjne skal de fokusere på historien om, at de ikke længere har tillid til BIOS – og ikke utilfredshed over de OK-forhold de skal køre under, at regionen har håndteret processen skævt med mere ...

Der er masser af forhold, der har gjort, at tilliden mangler. I kan jo selv brygge.

- *Ledelsen [i BIOS] siger, at de har rigeligt/nok ansøgere og reddere i Ribe området og på Fyn*
- *Ledelsen melder stationer ud, hvor udlejer ikke har samme holdning. Ledelsen udtrykker, at det er et temperamentsspørgsmål hvornår man har en aftale*
- *Ledelsen melder nu ud, at de kan bemande stationerne med reddere udefra – der er langt op fra 35 kontrakter*
- *Ledelsen melder ud, at de får lang line fra RSD [Region Syddanmark]*
- *Ledelsen siger, at de ikke skal leve op til kravene/deres tilbud om bemanding på liggende sygetransport*
- *Ledelsen siger, at de vil genskabe tilliden via dialog med redderne, hvilket de bruger megen tid på i øjeblikket via stationsmøder og individuelle møder med redderne (dags dato: hvor mange har de holdt de seneste uger)*

¹⁸⁷ Jf. bilag 73.

- *Ledelsen lover guld og grønne skove til samtaler, men vil ikke skrive under på det*
- *Ledelsen lover vagtformer, der vil kræve yderligere mandskab og fremhæver samtidig, at de ikke vil gøre brug af multivagtsuger*
- *..... I kan selv fortsætte”¹⁸⁸*

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser].

3.4.2.5 Brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd

287. Som nævnt ovenfor er der flere eksempler på, at stationsledere har opfordret ambulance-redderne til at forholde sig kritisk og afventende i forhold til BIOS samt udtrykt bekymring om BIOS, jf. pkt. 279 og pkt. 280.
288. Falck har herudover anvendt bl.a. tillidsmænd til at skabe usikkerhed omkring BIOS.
289. I dette afsnit beskrives de aktiviteter i forhold til BIOS’ rekrutteringsindsats, som Falck løbende har implementeret ved brug af bl.a. tillidsmænd.

Falck udarbejder kritiske spørgsmål til brug for BIOS’ rekrutteringsmøder

290. Af sagens materiale fremgår det, at Falck i flere tilfælde har taget initiativ til at udarbejde kritiske spørgsmål, som tillidsrepræsentanter og Falck-loyale ambulanceredderne kan stille på de stormøder, som BIOS løbende afholder for at forsøge at rekruttere Ambulanceredderne i Syd.
291. Af en mail af 20. oktober 2014 fra Falcks [titel], [navn], til Falcks [titel], [navn], fremgår det, at [navn] har haft et møde med tillidsrepræsentanterne i Region Syddanmark, hvor det blev aftalt, at tillidsrepræsentanterne skulle stille kritiske spørgsmål til BIOS på de kommende stormøder:

”T/O havde jeg et rigtigt fint møde med alle TR [tillidsrepræsentanterne] i dag!

De er helt med på dagsordenen, udfordringerne, opgaverne med mere.

Fik sendt de budskaber vi aftalte, og de tog rigtigt fint imod.!

De er meget Falck-loyale endnu!!

[...]

De er klar på, at de i morgen skal sikre, at få stillet spørgsmål om vilkårene for etablering og opstart hos BIOS – og ikke mindst de fremtidige arbejdsvilkår som vi talte om.

De har lavet en fuld liste med spørgsmål – og deler dem ud imellem sig.

Mødet er kl. 0900-1100.

Har aftalt, at [navn] ringer bagefter.”¹⁸⁹

¹⁸⁸ Jf. bilag 74.

¹⁸⁹ Jf. bilag 75.

292. Et andet eksempel på, at Falck tager initiativ til at udarbejde kritiske spørgsmål, som kan stilles på de stormøder, BIOS afholder for at rekruttere Ambulanceredderne i Syd, fremgår af en mail af 13. april 2015, som [navn] sender til [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]], og Falck [[navn], [navn] og [navn]], hvor han under henvisning til en pressemeddelelse om, at BIOS i løbet af 14 dage vil invitere Ambulanceredderne i Syd til tre stormøder, foreslår følgende:

*"Og mon ikke vi vil kunne mobilisere et spørgsmålskatalog, som vil give sved på panden?"*¹⁹⁰

293. [Navn] svarer:

*"God ide med katalog med spørgsmål"*¹⁹¹

294. Dagen efter, den 14. april 2015, sender [kommunikationsbureau Y] [[indehaver af kommunikationsbureau Y]] en statusmail til Falck [[navn], [navn], [navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]], hvor det blandt andet fremgår, at:

*"I de kommende dage er der brug for at vi sammen med [navn] og [en ambulanceredder i Region Syd] finder ud af, hvordan redderne skal optræde på de tre infomøder, der nu indkaldes til."*¹⁹²

[styrelsens tilføjelser i kantet parentes]

295. Et tredje eksempel fremgår af den mail af 20. april 2015, som [navn] sender til [en ambulanceredder i Region Syd]:

"Nu kommer ugen med stormøderne, hvor slaget om tilliden skal stå.

Jeg tænker om det evt skal varmes lidt op på din [side på et socialt medie]?

Ikke en lang smøre, men bare nogle hovedpunkter.

Det er ikke længere et spørgsmål om hvorvidt BIOS kan svare, men om man kan stole på/have tillid til:

- *Deres svar,*
- *Deres ledelse,*
- *Deres måde at drive det på i fremtiden,*
- *Deres evne til at skabe en god og sund forretning – eller om de (som i Holland) må slippe opgaven over natten med kaos for borgere og medarbejdere til følge.*

Efterhånden har 3F, rigtigt mange reddere – herunder tillidsvalgte, udvalgte politikere, uvildige embedsmænd med flere udtrykt undren, manglende tillid og forståelse.

Hvad skal ændre dette?

¹⁹⁰ Jf. bilag 76.

¹⁹¹ Jf. bilag 76.

¹⁹² Jf. bilag 77.

Ikke bare på et møde, hvor man må regne med, at de har forberedt sig grundigt – men især i fremtiden.”¹⁹³

296. [En ambulanceredder i Region Syd] svarer hertil, at:

”Opvarmningen er i tankerne.”¹⁹⁴

297. Få dage efter, den 25. april 2015, følges ovenstående budskab op i et opslag fra [en ambulanceredder i Region Syd] på [gruppen på et socialt medie], hvori det bl.a. fremgår, at:

”Jeg mener der er tre hovedspørgsmål i hele forløbet omkring ambulanceudbuddet i Region Syddanmark.

Det ene er Reddernes tro på, at BIOS er en troværdig arbejdsskriver og det andet er om borgerne føler sig trygge ved Bios som leverandør. Sidste men ikke mindst, har Region Syddanmark gennemført en ordentlig udbudsforretning? [...]”¹⁹⁵

Eksempler på adfærd fra Falcks tillidsmænd i Region Syddanmark

298. Falcks tillidsmænd i Region Syddanmark har løbende modtaget information og instruktion fra Falck, jf. punkt 213 og 269.

299. I sagens materiale er der eksempler på tillidsmændenes faktiske adfærd. Således fremgår det, at en tillidsmand på en Falck-station i Region Syddanmark har givet udtryk for, at denne ikke ønsker at modtage henvendelser fra BIOS.

300. [Titel], [navn], anfører følgende i en mail af 9. april 2015 til [navn], [navn], [navn] og [navn]:

”Ribe/Bramming

[...] [Titel] [[navn]] er flere gange blevet kontaktet af [navn] [fra BIOS], men svaret er.. [navn] gider ikke flere henvendelser fra [navn]. slut”¹⁹⁶

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

301. Desuden fremgår det af en mail af 22. marts 2015 fra [titel], [navn], til [navn] og [navn], at flere af tillidsmændene i Region Syddanmark er blevet kontaktet af BIOS for at få et møde med Ambulanceredderne i Syd:

”Ifølge valide oplysninger, så er følgende TR blevet kontaktet af [navn] [fra BIOS] for at få et møde med redderne omkring BIOS, og det er [navn] på 405, [navn] på 441, [navn] på 435 [...]”¹⁹⁷

302. [Navn] svarer hertil, at tillidsmændene skal forholde sig afventende i en måneds tid:

”Fint – og hvisk dem i øret (ikke fra mig!) at de skal holde ro i maven en måneds tid endnu”¹⁹⁸

¹⁹³ Jf. bilag 78.

¹⁹⁴ Jf. bilag 78.

¹⁹⁵ Jf. bilag 56.

¹⁹⁶ Jf. bilag 79.

¹⁹⁷ Jf. bilag 80.

¹⁹⁸ Jf. bilag 80.

303. En ambulanceredder i Syd [navn] skriver i en mail af 12. april 2015 til Region Syddanmarks [titel], [navn], at Falcks tillidsmænd i Region Syddanmark ikke altid videregiver informationer fra BIOS til Ambulanceredderne i Syd, og at det gør det svært for BIOS at rekruttere Ambulanceredderne i Syd:

"En af de ting, der er op ad bakke for BIOS, er åbenbart, at de faktisk ikke kan få kontakt til redderne, fordi det skal gå gennem deres tillidsmænd. [Navn] [teamleder i BIOS] har f.eks. snakket med en redder, som har fået stilling i Tarm, og spurgt hvorfor. Vedkommende sagde, at de jo ikke kunne få besked på, hvordan de skulle arbejde i BIOS, hvortil [navn] havde svaret, at på den pågældende station (og mange andre) skulle de jo arbejde døgnavgter præcis som i dag, men kun hver 4. dag i stedet for som nu hver 3. dag. Det havde de ikke fået at vide, var svaret. Nej, men det har Jeres tillidsmand fået at vide, siger [navn].

Hvis informationen ikke går videre til redderne, så er det jo op ad bakke for BIOS.

[...]

Åbenbart virker det som om der er nogle tillidsmænd, som har glemt, at de faktisk repræsenterer deres kolleger, og IKKE deres arbejdsgiver. Og at de skal videregive information til deres kolleger, så de derefter selv kan danne sig et billede, hvad de gerne vil. Uden at farve det."¹⁹⁹

304. Der er også eksempler på adfærd, hvor tillidsmændene agerer som de ansattes valgte repræsentant. Fx skriver en tillidsmand den 26. juli 2015 til en række ambulancereddere:

"[...] i skal lytte til jer selv (og jeres bedre halvdel :-)) og træffe den beslutning, der er bedst for jer. Rygter er der mange af. Kig på det faktuelle, der bliver oplyst og brug jeres sunde fornuft. Den går man aldrig galt i byen med. Og igen – uanset hvad den enkelte vælger, så skal og vil det blive accepteret af alle."²⁰⁰

Eksempler på at ambulancereddere videregiver oplysninger fra BIOS til Falck

305. I flere tilfælde har nogle af Ambulanceredderne i Syd videregivet oplysninger, som de har fået fra BIOS, til Falcks ledelse.

306. Det fremgår fx af en mail af 9. april 2015 fra en af Falcks stationsledere i Region Syddanmark, [navn] til Falcks ledelse i Region Syddanmark [[navn], [navn], [navn] og [navn]], at:

"En af mine "mulvarper" har to gange i denne uge haft kontakt til [navn] [teamleder i BIOS]. [navn] er klar til at forlade jobbet som Teamleder i Bios og søge tilbage til Falck. [Navn] oplyser at både ham og [navn] mange gange kun arbejder 3-4 timer dagligt. Både [navn] og [navn] har pt ikke troen på at Bios kommer i gang."²⁰¹

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

307. Herudover videresender en Ambulanceredder i Syd den 27. marts 2015 en mail til Falcks ledelse med et svar fra BIOS. Der fremgår heraf, at:

"Dem der har ønsket specifikke stationer, får naturligvis disse stationer tilbudt – også selv om det ikke er der de kører i dag. Hvis jeres folk derfor ønsker at blive sammen på samme station,

¹⁹⁹ Jf. bilag 81.

²⁰⁰ Jf. bilag 82.

²⁰¹ Jf. bilag 79.

*vil vi gerne opfordre jer til at få dem til at søge snarest muligt – såfremt de er interesseret naturligvis. Vi kan selvfølgelig ikke garantere, at de alle vil få plads på samme station, hvis der allerede er nogen der har fået tilbudt de pladser, men jo hurtigere jeres folk er ude, jo større vil sandsynligheden være for, at vi kan imødekomme deres ønsker. Vi vil selvfølgelig gerne have alle dem om bord, som er interesseret i at arbejde for os, men vi kan heller ikke "holde" pladserne, da det vil være uretfærdigt over for de ansøgere, der har været tidligt ude. Det håber vi, at I, og jeres redderkolleger, har forståelse for."*²⁰²

308. [Navn] kommenterer dette i en mail af 27. marts 2015 til [navn], [navn] og [navn]:

"Puha.

Nu bliver det en smule skingert med først til mølle.

Nu må vi tæt på ift at sikre, at der ikke går lemming-effekt i det hele.

*Såfremt det ikke sker – vil hhv BIOS og [[navn], [titel]] få det varmt efter påske – så hold nu fast."*²⁰³

[styrelsens tilføjelse i kantet parentes]

309. Den 16. november 2015 skriver Ambulanceredder i Syd, [navn], følgende til bl.a. [navn]:

"Er blevet kontaktet at rekrutteringsfirmaet KAOS (BIOS) har hyret ☺ prøver som aftalt om jeg kan hente lidt oplysninger som evt. kan bruges, hvis i har nogle spørgsmål jeg skal prøve at opsnuse skriv endelig tilbage og jeg sender videre."

[Navn] svarer tilbage:

"Gud ved hvad de vil sige til, om det er ok at tage nogle døgnvagter i træk, for så at holde det ekstra fri i den anden ende.

*Hvad med start bonus. (Nogle er tilbudt beløb under bordet på kr. 10.000)."*²⁰⁴

310. [Navn] skriver herefter følgende til [navn] i rekrutteringsbureauet Quist Executive Search (som opfølgning på den tidligere korrespondance):

"Området passer jo fint ind for mig, tænker om der stadig udbetales et engangsbeløb for et jobskifte? Oplysninger jeg har fået bekræftet fra andre kollegaer.

*Ved godt der er lovgivning med hensyn til vagter og lignende, men dem går jeg ikke så højt op i. Tror du der kunne være mulighed for evt. at samle nogle døgnvagter og efterfølgende fri i længerevarende perioder idet jeg underviser en del for Brand og redning og det ville give lidt mere frihed til dette."*²⁰⁵

²⁰² Jf. bilag 83.

²⁰³ Jf. bilag 83.

²⁰⁴ Jf. bilag 84.

²⁰⁵ Jf. bilag 85.

3.4.2.6 Målrettet påvirkning af bestemte Ambulanceredderne i Syd

3.4.2.6.1 Kortlægning

311. I perioden november 2014 til februar 2015 foretager Falck en kortlægning af hvilke ønsker til fremtidig beskæftigelse, som Ambulanceredderne i Syd har. I nyhedsbrevet Udbudsinformation annoncerer Falcks ledelse i Region Syddanmark den 3. oktober 2014, at Falck vil gennemføre en "klarlægning" af, hvor Ambulanceredderne i Syd ønsker at fortsætte:

"I forhold til Falcks udmelding om, at man ikke vil afskedige reddere i forbindelse med tab af vores ambulancekontrakt, er det vigtigt, at vi får et overblik over, hvor de enkelte medarbejdere ønsker at fortsætte i et job ved Falck f.eks. ved overflytning til assistancerøret i Syd, overflytning til ambulancetjenesten i anden region, overflytning til andre divisioner af Falck eller andet.

Klarlægning af ovenstående vil blive påbegyndt forventelig sidst i november. Nærmere info herom senere."²⁰⁶

312. Til brug for denne klarlægning udarbejder [titel], [navn], et afdækningsskema, som i november 2014 udsendes til alle Ambulanceredderne i Syd. Afdækningsskemaet indeholder en række felter, som Ambulanceredderne i Syd skal udfylde. Ud over oplysninger om kaldenummer, som skal bruges til at identificere den enkelte ambulanceredder i Region Syddanmark og dennes ønsker, skal der i skemaet blandt andet angives følgende:

- Ønsker at stoppe grundet alder (samt yderligere oplysninger om tidspunkt mv.)
- Ønske om at fortsætte i ambulancetjenesten i Falck (samt ønsker til region, stationsplacering og vagtform)
- Ønske om at fortsætte med at køre sygetransport (samt ønsker til region og stationsplacering)
- Ønsker job i andre dele af Falck (herunder om det er i Teknik, Nutec, Instruktørvirksomhed eller andet)
- Ønsker job i Falck-ambulancetjeneste i udlandet (herunder om det er i Sverige, Tyskland, England eller USA)
- Ønske om at fortsætte i assistance Region Syddanmark (samt stationsplacering)
- Ønske om at overgå til anden ambulanceleverandør (samt hvilken)
- Ønske om jobskifte til anden branche (samt ønsker om orlov eller at vende tilbage til Falck senere).²⁰⁷

Status på kortlægningen

313. I perioden op til fristen for returnering af skemaet den 5. januar 2015 modtager Falck løbende en masse tilbagemeldinger fra Ambulanceredderne i Syd, som har udfyldt afdækningsskemaet. På den baggrund udsender Falck ad flere omgange en række statusopdateringer til Ambulanceredderne i Syd om besvarelsen af skemaerne. Det fremgår for eksempel af nyhedsbrevet Udbudsinformation Region Syd – nr. 14 – 2014, som udsendes den 12. december 2014, at Falck har modtaget ca. 300 udfyldte afdækningsskemaer, og at ca. halvdelen af dem, der har udfyldt skemaet, ønsker at blive i Falck:

²⁰⁶ Jf. bilag [...].

²⁰⁷ Jf. bilag 86.

*"Indtil videre er billedet, at over halvdelen af jer, ud fra den nuværende situation og viden, ønsker at blive i Falck, på enten den ene eller den anden måde."*²⁰⁸

314. De efterfølgende udgaver af nyhedsbrevet Udbudsinformation Region Syd indeholder alle statusopdateringer om afdækningsskemaerne og oplysninger om jobmuligheder for de Ambulancereddere i Syd, som ønsker at fortsætte i Falck.

315. For eksempel fremgår det af nyhedsbrevet, at Falck den 9. januar 2015 har modtaget over 500 afdækningsskemaer, mens det i nyhedsbrevet af 5. februar 2015 fremgår, at de Ambulancereddere i Syd, som ønsker at blive i Falck, vil blive kontaktet i løbet af 3-4 uger med tilbud om stillinger ud fra de ønsker og prioriteringer, som den enkelte Ambulanceredder i Syd har angivet i skemaet.²⁰⁹

316. Af et statusnotat over de modtagne afdækningsskemaer, opgjort 17. januar 2015, og udarbejdet af [titel], [navn]²¹⁰, fremgår det, at:

"Der er udsendt skemaer til 692 medarbejder. Vi har modtaget 475 afdækningsskemaer retur, hvoraf 28 er svar fra elever. Vi har således ikke modtaget afdækningsskemaer retur fra 217 medarbejder.

De 217 manglede afdækningsskemaer fordeler sig således: 161 i BIOS dækningsområde. 56 i Respons dækningsområde."

317. Det fremgår endvidere af notatet, at de 475 modtagne afdækningsskemaer fordeler sig på: 244 Ambulancereddere i Syd, der vil fortsætte i Falck, 106 Ambulancereddere i Syd, der forventer at overgå til BIOS, 16 Ambulancereddere i Syd, som forventer at overgå til Responce, 74 Ambulancereddere i Syd, der ikke er afklaret, og endelig 36 Ambulancereddere i Syd, som stopper som ambulancereddere.

318. Notatet indeholder desuden en opgørelse over, hvor mange af Falcks Ambulanceredderne i Syd, der maksimalt kan forventes at overgå til BIOS:

"Ønske om at overgå til BIOS.

*BIOS 67 medarbejder.
BIOS eller andet 26 medarbejder.
BIOS men ikke afklaret 13 medarbejder.
Hvis alle går til BIOS er der således pt. tale om 106 medarbejder.
Der er tale om 28 assistenter, 51 behandlere og 3 niv 3 reddere.*

Hvis man antager at de der i dag er ansat i BIOS området og ikke har svaret ligeledes ønsker BIOS er der tale om 161 + 106 =267 medarbejder. Tager man de med som er i BIOS området der ikke er afklaret, er der tale om 267 + 69 =336 medarbejder. Det spændende er således, hvor mange af de 188 der er registreret til at fortsætte i Falck alligevel fortsætter i BIOS."

319. Falck bruger kortlægningen til at tilbyde de Ambulancereddere i Syd, der ønsker at fortsætte i Falck, tilbud om dette.

²⁰⁸ Jf. bilag [...].

²⁰⁹ Jf. bilag [...].

²¹⁰ Jf. bilag 87.

320. Af et statusnotat af 13. april 2015 fremgår det, at Falck har modtaget 606 ud af i alt 692 afdækningsskemaer retur, og at:

- Falck har udsendt i alt 435 jobtilbud fordelt på 80 til Falcks assistanceopgaver, 208 til Falcks ambulancetjeneste i Region Midtjylland, og 147 til Falcks ambulancetjeneste i Region Sjælland
- der heraf efterfølgende er udsendt 317 kontrakter (fordelt på 189 i Region Midtjylland og 128 i Region Sjælland), hvoraf Falck har modtaget 267 retur i underskrevet tilstand (fordelt på 158 i Region Midtjylland og 109 i Region Sjælland).²¹¹

3.4.2.6.2 Målrettet indsats

321. Af sagens materiale fremgår, at der er flere eksempler på, at Falcks ledelse havde en målrettet indsats overfor Ambulanceredder i Syd, der overvejede at skifte til BIOS. Den 28. marts 2015 skriver [titel] [navn] således til [titel] [navn]:

"Vi skal have spot på [titel] i Otterup[p] [navn].

Han har holdt møder med BIOS og er meget begejstret og Ivrig.

På dette møde kom det frem at [navn] har været ude og besøge ham privat.

Måske han snart komme ud af skabet – men det er bekymrende lige nu. Der er ingen på station Otterup som har søgt job ved Falck – noget atypisk.

Måske vi lige skal have lidt spot på denne station"²¹²

322. Derudover skriver Ambulanceredder i Syd [navn] den 22. marts 2015 til stationsleder [navn]:

"Hermed et forslag/tanke efter at have vejet stemningen på station Ribe.

Hvis jeg var Falck vil jeg sende en ansættelseskontrakt til følgende redder i løbet af dagen imorgen, da de så vil gå til samtale med BIOS imorgen aften, med enten en underskrevet kontrakt eller et godt tilbud fra Falck i bagehovedet. Tror der er nogle af disse redder der ikke ville være blege for at skyde med skarpt mod BIOS, hvis de havde en underskrevet kontrakt med Falck. Redderne jeg tænker på er..."²¹³

323. Denne mail videresendes samme dag til [navn], der ligeledes samme dag videresender mailen til [navn] med teksten:

"Kan du gøre noget [navn]?"²¹⁴

324. Lidt senere om aftenen d. 22. marts 2015 skriver [navn] til blandt andre [navn] og [navn]:

²¹¹ Jf. bilag 88.

²¹² Jf. bilag 89.

²¹³ Jf. bilag 90.

²¹⁴ Jf. bilag 91.

Hej

Se længere ned

Falck - Får sendt jobtilbud i morgen	4570	435	[navn]	[navn]
Falck -	4817	435	[navn]	[navn]
Falck	6315	435	[navn]	[navn]
	7578	409	[navn]	[navn]
Falck	7621	435	[navn]	[navn]
Falck	7905	435	[navn]	[navn]
Falck	9294	435	[navn]	[navn]

Jeg ved jo ikke om vi har fået en tilbagemelding på de brune som har fået et jobtilbud.

Men vi kan da fint sende dem en kontrakt, men det er jo lidt malplaceret, hvis vi ikke har hørt fra dem.

[Navn] – [navn] *Hvad er status??*

[Navn] *har jeg ikke modtaget noget fra – [Navn] må sende hende et signal om at hun blot skal henvende sig såp finder vi også en plads til hende. Vi kan ikke sende hende en kontrakt uden at have hørt fra hende.*

Jeg har sendt endnu en mail til 6315 og 9294 at de er registreret som køremakker – og de får en kontrakt i morgen, men jeg ved jo ikke om de har svaret tilbage.

[Navn]. – [Navn] *kan i ikek føleg eom på stats [ikke følge op på status] på disse i morgen tidlig.”²¹⁵*

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

325. Derudover skriver [navn], [titel], den 28. marts 2015 til stationsleder [navn] om en Ambulanceredder i Syd:

”Skulle [navn] nå at få tilbudt et job i Falck, som ligger inden for det ønskede på afklaringskemaet, kan man jo spørge sig selv, om det så overhovedet er nødvendigt at tage til samtale hos BIOS.

Det samme kan [navn] jo spørge sig selv om, hvis du forstår.”²¹⁶

3.4.2.6.3 Falck flytter Ambulanceredderne i Syd til andre opgavetyper – Afdækningsskema og målrettet påvirkning af reddere

²¹⁵ Jf. bilag 90.

²¹⁶ Jf. bilag 92.

326. Falck overvejer efter tabet af Udbuddet at flytte en del af Ambulanceredderne i Syd til andre opgavetyper, herunder opgaver som ikke kræver ambulanceredder kompetencer. I det følgende redegøres for dokumentation, der angår Falcks overvejelser herom.
327. Den 23. oktober 2014 videresender Falck [navn] en mail til Falck [navn] vedrørende muligheden for at afgive tilbud på en beredskabsopgave for Dong og Hess i den danske del af Nordsøen.
328. [Navn] videresender den 26. oktober 2014 denne korrespondance til Falck [navn] med følgende bemærkning:
- "Prøv at se nedenfor – det kunne vel godt være en afart af reddere, der gjorde det arbejde – der skal givet lidt træning til, for det er jo redning til søs, men mon ikke de kunne findes i Esbjerg området det ville betyde, at 14 mand færre skulle forlade Falck [...]"²¹⁷*
329. I forhold til Falcks overvejelser om at flytte Ambulanceredderne i Syd til assistanceområdet i Region Syddanmark, dvs. til andre opgaver, som ikke kræver ambulanceredder-kompetencer, fremgår det af et referat fra et vagtplansmøde den 25. november 2014, at Falck oplever faldende aktivitet på assistanceområdet:
- "Status driftssituationen. Med baggrund i den faldende aktivitet på assistanceområdet, er der behov for alternative muligheder for vagtplanlægning og driftsafvikling i forhold til, hvad der kendes i dag."²¹⁸*
330. I foråret 2015, hvor Falck fortsat driver ambulancetjenesten i Region Syddanmark, overvejer Falck at sende Ambulanceredderne i Syd midlertidigt til Region Nordjylland for at få afviklet en afspadseringspukkel. Falck [navn] skriver i en mail af 21. marts 2015 følgende til Falck [navn]:
- "Har man overvejet at bruge reddere fra SYD til at få afviklet den store afspadsering der er i Nord ... det vil spare likviditet for Falck men ikke sikkert det er økonomisk den bedste løsning.*
- Og har man evt overvejet at lade redderne spm [som] fortsætter i Falck har [have] en større afspadsering end de har i dag med henblik på at kunne afspadsere frem for udbetale – altså hvis der nu bliver for mange tilbage og der ikke er reelt arbejde til dem. Det vil også betyde at døgn 93 pludselig måske nærmere bliver 90 eller mindre og dermed mere attraktiv."²¹⁹*
- [styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]
331. For så vidt angår Falcks overvejelser om at flytte Ambulanceredderne i Syd til Region Midtjylland opfordrer Falcks [titel], [navn], i en mail af 26. september 2014 Falcks [titel], [navn], til, at Region Midtjylland bruger midlertidige ansættelser i perioden frem til 1. september 2015, hvor Falcks kontrakt med Region Syddanmark ophører:
- "Som du ved har [[navn]] og jeg meldt ud, at vi ikke sender opsigelser ud til vores reddere. Derudover har vi tilkendegivet, at vi vil forsøge at kanalisere så mange som muligt over i andre funktioner og regioner.*

²¹⁷ Jf. bilag 93.

²¹⁸ Jf. bilag [...].

²¹⁹ Jf. bilag 94.

I den forbindelse er [initialer] [[navn]] i samarbejde med [navn] [Falcks [titel]] ved at afdække huller og muligheder. Der er dog den udfordring, at vi ikke kan slippe alle mændene lige nu, da vi så ikke vil kunne opretholde stabil drift frem til kontraktens udløb.

[...]

Da vi jo af gode grunde ikke kan slippe dem nu vil jeg meget gerne, at I besætter med midlertidige ansættelser internt eller eksternt. Dette således, at jeg kan få mulighed for kanalisere redere fra syd derop når tid er.”²²⁰

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

332. På trods af denne henstilling fra Falck i Region Syddanmark opslår Falck i Region Midtjylland i oktober 2014 et eksternt jobopslag på en stilling som arbejdstilrettelægger til Falcks driftsplanlægningscenter i Skejby (Midtjylland). Med henvisning til dette jobopslag skriver Falcks [titel], [navn], i en mail af 20. oktober 2014 til [navn] og Falcks [titel], [navn], at:

”Hej begge

[Navn] – som drøftet – vil du sikre der fremover ikke kan laves opslag som denne indtil vi har styr på stillingerne i Syd.

[Navn] – du må stoppe denne stillingsbesættelse, og så må vi udarbejde planer for afløsning fra andre regioner – eller midlertidig ansættelse. Stillingen kan ikke tildeles, før alle stillinger i Syd er fordelt.”²²¹

333. [Navn] videresender efterfølgende mailen til [navn] med følgende kommentar:

”T/O – man bliver træt ind imellem”

334. Hertil svarer [navn]:

”Ja.”²²²

335. Den 20. marts 2015 videresender Falcks [titel], [navn], en mail fra en nyuddannet Ambulanceredder i Syd, som ønsker at flytte til Midtjylland, til Falcks [titel], [navn], og spørger, om han kan hjælpe med dette. [Navn] svarer:

”Vi har selv 11 elever, der er færdig uddannet pr. 1 sept. Som vi skal have placeret først, og såfremt vi skal tage hende ind vil det blive hvor vi har huller og vi giver vore egne elever besked 2 mdr. de er færdiguddannede så det er vel også rimeligt at vi ikke melder ud til andre regioner inden vi melder ud her

? er igen hvor vi står henne samlet og ifht. normering.”

336. [Navn] videresender samme dag denne mail til [navn], som svarer:

²²⁰ Jf. bilag [...].

²²¹ Jf. bilag 95.

²²² Jf. bilag 95.

"Sig til, hvis der skal skubbes på."

337. [Navn] svarer tilbage, at:

"Det skal du ikke blot TO så du kan se han [[navn]] endnu ikke helt har forstået hvad det går ud på."

338. Hertil svarer [navn]:

"Ja, det kommer, desværre ... ikke bag på mig... 😊"²²³

339. Efter at Falcks kontrakt med Region Syddanmark ophører pr. 1. september 2015, flytter Falck i alt 181 Ambulancereddere i Syd til Region Midtjylland. I Region Midtjylland udvides antallet af ambulancereddere herved så meget, at Falck er nødt til at anskaffe nye mand-skabsfaciliteter og flere ambulancer. Dette fremgår af et referat fra et ekstraordinært samarbejdsudvalgsmøde hos Falck Region Midt den 31. august 2015:

"Der oprettes 3 sovebaser, som i den midlertidige overgang bliver i form af 3 beboelsesvogne som er lejet til formålet.

Der skal anvendes flere ambulancer, dette er løst ved brug af reserveambulancerne samt indsættelse af øvrige ekstra ambulancer, hvorfor der kan være forskel på indretningen, men med samme oppakning."²²⁴

340. Den 5. december 2014 videregiver [titel] i Falck, [navn], en mail fra en Ambulanceredder i Syd, [navn], hvori han spørger om muligheden for at arbejde for Falck i England, til [navn] og anfører i den forbindelse følgende:

"[Navn] har været 14 dage i "praktik" i UK, i forbindelse med noget intern uddannelse, og som du ser nedenfor, så nævner han igen muligheden – specielt nu hvor vi måske har gode folk vi ikke har job til.

Hvordan ser du på det?"

341. [Navn] svarer, at:

"Jeg synes bestemt vi skal arbejde videre med det i regie af ambulanceudvalget. Det vigtige er jo nok betalingen tror jeg – og de forhold vi kan tilbyde, når det er os der udsender. Vi skal huske, at vores forpligtelser i Syd først ophører ultimo august – så der skal koordineres udsendelse i forhold til dette."

342. Hertil svarer [navn]:

"Super – tak for det.

Vi har været igennem det omkring betalingen – og du har ret, ved alm. Udsendelse, så holder det ikke vand.

²²³ Jf. bilag [...].

²²⁴ Jf. bilag 96.

[...]

Nu hvor situationen er som den er, så forestiller jeg mig at der måske er nogle som har lidt mere appetit på dette – uagtet at de måske ikke kan holde helt det samme i løn, men for sin erfaring's (CV) skyld syntes det kunne være relevant.

I så fald ville vi jo gerne slå et slag for at gøre det gennem os/MSL, da det vil holde medarbejderne hos os.”²²⁵

343. Få dage senere, den 9. december 2014, forhører Falcks ledelse sig om mulighederne for at flytte nogle af Ambulanceredderne i Syd til England med økonomisk støtte. [Navn] skriver på den baggrund en mail til [navn] og [navn] fra den engelske ambulancevirksomhed, Medical Services Limited (som Falck har en ejerandel på 51 pct. i), hvori han forhører sig om muligheden for at udstationere nogle af Ambulanceredderne i Syd til England:

”For you information, we do now have a new situation in Falck DK, due to loss of the region South contract.

[Navn] ([titel]), called me yesterday, and asked me how many FTE's you could absorb – in what kind of rooster, and expected for how long time?

The reason for asking, is that [[navn]], [[navn]] and [[navn]] have discussed the possibility to financial close the gap for a period of time [mellem dansk og uk-løn], to support the staff being left over, and potential keep the staff on our pay roll for future operation.”²²⁶

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

Ansættelse af ambulanceredder for at forhindre BIOS-ansættelse

344. Den 19. oktober 2015 modtager Falcks [titel], [navn], en jobansøgning fra en ambulanceredder i en anden region, [navn]. [Navn] videresender denne til [navn] med følgende kommentar:

”Kan vi ansætte ham? Frem for at han tager til BIOS eller hvad?”²²⁷

345. [Navn] er efterfølgende blevet ansat som ambulanceredder i Falck.

3.5 HØRINGSSVAR

346. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte en klagepunktsmeddelelse i høring hos Falck 31. maj 2018. Falck fremkom med deres høringssvar til klagepunktsmeddelelsen 10. juli 2018. Falcks høringssvar er vedlagt som bilag.²²⁸
347. Falcks bemærkninger til klagepunktsmeddelelsen gennemgås i det følgende sammen med styrelsens bemærkninger hertil. Falck har endvidere fremført deres bemærkninger mundtligt, idet Falck havde foretræde for Konkurrencerådet på rådsmødet den 31. oktober 2018.

²²⁵ Jf. bilag 97.

²²⁶ Jf. bilag 98.

²²⁷ Jf. bilag 99.

²²⁸ Jf. bilag 100.

348. Falck har i høringsvaret overordnet først fremsat en række specifikke bemærkninger til klagepunktsmeddelelsen, og derefter en række juridiske bemærkninger til denne.
349. Nedenfor gennemgås i afsnit 3.5.1 først Falcks specifikke bemærkninger, og efterfølgende gennemgås Falcks juridiske bemærkninger i afsnit 3.5.2.
350. Falcks specifikke bemærkninger er grupperet under følgende overskrifter
1. Selektiv udvælgelse af beviser
 2. Falcks behov for Ambulancereddere i Syd efter ophør af kontrakten med Region Syddanmark
 3. Eksistensen og den efterfølgende implementering af den overordnede, ekskluderende strategi
 4. Kommunikationsstrategien
 5. Klagen til Klagenævnet for Udbud
 6. Falcks ekskluderende aktiviteter
 - i. Etablering og brug af [en gruppe på et socialt medie]
 - ii. Formidling af negative historier om BIOS
 - iii. Mobilisering af ambassadører
 - iv. Brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails
 - v. Brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd
 - vi. Målrettet påvirkning af bestemte ambulancereddere
351. Falcks juridiske bemærkninger er grupperet under følgende overskrifter:
1. Samlet og kontinuerlig overtrædelse som misbrugsform
 2. Markedsføringsloven
 3. Vildledende oplysninger og misbrug
352. Udover nedenstående gennemgang af Falcks bemærkninger, er flere af Falcks bemærkninger indarbejdet i de enkelte, relevante afsnit i denne afgørelse.

3.5.1 Falcks specifikke bemærkninger

3.5.1.1 Selektiv udvælgelse af beviser

353. I høringsvaret fremhæver Falck overordnet, at klagepunktsmeddelelsen er baseret på en stærk selektiv udvælgelse af beviser hovedsagelig i form af internt materiale.

354. Styrelsen er ikke enig i, at styrelsen har fravalgt beviser. Det er under alle omstændigheder i overensstemmelse med retspraksis²²⁹, at en konkurrencemyndighed fokuserer på de beviser, som viser overtrædelsen, og selv hvis virksomheden havde en intention om at udøve "competition on the merits", så kan dette ikke bevise, at der ikke foreligger en overtrædelse, jf. pkt. 763.
355. Falcks bemærkning har således ikke givet styrelsen anledning til at søge efter yderligere beviser.
356. Falck har desuden konkret fremhævet, at styrelsen har fravalgt centrale beviser vedr. Falcks behov for reddere samt Falcks ledelses adfærd i forbindelse med hhv. klagesagen, den eksterne kommunikation og den interne kommunikation med ambulanceredderne. Disse dele af Falcks høringssvar er behandlet i de relevante afsnit nedenfor.

3.5.1.2 Falcks behov for Ambulanceredderne i Syd efter ophør af kontrakten med Region Syddanmark

357. Falck anfører i høringssvaret, at styrelsen er forpligtet til at inddrage alle relevante omstændigheder vedrørende den undersøgte adfærd, og således også til at undersøge, om der kan foreligge andre plausible årsager til Falcks observerede adfærd, end den af styrelsen fremhævede overordnede, ekskluderende strategi.
358. Falck finder, at styrelsen har sat lighedstegn mellem Falcks ønske om at fastholde ambulanceredderne og eksistensen af en overordnet, ekskluderende strategi. Falck har ifølge høringssvaret ikke haft nogen overordnet, ekskluderende strategi, og den observerede adfærd skyldtes, at Falck fortsat havde et behov for Ambulanceredderne i Syd, efter at kontrakten med Region Syddanmark ophørte.
359. Ifølge Falck har styrelsen fravalgt materiale, der dokumenterer, at den adfærd, Falck udviste ved at forsøge at fastholde redderne, var baseret på helt almindelige, ansvarlige og virksomhedsøkonomisk rationelle beslutninger.
360. Falck anfører endvidere, at det ville have været omkostningsfuldt for Falck at afskedige Ambulanceredderne i Syd, og henviser i den forbindelse til, at det fremgår af en rapport, som Falck har anmodet Copenhagen Economics om at udarbejde, at det var økonomisk rationalt for Falck at fastholde redderne i Syd.²³⁰
361. Falck anfører endelig, at styrelsen ikke har for øje, at den samfundsgavnlig konkurrence mellem virksomheder også udspiller sig som konkurrence om at tiltrække og fastholde gode medarbejdere.
362. Styrelsen skal indledningsvist bemærke, at styrelsen er enig i, at virksomheder konkurrerer om bl.a. at tiltrække og fastholde arbejdskraft, jf. pkt. 1038.
363. Det er herudover styrelsens vurdering, at det er legitimt også for en dominerende virksomhed at forsøge at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft for at styrke egen forretning, forudsat at midlerne, der anvendes hertil, kan betegnes som "competition on the merits".

²²⁹ Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra*, præmis 22.

²³⁰ Bilag 102.

364. Det er styrelsens vurdering i denne sag, at Falck har fastlagt og efterfølgende implementeret en overordnet, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter. Falcks ekskluderende aktiviteter udgør samlet et misbrug efter konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102, da adfærden ikke udgjorde "competition on the merits" og samtidig var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.
365. Uanset om Falck havde behov for redderne i Region Syddanmark, så ændrer dette ikke på, at Falck i forbindelse med implementeringen af den ekskluderende strategi, efter styrelsens vurdering, anvendte midler, som ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen jf. styrelsens misbrugsvurdering i afsnit 4.4.9-4.4.12 nedenfor.
366. Styrelsen lægger i vurderingen af, hvorvidt Falck har misbrugt sin dominerende stilling, ikke vægt på, om Falck havde behov for redderne i Region Syddanmark. Falcks eventuelle behov for redderne efter ophøret af kontrakten med Region Syddanmark er dog inddraget i forbindelse med vurderingen af, om Falck adfærd kan begrundes objektivt, jf. afsnit 4.5 nedenfor.
367. Det er dermed ikke korrekt, når Falck anfører, at styrelsen ikke har undersøgt andre plausible årsager for Falcks adfærd.
368. Det er dog styrelsens vurdering, at de midler, Falck har anvendt, ikke kan begrundes objektivt af et eventuelt behov for at fastholde redderne hos Falck efter ophøret af kontrakten med Region Syddanmark, jf. afsnit 4.5 nedenfor. Dette gælder uanset om det var økonomisk rationalt for Falck at beholde redderne, idet det netop er styrelsens vurdering, at Falck har anvendt midler, som ikke udgjorde "competition on the merits".
369. Afslutningsvist bemærkes det, at styrelsen i afsnit 4.4 har udarbejdet en omfattende vurdering af beviserne for både Falcks overordnede, ekskluderende strategi, herunder de understøttende aktiviteter, samt de ekskluderende aktiviteter, hvorved Falck implementerede sin strategi. Falcks behov for reddere indgår som nævnt ikke som en del af misbruget. Hermed er det ikke korrekt, at styrelsen har sat lighedstegn mellem Falcks behov for redderne og eksistensen af en overordnet, ekskluderende strategi.
370. På baggrund af Falcks bemærkninger har styrelsen i afsnit 4.4 præciseret, at det er styrelsens vurdering, (i) at virksomheder også konkurrerer om at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft, og (ii) at Falck i konkurrencen med BIOS om ambulanceredderne har anvendt midler, som ikke kan betegnes som "competition on the merits".

3.5.1.3 Eksistensen og den efterfølgende implementering af den overordnede, ekskluderende strategi.

371. Falck fremhæver i høringsvaret, at der ikke er nogen beviser for, at der har eksisteret en eksklusionsstrategi, og at der derfor heller ingen beviser er for, at en sådan strategi blev nedfældet på papir.
372. Falck bemærker desuden, at en langt overvejende del af det materiale, styrelsen har inddraget i klagepunktsmeddelelsen, reflekterer ikke-realiserede tanker og idéer blandt kommunikationsrådgivere samt ikke-realiserede tanker og ikke mindst følelser hos Falcks medarbejdere.
373. Styrelsen er ikke enig med Falck i, at der ikke har eksisteret en eksklusionsstrategi. Det fremgår således flere steder i Falcks kommunikationsstrategi, at der skal skabes usikkerhed om

BIOS som leverandør, og at målet er, at Regions Syddanmarks kontrakt med BIOS annulleres. Styrelsen henviser bl.a. til de beviser, som er nævnt i pkt. 159 og pkt. 161, som efter styrelsens vurdering også viser, at der blev fastlagt en strategi, jf. pkt. 915.

374. Styrelsen er herudover ikke enig i, at en langt overvejende del af det materiale, som indgår i klagepunktsmeddelelsen, reflekterer ikke-realiserede tanker og idéer m.v.
375. Styrelsen bemærker således, at det fremhæves i den interne korrespondance mellem Falck og [kommunikationsbureau X], at kommunikationsstrategien og de planlagte aktiviteter heri har været implementeret og været en succes, jf. fx pkt.161, pkt. 171, pkt. 232 og pkt. 295.
376. Derudover er der en række eksempler på, at Falck rent faktisk implementerede strategien gennem de ekskluderende aktiviteter, jf. afsnit 4.4.9.
377. Falcks bemærkninger vedrørende eksistensen af en ekskluderende strategi, har således ikke givet styrelsen anledning til at ændre vurderingen af, at Falck har fastlagt og efterfølgende implementeret en ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter, som ikke er udtryk for almindelig konkurrence på ydelser (dvs. "competition on the merits"), og som er egnede til at begrænse konkurrencen, og derved misbrugt sin dominerende stilling på det danske marked for ambulancetjenester.

3.5.1.4 Kommunikationsstrategien

378. Kommunikationsstrategien var ifølge Falck ikke målrettet BIOS, men derimod udbuddet og følgevirkningerne heraf i sin helhed samt bl.a. den såkaldte elevsag.
379. BIOS indgik ifølge Falck kun indirekte eller i beskedent omfang i kommunikationsstrategien.
380. Falck finder, at styrelsens vurdering af, at kommunikationsstrategien blev anvendt til at afholde redderne fra at søge stillinger hos BIOS, ikke er overbevisende, idet Falck dels har oplyst redderne, at de frit kan vælge, om de vil søge ansættelse hos BIOS, og dels har fremhævet, at medarbejderne skal respektere hinandens valg. Falck har angivet en række eksempler på denne kommunikation til redderne i høringsvaret.
381. Styrelsen er ikke enig med Falck i, at Falcks kommunikationsstrategi ikke var målrettet BIOS, og at BIOS kun indgik i kommunikationsstrategien i et beskedent omfang.
382. Det er således fortsat styrelsens vurdering, at kommunikationsstrategien havde til formål at skabe usikkerhed om BIOS som arbejdsgiver og som leverandør, jf. styrelsens vurdering i afsnit 4.4.8.1 nedenfor. Styrelsen baserer sin vurdering på bl.a. beviserne nævnt i fx pkt. 156, pkt. 161 og pkt. 167.
383. Det forhold, at der evt. også kan have været andre formål med kommunikationsstrategien ændrer ikke ved det forhold, at kommunikationsstrategien indgår som en del af den samlede overordnede, ekskluderende strategi.
384. Styrelsen skal bemærke, at selvom dominerende virksomheder legitimt kan indgå aftale med et PR-bureau og have en kommunikationsstrategi, så udgjorde Falcks ekskluderende aktiviteter i det konkrete tilfælde efter styrelsens vurdering ikke "competition on the merits". Dette skyldes, at Falck fastlagde og efterfølgende implementerede en plan, som havde til formål at skabe bekymring om BIOS et helt år før kontraktstart, og dermed lang tid før Falck havde viden om, at BIOS ville mangle reddere jf. pkt. 178. Det fremgår heraf, at Falck

er i tvivl om, hvorvidt BIOS havde problemer med at finde reddere seks måneder efter kommunikationsstrategien var blevet iværksat. Hertil kommer, at Falck skjulte det faktum, at kommunikationen kom fra Falck, for at det skulle fremstå mere objektivt og troværdigt.

385. Styrelsen bestrider ikke, at Falck i mange tilfælde fremhævede over for redderne, at de frit kunne vælge at søge til BIOS, og at alles valg ville blive respekteret. Det ændrer dog ikke ved, at Falck gennem en række ekskluderende aktiviteter samtidig forsøgte at skabe usikkerhed om BIOS som leverandør og arbejdsgiver på en måde, så det ikke kunne føres tilbage til Falck. Denne adfærd følger således linjen i kommunikationsstrategien, hvoraf det fremgår, at Falck skal fremstå som den samfundsansvarlige leverandør udadtil og samtidigt i "armslængde" skal bidrage til at skabe usikkerhed om BIOS som leverandør.
386. Falcks bemærkninger vedrørende kommunikationsstrategien har således ikke givet styrelsen anledning til at ændre vurderingen af, at kommunikationsstrategien var rettet mod BIOS og havde til formål at skabe usikkerhed om BIOS som arbejdsgiver og leverandør

3.5.1.5 Klagen til Klagenævnet for Udbud

387. Falck fremhæver i høringssvaret, at Falck valgte at klage til Klagenævnet for Udbud, fordi de følte sig uretfærdigt behandlet i forbindelse med Region Syddanmarks vurdering af Falcks leveringssikkerhed og kvalitet i forbindelse med udbuddet.
388. Derudover ønskede Falck at sende et signal til de øvrige regioner om, at det ikke var utænkeligt, at Falck ville klage ved de efterfølgende udbud, hvis Falck følte sig uretfærdigt behandlet.
389. Falck har derudover fremhævet, at der ikke var tale om, at Falck ikke selv troede på sin udbudssag. Falck havde blot et realistisk syn på deres chancer for at vinde klagesagen,
390. Styrelsen bemærker hertil, at styrelsen ikke inddrager Falcks udbudsklage i misbrugsvurderingen, men alene behandler den som en del af Falcks understøttende aktiviteter, der efter styrelsens vurdering indgik i Falcks overordnede, ekskluderende strategi og understøttede formålet med denne, jf. afsnit 4.4.8.2 nedenfor, men altså ikke udgjorde en del af de ekskluderende aktiviteter.
391. Styrelsen inddrager således Falcks understøttende aktiviteter for at beskrive den sammenhæng, Falcks adfærd indgår i, specielt det særlige markedskarakteristika, hvor reddere er en begrænset og nødvendig ressource, hvilket Falck udnytter.
392. Styrelsen bemærker endvidere, at Falcks klage godt kan indgå som en del af en samlet strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, på trods af at klagen også var motiveret af andre forhold, herunder Falcks ønske om at sende et signal til de øvrige regioner ved fremtidige udbud.
393. Det er styrelsens vurdering, at et af Falcks formål med at klage til Klagenævnet for Udbud, var at forhindre BIOS i at etablere sig på markedet, jf. pkt. 861 nedenfor. Det fremgår efter styrelsens vurdering heraf, at Falck bl.a. klagede for at sikre reddernes loyalitet, hvilket kan have afholdt redderne fra at søge til BIOS.
394. Falcks bemærkninger har således ikke givet styrelsen anledning til at ændre vurderingen af, at Falcks udbudsklage var en understøttende aktivitet, der indgik i Falcks overordnede stra-

tegi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester ved at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som leverandør og arbejdsplads og afskærme BIOS fra at rekruttere ambulanceredde i Region Syddanmark.

3.5.1.6 Falcks bemærkninger vedr. hvorfor det ikke lykkedes for BIOS

395. Falck angiver i sit høringssvar med udgangspunkt i en rapport fra KORA²³¹ en forklaring på, "*hvorfor det gik galt for BIOS*", som beskriver, at BIOS ikke havde kunnet løfte opgaven, samt at dette ikke havde noget med Falcks adfærd at gøre.
396. Styrelsen skal for det *første* bemærke, at det ikke er afgørende for, om der er tale om misbrug, hvorvidt BIOS kunne have løftet kontrakten uden den pågældende adfærd, når der henses til, at misbrugsbegrebet er objektivt, jf. pkt. 744 nedenfor, og Falck efter styrelsens vurdering havde en klar strategi om at ekskludere BIOS, som Falck også implementerede.
397. Samtidig skal styrelsen bemærke, at det ikke er nødvendigt at påvise, at adfærden rent faktisk førte til, at BIOS blev ekskluderet fra markedet, for at der kan konstateres misbrug, men at det er tilstrækkeligt at vise, at adfærden var egnet til at ekskludere, jf. pkt. 799 nedenfor.
398. Derudover fremgår det KORA-rapporten side 10, at "*Implementeringsfasen var præget af betydelige udfordringer. BIOS lykkedes at få materiel og baser på plads til driftsstart, men havde særdeles vanskeligt ved at rekruttere det nødvendige personale.*"
399. Ifølge KORA var BIOS' vanskeligheder med rekruttering således medvirkende til at skabe problemer for BIOS i implementeringsfasen. Det understøtter ifølge styrelsen, at en adfærd rettet mod at forhindre redderne i at søge til BIOS kan have været egnet til at ekskludere BIOS fra markedet, når henses til de særlige markedskarakteristika, hvor reddere er en nødvendig og begrænset ressource.

3.5.1.7 Falcks ekskluderende aktiviteter

400. Falck har efter styrelsens vurdering fastlagt og efterfølgende implementeret en overordnet, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter med henblik på at ekskludere BIOS fra markedet for ambulancetjenester i Danmark.
401. Falcks bemærkninger til hver af de omhandlede ekskluderende aktiviteter og styrelsens kommentarer hertil er behandlet i de følgende afsnit.

3.5.1.7.1 Etablering og brug af [gruppen på et socialt medie]

402. Falck anfører i høringssvaret, at [gruppen på et socialt medie] blev oprettet og drevet af [en ambulanceredder i Region Syd], der ikke var underlagt nogen instruks fra Falcks ledelse vedrørende opslagene i gruppen.
403. Falck finder, at styrelsen bygger sin påstand om, at [gruppen på et socialt medie] udgør et led i en overordnet strategi om at ekskludere BIOS, på baggrund af [socialt medie]-medlemmernes adfærd og opslag i gruppen i modsætning til, hvad Falck og Falcks ledelse har haft af rolle i gruppen.

²³¹ Bilag 101.

404. Ifølge Falck, skal Falck ikke bedømmes på baggrund af opslagene på [en gruppe på et socialt medie], men alene på selskabets handlinger i relation til [gruppen på et socialt medie].
405. Styrelsen er ikke enig med Falck i, at Falck ikke havde nogen indflydelse på oprettelsen og driften af [en gruppe på et socialt medie]. Tværtimod er det styrelsens vurdering, at der er mange eksempler på, at Falcks ledelse havde stor indflydelse på [gruppen på det sociale medie].
406. Som eksempel kan nævnes den første version af Falcks kommunikationsstrategi, hvoraf det fremgår, at der skal laves en plan for mobilisering af ambassadører på [socialt medie] og andre sociale medier, jf. pkt. 161.
407. Knap to uger efter blev dette konkretiseret til en "kampagneside" på [socialt medie] med [en ambulanceredder i Region Syd] jf. pkt. 892. Falck ([navn]) har desuden fået tilsendt [en ambulanceredder i Region Syds] brugernavn og password til gruppen sammen med køreplanen for gruppen, jf. pkt. 214.
408. Det fremgår videre, at [kommunikationsbureau X] – som en del af aftalen med Falck – følger med i mediedebatten og sender links og opdateringer til [en ambulanceredder i Region Syd], samt at [kommunikationsbureau X] dagligt følger gruppen, jf. pkt. 218. Styrelsen har desuden fremlagt beviser for, at [en ambulanceredder i Region Syd] deler det indhold, som [kommunikationsbureau X] giver ham, jf. pkt. 297.
409. Herudover fremgår det, at Falck i forbindelse med oprettelsen af [en gruppe på et socialt medie], at indholdet skal være sagligt og faktisk underbygget, tonen skal være skarp og sober, samt at debatten skal styres, så hvis det bliver grimt, skal der sættes ind og eventuelt slettes, jf. pkt. 211.
410. Det er styrelsens vurdering, at de ovenstående forhold netop viser, at Falck har haft indflydelse på, hvilket indhold som lægges på [gruppe på det sociale medie] samt har haft instruktionsbeføjelser over [gruppen på det sociale medie] i og med, at Falck kan vurdere, om oplæg skal slettes.
411. Det fremgår endvidere, at [en ambulanceredder i Region Syd] har slettet en ambulanceredder, der har udtrykt sig positivt om BIOS, fra [gruppen på det sociale medie], og at Falcks ledelse har udtrykt for forståelse for denne sletning, jf. pkt. 226-226.
412. Derudover er [en ambulanceredder i Region Syd] med til at hænge ambulanceredderne, som er skiftet til BIOS, ud på [gruppen på et socialt medie], jf. pkt. 228-228, hvilket Falck ikke har grebet ind over for, på trods af at det ikke ligger i tråd med Falcks udmelding om, at reddere ikke vil blive hængt ud, og på trods af at Falck ([navn]) og [kommunikationsbureau X] har administratorrettigheder til [gruppen på et socialt medie], jf. pkt. 214.
413. Det er styrelsens vurdering, at [gruppen på et socialt medie] havde som mål at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS blandt ambulanceredderne, så redderne ikke ville søge ansættelse hos BIOS. Dette var formentligt med til at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd, og indgår derfor efter styrelsens vurdering som et led i Falcks strategi om at ekskludere BIOS.
414. Det forhold, at Falck kunne følge med i gruppen og styre, hvilke opslag, som blev formidlet i gruppen, uden at medlemmerne var klar over, at opslagene kom fra deres arbejdsgiver, gjorde, at Falck kunne få sine negative budskaber om BIOS ud til redderne, samtidig med at de fremstod som objektive og troværdige.

- 415. Hvis Falck ønskede at overvåge, at indholdet af [gruppen på et socialt medie] var sagligt, kunne Falck alternativt have valgt at følge gruppen på en legitim og åben måde.
- 416. Det er fortsat styrelsens vurdering, at dette ikke udgør "competition on the merits", jf. afsnit 4.4.10.
- 417. Styrelsen kan på den baggrund ikke tilslutte sig Falcks angivelse af, at Falck ikke havde indflydelse på [gruppen på et socialt medie], samt at den ikke indgik som en af de ekskluderende aktiviteter, som implementerede Falcks overordnede strategi.
- 418. Falcks bemærkninger vedrørende [gruppen på et socialt medie] har således ikke givet styrelsen anledning til at ændre vurderingen af, at oprettelsen af [gruppen på et socialt medie] indgik som en del af den adfærd, hvorved Falck implementerede sin overordnede, ekskluderende strategi, og at Falcks adfærd i forbindelse med implementeringen af [gruppen på et socialt medie] ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet.

3.5.1.7.2 Formidling af negative historier om BIOS

- 419. Falck har i sit høringssvar angivet, at styrelsen ikke har forholdt sig til, hvilke af de omhandlede negative historier, som er blevet formidlet af Falck, samt at styrelsen ikke har forholdt sig til, at historierne har været korrekte og sandfærdige på alle punkter.
- 420. Falck har endvidere angivet, at styrelsen ikke har forholdt sig til, at der kun er praksis for, at det er usande og vildledende udsagn om en konkurrent, som kan være et misbrug. Styrelsen vil behandle sidstnævnte argument i 3.5.2.3 nedenfor.
- 421. Styrelsen skal indledningsvist bemærke, at det ikke blot er det faktum, at Falck har bragt negative historier om BIOS, som er en del af de ekskluderende aktiviteter. Det er i lige så høj grad det faktum, at Falck har gjort det på en måde, så medierne ikke har vidst, at historierne kom fra Falck, hvorved de negative historier fremstod mere objektive og troværdige, end hvis det fremgik, at Falck var afsenderen. Dette er efter styrelsens vurdering med til at gøre Falcks adfærd vildledende og manipulerende.
- 422. Det fremgår fx af pkt. 232, at Fyens Stiftstidende ville have Falck til at hjælpe med at verificere nogle af BIOS' regnskabstal, som Fyens Stiftstidende havde fået fra en "kilde". Denne kilde er Falck. I sin korrespondance med [kommunikationsbureau X] får Falck [kommunikationsbureau X] til at tage kontakt til Fyens Stiftstidende i håb om, at Fyens Stiftstidende vil bede [kommunikationsbureau X] om hjælp til at finde en ekspert i regnskabstal – igen uden at Fyens Stiftstidende er vidende om, at det er Falck, som står bag. Det fremgår samtidig af samme mail, at Fyens Stiftstidende og Falck er enige om, at Falck ikke vil fremstå som en troværdig kilde i avisen.
- 423. Det fremgår videre af en mail mellem [kommunikationsbureau X] og Falck, at Fyens Stiftstidende vitterligt tror, at Falck har givet op, og at de slet ikke forbinder [kommunikationsbureau X] med Falck, hvorfor Falck beder [kommunikationsbureau X] om at levere flere historier til Fyens Stiftstidende. Selv om det er uvist, hvorvidt Fyens Stiftstidende anvender det materiale, som der er henvist til i denne mail, er det alligevel styrelsens opfattelse, at Falck bevidst anlægger et armslængdeprincip for at vildlede og manipulere Fyens Stiftstidende og dermed læserne, for at historierne skal fremstå objektive og troværdige, jf. pkt. 255.
- 424. Herudover er det styrelsens vurdering, at indholdet af de historier, som Falck udbreder, i nogle tilfælde er af spekulativ karakter på det tidspunkt, de bliver videreformidlet. Falck kan

fx ikke vide, om BIOS et år senere ville have mandskabsmangel i Region Syddanmark, eller om de ville have alle stationer på plads, jf. pkt. 907.

425. Herudover kunne Falck gennem [kommunikationsbureau X] distribuere historierne i [en gruppe på et socialt medie] gennem [en ambulanceredder i Region Syd], hvorved Falck også kunne skabe usikkerhed omkring BIOS blandt redderne, hvilket medførte et "dobbelt armslængdeprincip", som gjorde, at historierne fremstod objektive og troværdige, jf. afsnit 3.4.2.1 og afsnit 4.4.9.1.
426. Det er styrelsens vurdering, at en formidling af negative historier om BIOS på et tidspunkt, hvor historierne er spekulative, men fremstår objektive og troværdige på grund af et armslængdeprincip, er vildledende og manipulerende. Det udgør efter styrelsens opfattelse ikke "competition on the merits".
427. Det kan ikke ændre herpå, at Falck i nogle dokumenter har pointeret, at der skal være fokus på, at Falcks formidling skulle være saglig og sandfærdig.
428. Falcks formidling af negative historier om BIOS indgår derfor som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks fastlæggelse og efterfølgende implementering af en ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter ikke var "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for ambulancetjenester. Falcks bemærkninger har ikke givet styrelsen anledning til ændre vurderingen heraf.

3.5.1.7.3 Mobilisering af ambassadører

429. Falck angiver i sit høringssvar, at Falck anvendte ambassadører i form af meningsfæller til at tale Falcks budskaber i forbindelse med Falcks klage over resultatet i udbudssagen. Ifølge Falck er der ikke noget usædvanligt i at forsøge at aktivere regionsrådsmedlemmer for at gøre opmærksom på, at Falck mente, at resultatet af udbuddet var sagligt forkert.
430. Det er styrelsens vurdering, at Falck anvendte ambassadører til at skabe negative historier og generel usikkerhed omkring BIOS inden kontraktstart, samt at Falck bevidst brugte ambassadører for at holde det i "armslængde" fra Falck, hvorved historierne fremstod objektive og troværdige. Dette var egnet til at skabe debat om, hvorvidt BIOS var i stand til at løfte opgaven i Region Syddanmark, hvilket var med til at svække regionens tillid til og tro på BIOS allerede inden BIOS' kontraktstart, jf. afsnit 4.4.9.3.
431. Efter styrelsens opfattelse brugte Falck ambassadører til – i "armslængde" – at forsøge at få bekymringen om BIOS udbredt til særligt politikerne i Region Syddanmark med det mål at ekskludere BIOS fra markedet og forsøge at genvinde ambulancetjenesten i regionen.
432. Det er fortsat styrelsens vurdering, at dette ikke udgør "competition on the merits", og at adfærden er egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester jf. afsnit 4.4.10 og 4.4.11.
433. Falcks bemærkninger vedrørende mobilisering af ambassadører har således ikke givet styrelsen anledning til at ændre vurderingen af, at Falcks brug af ambassadører indgik som en del af den adfærd, hvorved Falck implementerede sin overordnede, ekskluderende strategi, og at Falcks adfærd i forbindelse med brugen af ambassadører ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet.

3.5.1.7.4 Brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails

434. Falck angiver i sit høringssvar, at Falck i sine nyhedsmails har distribueret en oversigt over alle nyheder, som angår virksomheden selv og branchen, hvilket ifølge Falck ikke kan være et misbrug.
435. Falck har herudover angivet, at Falcks lokale ledere har opfordret redderne til at overveje deres muligheder og få forhandlet nogle ordentlige vilkår på plads i deres ansættelseskontrakter, i modsætning til at opfordre redderne til at forholde sig kritisk og afventende, samt at dette ikke kan udgøre et misbrug.
436. Falck angiver herudover, at Falck ikke har anvendt nyhedsbreve til at gøre opmærksom på [en gruppe på et socialt medie]. Falck henviser i den forbindelse til, at den eneste omtale af [gruppen på et socialt medie], som findes i nyhedsbrevene er i et nyhedsbrev, hvoraf det fremgår, at:
- "En af vore reddere [en ambulanceredder i Region Syd] har taget initiativ til en [gruppe på et socialt medie], hvor der både er presseklip og debat - "jeg [[navn], [titel]] har bemærket, at opdateringerne er meget hurtige på siden, hvorfor det måske var en let måde at holde sig ajour".*
437. Falck bemærker hertil, at dette er en neutral omtale af [gruppe på et socialt medie], og at Falck i øvrigt ikke kan stilles til regnskab for medarbejdernes opslag på [gruppen på et socialt medie] administreret af en medarbejder.
438. Styrelsen skal indledningsvist bemærke, at det er korrekt, at den oversigt over nyheder, som fremgår af Falcks nyhedsbrev, er en samling af alle nyheder vedrørende Falck og branchen. Der er således ikke tale om, at Falck har fremhævet særlige negative nyhedsartikler om BIOS i sit nyhedsbrev.
439. Det er imidlertid styrelsens vurdering, at det forhold, at Falck selv har fået udgivet de negative historier, uden at stå som afsender på dem, og derefter linker til dem i Falcks interne nyhedsbrev, er med til at sprede Falcks negative historier om BIOS internt til Falck-redderne og indebærer et "dobbelt armslængde-princip", hvorved historierne fremstår objektive og troværdige.
440. Herudover er det styrelsens vurdering, at det forhold, at nyhedsbreve og nyhedsmail bl.a. blev anvendt til at videreformidle negative historier om BIOS, sammenholdt med at Falck anvendte dem til at videreformidle gentagne løfter om fortsat arbejde til alle, samt at redderne skulle forholde sig afventende og kritisk i forhold til ansættelse i BIOS, var en del af Falcks overordnede, ekskluderende strategi, der havde som mål at gøre det svært for BIOS at rekruttere redderne. Dette er efter styrelsens vurdering også tilfældet, uanset om Falck reelt skulle have været bekymret over, hvilke arbejdsvilkår redderne ville få hos BIOS.
441. Derudover er det styrelsens vurdering, at Falcks udmeldinger til redderne var med til at skabe bekymring blandt redderne om arbejdsforholdene hos BIOS og om, hvorvidt BIOS var i stand til at løfte opgaven som leverandør af ambulancetjeneste, jf. fx pkt. 280, pkt. 282-282 og pkt. 286.
442. Det er fortsat styrelsens vurdering, at dette ikke er "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for ambulancetjenester jf. afsnit 4.4.10.
443. I relation til det af Falck anførte citat om, at [gruppen på et socialt medie] er en let måde at holde sig ajour, hvilket ifølge Falck skulle være en neutral omtale af [gruppen på et socialt

medie], bemærker styrelsen, at citatet også kan læses som en direkte opfordring til redderne om at melde sig ind i gruppen og holde sig ajour.

444. Falcks bemærkninger om brugen af interne nyhedsbreve og nyhedsmails har således ikke givet styrelsen anledning til at ændre vurderingen af, at brugen af nyhedsbrevene og nyhedsmailsene indgik som en del af den adfærd, hvorved Falck implementerede sin overordnede, ekskluderende strategi, og at Falcks brug af nyhedsbreve og nyhedsmails ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for ambulancetjenester i Danmark.

3.5.1.7.5 Brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd

445. Falck angiver i sit høringssvar, at stationsledere og tillidsmænd ikke skabte mistillid til BIOS, men derimod hjalp redderne med at få arbejdsforholdene hos BIOS tilstrækkeligt oplyst, idet informationsflowet fra BIOS til redderne de første 3-4 måneder af implementeringsfasen ifølge Falck var stort set ikkeeksisterende.
446. Falck henviser i den forbindelse bl.a. til, at 336 reddere i april 2016 afgav en fælles erklæring til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, om at de ikke har *"følt sig tvunget eller påvirket til at blive i Falck."* Der er tale om reddere, som har valgt at forblive ansat i Falck/Response, er gået på efterløn eller er overgået til andet job, fordi de ikke ønskede job hos BIOS.
447. Falck fremhæver i sit høringssvar, at styrelsen den 25. april 2016 modtog henvendelser fra 336 reddere i Falck, som - uden Falck var vidende derom - erklærede, at de ikke havde følt sig tvunget eller påvirket af Falck til at blive.
448. Styrelsen bemærker hertil, at Falck selv har indrømmet, at det ikke altid var klart, at det var Falck, som stod bag kommunikationsaktiviteterne. Spørgsmålet er, om dette kan have indflydelse på, hvorvidt ambulanceredderne følte sig påvirket. Derudover har styrelsen angivet et eksempel på, at tonen på [socialt medie] var meget hård over for reddere, der overvejede at skifte til BIOS.
449. Styrelsen bemærker dernæst, at én ting er, at stationsledere og tillidsmænd muligvis ville sikre redderne ordentlige arbejdsvilkår, men en anden ting er, at instrukserne kom fra Falcks ledelse, som direkte skrev, at stationslederne skal fokusere på historien om, at de ikke længere har tillid til BIOS, jf. pkt. 286 ovenfor og 930 nedenfor.
450. Falck citerer i sit høringssvar selv fra den mail, der er nævnt i pkt. 302 ovenfor, og hvoraf det fremgår, at [navn], på baggrund af en mail fra en stationsleder om, at flere af tillidsmændene i Region Syddanmark er blevet kontaktet af BIOS for at få et møde med Ambulanceredderne i Syd, svarer følgende:

"hvisk dem i øret (ikke fra mig!) at de skal holde ro i maven en måneds tid endnu"

451. Med *"dem"* menes der de reddere, som er blevet kontaktet af BIOS.
452. Styrelsen bemærker hertil, at den citerede mail fra [navn] efter styrelsens vurdering er med til at dokumentere, at Falcks ledelse forsøgte at påvirke redderne gennem stationsledere og tillidsmænd, uden at det måtte fremgå, at det var Falcks ledelse, som gjorde det. Det var efter styrelsens vurdering vildledende og manipulerende over for redderne, og udgjorde ikke "competition on the merits".

453. Det er efter styrelsen vurdering i den forbindelse irrelevant, at informationsflowet fra BIOS til redderne de første 3-4 måneder af implementeringsfasen ifølge Falck var stort set ikke-eksisterende, da det ikke ændrer på, at Falcks ledelse forsøgte at påvirke redderne, uden at redderne vidste, at det kom fra Falck.
454. Dette viser efter styrelsens vurdering, at Falck havde en strategi om at ekskludere BIOS ved at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd på en måde, som ikke var "competition on the merits", jf. afsnit 4.4.10.
455. For så vidt angår erklæringen fra de 336 reddere, om at de ikke har følt sig tvunget eller påvirket af Falck til at forblive ansat i Falck, bemærker styrelsen, at det efter styrelsens vurdering ikke kan afvises, at disse reddere netop er blevet påvirket af Falcks ekskluderende aktiviteter, hvorved Falck netop forsøgte at skabe usikkerhed om BIOS som fremtidig arbejdsgiver og leverandør.
456. Falcks bemærkninger om brugen af bl.a. stationsledere og tillidsmænd har således ikke givet styrelsen anledning til at ændre vurderingen af, at brugen af stationslederne og tillidsmændene indgik som en del af den adfærd, hvorved Falck implementerede sin overordnede, ekskluderende strategi, og at Falcks brug af stationslederne og tillidsmændene ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for ambulancetjenester i Danmark.

3.5.1.7.6 Måltrettet påvirkning af bestemte Ambulanceredderne i Syd

457. Falck angiver i sit høringssvar, at Falcks afdækningsskema, som Falck i november 2014 sendte til alle Ambulanceredderne i Syd, jf. pkt. 312 ovenfor, havde til formål at afdække de enkelte redderes ønsker om fremtidige muligheder for ansættelse i Falck.
458. Styrelsen finder, at Falck bemærkninger vedrørende afdækningsskemaet ikke giver anledning til at ændre vurderingen af, at Falck anvendte afdækningsskemaerne til at gå måltrettet efter at påvirke bestemte ambulanceredderne, som havde givet udtryk for, at de ville skifte til BIOS, til at blive i Falck, jf. pkt. 941-945.
459. Efter styrelsens vurdering havde dette som mål at ekskludere BIOS fra markedet ved at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd. Det er styrelsens vurdering, at det ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen, jf. afsnit 4.4.10 og 4.4.11 nedenfor.
460. Falcks bemærkninger om brugen af afdækningsskemaet har således ikke givet styrelsen anledning til at ændre vurderingen af, at Falcks måltrettede påvirkning af bestemte ambulanceredderne i Syd indgik som en del af den adfærd, hvorved Falck implementerede sin overordnede, ekskluderende strategi, og at Falcks måltrettede påvirkning af bestemte ambulanceredderne i Syd ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for ambulancetjenester i Danmark.

3.5.2 Falcks juridiske bemærkninger

3.5.2.1 Samlet og kontinuerlig overtrædelse som misbrugsform

461. Falck er overordnet uenig i den måde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anvendt begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse" på i klagepunktsmeddelelsen.

462. For at begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse" kan anvendes, skal det ifølge Falck således bevises, at hvert enkelt af de omhandlede forhold udgør et misbrug efter konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102.
463. Falck har mere uddybende bemærket, at:
- Styrelsen i klagepunktsmeddelelsen anvender begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse" på sin egen måde og i strid med EU-retten. Falck finder derfor, at hele misbrugsvurderingen i klagepunktsmeddelelsen falder. Falck henviser i den forbindelse til pkt. 643 i klagepunktsmeddelelsen.
 - Styrelsen i klagepunktsmeddelelsen udelukkende har baseret misbrugsteorien på, at der skulle eksistere en ekskluderende misbrugsadfærd bestående i en samlet og kontinuerlig overtrædelse. Den beskrevne misbrugsteori er ikke baseret på nogen enkeltstående overtrædelse af konkurrencelovens § 11 eller TEUF art. 102.
 - Der ikke er retspraksis for, at "en række forhold, som hver for sig ikke udgør et misbrug" kan komme til at udgøre et misbrug "blot fordi forholdene skulle være udtryk for en overordnet strategi".
 - Misbrugsbegrebet er objektivt. Det er alene den realiserede adfærd der er relevant at inddrage, når karakteren af det realiserede skal bedømmes. Man kan ikke fastslå misbrug på basis af en strategi alene.
 - Hver enkelt overtrædelse skal i sig selv udgøre en overtrædelse, for at flere overtrædelser kan udgøre en samlet og vedvarende overtrædelse.
 - Det kun havde været relevant at tale om en "samlet og kontinuerlig overtrædelse", hvis
 - Hvert af de forhold, styrelsen har identificeret, i sig selv havde udgjort misbrug,
 - Der havde været en samlet plan, som kunne knytte forholdene sammen, og
 - Der havde været mange enkeltstående begivenheder udført over et længere tidsrum i en vedvarende overtrædelse, hvor det havde været vanskeligt for konkurrencemyndigheden at føre bevis for hver enkelt overtrædelse.
 - Styrelsen således i klagepunktsmeddelelsen mangler at påvise konkret adfærd, som i sig selv udgør misbrug.
464. Falcks bemærkninger til styrelsens anvendelse af begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse" er nærmere behandlet i afsnit 4.4.3 nedenfor.
465. Styrelsen skal her overordnet bemærke, at styrelsen ikke er enig med Falck i, at anvendelse af begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse" kræver, at konkurrencemyndigheden beviser, at hvert af de enkeltstående forhold udgør et misbrug efter konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102.
466. Styrelsen bemærker derudover overordnet, at styrelsen ikke baserer vurderingen af Falcks adfærd udgør et misbrug efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF art. 102 alene på, at Falck har fastlagt en overordnet, ekskluderende strategi. Styrelsen baserer vurderingen på, at Falck har fastlagt og efterfølgende implementeret en overordnet, ekskluderende strategi ved en række ekskluderende handlinger.
467. Styrelsen er således enig med Falck i, at misbrugsbegrebet i konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102 er et objektivt begreb, og at en hensigt eller en strategi ikke i sig selv kan udgøre et misbrug, men at der skal være tale om en realiseret adfærd. Styrelsen vurderer i denne sag baserer sig således også på, at Falck har fastlagt og efterfølgende implementeret en overordnet, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter.
468. Falcks bemærkninger vedrørende styrelsens vurdering af, at der foreligger en samlet og kontinuerlig overtrædelse, har ikke ført til ændringer i styrelsens vurdering af, at Falcks

ekskluderende aktiviteter samlet set ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet.

3.5.2.2 Markedsføringsloven

469. Falck bemærker i høringsvaret, at retspraksis understøtter, at spørgsmålet om grænserne for den kommercielle kommunikation, herunder spørgsmålet om lovligheden af udtalelser om en konkurrent, som det helt klare udgangspunkt alene vurderes efter de markedsføringsretlige regler og ikke de konkurrenceretlige regler.
470. Til støtte herfor henviser Falck bl.a. til Højesterets dom i sagen U.2007.1254. Falck henviser til, at sagen i det hele blev bedømt efter markedsføringslovens regler, og at både SØ- og Handelsretten og Højesteret i vurderingen lagde vægt på virksomhedernes størrelse og markedets beskaffenhed, herunder det forhold, at de to konkurrenter var dominerende udbydere af vandmålere. Falck bemærker, at sagen uanset dette, udelukkende blev vurderet efter markedsføringslovens regler.
471. Styrelsen er ikke enig i, at de konkurrenceretlige regler ikke kan finde anvendelse i denne sag.
472. Styrelsen bemærker i forhold til Højesterets dom i U.2007.1254, at det ikke synes at fremgå af sagen, hverken at parterne havde gjort gældende, at den skulle behandles efter konkurrencelovens regler, eller at Højesteret i sagen tog stilling til, om sagen skulle behandles efter konkurrencelovens regler. Der var tale om en civil sag, hvor det er forhandlingsmaksimen, der gælder, jf. retsplejelovens § 338. Det vil sige, at retten, hvor andet ikke er bestemt, skal træffe sin afgørelse på grundlag af parternes påstande, anbringender og beviser, og at retten hverken har ret eller pligt til selv at inddrage yderligere processtof af denne art i sagen.
473. Styrelsen finder således, at dommen derfor samlet set umiddelbart ikke understøtter Falcks argumentation om, at konkurrencelovens regler ikke kan finde anvendelse i denne sag. Det fremgår endvidere ikke af dommen, at styrelsen ikke kan behandle en sag efter konkurrencereglerne, selv om den potentielt også ville kunne behandles efter markedsføringsloven.
474. Styrelsen bemærker i tillæg hertil, at det fremgår af SØ- og Handelsrettens dom i sagen U.2017.710S, at en adfærd kan falde ind under både konkurrenceloven og markedsføringsloven. SØ- og Handelsretten udtalte i domme således,
- "At forholdene tillige var omfattet af konkurrenceloven udelukkede ikke i sig selv, at forholdene også blev henført under markedsføringslovens § 1."*
475. Styrelsen kan således ikke tilslutte sig Falcks argument om, at Falcks adfærd i denne sag ikke kan behandles efter konkurrencereglerne.
476. Falcks bemærkninger vedr. muligheden for at anvende de konkurrenceretlige regler på Falcks adfærd i denne sag, har således ikke givet anledning til ændringer i styrelsens vurdering af at Falck har misbrugt sin dominerende stilling efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF art. 102 ved at have fastlagt og efterfølgende implementeret en eksklusiverende strategi gennem en række eksklusiverende aktiviteter, som ikke er udtryk for almindelig konkurrence på ydelser (dvs. "competition on the merits"), og som er egnede til at begrænse konkurrencen.

3.5.2.3 Vildledende oplysninger og misbrug

477. Falck bemærker i høringsvaret, at det alene er usande og vildledende udtalelser, som har haft en konkurrencebegrænsende virkning, som kan udgøre konkurrencebegrænsende adfærd, og henviser i den forbindelse til to franske sager²³² samt til Domstolens dom i *Hoffmann-La Roche*²³³.
478. Ifølge Falck har al kommunikation fra Falcks side været baseret på korrekte og relevante fremstillinger af forholdene vedrørende det tabte ambulanceudbud og BIOS' virksomhed. Ifølge Falck har kommunikationen således ikke været usand eller vildledende.
479. Falck fremhæver desuden, at Falck løbende har indskærpet vigtigheden af at være saglig og korrekt samt at holde en god tone.
480. Styrelsen skal for det første bemærke, at styrelsen i denne sag ikke tager direkte stilling til, hvorvidt Falcks udtalelser i sig selv er konkurrencebegrænsende adfærd. Det er implementeringen af Falcks overordnede, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter, som består af, at Falck gennem flere aktiviteter forsøger at skabe tvivl og usikkerhed om BIOS både over for Region Syddanmark og over for redderne på en måde, så det ikke fremgår, at det er Falck, som er afsender, der udgør den konkurrencebegrænsende adfærd. Falcks formidling af negative historier om BIOS udgør et led i Falck samlede adfærd.
481. Det skal i den forbindelse for det andet bemærkes, at Falck som en dominerende virksomhed er underlagt et særligt ansvar for ikke at begrænse konkurrencen i markedet, jf. pkt. 603 nedenfor.
482. For det tredje er styrelsen uenig i Falcks fortolkning af den relevante EU-praksis og er endvidere ikke bundet af afgørelser fra den franske konkurrencemyndighed.
483. Det følger af Rettens dom i *AstraZeneca*²³⁴, at indgivelse af vildledende oplysninger, som muliggør, at der bliver udstedt en eksklusiv ret, som virksomheden ikke har ret til, er en adfærd, som ikke udgør "competition on the merits", og som kan være særdeles begrænsende for konkurrencen, jf. præmis 355:

In the present case, the Court observes that the submission to the public authorities of misleading information liable to lead them into error and therefore to make possible the grant of an exclusive right to which an undertaking is not entitled, or to which it is entitled for a shorter period, constitutes a practice falling outside the scope of competition on the merits which may be particularly restrictive of competition. Such conduct is not in keeping with the special responsibility of an undertaking in a dominant position not to impair, by conduct falling outside the scope of competition on the merits, genuine undistorted competition in the common market [...]."

(Styrelsens understregning)

²³² De franske konkurrencemyndigheders afgørelse af 11. december 2007 i sag nr. 07-MC-06, der blev stadfæstet af Cour de Cassation, og de franske konkurrencemyndigheders afgørelse af 14. maj 2013 i sag nr. 13-D-11, der blev stadfæstet af Cour de Cassation.

²³³ Domstolens dom af 23. januar 2018 i sag C-179/16, *Hoffmann-La Roche m.fl.*

²³⁴ Rettens dom af 1. juli 2010 i sag T-321/05 P, *AstraZeneca*.

484. Retten slog endvidere fast, at det er tilstrækkeligt at fastslå, at en sådan adfærd, som karakteriseres ved en åbenbar manglende gennemsigtighed, er i strid med den særlige forpligtelse for en markedsdominerende virksomhed til ikke ved sin adfærd at skade en effektiv og ufordrejet konkurrence på fællesmarkedet, jf. præmis 493:

"The Court therefore finds that, in view of the context in which those representations to the patent attorneys and patent offices were made, AZ could not reasonably be unaware that, in the absence of an express disclosure of the interpretation that it intended to adopt of Regulation No 1768/92 which underlay the choice of the dates provided in relation to France and Luxembourg, the patent offices would be prompted to construe those representations as indicating that the first technical marketing authorisation in the Community had been issued in Luxembourg in 'March 1988'. Thus, there was no need for the Commission to demonstrate AZ's bad faith or positively fraudulent intent on its part, it being sufficient to note that such conduct, characterised by a manifest lack of transparency, is contrary to the special responsibility of an undertaking in a dominant position not to impair by its conduct genuine undistorted competition in the common market [...]."

(Styrelsens understregning)

485. AstraZeneca havde vildledt de nationale myndigheder ved at undlade at give de pågældende patentkontorer samtlige relevante oplysninger, og dermed fuldt kendskab til de faktiske omstændigheder, jf. dommens præmis 564.
486. Ligeledes fremgår det af Domstolens dom i *Hoffmann-La Roche (Avastin)*²³⁵, at oplysninger skal kvalificeres som vildledende, såfremt de ikke opfylder kriterier om fuldstændighed og rigtighed, og såfremt de nævnte oplysninger tilsigtede at vildlede modtager, samt forstærke offentlighedens opfattelse af de risici, der er forbundet med brugen af produktet, jf. dommens præmis 92:

"In the second place, with regard to the misleading nature of the information at issue, it must be held that the information whose notification to the EMA and the general public, according to the AGCM's decision, was the subject of a cartel agreement between Roche and Novartis, are, failing compliance with the requirements of completeness and accuracy laid down in Article 1(1) of Regulation No 658/2007, to be regarded as misleading if the purpose of that information, which is a matter for the referring court to determine, was (i) to confuse the EMA and the Commission and have the adverse reactions mentioned in the summary of product characteristics so as to enable the MA holder to launch a communication campaign aimed at healthcare professionals, patients and other persons concerned with a view to exaggerating that perception artificially, and (ii) to emphasise, in a context of scientific uncertainty, the public perception of the risks associated with the off-label use of Avastin, given, inter alia, the fact that the EMA and the Commission did not amend the summary of characteristics of that product in respect of its 'adverse reactions' but merely issued 'Special warnings and precautions for use'."

²³⁵ Domstolens dom af 23. januar 2018 i sag C-179/16, *Hoffman La-Roche m.fl.*

487. Det er styrelsens vurdering, at Falck formidlede negative historier om BIOS på et tidspunkt, hvor oplysningerne i historierne var spekulative, og dermed ikke opfyldte kravet om, at de skulle være fuldstændige og rigtige, samt at de blev fremstillet på ufuldstændig vis på en måde, som kunne vildlede modtageren. Et eksempel på en sådan historie er, at Falck udsendte en historie, som forsøgte at skabe usikkerhed om, hvorvidt BIOS kunne nå at skaffe det fornødne mandskab mere end et halvt år før, at BIOS skulle overtage kontrakten, jf. pkt. 250 ovenfor.
488. Falck kan ikke på dette tidspunkt have haft positiv viden om, at BIOS ikke ville kunne nå at skaffe det fornødne mandskab. Det fremgår fx af en mail fire måneder senere end udsendelsen af den pågældende historie, hvor Falck fortsat ikke har positiv viden om, at BIOS ikke vil kunne opfylde mandskabskravet, jf. pkt. 178.
489. Det er styrelsens vurdering, at en formidling af spekulative oplysninger, som ikke opfylder kravet om at være fuldstændige og rigtige på det tidspunkt, de blev givet til offentligheden, samt bliver fremstillet på ufuldstændig vis på en måde, som kan vildlede modtageren, ikke er "competition on the merits".
490. Styrelsens finder endvidere, at selv hvis nogle af de udsendte historier ikke er faktisk ukorrekte, er det faktisk, at (dele af) implementeringen af Falcks kommunikationsstrategi blev foretaget med et "armslængde princip" – og så vidt angår [gruppen på et socialt medie], med et "dobbelt-armslængde princip" – i sig selv er vildledende og manipulerende. Heller ikke dette udgør efter styrelsens vurdering "competition on the merits".
491. Herudover er det styrelsens vurdering, at det ikke er afgørende for vurderingen af, om Falcks oplysninger om BIOS har været vildledende, at Falck løbende har indskærpet vigtigheden af at være saglig og korrekt, samt at holde en god tone, da det klart fremgår af beviserne, at Falck har formidlet negative historier om BIOS, hvor oplysningerne om BIOS var spekulative på det tidspunkt, de blev formidlet.
492. Heller ikke disse af Falcks bemærkninger har således givet anledning til ændringer i styrelsens vurdering af, at Falck har misbrugt sin dominerende stilling efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF art. 102 ved at have fastlagt og efterfølgende implementeret en eksklusiverende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter.

4. VURDERING

4.1 MARKEDSAFGRÆNSNING

493. For at vurdere, om Falck har en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, er det nødvendigt at afgrænse det relevante marked.
494. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at konstatere, hvilke aktuelle konkurrenter, der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.²³⁶
495. Det følger af fast retspraksis, at afgrænsningen af det relevante marked i forbindelse med påståede misbrug af dominerende stilling har til formål at afgøre:
- "[...] om [en] virksomhed har mulighed for at hindre en effektiv konkurrence og for at anlægge en i væsentligt omfang uafhængig adfærd i forholdet til konkurrenter, kunder og forbrugere. Ved undersøgelsen i så henseende kan man derfor ikke begrænse sig alene til de omhandlede varers objektive karakteristika; også konkurrencevilkårene og efterspørgsels- og udbudsstrukturen på det pågældende marked må tillægges betydning."*²³⁷
496. Udgangspunktet for markedsafgrænsningen er således en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.²³⁸ I de følgende afsnit vil det relevante produktmarked og geografiske marked blive undersøgt.

4.1.1 Det relevante produktmarked

497. Ved det relevante produktmarked forstås markedet for de produkter eller tjenesteydelser, som forbrugerne anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.²³⁹
498. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den pågældende adfærd vedrører. Dernæst afgrænses hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.
499. De tjenesteydelser, der i nærværende sag tages udgangspunkt i, omhandler ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport, da disse ydelser alle var omfattet af Udbuddet. I det følgende vurderes det, om der skal afgrænses separate produktmarkeder for de tre ydelser, eller om markedet skal afgrænses bredere.

²³⁶ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 2.

²³⁷ Jf. Domstolen dom af 9. november 1983 i sag C-322/81, *Michelin*, præmis 37, og i denne retning Rettens dom af 6. oktober 1994 i sag T-83/91, *Tetra Pak*, præmis 63.

²³⁸ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 13-14.

²³⁹ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 7.

4.1.1.1 Praksis

500. Konkurrencerådet fandt i afgørelse af 27. oktober 1999 om individuel fritagelse for en vejledende aftale om standardoverenskomst mellem amterne og Falck,²⁴⁰ at der kunne fastlægges separate produktmarkeder for henholdsvis ambulanceberedskab/akut ambulancekørsel og liggende patientbefordring.²⁴¹ Konkurrencerådet fandt, at produktmarkedet for ambulanceberedskab/akut ambulancekørsel krævede et teknisk højt udviklet beredskabssystem med tilhørende ekspertise samt krav om hurtig effektivering af tjenesterne, mens liggende patientbefordring var af en anden karakter og i vid udstrækning ville kunne substitueres af anden form for kørsel, som kan planlægges i forvejen.²⁴²
501. Domstolen anlagde i *Firma Ambulanz-sagen*²⁴³ en tilsvarende linje om, at udrykningskørsel og sygetransport tilhører separate markeder. Domstolen anførte bl.a.:

*"Selv om de omhandlede tjenesteydelser er beslægtede, er de dog ikke indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål. Ikke alene er transportydelser uden udrykning ikke nødvendigvis et reelt alternativ til udrykningskørsel, der døgnet rundt kræver højt kvalificeret personale og særligt avanceret udstyr, men da udrykningskørsel er særligt dyr, kan den heller ikke betragtes som et reelt alternativ til kørsel uden udrykning."*²⁴⁴

502. Styrelsen forstår markedsafgrænsningen i ovennævnte sager således, at der blev afgrænset separate produktmarkeder for henholdsvis ambulancekørsel og liggende sygetransport. Gennem de senere år har regionerne i Danmark desuden suppleret ambulancekørslen med præhospitale støtteenheder. Styrelsen antager, at præhospitale støtteenheder ikke blev anvendt i nævneværdigt omfang på tidspunktet for ovennævnte afgørelser, og at det er baggrunden for, at præhospitale støtteenheder ikke er omtalt i disse afgørelser.

4.1.1.2 Aktørernes synspunkter

503. Efter Falcks opfattelse omfatter det relevante produktmarked alle tre tjenesteydelser vedrørende ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport.²⁴⁵
504. Region Syddanmark har anført, at det relevante marked omfatter den akutte ambulancekørsel og liggende ikke-behandlingskrævende sygetransport. Regionen har ikke forholdt sig til, om markedet også omhandler præhospitale støtteenheder.²⁴⁶
505. BIOS' tidligere ledelse har anført, at det ikke i nogen væsentlig grad er muligt at erstatte de af Region Syddanmark udbudte ydelser om ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport med andre ydelser. Det begrundes med, at der er tale om højt specialiserede ydelser, der forudsætter væsentligt kendskab til og erfaring med ambulance-drift, at ydelserne er defineret i lovgivning og branchestandarder, at de forudsætter specia-

²⁴⁰ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. oktober 1999, *Aftale mellem Amtsrådsforeningen og Falck*.

²⁴¹ Se beskrivelse af de forskellige typer af tjenesteydelser punkt 88 ff. ovenfor.

²⁴² Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. oktober 1999, *Aftale mellem Amtsrådsforeningen og Falck*, punkt 3.4.

²⁴³ Jf. Domstolens dom af 25. oktober 2001 i sag C-475/99, *Firma Ambulanz Glöckner mod Landkries Südwestpfalz*.

²⁴⁴ Jf. Domstolens dom af 25. oktober 2001 i sag C-475/99, *Firma Ambulanz Glöckner mod Landkries Südwestpfalz*, præmis 33.

²⁴⁵ Jf. bilag [...].

²⁴⁶ Jf. bilag [...].

liserede uddannelser, myndighedsgodkendelse og delegation fra korpslæge, og at regionerne er forpligtet til at drive ambulancekørsel i henhold til Sundhedsstyrelsens anvisninger.²⁴⁷

4.1.1.3 Ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder

506. I vurderingen af det relevante produktmarked tages der udgangspunkt i ambulancekørsel. Det vil blive undersøgt, om ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder er på samme marked.
507. Præhospitale støtteenheder omfatter akutbiler og akutlægebiler. Både præhospitale støtteenheder og ambulancer skal bemannes med ambulancereddere. Den væsentligste forskel mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder er, at ambulancerne skal kunne udføre behandlingskrævende liggende sygetransport, hvilket ikke er et krav for de præhospitale støtteenheder, jf. også afsnit 3.3.4

4.1.1.3.1 Efterspørgselssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder

508. Det er regionerne, der efterspørger ambulancer, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransporter. Regionerne stiller endvidere disse tjenesteydelser til rådighed for borgerne i regionerne. Ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder udbydes i kontrakter af 5-10 års varighed.
509. Regionernes muligheder for substitution mellem ambulancer, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransporter er begrænsede, da efterspørgslen af disse tjenesteydelser afhænger af patientens tilstand. Det er således ikke muligt for regionerne at efterspørge præhospitale støtteenheder (fx akutlægebiler) i de tilfælde, hvor der er behov for ambulancer, som kan udføre behandlingskrævende liggende sygetransport. Det skyldes blandt andet, at præhospitale støtteenheder ikke er indrettet til at kunne medtage en bære med en fastspændt liggende patient.
510. I andre tilfælde vil regionerne til en vis grad kunne efterspørge flere præhospitale støtteenheder i forhold til antallet af ambulancer, fx hvor en ambulance har brug for assistance til selve behandlingen, men har tilstrækkeligt kapacitet til at foretage den behandlingskrævende liggende sygetransport. I dette eksempel vil regionen kunne efterspørge enten to ambulancer eller én ambulance og én præhospital støtteenhed, da både ambulancer og præhospitale støtteenheder er bemannet med ambulancereddere.
511. De fem regioner har tidligere anvendt de begrænsede muligheder for substitution på forskellige måder, og der er i regionerne forskel på, hvor mange præhospitale støtteenheder, der anvendes set i forhold til antallet af ambulancer. Hertil kommer, at opgaverne om præhospitale støtteenheder er udbudt i kontrakter sammen med ambulancekørslen i tre regioner (Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark), mens de er udbudt i separate kontrakter i de to øvrige regioner (Sjælland og Hovedstaden), som har valgt selv at levere de præhospitale støtteenheder, jf. Tabel 3.3.
512. Det er styrelsens samlede vurdering, at regionerne har begrænset mulighed for efterspørgselssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder.

²⁴⁷ Jf. bilag 69.

4.1.1.3.2 Udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder

513. Det fremgår af markedsafgrænsningsmeddelelsen²⁴⁸, at udbudssubstitution også kan tages "i betragtning ved markedsafgrænsning i de situationer, hvor den har de samme effektive og direkte virkninger som efterspørgselssubstitution. Dette forudsætter, at leverandørerne som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående kan omstille produktionen til de relevante produkter og markedsføre dem på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici."²⁴⁹
514. Det skal således undersøges, om der findes leverandører af andre typer tjenesteydelser, der hurtigt og uden betydelige ekstraomkostninger vil kunne udbyde ambulancekørsel, idet disse virksomheder potentielt vil kunne afskære Falck fra at udnytte sin markedsposition.
515. Både ambulancer og præhospitale støtteenheder skal begge bemannes med ambulancereddere. En ambulancevirksomhed kan derfor anvende sine ambulancereddere til både at levere ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder, hvilket på den ene side taler for, at der er udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder. På den anden side er der forskellige krav til de køretøjer, der skal anvendes til henholdsvis ambulancer og præhospitale støtteenheder, hvilket taler imod, at der er udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder.
516. Imidlertid er næsten [langt størstedelen] af omkostningerne ved at drive en ambulancevirksomhed knyttet til medarbejdere, dvs. elever og ambulancereddere, jf. punkt 75.
517. Samlet set kan der være en vis grad af udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder, dels fordi det kræver ambulancereddere at levere begge ydelser, og dels fordi aflønning m.v. af ambulancereddere og elever udgør den væsentligste andel af omkostningerne for en ambulancevirksomhed.

4.1.1.3.3 Delkonklusion

518. Det er styrelsens vurdering, at regionerne har begrænsede muligheder for efterspørgselssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder.
519. Derudover er det styrelsens vurdering, at der kan være udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder.
520. Imidlertid er det efter styrelsens vurdering ikke nødvendigt at tage endeligt stilling til, om der måtte være grundlag for at afgrænse et samlet produktmarked eller separate produktmarkeder for henholdsvis ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder i sagen, da en nærmere afgrænsning heraf ikke har betydning for sagens udfald. Det er således styrelsens vurdering, at Falcks adfærd i nærværende sag vedrører både ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder.

²⁴⁸ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (1997/C 372/03) ("markedsafgrænsningsmeddelelsen").

²⁴⁹ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 20.

4.1.1.4 Ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder eller bredere

521. I det følgende vurderes det, om det relevante marked skal afgrænses bredere end et samlet marked for ambulancer og præhospitale støtteenheder.

4.1.1.4.1 Efterspørgselssubstitution mellem ambulancer, præhospitale støtteenheder og andre tjenesteydelser

522. Liggende sygetransport adskiller sig fra ambulancekørsel ved, at der ikke er behov for behandling under selve transporten. Der er derfor heller ikke krav om, at de liggende sygetransporter bemannes med ambulancereddere i modsætning til ambulancer og præhospitale støtteenheder, der begge skal bemannes med ambulancereddere.
523. Regionerne kan vælge at lade ambulancer varetage en del af opgaverne om liggende sygetransport, når der er ledige ambulancer til at varetage disse opgaver. Omvendt kan regionerne ikke efterspørge flere liggende sygetransporter som erstatning for ambulancekørsel. Det skyldes blandt andet, at ambulancerne skal kunne udføre behandling af patienter på afhentningsstedet og under selve transporten, hvilket ikke er tilfældet for den liggende sygetransport.
524. Tilsvarende kan regionerne ikke efterspørge andre typer befordringsydelser, herunder flextrafik og standard taxikørsler, i stedet for ambulancer, da ambulancekørsel som nævnt er en højt specialiseret tjenesteydelse, der stiller store krav til blandt andet uddannelsen af ambulancereddere og behandling af patienter på afhentningsstedet og under selve transporten.
525. Det er derfor styrelsens vurdering, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem ambulancekørsel og andre typer af ikke-behandlingskrævende personbefordring, herunder liggende sygetransport og flextrafik.
526. Det bemærkes, at der er relativt stor forskel på, hvordan de enkelte regioner har udbudt de tre tjenesteydelser; ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport. I Region Syddanmark er opgaverne om ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport samlet i én kontrakt for et geografisk delområde. Region Sjælland har valgt at udbyde ambulancekørsel og liggende sygetransport i en samlet kontrakt for et geografisk delområde, men har valgt selv at levere præhospitale støtteenheder.
527. Det forhold, at de tre tjenesteydelser i Region Syddanmark er udbudt i samme kontrakt, er dog ikke i sig selv et argument for, at der er et samlet marked for ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport.
528. Region Nordjylland, Region Midtjylland og Region Hovedstaden har valgt at adskille opgaverne om ambulancekørsel (som kræver ambulanceredder-kompetencer) og liggende sygetransport (som ikke kræver ambulanceredder-kompetencer), i separate kontrakter, jf. Tabel 3.3.
529. Samlet er det styrelsens vurdering, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem ambulancer, inklusiv præhospitale støtteenheder, og andre typer af befordringsydelser som fx liggende sygetransport og flextrafik.
530. Det er således styrelsens vurdering, at det relevante produktmarked, hvis der alene ses på efterspørgselssubstitution, ikke skal afgrænses bredere end til et samlet marked for tjenesteydelserne ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder.

531. Styrelsen bemærker afslutningsvist, at det i denne sag ikke er relevant at tage stilling til, om der er efterspørgselssubstitution mellem liggende sygetransport og andre typer af persontransport, herunder mellem liggende sygetransport og flextrafik m.v., da det er styrelsens vurdering, at Falcks adfærd vedrører tjenesteydelserne ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder, jf. afsnit 4.4 nedenfor.

4.1.1.5 Udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder og andre tjenesteydelser

532. Region Syddanmark har i forbindelse med Udbuddet udarbejdet en generel kravspecifikation. Heraf fremgår det, at regionen stiller en række krav til leverandøren af de tre ydelser (ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport). Nogle af kravene er tværgående for alle tre tjenesteydelser. Fx skal ambulanceredderne altid kunne tale, skrive og forstå dansk.
533. Derudover er der nogle ydelsesspecifikke krav, der afviger mellem de tre typer tjenesteydelser. I forhold til opgaver om ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder skal disse udføres af ambulanceredderne. Et ambulanceberedskab skulle i perioden for Falcks misbrugsadfærd som minimum være bemanded med to ambulanceredderne, hvoraf den ene som minimum skulle være uddannet som ambulanceassistent og den anden som ambulancebehandler, jf. afsnit 3.3.4. Som nævnt i punkt 102-104 tog det ifølge Falck 3 år og 5 måneder at uddanne sig til ambulanceassistent (niveau 1), og en ambulancebehandler (niveau 2) skulle have arbejdet som ambulanceassistent i 1½ år.
534. En ambulancevirksomheds ambulancer skal endvidere være specialindrettet til at kunne udføre blandt andet behandlingskrævende liggende sygetransport til hospitaler. For at kunne udføre behandling skal ambulancerne fx være udstyret med iltenheder. Tilsvarende er der også en række krav til udstyr og de køretøjer, som en ambulancevirksomhed skal anvende for at kunne levere præhospitale støtteenheder.
535. Det er styrelsens vurdering, at kravene til den liggende sygetransport er væsentligt mindre omfattende end til ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder. Det skyldes en række forhold. For det første er der intet krav om, at de liggende sygetransporter skal bemannes med ambulanceredderne. Ifølge Region Syddanmarks kravspecifikationer skal personalet i de liggende sygetransporter have gennemført et 4-ugers AMU-kursus i liggende sygetransport. Derudover skal personalet have gennemgået et 12-timers førstehjælpskursus. Personalet skal endvidere kunne anvende en hjertestarter.
536. Der er intet krav om, at udbydere af andre typer af persontransport, fx flextrafik eller standard taxikørsel, bemander deres køretøjer med ambulanceredderne. En udbyder af andre typer af personbefordring, herunder liggende sygetransport og flextrafik, vil derfor skulle rekruttere ambulanceredderne, hvis udbyderen på et tidspunkt ønsker også at udbyde ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder.
537. Derudover er der en række forskellige krav til henholdsvis ambulancer og liggende sygetransport. Ifølge Region Syddanmarks kravspecifikation skal en ambulance under udrykning kunne opnå en hastighed på 150 km/t, mens køretøjer, der anvendes til liggende sygetransport til sammenligning blot skal kunne opnå en hastighed på minimum 130 km/t. Der skal endvidere kunne udføres behandlingskrævende liggende sygetransport i ambulancer, mens der ikke skal kunne udføres behandling i de liggende sygetransporter.
538. En ambulancevirksomhed vil således godt kunne anvende et ambulanceberedskab til liggende sygetransport. Omvendt kan enheder, der anvendes til liggende sygetransport, ikke

anvendes til ambulancekørsel, medmindre disse enheder også opfylder kravene til ambulancekørsel. Tilsvarende vil køretøjer, der anvendes til at udbyde andre typer persontransport, herunder flextrafik og almindelig taxikørsel, heller ikke kunne anvendes til ambulancekørsel.

539. Det bemærkes, at liggende sygetransport hidtil udelukkende har været udført af ambulancevirksomheder og typisk i samdrift med udførelsen af ambulancekørsel. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der er udbudssubstitution mellem ambulancekørsel og liggende sygetransport, men blot et udtryk for, at ambulancevirksomheder formentligt har relativt lave omstillingsomkostninger ved også at udbyde liggende sygetransport.
540. Det centrale for denne sag er, om udbydere af andre persontransportydelser, herunder liggende sygetransport og flextrafik m.v., relativt hurtigt og med lave omstillingsomkostninger også vil kunne udbyde ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder. Dette er efter styrelsens opfattelse ikke tilfældet. Det skyldes, at der som nævnt er væsentligt større krav dels til uddannelse af personale og dels til det udstyr, der anvendes til at udføre ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder sammenlignet med andre persontransportydelser som fx liggende sygetransport og flextrafik.
541. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at der ikke findes leverandører af andre ydelser, som i praksis hurtigt og uden betydelige ekstraomkostninger vil kunne omstille deres virksomhed til også at kunne udføre opgaver om ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder. Samlet er det derfor styrelsens vurdering, at der ikke er udbudssubstitution mellem ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder og andre typer af befordringstjenester som fx liggende sygetransport og flextransport.
542. Det skal afslutningsvist bemærkes, at det i denne sag ikke er relevant at tage stilling til, om der er udbudssubstitution mellem liggende sygetransport og andre typer af persontransport, herunder liggende sygetransport og flextrafik m.v., da det er styrelsens vurdering, at Falcks adfærd vedrører tjenesteydelserne ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder, jf. afsnit 4.4 nedenfor.

4.1.1.5.1 Delkonklusion

543. Det er styrelsens vurdering, at der hverken er efterspørgselssubstitution eller udbudssubstitution mellem ambulancer og præhospitale støtteenheder og andre typer af tjenesteydelser, herunder liggende sygetransport og flextrafik.

4.1.1.6 Konklusion om det relevante produktmarked

544. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at der i denne sag kan afgrænses et relevant produktmarked, der ikke er bredere end et samlet marked for tjenesteydelserne ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder. Det skyldes, at der hverken er udbudssubstitution eller efterspørgselssubstitution mellem andre tjenesteydelser eller tjenesteydelserne ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder.
545. Det relevante produktmarked kan eventuelt segmenteres yderligere til separate markeder for de to tjenesteydelser. En nærmere afgrænsning har dog ikke betydning for sagens udfald, og på den baggrund kan denne del af markedsafgrænsningen holdes åben. Det er således styrelsens vurdering, at Falcks adfærd i nærværende sag vedrører både ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder

546. Det relevante produktmarked for ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder betegnes herefter samlet som markedet for ambulancetjenester.

4.1.2 Det relevante geografiske marked

547. Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de involverede virksomheder udbyder eller efterspørger produkter eller tjenesteydelser, som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.²⁵⁰

4.1.2.1 Praksis

548. Konkurrencerådet fandt i afgørelse af 27. oktober 1999 om individuel fritagelse for en vejledende aftale om standardoverenskomst mellem amterne og Falck²⁵¹, at det enkelte amt, og ikke hele landet, som udgangspunkt måtte anses som værende et separat geografisk marked, eftersom det er op til amtet at vurdere, hvorvidt de ønsker at bruge aftalen eller ej. Rådet bemærkede dog, at valget mellem mulige geografiske afgrænsninger ikke var afgørende for sagens udfald.²⁵²
549. Domstolen anførte i *Firma Ambulanz-sagen*²⁵³, at den geografiske udstrækning af markedet for de i sagen omhandlede tjenesteydelser (udrykningskørsel og sygetransport) skal omhandle et område, hvor der er tilstrækkeligt ensartede konkurrencevilkår. Domstolen anførte videre, at det tilkommer den nationale ret at undersøge, i hvilket geografisk område lovgivning, retsregler, organisatoriske strukturer og takster er tilstrækkeligt ensartede, herunder om det i den konkrete sag ville være i den pågældende redningstjenestes område, i hele delstaten Rheinland-Pfalz eller i hele forbundsrepublikken Tysklands område.²⁵⁴

4.1.2.2 Aktørernes synspunkter

550. Falck har overfor styrelsen oplyst, at det relevante geografiske marked efter Falcks opfattelse bør omfatte hele EU, da konkurrencen om Udbuddet udspillede sig ved EU-udbud:

"Kunderne køber således deres services gennem udbudsprocedurer, hvor virksomheder fra hele EU kan byde. Herunder søger regionerne i deres udbudsmateriale at sikre, at nye aktører på det danske marked vil få lige vilkår som eksisterende aktører.

Der er således historisk dokumentation for at operatører udenfor Danmark er blevet prækvalificerede og har budt på ambulancetjenester i Danmark. Som eksempler herpå nævnes BIOS (hollandsk oprindelse) og Samaritten (svensk oprindelse), der begge har deltaget i de danske regioners udbud af ambulancetjenester. For så vidt angår prækvalifikation og egnethedsvurderingen bliver disse ofte baseret på deltagernes europæiske moder- og/eller søsterselskaber, hvorfor det er relativt nemt for operatører inden for EU at deltage i de danske regioners EU udbud.

²⁵⁰ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 8.

²⁵¹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. oktober 1999, *Aftale mellem Amtrådsforeningen og Falck*.

²⁵² Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. oktober 1999, *Aftale mellem Amtrådsforeningen og Falck*, punkt 3.4.

²⁵³ Jf. Domstolens dom af 25. oktober 2001 i sag C-475/99, *Firma Ambulanz Glöckner mod Landkries Südwest-pfalz*.

²⁵⁴ Jf. Domstolens dom af 25. oktober 2001 i sag C-475/99, *Firma Ambulanz Glöckner mod Landkries Südwest-pfalz*, præmis 35.

Derudover er der mange fællestræk indenfor EU, idet en del af de krav, der stilles til ambulancetjenester er ens indenfor EU, og EU fastsætter fælles standarder for eksempelvis indretning af ambulancekøretøjer (EN 1789) og ambulancemateriel (EN 1865). Falck søger således at tilbyde sine ambulanceservices udenfor Danmark såvel som europæiske operatører deltager i danske udbud, og dette udvidede marked er netop en mulighed på grund af udformningen af udbuddene.”²⁵⁵

551. BIOS' tidligere ledelse har anført, at det relevante geografiske marked er de fem danske regioner.²⁵⁶

4.1.2.3 EU-marked eller nationalt marked

552. Ved EU-udbud, herunder Udbuddet, annonceres de udbudte opgaver i hele EU, og virksomheder i EU har derfor mulighed for at deltage i de danske regioners udbud af opgaver om ambulancekørsel, præhospitale støtteenheder og liggende sygetransport. EU-udbud indebærer således, at udenlandske tilbudsgivere har adgang til at deltage i dansk udbud samt at danske virksomheder kan deltage i udbud fra andre EU-lande.
553. Ifølge Kommissionen vil det geografiske marked normalt blive fastsat til hele EU eller EØS, hvis kunderne køber hos virksomheder i hele EU eller EØS, på samme vilkår eller sikrer deres leverancer gennem effektive udbudsprocedurer med deltagelse af virksomheder fra hele EU eller EØS.²⁵⁷
554. Det relevante geografiske marked omfatter et geografisk område, hvor konkurrencevilkårene er tilstrækkeligt ensartede til, at området kan skelnes fra tilstødende områder, hvor konkurrencevilkårene er anderledes.
555. Offentlige indkøb, der overstiger tærskelværdierne skal sendes i EU-udbud. Det er således størrelsen på indkøbet, og ikke konkurrencevilkårene på et marked, der afgør, om indkøbet skal sendes i EU-udbud. Afholdelse af EU-udbud indebærer imidlertid ikke i sig selv, at det geografiske marked omfatter hele EU. I Konkurrencerådets afgørelse af 25. november 2009 i sagen om *Brancheforeningen for Vask og Tekstiludlejnings udsendelse af omkostningsindeks for industrielle vaskerier*²⁵⁸ var der tale om ydelser, som offentlige myndigheder var forpligtet til at sende i udbud efter reglerne om EU-udbud.
556. Konkurrencerådet vurderede i sagen, at kunderne lagde vægt på hurtig betjening og dermed tilstedeværelse i lokalområdet, og at der var relativt høje transportomkostninger på markedet. Konkurrencerådet vurderede på den baggrund, at det geografiske marked ikke skulle afgrænses bredere end til Danmark, uden at Konkurrencerådet dog tog endelig stilling til spørgsmålet.²⁵⁹

²⁵⁵ Jf. bilag [...].

²⁵⁶ Jf. bilag 69.

²⁵⁷ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 48.

²⁵⁸ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. november 2009, *Brancheforeningen for Vask og Tekstiludlejnings udsendelse af omkostningsindeks for industrielle vaskerier*.

²⁵⁹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. november 2009, *Brancheforeningen for Vask og Tekstiludlejnings udsendelse af omkostningsindeks for industrielle vaskerier*, punkt 89.

557. De væsentligste vilkår for virksomheder, som udfører opgaver om ambulancetjenester, omhandler faglige, uddannelsesmæssige og sproglige krav fastsat i lovgivning samt løn- og arbejdsvilkår. Derudover er der krav om hurtig respons og dermed tilstedeværelse i lokalområdet.
558. Det er hermed ikke muligt at importere ambulancetjenester fra fx Tyskland, og udenlandske virksomheder skal således etablere lokale stationer til ambulancereddere og ambulanceudstyr, herunder køretøjer, inden for en given region for at kunne opfylde betingelserne i en ambulancekontrakt med den pågældende region. Udenlandske ambulancevirksomheder vil altså kunne byde på danske ambulancekontrakter, men vil kun kunne levere tjenesteydelserne med dansktalende ambulancereddere fra baser i de danske regioner. Disse forhold har en karakter, som taler for, at markedet skal afgrænses nationalt, jf. Kommissionens meddelelse.²⁶⁰
559. Der er desuden i Danmark fastsat en række forskellige regelsæt, som fastlægger rammer for ambulancetjeneste. Reglerne er fastsat i sundhedsloven og beredskabsloven samt i bekendtgørelser og cirkulærer om fx planlægning af sundhedsberedskabet og det præhospitale beredskab samt uddannelsen af ambulancepersonale, om køretøjers indretning og udstyr, om håndtering af lægemidler på sygehusafdelinger og andre behandlende institutioner. Desuden findes der en række standarder og nationale rammer, som også har betydning for, hvordan opgaverne skal udføres.²⁶¹
560. Der er tale om nationale (danske) regler, som indebærer, at der er vilkår i Danmark, der adskiller sig fra de øvrige medlemsstaters vilkår. Reglerne har betydning for de vilkår, som opgaverne om ambulancetjeneste skal udføres under, for delegation af ansvar fra ambulancevirksomheders korpslæge til ambulanceredderne og for kravene til ambulancereddernes faglige kvalifikationer og uddannelse. Reglerne indebærer derfor også, at udenlandske ambulancereddere skal igennem et godkendelsesforløb hos danske myndigheder for at kunne arbejde som ambulanceredder i Danmark, jf. beskrivelsen heraf i afsnit 3.3.4 ovenfor. Falck har overfor styrelsen oplyst, at Falck i 2007-2008 rekrutterede ambulancereddere fra Tyskland og Polen, og at det efter Falcks erfaring tager 9-10 måneder at uddanne en tysk ambulanceredder til det danske set-up, herunder at indhente myndighedsgodkendelse og gennemføre sprogtræning.²⁶² Dette taler også for, at det relevante geografiske marked ikke skal afgrænses bredere end Danmark.
561. Derudover er det i praksis en forudsætning for at kunne drive ambulancevirksomhed i Danmark, at virksomheden har indgået en dansk overenskomst. Uden en dansk overenskomst vil det formentlig ikke være muligt at rekruttere det fornødne personale i Danmark. De danske overenskomster indeholder anderledes løn- og arbejdsvilkår end dem, der gælder i andre lande, herunder blandt andet højere lønninger til danske ambulancereddere sammenlignet med lønningerne i fx England, Tyskland, Sverige og Polen.²⁶³
562. En anden væsentlig forudsætning for at kunne udføre især ambulancekørsel og opgaver i præhospitale støtteenheder er, at ambulanceredderne behersker det danske sprog. Af Region Syddanmarks kravspecifikation fremgår det, at det er et krav, at ambulanceredderne kan tale, skrive og forstå dansk, jf. punkt 532.

²⁶⁰ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen pkt. 30.

²⁶¹ Jf. bilag 69.

²⁶² Jf. bilag [...], side 9.

²⁶³ Jf. bilag 69.

563. Der er således tale om et dansk marked for ambulancetjenester mv., som udenlandske virksomheder kan byde ind på via EU-udbud. Det kræver dog bl.a. at de udenlandske virksomheder kan anskaffe ambulancereddere, der har den rette uddannelse og kan dansk på et tilstrækkeligt niveau. De krav, der stilles på det danske marked, adskiller sig således væsentligt fra dem, der gælder i andre lande inden for EU.

4.1.2.3.1 Delkonklusion

564. Samlet set er det styrelsens vurdering, at det geografiske marked ikke skal afgrænses bredere end til Danmark. Det forhold, at udenlandske virksomheder kan deltage i udbud af danske ambulancekontrakter, er i sig selv ikke tilstrækkeligt til, at markedet skal afgrænses bredere end Danmark. Det skyldes bl.a., at de udenlandske ambulancevirksomheder skal leve op til en række danske krav og vil skulle levere ambulancetjenesterne med dansktalende ambulancereddere, som lever op til særlige danske uddannelseskra v fra baser i Danmark.

4.1.2.4 Regionale eller lokale markeder

565. Med henvisning til Konkurrencerådets afgørelse af 27. oktober 1999, hvor det geografiske marked blev afgrænset til det enkelte amt, uden at der dog blev taget endelig stilling hertil, kan det overvejes, om det geografiske marked burde afgrænses snævrere end nationalt, så det fx kun omfatter en region eller et delområde i en region.
566. I dag er det den enkelte region, der udarbejder udbudsmateriale og afholder udbud af sin regionale ambulancetjeneste. Derudover er der i regionernes udbudsmateriale krav til, hvor hurtigt en leverandør skal kunne levere ambulancekørsel m.v. og dermed også krav om lokal tilstedeværelse. Herudover kan en region ikke trække på eller efterspørge ambulanceydelse, der produceres i en anden region. Der er således ikke nogen væsentlig efterspørgsels-substitution mellem de forskellige regioner.
567. På den ene side er der således forhold, som kan tale for, at markedet skal afgrænses mere snævert end nationalt. På den anden side er de væsentligste krav til ambulancevirksomhederne fastsat i national lovgivning, jf. punkt 559. Det indebærer bl.a., at de uddannelsesmæssige krav til ambulanceredderne er ens i de forskellige danske regioner, og at ambulanceredderne således kan skifte region. Derudover bemærkes det, at der efterspørges den samme grundydelse, nemlig ambulancetjenester, på tværs af regionerne.
568. På den baggrund er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der ikke er nogle væsentlige barrierer for, at en ambulancevirksomhed i én region også kan udbyde ambulancetjenester i en anden region, forudsat at ambulancevirksomheden kan rekruttere det nødvendige antal ambulancereddere til at levere ambulancetjenester i en anden region.
569. Ved første udbudsrunde vandt Responce eksempelvis én kontrakt i Region Midtjylland, mens Responce ved anden udbudsrunde vandt hhv. én kontrakt i Region Midtjylland og én i Region Syddanmark. Af en intern mailkorrespondance den 19.-20. september 2014²⁶⁴ i Falcks øverste ledelse mellem [[navn]] og [[navn]] fremgår endvidere:

"Når det er sagt, så kan det blive et tveægget sværd for Bios – de kommer ikke til at tjene nogen penge – men de kan være en stærk konkurrent i de kommende runder, hvis de overlever de kommende år.

²⁶⁴ Jf. bilag [...].

Det giver noget at tænke på i forhold til Region H [Hovedstaden] og Region S [Sjælland].”

[styrelsens tilføjelser i kantede parenteser]

570. Således fremgår det af mailkorrespondancen, at Falcks øverste ledelse var bekymret for, og havde en forventning om, at BIOS kunne udvide og blive en stærk konkurrent i andre regioner, hvis BIOS først fik etableret sig i Region Syddanmark.
571. Det er styrelsens vurdering, at der er udbudssubstitution mellem de forskellige regioner i Danmark. Dette understøttes endvidere af, at Falck faktisk flytter ambulancereddere på tværs af regionerne, jf. punkt 198 ff.
572. Afslutningsvist bemærkes det, at det forhold, at flere ambulancevirksomheder kun er aktive inden for en region (Ambulance Syd, Hovedstadens Beredskab og Samsø Redningskorps), ikke i sig selv er et argument for, at der er tale om forskellige konkurrencevilkår i de forskellige geografiske områder. Ambulance Syd er ejet af Region Syddanmark, mens Hovedstadens Beredskab er kommunalt ejet. Disse to ambulancevirksomheder må i kraft af deres ejerforhold ikke udføre aktiviteter uden for eget lokalområde, jf. punkt 81. Samsø Redningskorps er privatejet, og kan dermed i princippet byde på ambulancekontrakter i hele Danmark. Imidlertid vandt Samsø Redningskorps kun en enkelt kontrakt med Region Midtjylland ved hhv. første og anden udbudsrunde, og har ikke ambulancekontrakter uden for eget lokalområde.

4.1.2.4.1 Delkonklusion

573. Samlet set er det styrelsens vurdering, at det geografiske marked ikke skal afgrænses mere snævert end til Danmark. Det er således styrelsens vurdering, at der er udbudssubstitution mellem de forskellige regioner i Danmark.

4.1.2.5 Konklusion om det relevante geografiske marked

574. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at der i denne sag kan afgrænses et nationalt marked for ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder.

4.1.3 Konklusion vedrørende markedsafgrænsning

575. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det relevante produktmarked ikke skal afgrænses bredere end ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder, da det ikke er muligt at substituere disse tjenesteydelser med andre typer af ydelser, herunder liggende sygetransport og flextrafik.
576. Styrelsen har ikke foretaget en endelig afgrænsning af, om produktmarkedet for ambulancetjenester skal segmenteres yderligere, da Falcks adfærd i nærværende sag vedrører både ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder.
577. Derudover er det styrelsens vurdering, at det geografiske marked skal afgrænses til Danmark, da de nationale (danske) regler indebærer, at der er vilkår i Danmark, som adskiller sig fra de øvrige lande i EU og EØS.
578. Således er det styrelsens vurdering, at det relevante marked i denne sag skal afgrænses til det danske marked for ambulancekørsel og præhospitale støtteenheder, hvor produktmarkedet eventuelt kan segmenteres yderligere. Det relevante marked betegnes herefter som det danske marked for ambulancetjenester.

4.2 SAMHANDELSPÅVIRKNING

579. Efter forordning nr. 1/2003²⁶⁵ skal det undersøges, om Falcks adfærd mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Hvis det er tilfældet, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at anvende TEUF artikel 102.²⁶⁶ Undersøgelsen skal ske i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer vedrørende påvirkning af samhandelen. Disse retningslinjer omtales i det følgende som samhandelsmeddelelsen.²⁶⁷
580. Udtrykket "*samhandelen mellem medlemsstater*" er neutralt. Det er ikke en betingelse, at handelen begrænses eller mindskes. Samhandelen kan også blive påvirket, når adfærden fører til en stigning i handelen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at samhandelen påvirkes mærkbart.²⁶⁸ Også i de tilfælde, hvor det relevante geografiske marked er nationalt eller subnationalt kan kriteriet være opfyldt.²⁶⁹
581. Ved vurdering af, om en dominerende virksomheds adfærd mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater fremgår det af selve ordlyden af TEUF artikel 102 og Kommissionens samhandelsmeddelelse²⁷⁰, at der især skal lægges vægt på følgende tre kriterier:
- Handelen mellem medlemsstater
 - Kan påvirkes
 - Mærkbart
582. Først og fremmest omfatter "*handel*" enhver form for grænseoverskridende økonomisk virksomhed.²⁷¹ Også i de tilfælde, hvor det relevante geografiske marked er nationalt eller subnationalt, kan kriteriet være opfyldt.²⁷²
583. Kriteriet "*kan påvirke*" er opfyldt, når adfærden "*på grund af samtlige objektive, retlige og faktiske forhold kan forudses med tilstrækkelig sandsynlighed, [...] direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt øver indflydelse på samhandelen mellem medlemsstater.*"²⁷³
584. I *BPB Industries-sagen*²⁷⁴, udtalte Retten, at:
- "[...] det [...] er en nødvendig og tilstrækkelig betingelse, at den adfærd, der begrundes misbrug, er egnet til at påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Det er derfor ikke nødvendigt at fastslå eksistensen af nogen aktuel eller reel påvirkning af denne samhandel."*²⁷⁵

²⁶⁵ Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 ("forordning nr. 1/2003"). EF-traktatens artikel 81 og 82 er blevet til henholdsvis artikel 101 og 102 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF"). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I forordninger og meddelelser vedtaget inden 1. december 2009 skal henvisninger til EF-traktatens artikel 81 og 82 forstås som henvisninger til TEUF artikel 101 og 102.

²⁶⁶ Jf. forordning nr. 1/2003, artikel 3, stk. 1, 2. pkt.

²⁶⁷ Jf. Kommissionens meddelelse af 27. april 2004 om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af handelen i traktatens artikel 81 og 82 (2004/C 101/07) ("samhandelsmeddelelsen").

²⁶⁸ Jf. samhandelsmeddelelsen punkt 34 og 44.

²⁶⁹ Jf. samhandelsmeddelelsen punkt 22.

²⁷⁰ Jf. samhandelsmeddelelsen punkt 18.

²⁷¹ Jf. samhandelsmeddelelsen punkt 19.

²⁷² Jf. samhandelsmeddelelsen punkt 22.

²⁷³ Jf. Domstolens dom af 10. december 1985 i forenede sager 240-243, 262, 262, 268 og 269/82, *Stichting Sigarettenindustrie*, præmis 48, og Rettens dom af 15. marts 2000 i forenede sager T-240-242, 262, 262, 268 og 269/82, *Cimentieres*, præmis 3930, samt samhandelsmeddelelsen, punkt 23.

²⁷⁴ Jf. Rettens dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, *BPB Industries*.

²⁷⁵ Jf. Rettens dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, *BPB Industries*, præmis 134.

585. I overensstemmelse med samhandelsmeddelelsen skal der ved vurderingen af, om en misbrugsadfærd påvirker samhandelen mellem medlemsstater overordnet sondres mellem, om adfærden omfatter flere medlemsstater, kun én enkelt medlemsstat eller kun en del af en medlemsstat. Herefter skal der sondres mellem hvilken type af misbrug, der er tale om.²⁷⁶
586. Nogle former for misbrugsadfærd kan ifølge selve deres natur, fx fordi de omhandler import eller eksport, eller fordi de omfatter flere medlemsstater, påvirke handelen mellem medlemsstater, mens andre må analyseres nærmere.²⁷⁷ I nærværende sag er der ikke tale om en adfærd vedrørende import eller eksport, eller en adfærd, som omfatter flere medlemsstater, hvorfor spørgsmålet om samhandelspåvirkning må analyseres nærmere.
587. Det fremgår af samhandelsmeddelelsen, at *"Hvis en virksomhed har en dominerende stilling, der omfatter hele en medlemsstats område, og den misbruger denne stilling ved at holde konkurrenter ude af markedet, vil det normalt kunne påvirke handelen mellem medlemsstater. En sådan adfærd vil generelt gøre det vanskeligere for konkurrenter fra andre medlemsstater at trænge ind på markedet og det kan påvirke handelsmønstrene."*²⁷⁸
588. Målt på markedsandele er Falck den største leverandør af ambulancetjenester i Danmark, idet Falck pr. 2. halvår 2016 havde en markedsandel på [70-80] pct., jf. Tabel 3.4. Da Falcks dominerende stilling omfatter hele Danmark, jf. nedenfor, og dermed hele en medlemsstats område, kan der som udgangspunkt være tale om samhandelspåvirkning som følge af Falcks adfærd.
589. Når en virksomhed har en dominerende stilling, der omfatter hele en medlemsstats område, er det i øvrigt normalt ikke afgørende, om den pågældende virksomheds konkrete misbrug kun omfatter en del af dette område. Ethvert misbrug, der gør det vanskeligere at trænge ind på eller blive på det nationale marked, må anses for at kunne påvirke handelen mærkbart.²⁷⁹
590. Det bemærkes i den forbindelse, at begrebet *"handel"* ikke kun dækker over den traditionelle handel med varer og tjenesteydelser på tværs af landegrænser. Det er et mere omfattende begreb, der dækker enhver form for grænseoverskridende økonomisk virksomhed, herunder etablering af en virksomhed.²⁸⁰
591. Da det påståede misbrug i nærværende sag netop omhandler ekskludering af en konkurrent, BIOS, som var en del af den hollandske BIOS-koncern, og som i 2014/2015 forsøgte at etablere sig i Danmark, er det styrelsens vurdering, at Falcks adfærd er egnet til mærkbart at påvirke samhandelen mellem medlemsstater.
592. Sammenfattende er det styrelsens vurdering, at Falcks adfærd er egnet til mærkbart at påvirke samhandelen mellem medlemsstater, hvorfor sagen også skal vurderes efter TEUF artikel 102.
593. Styrelsen har derfor forelagt sagen for Kommissionen. Kommissionen har ikke ønsket at indlede en procedure efter artikel 11, stk. 6, jf. kapitel 3, i forordning 1/2003. Konkurrencerådet kan derfor træffe afgørelse i denne sag.

²⁷⁶ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 60.

²⁷⁷ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 29 smh. punkt 48.

²⁷⁸ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 93.

²⁷⁹ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 96.

²⁸⁰ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 19.

4.3 KONKURRENCELOVENS § 11 OG TEUF ARTIKEL 102

594. Det er forbudt for en eller flere virksomheder m.v. at misbruge en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
595. Der er tre betingelser, der skal være opfyldt for, at forbuddet er overtrådt. Der skal være tale om, (i) at en eller flere virksomheder har (ii) en dominerende stilling på det relevante marked og (iii) at den dominerende stilling misbruges.²⁸¹
596. Vurderingerne efter konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 skal foretages i lyset af dansk domspraksis, praksis fra Den Europæiske Unions Domstol samt administrativ praksis fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceankenævnet og Europa-Kommissionen.

4.3.1 Virksomhedsbegrebet

597. Den første betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er som nævnt, at der skal være tale om en eller flere virksomheder.
598. Virksomhedsbegrebet fortolkes meget bredt. Det følger direkte af konkurrencelovens § 2, stk. 1, at lovens forbud gælder for enhver form for erhvervsvirksomhed. Det er desuden præciseret i forarbejderne, at det omfatter *"enhver økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester"*.²⁸²
599. Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at virksomhedsbegrebet omfatter "enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde".²⁸³
600. Falck udøver økonomisk aktivitet i form af levering af flere forskellige tjenesteydelser til både private og offentlige kunder inden for forretningsområderne Redning, Assistance, Healthcare og Træning. Falck er derfor omfattet af virksomhedsbegrebet i konkurrencelovens forstand.
601. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at betingelsen om, at der skal være tale om en virksomhed, er opfyldt.

4.3.2 Dominerende stilling

602. Den anden betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er som nævnt, at en eller flere virksomheder har en dominerende stilling. En virksomhed har en dominerende stilling, når den har en økonomisk magtposition, som sætter den i stand til at hindre, at der opretholdes en effektiv konkurrence på det relevante marked. Det vil være tilfældet, når virksomheden kan anlægge en, i betydeligt omfang, uafhængig adfærd overfor sine konkurrenter og kunder og i sidste instans forbrugerne.²⁸⁴

²⁸¹ For så vidt angår TEUF artikel 102 skal misbruget endvidere kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, hvilket er behandlet ovenfor i afsnit 4.2.

²⁸² Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

²⁸³ Jf. Domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, *Höfner & Elser*, præmis 21.

²⁸⁴ Jf. Domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81, *Michelin*, præmis 30.

603. Virksomheder, der har en dominerende stilling, er underlagt et særligt ansvar for ikke at begrænse konkurrencen i markedet.²⁸⁵
604. Vurderingen af, om en virksomhed har en dominerende stilling, er en helhedsbedømmelse. I helhedsbedømmelsen skal indgå alle faktorer, der har betydning for, om den pågældende virksomhed kan handle uafhængigt.
605. Vurderingen af, om en virksomhed er dominerende, skal foretages i forhold til det eller de markeder, som virksomheden agerer på med udgangspunkt i virksomhedens markedsandel. Afgrænsningen af det relevante marked har derfor stor betydning for vurderingen af, om den pågældende virksomhed er dominerende.
606. En dominerende stilling skyldes generelt en kombination af flere forskellige faktorer, som ikke nødvendigvis er afgørende hver for sig.²⁸⁶ Blandt disse faktorer har høje markedsandele stor betydning.²⁸⁷ En markedsandel på 50 pct. eller derover kan i sig selv udgøre beviset for, at der foreligger en dominerende stilling.²⁸⁸
607. Efter konkurrencelovens forarbejder forudsætter en dominerende stilling, at indflydelsen kan opretholdes over "*en vis periode*".²⁸⁹ En kortvarig markedsandel af betydelig størrelse er derfor ikke nødvendigvis i sig selv nok til at statuere en dominerende stilling.²⁹⁰ Hvis udøvelsen af markedsmagt kun er midlertidig og kan afhjælpes af markedskræfterne inden for en rimelig tid, vil virksomheden således ikke være dominerende.
608. Ifølge Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102²⁹¹ lægger Kommissionen især vægt på følgende tre faktorer ved vurderingen af dominans:
1. *Aktuel konkurrence:*
Det konkurrencemæssige pres, der skyldes de faktiske konkurrenters eksisterende leverancer og disse konkurrenters markedsstilling (den dominerende virksomheds og dens konkurrenters markedsstilling).
 2. *Potentiel konkurrence:*
Det konkurrencemæssige pres, der skyldes en troværdig trussel om, at de faktiske konkurrenter vil ekspandere i fremtiden, eller at der kommer potentielle konkurrenter ind på markedet (ekspansion og markedstilgang).
 3. *Modstående købermagt:*
Det konkurrencemæssige pres, der skyldes den forhandlingsstyrke, som virksomhedens kunder er i besiddelse af (modstående købermagt).

²⁸⁵ Jf. Rettens dom af 6. oktober 1994 i sag T-83/91, *Tetra Pak*, præmis 114.

²⁸⁶ Jf. Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C 45/02) ("Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102"), punkt 10.

²⁸⁷ Jf. Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 39.

²⁸⁸ Jf. Domstolens dom af 3. juli, *Akzo*, præmis 60 og forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3667, v. sp.

²⁸⁹ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3667, v. sp.

²⁹⁰ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3667, v. sp.

²⁹¹ Jf. Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, punkt 12.

609. Derudover kan virksomhedens adfærd (dvs. adfærden, som udgør misbruget) også være relevant for dominansvurderingen.²⁹² I *AstraZeneca* udtalte Kommissionen blandt andet, at *"More fundamentally [...] AZ's higher prices constitute evidence of its market power[...]"*.²⁹³
610. I det følgende afsnit vurderes det konkurrencemæssige pres, som Falck har været underlagt fra aktuelle konkurrenter i perioden 2008-2016, dvs. i forbindelse med de to regionale udbudsrunder. Herefter følger en vurdering af den potentielle konkurrence (afsnit 4.3.2.2) og den modstående købermagt (afsnit 4.3.2.3).

4.3.2.1 Aktuel konkurrence

611. På et budmarked vil en virksomhed, der vinder et udbud, opnå en markedsandel på 100 pct., hvis det givne udbud omfatter hele den økonomiske aktivitet på det relevante marked. På budmarkeder er der dog ofte en livlig konkurrence i budfasen, som indebærer, at den vindende virksomhed ikke kan agere uafhængigt af de øvrige aktører på markedet. Dette kan også være tilfældet, selvom den virksomhed, der vinder udbuddet, også har vundet en række på hinanden følgende budrunder. En virksomhed kan således opretholde en høj markedsandel, uden at virksomheden i betydeligt omfang kan agere uafhængigt af sine konkurrenter på det relevante marked.
612. Det danske marked for ambulancetjenester er på nuværende tidspunkt opdelt i 20 kontrakter, fordelt mellem de fem regioner, jf. afsnit 3.3.3 og Tabel 3.3 ovenfor.²⁹⁴ Hver kontrakt tildeles ved udbud, som ikke nødvendigvis afholdes samme år, da kontrakterne om driften af de regionale ambulancetjenester kan have forskelligt starttidspunkt og varighed, jf. punkt 73. Der er i nærværende sag således ikke tale om et relevant marked, hvor hele den økonomiske aktivitet er samlet i et enkelt udbud. Dette ændrer dog ikke på, at konkurrencen om de enkelte udbud kan have været relativt intens, selvom en virksomhed vinder en stor andel af udbuddene på det relevante marked. Den vindende virksomhed kan desuagtet godt have været underlagt et stærkt konkurrencepres.
613. Kommissionen anførte i *Siemens/VA Tech*, der vedrørte en fusion, at: *"It should be noted that the fact that there is bidding on a market does not in itself allow any conclusion to be drawn as to the intensity of competition to be expected or as to the significance of market shares as an indicator of possible market power. The key factor is rather the bidding pattern in individual cases [...]"*.²⁹⁵
614. Kommissionen har også fremhævet, at troværdige konkurrenter, der har mulighed for at deltage i fremtidige bud, har større betydning for konkurrencen, end den/dem, der rent faktisk har vundet de pågældende bud: *"Indeed, in such a bidding market what matters for competition is the ability to credibly take part in future bids (in particular the perception of the customers are important) rather than the actual breakdown of bids won and lost."*²⁹⁶

²⁹² Jf. Whish m.fl., *Competition Law*, 7. udgave 2012, side 186.

²⁹³ Jf. Kommissionens afgørelse af 15. juni 2005 i sag 37.507, *AstraZeneca*, punkt 546.

²⁹⁴ Heraf indeholder kontrakterne for Region Syddanmark og Region Sjælland også liggende sygetransport. I tillæg til de 20 kontrakter om ambulancetjenester har Region Hovedstaden, Region Nordjylland og Region Midtjylland indgået i alt 9 kontrakter om liggende sygetransport, jf. Tabel 3.3 ovenfor.

²⁹⁵ Jf. Kommissionens afgørelse af 13. juli 2005 i sag COMP/M.3653, *Siemens/VA Tech*, punkt 39.

²⁹⁶ Jf. Kommissionens afgørelse af 21. marts 2003 i sag COMP/M.2257, *France Telecom/Equant*, punkt 40.

615. I *General Electric mod Kommissionen*, der vedrørte en fusion mellem General Electric og Honeywell, udtalte Retten, at selvom en virksomhed havde vundet det seneste udbud og dermed i en periode havde 100 pct. af markedet, var dette ikke ensbetydende med, at en konkurrent ikke ville kunne vinde det næste udbud.²⁹⁷
616. Ifølge Retten betyder det imidlertid ikke, at markedsandele er uden betydning for vurderingen af virksomheders markedsstyrke. Selv på budmarkeder er den omstændighed, at en virksomhed kan fastholde eller endog øge sin markedsandel flere år i træk, et tegn på en stærk markedsposition.²⁹⁸
617. En virksomheds evne til at udøve markedsmagt på budmarkeder afhænger blandt andet af, om virksomheden i udbuddet har visse fordele sammenlignet med de andre buddeltagere.²⁹⁹ I en situation med få buddeltagere³⁰⁰ kan der være effektiv konkurrence, hvis buddeltagerne er forholdsvis symmetriske. I en situation med flere buddeltagere kan der omvendt være begrænset konkurrence, hvis der er stor asymmetri mellem buddeltagerne. På et budmarked kan en virksomhed således godt være dominerende, selv om der er flere virksomheder, som deltager i udbuddet.
618. Der er en lang række forhold, der kan skabe asymmetri på et budmarked, og dermed give en buddeltager markedsmagt på det relevante marked. Fx vil der være asymmetri mellem buddeltagere, hvis en virksomhed har etableret sig på markedet, og de øvrige buddeltagere først skal til at etablere sig på dette marked, jf. afsnit 4.3.2.1.3 nedenfor.
619. Budmarkeder kan således ikke generaliseres. Den afgørende faktor er mønstrene i de konkrete bud og den intensitet i konkurrencen, der udspiller sig i forbindelse med buddene. Markedsandelens betydning kan derfor ikke fastlægges på forhånd, men skal undersøges nærmere i henhold til de konkrete forhold på det danske marked for ambulancetjenester.
620. I forbindelse med en vurdering af den aktuelle konkurrence på markedet er det, udover Falcks markedsandele på det relevante marked, jf. afsnit. 4.3.2.1.1 nedenfor, også nødvendigt at vurdere, om der er asymmetri mellem virksomhederne på markedet, og hvordan denne asymmetri i så fald har påvirket konkurrencen på markedet, jf. afsnit 4.3.2.1.3 nedenfor.

4.3.2.1.1 Markedsandele

621. Det følger af konkurrencelovens lovforarbejder³⁰¹ og *AKZO*³⁰², at en markedsandel på 50 pct. eller derover i sig selv kan udgøre bevis for, at der foreligger en dominerende stilling, medmindre der foreligger usædvanlige omstændigheder. Senere praksis fastslår, at markedsandele mellem 70 pct. og 80 pct. er et klart indicium for, at der foreligger en dominerende stilling på det relevante marked, jf. *Hilti*³⁰³.
622. Siden regionerne første gang sendte deres ambulancetjenester i udbud, har der været følgende udbydere af ambulancetjenester i Danmark: (i) Hovedstadens Beredskab, (ii) Samsø Redningskorps, (iii) Roskilde Brandvæsen, (iv) BIOS/Ambulance Syd, (v) Responce og (vi)

²⁹⁷ Jf. Rettens dom af 14. december 2005 i sag T-210/01, *General Electric*, præmis 149.

²⁹⁸ Jf. Rettens dom af 14. december 2005 i sag T-210/01, *General Electric*, præmis 150-151.

²⁹⁹ Jf. Paul Klempner, *Bidding Markets*, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol 3, No 1, marts 2007.

³⁰⁰ Jf. Rapport udarbejdet af DotEcon Ltd for the OFT, *Markets with bidding processes*, maj 2007, punkt 5.59.

³⁰¹ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3667, v. sp.

³⁰² Domstolens dom af 3. juli 1991 i sag C-62/86, *AKZO*, præmis 60.

³⁰³ Rettens dom af 12. december 1991 i sag T-30/89, *Hilti*, præmis 92.

Falck. Dertil kommer, at Region Hovedstaden og Region Sjælland har valgt selv at varetage kørslen med præhospitale støtteenheder. Derudover er der en række mindre ambulanceoperatører, der leverer ambulanceberedskaber til fx koncerter og sportsstævner. De regionale kontrakter udgør dog langt størstedelen af den samlede efterspørgsel af ambulancetjenester i Danmark, og derfor kan regionernes opgjorte udgifter anvendes til at beregne de forskellige ambulancevirksomheders markedsandele på det relevante marked.

623. Over perioden 2013-2016 har Falck haft en markedsandel mellem [70-90] pct., jf. Tabel 4.1 nedenfor.

Tabel 4.1 Markedsandele i pct. opgjort ud fra omsætningen på ambulancetjenester

Leverandør	2013		2014		2015		2016	
	1H	2H	1H	2H	1H	2H	1H	2H
Falck	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[70-90]	[60-70]	[60-70]
BIOS/Ambulance Syd	0	0	0	0	0	[10-20]	[10-20]	[10-20]
Responce	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[5-15]	[5-15]	[5-15]
Hovedstadens Beredskab	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Region Hovedstadens præhospitale enheder	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Samsø Redningskorps	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1
Region Sjællands præhospitale enheder	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1
Roskilde Brandvæsen	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	<1	<1
Falck i alt, jf. note	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[80-90]	[70-80]	[70-80]	[70-80]
Øvrige leverandører i alt	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[20-30]
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Note: Falck opkøbte i april 2015 Responce, og Responces omsætning er derfor medregnet i Falcks samlede omsætning fra og med 2. halvår 2015.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse på baggrund af oplysninger fra Falck ift. Falcks egen omsætning og fra regionerne ift. de øvrige aktørers omsætning. Styrelsen har også indhentet oplysninger om Falcks omsætning fra regionerne. Det bemærkes, at regionernes opgørelse af Falcks omsætning i mindre omfang er forskellig fra Falcks opgørelse af deres egen omsætning. Hvis markedsandelene beregnes ud fra regionernes opgørelse, medfører denne forskel dog kun en afvigelse på maksimalt 1 procentpoint i opgørelsen af Falcks markedsandele i perioden 2013-2016.

624. Styrelsen har ikke indhentet data for de forskellige ambulancevirksomheders markedsandele før 2013. Det er dog styrelsens vurdering, at Falcks markedsandel i perioden siden afgørelsen af den første udbudsrunde i 2008-2009 og frem til anden udbudsrunde i 2013-2016, har været nogenlunde på niveau med Falcks markedsandel i 2013. Det skyldes, at større udsving i markedsandelene på det relevante marked formentligt primært vil skyldes enten nye udbud eller opkøb af en virksomhed, der har kontrakt med en eller flere regioner om at udføre deres ambulancetjeneste, hvilket ikke er sket i perioden 2008-2012. Regionerne kan kun i helt særlige tilfælde skifte leverandør i løbet af en kontraktperiode, hvilket med undtagelse af BIOS' tre delaftaler i Region Syddanmark, som nu drives af Ambulance

Syd, ikke er sket før. Falck har heller ikke foretaget opkøb af eksisterende ambulancevirksomheder på det danske marked i perioden 2008-2012. Falck opkøbte imidlertid Ulfab og 9Lives i samme periode, inden de etablerede sig på det danske marked, jf. punkt 79.

625. Samlet set har Falck over en længere årrække været i stand til at opretholde en meget høj markedsandel på over [70-80] pct., selv i perioden efter, at Falck taber Udbuddet. Dette er et tegn på, at Falck har haft en betydelig markedsmagt over hele den betragtede periode.
626. Markedsandelens betydning kan ikke stå alene, men skal undersøges nærmere i henhold til de konkrete forhold på markedet. I det følgende redegøres der først for erfaringerne fra de to udbudsrunder. Herefter vurderes det, om der er asymmetriske karakteristika mellem buddeltagerne ved de to udbudsrunder.

4.3.2.1.2 Erfaringer fra første og anden udbudsrunde

627. Der har siden 2008 været afholdt to udbudsrunder på det danske marked for ambulancetjenester. Erfaringerne fra disse udbudsrunder indikerer, at Falck har en betydelig markedsmagt. Af Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forsknings ("KORA") evaluering fra 2017 fremgår det i forhold til den første udbudsrunde, at:

*"Erfaringerne fra regionernes første udbudsrunder var blandet. I Region Syddanmark var det kun Falck, som bød. I andre regioner lykkedes det at tiltrække andre tilbudsgivere. Virksomheden Responce A/S blev stiftet i 2007 med formål at deltage i regionernes forestående udbud og blev i 2008 tildelt en del af den præhospitale i opgave i Region Midtjylland. En Svensk virksomhed, Samaritten Ambulans AB, vandt dele af den præhospitale opgave i Region Midtjylland, Region Sjælland og Region Hovedstaden. Samaritten mødte imidlertid så store udfordringer med finansiering samt overenskomst (og dermed rekruttering), at virksomheden måtte trække sig fra opgaven i de tre regioner før planlagt driftsstart (Region Hovedstaden 2009). Samtidigt oplevede regionerne, at opkøb af ambulanceoperatører i forbindelse med udbuddene bidrog til at reducere konkurrencen (Region Hovedstaden 2009)."*³⁰⁴

628. I 2008 viste den svenske ambulancevirksomhed Ulfab interesse for at byde på et af de regionale udbud af ambulancetjenester i Danmark. Ulfab blev dog opkøbt af Falck, før tilbudsfristen, og Ulfab deltog derfor ikke i udbuddet.
629. Ved Udbuddet indgav BIOS og Responce bud, der begge var konkurrencedygtige set i forhold til Falcks bud. Resultatet af Udbuddet var, at BIOS vandt tre ud af fire delaftaler i Region Syddanmark, og at Responce vandt en delaftale, jf. punkt 50. BIOS er efterfølgende taget under konkursbehandling, og Region Syddanmark har hjemtaget ambulancetjenesten i BIOS' tre delområder, jf. punkt 67 ovenfor. Derudover købte Falck Responce, inden Responces kontraktstart i regionen den 1. september 2015, jf. punkt 80.
630. I øjeblikket er der udover Falck (og Falcks datterselskab Responce) kun tre ambulancevirksomheder, der udfører ambulancetjenester for regionerne: Ambulance Syd, Hovedstadens Beredskab og Samsø Redningskorps. De tre ambulancevirksomheder er hver især kun aktive inden for deres lokalområde.
631. Erfaringerne fra de to udbudsrunder viser dels, at der har været relativt få bydere ved udbuddene, jf. også punkt 650 nedenfor, og dels, at det ikke er lykkedes for de udenlandske

³⁰⁴Jf. bilag [...].

ambulancevirksomheder at etablere sig permanent på det danske marked for ambulance-tjenester. Derudover har Falck købt konkurrenter, der enten var etableret i Danmark (Re-sponce) eller overvejede at etablere sig i Danmark (Ulfab og 9Lives).

4.3.2.1.3 Asymmetri mellem virksomhederne på markedet

632. På et budmarked kan høj grad af asymmetri mellem henholdsvis en potentielt dominerende virksomhed og de øvrige deltagende virksomheder i udbuddet tale for, at den potentielt dominerende virksomhed har en dominerende stilling på det relevante marked.³⁰⁵
633. Der er en række forhold, der kan skabe asymmetri mellem buddeltagerne på det relevante marked. Asymmetri mellem buddeltagere kan blandt andet skyldes stordriftsfordele (*economies of scale*) og fordele gennem samproduktion (*economies of scope*).
634. Falck er som beskrevet ovenfor i Tabel 4.1 betydeligt større end de konkurrerende virksomheder på markedet. Derudover gør Falck brug af en såkaldt samdriftsmodel, hvor forskellige ydelser (fx autohjælp og sygetransport) produceres sammen med Falcks ambulancetjenester.³⁰⁶ Dette kan give Falck en konkurrencemæssig fordel i forhold til konkurrerende ambulancevirksomheder med begrænset eller ingen samproduktion af ydelser.
635. Der skal dog foreligge ikke uvæsentlige stordriftsfordele og/eller fordele gennem samproduktion for, at denne asymmetri mellem buddeltagerne kan give Falck markedsmagt ved udbud af ambulancetjenester.

Stordriftsfordele

636. Ved udbud af ambulancetjenester opstiller hver region en række leveringsbetingelser, som den ambulancevirksomhed, der vinder udbuddet, skal overholde i forbindelse med driften af den regionale ambulancetjeneste.
637. Regionerne anvender enten en beredskabsmodel eller en responstidsmodel, jf. beskrivelsen heraf i punkt 92 ovenfor. Uanset om der anvendes en beredskabsmodel eller en responstidsmodel, vil et ambulanceberedskab, der er kortvarigt ledigt i fx Region Hovedstaden, ikke kunne anvendes til at levere ambulancetjenester i Region Syddanmark, da beredskabet skal være klar til at rykke ud, hvis der pludselig opstår et behov for det i Region Hovedstaden.
638. Således er en ambulancevirksomhed, der fx har vundet delaftaler i to regioner, nødt til at have tilstrækkeligt med ambulanceberedskaber i begge regioner til at kunne overholde leveringsbetingelserne i kontrakten med regionerne. Som beskrevet i afsnit 3.3.1 udgør løn til ambulancereddere en meget stor andel af en ambulancevirksomheds samlede omkostninger. En ambulancevirksomheds gennemsnitlige omkostninger til et ambulanceberedskab i en region vil derfor ikke umiddelbart blive reduceret ved, at ambulancevirksomhedens samlede antal ambulanceberedskaber bliver forøget som en følge af, at ambulancevirksomheden vinder en kontrakt i en anden region. Dette taler for, at det ikke er muligt at udnytte væsentlige stordriftsfordele på tværs af regionerne.
639. En ambulancevirksomhed, der er aktiv i flere regioner, vil dog formentlig bedre kunne udnytte stordriftsfordele ved fx administrative opgaver, indkøb af materiel m.v. sammenlignet

³⁰⁵ Konkurrencerådets afgørelse af 31. januar 2018, *CD Pharms prissætning af Syntocinon*.

³⁰⁶ Jf. bilag [...].

med mindre ambulancevirksomheder, der kun er aktive i en enkelt region. Disse omkostninger udgør dog en mindre del af de samlede omkostninger til drift af ambulancevirksomhed, jf. afsnit 3.3.1.

640. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at der er flere mindre ambulancevirksomheder, som har formået at vinde delområder ved de regionale udbud.
641. Samlet set er det styrelsens vurdering, at stordriftsfordele ikke isoleret set er afgørende for, om den største virksomhed på et marked har markedsmagt på det dette marked.

Fordele gennem samproduktion

642. Ifølge Falck giver det en omkostningsmæssig besparelse at udføre samproduktion mellem Falcks forskellige typer af tjenesteydelser. De totale omkostninger ved at producere ambulancetjenester sammen med andre ydelser (fx autohjælp og sygetransport) er ifølge Falck mindre, end de totale omkostninger ville have været, hvis Falck havde produceret ydelserne hver for sig. I så fald giver dette Falck en konkurrencemæssig fordel i forhold til konkurrerende ambulancevirksomheder uden samproduktion, hvilket kan øge Falcks markedsstyrke ved udbud af ambulancetjenester i Danmark og dermed bidrage til at skabe en dominerende position.
643. BIOS vandt imidlertid tre ud af fire delaftaler i Region Syddanmark, selvom BIOS ikke havde samme mulighed for samproduktion, idet BIOS ikke havde aktiviteter i Danmark før Udbudet. Selvom en relativt omfattende samproduktion formentlig giver Falck en omkostningsmæssig fordel, er det styrelsens opfattelse, at fordele gennem samproduktion isoleret set heller ikke af afgørende betydning for, om Falck kan opretholde en dominerende stilling på det danske marked for ambulancetjenester.

Fordele ved at have vundet tidligere udbud (first mover)

644. På budmarkeder, hvor den efterspurgte ydelse sendes i udbud med jævne mellemrum, kan den virksomhed, der vandt det seneste udbud, have nogle konkurrencemæssige fordele set i forhold til de øvrige buddeltagere ved det næste udbud.³⁰⁷
645. Det er for eksempel tilfældet, hvis der er relativt store opstartsomkostninger ved at etablere sig på det relevante marked, herunder omkostninger til opbygning af infrastruktur m.v. Hvis virksomheden, der vandt seneste udbud, kan anvende samme infrastruktur ved næste udbud, vil denne virksomhed således have en konkurrencemæssig fordel set i forhold til de øvrige buddeltagere, der først skal opbygge ny infrastruktur på det relevante marked.
646. Derudover kan den virksomhed, som vandt det seneste udbud, også have oparbejdet væsentlig erfaring (know how) i forbindelse med udførelsen af den udbudte opgave, som kan give en konkurrencemæssig fordel i et nyt udbud. Det kan for eksempel være viden om, hvordan den udbudte opgave udføres mest omkostningseffektivt, og hvilke økonomiske risici, der er forbundet med opgaven.
647. Falck har siden 1906 haft et redningskorps, jf. punkt 59 ovenfor. Ifølge Statsrevisorerne stod Falck i 2007, forud for første udbudsrunde, for ca. 90 pct. af ambulancekørslen i Danmark.³⁰⁸

³⁰⁷ Jf. Paul Klemperer, *Bidding Markets*, Journal of Competition Law & Economics, Vol 3, No 1, marts 2007.

³⁰⁸ Jf. Statsrevisorerne, Beretning om regionernes præhospitale indsats, Beretning nr. 7 2013, side 26, pkt. 72.

648. Falck har derfor også haft forudsætningerne for at oparbejde en solid erfaring fra det relevante marked og opbygge en velfungerende organisation inden for levering af ambulance-tjenester allerede inden de to udbudsrunder. Forud for hver af de to udbudsrunder har Falck enten rekrutteret eller allerede haft det tilstrækkelige antal ambulanceredder ansat, og Falck har samtidig haft stationer til at drive ambulancetjeneste fra. Elever skal som tidligere nævnt have en praktikplads hos en aktiv ambulancevirksomhed for at kunne uddanne sig til ambulanceredder, jf. punkt 102, og nye ambulancevirksomheder i Danmark er derfor (i overvejende grad) nødt til at rekruttere ambulanceredder fra konkurrerende ambulancevirksomheder (og især Falck), idet de hverken kan rekruttere ambulanceredder fra uddannelsesinstitutioner, fra virksomheder i andre brancher eller selv uddanne ambulanceredder, før de er etableret i Danmark. Dette kan give de etablerede virksomheder på markedet en fordel.
649. Det bemærkes, at Statsrevisorerne i 2013, dvs. umiddelbart forud for Udbuddet, fremhævede, at: *"Mulighederne for at sikre, at det valgte præhospitale beredskab fås til den bedste pris, er begrænset af en monopollignende markedssituation."*³⁰⁹ Statsrevisorerne har defineret den præhospitale indsats som den hjælp, akut syge, tilskadekomne eller fødende modtager, inden de ankommer til et hospital.³¹⁰ Statsrevisorernes definition af den præhospitale indsats omfatter efter styrelsens forståelse også ambulancekørsel m.v.

Samlet vurdering vedrørende asymmetri mellem virksomhederne på markedet

650. Det er styrelsens vurdering, at Falck i perioden 2008-2016 havde en betydelig markedsmagt på det danske marked for ambulancetjenester grundet de asymmetriske karakteristika, som er beskrevet ovenfor. Falcks meget stærke markedspostion understøttes endvidere af den tidligere omtalte evaluering og erfaringsopsamling om udbud af den præhospitale indsats i Region Syddanmark, som er udarbejdet af KORA, og som er offentliggjort i 2017. Heraf fremgår det blandt andet, at:

*"På grund af Falcks mangeårige varetagelse af ambulancekørslen, disponering, uddannelse af personale m.v. var og er der tale om en særlig markedssituation. Det danske marked for ambulanceservice og relaterede akutopgaver er karakteriseret ved meget få leverandører, hvor af Falck har en klar markedsdominans."*³¹¹

651. Det bemærkes, at styrelsens metoder til at afgrænse det relevante marked og til at vurdere dominans formentlig adskiller sig fra de anvendte metoder i KORA's evaluering. KORA's evaluering kan derfor ikke direkte lægges til grund ved en konkurrenceretlig vurdering af dominans, men underbygger dog styrelsens vurdering af, at de asymmetriske karakteristika mellem aktørerne på markedet giver Falck en betydelig markedsmagt.

4.3.2.1.4 Konklusion vedrørende aktuel konkurrence

652. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Falcks markedsandel isoleret set indikerer, at Falck havde en betydelig markedsstyrke i perioden 2013-2016, idet Falck over en længere periode har opretholdt en markedsandel på mellem [70-80] pct. af det relevante marked, jf. tabel 4.1 i afsnit 4.3.2.1.1 ovenfor.
653. Desuden har der været relativt få buddeltagere og dermed aktuelle konkurrenter til Falck i forbindelse med de to udbudsrunder i 2008-2016. Falck har derudover købt konkurrenter,

³⁰⁹ Jf. Statsrevisorerne, Beretning om regionernes præhospitale indsats, Beretning nr. 7 2013, side 4.

³¹⁰ Jf. Statsrevisorerne, Beretning om regionernes præhospitale indsats, Beretning nr. 7 2013, side 23.

³¹¹ Jf. bilag 101.

der enten havde etableret sig på markedet, eller overvejede at byde på ambulancetjenesten i Danmark, hvilket yderligere har reduceret antallet af aktuelle konkurrenter på markedet.

654. Det er styrelsens vurdering, at der også var væsentlige asymmetriske karakteristika mellem Falck og de øvrige buddeltagere på markedet i perioden 2008-2016. Forud for de to udbudsrunder havde Falck således opbygget en velfungerende organisation indenfor levering af ambulancetjenester, mens andre aktører som fx Samariten og BIOS først skulle til at opbygge deres organisation efter udbuddene. Samariten og BIOS måtte i øvrigt begge opgive at etablere sig/etablere sig på varigt grundlag på markedet. De asymmetriske karakteristika har således givet Falck en konkurrencemæssig fordel i forhold til de øvrige buddeltagere.
655. Det er styrelsens samlede vurdering, at Falck kun i et begrænset omfang har været underlagt et konkurrencemæssigt pres fra de aktuelle konkurrenter i perioden 2008-2016 på trods af, at der er blevet afholdt to større udbudsrunder af regionale ambulancetjenester i perioden.

4.3.2.2 Potentiel konkurrence

656. En vurdering af det konkurrencemæssige pres på en virksomhed kan ikke foretages udelukkende på grundlag af den eksisterende markedssituation, idet der også skal foretages en analyse af det konkurrencemæssige pres, som hidrørte fra den potentielle konkurrence i den relevante periode.
657. Det skyldes, at hvis der på et marked med dynamisk konkurrence fx er lave barrierer for aktuelle konkurrenters ekspansion og potentielle konkurrenters indtræden, kan det betyde, at en virksomhed – til trods for høje markedsandele – ikke indtager en dominerende stilling. På et sådan marked vil ethvert forsøg på at hæve prisen over det konkurrencemæssige niveau således kunne tiltrække ekspansion eller indtræden fra andre aktører, hvilket vil underminere prisstigningen.³¹²
658. På budmarkedet er prisen og leveringsbetingelser m.v. fastlagt for hele kontraktperioden. Det indebærer, at hvis det fx er lykkedes den dominerende virksomhed at udøve sin markedsmagt gennem prisstigninger ved et givet udbud, vil potentielle konkurrenter først kunne reagere og dermed eventuelt begrænse den dominerende virksomhed i at udøve sin markedsmagt, når der afholdes et nyt udbud.
659. En dominerende virksomhed kan begrænses i at udøve sin markedsmagt i form af fx prisstigninger, hvis ekspansion eller markedstilgang fra andre aktører (potentiell konkurrence) er *sandsynlig, rettidig og tilstrækkelig*.
660. Af Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102³¹³ fremgår det, at ekspansion eller markedstilgang kan betragtes som *sandsynlig*, når det er tilstrækkelig rentabelt for konkurrenten at udvide sine aktiviteter på markedet eller for den nye virksomhed at etablere sig på markedet, idet der tages hensyn til faktorer som ekspansions- eller adgangsbarrierer, den angiveligt dominerende virksomheds og andre konkurrenters sandsynlige reaktioner, risikoen for, at projektet slår fejl, samt de omkostninger dette vil medføre.

³¹² Jf. Commissions Article 102 Discussion Paper, punkt 34.

³¹³ Jf. Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, punkt 16-17.

661. For at ekspansion eller markedstilgang kan betragtes som *rettidig*, skal dette ske tilstrækkeligt hurtigt til at afskrække eller forhindre den angiveligt dominerende virksomhed fra at udnytte sin betydelige markedsstyrke.
662. For at ekspansion eller markedstilgang kan betragtes som *tilstrækkelig*, skal det have en sådan størrelsesorden, at det kan afskrække ethvert forsøg fra den angiveligt dominerende virksomhed på at forhøje priserne på det relevante marked. Det er således ikke tilstrækkeligt, at ekspansionen eller markedstilgangen alene har et beskedent omfang, fx adgang til en niche på markedet.³¹⁴
663. I det følgende vurderes det først, om det er sandsynligt, at de eksisterende ambulancevirksomheder på det danske marked for ambulancetjenester kunne have ekspanderet og dermed potentielt have afskåret Falck fra at udnytte sin markedsmagt, jf. afsnit 4.3.2.2.1 Herefter vurderes en række forhold, der er relevante for vurderingen af, om tilgang af nye virksomheder kunne betragtes som sandsynlig, rettidig og tilstrækkelig, jf. afsnit 4.3.2.2.2 nedenfor.

4.3.2.2.1 Ekspansion af eksisterende konkurrenter

664. Der har siden første udbudsrunde af ambulancetjenesterne været følgende udbydere, der har leveret ambulancetjenester til regionerne i Danmark: (i) Hovedstadens Beredskab, (ii) Samsø Redningskorps, (iii) Roskilde Brandvæsen, (iv) BIOS/Ambulance Syd, (v) Responce og (vi) Falck, jf. afsnit 4.3.2.1.1. Dertil kommer, at Region Hovedstaden og Region Sjælland har valgt selv at varetage kørslen med præhospitale støtteenheder.
665. Hovedstadens Beredskab og Roskilde Brandvæsen er kommunalt ejede ambulancevirksomheder. Disse to ambulancevirksomheder må i kraft af deres ejerforhold ikke udføre aktiviteter uden for eget lokalområde. Samsø Redningskorps er privatejet, og kan dermed i princippet godt byde på ambulancekontrakter i hele Danmark. Imidlertid vandt Samsø Redningskorps kun en enkelt kontrakt med Region Midtjylland ved hhv. første og anden udbudsrunde, og har derfor ikke ambulancekontrakter uden for eget lokalområde.
666. I løbet af perioden for det potentielle misbrug opkøbte Falck endvidere Responce, mens Ambulance Syd blev først stiftet efter perioden for det potentielle misbrug. Ambulance Syd er desuden ejet af Region Syddanmark og kan derfor generelt ikke drive ambulancevirksomhed uden for regionens geografiske område. BIOS var ved at etablere sig i Region Syddanmark og kunne dermed være blevet en potentiel konkurrent til Falck i hele Danmark, jf. også Falcks egne overvejelser herom i punkt 132-133. Det er dog styrelsens vurdering, at der ikke var noget effektivt alternativ for BIOS til at kunne imødegå Falcks adfærd, der var rettet mod at ekskludere BIOS, som beskrevet i afsnit 4.3.2.2.2.3. Derfor var BIOS ikke en potentiel konkurrent, der kunne afskære Falck fra at udnytte sin dominerende stilling på markedet.
667. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at det ikke er sandsynligt, at nogle af de af eksisterende ambulancevirksomheder ville kunne have ekspanderet og dermed have afholdt Falck fra at udnytte sin markedsmagt på det danske marked for ambulancetjenester i løbet af perioden for det potentielle misbrug.
668. Det bemærkes, at der ved den seneste udbudsrunde var to mindre virksomheder, Roskilde Brandvæsen og SOS International A/S, der deltog (uden at vinde). Det er styrelsens vurdering, at det heller ikke er sandsynligt, at disse virksomheder vil ekspandere, idet Roskilde

³¹⁴ Jf. Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, punkt 16.

Brandvæsen som nævnt er kommunalt ejet og derfor kun må drive ambulancetjeneste indenfor dets geografiske område. SOS International A/S har ikke ambulancevirksomhed i Danmark, jf. også afsnit 4.3.2.2.2 om tilgang af nye virksomheder

669. Derudover er der nogle mindre virksomheder, der tilbyder ambulancer til koncerter, sportsstævner mv. Disse virksomheder har ikke tidligere budt på de regionale udbud af ambulancetjenester.

4.3.2.2.2 Tilgang af nye ambulancevirksomheder

670. Der er en række forhold, som har betydning for nye ambulancevirksomheder, der ønsker at etablere sig på det danske marked for ambulancetjenester. I de følgende afsnit vurderes det, hvordan disse forhold påvirker sandsynligheden for, at nye virksomheder vil gå ind på det danske marked for ambulancetjenester.

4.3.2.2.2.1 Lovgivningsmæssige og kommercielle barrierer til markedet

671. Der er en række forskellige regelsæt, som har betydning for at drive ambulancetjeneste. Reglerne herom er fastsat i sundhedsloven og beredskabsloven samt i en række bekendtgørelser og cirkulærer, jf. afsnit 4.1.2.3. De forskellige regelsæt stiller relativt omfattende krav til ambulancevirksomheder, der leverer ambulancetjenester i Danmark. Reglerne indebærer blandt andet, at udenlandske ambulanceredderne skal leve op til danske kompetencekrav og igennem et godkendelsesforløb hos de danske myndigheder for at kunne arbejde som ambulanceredderne i Danmark. Derudover er det en væsentlig forudsætning, at ambulanceredderne behersker det danske sprog.
672. Nye danske og udenlandske virksomheder, der ønsker at etablere sig på det danske marked for ambulancetjenester, skal opbygge eller tilpasse deres organisation for at kunne drive ambulancetjeneste i overensstemmelse med de nationale regler, der gælder for området.
673. Disse regler kan udgøre en adgangsbarriere til det danske marked, hvis det fx er særdeles omkostningstungt for nye ambulancevirksomheder at opbygge en virksomhed, der kan levere ambulancetjeneste i overensstemmelse med de danske regler. Tilsvarende kan de nationale regler udgøre en adgangsbarriere til det danske marked, hvis det er omkostningstungt for udenlandske virksomheder at tilpasse deres virksomhed til danske forhold.
674. Det er styrelsens vurdering, at de danske regler for at drive ambulancevirksomhed i kombination med andre markeds karakteristika samlet set kan udgøre en væsentlig barriere for, at nye danske og udenlandske ambulancevirksomheder kan etablere sig på markedet. Dette er særligt tilfældet, hvis det er vanskeligt at rekruttere ambulanceredderne, der er uddannet i Danmark, jf. afsnit 4.3.2.2.2.2 nedenfor.

4.3.2.2.2.2 Udfordringer med at rekruttere ambulanceredderne til ambulanceopgaver i Danmark

675. I dette afsnit vurderes udfordringer ved at rekruttere ambulanceredderne til ambulanceopgaver i Danmark for potentielle konkurrenter på det danske marked for ambulancetjenester. Indledningsvist redegøres der for, om ambulanceredderne var et nødvendigt og meget væsentligt input for en ambulancevirksomhed, jf. afsnit 4.3.2.2.2.2.1. Herefter redegøres der for, om ambulanceredderne var en begrænset ressource, jf. afsnit 4.3.2.2.2.2.2 og om der var

effektive alternativer for konkurrerende ambulanceleverandører i forhold til almindelig rekruttering af dansksprogede ambulancereddere, jf. afsnit 4.3.2.2.2.3. Afslutningsvist vurderes det, hvordan udfordringerne ved at rekruttere ambulancereddere til at udføre ambulanceopgaver i Danmark, har påvirket Falcks position på det relevante marked, jf. 4.3.2.2.2.3.

4.3.2.2.2.1 Ambulancereddere var både et nødvendigt og meget væsentligt input i en ambulancevirksomhed

- 676. Ambulancetjeneste kan kun udføres med uddannede ambulancereddere. En ambulance skulle i perioden for Falcks misbrugsadfærd bemannes med mindst to ambulancereddere, hvoraf den ene som minimum skulle have uddannelse som ambulanceassistent (niveau 1) og den anden som ambulancebehandler (niveau 2), jf. punkt 95. I Region Syddanmark skulle præhospitale støtteenheder også bemannes med ambulancereddere, jf. punkt 97.
- 677. Da der således er krav om uddannede ambulancereddere for at kunne bemane ambulancer og præhospitale støtteenheder, er ansættelse af ambulancereddere en nødvendig forudsætning for at kunne drive ambulancevirksomhed.
- 678. Falck har oplyst, at [langt størstedelen] af virksomhedens omkostninger på ambulanceområdet går til løn samt personale- og uddannelsesomkostninger til ambulanceredderne, jf. punkt 75. Omkostningerne til ambulancereddere har således stor betydning for en ambulancevirksomheds samlede økonomi.
- 679. Når omkostningerne til ambulancereddere udgør så stor en andel af de samlede omkostninger i en ambulancevirksomhed, kan en adfærd, som fx forhøjer omkostningerne til ambulanceredderne, have stor betydning for konkurrencen.
- 680. Det er på denne baggrund styrelsens vurdering, at ambulancereddere både er nødvendige for at kunne udføre ambulancevirksomhed og udgør et meget væsentligt input i en ambulancevirksomhed.

4.3.2.2.2.2 Ambulancereddere er en begrænset ressource

- 681. Uddannelsen af ambulancereddere foregår, jf. afsnit 3.3.4, hos de aktive ambulancevirksomheder i Danmark, som på den ene side har interesse i at uddanne så mange ambulancereddere, at arbejdsstyrken er tilstrækkelig, og på den anden side ikke har interesse i at have ekstraomkostninger ved at uddanne flere ambulancereddere end nødvendigt.
- 682. Arbejdsstyrken svarer derfor som udgangspunkt til de aktive ambulancereddere hos ambulancevirksomhederne. Arbejdsstyrken kunne desuden, efter styrelsens vurdering, ikke uden videre udvides i større udstrækning, da der ikke er et betydeligt antal ambulancereddere, som varetager andre funktioner, og som hurtigt vil kunne hentes ind til ambulanceopgaver, og det i øvrigt i perioden for Falcks misbrugsadfærd tog mere end tre år at uddanne nye ambulanceassistenter (niveau 1) og yderligere 1½ år at videreuddanne ambulanceassistenter til ambulancebehandlere (niveau 2).
- 683. BIOS' tidligere [titel], [navn], har peget på, at fordelingen af uddannede ambulancereddere mellem ambulancevirksomhederne i Danmark i praksis er et nulsumsspil, da der ikke er ambulancereddere i overskud:

*"Desuden er adgang til kvalificeret og godkendt ambulancepersonale i Danmark et nulsumsspil, hvor den samlede redderbestand kun netop slår til i forhold regionernes kontrakter. Denne model kan kun fungere, hvis alle danske ambulanceoperatører agerer ansvarligt."*³¹⁵

684. Falck har overfor styrelsen oplyst, at der generelt på tidspunktet for den adfærd, som er genstand for vurdering i denne sag, var mangel på ambulancereddere i Danmark. Ifølge Falck er der i løbet af de seneste år forekommet en generel stigning i aktivitetsniveauet på det danske marked for ambulancetjenester.³¹⁶ Falck beskrev i juni 2015 virksomhedens opfattelse mht. manglen på ambulancereddere således:

*"I den hypotetiske situation, at Falck i en ny langvarig kontraktperiode ville skulle stå for driften af Region Syddanmarks ambulancetjeneste efter den 1. september 2015, formodes det at et betydeligt antal, af de ambulancereddere, der er bosat i regionen, men som har indgået aftale med Falck om fortsat beskæftigelse i andre regioner vil ønske at søge tilbage til ambulancetjenesten i Region Syddanmark. Noget sådant vil dog resultere i ressourcemangel og dermed markant fordyret driftsafvikling i ambulancetjenesterne i Region Sjælland, Region Midtjylland og øvrige regioner, ligesom der fortsat vil være mangel på reddere i Region Syddanmark."*³¹⁷

685. Ifølge Falck var der således mangel på ambulancereddere i Danmark på tidspunktet for Falcks adfærd i sagen.
686. Det er styrelsens vurdering, at danske ambulancereddere var en begrænset ressource på tidspunktet for Falcks adfærd, uanset om der (ifølge Falck) var mangel på ambulancereddere, eller om der (ifølge BIOS) lige netop var nok ambulancereddere (nulsumsspil) til at varetage ambulancetjenesterne i Danmark.
687. Dertil skal det bemærkes, at rekruttering af ambulancereddere fra fx Tyskland og Polen ifølge Region Syddanmark er: *"både dyrt, besværligt, tidskrævende, og resultatet varierer i ganske betydeligt omfang"*³¹⁸. Ifølge Falck er der endvidere udfordringer ved at rekruttere uddannede ambulancereddere fra fx Tyskland og Polen, da *"det tager op til et år, før de rekrutterede udenlandske reddere kan anvendes"*³¹⁹.
688. Det skyldes primært, at der er en række lovbestemte krav, som ambulancereddere i Danmark skal opfylde, jf. afsnit 4.1.2.3 ovenfor. Udenlandske ambulancereddere skal således blandt andet både kunne tale, skrive og forstå dansk. Derudover skal de udenlandske ambulancereddere i praktik hos en af de aktive danske ambulancevirksomheder inden, at ambulanceredderne må bruges til ambulanceredder-opgaver i Danmark, jf. punkt 110.
689. I forlængelse heraf kan det tilføjes, at BIOS konkret rekrutterede omkring 100 tyske ambulancereddere³²⁰, hvilket dog ikke var tilstrækkeligt til, at BIOS kunne overholde betingelserne i ambulancekontrakten med Region Syddanmark, jf. punkt 707.

³¹⁵ Jf. bilag 69.

³¹⁶ Jf. bilag 102.

³¹⁷ Jf. bilag [...].

³¹⁸ Jf. bilag [...].

³¹⁹ Jf. bilag [...].

³²⁰ Der fremgår følgende af ledelsesrapporten i BIOS' årsrapport for 2015 vedrørende selskabets rekrutteringsproblemer: *"Til gengæld har den meget usædvanlige arbejdsmarkedssituation betydet en ekstraordinært omkostningstung rekrutteringsopgave. Særligt udgifter til rekruttering, uddannelse og integration af omkring 100 tyske ambulancereddere samt transportomkostninger til et stort antal ambulancereddere særligt fra Region Sjælland og Region Hovedstaden, har bidraget til disse omkostninger. Samlet set var der med udgangen*

690. Det er hermed styrelsens vurdering, at udenlandske ambulancereddere kun i et begrænset omfang kan anvendes som supplement til de danske ambulancereddere.
691. Som tidligere nævnt tager det endvidere flere år at uddanne en ambulanceredder, og ambulancelever skal være ansat hos en aktiv ambulancevirksomhed i Danmark for overhovedet at kunne uddanne sig som ambulanceredder, jf. punkt 102.
692. Både uddannelsen af danske ambulancereddere og efteruddannelsen af udenlandske ambulancereddere, så de må bruges som ambulancereddere i Danmark, sker således gennem de etablerede ambulancevirksomheder og deres ambulancereddere i Danmark.
693. Samlet set er det derfor styrelsens vurdering, at ambulancereddere er en begrænset ressource, og at det i overvejende grad er nødvendigt for en ny ambulancevirksomhed, der ønsker at etablere sig på det danske marked for ambulancetjenester, at rekruttere danske ambulancereddere fra de eksisterende ambulancevirksomheder på markedet.

4.3.2.2.2.3 Effektive alternativer til almindelig rekruttering

694. Falcks adfærd, som er genstand for vurdering i nærværende sag, omhandlede aktiviteter, som bl.a. vanskeliggjorde rekruttering af ambulancereddere for konkurrerende ambulanceleverandører. Styrelsen vil i det følgende vurdere andre ambulanceleverandørers muligheder for hurtigt og effektivt at rekruttere det fornødne antal ambulancereddere til at opfylde deres forpligtelser i henhold til kontrakten med Region Syddanmark, og derved ikke ifalde bod.
695. På kort sigt (typisk 3-5 måneders periode) kan ambulancevirksomheder rekruttere ambulancereddere, som er uddannet i Danmark, og som er eller har været beskæftiget hos andre ambulancevirksomheder i Danmark, i en almindelig rekrutteringsproces, jf. punkt 109 ovenfor. Dette lægges også til grund for den relevante periode for Falcks adfærd i sagen.
696. I den konkrete situation var en potentiel konkurrents muligheder for at foretage en almindelig rekruttering fra andre ambulanceleverandører imidlertid begrænsede, dels fordi ambulancereddere var en begrænset ressource, og dels fordi Falck forsøgte at fastholde Ambulanceredderne i Syd. Derudover var der, udover Falck, kun ganske få konkurrerende ambulancevirksomheder på det danske marked for ambulancetjenester, jf. afsnit 3.3.
697. Som nævnt i punkt 110 kan ambulancevirksomheder på lidt længere sigt (1-1½ år), i mindre omfang rekruttere uddannede ambulancereddere fra andre lande. Denne mulighed vil både ifølge Region Syddanmark og Falck være tidskrævende og vil indebære betydelige ekstraomkostninger, jf. punkt 687. Det skyldes bl.a., at det er et lovkrav, at ambulancereddere behersker det danske sprog.
698. Sammenfattende er det styrelsens vurdering, at rekruttering af udenlandske ambulancereddere ikke udgør en hurtig og effektiv modstrategi i forhold til en almindelig rekruttering af danske ambulancereddere. I mindre omfang kan rekruttering af udenlandske ambulancereddere dog udgøre et supplement hertil, selv om det er relativt omkostningstungt og tidskrævende.

699. Afslutningsvist skal det bemærkes, at ambulancevirksomheder på længere sigt (mere end 3½ år) selv kan uddanne flere ambulancereddere, jf. afsnit 3.3.4. Uddannelse af flere ambulancereddere udgør dog ikke en hurtig modstrategi. Det udgør heller ikke en mulig modstrategi for en ny virksomhed på det danske marked, da det kun er de etablerede ambulancevirksomheder, der kan uddanne ambulancereddere.
700. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at hverken rekruttering af udenlandske ambulancereddere eller muligheden for selv at uddanne flere ambulancereddere i større omfang udgør hurtige og effektive alternativer til almindelig rekruttering af danske ambulancereddere. Således var der ikke realistiske, effektive og hurtige alternativer, som BIOS kunne benytte som et alternativ til almindelig rekruttering.

4.3.2.2.2.4 Udfordringer ved at rekruttere ambulancereddere og Falcks position på det relevante marked

701. Inden Udbuddet havde Falck en markedsandel på [80-90] procent af det danske marked for ambulancetjenester, jf. afsnit 4.3.2.1.1, og Falck beskæftigede dermed en meget stor andel af de uddannede ambulancereddere i Danmark. Ifølge Falck er langt de fleste danske ambulancereddere endvidere uddannet hos Falck.
702. Der er således tale om en helt speciel markedssituation, hvor Falck, udover at beskæftige en meget stor andel af et meget væsentligt input for ambulancevirksomheder i Danmark, også har stor indflydelse på, hvor mange, der bliver uddannet som ambulancereddere.
703. Det forhold, at nye ambulancevirksomheder er nødsaget til at tilegne sig en betydelig andel af Falcks ambulancereddere for at kunne etablere sig på markedet, giver dermed Falck en særlig position på det relevante marked.
704. Det vil derfor også være særdeles vanskeligt for en ny ambulancevirksomhed, der har vundet en kontrakt med en given region, at opfylde betingelserne i en ambulancekontrakt med den givne region og dermed etablere sig permanent på det relevante marked, hvis den nye ambulancevirksomhed ikke er i stand til at tiltrække ambulancereddere fra de etablerede ambulancevirksomheder, som har mistet den pågældende eller andre kontrakter.
705. Adfærd rettet mod ambulancereddernes villighed til at skifte fra Falck til andre ambulancevirksomheder kan således have stor betydning for konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.
706. BIOS' tidligere [titel], [navn], har eksempelvis anført følgende om de væsentligste årsager til BIOS' problemer med at opfylde kontrakten med Region Syddanmark:

*"Mediernes vedholdende, kritiske samt ofte ensidigt negative dækning har gennem hele forløbet skabt utryghed både blandt reddere og selskabets samarbejdspartnere, herunder i særdeleshed Region Syddanmark, men også udlejere, entreprenører og andre interessenter. Det er dog BIOS-ledelsens klare vurdering, at fastholdelsen af reddere hos den hidtidige leverandør har været den uden sidestykke væsentligste årsag til BIOS' manglende evne til at opfylde kontrakten med Region Syddanmark."*³²¹

³²¹ Jf. bilag 69.

707. [Navn] har i forlængelse heraf oplyst, at BIOS ved kontraktstart den 1. september 2015 kun havde 320 fuldtidsansatte (fordelt på 280 ambulanceredde og 40 medarbejdere til liggende sygetransport) ud af de i alt 544 fuldtidsansatte, som BIOS havde beregnet at have behov for til opgaverne. På tidspunktet for konkursen havde BIOS 488 fuldtidsansatte svarende til ca. 90 pct. af idealbemandingen:

"Den manglende opnåelse af idealbemanding kan oversættes direkte til virksomhedens høje omkostningsniveau i forhold til overarbejde og omskoling af udenlandske redde samt besværlig vagtplanlægning grundet de sjællandske og tyske reddes lange afstande til og fra arbejde. [...] Den manglende bemanding, godt 40 procent ved driftsstart og godt 10 pct. på tidspunktet for konkursen, har resulteret i kontraktretlige modregninger for manglende levering af beredskaber, kvartalvise boder fra kunden i størrelsesordenen 27 millioner kroner samt en fortsat negativ mediedækning, som har fastholdt de svære betingelser for rekrutteringen."³²²

708. Region Syddanmark har desuden udtalt, at:

"Der har været en helt usædvanlig og ganske massiv interesse fra medierne vedrørende ambulancedriften i regionen og særligt vedrørende regionens samarbejde med BIOS. Tonen i mediedækningen har til tider været ganske hård, og er fra Region Syddanmarks side opfattet som ensidigt fokuserende på BIOS' adfærd og problemer. Enkelthistorier om massive udfald på beredskaber, interne samarbejdsvanskeligheder, overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen og økonomiske problemer. Al sammen historier, der efter Region Syddanmarks opfattelse har medvirket til at skabe et billede i offentligheden af en virksomhed i store problemer. ...

Region Syddanmark har beklageligvis kunnet konstatere, at det for BIOS på daglig basis ikke har været muligt at levere det aftalte antal beredskaber. BIOS har begrundet dette med, at selskabet ikke har været i stand til at rekruttere et tilstrækkeligt antal redde.

Region Syddanmark har fulgt BIOS' rekruttering tæt og kan konstatere, at det fra start har været vanskeligt og langsommeligt at rekruttere de ønskede medarbejdere."³²³

709. Afslutningsvist skal det bemærkes, at hverken Ambulance Syd eller Responce har haft så væsentlige problemer med at rekruttere ambulanceredde som BIOS.
710. Styrelsen bemærker hertil for det første, at Falck allerede forud for anden udbudsrunde ejede 25 pct. af aktierne i Responce. Dermed ville Falck gennem sin ejerandel i Responce også opnå en økonomisk gevinst ved, at Responce klarede sig godt på markedet. Dette kan have begrænset Falcks incitament til at konkurrere mod og til at forsøge at ekskludere Responce. Desuden opkøbte Falck Responce, inden Responces delaftale med Region Syddanmark trådte i kraft den 1. september 2015. Hermed købte Falck Responce i løbet af den relevante periode.
711. For det andet oprettede Region Syddanmark ambulanceselskabet, Ambulance Syd, for at hjemtage opgaven, efter at BIOS gik konkurs, og efter styrelsen gik ind i sagen, dvs. efter perioden for det potentielle misbrug i nærværende sag. Falck havde ambitioner om at få opgaven mere permanent efter BIOS' konkurs (jf. Falcks "plan B"), hvilket næppe ville fremmes ved at anlægge samme strategi overfor Ambulance Syd som overfor BIOS. Desuden kan også det forhold, at styrelsen gik ind i sagen have påvirket Falcks adfærd. I øvrigt overtog

³²² Jf. bilag 69.

³²³ Jf. bilag 105.

Ambulance Syd BIOS' aktiver og ansatte, og selskabet blev alene oprettet for at hjemtage den regionale ambulancetjeneste.

712. I forhold til det potentielle misbrug var BIOS således reelt den eneste egentlige aktive konkurrent til Falck i Region Syddanmark.

4.3.2.2.2.3 Økonomisk konsekvens hvis projektet slår fejl

713. For nye ambulancevirksomheder, der ønsker at etablere sig på det danske marked for ambulancetjenester, vil der være en række opstartsomkostninger. Fx opstartsomkostninger til at rekruttere medarbejdere og investering i køretøjer og øvrigt materiel, som indgår i et ambulanceberedskab. Derudover skal ambulancevirksomheden afholde opstartsomkostninger til etablering af baser (stationer).
714. Hvis ambulancevirksomheden ikke formår at etablere sig varigt på markedet, vil nogle af aktiverne kunne afsættes igen, men formentlig til en lavere pris end ambulancevirksomhedens indkøbspris. Derudover vil opstartsomkostningerne til fx rekruttering af medarbejdere formentlig være tabte (sunk cost), da der ikke er tale om fysiske aktiver, som kan sælges igen.
715. Derudover kan der være store økonomiske konsekvenser, hvis en ambulancevirksomhed ikke kan overholde sin kontrakt med regionen. Således kan bestemmelser om en væsentlig bodsbetaling i tilfælde af misligholdelse afholde potentielle buddeltagere fra at byde, hvis der er en ikke uvæsentlig risiko for, at projektet kan slå fejl.
716. BIOS' rekrutteringsproblemer resulterede konkret i, at BIOS havde svært ved at levere de ambulanceberedskaber, som de ifølge kontrakten med Region Syddanmark var forpligtet til. Af KORA's evaluering fremgår det, at BIOS fik en bod på ca. 13,6 mio. kr. for 1. kvartal 2016 og en tilsvarende bod for 2. kvartal 2016.³²⁴ Der er således tale om en betydelig bodsbetaling.
717. Det er styrelsens vurdering, at der kan være store økonomiske konsekvenser for en ambulancevirksomhed, hvis denne misligholder sine kontraktlige forpligtelser overfor regionen.

4.3.2.2.2.4 Den dominerende virksomheds reaktion

718. Falck har tidligere købt en aktuel konkurrent, der allerede var til stede i Danmark (Response) og to potentielle konkurrenter, som overvejede at etablere sig i Danmark (Ulfab og 9Lives). Falck har herved begrænset antallet af aktive og potentielle konkurrenter på det danske marked for ambulancetjenester, jf. afsnit 3.3.2-3.3.3.
719. Derudover havde Falck en samlet strategi om at ekskludere BIOS, herunder fastholde (en stor del af) Ambulanceredderne i Syd hos Falck efter tabet af Udbuddet. En sådan strategi kan have store konsekvenser for konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester, som beskrevet i afsnit 4.3.2.2.2.2 ovenfor.
720. Det er styrelsens vurdering, at Falcks adfærd virker afskrækkende på ambulancevirksomheder, der ønsker at etablere sig på det danske marked for ambulancetjenester.

³²⁴ Jf. bilag [...].

4.3.2.2.5 Delkonklusion vedrørende tilgang af nye virksomheder

721. Det er styrelsens samlede vurdering, at kombinationen af de nationale regler for at drive ambulancetjeneste i Danmark, de begrænsede muligheder for at rekruttere ambulancereddere, og Falcks adfærd herunder i forhold til (forsøg på at fastholde) Ambulanceredderne i Syd, udgjorde en væsentlig adgangsbarriere for i dette tilfælde BIOS, som forsøgte at etablere sig på det danske marked for ambulancetjenester.
722. Hertil kommer, at der er relativt høje erstatningskrav i tilfælde af en ambulancevirksomheds misligholdelse af sine kontraktlige forpligtelser overfor en given region. Der er med andre ord store økonomiske konsekvenser for en ambulancevirksomhed, hvis det ikke lykkes at leve op til de kontraktlige forpligtelser efter at have vundet et udbud.
723. Det er på baggrund af markedets karakteristika styrelsens vurdering, at der er en relativt lav sandsynlighed for, at potentielle konkurrenter vil gå ind på det danske marked for ambulancetjenester, og det gælder selvsagt især efter det forløb, der har været i den konkrete sag.
724. Endelig bemærkes det, at det ikke er relevant at vurdere kriterierne om rettidighed og tilstrækkelighed, da disse kun er relevante, hvis det er sandsynligt, at andre aktører vil ekspandere eller tilgå markedet.

4.3.2.2.6 Delkonklusion vedrørende potentiel konkurrence

725. Det er styrelsens vurdering, at ekspansion fra andre eksisterende ambulancevirksomheder på markedet, udover BIOS, ikke er særligt sandsynlig. Det skal bl.a. ses i lyset af, at der i løbet af perioden for det potentielle misbrug, udover BIOS og Falck inkl. Responce, kun var to mindre aktive ambulancevirksomheder, der havde vundet ambulancekontrakter ved den seneste udbudsrunde.
726. Det drejer sig som nævnt om Hovedstadens Beredskab, der er kommunalt ejet, og derfor ikke må udføre aktiviteter uden for eget lokalområde, og Samsø Redningskorps, der er privatejet, og kan dermed i princippet godt byde på ambulancekontrakter i hele Danmark. Imidlertid vandt Samsø Redningskorps kun en enkelt kontrakt med Region Midtjylland ved hhv. første og anden udbudsrunde, og har ikke ambulancekontrakter uden for eget lokalområde.
727. Derudover er det styrelsens vurdering, at tilgang af nye virksomheder heller ikke er videre sandsynlig. Det skyldes en kombination af flere forhold, herunder særligt udfordringer ved at rekruttere ambulancereddere, der er uddannet i Danmark, som kan gøre det vanskeligt for nye ambulancevirksomheder at etablere sig på det danske marked for ambulancetjenester.
728. Styrelsen bemærker, at det ikke er relevant at vurdere kriterierne om rettidighed og tilstrækkelighed, da disse er afhængige af, at det i første omgang er sandsynligt, at andre aktører vil ekspandere på eller tilgå markedet.
729. Det er derfor styrelsens samlede vurdering, at det konkurrencemæssige pres fra potentielle konkurrenter ikke har kunnet afholde Falck fra at udøve sin markedsmagt på det danske marked for ambulancetjenester i løbet af perioden 2008-2016.

4.3.2.3 Modstående købermagt

730. Det er ikke kun den dominerende virksomheds faktiske eller potentielle konkurrenter, men også dens kunder, der kan udøve et konkurrencemæssigt pres. En virksomhed med stor markedsandel kan således også være ude af stand til i vid udstrækning at handle uafhængigt af kunder med tilstrækkelig forhandlingsstyrke.³²⁵ En sådan modstående købermagt kan skyldes flere forhold; kundernes størrelse eller deres kommercielle betydning for den dominerende virksomhed, deres evne til hurtigt at skifte leverandør, at fremme tilgang af nye virksomheder eller at foretage vertikal integration samt at fremsætte overbevisende trusler derom. På budmarkeder er pris, leveringsbetingelser m.v. ofte fastlagt for hele kontraktperioden. Leverandøren vil dermed ikke kunne hæve prisen i løbet af kontraktperioden, medmindre dette er eksplicit aftalt med den ordregivende aktør.
731. På det danske marked for ambulancetjenester kan en region have købermagt i og med at de kan annullere et udbud og evt. selv vælge at varetage ambulancetjenesten (vertikal integration). Regionernes mulighed for at hjemtage ambulancetjenesten kan reducere en dominerende virksomheds tilskyndelse til at afgive et bud, der ikke er konkurrencedygtigt. Hvis en region vælger at udbyde ambulancetjenesten, kan regionen under budfasen også udvise købermagt - både gennem udformningen af leveringsbetingelser m.v., og ved at afgive et såkaldt kontrolbud, der angiver de forventede omkostninger, som regionen vil skulle afholde, hvis regionen selv skulle varetage ambulancetjenesten.
732. Efter, at regionen ved udbud har tildelt en ambulancevirksomhed kontrakt på at drive ambulancetjenesten, kan regionen i kontraktperioden kun skifte leverandør i tilfælde af (anticiperet eller faktisk) misligholdelse. Hermed er både leverandør og den ordregivende region i kontraktperioden generelt afskåret fra at anvende deres eventuelle markedsmagt/købermagt i forhold til prissætning mv. af de opgaver, der er omfattet af en igangværende kontrakt.
733. I løbet af den potentielle misbrugsperiode havde Region Syddanmark indgået kontrakt med først Falck (fra Falck tabte Udbuddet og frem til BIOS overtog tjenesten) og derefter BIOS om leverancer af ambulancetjenester. Hermed kunne Region Syddanmark i løbet af misbrugsperioden kun udvise købermagt ved at skifte leverandør i tilfælde af (anticiperet eller faktisk) misligholdelse af denne kontrakt. Da der ikke kunne dokumenteres misligholdelse eller lignende har Region Syddanmark ikke haft tilstrækkeligt købermagt til at kunne afholde Falck fra at udøve sin markedsmagt på markedet.
734. Det er tilsvarende styrelsens vurdering, at de fire øvrige regioner på samme vis har vanskeligt ved at udvise modstående købermagt, når der først er indgået kontrakt med en ambulancevirksomhed. Regionerne har således primært mulighed for at udvise modstående købermagt ved enten selv at varetage ambulancetjenesten efter kontraktudløb, eller i forbindelse med formuleringen af udbudsmaterialet.

4.3.2.3.1 Delkonklusion vedr. købermagt

735. Det er styrelsens vurdering, at Region Syddanmark og de øvrige regioner i løbet af perioden 2008-2016 ikke havde tilstrækkelig købermagt til at kunne afholde Falck fra at udøve sin markedsmagt.

³²⁵ Jf. Rettens dom af 7. oktober 1999 i sag T-228/97, *Irish Sugar mod Kommissionen*, præmis 97-104.

4.3.2.4 Konklusion vedrørende dominans

736. Det er styrelsens vurdering, at Falck kun i et begrænset omfang har været underlagt et konkurrencemæssigt pres fra aktuelle konkurrenter i hvert fald i perioden 2008-2016 på trods af, at der i denne periode er blevet afholdt to større udbudsrunder, hvor de regionale ambulancetjenester blev udbudt, jf. afsnit 4.3.2.1.4.
737. Det er endvidere styrelsens vurdering, at Falck i samme periode kun i et begrænset omfang har været underlagt et konkurrencemæssigt pres fra potentielle konkurrenter, jf. afsnit 4.3.2.2.2.6.
738. Endeligt er det styrelsens vurdering, at regionen i samme periode ikke har haft tilstrækkelig købermagt til at kunne afholde Falck fra at udøve sin markedsmagt, jf. afsnit 4.3.2.3.
739. Det er styrelsens samlede vurdering, at Falck i perioden 2008 og frem til i hvert fald 2016, havde en dominerende stilling på det danske marked for ambulancetjenester. Dermed havde Falck i perioden for den adfærd/det potentielle misbrug, som er genstand for vurderingen i nærværende sag en dominerende stilling på det danske marked for ambulancetjenester. Det er således styrelsens vurdering, at Falck i betydeligt omfang kunne (og stadig kan) anlægge en i vidt omfang uafhængig adfærd overfor sine konkurrenter, kunder og i sidste instans forbrugerne.

4.4 MISBRUG

740. Den tredje betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er som nævnt, at den dominerende stilling misbruges.
741. Det er ikke i sig selv i strid med konkurrencereglerne, at en virksomhed er dominerende eller har monopol. En virksomhed, der er dominerende, er imidlertid underlagt en særlig forpligtelse til ikke ved sin adfærd at skade konkurrencen.³²⁶
742. Genstanden for analyse i denne sag er Falcks samlede adfærd, som består af en overordnet, ekskluderende strategi, der blev implementeret gennem en række ekskluderende aktiviteter med det mål at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som leverandør og arbejdsplads og afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulancereddere i Syd. Sigtet var, at Falck skulle genvinde Udbuddet.
743. Nedenfor gennemgås først retspraksis for anvendelsen af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Gennemgangen af retspraksis indeholder følgende elementer: Generelt om misbrugsbegrebet (afsnit 4.4.1), misbrugstyper – ikke udtømmende eksempler (afsnit 4.4.2), udvalgt retspraksis om misbrugsvurderingen (afsnit 4.4.3), Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102 (afsnit 4.4.4). Dernæst gennemgås konkurrencelovens § 3 om undtagelse af løn- og arbejdsforhold (afsnit 4.4.5). Endelig vurderes Falcks adfærd sammenholdt med ovenstående (afsnit 4.4.6-4.4.12).

4.4.1 Generelt om misbrugsbegrebet

744. Misbrugsbegrebet er et objektive begreb, som består i, at den dominerende virksomhed anvender andre midler end i den normale konkurrence, som kan påvirke konkurrencen nega-

³²⁶ Jf. Eksempelvis Domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81, *Michelin mod Kommissionen (Michelin I)*, præmis 57.

tivt. Det følger af praksis, at det afgørende for, om der foreligger et misbrug er, om den dominerende virksomheds adfærd "*lægger hindringer i vejen for at opretholde den endnu bestående konkurrence på markedet eller udviklingen af denne konkurrence som følge af, at der tages andre midler i brug end i den normale konkurrence*", jf. *Hoffmann-La Roche* præmis 91. Dette defineres i *Post Danmark* præmis 24, som, at der "*anvendes metoder, der adskiller sig fra dem, der regulerer en normal konkurrence på grundlag af de erhvervsdrivendes ydelser*".³²⁷ [Styrelsens understregning]

745. Herved forstås, at den dominerende virksomheds forretningsmæssige adfærd, i relation til sine konkurrenter på det relevante marked, ikke er normal, men i sig selv går længere end hvad der med rette kan forventes af en sådan virksomhed, og at virksomheden anvender sin markedsmagt til at konkurrere på en måde, som i sidste ende ikke er til gavn for forbrugerne. Det er udtryk for, at der ikke er tale om "competition on the merits".
746. Derudover gælder der ifølge praksis en betingelse om, at den dominerende virksomheds adfærd skal være egnet til at begrænse konkurrencen på det relevante marked.³²⁸
747. Det kan ikke heraf udledes, at kun anvendelsen af unormale midler, hvor der ikke er tale om "competition on the merits", udgør et misbrug. Det er fast antaget i praksis, at en virksomhed, der har en dominerende stilling, har en særlig forpligtelse til ikke at skade konkurrencen på et marked yderligere.³²⁹ Denne særlige forpligtelse kan efter praksis føre til, at "*virksomheder i dominerende stilling under særlige omstændigheder kan miste retten til at udvise adfærd eller gennemføre handlinger, som ikke i sig selv ville være misbrug, og som ikke ville kunne kritiseres, hvis de var udvist eller gennemført af virksomheder, der ikke var dominerende*".³³⁰
748. Omfanget af en dominerende virksomheds særlige forpligtelse skal i øvrigt vurderes i lyset af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.³³¹
749. For at afgøre om en dominerende virksomhed har misbrugt sin stilling, er det i øvrigt nødvendigt at overveje alle omstændigheder og undersøge, om virksomhedens adfærd vil være tilbøjelig til fx at hindre konkurrenters adgang til markedet eller styrker den dominerende virksomhed ved at fordreje konkurrencen på markedet.³³²
750. Dette er analyserammen for samtlige misbrugsformer - herunder også de misbrug, fx predatory pricing eller excessive pricing, hvor praksis for den enkelte misbrugstype har detaljeret elementerne i vurderingen - og er derfor også den ramme, som styrelsen vil anvende ved vurderingen af Falcks adfærd i denne sag.

³²⁷ Jf. Domstolens dom af 27. marts 2012 i sag C-209/10 *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, præmis 24. Se tilsvarende i Domstolens afgørelse i sag C-62/86, *AKZO mod Kommissionen*, præmis 69, Domstolens afgørelse i sagen C-202/07 P, *France Télécom mod Kommissionen*, præmis 104 og 105, og dom af 14.10.2010, Domstolens afgørelse i sag C-280/08 P, *Deutsche Telekom mod Kommissionen*, præmis 174, 176 og 180 og den deri nævnte retspraksis.

³²⁸ Do.

³²⁹ Jf. fx Domstolens dom af 9. november 1983 i sag C-322/81, *Michelin I*, præmis 57.

³³⁰ Jf. Rettens dom af 30. januar 2007 i sag T-340/03, *France Télécom mod Kommissionen*, præmis 186.

³³¹ Jf. Domstolens dom af 16. marts 2000 i forende sager C-395/96 P and C-396/96 P, *Compagnie Maritime Belge Transports and Others v Commission*, præmis 114 og Domstolens dom af 17. februar 2011 i sag C-52/09, *Konkurrensverket v TeliaSonera Sverige AB*, præmis 84.

³³² Jf. Domstolens dom af 14. oktober 2010 i sag C-280/08 P, *Deutsche Telekom AG*, præmis 175, og den heri citerede praksis.

4.4.2 Misbrugstyper – ikke udtømmende eksempler

751. Forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, uanset hvilke midler eller metoder (ekskluderende eller udnyttende), den dominerende virksomhed benytter, når effekten heraf skader opretholdelsen af en effektiv konkurrencestruktur.³³³
752. Konkurrencelovens § 11, stk. 3, og TEUF artikel 102, litra a-d, indeholder en opremsning af eksempler på ekskluderende og udnyttende adfærd, der kan udgøre et misbrug af dominerende stilling. Opremsningerne er ikke udtømmende, jf. formuleringen "*kan fx foreligge ved*", men eksemplificerer alene de typiske forhold, som kan udgøre et misbrug.³³⁴ En adfærd kan således være i strid med § 11 og TEUF artikel 102, også i tilfælde, hvor adfærden ikke svarer til nogen af de eksempler, der er givet.
753. Formålet med bestemmelserne er helt overordnet at sikre forbrugervelfærd. De to bestemmelser omfatter derfor både ekskluderende og udnyttende adfærd, der kan påføre forbrugerne direkte skade og indirekte skade ved at påvirke den effektive konkurrencestruktur.³³⁵
754. Ved ekskluderende misbrug forstås en adfærd, hvor den dominerende virksomheds konkurrenter holdes helt eller delvist ude – eller presses ud - af markedet. Markedsafskærmning i form af urimeligt lave priser og loyalitetsskabende rabatter er blandt de typiske former for ekskluderende misbrug.
755. Da konkurrencelovens § 11, stk. 3 og TEUF artikel 102, litra a-d ikke indeholder en udtømmende liste over misbrugsformer, er det i vidt omfang praksis, som fastlægger, hvad der udgør et misbrug. Misbrugsbegrebet er derfor også dynamisk, idet det i praksis løbende fastlægges, hvad der udgør et misbrug, og hvad der indgår i misbrugsvurderingen.
756. Det er nødvendigt med en samlet vurdering af alle forhold, når det skal vurderes, om der foreligger et misbrug. Et forhold, der isoleret ikke ville udgøre et misbrug, kan gøre det, når det ses i dets sammenhæng med andre forhold.³³⁶
757. Der kan også foreligge et misbrug, selvom den dominerende virksomhed alene har truet en konkurrent eller en kunde med en bestemt adfærd, men endnu ikke har iværksat denne adfærd.³³⁷

4.4.3 Udvalgt retspraksis om misbrugsvurderingen

Muligt at lægge vægt på konkurrenceskadelig hensigt

³³³ Jf. Domstolens dom af 21. februar 1973 i sag 6/72, *Continental Can*, præmis 12.

³³⁴ Jf. Domstolens dom af 21. februar 1973 i sag 6/72, *Continental Can mod Kommissionen*, præmis 26.

³³⁵ Jf. Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 125 og Domstolens dom af 15. marts 2007 i sag C-95/04, *British Airways mod Kommissionen*, præmis 106.

³³⁶ Jf. bl.a. *Michelin (II)*, sag T-203/01, præmis 111, Kbesl af 14.12.1985 *ECS/Akzo* (IV/30.698, EFT 1985L 374/1), pkt. 82, og Kbesl af 18.07.1988 *Napier Brown – British Sugar* (IV/30.178, EFT 1988 L 284/41), pkt. 66.

³³⁷ Jf. Kbesl af 14.12.1985 *ECS/Akzo* (IV/30.698, EFT 1985L 374/1), som stadfæstet af Domstolen i *AKZO Chemie*, sag C-62/86, præmis 76-82.

758. Det følger af praksis, at selvom misbrugsbegrebet er et objektivt begreb, er det ved vurderingen af, om en dominerende virksomheds adfærd kan karakteriseres som misbrug, muligt at lægge vægt på konkurrenceskadelig hensigt.³³⁸
759. Det forhold, at en dominerende virksomhed har haft en konkurrenceskadelig hensigt kan således indgå som én ud af flere omstændigheder, der kan tages i betragtning med henblik på at konstatere et misbrug. Baggrunden herfor er, at det i vurderingen af, om en virksomhed har misbrugt sin dominerende stilling, er nødvendigt at tage samtlige faktiske omstændigheder i betragtning.
760. I *AstraZeneca* udtalte Retten, at:

*"The Court would also point out ... that, although proof of the deliberate nature of conduct liable to deceive the public authorities is not necessary for the purposes of identifying an abuse of a dominant position, intention none the less also constitutes a relevant factor which may, should the case arise, be taken into consideration by the Commission. The fact, relied upon by the applicants, that the concept of abuse of a dominant position is an objective concept and implies no intention to cause harm ... does not lead to the conclusion that the intention to resort to practices falling outside the scope of competition on the merits is in all events irrelevant, since that intention can still be taken into account to support the conclusion that the undertaking concerned abused a dominant position, even if that conclusion should primarily be based on an objective finding that the abusive conduct actually took place."*³³⁹

[styrelsens understregning]

761. I *British Leyland*³⁴⁰, *United Brands*³⁴¹ og *Tomra*³⁴² indgik konkurrenceskadelig hensigt også i Rettens vurdering af den dominerende virksomheds adfærd. I *Tomra* udtalte Retten, at:

"Accordingly, the existence of any anti-competitive intent constitutes only one of a number of facts which may be taken into account in order to determine that a dominant position has been abused.

*However, the Commission is under no obligation to establish the existence of such intent on the part of the dominant undertaking in order to render Article 82 EC applicable."*³⁴³

762. Konkurrenceskadelig hensigt kan således understøtte en konklusion om, at der foreligger misbrug af dominerende stilling, uden at det er en forudsætning for denne konklusion.
763. Omvendt er en dominerende virksomheds hensigt om at udøve en "normal forretningsadfærd" (dvs. "an intention to compete on the merits"), ikke et forhold, der indgår i vurderingen af, om en virksomhed har misbrugt sin dominerende stilling:

"In that regard, the General Court correctly stated, in paragraph 36 of the judgment under appeal, that it was perfectly legitimate for the contested decision to concentrate primarily on

³³⁸ Jf. Rettens dom af 9. september 2009 i sag T-301/04, *Clearstream*, præmis 142 og i Rettens dom af 1. juli 2010 i sag T-321/05, *AstraZeneca*, præmis 359.

³³⁹ Jf. Rettens dom af 1. juli 2010 i sag T-321/05, *AstraZeneca*, præmis 359.

³⁴⁰ Jf. Domstolens dom af 11. november 1986 i sag C-226/84, *British Leyland*, præmis 24.

³⁴¹ Jf. Domstolens dom af 14. februar 1978 i sag C-27/76, *United Brands*, præmis 189.

³⁴² Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra*, præmis 20.

³⁴³ Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra*, præmis 20 og 21.

Tomra's anti-competitive conduct, since it was precisely that conduct which it was the Commission's task to establish. The existence of an intention to compete on the merits, even if it were established, could not prove the absence of abuse."³⁴⁴

Strategi

764. Det følger af forarbejderne til konkurrenceloven, at en dominerende virksomhed har mulighed for at beskytte sine handelsinteresser, når disse angribes.³⁴⁵

765. Det er også anerkendt i praksis, at en dominerende virksomhed kan fastlægge og efterfølgende implementere strategier i forhold til at imødegå konkurrence fra sine konkurrenter uden at overtræde konkurrencelovens § 11/TEUF artikel 102.³⁴⁶ En sådan adfærd kan dog udgøre et misbrug, hvis det konkret vurderes, at den dominerende virksomhed med den udtænkte strategi og den adfærd, der implementerer denne, ikke udøver "competition on the merits". I det følgende betegnes en sådan strategi, som forfølger et formål, der ligger ud over den normale konkurrence, som en "overordnet, ekskluderende strategi".

766. I *AstraZeneca* udtalte Retten, at:

*"It should be observed that the preparation by an undertaking, even in a dominant position, of a strategy whose object it is to minimise erosion of its sales and to enable it to deal with competition from generic products is legitimate and is part of the normal competitive process, provided that the conduct envisaged does not depart from practices coming within the scope of competition on the merits, which is such as to benefit consumers."*³⁴⁷

[styrelsens understregning]

767. I *Tomra* fastslog Retten, at en dominerende virksomhed har et særligt ansvar for, at dens adfærd ikke virker konkurrencebegrænsende, og at en dominerende virksomhed berettiget kan beskytte sine handelsinteresser, når disse trues. Sådanne beskyttelsesforanstaltninger er dog ikke lovlige, hvis deres formål er at styrke en dominerende stilling og misbruge den:

*"Whilst the finding of a dominant position does not in itself imply any criticism of the undertaking concerned, that undertaking has a special responsibility, irrespective of the causes of that position, not to allow its conduct to impair genuine undistorted competition on the common market ... Likewise, whilst the fact that an undertaking is in a dominant position cannot deprive it of its entitlement to protect its own commercial interests when they are attacked, and whilst such an undertaking must be allowed the right to take such reasonable steps as it deems appropriate to protect those interests, such behaviour cannot be allowed if its purpose is to strengthen that dominant position and thereby abuse it [...]"*³⁴⁸

[styrelsens understregning]

768. Kommissionen udtalte i *Servier* i overensstemmelse hermed, at:

"Such a strategy is generally legitimate to the extent it resorts to measures representing competition on the merits (competition on product quality, strength of the patented technologies and similar). Consequently, Servier can have a strategy to protect its commercial interests

³⁴⁴ Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra*, præmis 22.

³⁴⁵ Jf. FT 1999-2000, tillæg A 6813, v.sp.

³⁴⁶ Jf. fx Domstolens dom af 14. februar 1978 i sag C-27/76, *United Brands*, præmis 189-190.

³⁴⁷ Jf. Rettens dom af 1. juli 2010 i sag T-321/05, *AstraZeneca*, præmis 804.

³⁴⁸ Jf. Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra*, præmis 207.

without infringing Article 102 of the Treaty, which may particularly include the strategic use of IPRs and the patent system. However, the implementation of a narrower strategy to use certain measures, which, in the context of Servier's special responsibility as a dominant undertaking, deviate from competition on the merits and are capable of producing foreclosure effects will not be immune to antitrust scrutiny merely because the goals it seeks to achieve could also be achieved by legitimate means. In addition, the assessment of this behaviour will take into account the full factual setting, including other practices flowing from the strategy for which the contribution to foreclosure effects is not established in this Decision."³⁴⁹

[styrelsens understregning]

769. Hertil kommer, at adfærd, der udføres som led i en overordnet, ekskluderende strategi, kan udgøre et misbrug, selvom adfærden under andre omstændigheder, fx i en situation, hvor der ikke eksisterer en strategi, omvendt ikke ville udgøre et misbrug. I *Servier* udtalte Kommissionen, at:

"Unlike many other technology acquisitions, the Azad Technology Acquisition deviated from competition on the merits in that it consisted, as part of a broader strategy to eliminate competitive threats [...]"³⁵⁰

[styrelsens understregning]

770. Tilstedeværelsen af en dominerende virksomheds overordnede, ekskluderende strategi kan udledes af såvel direkte dokumentation for en sammenhængende plan og af en sammenstyknig af forskellige beviser. I *AstraZeneca* udtalte Retten, at:

"[...] However, it is not necessary for the Commission to adduce such evidence in relation to every aspect of the infringement. It is sufficient if the body of evidence relied on by the institution, viewed as a whole, and whose various elements are able to reinforce each other, meets that requirement [...]"³⁵¹

771. Bevis for en dominerende virksomheds overordnede, ekskluderende strategi er i øvrigt ikke et krav for at statuere et misbrug, men bevis herfor kan bruges som fortolkningsramme for den dominerende virksomheds adfærd, dvs. at den dominerende virksomheds adfærd skal ses og forstås i denne kontekst, jf. også punkt 758 ff. om konkurrenceskadelig hensigt. I *Telekomunikacja Polska* udtalte Kommissionen, at:

*"It is however not a condition sine qua non for the Commission to prove the existence of an abuse by demonstrating that a strategy to foreclose actually existed. Nevertheless, in the present case, in addition to the evidence of anticompetitive practices presented in sections 2 - 5 below the Commission uses the evidence on TP's strategy in order to interpret the dominant undertaking's conduct. This is fully in line with the Guidelines."*³⁵²

³⁴⁹ Jf. Kommissionens afgørelse af 9. juli 2014, sag AT.39612, *Perindopril (Servier)*, punkt 2766. Det bemærkes, at Kommissionens afgørelse efterfølgende er blevet annulleret af Retten i forhold til TEUF art. 102, da Retten fandt, at Kommissionen havde afgrænset det relevante marked i sagen forkert, og det således ikke var bevist, at Servier havde en dominerende stilling, jf. Rettens afgørelse af 12. december 2018 i T-691/14.

³⁵⁰ Jf. Kommissionens afgørelse af 9. juli 2014, sag AT.39612, *Perindopril (Servier)*, punkt 2917.

³⁵¹ Jf. Rettens dom af 1. juli 2010 i sag T-321/05, *AstraZeneca*, præmis 477.

³⁵² Jf. Kommissionens afgørelse af 22. juni 2011, sag COMP/39.525, *Telekomunikacja Polska*, punkt 160.

[styrelsens understregning]

772. En dominerende virksomheds adfærd kan omvendt også bekræfte, at virksomheden har fastlagt og efterfølgende implementeret en overordnet strategi. Således anførte Kommissionen fx i *Tomra*, at:

*"Tomra's overall strategy is not only confirmed by the different practices employed by the group, but was also discussed extensively within the group on various occasions, be it at meetings and conferences or in correspondence, for instance, e-mail..."*³⁵³

[styrelsens understregning]

Flere forhold – samlet vurdering

773. Endelig kan der foreligge et misbrug, hvis en dominerende virksomhed har udvist et adfærdsmønster, dvs. flere former for adfærd, der understøtter samme mål, som tilsammen udgør et misbrug. En række forhold, som hver især udgør en del af en overordnet strategi om at begrænse konkurrencen på markedet, idet de har samme formål om fx at afskærme markedet for konkurrenter, kan således anses som en samlet og kontinuerlig overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102.
774. For at der kan være tale om en samlet og kontinuerlig overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102, skal konkurrencemyndigheden bevise, at den dominerende virksomheds adfærd samlet set ikke udgør "competition on the merits" og er egnet til at begrænse konkurrencen.
775. *AstraZeneca* illustrerer tankegangen:

*"The Court would point out, in this respect, that the concept of a single and continuous infringement relates to a series of actions which form part of an 'overall plan' because their identical object distorts competition within the common market [...]. For the purposes of characterising various instances of conduct as a single and continuous infringement, it is necessary to establish whether they complement each other inasmuch as each of them is intended to deal with one or more consequences of the normal pattern of competition and, by interacting, contribute to the realisation of the objectives intended within the framework of that overall plan. In that regard, it will be necessary to take into account any circumstance capable of establishing or casting doubt on that complementary link, such as the period of application, the content (including the methods used) and, correlatively, the objective of the various actions in question."*³⁵⁴

[styrelsens understregning]

776. Falck har i sit hørings svar til styrelsens klagepunktsmeddelse bemærket, at når det i den citerede præmis 892 i *AstraZeneca* slås fast, at "each of them is intended to deal with one or more consequences of the normal pattern of competition", så er det et udtryk for, at det kræves, at hvert af de enkelte forhold skal adskille sig fra normal konkurrence og dermed udgøre misbrug. Falck har i den forbindelse henvist til den efterfølgende præmis 893 i *AstraZeneca*:

³⁵³ Jf. Kommissionens afgørelse af 29. marts 2006 i sagen COMP/E-1/38.113, *Prokent Tomra*, punkt 98.

³⁵⁴ Jf. Rettens dom af 1. juli 2010 i sag T-321/05, *AstraZeneca*, præmis 892.

“In the present case [...] AZ adopted a consistent course of conduct over time, characterised by the communication to the patent offices of misleading representations for the purposes of obtaining the issue of SPCs to which it was not entitled or to which it was entitled for a shorter period. It is apparent from the examination of the first abuse of a dominant position that AZ’s conduct stemmed from a strategy prepared by its central bodies, which, having established that the acquisition of SPCs in Germany and Denmark was probably impossible, initiated an information-collection exercise and ultimately decided to ask the patent attorneys to make misleading representations to the national patent offices as to the date of first marketing authorisation of omepra-zole (see paragraphs 479 to 489 above and, more specifically, Hässle’s decision of 6 May 1993). It is also apparent from the various documents in the case-file [...] that AZ deliberately applied a strategy of misleading the national patent offices as to the date of issue of the first marketing authorisation for omeprazole, in order to obtain SPCs in Germany and Denmark.”³⁵⁵

777. Ifølge Falck ” *tør [det] konstateres, at hvert af disse forhold udgjorde misbrug.*”
778. Styrelsen er ikke enig med Falck i, at det kan udledes af Rettens dom i *AstraZeneca*, at det skal bevises, at hvert af de omhandlede forhold hver især udgør et misbrug, for at der kan være tale om en samlet og kontinuerlig overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102.
779. *For det første* udgør en adfærd, der ikke udgør ”competition on the merits” ikke *per se* et misbrug efter konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102. Vurderingen af, om en adfærd adskiller sig fra normal konkurrence udgør kun det første led i misbrugsvurderingen. Det skal som andet led i vurderingen også vurderes, om den pågældende adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen, jf. afsnit 4.4.1 ovenfor.
780. *For det andet* følger det af betragtning 862 i Kommissionens afgørelse i *AstraZeneca*, at Kommissionen ikke foretog en vurdering af, hvorvidt *AstraZeneca*s handlinger i sagen hver især udgjorde et misbrug efter TEUF art. 102:

“ The finding that the infringement is of a single and continuous nature does not preclude that individual elements of the said behaviour constitute separate infringements.”³⁵⁶

781. Kommissionen henviser i den forbindelse i fodnote 635 til Domstolens dom i *Anic Partecipazioni*, præmis 81, der har følgende ordlyd:

“[...] Article 85 of the Treaty prohibits agreements between undertakings and decisions by associations of undertakings, including conduct which constitutes the implementation of those agreements or decisions, and concerted practices when they may affect intra-Community trade and have an anti-competitive object or effect. It follows that infringement of that article may result not only from an isolated act but also from a series of acts or from continuous conduct. That interpretation cannot be challenged on

³⁵⁵ Jf. Rettens dom af 1. juli 2010 i sag T-321/05, *AstraZeneca*, præmis 893.

³⁵⁶ Kommissionens afgørelse af 15. juni 2005 i Sag COMP/A.37507/F3, *AstraZeneca*, betragtning 862.

the ground that one or several elements of that series of acts or continuous conduct could also constitute in themselves an infringement of Article 85 of the Treaty.³⁵⁷

(Styrelsens understregning)

782. Det er således ikke kun enkeltstående handlinger, men også en række handlinger eller en sammenhængende adfærd, der kan udgøre en overtrædelse af art. 101. Det gælder uanset, om et eller flere elementer i række af handlinger eller i den sammenhængende adfærd i sig selv kan udgøre en overtrædelse af art. 101.
783. Anic Partecipazioni vedrørte alene den nuværende TEUF art. 101, men det er styrelsens vurdering, at indholdet af præmis 81 også kan udstrækkes til at gælde for begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse" i misbrugssager efter KL § 11 og TEUF art. 102, jf. i øvrigt Kommissionen henvisning til præmis 81 i AstraZeneca-sagen, der alene vedrørte TEUF art. 102.
784. Princippet om en samlet og kontinuerlig overtrædelse er blevet gentaget og udbygget i en række senere afgørelser, herunder *Tomra og Telekomunikacja Polska*.
785. I *Tomra* udtalte Kommissionen ligeledes, at en række forhold kan vurderes samlet:

"Despite their different forms, the exclusionary practices, identified [...] were part of Tomra's general policy which shared a common objective and had similar effects and, thereby, constitute a pattern of practices. They therefore have to be seen, in their entirety, as an abuse in the sense of Article 82 of the Treaty [...] This is all the more the case given that the practices had a not insubstantial effect in each of the EEA Contracting Parties concerned and in the EEA as a whole, irrespective of whether the markets for high-end RVMs or high-end and low-end RVMs for retail outlets are considered. In the light of the fact that the practices identified in Section III were part of a wider policy aimed at limiting market access opportunities for competitors, and given Tomra's degree of dominance, the practices have to be considered abusive even in so far as they affected only a smaller proportion of the demand in certain individual years and countries. As was described in Section III, the proportion of demand affected by Tomra's practices was never unsubstantial in any of the individual markets under consideration, and in some years in each of these markets, it was a very vast proportion."

*"This does not exclude that the individual practices can also be considered as abuses in themselves. The Commission, however, has not made individual findings relating to each agreement in this decision."*³⁵⁸

[styrelsens understregning]

786. Falck har i sit hørings svar til klagepunktsmeddelelsen bemærket, at der i *Tomra* - ligesom i *AstraZeneca* - var tale om, at hvert af de omhandlede forhold udgjorde overtrædelser af konkurrencereglerne i sig selv.
787. Derudover har Falck bemærket, at de forskellige elementer i *Tomra* alle indgik i de samme type aftaler med Tomras kunder og derfor havde en naturlig kvalitativ og tidsmæssig sammenhæng og ensartethed, så de tilsammen udgjorde en politik. Ifølge Falck har styrelsens

³⁵⁷ Jf. Domstolens dom af 8. juli 1999 i C-49/92P, *Anic Partecipazioni*, præmis 81.

³⁵⁸ Jf. Kommissionens afgørelse af 29. marts 2006 i sagen COMP/E-1/38.113, *Prokent Tomra*, punkt 392-393.

konkurrencemæssige betænkeligheder i nærværende sag ikke nogen tilsvarende sammenhæng eller ensartethed, men er af vidt forskellig natur, er udsprunget af forskellige årsager og falder på forskellige tidspunkter.

788. Styrelsen er ikke enig med Falck i, at Kommissionen i *Tomra* vurderede, at hvert af de omhandlede forhold udgjorde overtrædelser i sig selv. Kommissionen udtalte således i den citerede betragtning 392, at "*Despite their different forms, the exclusionary practices, identified [...] were part of Tomra's general policy which shared a common objective and had similar effects and, thereby, constitute a pattern of practices. They therefore have to be seen, in their entirety, as an abuse in the sense of Article 82 of the Treaty*".

789. Kommissionen tilføjede derudover i betragtning 393, at det ikke var udelukket, at de enkelte forhold også ville kunne blive anses som misbrug hver især, men at Kommissionen ikke havde vurderet forholdene enkeltvist:

This does not exclude that the individual practices can also be considered as abuses in themselves. The Commission, however, has not made individual findings relating to each agreement in this decision."

790. Styrelsen er ligeledes ikke enig med Falck i, at styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder i nærværende sag ikke har en fornøden tidsmæssig sammenhæng eller ensartethed. Styrelsen lægger netop vægt på, at Falck fastlagde en overordnet og sammenhængende strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, som Falck implementerede gennem en række ekskluderende aktiviteter, som var tidsmæssigt sammenhængende og supplerede hinanden.

791. I *Telekomunikacja Polska* udtalte Kommissionen desuden, at:

*"It is important to note, that all the above TP's practices have had a cumulative effect on the AOs [alternative operators]. During the negotiations TP not only proposed to AOs unreasonable conditions but also they had to undergo lengthy negotiations during which for the scope for negotiations was limited, as in a number of cases AOs had to either accept TP's proposals, refer the case to UKE or abandon the idea of providing retail broadband services. Those AOs who managed to conclude an access contract had to deal with a number of additional difficulties (i.e. rejections of orders, delays, lack of or improper provision of GI) at the next stages of the process of accessing TP's network. Although separately, each of the difficulties might appear not that burdensome, taken all together they form the pattern of abusive behaviour aimed at foreclosing the AOs access to the market."*³⁵⁹

[styrelsens understregning]

792. Retten har også i *Intel*, med henvisning til sin tidligere afgørelse i *AstraZeneca*, bekræftet praksis vedrørende begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse", jf. præmisserne 1561-1563:

"1561. As a preliminary point, it should be noted that [...] the Commission was right to infer the existence of a single and continuous infringement of Article 82 EC, extending from October 2002 to December 2007 and aimed at foreclosing competitors from the

³⁵⁹ Jf. Kommissionens afgørelse af 22. juni 2011, sag COMP/39.525, *Telekomunikacja Polska*, punkt 713.

market, from evidence of the existence of a comprehensive strategy to foreclose AMD from the strategically most important sales channels [...].

1562. It is apparent from the case-law that the concept of a single and continuous infringement relates to a series of actions which form part of an overall plan because their identical object distorts competition within the common market. For the purposes of characterising various instances of conduct as a single and continuous infringement, it is necessary to establish whether they complement each other inasmuch as each of them is intended to deal with one or more consequences of the normal pattern of competition and, by interacting, contribute to the realisation of the objectives intended within the framework of that overall plan. In that regard, it will be necessary to take into account any circumstance capable of establishing or casting doubt on that complementary link, such as the period of application, the content (including the methods used) and, correlatively, the objective of the various actions in question (*AstraZeneca*, paragraph 64 above, paragraph 892).

1563. The Court observes that the findings of the contested decision relating to the existence of an overall strategy fulfil those requirements. Consequently, the Commission was entitled to infer from those findings that the applicant committed a single and continuous infringement. [...]"

793. Falck har i sit høringssvar til klagepunktsmeddelelsen henvist til, at Generaladvokat Wahls i pkt. 193 i sit forslag til afgørelse i *Intel*³⁶⁰ konkluderede, at hver enkelt overtrædelse i sig selv skal udgøre en overtrædelse, for at flere overtrædelser kan udgøre en samlet og vedvarende overtrædelse,:

"[...] for several instances of behaviour to constitute a single and continuous instance of infringement, each instance must also constitute in and of itself an infringement. Put differently, that behaviour must constitute an infringement throughout the whole period in question."

794. Styrelsen bemærker hertil, at den citerede del af Generaladvokat Wahls forslag til afgørelse relaterer sig til spørgsmålet, om markedsdækningen af Intels adfærd satte virksomheden i stand til at begrænse konkurrencen i hele den i sagen omhandlede periode.
795. Styrelsen bemærker derudover, at Domstolen i sagen³⁶¹ tilsyneladende ikke tog stilling til spørgsmålet, om betingelserne for at anvende begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse" var opfyldte, og dermed fulgte Domstolen heller ikke Generaladvokat Wahls forslag til afgørelse i forhold bemærkningerne om præmisserne for at anvende begrebet. Praksis fra *AstraZeneca* og *Tomra* må således anses for stadig at være gældende.
796. Af præmisserne i *AstraZeneca*, *Tomra*, *Telekomunikacja Polska* og *Intel* fremgår det således sammenfattende, at forskellige former for adfærd, som understøtter samme mål, kan udgøre et samlet misbrug, hvis de tilsammen danner et adfærdsmønster, som udføres for at implementere en overordnet, ekskluderende strategi. Indbyrdes forstærkende virkninger af flere adfærdselementer kan også inddrages i denne vurdering af, om der foreligger et misbrug.

³⁶⁰ Forslag til afgørelse fra generaladvokat N. Wahl fremsat den 20. oktober 2016 i Sag C-413/14.

³⁶¹ Domstolens dom af 6. september 2017 i C-413/14 P, *Intel*.

Konkurrencemyndighederne skal bevise, at en dominerende virksomheds adfærd (forskellige former for adfærd/adfærdselementer) supplerer hinanden og understøtter målet med den overordnede strategi. I denne vurdering er konkurrencemyndighederne forpligtet til at inddrage alle de forhold, som enten kan fastslå eller skabe tvivl om, at adfærden indgår i en sådan kontekst.

797. Falcks bemærkninger vedrørende styrelsens vurdering af, at der foreligger en samlet og kontinuerlig overtrædelse, giver ikke anledning til ændringer i styrelsens vurdering. Styrelsen vurderer, at begrebet "samlet og kontinuerlig overtrædelse" anvendes i overensstemmelse med praksis, og at der ikke stilles krav om, at det skal bevises, at hvert enkelt af de omhandlede forhold i sig selv udgør en misbrugsadfærd, for at der kan være tale om en samlet og kontinuerlig overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102.

Er egnet til at begrænse konkurrencen

798. Ved vurderingen af en dominerende virksomheds adfærd efter konkurrencelovens § 11/TEUF artikel 102 er det ikke afgørende, om adfærden/de forskellige former for adfærd direkte og hver især falder inden for eksemplerne i bestemmelserne. Det er derimod afgørende, om adfærden/de forskellige former for adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen på det relevante marked, fx om adfærden samlet kan have ekskluderende virkninger. Om adfærden er egnet til at begrænse konkurrencen skal vurderes på baggrund af en helheds-vurdering af samtlige relevante omstændigheder i hver enkelt sag.³⁶² Det er konkurrencemyndighederne, der har bevisbyrden for, at en adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen.³⁶³
799. Ifølge retspraksis er det nødvendigt, men også tilstrækkeligt, at en dominerende virksomheds adfærd kan have ekskluderende virkninger på det relevante marked, dvs. at det ikke er nødvendigt at påvise faktiske konkurrencebegrænsende virkninger på markedet. Dette er tilfældet, hvis det på grundlag af en samlet vurdering af samtlige relevante omstændigheder i sagen, forekommer mere sandsynligt, at denne ekskluderende virkning vil opstå, end at den ikke vil opstå. I *British Airways* fastslog Retten, at:

*"... for the purposes of establishing an infringement of Article 82 EC, it is not necessary to demonstrate that the abuse in question had a concrete effect on the markets concerned. It is sufficient in that respect to demonstrate that the abusive conduct of the undertaking in a dominant position tends to restrict competition, or, in other words, that the conduct is capable of having, or likely to have, such an effect."*³⁶⁴

[styrelsens understregning]

800. I samme retning nævner Retten i *Post Danmark* "sandsynlige negative virkninger for konkurrencen", og at en konkurrent "faktisk eller sandsynligvis elimineres":

"In that last regard, it is for the dominant undertaking to show that the efficiency gains likely to result from the conduct under consideration counteract any likely negative effects on competition and consumer welfare in the affected markets, that those gains have been, or are likely

³⁶² Jf. fx Rettens dom af 17. december 2003 i sag C-95/04 P, *British Airways*, præmis 67, og Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra*, præmis 18 og 71.

³⁶³ Jf. fx Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, *Microsoft*, præmis 688, og Rettens dom af 3. september 2013 i sag T-203/01, *Michelin II*, præmis 107-109.

³⁶⁴ Jf. Rettens dom af 17. december 2003 i sag T-219/99, *British Airways*, præmis 293.

to be, brought about as a result of that conduct, that such conduct is necessary for the achievement of those gains in efficiency and that it does not eliminate effective competition, by removing all or most existing sources of actual or potential competition.”

“...In order to assess the existence of anti-competitive effects in circumstances such as those of that case, it is necessary to consider whether that pricing policy, without objective justification, produces an actual or likely exclusionary effect, to the detriment of competition and, thereby, of consumers’ interests.”³⁶⁵

[styrelsens understregning]

801. I vurderingen af ekskluderende virkninger på det relevante marked er det i øvrigt ikke nødvendigt, at virkningerne kan henføres til én bestemt adfærd blandt flere former for adfærd. Således udtalte Kommissionen i *Servier*, at:

“Indeed, the effects of the technology acquisition cannot be isolated from those of the reverse patent settlement agreements pursuing the same objective, namely delaying generic entry.”

“In view of the largely overlapping timeline, it is impossible to disentangle the effects and apportion them to individual practices. However, it follows clearly from the above that Servier’s technology acquisition and the reverse payment patent settlements worked together in a consistent way to remove those sources of competition which found a way through the “maze of patents” and those that were contesting the validity of an allegedly blocking patent.”³⁶⁶

[styrelsens understregning]

Sammenfatning om misbrugsvurderingen

- Det følger sammenfattende af praksis, at der foreligger et misbrug, når en dominerende virksomheds adfærd ikke udgør ”competition on the merits” og er egnet til at begrænse konkurrencen på det relevante marked, herunder, at:
- En dominerende virksomhed har en særlig forpligtelse i forhold til, at dens adfærd ikke virker konkurrencebegrænsende,
- Konkurrenceskadelig hensigt kan indgå i vurderingen af, om der foreligger et misbrug,
- En dominerende virksomhed er berettiget til at beskytte sine handelsinteresser, når disse trues, men at sådanne beskyttelsesforanstaltninger kan udgøre en adfærd, der ikke er ”competition on the merits”, og være egnet til at begrænse konkurrencen, hvis deres formål er at styrke en dominerende stilling og derigennem misbruge den,
- For at der kan være tale om en samlet og kontinuerlig overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102, skal konkurrencemyndigheden bevise, at den dominerende virksomheds adfærd samlet set ikke er ”competition on the merits” og er egnet til at begrænse konkurrencen.
- Indbyrdes forstærkende og kumulerede virkninger af en dominerende virksomheds adfærd kan inddrages i vurderingen af, om der samlet set foreligger et misbrug,

³⁶⁵ Jf. Domstolens dom af 27. marts 2012 i sag C-209/10, *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, præmis 42 og 44.

³⁶⁶ Jf. Kommissionens beslutning af 9. juli 2014 i sag AT.39612, *Perindopril (Servier)*, punkt 2802 og 2965.

- Det er tilstrækkeligt og nødvendigt, at en dominerende virksomheds adfærd er egnet til at have ekskluderende virkninger på det relevante marked,
- Ekskluderende virkninger skal vurderes på baggrund af en helhedsvurdering af samtlige relevante omstændigheder.

4.4.4 Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102

802. Kommissionens vejledning om prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 [nu artikel 102] på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd ("Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102")³⁶⁷ fastlægger de forhold, Kommissionen lægger vægt på, når den skal prioritere en sag vedrørende ekskluderende misbrug.³⁶⁸
803. Kommissionen foretager normalt en vurdering i henhold til artikel 102, når der foreligger stærke og klare beviser for, at det påståede misbrug af en dominerende stilling vil kunne medføre konkurrenceskadelig afskærmning. Kommissionen finder generelt følgende faktorer relevante for en sådan vurdering:
- *"den dominerende virksomheds stilling:* Generelt forholder det sig således, at jo stærkere den dominerende stilling er, desto større er sandsynligheden for, at den adfærd, der udøves for at beskytte denne stilling, fører til konkurrenceskadelig afskærmning
 - *forholdene på det relevante marked:* Dette omfatter adgangs- og ekspansionsbetingelser, såsom stordriftsfordele og/eller synergieffekter og netværksvirkninger. Stordriftsfordele indebærer, at det er mindre sandsynligt, at konkurrenter vil komme ind på markedet eller blive på markedet, hvis den dominerende virksomhed afskærmer en væsentlig del af det relevante marked. [...]
 - *den stilling, den dominerende virksomheds konkurrenter indtager:* Dette omfatter konkurrenternes betydning for opretholdelsen af en effektiv konkurrence. En bestemt konkurrent kan spille en væsentlig konkurrencemæssig rolle, selv om den i forhold til andre konkurrenter har en beskedent markedsandel. Det kan for eksempel være den dominerende virksomheds nærmeste konkurrent, en særlig innovativ konkurrent, eller en konkurrent, der har ry for systematisk at sætte priserne ned. Hvor det er hensigtsmæssigt, kan Kommissionen også i sin vurdering tage hensyn til, om der på grundlag af de foreliggende oplysninger findes realistiske, effektive og hurtige strategier, som konkurrenterne vil kunne benytte
 - *kundernes eller inputleverandørernes stilling:* Dette kan omfatte undersøgelse af, om den pågældende adfærd er selektiv. Den dominerende virksomhed anvender måske sin praksis udelukkende over for udvalgte kunder eller leverandører af input, der kan være af særlig betydning for konkurrenternes markedsadgang eller ekspansion, hvilket øger sandsynligheden for konkurrenceskadelig afskærmning. [...]
 - *omfanget af det påståede misbrug af en dominerende stilling:* Generelt gælder det, at jo større andel af den samlede afsætning på det relevante marked, der påvirkes af den pågældende

³⁶⁷ Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C 45/02) ("Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102").

³⁶⁸ Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102 er ikke umiddelbart bindende for de nationale konkurrencemyndigheder og domstole. I den udstrækning de afgørelser, Kommissionen træffer på baggrund af papiret, bliver stadfæstet af Retten og af Domstolen, vil denne praksis være bindende. Vejledningen om prioritering af artikel 102 følger i høj grad eksisterende retspraksis.

virksomheds adfærd, desto længere vil denne adfærd vare, og jo mere regelmæssigt virksomheden har udøvet den pågældende adfærd, desto større er den sandsynlige afskærmende virkning

- *mulige beviser på, at der faktisk foreligger afskærmning:* Hvis den pågældende adfærd har været anvendt tilstrækkelig længe, kan den dominerende virksomheds og konkurrenternes resultater på markedet være direkte bevis på en konkurrenceskadelig afskærmning. Den dominerende virksomheds markedsandel kan være forøget eller et tab af markedsandel kan være dæmpet som følge af forhold, der skyldes et påstået misbrug af en dominerende stilling. Tilsvarende kan faktiske konkurrenter være blevet marginaliserede eller tvunget ud af markedet, eller potentielle konkurrenter kan have gjort et mislykket forsøg på at komme ind på markedet
- *direkte bevis på en overordnet, ekskluderende strategi:* Dette omfatter interne dokumenter, som indeholder direkte beviser på en strategi, der tager sigte på at udelukke konkurrenter, såsom en udførlig plan om at udøve en bestemt adfærd for at udelukke en konkurrent, at forhindre virksomheder i at få adgang til markedet eller at forhindre, at der opstår et nyt marked, eller beviser på konkrete trusler om ekskluderende (markedsafskærmende) adfærd. Sådanne direkte beviser kan være nyttige i forbindelse med fortolkningen af den dominerende virksomheds adfærd.³⁶⁹

804. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil i forbindelse med sin vurdering af Falcks adfærd inddrage de faktorer fra Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, som er relevante for denne sag.

4.4.5 Konkurrencelovens § 3 om undtagelse af løn- og arbejdsforhold

805. Falck har i forbindelse med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens oplysning af sagen overordnet henvist til, at en del af de oplysninger, som styrelsen har efterspurgt, vedrører "løn- og arbejdsforhold", som efter konkurrencelovens § 3 er undtaget fra lovens anvendelsesområde. Falck har i den forbindelse anført, at det kan "udgøre en selvstændig juridisk problemstilling, hvorvidt en virksomheds ageren i løn- og arbejdsforhold kan være relevant i forhold til eksempelvis §§ 6 og 11".³⁷⁰
806. Det er styrelsens vurdering, at de af styrelsen indhentede oplysninger, der omhandler løn- og arbejdsforhold, og dermed kan være omfattet af konkurrencelovens § 3 ikke indgår i denne afgørelse. Styrelsen har af denne grund ikke behandlet spørgsmålet om konkurrencelovens § 3 yderligere.

4.4.6 Skadesteori (theory of harm)

807. Ved ekskluderende misbrug begrænser den dominerende virksomheds adfærd den effektive konkurrence ved at afskærme markedet for virksomhedens konkurrenter på en konkurrenceskadelig måde, som i sidste ende er til skade for forbrugerne.
808. I denne sag var Falcks adfærd egnet til at ekskludere konkurrenten BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester. Det skyldes især, at det danske marked for ambulancetjenester

³⁶⁹ Jf. Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, punkt 20.

³⁷⁰ Jf. bilag 103.

har en række særlige karakteristika, herunder at ambulancereddere er et begrænset, nødvendigt og meget væsentligt input for ambulancevirksomheder, samt Falcks meget stærke markedsposition.

809. Derudover var Falcks adfærd egnet til at begrænse den effektive konkurrence ved fremadrettet at afskrække BIOS og andre potentielle konkurrenter fra det danske marked for ambulancetjenester. Falcks adfærd kan således få den konsekvens, at færre ambulancevirksomheder i fremtiden vil byde på de regionale udbud af ambulancetjeneste i Danmark, og dem, der byder, vil sætte priserne højere end normalt, idet de risikerer at blive mødt med betydelige bods- og erstatningskrav, hvis de – som BIOS - ikke kan levere den fulde efterspurgte mængde af ambulanceberedskaber. Den højere pris og/eller forringede ydelse kan medføre, at regionerne de facto tildeler kontrakterne til Falck, idet Falck vil være den eneste ambulancevirksomhed, som kan levere det tilstrækkelige antal ambulanceberedskaber.
810. Skadevirkningerne kan derfor være, at der bliver mindre eller ingen konkurrence ved fremtidige udbud af regionale ambulancetjenester i Danmark. Det kan samtidig betyde, at regionerne kommer til at betale højere priser for at få udført ambulancetjenester, og at regionerne ikke opnår de virkninger med hensyn til innovation og udvikling i kvalitet, som det er muligt at opnå, når der er effektiv konkurrence på markedet. I sidste ende er det borgerne/forbrugerne, der lider skade af den forringede konkurrencesituation i form af højere udgifter til ambulanceydelse (der skal finansieres) og/eller ringere service.

4.4.7 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analysemetode

811. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at der styrelsen bekendt ikke foreligger afgørelser om overtrædelse af konkurrencereglerne, der vedrører en situation som den foreliggende, hvor en dominerende virksomhed, som anført i punkt 815 nedenfor, særligt gennem kommunikationsaktiviteter og anden adfærd rettet mod bl.a. offentligheden og virksomhedens egne medarbejdere, har implementeret en overordnet, ekskluderende strategi i forhold til en konkurrent og derved misbrugt sin dominerende stilling.
812. Som beskrevet i afsnit 4.4.1 følger det imidlertid af praksis, at det er afgørende for, om der foreligger et misbrug, om den dominerende virksomhed udøver en adfærd, der ikke udgør "competition on the merits", og om denne adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen på det relevante marked.³⁷¹
813. Dette er analyserammen for samtlige misbrugsformer - herunder også de misbrugsformer, som fx predatory eller excessive pricing, hvor praksis for den enkelte misbrugstype har detaljeret elementerne i vurderingen - og er derfor også den ramme, som styrelsen vil anvende ved vurderingen af Falcks adfærd i denne sag.
814. Det afgørende for, om Falck har misbrugt sin dominerende stilling, er således – på samme måde som ved andre misbrugsformer – om Falcks adfærd i sagen ikke udgjorde "competition on the merits", og om Falcks adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.

³⁷¹ Jf. Domstolens dom af 23. januar 2018 sag C-179/16, *Hoffmann-La Roche* præmis 91 og Domstolens dom af 27. marts 2012 i sag C-209/10 *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, præmis 24.

815. På baggrund af relevant praksis om misbrugsvurderingen og Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, jf. gennemgangen i afsnit 4.4.3 og 4.4.4 ovenfor, vil den nærmere vurdering af Falcks adfærd indeholde følgende elementer:
1. **Falcks overordnede, ekskluderende strategi:** Styrelsen vil undersøge, hvorvidt Falck har haft en overordnet, ekskluderende strategi (afsnit 4.4.8).
 2. **Falcks understøttende aktiviteter:** Styrelsen vil redegøre for en række understøttende aktiviteter, der efter styrelsens vurdering indgår i Falcks overordnede, ekskluderende strategi og understøtter formålet med denne. Aktiviteterne inddrages idet de er relevante for den kontekst, som Falcks ekskluderende aktiviteter skal ses i (afsnit 4.4.8.1-4.4.8.3). Styrelsen vil dog ikke foretage nogen vurdering af, hvorvidt disse understøttende aktiviteter udgør et misbrug af dominerende stilling efter konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102.
 3. **Falcks ekskluderende aktiviteter:** Styrelsen vil undersøge Falcks implementering af den overordnede, ekskluderende strategi gennem forskellige former for ekskluderende aktiviteter (afsnit 4.4.9-4.4.9.6). Herunder vil styrelsen vurdere, om de ekskluderende aktiviteter hver især har karakter af en adfærd, der ikke udgør "competition on the merits" og er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet. Styrelsen tager dog ikke endelig stilling til, hvorvidt aktiviteterne hver især udgør et misbrug efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF art. 102.
 4. **Indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af Falcks aktiviteter:** Styrelsen vil herefter undersøge de indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af Falcks ekskluderende aktiviteter set i sammenhæng med Falcks understøttende aktiviteter og Falcks overordnede, ekskluderende strategi (afsnit 4.4.9.7).
816. Styrelsen vil på baggrund af elementerne 1-4 ovenfor vurdere, om Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set ikke udgjorde "competition on the merits" (afsnit 4.4.10) og hver især og samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet (afsnit 4.4.11). Endelig vurderes det om Falcks ekskluderende aktiviteter samlet set udgjorde et misbrug (4.4.12).

4.4.8 Falcks overordnede, ekskluderende strategi

817. Som beskrevet i afsnit 3.4 ovenfor er der en række dokumenter i sagens materiale, som efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering dokumenterer, at Falck umiddelbart efter offentliggørelsen af resultatet af Udbuddet den 25. august 2014 fastlagde en strategi om at ekskludere BIOS fra markedet med instrumenter, som ikke var udtryk for "competition on the merits". Strategien blev både fastlagt og efterfølgende de facto kontinuerligt implementeret ved en række forskellige aktiviteter frem til oktober 2015, dvs. umiddelbart efter BIOS' kontraktstart i Region Syddanmark.
818. Det er styrelsens opfattelse, at Falck i denne periode bevidst og meget aktivt brugte markedets særlige karakteristika og Falcks meget stærke markedspostion som afsæt for Falcks strategi om at ekskludere BIOS fra markedet (Responce var delvist ejet af Falck og blev overtaget af Falck i løbet af misbrugsperioden³⁷²), idet Falck både var klar over og tydeligt gav udtryk for, at BIOS var afhængig af at ansætte Falcks Ambulancereddere i Syd, for at kunne

³⁷² Jf. punkt 51.

overtage ambulancetjenesten i Region Syddanmark ”... naturligvis kun kan etablere en ambulancetjeneste i Region Syddanmark ved at forsøge at ansætte Falcks ambulanceredderne” og ”... alle selskaber må basere sig på det samme ambulancepersonale”, jf. punkt 129 og 131. Falck vidste med andre ord, at rekruttering af en betydelig del af Ambulanceredderne i Syd var nødvendig for, at BIOS kunne opfylde kontrakterne med Region Syddanmark og dermed etablere sig på markedet.

819. Det er styrelsens vurdering, at Falck med sin overordnede, ekskluderende strategi havde til hensigt at bevare Falcks meget stærke markedsposition (som den eneste landsdækkende ambulanceleverandør) i Danmark, og at strategien blev implementeret ved en række ekskluderende aktiviteter, som er nærmere beskrevet og vurderet i afsnit 4.4.9 (ekskluderende aktiviteter). Beviset for tilstedeværelsen af Falcks strategi om at ekskludere BIOS gennemgås umiddelbart nedenfor.
820. Styrelsen skal indledningsvist bemærke, at tilstedeværelsen af en overordnet, ekskluderende strategi naturligvis ikke i sig selv er tilstrækkelig til at statuere et misbrug. Styrelsen vurderer således heller ikke i denne sag, at Falcks strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, i sig selv udgør et misbrug af dominerende stilling.
821. Styrelsen finder dog, at de ekskluderende aktiviteter, hvorved Falck implementerede sin overordnede, ekskluderende strategi, skal analyseres og vurderes i lyset af strategien; både fordi det i misbrugsvurderingen er relevant at inddrage subjektive forhold, herunder konkurrenceskadelig hensigt, og særligt fordi Falcks overordnede – og fastlagte - strategi om at ekskludere BIOS fra markedet indeholdt konkrete, detaljerede aktiviteter for at nå strategiens mål, som Falck faktisk implementerede i praksis, jf. fx ”*Det er skabt betydelig usikkerhed omkring BIOS’ forretningsmetoder og økonomiske formåen. De mediehistorier vi har leveret, har haft omfattende gennemslagskraft, og det er lykkedes at få landsdækkende omtale af sagen*” og ”*Pressedækningen og det konstante fokus på sagen har med andre ord skabt et ”forhøjet beredskab” blandt både politikere og embedsmænd. Og det har meget præcist været formålet med indsatsen*”, jf. punkt 161 og 171.
822. Materialet, som i det følgende lægges til grund for styrelsens vurdering, består overvejende af dokumenter fra styrelsens kontrolundersøgelse.
823. Falcks overordnede, ekskluderende strategi kan dokumenteres ved at sammenstykke flere forskellige forhold og dokumenter i sagen.
824. Således fremgår det mest direkte af den kommunikationsstrategi, som Falck og [kommunikationsbureau X] udarbejdede på baggrund af Aftalen, at Falck havde en overordnet strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester. Strategien blev de facto udmøntet som det vil blive gennemgået i det følgende (afsnit 4.4.8.1-4.4.8.3 og 4.4.9.1-4.4.9.6).
825. Derudover fremgår det eksplicit af en intern mailkorrespondance i Falcks øverste ledelse [titel] [navn], og Falcks daværende [titel], [navn]], at Falcks baggrund for at klage til Klagenævnet for Udbud bl.a. var at sikre/fastholde Ambulanceredderne i Syds loyalitet for at have ”*fa[t] i den lange ende*”. Falck fik med klagesagen i en periode mulighed for at kommunikere til Ambulanceredderne i Syd, at ambulancetjenesten i Region Syddanmark ikke var endeligt tabt endnu ”*Falck kæmper videre i Region Syddanmark*” og ”*Ambulancekørslen i Region Syddanmark bliver ikke opgivet uden sværdslag*”, selvom Falcks ledelse forventede, at ”*Vi vil tabe med et brag*”, og at ”*...chancerne for, at vi vinder det tilbage næppe er mere end 50 %*.” jf. punkt 131-132, der nærmere behandles i afsnit 4.4.8.2.

826. Endvidere følger det af Falcks udmelding til Ambulanceredderne i Syd om, at ingen afskedges, samt tilbud om andre stillinger, at Falcks forsøg på at holde på Ambulanceredderne i Syd reelt gik ud på at sikre, at de ikke skiftede til BIOS, jf. afsnit 4.4.8.3.

4.4.8.1 Falcks kommunikationsstrategi

Aftalen - rammen for [kommunikationsbureau Xs] arbejde for Falck

827. Umiddelbart efter, at Region Syddanmark den 25. august 2014 offentliggjorde BIOS og Responce som vindere af Udbuddet, indgik Falck den 5. september 2014 Aftalen med [kommunikationsbureau X].³⁷³
828. Indledningsvist skal styrelsen bemærke, at det forhold, at Falck indgår Aftalen med [kommunikationsbureau X] naturligvis ikke i sig selv statuerer et misbrug. Det er dog styrelsens vurdering, at Aftalen er en del af Falcks overordnede, ekskluderende strategi.
829. Aftalen indeholdt ikke en beskrivelse af, præcist hvilke opgaver [kommunikationsbureau X] skulle udføre for Falck. Aftalen angav en overordnet ramme om, at Falck ønskede *"ekstern rådgivning ift. håndteringen af den videre proces"*, herunder i forhold til *"at afsøge muligheder for at afgørelsen omgøres, fremskaffelse og distribution af facts om de nye leverandørers (manglende) kapacitet mv."*, jf. punkt 136.
830. Rammen for [kommunikationsbureau Xs] arbejde for Falck var, bl.a. at [kommunikationsbureau X] skulle arbejde efter *"DI's etiske regler: Principper for god lobbyisme"*, jf. punkt 136-137.
831. Styrelsen skal bemærke, at [kommunikationsbureau X] i deres arbejde for Falck ikke overholdt et af punkterne i det etiske regelsæt, der henvises til i Aftalen, idet [kommunikationsbureau X] – efter udtrykkeligt ønske fra Falck og i overensstemmelse med Aftalen - ikke var åbne om, at de repræsenterede Falck (reglen om tydelig afsender), jf. punkt 137. [Kommunikationsbureau X] har derimod, i overensstemmelse med Aftalen og efter udtrykkeligt ønske fra Falck, bevidst handlet i strid med det etiske regelsæt for at sikre, at den del af den negative presseomtale af BIOS, som Falck og [kommunikationsbureau X] stod bag/initierede, fremstod objektiv og troværdig. Det er styrelsens vurdering, at Falcks bevidste tilside-sættelse af det etiske kodeks (principperne for god lobbyisme) efter styrelsens opfattelse understøtter, at der ikke var tale om *"competition on the merits"*, jf. nærmere afsnit 4.4.9.2 og afsnit 4.4.10.
832. Det forhold, at Falck umiddelbart efter offentliggørelsen af resultatet af Udbuddet antog [kommunikationsbureau X] til at levere løsninger indenfor blandt andet direkte lobbyarbejde, politisk presse- og mediearbejde samt ydelser indenfor sociale medier, var med til at sikre den ønskede fremdrift og en fokuseret indsats for at implementere kommunikationsstrategien og de konkrete, detaljerede aktiviteter heri så hurtigt som muligt, i et forsøg på så tidligt som muligt at ekskludere BIOS fra markedet. Dette fremgår også eksplicit af en statusmail fra [kommunikationsbureau X] til Falck ca. to måneder inde i parternes samarbejde (14. november 2014) *"Men både Falck og borgerne har en interesse i, at det [BIOS] skal ramle så tidligt som muligt, så man undgår en kaotisk situation, hvor Falck er ved at lukke ned, men så skal springe til i 11. time. Desuden er der brug for, at medarbejderne fortsat mærker en utryghed ved BIOS – for ellers risikerer, vi at de søger væk. Omvendt skal det ikke komme til at*

³⁷³ Jf. bilag [...].

fremstå, som om det er Falck, der er den indirekte årsag. Falck skal stå tilbage som den troværdige redningsplanke, som politikerne kan ty til", jf. punkt 167.

833. [Kommunikationsbureau X] blev hverken antaget til eller de facto brugt til at hjælpe Falck med at få budskaber ud om Falcks egen forretning, men udelukkende til at skabe negativ omtale af og bekymring om konkurrenten, BIOS. Det bemærkes i den forbindelse, at Responce rettelig indgik i Aftalens overordnede ramme om "... *fremskaffelse og distribution af facts om de nye leverandørers (manglende) kapacitet mv.*", jf. punkt 136, da "leverandører" i flertal henviser til både BIOS og Responce, men det blev hurtigt konkretiseret til og kontinuerligt efterlevet af [kommunikationsbureau X], at "*Især skal der fokuseres på BIOS i overensstemmelse med den strategi der allerede er vedtaget*", jf. fx punkt 161. Efter styrelsens opfattelse understøtter dette, at Falck havde en strategi om at ekskludere BIOS fra markedet.
834. [Kommunikationsbureau Xs] arbejde med at "... afdække den beslutningsproces, der førte til valget af leverandør, at afsøge muligheder for at afgørelsen omgøres, fremskaffelse og distribution af facts om de nye leverandørers (manglende) kapacitet mv.", som var defineret som opdraget i Aftalen, jf. punkt 136 sammenholdt med punkt 208, blev i kommunikationsstrategien konkretiseret til "... Målet er, at kontrakten annulleres, enten som følge af klagesagen eller problemer i forbindelse med implementeringen", jf. punkt 161, med en kontinuerlig dagsorden om "At skabe usikkerhed om BIOS forretningsmetoder og økonomiske formlen", jf. fx punkt 159.
835. I forhold til muligheden for at få afgørelsen (vindere af Udbuddet) omgjort, skal styrelsen bemærke, at Falcks ledelse bl.a. udtalte, at Falck ville "*tabe med et brag*", og at "... *chancerne for, at vi vinder det tilbage næppe er mere end 50%*.", jf. punkt 132.
836. Falcks eneste anden mulighed for at genvinde ambulancetjenesten i Region Syddanmark, var, at regionen ophævede kontrakten med BIOS - enten som følge af BIOS' misligholdelse (efter kontraktstart), eller fordi betingelserne for anticiperet misligholdelse var opfyldt (før kontraktstart, fx ved at BIOS ikke leverede mandskabsplaner på de fastsatte milepæle). I begge tilfælde ville ansættelse af det tilstrækkelige antal ambulanceredde i Region Syddanmark være af afgørende betydning for at kunne skabe "*problemer i forbindelse med implementeringen*". Det er styrelsens opfattelse, at Falcks kommunikationsstrategi og de konkrete, deltagerede tiltag/aktiviteter heri netop blev brugt til at skabe sådanne problemer.
837. For god ordens skyld skal styrelsen i forhold til Falcks generelle formaning til [kommunikationsbureau X] om, at "*arbejde efter alle gældende regler og retningslinjer*", jf. punkt 179-180, bemærke, at dette først sker mere end et halvt år efter, at Aftalen blev indgået og løbende var blevet implementeret. Hertil kommer, at den mail fra [kommunikationsbureau X], der afstedkom Falcks formaning, blot gengav den linje, der fra start var blevet anlagt og løbende fulgt i parternes samarbejde om at implementere Falcks kommunikationsstrategi indtil da, dvs. at der ikke var tale om en ændring/skift i samarbejdets mål og proces herfor. Falcks generelle formaning er i øvrigt heller ikke tilstrækkelig til, at Falck herved har taget behørig afstand fra kommunikationsstrategien, herunder alle de aktiviteter, som allerede var implementeret som led heri. Falck har heller ikke overfor styrelsen præciseret, hvori Falcks afstandtagen i forhold til [kommunikationsbureau Xs] mail bestod.

Falcks ledelse

838. Aftalen var initieret af Falck, som tog kontakt til [kommunikationsbureau X] umiddelbart efter tabet af Udbuddet, og Aftalen og den kommunikationsstrategi, der blev fastlagt på baggrund heraf, var også kendt og godkendt af Falcks ledelse, jf. punkt 137-140 og 142.
839. Selvom det ikke er en betingelse for misbrug, at adfærden er begået eller kendt af en virksomheds ledelse, har det forhold, at Falcks ledelse løbende godkendte kommunikationsstrategien, konkret betydet, at kommunikationsstrategien utvivlsomt kan ses som udtryk for den retning, Falck ønskede at bevæge sig i. Den var således ikke blot opfattelsen hos enkelte personer i organisationen (længere nede i hierarkiet, som ikke var bemyndiget til at handle på Falcks vegne), tværtimod var Aftalen og kommunikationsstrategien den røde tråd og sammenhæng, som Falck udtrykkeligt ønskede mellem den daglige ledelse og målet om at ekskludere BIOS fra markedet.
840. Falcks ledelse havde – udover kendskab til Aftalen – også kendskab til de konkrete, detaljerede aktiviteter i kommunikationsstrategien, som udsprang af Aftalen, og som løbende blev opdateret og implementeret i parternes samarbejde. Dette fremgår af punkt 141-142, 152 (orientering om "Masterplan"), 159, 165 og 173-175. Falcks ledelse har derfor også samtykket i, at disse konkrete detaljerede aktiviteter var i overensstemmelse med den overordnede strategi, Falck havde fastlagt.
841. Herudover blev de ledende medarbejdere i Falck [[navn] og [navn]], som til dagligt beskæftigede sig med at implementere Falcks kommunikationsstrategi, løbende og kontinuerligt orienteret om status fra [kommunikationsbureau X] – både pr. e-mail, telefonopkald og fysiske møder, jf. punkt 135 og særligt punkt 157-173, 176 og 177. De samme medarbejdere i Falck blev også kontinuerligt inddraget i projektkoordinering, herunder koordineringsmøder og opgave- og økonomistatus, ligesom de løbende blev bedt om at godkende de konkrete detaljerede aktiviteter i kommunikationsstrategien, jf. fx punkt 157-158 og 165-170.
842. Udover at Falcks ledelse og/eller ledende medarbejdere i Falck løbende godkendte de konkrete, detaljerede aktiviteter i kommunikationsstrategien, fik Falck også løbende indsigt i status på allerede iværksatte aktiviteter samt en step plan for planlagte aktiviteter, jf. fx punkt 161-165, 167 og 171. Heraf fremgår det også, at Falcks kommunikationsaktiviteter alle var koordineret mellem Falck og [kommunikationsbureau X] og blev implementeret i tidsmæssig sammenhæng, idet de hver især var planlagt på forhånd – både i forhold til form (medie), indhold og tidspunkt. Implementeringen skete både simultant og kontinuerligt. Det samme fremgår i øvrigt også af Falcks Masterplan, jf. punkt 153, som angav implementeringsperioder for de enkelte aktiviteter – begyndende umiddelbart efter offentliggørelsen af resultatet af Udbuddet og ca. 6 måneder frem.

Kommunikationsstrategiens indhold og målsætning, samt løbende opdatering

843. Opgaverne, som [kommunikationsbureau X] skulle udføre på vegne af Falck og under Falcks instruktion, var nærmere beskrevet (i) i den kommunikationsstrategi, som Falck og [kommunikationsbureau X] i fællesskab udarbejdede på baggrund af Aftalen, og som løbende blev opdateret, og (ii) af forskellige mails, som løbende blev udvekslet mellem Falck og [kommunikationsbureau X] i forbindelse med implementeringen af kommunikationsstrategien.
844. Kommunikationsstrategien var et "levende dokument", som løbende blev revideret, fx når Falck og [kommunikationsbureau X] havde nået en af de fastsatte milepæle, eller når der var behov for, at kommunikationsindsatsen i en periode blev enten intensiveret eller nedskaleret. Det er styrelsens vurdering, at det af denne kommunikationsstrategi (samtlige versioner) fremgår, at Falck havde en overordnet strategi om at ekskludere BIOS fra markedet.

845. Således indeholdt den første version af kommunikationsstrategien (dateret 16. september 2014) en opstilling af Falcks målsætninger, som alle havde det tilfælles, at de enten direkte eller indirekte vedrørte BIOS. Det fremgik blandt andet, at Falcks mål var at genvinde ambulancetjenesten i Region Syddanmark: *"Udbuddet bliver annulleret"*, og at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS: *"BIOS er ikke en sikker leverandør"*, jf. punkt 141.
846. I efteråret 2014 (september-november) reviderede og udbyggede Falck og [kommunikationsbureau X] løbende Falcks kommunikationsstrategi, jf. afsnit 3.4.1. Målsætningerne om at få Udbuddet annulleret og skabe bekymring om BIOS, var hver eneste gang direkte gentaget og/eller omdrejningspunktet for de konkrete, detaljerede aktiviteter i kommunikationsstrategien, jf. punkt 156, 159, 161-165 og 171.
847. Ligeledes indeholdt den første version af kommunikationsstrategien (dateret 16. september 2014) en opstilling af dagsordener, som alle enten direkte eller indirekte vedrørte BIOS: *"Vi skal skabe bekymring!"*, *"Patientsikkerhed: Borgerne og politikerne skal se for sig, at kvaliteten bliver ringere og responstiderne længere. Det bliver kaotisk og folk risikerer at dø"*, *"Arbejdspladsen: Falck er lig med ordentlige forhold, efteruddannelse, sammenhold og kultur. Nu er risikoen dårligere overenskomster, lønpres fra udenlandske reddere og dårligere arbejdsvilkår"*, og *"Leveringssikkerhed: Driftssikkerhed, styr på sagerne, orden på logistikken. Det er Falck garant for. Men en udenlandsk taxi-aktør vil drukne i det"*, jf. punkt 141.
848. Heller ikke dagsordenen om, at skabe bekymring om BIOS som arbejdsplads og som ambulanceleverandør, blev på noget tidspunkt ændret i de reviderede versioner af kommunikationsstrategien, som løbende blev udarbejdet i efteråret 2014: *"At skabe usikkerhed om BIOS forretningsmetoder og økonomiske formåen"*, *"mobilisere redderne, deres familier, venner og øvrige borgere i protest mod et kommende ambulancekaos i Region Syddanmark"* og *"De andre leverandører skal fremstå som usikre og uprofessionelle alternativer. Især skal der fokuseres på BIOS i overensstemmelse med den strategi der allerede er vedtaget. Målet er, at kontrakten annulleres, enten som følge af klagesagen eller problemer i forbindelse med implementeringen"*, jf. fx punkt 156, 159, 161-165 og 171. Det var alene midlerne hertil, som løbende blev revideret, herunder fx at *"det bedste i mange tilfælde ville være at få rettet kontakt til politikere via reddere og endnu bedre via reddernes familie/venner, så der er lidt mere armlængde til Falck"*, jf. punkt 268. Det såkaldte "bekymringsspør" (bekymring overfor BIOS) blev fastholdt for bl.a. at undgå, at reddere skulle søge ansættelse i BIOS. Det omfattede også et ønske om at appellere til reddernes partnere så *"man ude i de små redderfamilier (alle konerne) begynder at stille spørgsmålstejn ved, hvad familien skal leve af, hvis der ikke kommer en fast månedsløn ind"*, jf. punkt 178.
849. Udover at de konkrete, detaljerede aktiviteter i kommunikationsstrategien indgik som dele af en sammenhængende plan om at ekskludere BIOS, var en enkelt af dem - "Plan B" - også en forudsætning for adfærd, som ikke var indeholdt i kommunikationsstrategien (Falcks nye tilbud til Region Syddanmark), jf. punkt 181-187. Falcks nye tilbud hang sammen med "Plan B" i kommunikationsstrategien, som gik ud på *"Hvad gør Region Syddanmark, hvis BIOS ikke kan levere? Formålet er at etablere en "kattelem" for de politiske beslutningstagere i regionen, når det viser sig, at BIOS ikke kan leve op til kontrakten"* og *"... hvordan får vi regionen og politikerne til at tænke i plan B? Selv de krasse artikler om karteldom, ringe økonomi, selvanbefaling, skuffeselskaber og et problematisk udbud har ikke fået politikerne til at ryste på hånden. Der er altså ikke en opfattelse i offentligheden og blandt politikerne om, at BIOS sikkert ikke kan løfte opgaven. Derfor er brug for en yderligere sandsynliggørelse af, at BIOS ikke vil kunne løfte opgaven, så politikerne begynder at blive reelt bekymrede"*, jf. punkt 165 og 167. Denne del af Falcks kommunikationsstrategi blev igangsat allerede i november 2014, jf.

punkt 167, dvs. ca. 10 måneder før, BIOS skulle overtage ambulancetjenesten i Region Syddanmark. I september 2015 var usikkerheden om BIOS blevet så stor, at Falcks nye tilbud til Region Syddanmark på den baggrund blev aktualiseret, jf. punkt 181-185.

Timing af aktiviteterne

850. Falcks kommunikationsstrategi og de konkrete, detaljerede aktiviteter heri blev indledt umiddelbart efter, at Falck tabte Udbuddet, dvs. på et tidspunkt, hvor BIOS havde et helt år til at forberede sig på den opgave, som de pr. 1. september 2015 skulle overtage fra Falck.
851. Efter styrelsens opfattelse kunne Falck på dette tidlige tidspunkt ikke vide, at "BIOS er ikke en sikker leverandør", "Nu er risikoen dårligere overenskomster, lønpres fra udenlandske redere og dårligere arbejdsvilkår", eller at "Driftssikkerhed, styr på sagerne, orden på logistikken. Det er Falck garant for. Men en udenlandsk taxi-aktør vil drukne i det", som var omdrejningspunktet for aktiviteterne, jf. punkt 141, 161 og 165.
852. Falck kunne heller ikke på dette tidlige tidspunkt vide, at BIOS ville få problemer med at implementere kontrakten med Region Syddanmark "Målet er, at kontrakten annulleres, enten som følge af klagesagen eller problemer i forbindelse med implementeringen", jf. fx punkt 161, eller at BIOS ikke ville kunne opfylde kontrakten med regionen: "**Der skal startes en diskussion om plan-b. Hvad gør Region Syddanmark, hvis BIOS ikke kan levere? Formålet er at etablere en "kattelem" for de politiske beslutningstagere i regionen, når det viser sig, at BIOS ikke kan leve op til kontrakten**", jf. punkt 165. En sikker viden om BIOS' udfordringer ville forudsætte, at Falck vidste, at BIOS ville få problemer med at rekruttere Ambulanceredderne, hvilket præcist var målet med kommunikationsstrategien og Falcks øvrige adfærd, som Falck sideløbende implementerede, jf. nærmere afsnit 4.4.8.2-4.4.8.4 og 4.4.9.
853. Efter styrelsens opfattelse understøtter timingen af aktiviteterne i kommunikationsstrategien, at Falck allerede kort efter tabet af Udbuddet fastlagde en strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, bl.a. ved at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd. Falck kunne på den baggrund, på dette tidlige tidspunkt, kommunikere og agere ud fra, at BIOS fremadrettet ville få problemer med at rekruttere Ambulanceredderne i Syd, idet Falck selv arbejdede hen imod og troede på, at strategien om at ekskludere BIOS fra markedet med en vis sandsynlighed faktisk ville lykkes. I modsat fald ville Falcks aktiviteter i kommunikationsstrategien være uden selvstændig mening.
854. Det er styrelsens vurdering, at Aftalen og kommunikationsstrategien dokumenterer, at Falck umiddelbart efter tabet af Udbuddet fastlagde en overordnet strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, som skulle implementeres ved at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS – både som ambulanceleverandør (blandt politikere og borgere i Region Syddanmark) og som arbejdsplads (blandt Ambulanceredderne i Syd).
855. I øvrigt bemærkes det, at Falck og [kommunikationsbureau X] i den indledende fase af implementeringen af kommunikationsstrategien (oktober 2014) forberedte et "Q&A vedrørende en eventuel "afsløring" af vores aktiviteter", jf. punkt 162. Efter styrelsens opfattelse bekræfter dette, at Falck havde en hensigt om at ekskludere BIOS fra markedet. Desuden kan det forhold, at Falck forberedte sig på en "afsløring" understøtte, at Falcks planlagte aktiviteter er udtryk for en adfærd, der ikke udgjorde "competition on the merits".

Delkonklusion vedrørende Aftalen, herunder kommunikationsstrategien

856. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at den kommunikationsstrategi, som Falck udarbejdede på baggrund af Aftalen, indeholdt en strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester, som både var godkendt af og koordineret

med Falcks ledelse, og som løbende og kontinuerligt blev implementeret i tidsmæssig sammenhæng. Falcks ekskluderende aktiviteter (dvs. den adfærd, som Falck implementerede på baggrund af Aftalen og kommunikationsstrategien) var derfor heller ikke hverken tilfældige eller fragmenterede. Tværtimod havde Falck, umiddelbart efter tabet af Udbuddet, en sammenhængende plan om at ekskludere BIOS fra markedet i tidsmæssig sammenhæng mellem de aktiviteter, som blev implementeret; nogle simultant og andre kontinuerligt, jf. fx punkt 153 og nærmere afsnit 4.4.9 nedenfor.

857. Det er samtidig styrelsens vurdering, at Falcks kommunikationsstrategi bekræfter, at Falck havde en overordnet strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, og at de konkrete, detaljerede aktiviteter i kommunikationsstrategien aktivt blev brugt til - og også bidrog til - at nå dette ekskluderende mål, jf. nærmere afsnit 4.4.11 nedenfor.

4.4.8.2 Falcks klage til Klagenævnet for Udbud

858. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse, at i hvert fald en del af baggrunden for Falcks klage til Klagenævnet for Udbud og omstændighederne omkring den understøtter, at Falck havde en overordnet, ekskluderende strategi i forhold til BIOS, og at Falck aktivt brugte den verserende klagesag som led i denne strategi, så Falck kunne genvinde ambulancetjenesten i Region Syddanmark.
859. Som nævnt i afsnit 3.4.1 klagede Falck den 4. september 2014, dvs. umiddelbart efter afgørelsen af Udbuddet, til Klagenævnet for Udbud over Region Syddanmarks beslutning om at tildele ambulancetjenesten til henholdsvis BIOS (tre kontrakter) og Responce (en kontrakt).
860. Falcks officielle forklaring på klagesagen var, at *"Falck er uforstående over for, at selskabet og dets medarbejdere ikke får højere karakterer for leveringssikkerhed og kvalitet ... - ikke mindst i lyset af vurderingen fra udbud i andre regioner ..."*, *"Hvis Falck havde fået samme vurdering på "Leveringssikkerhed", som ved Region Midtjyllands lignende udbud for godt et halvt år siden, ville Falck alene på det grundlag have vundet samtlige fire områder i Region Syddanmark"* og *"Vi kan ikke være andet bekendt over for vores dygtige medarbejdere end at forsvare deres indsats og kompetencer og kæmpe for deres arbejdspladser"*. Der henvises i det hele til Falcks officielle udmelding (pressemeldelse) både eksternt og internt (på Falcks intranet) i punkt 126-129.
861. Af en intern mailkorrespondance i Falcks øverste ledelse [[titel], [navn]], og Falcks daværende [titel], [navn]] fremgår det imidlertid, at Falck ikke var ovebevist om, at de ville få medhold i Klagenævnet for Udbud. Falck forventede således, at *"Vi vil tabe med et brag"*, og at *"...chancerne for, at vi vinder næppe er mere end 50 %"*. Det er således styrelsens vurdering, at i hvert fald en del af formålet med klagen konkret var at sikre *"reddernes loyalitet"* for at have *"fa[t] i den lange ende - og det var jo også kun af hensyn hertil (samt den præventive effekt i forhold til de kommende udbud) at vi klagede i det hele taget"*, jf. punkt 131. Det fremgår af samme mailkorrespondance, at Falck i den forbindelse også havde overvejelser om, at BIOS på længere sigt kunne udgøre en trussel for Falck, idet BIOS *"kan være en stærk konkurrent i de kommende runder, hvis de overlever de kommende år"*, jf. punkt 131.
862. Styrelsen skal hertil bemærke, at markedets særlige karakteristika (danske ambulancereddere er en begrænset ressource, adgang til uddannelse går gennem aktive ambulancevirksomheder, og det tager lang tid at uddanne nye hhv. rekruttere udenlandske ambulancereddere) kombineret med Falcks meget stærke markedsposition, jf. afsnit 3.3 og 4.1, gjorde, at Ambulanceredderne i Syd spillede en nøglerolle for Falcks dominerende stilling på markedet. Falck vidste, at både BIOS og Responce var afhængige af at ansætte (en stor del af) Falcks ambulancereddere for at kunne overtage ambulancetjenesten i Region Syddanmark. I praksis vil det sige Ambulanceredderne i Syd. Der henvises til Falcks udmeldinger herom i punkt

129 og 131. Netop disse forhold var også afspejlet i Falcks ledelses overvejelser i forhold til klagesagen, og Falck var bevidste om, at *"hvis vi har reddernes loyalitet, har vi fa[t] i den lange ende"*, og at BIOS kunne blive en *"stærk konkurrent i de kommende runder, hvis de overlever de kommende år"*, jf. punkt 131.

863. Ambulanceredderne i Syd var således både et nødvendigt og meget væsentligt input for BIOS (afgørende produktionsinput), hvis BIOS skulle lykkes med at drive ambulancetjeneste i de tre delaftaler i Region Syddanmark - og dermed etablere sig på det danske marked for ambulancetjenester. Dette vidste og brugte Falck aktivt som afsæt for deres strategi om at ekskludere BIOS fra markedet.
864. Falck fik med klagen til Klagenævnet for Udbud desuden mulighed for at fastholde Ambulanceredderne i Syds loyalitet og påvirke dem til at afvente deres (fremtidige) jobsituation - i hvert fald frem til den 5. februar 2015, hvor Klagenævnet afsagde kendelse i sagen. Indtil denne dato kunne Falck kommunikere til Ambulanceredderne i Syd, at ambulancetjenesten i Region Syddanmark ikke var endeligt tabt endnu, jf. punkt 131 selvom Falck efter eget udsagn forventede, at de ville tabe klagesagen *"med et brag"*, og at *"...chancerne for, at vi vinder næppe er mere end 50 %"*, jf. punkt 132.
865. Efter styrelsens opfattelse vil det være helt naturligt og forventeligt, hvis der var Ambulanceredderne i Syd, i perioden frem til Klagenævnets kendelse, som afventede resultatet af klagesagen, og derfor også var afventende i forhold til at søge over til BIOS, som løbende havde brug for at rekruttere Ambulanceredderne i Syd, fordi de forud for kontraktstart, som noget ekstraordinært, skulle indsende status for rekruttering til Region Syddanmark. Første gang for dette var den 6. marts 2015³⁷⁴, jf. punkt 260 ovenfor. Dette var også i hvert fald en del af formålet med klagen - *"hvis vi har reddernes loyalitet, har vi fa[t] i den lange ende"*, jf. pkt. 133 - og i øvrigt på linje med Falcks overordnede, ekskluderende strategi.
866. Det er på ovenstående baggrund styrelsens vurdering, at Falcks overvejelser bag og i hvert fald en del af baggrunden for at klage til Klagenævnet for Udbud bekræfter, at Falck havde en strategi om at ekskludere BIOS.

4.4.8.3 Udmelding til Ambulanceredderne i Syd om ingen afskedigelser samt tilbud om andre stillinger

867. Det er styrelsens opfattelse, at udmeldingen til Ambulanceredderne i Syd om, at ingen afskediges, samt tilbuddet om andre stillinger reelt gik ud på at sikre, at Ambulanceredderne i Syd ikke skiftede til BIOS. Efter styrelsens vurdering bekræfter dette, at Falck havde en overordnet, ekskluderende strategi i forhold til BIOS, og at Falck aktivt brugte disse aktiviteter som led i at nå strategiens mål ved at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd.
868. Som beskrevet i afsnit 3.4.1.3 meldte Falck umiddelbart efter tabet af Udbuddet ud, at ingen Ambulanceredderne i Syd ville blive afskediget, selvom Falck pr. 1. september 2015 ikke længere skulle drive ambulancetjenesten i Region Syddanmark. Dette budskab blev gentaget flere gange i efteråret 2014.
869. I samme periode bekendtgjorde Falck både eksternt og internt, at BIOS og Responce begge var afhængige af at ansætte Falcks Ambulanceredderne i Syd for at kunne overtage ambulan-

³⁷⁴ Jf. bilag 104.

cetjenesten i Region Syddanmark "... naturligvis kun kan etablere en ambulancetjeneste i Region Syddanmark ved at forsøge at ansætte Falcks ambulanceredderne" og "... alle selskaber må basere sig på det samme ambulancepersonale", jf. punkt 129 og 131. Falck vidste således positivt, at særligt BIOS, som havde vundet tre ud af fire kontrakter i regionen, var afhængig af at rekruttere en stor del af Ambulanceredderne i Syd for at kunne overtage ambulancetjenesten, og brugte aktivt udmeldingen om, at ingen af ambulanceredderne i Syd ville blive afskediget, som afsæt for Falcks øvrige adfærd i sagen.

870. Det er efter styrelsens vurdering et væsentligt element i at forsøge at sikre, at Ambulanceredderne i Syd ikke skiftede til BIOS, at redderne positivt vidste, at der var et reelt alternativ til BIOS hos Falck. Denne viden, sikring og berettigede forventning fik Ambulanceredderne i Syd med Falcks udmeldingen om, at ingen afskediges.
871. Som beskrevet også beskrevet i afsnit 3.4.1.3 tilbød Falck desuden andre stillinger til de Ambulanceredderne i Syd, som efter den 1. september 2015 ønskede at indgå i Falcks ambulancetjeneste i andre regioner.
872. Falcks tilbud om andre stillinger i Falck er efter styrelsens vurdering et yderligere element i Falcks forsøg på at sikre, at Ambulanceredderne i Syd ikke skiftede til BIOS, idet det herved blev mindre attraktivt og relevant for Ambulanceredderne i Syd overhovedet at gå i dialog med BIOS og høre, hvad BIOS kunne tilbyde.
873. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at Falcks løfte til Ambulanceredderne i Syd om, at ingen afskediges, og Falcks tilbud om andre stillinger i Falck bekræfter, at Falck havde en strategi om at ekskludere BIOS fra markedet.

4.4.8.4 Delkonklusion vedrørende Falcks overordnede, ekskluderende strategi

874. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at tilstedeværelsen af Falcks overordnede, ekskluderende strategi kan udledes ved at sammenstykke flere forskellige forhold og dokumenter i sagen.
875. Således fremgår det mest direkte af den kommunikationsstrategi, som Falck og [kommunikationsbureau X] udarbejdede på baggrund af Aftalen, at Falck havde en strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester.
876. Derudover fremgår det eksplicit af en intern mailkorrespondance i Falcks øverste ledelse, at i hvert fald en del af Falcks baggrund for at klage til Klagenævnet for Udbud var at sikre/bevare Ambulanceredderne i Syds loyalitet for at have "*fa[t] i den lange ende*", og fordi BIOS på længere sigt kunne udgøre en trussel for Falck, idet BIOS "*kan være en stærk konkurrent i de kommende runder, hvis de overlever de kommende år*".
877. Endvidere følger det af Falcks udmelding til Ambulanceredderne i Syd om, at ingen afskediges, samt Falcks tilbud om andre stillinger, at Falcks forsøg på at holde på Ambulanceredderne i Syd reelt gik ud på at hindre, at de skiftede til BIOS, og dermed afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd.
878. Det er uden betydning, at der i sagen ikke findes en samlet strategi, hvor *alle* forhold og aktiviteter beskrives, idet tilstedeværelsen af en overordnet, ekskluderende strategi kan udledes af såvel direkte beviser for en sammenhængende plan og af en sammenstyknings af forskellige beviser, jf. punkt 770.

879. Sammenfattende er det styrelsens vurdering, at Falck umiddelbart efter tabet af Udbuddet fastlagde en strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester og efterfølgende løbende implementerede denne. De konkrete ekskluderende aktiviteter var kontinuerligt og tidsmæssigt sammenhængende og understøttede Falcks overordnede, ekskluderende strategi, ligesom de aktivt blev brugt til - og også bidrog til - at nå dette ekskluderende mål.

4.4.9 Falcks ekskluderende aktiviteter

880. I dette afsnit behandles de ekskluderende aktiviteter, som Falck på baggrund af Falcks overordnede, ekskluderende strategi (afsnit 4.4.8) konkret implementerede, både *eksternt* overfor borgere, politikere og medier i Region Syddanmark og *internt* overfor Ambulanceredderne i Syd, som skulle skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som leverandør og arbejdsplads i perioden efter den 25. august 2014 og frem til oktober 2015.
881. Falcks *eksterne* ekskluderende aktiviteter omfattede formidling af negative historier om BIOS (afsnit 4.4.9.2) og mobilisering af ambassadører (afsnit 4.4.9.3) og var indirekte målrettet Ambulanceredderne i Syd, idet Falck forsøgte at påvirke Ambulanceredderne i Syd gennem eksterne aktører (borgere, politikere og medier i Region Syddanmark). Desuden blev aktiviteterne bevidst foretaget i "armslængde" fra Falck, så de ikke kunne føres tilbage til Falck som den reelle initiativtager og afsender, og så de på den baggrund fremstod objektive og troværdige.
882. Falcks *interne* ekskluderende aktiviteter var direkte målrettet Ambulanceredderne i Syd og omfattede etablering og brug af [en gruppe på et socialt medie] (afsnit 4.4.9.1), brug af nyhedsbreve/nyhedsmails (afsnit 4.4.9.4) og brug af tillidsmænd m.fl. (afsnit 4.4.9.5), samt målrettet påvirkning af Ambulanceredderne i Syd (afsnit 4.4.9.6). [Gruppen på det sociale medie] er særlig derved, at den startede som en lukket gruppe (til intern brug blandt Ambulanceredderne i Syd), men senere blev gjort tilgængelig for offentligheden (eksterne), og at den – som Falcks øvrige eksterne aktiviteter – blev foretaget i "armslængde" fra Falck.
883. I det følgende gennemgås det først, hvad de enkelte dele af Falcks ekskluderende aktiviteter bestod af.
884. Dernæst redegøres for de indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af Falcks ekskluderende aktiviteter set i sammenhæng med Falcks overordnede, ekskluderende strategi og understøttende aktiviteter (afsnit 4.4.9.7).
885. Herefter vurderes, om Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set udgjorde en adfærd, der ikke var "competition on the merits" (afsnit 4.4.10), og om Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester (afsnit 4.4.11).
886. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i sin vurdering af Falcks ekskluderende aktiviteter særligt lagt vægt på, at de alle har det tilfælles, at de er linket til Falcks overordnede, ekskluderende strategi og er implementeret for at forfølge strategiens mål om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester, dvs. at de indgik i en sammenhængende plan. Derudover er flere af Falcks ekskluderende aktiviteter bevidst foretaget på måder, hvor de ikke kunne føres tilbage til Falck som den reelle initiativtager og afsender, så aktiviteterne på den baggrund fremstod objektive og troværdige.

887. Styrelsen bemærker overordnet, at det som udgangspunkt er legitimt, at virksomheder konkurrerer om at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft. I denne sag anvendte Falck imidlertid midler i konkurrencen med BIOS, som ikke udgør "competition on the merits".
888. Endelig har styrelsen i sin vurdering af Falcks ekskluderende aktiviteter lagt vægt på markedets særlige karakteristika og Falcks meget stærke markedsposition.

4.4.9.1 Etablering og brug af [gruppen på et socialt medie]

889. Som nævnt i afsnit 4.4.8 ovenfor havde Falck en overordnet strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester. Den overordnede, ekskluderende strategi blev blandt andet implementeret ved kommunikationsstrategien, som var blevet fastlagt, og som indeholdt konkrete, detaljerede aktiviteter for at nå målet om at ekskludere BIOS fra markedet.
890. Falcks kampagne på de sociale medier gennem en gruppe på et socialt medie indgik som en af disse konkrete aktiviteter, og etableringen af gruppen var godkendt af Falcks ledelse, jf. punkt 210.
891. Af den første version af kommunikationsstrategien (dateret 16. september 2014) fremgår det, at Falck umiddelbart efter tabet af Udbuddet ønskede hurtigt at igangsætte en kampagne på de sociale medier for at mobilisere Ambulanceredderne i Syd: "*Der skal laves plan for mobilisering af ambassadørerne, gerne via [et socialt medie] og andre sociale medier*", jf. punkt 141.
892. Knap to uger efter blev dette konkretiseret til en "kampagneside" på [et socialt medie]: "*Etablering af [en kampagneside på et socialt medie] med [en ambulanceredder i Region Syd] med hurtig lancering "Vi mobiliserer det lokale netværk. Mandag [6. oktober 2014] går vi i luften med en kampagne på [et socialt medie] (via [en ambulanceredder i Region Syd])"*". Der blev i samme ombæring lagt en plan for, hvordan gruppen kom til Ambulanceredderne i Syds kendskab "[Navn] udsender løbende nyhedsbreve om sagen", herunder også, hvordan Falck kunne påvirke Ambulanceredderne i Syd til at tilmelde sig gruppen "*Eksponering blandt Syd-redderne: Inden for en uge sender fællestillidsmændene rundt til alle redderne om gruppen og opfordre til at tilmelde sig, debattere og dele den*", jf. punkt 157, 159 og 213.
893. Gruppen på det sociale medie var således reelt et initiativ fra Falck, men blev etableret gennem [en ambulanceredder i Region Syd], så Falck ikke fremstod som initiativtager til gruppen, jf. Figur 3.4, og så indholdet heller ikke kunne spores tilbage til Falck som den reelle afsender. Dette var et bevidst valg fra Falck, jf. fx punkt 212-212. Hertil skal styrelsen bemærke, at gruppens medlemmer (primært Ambulanceredderne i Syd) af samme årsag helt naturligt, og som tilsigtet af Falck, blev forledt til at tro, at gruppen var oprettet af en kollega, jf. Figur 3.4, som løbende lagde opslag op i gruppen, som var udtryk for hans egen, personlige mening, jf. punkt 214. Den negative pressedækning, som var en del af strategien, blev også lagt op på siden.
894. Det er efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering i sig selv både vildledende og manipulerende, at Falck (som arbejdsgiver) udgiver sig for at være en anden på de sociale medier (medarbejder). Dette er efter styrelsens vurdering så meget desto mere udtalt, når det er sket som led i en strategi om at ekskludere en konkurrent og mulig ny arbejdsgiver for en del af Ambulanceredderne i Syd, og når det er foregået i en gruppe, hvor medlemmerne (herunder Ambulanceredderne i Syd) har befundet sig i et – tilsyneladende - lukket

forum³⁷⁵ blandt ligesindede kollegaer, som i sit set-up opfordrede medlemmerne til at blande sig i debatten om ambulancetjenesten i Region Syddanmark, og dermed også indirekte at vælge side eller i hvert fald have/få en holdning til Falck og konkurrenten BIOS.

895. Efter styrelsens opfattelse skabte Falck gennem [gruppen på et socialt medie] en platform, hvor Falck anonymt kunne formidle bekymring og usikkerhed om BIOS, som både understøttede og medvirkede til at realisere Falcks overordnede, ekskluderende strategi. Således fik Falck mulighed for i det skjulte at påvirke Ambulanceredderne i Syds indtryk af BIOS i negativ retning - og dermed indirekte påvirke deres loyalitet til Falck i positiv retning, idet medlemmerne, med rette, og som tilsigtet af Falck, ikke forventede, at historierne om BIOS reelt blev formidlet af Falck.
896. Af senere versioner af Falcks kommunikationsstrategi og statusmails mellem Falck og [kommunikationsbureau X]/[kommunikationsbureau Y] fremgår det, at [kommunikationsbureau X]/[kommunikationsbureau Y] løbende bistod [en ambulanceredder i Region Syd] med input til [gruppen på et socialt medie]: "*Løbende hjælp og udarbejdelse af statusopdateringer til [socialt medie]*" og "**[socialt medie]: Vi er i kontakt med [en ambulanceredder i Region Syd] dagligt.**", jf. fx punkt 162 og 167.
897. [Gruppen på det sociale medie] blev således ikke alene reelt oprettet af, men blev også løbende opdateret af Falck og [kommunikationsbureau X]/[kommunikationsbureau Y] på vegne af Falck, uden at dette var synligt for gruppens medlemmer (herunder Ambulanceredderne i Syd).
898. Falcks ledelse bistod for eksempel [en ambulanceredder i Region Syd] med forslag til temaer, der kunne skabe usikkerhed og bekymring om BIOS: "*Nu kommer ugen med stormøderne, hvor slaget om tilliden skal stå. Jeg tænker om der evt skal varmes lidt op på din [socialt medie] side? ... Det er ikke længere et spørgsmål om hvorvidt BIOS kan svare, men om man kan stole på/have tillid til: Deres svar, Deres ledelse Deres måde at drive det på i fremtiden, Deres evne til at skabe en god og sund forretning – eller om de (som i Holland) må slippe opgaven over natten med kaos for borgere og medarbejdere til følge. Efterhånden har 3F, rigtigt mange reddere – herunder tillidsvalgte, udvalgte politikere, uvildige embedsmænd med flere udtrykt undren, manglende tillid og forståelse. Hvad skal ændre dette? Ikke bare på et møde, hvor man må regne med, at de har forberedt sig grundigt – men især i fremtiden*", jf. punkt 295. [En ambulanceredder i Region Syd] fulgte ledelsens input og lagde den 25. april 2015 et opslag op i [gruppen på det sociale medie] med det ønskede budskab, jf. punkt 297.
899. Styrelsen skal i forlængelse heraf bemærke, at nogle af opdateringerne i gruppen – udover at være iscenesat i gruppen af Falck – også eksternt var initieret af Falck, idet det var Falck, der i første omgang formidlede de negative historier om BIOS til pressen, jf. nærmere herom i afsnit 4.4.9.2 og særligt punkt 187, hvortil der henvises.
900. Derudover blev gruppen også løbende overvåget af Falck og [kommunikationsbureau X]/[kommunikationsbureau Y] på vegne af Falck: "**DET LEVERER [kommunikationsbureau X] ... En løbende overvågnings- og kampagneindsats på de sociale medier**", jf. fx punkt 161, og i visse tilfælde noterede Falck ligefrem nogle af Ambulanceredderne i Syds kommentarer, jf. punkt 219. [Kommunikationsbureau X] fulgte dagligt med på sidelinjen: "*[Kommunikationsbureau X] følger dagligt gruppen og kommer med input til [en ambulanceredder i*

³⁷⁵ [Gruppen på et socialt medie] formodes at gå fra en lukket gruppe til at være en offentlig gruppe inden for kort tid efter oprettelsen i september 2014.

Region Syd]", jf. punkt 212, og Falck havde mulighed for at gøre det samme: "Log in til [en ambulanceredder i Region Syds] profil. Mail: [...]. Adgangskode [...]", jf. punkt 213.

901. Endelig blev [gruppen på det sociale medie] brugt til at "hænge de Ambulanceredderne i Syd ud", som enten udtrykte sig positivt i forhold til BIOS, eller som havde fået ansættelse hos BIOS, og det blev i gruppen fremstillet som illoyalt at skifte til BIOS, jf. punkt 221 ff.
902. Det er styrelsens vurdering, at Falck bevidst brugte [gruppen på det sociale medie] som en platform, der i det skjulte kunne mobilisere Ambulanceredderne i Syds loyalitet overfor Falck, og som dermed både understøttede og var egnet til at realisere Falcks overordnede strategi om at ekskludere BIOS. For eksempel blev gruppen løbende brugt til at formidle negative historier om BIOS med det ene formål at: "*Dermed opfylder [gruppen på det sociale medie] sin primære mission: At stille tvivl ved ethvert udsagn, der kan være med til at få reddere til at søge over til Bios*", jf. punkt 172. Ligeledes fik Falck mulighed for at følge med i, om stemningen mod BIOS vendte blandt de Ambulanceredderne i Syd, som var medlemmer af gruppen, og Falck kunne på den oplyste baggrund tilrettelægge sin videre indsats herefter.
903. Styrelsen bemærker, at [gruppen på det sociale medies] erklærede mål om at mobilisere Ambulanceredderne i Syd gennem "*en sober og underbygget bekymring på baggrund af fakta...*" i praksis i vidt omfang blev implementeret ved, at Falck og [kommunikationsbureau X]/[kommunikationsbureau Y] på vegne af Falck selv fandt oplysninger frem, som i øvrigt ikke altid var udtryk for en objektiv sandhed på det tidspunkt, det blev bragt, jf. fx punkt 250. Hertil kommer, at gruppens mål om at "*stille tvivl ved ethvert udsagn, der kan være med til at få reddere til at søge over til Bios*" efter styrelsens opfattelse bekræfter, at Falck både havde og også målrettet arbejdede ud fra en overordnet, ekskluderende strategi i forhold til BIOS, som i øvrigt også havde sammenhæng med de interne overvejelser og i hvert fald en del af baggrunden for Falcks klage til Klagenævnet for Udbud: "*Enig – med al sandsynlighed får vi ikke meget ud af klagen, men det er der jo ikke noget nyt i. Vores mulighed er a[t] holde os til plan vi har lagt på medarbejdersiden... Vi bør overveje om vi kan og skal gøre mere på medarbejdersiden synes jeg...*", jf. punkt 133.
904. Hvis Falck således lykkedes med [gruppen på det sociale medies] erklærede mål om en "*mobilisering af redderne*" og at "*stille tvivl ved ethvert udsagn, der kan være med til at få reddere til at søge over til Bios*", ville Falck have "*reddernes loyalitet*" og derved også "*fa[t] i den lange ende*" i forhold til Falcks overordnede strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, idet BIOS var afhængige af at kunne rekruttere en stor del af Falcks Ambulanceredderne i Syd, jf. også Falcks egne udmeldinger herom i punkt 129 og 131.
905. Af en status på Falcks kommunikationsindsats den 12. april 2015 fremgår det direkte, at [gruppen på et socialt medie] var et stort aktiv for Falck, idet gruppen havde fastholdt, opsamlet og udbredt bekymring og utilfredshed med ambulancesituationen i Region Syddanmark, og at Falck derfor var lykkedes med at skabe den tilsigtede usikkerhed og bekymring om BIOS: "*Jeg [[navn]] vil også på dette tidspunkt understrege, hvor stort et aktiv [gruppen på det sociale medie] med [en ambulanceredder i Region Syd] i spidsen har været. Vi havde ganske enkelt ikke stået i denne situation, hvis ikke vi havde haft [en ambulanceredder i Region Syd] og co til at fastholde, opsamle og udbrede bekymringer og utilfredshed med udviklingen*", jf. punkt 220.

4.4.9.2 Formidling af negative historier om BIOS til pressen/offentligheden

906. Sideløbende med etableringen og brugen af [en gruppe på et socialt medie] i efteråret 2014 formidlede Falck (med hjælp fra [kommunikationsbureau X], [kommunikationsbureau Y] og

[selvstændig kommunikationskonsulent]) løbende negative historier om BIOS til pressen/offentligheden, jf. i det hele gennemgangen i afsnit 3.4.2.2. Af Masterplanen fremgår det direkte, at det var en integreret del af Falcks kommunikationsstrategi, at [kommunikationsbureau X] (på vegne af Falck) løbende skulle udarbejde "pressepakker/bomber" begyndende i oktober 2014, dvs. i forlængelse af Region Syddanmarks tildeling af kontrakterne til BIOS og Responce, jf. punkt 153. Formidlingen af de negative historier om BIOS var således forbundet med Falcks overordnede, ekskluderende strategi, og var direkte angivet i Falcks kommunikationsstrategi, jf. afsnit 4.4.8.

907. Historierne om BIOS, eller Falcks forsøg på at "pitche" disse, var entydigt negative og havde i nogle tilfælde spekulativ karakter på det tidspunkt, de blev videreformidlet, idet Falck fx ikke kunne vide, om BIOS et år senere ville have mandskabsmangel i Region Syddanmark, jf. punkt 238.
908. Af sagens materiale fremgår det, at Falck (eller [kommunikationsbureau X]/[kommunikationsbureau Y] på vegne af Falck) løbende rettede henvendelse til Fyens Stiftstidende og Jyd-ske Vestkysten for at pitche negative historier om BIOS, og at Falck i flere tilfælde også lyk-kedes med at få disse medier til at bringe historierne om BIOS, der alle havde en negativ vinkel i forhold til BIOS, jf. fx punkt 157, 230-239, 255 og 264.
909. Således fremgår det blandt andet af en mail af 2. oktober 2014 mellem Falck, [kommunikationsbureau X], [kommunikationsbureau Y] og [selvstændig kommunikationskonsulent], at Falck arbejdede på at formidle en negativ historie om BIOS, hvor målet var at finde en ekspert i finansiering, der ville gå Falcks ærinde og udtale, at det ikke ville være forsvarligt at låne penge til BIOS: "*Finde en "ekspert i finansiering" der vil sige: "Dem [BIOS] ville jeg aldrig låne penge", jf. punkt 230. Af punkt 234 fremgår det, at det den 10. oktober 2014 lykkedes for Falck at få Fyens Stiftstidende til at fremstille BIOS negativt: "Stort kreditinstitut vurderer hollænderne [BIOS] som risikable at samarbejde med".*
910. Af en mailkorrespondance mellem Falck, [kommunikationsbureau X], [kommunikationsbureau Y] og [selvstændig kommunikationskonsulent] den 9. oktober 2014, dvs. dagen før historien blev bragt, fremgår det, at historien om BIOS' regnskab og kreditvurdering var base-ret på Falcks egen og kreditinstituttet Dun & Bradstreets vurdering af, at BIOS' regnskab var dårligt, og at Falck havde anmodet [kommunikationsbureau X] om at overtage kontakten til Fyens Stiftstidende for at sikre, at historien blev bragt og ikke strandede, fordi Fyens Stiftstidende ikke selv havde en fagperson, der kunne analysere og vurdere det regnskabsmateriale, Falck havde sendt til dem. Det lykkedes "*efter ihærdig indsats*" at få Fyens Stiftstidende til at bringe historien: "*Det så rigtig sort ud i morges, fordi Fyens Stiftstidende ikke kunne få kilder til at uddybe vores regnskabstal og kreditvurderinger. Men – efter ihærdig indsats fra mange gode kræfter – er historien nu i hus, og nyhedsredaktøren har netop fortalt, at de er klar til at banke til historien om Bios ring økonomi i morgen*" og "*De er superglade for det materiale, jeg sendte til dem i nat – altså alle regnskabs- og nøgletal*", jf. punkt 232-232, 237 og 234.
911. Endvidere fremgår det af en mail af 21. januar 2015 mellem Falck, [kommunikationsbureau X] og [kommunikationsbureau Y], at Falck arbejdede på et baggrundspapir om BIOS' [titel] for at "*lede efter rygende pistoler*", jf. punkt 251. Falcks hensigt med baggrundspapiret var at fremskaffe "*rygende pistoler*", der kunne bruges til at fremstille BIOS negativt ved at formidle historier om, at [titel] havde dyre vaner, og at det i sidste ende ville være BIOS' medarbejdere, som kom til at betale prisen for dette gennem dårligere arbejdsvilkår: "*På et tidspunkt – hvis/når BIOS sparer på personalegoder – kan det vise sig værdifuldt, at [navn] tilsynela-*

dende elsker penge og prestige: Dyr bil, dyrt tøj, dyrt HQ. [Indehaver af kommunikationsbureau Y], kan vi få oplysninger om hans private boligforhold ud over selve placeringen?”, jf. punkt 252-254.

912. Falck pitched gennem [kommunikationsbureau X] en historie om BIOS' [titel] til Fyens Stiftstidende: *"I betragtning af, hvor god relation der er til Fyens (hvor journalisterne vitterligt tror, at Falck har givet op, og slet ikke forbinder [indehaver af kommunikationsbureau Y] med Falck) har vi efter aftale med [navn] leveret baggrund ind om [navn] [BIOS' ejer]. Vi ved ikke om de bringer det, men det er ikke umuligt, hvis de kører ny kampagne"*, jf. punkt 177. Det er uvist, om baggrundspapiret faktisk blev bragt helt eller delvist, og styrelsen kan derfor alene lægge til grund, at Falck forsøgte at få Fyens Stiftstidende til at bringe historien om BIOS' [titel] for at skabe yderligere usikkerhed og bekymring om BIOS.
913. Den 24. juni 2015 brugte Falck en hollandsk artikel som afsæt for et opslag i [gruppen på et socialt medie] om [navn], hvori han blandt andet blev omtalt på følgende måde: *"Joakim von And", "[Navns] 'tegnseriefigur-image' forstærkes af hans livsstil. Han bor i en villapark ved kysten og kører rundt i en Porsche Cayenne og kan derudover låne sin kones hippe Tesla", "[Navn] passer også godt på udgifterne, fortsætter Volmerink. 'Når en medarbejder anmodede om noget, der kostede penge, sagde han ofte først "nej" for at sætte tærsklen højere" og "[Navn] prøver også så vidt muligt at holde den største omkostning - personalet (i alt 839 årsværk i 2013) - nede"*. Der henvises i det hele til punkt 256 ff. Artiklen blev oversat af Falck og videreformidlet til [en ambulanceredder i Region Syd], som på Falcks opfordring lagde artiklen op i gruppen, jf. punkt 258.
914. Styrelsen skal samlet bemærke, at de negative historier om BIOS – udover at være initieret af Falck – i visse tilfælde ikke alene blev implementeret, så modtageren af historien ikke kunne se, at Falck var afsender, men også at de medier, der bragte historierne heller ikke var klar over, at Falck reelt var afsender. Dette var et bevidst valg fra Falck, så historierne på den baggrund fremstod objektive og troværdige, jf. punkt 167. Dette gjorde det samtidig sværere for BIOS at tage til genmæle i pressen.
915. Som også nævnt indledningsvist var formidlingen af de negative historier om BIOS bl.a. direkte og indirekte målrettet Ambulanceredderne i Syd, og en del af Falcks overordnede, ekskluderende strategi, ligesom det var direkte angivet som en aktivitet i Falcks kommunikationsstrategi. Det var også et bevidst valg, at historierne om BIOS ikke kunne føres tilbage til Falck som den reelle initiativtager og afsender, så historierne på den baggrund fremstod objektive og troværdige, og Falck gik langt for at sikre denne ugenomsigtighed.

4.4.9.3 Mobilisering af ambassadører

916. Foruden etablering og brug af [en gruppe på et socialt medie] og formidlingen af negative historier om BIOS arbejdede Falck også målrettet med såkaldte "ambassadører", som skulle tale Falcks sag, i "armslængde" fra Falck, for at forsøge at påvirke særligt regionspolitikkerne i Region Syddanmark, jf. i det hele gennemgangen i afsnit 3.4.2.3.
917. Falcks hensigt om og formål med at anvende ambassadører til at tale Falcks sag fremgår blandt andet af den første version af Falcks kommunikationsstrategi (dateret 16. september 2014): *"Vi skal arbejde intensivt med ambassadører. Det er dem, som skal tale vores sag" og "problematiserer udbuddet og BIOS's overtagelse af kontrakterne"*, jf. punkt 262-262.
918. Af en række mails mellem Falck, [kommunikationsbureau X], [kommunikationsbureau Y] og [selvstændig kommunikationskonsulent] fremgår det, at Falck løbende brugte disse ambassadører til bevidst at sikre *"lidt mere armslængde til Falck"*, jf. punkt 264-269.

919. For eksempel fremgår det af en statusmail på Falcks kommunikationsstrategi af 19. marts 2015, at Falck forud for et regionsrådsmøde havde forberedt nogle kritiske spørgsmål om BIOS, som nogle af Ambulanceredderne i Syd (ambassadørerne) skulle stille på mødet. Formålet var, at *"utrygheden og bekymringen kommer ud i det åbne land"*, jf. punkt 272.
920. Endelig indgik Ambulanceredderne i Syds familier også som en gruppe, som Falck ønskede at nå ud til og udbrede usikkerheden og bekymringen om BIOS blandt, jf. fx punkt 159. Falck planlagde desuden, om muligt, aktivt at bruge Ambulanceredderne i Syds familier til at tage kontakt til regionspolitikere for at lægge yderligere pres på regionen: *"Vi snakkede om, at det bedste i mange tilfælde ville være at få rettet kontakt til politikere via reddere og endnu bedre via reddernes familie/venner, så der er lidt mere armlængde til Falck. Er det noget, som du [[navn]] kan sætte i gang/hjælpe med, så der vedbliver med at være et pres på dem via mails og læserbreve? Og så de begynder at tænke i plan B"*, jf. punkt 268.
921. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det var en stor del af Falcks kommunikationsstrategi at få Region Syddanmark til at tænke i "Plan B", dvs. *"at få regionen og politikere til at overveje, hvad de gør, hvis tæppet bliver trukket væk under BIOS"* og *"yderligere sandsynliggørelse af, at BIOS ikke vil kunne løfte opgaven, så politikere begynder at blive reelt bekymrede"*.
922. Ved bevidst at anvende samme metode ("armslængde"), som flere af Falcks øvrige ekskluderende aktiviteter (fx etableringen og brugen af [gruppen på det sociale medie] og formidlingen af negative historier om BIOS), havde aktiviteterne til hensigt at få Falck til at *"stå tilbage som den troværdige redningsplanke, som politikere kan ty til"*, jf. punkt 167.
923. Hvis Falck lykkedes med at svække Region Syddanmarks tillid til BIOS, ville Falck være et skridt tættere på at genvinde ambulancetjenesten i regionen, idet regionen havde mulighed for at opsig kontrakten med BIOS, hvis BIOS enten misligholdte kontrakten (efter kontraktstart), eller hvis regionen anticiperede, at BIOS ville misligholde kontrakten (forud for kontraktstart), fx som følge af, at BIOS ikke kunne levere mandskabsplaner på de fastsatte milepæle. Ved at bruge ambassadører til at tale Falcks sag - i "armslængde" fra Falck - benyttede Falck således den mulighed de havde, for at få regionen til (hurtigere) at gøre misligholdelse gældende, idet Falck havde en *"interesse i, at det skal ramle så tidligt som muligt, så man undgår en kaotisk situation, hvor Falck er ved at lukke ned, men så skal springe til i 11. time"*, jf. punkt 167, samtidig med at Falck stod tilbage som *"den troværdige redningsplanke, som politikere kan ty til"*, jf. punkt 167. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at det naturligvis er legitimt for en virksomhed at udøve lobbyisme. Det er dog styrelsens vurdering, at Falck i dette konkrete tilfælde er gået for langt, og at der ikke er tale om competition the merits, jf. nærmere afsnit 4.4.10 og 4.4.11.

4.4.9.4 Brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails

924. Som beskrevet i afsnit 3.4.2.4 udsendte Falck løbende nyhedsbrevet *Udbudsinformation* og ugentlige nyhedsmails til Ambulanceredderne i Syd, hvor omdrejningspunktet var BIOS' overtagelse af ambulancetjenesten i Region Syddanmark, og hvor de negative historier om BIOS bevidst og kontinuerligt blev videreformidlet, jf. særligt punkt 275 ff. Derudover blev de to nyhedskanaler brugt til at gentage udmeldingen om, at ingen afskediges, jf. fx punkt 280 og 281, til at opfordre Ambulanceredderne i Syd om at forholde sig kritisk og afventende i forhold til BIOS, jf. fx punkt 278 og 279, og til at orientere Ambulanceredderne i Syd om status på klagesagen for Klagenævnet for Udbud, jf. punkt 134. Endelig blev nyhedsbrevet brugt til at gøre opmærksom på [gruppen på et socialt medie], jf. punkt 159.

925. Det er styrelsens opfattelse, at Falck brugte nyhedsbrevet og de ugentlige nyhedsmail til særligt at understøtte den del af Falcks kommunikationsstrategi, som gik ud på at formidle negative historier om BIOS, jf. afsnit 4.4.9.2, og til at implementere Falcks overordnede, ekskluderende strategi, idet Falck herved fik mulighed for at gentage sine budskaber med det mål at gøre det svært for BIOS at rekruttere Ambulanceredderne i Syd og dermed ekskludere BIOS fra markedet.
926. Informationsaktiviteterne henvendte sig til Ambulanceredderne i Syd, der er et begrænset, nødvendig og meget væsentligt input for BIOS' mulighed for at opfylde kontrakten med Region Syddanmark, etablere sig på det danske marked og dermed konkurrere med Falck.
927. Styrelsen bemærker, at historierne om BIOS fremstod som en objektiv sandhed for Ambulanceredderne i Syd, idet Falck udadtil blot viderebragte "nyhedsbilledet" (som i visse tilfælde ikke var udtryk for en objektiv sandhed) i nyhedsbrevet og de ugentlige nyhedsmails.

4.4.9.5 Brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd

Stationsledere

928. Som også nævnt i punkt 924 blev Ambulanceredderne i Syd løbende opdateret om den nye ambulancesituation i Region Syddanmark, blandt andet i nyhedsbrevet *Udbudsinformation* og i de ugentlige nyhedsmails fra stationslederne.
929. Der er i sagens materiale flere eksempler på, at Falck brugte disse nyhedskanaler til at forsøge at påvirke Ambulanceredderne i Syd til ikke at skifte til BIOS ved at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS, og ved at opfordre Ambulanceredderne i Syd til at forholde sig kritisk og afventende i forhold til BIOS. Således skrev en af Falcks stationsledere i en nyheds-mail, at BIOS var kommet med et urealistisk lavt bud, og at Ambulanceredderne i Syd derfor kunne stille sig selv det spørgsmål, hvad besparelsen kom til at betyde (underforstået for deres arbejdsforhold): *"Det vi frygtede mest er sket. Et ukendt firma kom med et feberbud, som var så lavt, så vi stadig venter i spænding på at se hvordan det skal kunne hænge sammen"* og *"Får de ny styr på tingene, hvad kommer den store besparelse til at betyde for mig i hverdagen..."*, jf. punkt 280. Ligeledes skrev en stationsleder i nyhedsbrevet, at Ambulanceredderne i Syd burde vente med at sende ansøgninger til BIOS: *"I har alle tiders chance for at få mest muligt opfyldt ved at vente med at afsende ansøgninger til Bios og lade jeres tillidsrepræsentanter styre processen"*, jf. punkt 279. Der henvises i det hele til stationsledernes udmeldinger i punkt 277-286.
930. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at stationslederne overordnet var instrueret af Falcks ledelse: *"Jeg [[navn]] synes, at I [[navn], [navn] og [navn]] måske skulle indkalde jeres stationsledere til et tlf møde i morgen tidlig", "I mine øjne skal de fokusere på historien om, at de ikke længere har tillid til BIOS – og ikke utilfredshed over de OK-forhold de skal køre under, at regionen har håndteret processen skævt med mere" og "Der er masser af forhold, der har gjort, at tilliden mangler. I kan jo selv brygge..."*. Der henvises til punkt 286.

Tillidsmænd

931. Udover Falcks brug og instruktion af stationslederne i Region Syddanmark, jf. punkt 928-930, brugte Falck også en ikke uvæsentlig del af Falcks tillidsmænd i Region Syddanmark til at forsøge at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd. Der henvises i det hele til punkt 298-303. Disse tillidsmænd var ligeledes instrueret af Falcks ledelse, jf. særligt punkt 290-290 og 301.

932. For en god ordens skyld skal styrelsen allerede her bemærke, at det ikke var alle tillidsmændene i Region Syddanmark, som forsøgte at påvirke Ambulanceredderne i Syd i negativ retning i forhold til BIOS, jf. fx punkt 304. Det er dog styrelsens vurdering, at en ikke uvæsentlig del af tillidsmændene reelt agerede på vegne af Falcks ledelse.
933. Således har Falcks ledelse blandt andet taget initiativ til at udarbejde kritiske spørgsmål, som blandt andre tillidsrepræsentanter skulle stille på de stormøder, BIOS løbende afholdt for at rekruttere Ambulanceredderne i Syd. Af en mail af 20. oktober 2014 fra Falcks [titel] i Region Syddanmark, [navn], til Falcks [titel], [navn], fremgår det, at [navn] havde holdt et møde med tillidsrepræsentanterne i Region Syddanmark, hvor det blev aftalt, at de skulle stille kritiske spørgsmål til BIOS på de kommende stormøder: "*... havde jeg et rigtigt fint møde med alle TR [tillidsrepræsentanterne] i dag! De er helt med på dagsordenen, udfordringerne, opgaverne med mere. Fik sendt de budskaber vi aftalte, og de tog rigtigt fint imod! ... De er klar på, at de i morgen skal sikre, at få stillet spørgsmål om vilkårene for etablering og opstart hos BIOS – og ikke mindst de fremtidige arbejdsvilkår som vi talte om*", jf. punkt 291.
934. Af sagens materiale fremgår det endvidere, at Falcks ledelse i en konkret situation opfordrede tillidsmændene til ikke med det samme at tage imod BIOS' tilbud til Ambulanceredderne i Syd om et møde, hvor Ambulanceredderne i Syd ellers kunne få svar på nogle af de spørgsmål, de havde, jf. punkt 301-301, og som de – kendt af Falck - manglede en afklaring på "*Jeg fornemmer i øjeblik en stigende frustration over manglende information særligt fra Bios og jeg forstår jer udmærket*", jf. punkt 279.
935. Endelig er der også et eksempel på, at en Ambulanceredder i Syd oplevede, at en specifik tillidsmand ikke videregav information fra BIOS til Ambulanceredderne i Syd, jf. punkt 303.
936. Det er styrelsens opfattelse, at Falcks mål med at bruge tillidsmændene på ovennævnte måde ikke gik ud på at varetage Ambulanceredderne i Syds interesser bedst muligt, men derimod at varetage Falcks interesser bedst muligt. Således fik Falck gennem tillidsmændene mulighed for at påvirke Ambulanceredderne i Syd til at afvente deres arbejdssituation på tidspunkter, hvor BIOS havde brug for en afklaring på spørgsmålet om rekruttering, da de løbende afholdt implementeringsmøder med regionen om blandt andet status på rekruttering, og - som noget ekstraordinært - skulle indsende status på rekruttering til Region Syddanmark, jf. punkt 260 ovenfor, og så Falck samtidig kunne fastholde Ambulanceredderne i Syds skepsis i forhold til BIOS ved - gennem tillidsmændene - at udtrykke mistillid til BIOS. Det er styrelsens vurdering, at dette havde som mål at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd og også var linket til Falcks overordnede, ekskluderende strategi.

Ambulancereddere, regionspolitikere og regionale medier

937. Udover tillidsmændene undersøgte Falck også muligheden for at få ambulancereddere til at stille kritiske spørgsmål på de stormøder, som BIOS løbende afholdt med henblik på at rekruttere Ambulanceredderne i Syd. Således fremgår det af en mail fra [kommunikationsbureau Y] til Falck [[navn], [navn], [navn]] og [kommunikationsbureau X] [[navn] og [navn]] at: "*I de kommende dage er der brug for at vi sammen med [[navn]] og [en ambulanceredder i Region Syd] finder ud af, hvordan redderne skal optræde på de tre infomøder, der nu indkaldes til*", jf. punkt 294.
938. Falck brugte desuden ambulancereddere til proforma at vise interesse for BIOS som en mulig ny arbejdsgiver og til i den forbindelse at stille spørgsmål, som - afhængigt af BIOS' svar - efterfølgende kunne bruges imod BIOS, jf. punkt 305-310.

939. Endelig brugte Falck også regionspolitikere og regionale medier (Fyens Stiftstidende) til i "armslængde" at italesætte "bekymringssporet" og "Plan B", jf. fx punkt 167-168.
940. Det er styrelsens vurdering, at Falcks brug af ambulanceredderne, regionspolitikere og regionale medier havde som mål at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd ved at fremstille BIOS som en usikker ambulanceleverandør og arbejdsplads, og dermed var en del af Falcks overordnede, ekskluderende strategi.

4.4.9.6 Målrettet påvirkning af bestemte Ambulancereddere i Syd

941. Som beskrevet i afsnit 3.4.2.6.1 foretog Falck med afdækningsskemaet i november 2014 til februar 2015 en kortlægning af Ambulanceredderne i Syds ønsker til fremtidig beskæftigelse, herunder hvor mange og hvem, der henholdsvis ønskede at blive i Falck (og på hvilke vilkår) eller overgå til anden ambulanceleverandør (og hvilken).
942. Der er i sagens materiale flere eksempler på, at Falck målrettet gik efter at påvirke bestemte Ambulancereddere i Syd, som – kendt af Falck - overvejede at skifte til BIOS med det formål, at de ikke overgik til konkurrenten. Der henvises til afsnit 3.4.2.6.2 og punkt 344-344. Der er således eksempler på, at Falck var særligt aktiv i forhold til dem, der overvejede at søge til BIOS – alene af den grund, at de ikke skulle skifte til BIOS. Fx skrev [navn] i en mail af 22. marts 2015 til [navn], jf. punkt 322, at:
- "... og jeg var Falck vil jeg sende en ansættelseskontrakt til følgende redder i løbet af dagen imorgen, da de så vil gå til samtale med BIOS imorgen aften, med enten en underskrevet kontrakt eller et godt tilbud fra Falck i baghovedet. Tror der er nogle af disse redder der ikke ville være blege for at skyde med skarpt mod BIOS, hvis de havde en underskrevet kontrakt med Falck. Redderne jeg tænker på er ..."*
943. Falcks ledelse [[navn]] bad på den baggrund Falcks [titel] i Region Syddanmark [[navn]] om at undersøge, om han kunne gøre noget, jf. punkt 323-323.
944. Et andet eksempel er en mail af 28. marts 2015 mellem [navn] og [titel] [navn]: *"Skulle [navn] nå at få tilbudt et job i Falck, som ligger inden for det ønskede på afklaringskemaet, kan man jo spørge sig selv, om det så overhovedet er nødvendigt at tage til samtale hos BIOS. Det samme kan [navn] jo spørge sig selv om, hvis du forstår"*, jf. punkt 325.
945. Derudover havde Falcks [titel] [[navn]] og Falcks [titel] [[navn]] overvejelser om at kigge nærmere på en bestemt station i Region Syddanmark, hvor tillidsrepræsentanten, ifølge Falcks oplysninger, var venligt stemt overfor BIOS: *"Vi skal have spot på [titel] i Otterup[p] [navn]"* og *"Der er ingen på station Otterup som har søgt job ved Falck – noget atypisk. Måske vi lige skal have lidt spot på denne station"*, jf. punkt 321.
946. Endvidere er der i sagens materiale et eksempel på, at Falck kan have ansat en ambulance-redder for at undgå, at han søgte til BIOS, jf. punkt 344-344.
947. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Falcks målrettede påvirkning af bestemte Ambulancereddere i Syd havde som mål at afskærme BIOS fra at rekruttere ambulanceredderne ved at være særlig aktiv i forhold til de reddere, som overvejede at skifte til BIOS, og at denne aktivitet dermed var linket til Falcks overordnede, ekskluderende strategi.

4.4.9.7 Indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af Falcks adfærd

948. Det følger af praksis³⁷⁶, som er nærmere beskrevet i punkt 773-786, at forskellige former for adfærd med samme formål kan udgøre et samlet misbrug, hvis de tilsammen danner et adfærdsmønster, som implementerer en overordnet, ekskluderende strategi. Indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af flere aktiviteter kan også inddrages i vurderingen af, om der foreligger et misbrug. Der henvises til afsnit 4.4.3 og særligt punkt 758-786.
949. Af afsnit 4.4.8 fremgår det, at Falck umiddelbart efter Udbuddet fastlagde en overordnet, ekskluderende strategi. Omdrejningspunktet og målet med strategien var at ekskludere BIOS fra markedet og genvinde ambulancetjenesten i Region Syddanmark: "*Udbuddet bliver annulleret*", og at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS: "*BIOS er ikke en sikker leverandør*", jf. fx punkt 141. Denne tilsigtede usikkerhed og bekymring om BIOS blev løbende implementeret for at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd, som var et helt afgørende produktionsinput og forudsætning for, at BIOS kunne etablere sig og drive ambulancetjeneste i regionen. Falck brugte således aktivt dette "bekymringsspor" i deres interne og eksterne aktiviteter, som alle var direkte linket til strategien, jf. i det hele afsnit 4.4.9.
950. Styrelsen henviser blandt andet til Falcks "Masterplan", hvori det nøje var planlagt, hvornår hvilke indsatsområder skulle igangsættes, herunder i forhold til form (medie) og implementeringsperiodens længde. Styrelsen henviser endvidere til Falcks kommunikationsstrategi, der løbende blev revideret fra september til november 2014, samt Falcks ekskluderende aktiviteter i perioden august 2014 – oktober 2015, der var direkte linket til strategien.
951. Det er styrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter både var tidsmæssigt sammenhængende og supplerede og forstærkede hinanden i hensigten om at opnå strategiens ekskluderende mål.
952. De ekskluderende aktiviteter skal desuden ses i sammenhæng med Falcks overordnede ekskluderende strategi samt Falcks understøttende aktiviteter,
953. I det følgende gennemgås de indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af Falcks ekskluderende aktiviteter. Hvor det er relevant har styrelsen desuden inddraget Falcks understøttende aktiviteter for at vise den kontekst, som de ekskluderende aktiviteter indgår i.
954. Det er styrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter indbyrdes supplerede og forstærkede hinanden, idet de hver især bidrog til at ekskludere BIOS fra markedet ved at skabe tvivl om BIOS som leverandør og arbejdsplads. Dette var egnet til at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som arbejdsgiver og ambulanceleverandør og afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd, som var et helt afgørende produktionsinput og en forudsætning for, at BIOS kunne etablere og drive ambulancetjeneste i regionen, jf. også Falcks egne udmeldinger herom "... naturligvis kun kan etablere en ambulancetjeneste i Region Syddanmark ved at forsøge at ansætte Falcks ambulanceredderne", jf. punkt 129.

Etablering og brug af [gruppen på et socialt medie]

955. [Gruppen på et sociale medie] blev brugt til at mobilisere Ambulanceredderne i Syd blandt andet ved at skabe "*en sober og underbygget bekymring på baggrund af fakta*", jf. fx punkt

³⁷⁶ Jf. AstraZeneca, Tomra og Telekomunikacja Polska.

211. [Gruppen på det sociale medie] blev således – ligesom Falcks øvrige ekskluderende aktiviteter – brugt til at udbygge ”bekymringssporet”, og ifølge [kommunikationsbureau Y] lykkedes dette for Falck ”*Vi havde ganske enkelt ikke stået i denne situation, hvis ikke vi havde haft [en ambulanceredder i Region Syd] og co til at fastholde, opsamle og udbrede bekymringer og utilfredshed med udviklingen*”, jf. punkt 220.

956. [Gruppen på det sociale medie] blev endvidere brugt til at ”hænge ambulanceredderne ud”, som enten udtrykte sig positivt i forhold til BIOS, eller som havde fået ansættelse hos BIOS, jf. punkt 221 ff. Dette var også med til at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd, da det i gruppen blev fremstillet som illoyalt at skifte til BIOS.
957. Virkningen af [gruppen på det sociale medie] blev generelt forstærket af, at Falck – skjult for gruppens medlemmer - fik en nem og direkte vej til medlemmernes opmærksomhed ved at videreformidle negative historier om BIOS direkte til Ambulanceredderne i Syd, således at gruppens medlemmer også her fik indtrykket af, at BIOS ikke var en sikker ambulanceleverandør og arbejdsgiver. Hertil kommer, at historierne i visse tilfælde var initieret af Falck selv, og at de i øvrigt heller ikke altid var udtryk for en objektiv sandhed (fakta) på det tidspunkt, de blev bragt. Der henvises fx til punkt 250.

Formidlingen af negative historier om BIOS

958. Formidlingen af negative historier om BIOS blev i første omgang brugt til eksternt – i armslængde og gennem medierne - at fremstille BIOS som en usikker ambulanceleverandør, som Falck efterfølgende kunne viderekommunikere internt til Ambulanceredderne i Syd gennem opslag i [gruppen på et socialt medie] og interne nyhedsbreve og nyhedsmails, hvori artiklerne enten var trykt, vedhæftet eller linket til.
959. Falck kunne således både bruge historierne til *eksternt* at skabe bekymring og usikkerhed om BIOS og til *internt* at forstærke virkningen heraf, ved at bekræfte Ambulanceredderne i Syds – tilsigtede – usikkerhed i forhold til BIOS, ved at illustrere at andre (også) tvivlede på BIOS. Virkningen af de negative historier blev i øvrigt også forstærket af, at Falck gennem [gruppen på et socialt medie], og interne nyhedsbreve og nyhedsmails øgede sandsynligheden for, at budskabet om BIOS som usikker ambulanceleverandør og arbejdsgiver, nåede ud til Ambulanceredderne i Syd og ikke blev forbigået i nyhedsstrømmen.
960. Formidlingen af de negative historier om BIOS blev endvidere brugt til at passivisere ”*redderfamilier (alle konerne)*”, så de ikke begyndte ”*at stille spørgsmålstegn ved, hvad familien skal leve af, hvis der ikke kommer en fast månedsløn ind*”. Dette supplerede stationsledernes og tillidsmændenes anbefalinger om, at Ambulanceredderne i Syd skulle forholde sig afventende og ikke søge over til BIOS, jf. nærmere punkt 967 ff. nedenfor. Reddernes familier blev i andre sammenhænge aktivt brugt som ambassadører til at tale Falcks sag (”bekymringssporet”), jf. fx punkt 159 og 268.
961. De negative historier om BIOS skal desuden ses i sammenhæng med Falcks udmelding til ambulanceredderne i Syd om. At ingen afskediges. Uden udmeldingen om arbejdspladser ville det ”bekymringsspør”, som var omdrejningspunktet for historierne, være mindre effektivt, idet Ambulanceredderne i Syd så ikke positivt vidste, at de havde et alternativ til BIOS.

Mobilisering af ambassadører

962. For så vidt angår Falcks mobilisering af ambassadører bemærker styrelsen, at disse blev anvendt til at sikre ”*lidt mere armslængde til Falck*” og for, at ”*utrygheden og bekymringen*

kommer ud i det åbne land", dvs. samme metode (armslængde) og mål (skabe bekymring og usikkerhed om BIOS) som formidlingen af de negative historier om BIOS, jf. fx punkt 268 og 272. Således blev nogle af Ambulanceredderne i Syd (ambassadører) brugt til at stille kritiske spørgsmål om BIOS på et regionsrådsmøde, jf. punkt 178. Dette var, sammen med formidlingen af de negative historier om BIOS, med til at tegne et tydeligere billede af BIOS som en usikker ambulanceleverandør, og dermed forstærke virkningen heraf.

963. Samlet set var Falcks brug af ambassadører med til at skabe yderligere usikkerhed og bekymring om BIOS ved at udbygge det "bekymringsspør", der var blevet anlagt i formidlingen af de negative historier om BIOS.

Brug af internt nyhedsbrev og nyhedsmails

964. Nyhedsbrevet *Udbudsinformation* og de ugentlige nyhedsmails fra stationslederne i Region Syddanmark blev på samme måde som [gruppen på et socialt medie] brugt til udbygge "bekymringssporet", ved at videreformidle negative historier om BIOS. Der henvises i det hele til afsnit 4.4.9.4.
965. Virkningen af nyhedsbrevet og de løbende nyhedsmails blev indbyrdes forstærket af, at Falck brugte disse kanaler til direkte at videreformidle de negative historier om BIOS, som var omtalt i pressen, og som Falck i visse tilfælde selv havde initieret, uagtet de ikke nødvendigvis var udtryk for det reelle og fulde billede af BIOS' situation. For Ambulanceredderne i Syd fremstod historierne som en objektiv sandhed, idet Falck udadtil blot viderebragte "nyhedsbilledet". Dette var også egnet til at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd.
966. Falcks brug af interne nyhedsbreve og nyhedsmails skal desuden ses i sammen hæng med Falcks klage til Klagenævnet for Udbud, idet de interne nyhedsbreve og nyhedsmails blev brugt til officielt at holde kampen om ambulancetjenesten i Region Syddanmark i live ved løbende at sætte fokus på og give statusopdateringer på klagesagen, selvom Falck ikke var ovebevist om, at ambulancetjenesten (og Ambulanceredderne i Syds arbejdspladser hos Falck i Region Syddanmark) reelt kunne genvindes.

Brug af bl.a. stationsledere og tillidsmænd

967. Stationslederne i Region Syddanmark gav i flere tilfælde udtryk for at være bekymrede og decideret utrygge ved BIOS, fx "Et ukendt firma kom med et feberbud, som var så lavt, så vi stadig venter i spænding på at se hvordan det skal kunne hænge sammen" og "Får de ny styr på tingene, hvad kommer den store besparelse til at betyde for mig i hverdagen...", jf. punkt 280. De bekræftede og udbyggede derfor det billede af BIOS, som var gengivet i medierne og på [gruppen på et socialt medie]. Dette forstærkede "bekymringssporet" og var egnet til at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd, jf. i det hele afsnit 4.4.9.5.
968. Nogle tillidsmænd i Region Syddanmark var desuden med til at afskærme BIOS fra at rekruttere af Ambulanceredderne i Syd ved at stille kritiske spørgsmål til BIOS på stormøder, som var forberedt af Falcks ledelse: "*De er klar på, at de i morgen skal sikre, at få stillet spørgsmål om vilkårene for etablering og opstart hos BIOS – og ikke mindst de fremtidige arbejdsvilkår som vi talte om*". Der henvises i det hele til afsnit 4.4.9.5. Således blev nogle af tillidsmændene brugt til at stille kritiske spørgsmål på møder, hvor Ambulanceredderne i Syd netop var mødt op for at høre, hvad BIOS kunne tilbyde. I visse tilfælde undlod tillidsmændene endvidere (med det samme) at tage imod BIOS' invitation til stormøder, selvom Falck vidste, at Ambulanceredderne i Syd savnede afklaring på en række forhold. Disse forhold var med til

at tegne et tydeligere billede af BIOS som en usikker ambulanceleverandør og arbejdsgiver, som ikke havde styr på tingene.

Målrettet påvirkning af Ambulanceredderne i Syd

969. Falck gik i visse tilfælde målrettet efter at påvirke bestemte Ambulanceredderne i Syd, som overvejede at skifte til BIOS med det formål, at de ikke overgik til konkurrenten. Der henvises til punkt 991 og 344-344. Efter styrelsens opfattelse forstærkede den målrettede påvirkning Falcks øvrige ekskluderende aktiviteter derved, at den forsøgte at samle op på de Ambulanceredderne i Syd, som fortsat ikke var blevet overbevist om ikke at skifte til BIOS. Der er således eksempler på, at Falck var særligt aktiv i forhold til dem, der overvejede at tage ansættelse hos BIOS – alene af den grund, at de ikke skulle skifte til BIOS.
970. Falcks forskellige aktiviteter blev i øvrigt implementeret i tidsmæssig sammenhæng, og det blev løbende vurderet, hvornår hvilke aktiviteter var klar til at blive implementeret, således at de bedst muligt understøttede Falcks overordnede, ekskluderende strategi.

4.4.9.7.1 Delkonklusion vedrørende indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger af Falcks adfærd

971. Samlet er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter set i sammenhæng med Falcks understøttende aktiviteter og Falcks overordnede, ekskluderende strategi (Falcks adfærd) havde indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger.
972. Falcks ekskluderende aktiviteter supplerede og forstærkede hinanden ved tilsammen at danne et adfærdsmønster, der bidrog til at implementere Falcks overordnede strategis mål om at ekskludere BIOS fra markedet. Desuden sikrede Falcks overordnede ekskluderende strategi samtlige aktiviteters retning og en fokuseret indsats for at nå strategiens ekskluderende mål. Falcks ekskluderende aktiviteter, der var del af den overordnede strategi, blev således implementeret i tidsmæssig sammenhæng, og det blev løbende vurderet, hvornår hvilke aktiviteter var klar til at blive implementeret, således at de bedst muligt understøttede den overordnede, ekskluderende strategi.

4.4.10 Falcks ekskluderende aktiviteter udgjorde hver især og samlet set ikke "competition on the merits"

973. På baggrund af ovenstående gennemgang af Falcks ekskluderende aktiviteter hver især i afsnit 4.4.9.1-4.4.9.6 er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set ikke udgjorde "competition on the merits".
974. Som beskrevet ovenfor i pkt. 774, kræves det, for at der kan være tale om en samlet og kontinuerlig overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF art. 102, at konkurrencemyndigheden beviser, at den dominerende virksomheds adfærd samlet set ikke udgør "competition on the merits" og er egnet til at begrænse konkurrencen.
975. Styrelsen bemærker, at Falcks ekskluderende aktiviteter hver især netop var forbundet med og en del af en overordnet, ekskluderende strategi, idet de alle forfulgte samme mål om at ekskludere BIOS fra markedet. Hertil kommer, at Falcks ekskluderende aktiviteter, set sammen med Falcks understøttende aktiviteter og Falcks overordnede, ekskluderende strategi, havde indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger, jf. afsnit 4.4.9.7. Der var således

både tidsmæssig sammenhæng mellem aktiviteterne og en overordnet og sammenhængende plan, som de indgik som elementer i, idet aktiviteterne understøttede Falcks overordnede, ekskluderende strategi.

976. Styrelsen skal fremhæve, at det danske marked for ambulancetjenester har en række særlige karakteristika, som kombineret med Falcks meget stærke markedsposition, er af væsentlig betydning i vurderingen af, at Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set ikke udgjorde "competition on the merits".
977. I forhold til markedets særlige karakteristika gælder særligt, at ambulancereddere både er et nødvendigt og meget væsentligt input i en ambulancevirksomhed, ligesom de er en begrænset ressource, jf. i det hele gennemgangen i afsnit 4.3.2.2.2.2. En adfærd, der er rettet mod en konkurrents rekruttering af ambulancereddere, kan derfor have stor betydning for konkurrencen.
978. I relation til Falck meget stærke markedsposition henvises til, at nye ambulancevirksomheder var nødsaget til at tilegne sig en betydelig andel af Falcks ambulancereddere (og stationer) i Syd for at kunne etablere sig på markedet, jf. punkt 703. Dette vidste og brugte Falck aktivt som afsæt for Falcks strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, jf. punkt 129 og 131.
979. Det er samlet styrelsens vurdering, at markedets særlige karakteristika, kombineret med Falcks meget stærke markedsposition, er afgørende i vurderingen af, at Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set ikke udgjorde "competition on the merits".
980. I forhold til etablering og brug af **[gruppen på det sociale medie]** er det styrelsens vurdering, at gruppen blev implementeret som en af de konkrete detaljerede aktiviteter i Falcks kommunikationsstrategi, og at **[gruppen på det sociale medie]** understøttede Falcks overordnede, ekskluderende strategi i forhold til BIOS.
981. **[Gruppen på det sociale medie]** havde som erklæret mål at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS blandt Ambulanceredderne i Syd og dermed at afskærme BIOS fra at rekruttere Ambulanceredderne i Syd: "*Dermed opfylder [gruppen på det sociale medie] sin primære mission: At stille tvivl ved ethvert udsagn, der kan være med til at få reddere til at søge over til Bios*", jf. punkt 172.
982. Det forhold, at **[gruppen på det sociale medie]** blev implementeret, så Falck hverken fremstod som initiativtager til gruppen eller opslag heri, og at det heller ikke var gennemsigtigt for medlemmerne, at Falck som arbejdsgiver kunne følge med i gruppens aktivitet, udgør efter styrelsens opfattelse ikke "competition on the merits". Det er nærmere bestemt ikke "competition on the merits", når Falck på et socialt medie igangsætter en negativ kampagne mod en konkurrent, som tilmed implementeres, så Falck ikke fremstår som afsender. Hertil kommer, at opslagene (historierne om BIOS) i øvrigt er tilsigtet negative og har spekulativ karakter og dermed ikke er faktuelle på det tidspunkt, de blev bragt. Der henvises fx til punkt 235 ovenfor.
983. I den forbindelse skal styrelsen endvidere bemærke, at adgangskoden til **[en ambulanceredder i Region Syds] [profil på et socialt medie]** blev delt mellem Falck, **[kommunikationsbureau X]** og **[en ambulanceredder i Region Syd]**, som derfor alle havde adgang til administrere **[gruppen på det sociale medie]** ved fx at lægge opslag op i gruppen, godkende/afvise opslag og fjerne opslag og kommentarer til opslag i gruppen, selvom det alene var **[en ambulanceredder i Region Syd]**, der udadtil fremstod som administrator og afsender af opslagene, jf. punkt 161, 212-214 og Figur 3.4. Derudover er gruppens *indhold* efter styrelsens opfattelse

vildledende, idet det ikke var gennemskueligt for gruppens medlemmer, at det reelt var Falck, som var afsender af en række (negative) budskaber om konkurrenten, BIOS, som netop på den baggrund fremstod objektive og troværdige. Det er styrelsens vurdering, at Falcks adfærd på [socialt medie] ikke udgjorde "competition on the merits", idet Falck - også på dette medie - bevidst og skjult fik sine negative budskaber om BIOS ud. Det er således styrelsens vurdering, at Falcks ageren på [socialt medie] indgår som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set ikke udgjorde "competition on the merits".

984. I forhold til **Falcks formidling af negative historier om BIOS** er det styrelsens vurdering, at dette bekræfter Falcks overordnede, ekskluderende strategi, og at denne aktivitet skal ses og analyseres i sammenhæng med Falcks øvrige ekskluderende aktiviteter, herunder etableringen og brugen af [en gruppe på et socialt medie], hvor Falck (gennem [en ambulance-redder fra Region Syd]) blandt andet viderefremmede de negative historier om BIOS, som Falck i visse tilfælde selv havde medvirket til at bringe, jf. afsnit 4.4.9.1. Ligeledes er der sammenhæng mellem denne aktivitet og det interne nyhedsbrev *Udbudsinformation* og de ugentlige nyhedsmails, som Falck også meget aktivt anvendte til at viderefremde negative historier om BIOS.
985. Det er styrelsens vurdering, at Falcks formidling af negative historier om BIOS blev implementeret som en af de konkrete, detaljerede aktiviteter i Falcks kommunikationsstrategi, og at disse historier understøttede Falcks overordnede, ekskluderende strategi.
986. Særligt Falcks brug af "armslængdeprincippet" taler efter styrelsens opfattelse for, at formidlingen af de negative historier om BIOS ikke udgjorde "competition on the merits", idet historierne netop på den baggrund fremstod objektive og troværdige. Hertil kommer, at Falck bevidst heller ikke overholdt principperne for god lobbyisme, idet [kommunikationsbureau X] - efter udtrykkeligt ønske fra Falck - ikke var åbne om, at de repræsenterede Falck (reglen om tydelig afsender), hvorfor BIOS af samme grund havde svært ved at tage til genmæle i pressen. Efter styrelsens opfattelse understøtter Falcks bevidste tilsidesættelse af det etiske kodeks (principperne for god lobbyisme), at der ikke var tale om "competition on the merits". Dette forhold indgår derfor som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set ikke udgjorde "competition on the merits".
987. I forhold til Falcks **mobilisering af ambassadører** er det styrelsens vurdering, at Falcks brug heraf - i "armslængde" - indgik som led i implementeringen af Falcks overordnede strategi om at ekskludere BIOS fra markedet. Dette understøttede endvidere strategien, idet der herved blev skabt debat om BIOS, som i sidste ende var egnet til at/kunne medvirke til at svække regionens tillid til og tro på, at BIOS kunne løfte opgaven i Region Syddanmark - allerede inden BIOS' kontraktstart i regionen, jf. også Region Syddanmarks ekstraordinære krav til BIOS om at indsende status på rekruttering (punkt 260 ovenfor).
988. Det var en integreret del af Falcks kommunikationsstrategi at få Region Syddanmark til at tænke i "Plan B", dvs. *"at få regionen og politikerne til at overveje, hvad de gør, hvis tæppet bliver trukket væk under BIOS"* og *"yderligere sandsynliggørelse af, at BIOS ikke vil kunne løfte opgaven, så politikerne begynder at blive reelt bekymrede"*, herunder at Falck - ved at anvende "armslængdeprincippet" - skulle *"stå tilbage som den troværdige redningsplanke, som politikerne kan ty til"*, jf. punkt 167. Hvis Falck lykkedes med at svække Region Syddanmarks tillid til BIOS, ville Falck være et skridt tættere på at genvinde ambulancetjenesten i regionen, idet regionen havde mulighed for at opsig kontrakten med BIOS, på grund af anticiperet eller reel misligholdelse, fx som følge af, at BIOS ikke kunne indsende status på rekruttering på de fastsatte milepæle. Ved at bruge ambassadører til at tale Falcks sag i "armslængde" benyttede Falck således den mulighed, de havde, for at få regionen til (hurtigere) at gøre misligholdelse gældende.

989. Falcks brug af ambassadører blev implementeret med det mål at få Region Syddanmark til at tænke i "Plan B", som ville resultere i at BIOS ikke længere var på markedet, og så Falck ultimativt fik mulighed for at genvinde ambulancetjenesten i regionen.
990. Efter styrelsens opfattelse gik Falcks brug af ambassadører for langt ved, i "armslængde", at forsøge at få bekymringen om BIOS udbredt til særligt politikerne i Region Syddanmark med det mål at ekskludere BIOS fra markedet og forsøge at genvinde ambulancetjenesten i regionen. Særligt det forhold, at Falcks aktiviteter foregik i "armslængde", så det ikke fremgik, at Falck var den reelle initiativtager og afsender, er efter styrelsens opfattelse udtryk for, at der ikke var tale om "competition on the merits". Dette forhold indgår derfor som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set ikke udgjorde "competition on the merits".
991. I relation til Falcks **brug af nyhedsbreve/nyhedsmails, stationsledere, tillidsmænd mv. samt Falcks målrettede påvirkning af bestemte Ambulanceredde i Syd** skal styrelsen samlet bemærke, at disse aktiviteter alle havde som mål at ekskludere BIOS fra markedet, ved at fremstille BIOS som en usikker ambulanceleverandør og arbejdsplads for Ambulanceredderne i Syd. Det er styrelsens vurdering, at disse aktiviteter indgik som dele af Falcks overordnede, ekskluderende strategi i forhold til BIOS, og at de ikke udgjorde "competition on the merits", idet de hverken blev gennemført for at forbedre Falcks egen forretning, effektivitet, ydelser el.lign., men for at ekskludere BIOS fra markedet. Disse forhold indgår derfor hver især som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set ikke udgjorde "competition on the merits".
992. På baggrund af ovenstående er det sammenfattende styrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter samlet set gik længere end nødvendigt for at beskytte Falcks handelsinteresser og ikke udgjorde "competition on the merits".

4.4.11 Falcks ekskluderende aktiviteter var hver især og samlet set egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester

993. På baggrund af ovenstående gennemgang af de enkelte dele af Falcks ekskluderende aktiviteter i afsnit 4.4.9.1-4.4.9.6 er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.
994. Som nævnt har det danske marked for ambulancetjenester en række særlige karakteristika, som kombineret med Falcks meget stærke markedsposition, er afgørende for vurderingen af, at Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet.
995. I forhold til markedets særlige karakteristika gælder særligt, at ambulanceredde er både et nødvendigt og meget væsentligt input i en ambulancevirksomhed, at ambulanceredde er en begrænset ressource, samt at der ikke var realistiske, hurtige og effektive alternativer til almindelig rekruttering, som BIOS kunne have anvendt til at imødegå Falcks ekskluderende aktiviteter. Der henvises i det hele til afsnit 4.3.2.2.2.2.
996. I relation til Falck meget stærke markedsposition henviser styrelsen til, at nye ambulancevirksomheder var nødsaget til at tilegne sig en betydelig andel af Falcks produktionsinput (ambulanceredde) for at kunne etablere sig på markedet, jf. punkt 703. Dette vidste og brugte Falck aktivt som afsæt for Falcks ekskluderende aktiviteter, jf. punkt 129 og 131.

997. Det er samlet styrelsens vurdering, at markedets særlige karakteristika, kombineret med Falcks meget stærke markedspostion, sætter en væsentlig ramme for vurderingen af, om Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet.
998. I forhold til etableringen og brugen af **[gruppen på det sociale medie]** er det styrelsens opfattelse, at Falck gennem [gruppen på det sociale medie] skabte en platform, hvor Falck anonymt kunne formidle bekymring og usikkerhed om BIOS, som både understøttede og medvirkede til at realisere Falcks overordnede, ekskluderende strategi. Således fik Falck mulighed for i det skjulte at påvirke Ambulanceredderne i Syds indtryk af BIOS i negativ retning, idet medlemmerne, med rette, og som tilsigtet af Falck, ikke forventede, at historierne om BIOS reelt blev formidlet af Falck, jf. pkt. 895 ovenfor.
999. Det er således styrelsens vurdering, at Falcks ageren på [socialt medie] var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester. Det er ligeledes styrelsens vurdering, at Falcks ageren på [socialt medie] indgår som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.
1000. I forhold til **Falcks formidling af negative historier om BIOS** brugte Falck de negative historier såvel eksternt som internt til at skabe bekymring og usikkerhed om BIOS, ved at fremstille BIOS som en usikker ambulanceleverandør og arbejdsgiver. Det er styrelsens vurdering, at Falck således kunne bruge historierne til både *eksternt* at skabe bekymring og usikkerhed om BIOS og til *internt* at forstærke virkningen heraf, ved at bekræfte Ambulanceredderne i Syds – tilsigtede – usikkerhed i forhold til BIOS, ved at illustrere at andre (også) tvivlede på BIOS. Effekten herved blev endvidere forstærket af, at formidlingen af de negative historier blev foretaget i ”armslængde” og gennem medierne.
1001. Det er således styrelsens vurdering, at Falcks formidling af negative historier om BIOS var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester. Det er ligeledes styrelsens vurdering, at Falcks formidling af negative historier indgår som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.
1002. I forhold til **mobilisering af ambassadører** er det styrelsens vurdering, at dette var egnet til at svække regionens tillid til og tro på, at BIOS kunne løfte opgaven i Region Syddanmark – allerede inden BIOS’ kontraktstart i regionen, hvilket kunne medvirke til at regionen opsagde kontrakten med BIOS, så Falck kunne genvinde ambulancetjenesten.
1003. Det er således styrelsens vurdering, at Falcks mobilisering af ambassadører var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester. Det er ligeledes styrelsens vurdering, at Falcks mobilisering af ambassadører indgår som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.
1004. I forhold til **brug af interne nyhedsbreve/nyhedsmails, stationsledere, tillidsmænd mv.** skal styrelsen samlet set bemærke, at disse aktiviteter hver især var egnet til at ekskludere BIOS fra markedet, idet de alle havde som mål at skabe bekymring og usikkerhed om BIOS både internt og eksternt, ved at fremstille BIOS som en usikker ambulanceleverandør og arbejdsgiver, og derved afholde ambulanceredderne i Syd fra at søge over til BIOS.
1005. Det er således styrelsens vurdering, at disse aktiviteter hver især var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester. Det er ligeledes styrelsens

vurdering, at brug af interne nyhedsbreve/nyhedsmails samt brug af stationsledere, tillidsmænd mv. hver især indgår som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.

1006. I forhold til **målrettet påvirkning af bestemte ambulancereddere i Syd** er det styrelsens opfattelse, at denne adfærd havde som mål at samle op på de Ambulancereddere i Syd, som fortsat ikke var blevet overbevist om ikke at skifte til BIOS, hvilket var egnet til at afskærme BIOS fra at rekruttere det fornødne antal Ambulanceredderne i Syd.
1007. Det er således styrelsens vurdering, at Falcks målrettede påvirkning af bestemte ambulancereddere i Syd var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester. Det er ligeledes styrelsens vurdering, at Falcks målrettede påvirkning af bestemte ambulancereddere i Syd indgår som et blandt flere elementer i vurderingen af, at Falcks adfærd samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.
1008. Som nævnt indledningsvist i punkt 993 er det endvidere styrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester. Styrelsen lægger i sin vurdering vægt på følgende fem forhold:
- i. *Falck havde en særlig (stærk) position på markedet, og der er en række beviser for, at BIOS blev tvunget ud af markedet. Derudover er der beviser for, at Falck havde en overordnede, ekskluderende strategi.*
 - ii. *Ambulancereddere er et nødvendigt og meget væsentligt input i en ambulancevirksomhed, ligesom de er en begrænset ressource. Nye ambulancevirksomheder var nødsaget til at tilægge sig en betydelig andel af Falcks ambulancereddere, for at kunne etablere sig på markedet. Falck kunne dermed ekskludere konkurrerende ambulancevirksomheder ved at holde på sine ambulancereddere, dels ved at tilbyde ambulanceredderne andre stillinger, og dels ved at skabe usikkerhed om BIOS som arbejdsgiver blandt ambulanceredderne.*
 - iii. *Falcks overordnede, ekskluderende strategi og aktiviteter blev i overvejende grad implementeret således, at hverken Ambulanceredderne i Syd eller Region Syddanmark var klar over, at det reelt var Falck, der forsøgte at skabe usikkerhed om BIOS som ambulanceleverandør og arbejdsplads.*
 - iv. *Falck havde som dominerende aktør en særlig forpligtelse til ikke at skade konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.*
 - v. *Falcks aktiviteter kan på længere sigt afskrække andre aktører fra at træde ind på markedet.*
1009. Styrelsen har for det første lagt vægt på, at det af Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102 fremgår, at Kommissionen ved vurderingen af et ekskluderende misbrug bl.a. lægger vægt på (i) den dominerende virksomhed og dens konkurrenters position på det relevante marked, (ii) mulige indikationer for konkurrencebegrænsninger, herunder fx om faktiske konkurrenter er blevet tvunget ud af markedet og (iii) beviser for en overordnet, ekskluderende strategi, jf. i det hele afsnit 4.4.4.
1010. I forhold til (i) har det betydning, hvor stærk den dominerende virksomheds stilling er. Jo stærkere den dominerende stilling er, desto større er sandsynligheden for, at den adfærd, der udøves for at beskytte denne stilling, fører til konkurrenceskadelig afskærmning.³⁷⁷ Da

³⁷⁷ Jf. Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, punkt 20.

Falck har haft en markedsandel på mellem [70-90] pct. i perioden 2013-2016, jf. punkt 623 og Tabel 4.1, er dette efter styrelsens opfattelse et forhold, der taler for, at Falcks ekskluderende aktiviteter var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.

1011. Det har i denne forbindelse også betydning, om en konkurrents tilstedeværelse på et marked har betydning for opretholdelsen af en effektiv konkurrence på markedet. Det er styrelsens opfattelse, at BIOS netop spillede en væsentlig rolle for konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester, idet BIOS – til trods for en lille markedsandel – satte prisen for at drive ambulancetjeneste (markant) ned og dermed også på sigt kunne blive en større - og måske også den eneste reelle - konkurrent til Falck i kommende udbudsrunder i de øvrige regioner, hvor der historisk set har været meget få bydere, jf. også Falcks egne overvejelser herom ”... så kan det blive et tvægget sværd for Bios – de kommer ikke til at tjene nogen penge – men de kan være en stærk konkurrent i de kommende runder, hvis de overlever de kommende år”, jf. punkt 129. Også dette forhold taler for, at Falcks ekskluderende aktiviteter var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet.
1012. For så vidt angår (ii) bemærkes det, at der i denne sag er en række beviser på, at BIOS faktisk blev tvunget ud af markedet. Dette taler for, at Falcks ekskluderende aktiviteter var egnet til at begrænse konkurrencen. Således er der både tidsmæssig sammenhæng mellem Falcks aktiviteter og BIOS’ rekrutteringsproblemer, og en af de væsentligste hindringer for BIOS’ etablering i Danmark var, at BIOS havde meget vanskeligt ved at rekruttere Ambulanceredderne i Syd. Ambulanceredderne i Syd var nødvendige for, at BIOS kunne etablere sig og opfylde kontrakten med Region Syddanmark, og BIOS’ mangel herpå betød, at de løbende fik krav om bodsbetaling fra Region Syddanmark, som BIOS ikke kunne betale, jf. punkt 66.³⁷⁸ Falck har på kort sigt ved sin adfærd indirekte dæmpet tabet af sin markedsandel ved, at Region Syddanmark hjemtog ambulancetjenesten. Herved blev ambulancetjenesten i Region Syddanmark varetaget af en kommunal aktør, som – i modsætning til BIOS - ikke må drive ambulancetjeneste uden for Region Syddanmark, og som af samme grund heller ikke kan vokse sig større og konkurrere med Falck i de øvrige regioner. På lidt længere sigt kan Falcks ekskluderende adfærd virke afskrækkende på aktuelle og potentielle konkurrenter til skade for forbrugerne.
1013. Det forhold, at Region Syddanmark valgte at hjemtage ambulancetjenesten kunne Falck ikke forudsige. Regionen kunne også have valgt at udbyde ambulancetjenesten på ny eller have taget imod Falcks nye tilbud om at overtage ambulancetjenesten med få dages varsel. Det sidstnævnte tilfælde ville isoleret set betyde, at Falck øgede sin markedsandel.
1014. Endelig skal det i forhold til (iii) bemærkes, at det efter styrelsens opfattelse er dokumenteret, at Falck havde en overordnet strategi om at ekskludere BIOS fra markedet, jf. i det hele afsnit 4.4.8, hvortil der henvises. Således er det styrelsens vurdering, at der i denne sag er en række dokumenter og forhold, hvoraf det kan udledes, at Falck umiddelbart efter offentliggørelsen af resultatet af Udbuddet fastlagde og efterfølgende løbende implementerede en overordnet, ekskluderende strategi. Det er også styrelsens vurdering, at disse dokumenter og forhold skal inddrages i fortolkningen af Falcks ekskluderende aktiviteter, og at Falcks understøttende aktiviteter i sagen i øvrigt også understøtter, at Falck har haft en sådan overordnet, ekskluderende strategi. Dette taler også for, at Falcks ekskluderende aktiviteter var egnet til at begrænse konkurrencen.

³⁷⁸ Jf. bilag [...].

1015. Styrelsen har *for det andet* lagt vægt på, at markedets særlige karakteristika (danske ambulancereddere er en begrænset og meget væsentlig ressource, adgang til uddannelse går gennem aktive ambulancevirksomheder, og at det tager lang tid at uddanne nye henholdsvis rekruttere udenlandske ambulancereddere) kombineret med Falcks meget stærke markedsposition, jf. fx afsnit 3.3.4 og 4.1 og særligt punkt 995-997, gør, at Ambulanceredderne i Syd spillede en nøglerolle for Falcks dominerende stilling på markedet. Falck vidste, at både BIOS og Responce var afhængige af at ansætte ambulancereddere (i praksis særligt Ambulanceredderne i Syd) for at kunne overtage ambulancetjenesten i Region Syddanmark. Der henvises til Falcks udmeldinger herom i punkt 129 og 131, samt Falcks oplysning overfor styrelsen om, at der var mangel på ambulancereddere i Danmark, og BIOS' oplysninger om "nulsumsspil", jf. punkt 683-685. Falcks ekskluderende aktiviteter var dermed egnet til at afskærme BIOS fra at etablere sig i Region Syddanmark, idet Falck rådede over et meget væsentligt input på markedet (ambulanceredderne), og idet Falck bevidst implementerede en strategi, der netop skulle sikre "*reddernes loyalitet*", så de ikke søgte til BIOS, og så Falck havde "*fa[lt] i den lange ende*", jf. punkt 129. Falck kunne således ekskludere konkurrerende ambulancevirksomheder ved at holde på ambulanceredderne, hvilket præcist var målet med Falcks ekskluderende aktiviteter. Det bemærkes i den forbindelse, at selvom BIOS kunne tiltrække ambulancereddere fra de andre regioner, var der flere barrierer forbundet med dette (fx flytning af ambulancereddere over længere afstande, og at størstedelen af ambulanceredderne var ansat i Falck og indgik i deres ambulancetjeneste i andre regioner, hvor kontrakterne var i gang).
1016. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at Falcks ekskluderende aktiviteter alle havde som mål at skabe usikkerhed om BIOS - primært blandt Ambulanceredderne i Syd, der overvejede at skifte til BIOS, og hos Region Syddanmark, som var ordregiver. Denne tilsigtede usikkerhed lykkedes det efter [kommunikationsbureau Xs] eget udsagn at komme igennem med: "*Det er skabt betydelig usikkerhed omkring BIOS' forretningsmetoder og økonomiske formåen. De mediehistorier vi har leveret, har haft omfattende gennemslagskraft, og det er lykkedes at få landsdækkende omtale af sagen*", jf. fx punkt 161.
1017. Styrelsen skal hertil bemærke, at Falck antog [kommunikationsbureau X] med et bestemt opdrag, jf. punkt 834, og at [kommunikationsbureau Xs] udsagn bekræfter, at usikkerheden om BIOS var tilsigtet og målet med Falcks kommunikationsstrategi, herunder at det var Falcks hensigt at ekskludere BIOS fra markedet, ligesom det også kan lægges til grund, at Falck var enig i udsagnet, jf. punkt 162.
1018. Det er styrelsens opfattelse, at denne usikkerhed om BIOS var egnet til at gøre Ambulanceredderne i Syd mere tilbøjelige til at acceptere ansættelse hos Falck i andre regioner og/eller stillinger, fremfor at søge ansættelse hos BIOS. Det er derfor også styrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter bidrog til, at det lykkedes Falck at fastholde et relativt stort antal Ambulancereddere i Syd efter tabet af Udbuddet, og dermed gøre det vanskeligere for BIOS at rekruttere Ambulanceredderne i Syd.
1019. Desuden er det styrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter bidrog til en usikkerhed hos regionen om BIOS som leverandør, hvilket kunne føre til højere krav fra regionen og bidrage til regionens bekymring om anticiperet misligholdelse, hvilket også kunne have gjort det vanskeligere (dyrere) for BIOS at etablere sig på markedet.
1020. Hertil kommer, at denne usikkerhed om BIOS aktualiserede Falcks nye tilbud til regionen, som kan have gjort det vanskeligt for BIOS at etablere sig på markedet, idet Region Syddanmark herefter positivt har vidst, at Falck med få dages varsel kunne overtage ambulancetjenesten i regionen til samme betaling som BIOS. Efter styrelsens opfattelse kan det have påvirket regionens velvilje og tålmodighed i forhold til BIOS' opstartsvanskeligheder. Det er i

denne sammenhæng uden betydning, at Region Syddanmark – i stedet for at acceptere Falcks nye tilbud – endte med at hjemtage ambulancetjenesten gennem Ambulance Syd.

1021. *For det tredje* lægger styrelsen vægt på, at Falcks ekskluderende aktiviteter i overvejende grad blev implementeret, så de ikke kunne føres tilbage til Falck som den reelle initiativtager og afsender, for at aktiviteterne på den baggrund fremstod objektive og troværdige. Efter styrelsens opfattelse taler dette forhold for, at Falcks ekskluderende aktiviteter var egnet til at begrænse konkurrencen, da hverken Ambulanceredderne i Syd eller Region Syddanmark var klar over, at det reelt var Falck, som forsøgte at skabe usikkerhed om BIOS.
1022. [Kommunikationsbureau X] blev i øvrigt øjensynligt hverken antaget til eller de facto brugt til at hjælpe Falck med at få budskaber ud om Falcks egen forretning, men udelukkende til at skabe negativ omtale af og bekymring om konkurrenten, BIOS.
1023. Styrelsen henviser *for det fjerde* til, at Falck som dominerende virksomhed har en særlig forpligtelse til ikke at skade konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester yderligere. Som nævnt i punkt 747-748 kan denne særlige forpligtelse efter praksis føre til, at "*virksomheder i dominerende stilling under særlige omstændigheder kan miste retten til at udvise adfærd eller gennemføre handlinger, som ikke i sig selv ville være misbrug, og som ikke ville kunne kritiseres, hvis de var udvist eller gennemført af virksomheder, der ikke var dominerende*". Omfanget af forpligtelsen skal endvidere vurderes i lyset af de konkrete omstændigheder i en sag. Hertil skal styrelsen bemærke, at Falck også efter, at Udbuddet er afgjort og frem til det tidspunkt (knap 1 år senere), hvor BIOS' kontrakt træder i kraft, har mulighed for at påvirke konkurrencesituationen på markedet. Endvidere rådede Falck i samme periode over et meget væsentligt input på det danske marked for ambulancetjenester (ambulancereddere), ligesom Falcks ekskluderende aktiviteter udgjorde adfærd, der ikke var "competition on the merits", jf. afsnit 4.4.9.7. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at Falck ikke har iagttaget denne særlige forpligtelse, og at dette forhold også taler for, at Falcks ekskluderende aktiviteter samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet.
1024. Styrelsen henviser *for det femte* til, at Falcks ekskluderende aktiviteter i sagen på længere sigt også kan afskrække andre aktører fra at træde ind på det danske marked for ambulancetjenester. Det skyldes dels, at erfaringerne fra de to regionale udbudsrunder har vist, at der er relativt få bydere, og dels at det endnu ikke er lykkedes for en udenlandsk ambulancetjeneste at etablere sig på varigt grundlag på markedet, jf. afsnit 4.3.2.1.2. BIOS er således endnu et og tilmed nyligt eksempel på en udenlandsk aktør, som i lyset af Falcks ekskluderende adfærd heller ikke formåede at etablere sig på markedet. Efter styrelsens opfattelse taler dette for, at Falcks ekskluderende aktiviteter var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet – både i forhold til aktuelle konkurrenters ekspansion og potentielle konkurrenters indtræden på markedet.
1025. Styrelsen bemærker afslutningsvist, at det ifølge fast praksis er nødvendigt og tilstrækkeligt for at statuere misbrug, at en dominerende virksomheds adfærd kan have ekskluderende virkninger, jf. henvisningerne til praksis i punkt 799-800, og at det derfor ikke er nødvendigt at vise, at Falcks ekskluderende aktiviteter rent faktisk lykkedes.
1026. Det er på ovenstående baggrund sammenfattende styrelsens vurdering, at Falcks ekskluderende aktiviteter hver især og samlet set var egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for ambulancetjenester.

4.4.12 Konklusion – Falcks ekskluderende aktiviteter udgjorde samlet et misbrug

1027. Det er på baggrund af ovenstående Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Falcks fastlæggelse og efterfølgende implementering af en ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter (afsnit 4.4.9.1-4.4.9.6) samlet set udgjorde et misbrug af dominerende stilling efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF artikel 102. Styrelsen lægger i vurderingen bl.a. vægt på, at Falcks ekskluderende aktiviteter havde indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger (afsnit 4.4.9.7),
1028. Styrelsens konklusion begrundes med, at:
- Falck fastlagde en overordnet, ekskluderende strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester (konkurrenceskadelig hensigt),
 - Falck bevidst benyttede markedets særlige karakteristika (danske ambulancereddere er en begrænset ressource, adgang til uddannelse går gennem aktive ambulancevirksomheder, og at det tager lang tid at uddanne nye, henholdsvis rekruttere udenlandske ambulancereddere) og Falcks meget stærke markedesposition (den eneste landsdækkende ambulanceleverandør, og rådede over ambulancereddere, som var et nødvendigt og begrænset produktionsinput for at kunne etablere sig på markedet), som afsæt for at implementere sin overordnede strategi om at ekskludere BIOS fra markedet for ambulancetjenester i Danmark,
 - Falck implementerede sin overordnede, ekskluderende strategi om at ekskludere BIOS fra markedet gennem en række ekskluderende aktiviteter, som vurderet i kontekst af den overordnede, ekskluderende strategi ikke udgjorde "competition on the merits" og var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet. I denne sammenhæng har styrelsen lagt vægt på, at Falcks ekskluderende aktiviteter:
 - var kontinuerlige og tidsmæssigt sammenhængende,
 - supplerede hinanden og dermed havde indbyrdes forstærkende og kumulative virkninger, som samtidig understøttede målet med den overordnede, ekskluderende strategi, og
 - i vid udstrækning bevidst blev implementeret, så de ikke kunne føres tilbage til Falck som den reelle initiativtager og afsender, for at de på den baggrund fremstod objektive og troværdige, og så Falck samtidig fremstod som et troværdigt og naturligt alternativ for Region Syddanmark, hvis BIOS ikke kunne opfylde kontrakten med regionen.

4.5 OBJEKTIV BEGRUNDELSE

1029. Der vil ikke foreligge misbrug, hvis der kan påvises en objektiv begrundelse for adfærden. En dominerende virksomhed kan således godtgøre, at dens adfærd enten er objektivt nødvendig eller skaber betydelige effektivitetsgevinster, der opvejer eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger for forbrugerne.³⁷⁹

³⁷⁹ Jf. Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, pkt. 28 og Domstolens dom af 27. marts 2012 i sag C-209/10 *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, præmis 41 og Domstolens dom af 17. februar 2011 i sag C-52/09, *Konkurrensverket mod TeliaSonera Sverige AB*, præmis 76.

1030. I Kommissionens vejledning om anvendelse af artikel 102³⁸⁰ fremgår det således, at en dominerende virksomhed også kan begrunde en adfærd, der medfører en afskærmning af markedet for konkurrenter, med henvisning til effektivitetsgevinster, som er tilstrækkeligt store til at sikre, at forbrugerne ikke vil lide nogen skade.³⁸¹
1031. Det følger af fast praksis, at det påhviler den dominerende virksomhed at godtgøre, at dens adfærd er objektiv nødvendig og/eller medfører effektivitetsgevinster og dermed ikke er i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.³⁸²
1032. Falck har bevisbyrden for, at en adfærd, der medfører en afskærmning af markedet for konkurrenter, kan begrundes objektivt eller med henvisning til effektivitetsgevinster, som er tilstrækkeligt store til at sikre, at forbrugerne ikke vil lide nogen skade. Formår Falck at frembringe beviser for, at adfærden kan begrundes objektivt eller kan begrundes ved effektivitetsgevinster, der er tilstrækkeligt store til at sikre, at forbrugerne ikke vil lide nogen skade, er det op til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen – hvis styrelsen fortsat mener, at der er sket en overtrædelse af konkurrencelovens 11 og TEUF artikel 102 – at modbevise, hvorfor disse forhold ikke kan retfærdiggøre adfærden.
1033. Falck har i sin kommunikation med styrelsen fremhævet, at Falck efter ophøret af ambulancekontrakten med Region Syddanmark, fortsat havde behov for at ansætte Ambulanceredderne i Syd i de øvrige fire regioner, hvor Falck havde ambulancekontrakter. Det skyldtes, ifølge Falck, skærpede krav fra regionerne, hvilket førte til aktivitetsstigninger på det danske marked for ambulancetjenester og dermed et behov for flere ambulanceredderne. Ifølge Falck havde virksomheden endvidere behov for at fastholde nogle af Ambulanceredderne i Syd i Region Syddanmark til at varetage andre opgaver, som Falck fortsat havde i regionen, efter at ambulancekontrakten med Region Syddanmark udløb.
1034. Helt konkret har Falck fremsendt en opgørelse, der viser, at Falck pr. 31. maj 2015 havde et ansættelsesbehov på i alt 344 Ambulanceredderne i Syd til at udføre dels ambulancetjenester og liggende sygetransport i de øvrige regioner og dels til fortsat drift i Region Syddanmark, jf. bilag [...].
1035. Ifølge Falck ville det endvidere have været særdeles omkostningsfuldt for Falck at afskedige Ambulanceredderne i Syd. Hvis der havde været behov for at reducere antallet af ambulanceredderne ansat hos Falck, ville det ifølge Falck have været billigere for Falck, hvis Ambulanceredderne i Syd selv havde sagt deres stillinger op. Ifølge Falck havde virksomheden dog behov for at fastholde Ambulanceredderne i Syd, som beskrevet ovenfor.
1036. Styrelsen skal hertil bemærke, at det på den ene side forekommer usandsynligt, at Falck ifølge eget udsagn var klar til at varetage ambulancetjenesten i BIOS' tre delaftaler i Region Syddanmark med få dages varsel, jf. punkt 182, hvis Falck samtidigt oplevede en markant mangel på ambulanceredderne i andre regioner. En given region vil typisk opkræve en relativt omfattende bod, hvis leverandøren ikke opfylder betingelserne i ambulancekontrakten eksempelvis pga. mangel på ambulanceredderne.

³⁸⁰ Jf. Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102.

³⁸¹ Jf. Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, punkt 30.

³⁸² Jf. fx Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, *Microsoft*, præmis 688 og Kommissionens vejledning om prioritering af artikel 102, punkt 31. I samme retning Rettens dom af 3. september 2013 i sag T-203/01, *Michelin II*, præmis 107-109.

1037. På den anden side har Falck tilkendegivet, at det grundet mangel på ambulanceredde mere markant ville fordyre Falcks leverancer af ambulancetjenester i de andre regioner, hvis Falck igen skulle levere ambulancetjenester til Region Syddanmark, jf. punkt 684.
1038. Derudover skal styrelsen bemærke, at det naturligvis er legitimt for en virksomhed at forsøge at fastholde sine ansatte, herunder også gennem tilbud om andre stillinger i virksomheden m.v. for dermed at styrke egen forretning. Det er dog styrelsens vurdering, at Falcks strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester ikke objektivt kan begrundes uanset, om Falck havde behov for at fastholde Ambulanceredderne i Syd eller ej.
1039. Det skyldes bl.a., at Falcks kommunikationsaktiviteter blev igangsat lige efter Udbuddet var tabt og i øvrigt har det tilfældes, at de understøttede Falcks strategi om at ekskludere konkurrenten, BIOS, fra markedet, ved at skabe usikkerhed og bekymring om BIOS som leverandør af ambulanceberedskaber og som arbejdsplads, og at de alle enten direkte eller indirekte var målrettet Ambulanceredderne i Syd for at afskærme BIOS fra at rekruttere ambulanceredderne. Hermed havde strategien ikke fokus på at styrke Falcks egen forretning, men derimod ensidigt fokus på at ekskludere konkurrenten, BIOS.
1040. Falck har endvidere ikke redegjort for forhold, der understøtter, at Falcks samlede adfærd var objektivt nødvendig for Falck.
1041. Tilsvarende har Falck heller ikke fremlagt dokumentation for, at Falcks samlede adfærd skabte effektivitetsgevinster, der kom forbrugerne til gode.
1042. Det er således samlet styrelsens vurdering, at Falck ikke er fremkommet med konkrete oplysninger til støtte for, at Falcks samlede adfærd enten er objektivt nødvendig eller skaber betydelige effektivitetsgevinster, der opvejer eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger for forbrugerne. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at Falcks samlede adfærd ikke kan objektivt begrundes.

4.6 KONKLUSION VEDRØRENDE KONKURRENCELOVENS 11, stk. 1, og TEUF ARTIKEL 102

1043. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at:
- Falck opfylder virksomhedsbegrebet
 - Falck havde – og stadig har - en dominerende stilling på det danske marked for ambulance-tjenester
 - Falck har misbrugt sin dominerende stilling efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF artikel 102 ved at fastlægge og efterfølgende implementere en ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter, som ikke er udtryk for almindelig konkurrence på ydelser (dvs. "competition on the merits"), og som er egnede til at begrænse konkurrencen.
 - Falcks adfærd ikke var objektiv nødvendig og ikke medførte effektivitetsgevinster, der skabte betydelige effektivitetsgevinster, der opvejede de konkurrencebegrænsende virkninger for forbrugerne.

4.7 BEGRUNDELSE FOR PÅBUD

1044. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det er nødvendigt at udstede påbud til Falck, uanset at misbruget måtte være ophørt. Påbuddet skal sikre en effektiv virkning af afgørelsen samt hindre adfærd med samme eller tilsvarende formål eller følge i fremtiden.
1045. Det er også nødvendigt, at Falcks medarbejdere informeres om indholdet af Konkurrencerådets afgørelse, idet Falcks medarbejdere, herunder særligt Ambulanceredderne i Syd, konkret er blevet berørt af Falcks adfærd, som sandsynligvis har påvirket deres beslutning om ikke at skifte til BIOS.
1046. Det er styrelsens vurdering, at påbuddet ikke går videre, end hvad der er nødvendigt, henset til overtrædelsens karakter.

4.8 SAMLET KONKLUSION

1047. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at:
- Det relevante marked kan afgrænses til det danske marked for ambulancetjenester
 - Falcks adfærd kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart
 - Falck opfylder virksomhedsbegrebet
 - Falck havde – og stadig har - en dominerende stilling på det danske marked for ambulance-tjenester
 - Falck har misbrugt sin dominerende stilling på det danske marked for ambulancetjenester efter konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF artikel 102 ved at have fastlagt og efterfølgende implementeret en strategi om at ekskludere BIOS fra det danske marked for ambulancetjenester gennem en række aktiviteter, som ikke er udtryk for almindelig konkurrence på ydelser (dvs. ”competition on the merits”), og som er 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.
 - Falcks implementering af den overordnede, ekskluderende strategi gennem en række ekskluderende aktiviteter udgjorde en samlet og kontinuerlig overtrædelse af konkurrencelovens § 11, stk. 1, og TEUF artikel 102.
 - Falcks samlede misbrugsadfærd ikke var objektivt begrundet
 - Det er nødvendigt at udstede påbud til Falck, for at bringe overtrædelsen til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket, samt for at sikre en effektiv virkning af afgørelsen, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, stk. 1 og TEUF artikel 102, stk. 1, jf. § 16, stk. 1, jf. § 24, stk. 1.