

Klagenævnet for Udbud

Adresse: Erhvervsstyrelsen, Dahlerups Pakhus, Langelinie Allé 17, 2100 København Ø
Telefon: 35 29 10 00 - Telefax: 33 30 76 00 - mail: klfu@erst.dk - Internet-adresse: www.klfu.dk

Kromann Reumert Advokatfirma
Att.: Advokat Jens Munk Plum
jmp@kromannreumert.com

Kammeradvokaten
Att.: Advokat Jens Bødtcher-Hansen
jbh@kammeradvokaten.dk
Att.: Advokat Christian Clausen
chc@kammeradvokaten.dk

Journalnummer
2014-0038271

Dato
31. oktober 2014

Vedr.: Klage over afgørelse om aktindsigt – Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark.

Indledning

Den 1. september 2014 og den 2. september 2014 anmodede Falck Danmark A/S om aktindsigt i blandt andet tilbud afgivet af BIOS Ambulance Services Danmark A/S og Responce A/S i forbindelse med et udbud af ambulancekørsel afholdt af Region Syddanmark.

Region Syddanmark traf den 4. september 2014 og den 9. september 2014 afgørelser om aktindsigt, hvorved regionen meddelte Falck Danmark A/S delvist afslag på aktindsigt.

Den 11. september 2014 klagede Falck Danmark, i forbindelse med behandlingen af klagenævnets sag j.nr. 2014-0038238, Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark, til klagenævnet over afgørelserne om aktindsigt.

Region Syddanmarks afgørelser og bemærkninger

I Region Syddanmarks afgørelse af 4. september 2014 står blandt andet:

»Region Syddanmark har den 2. september 2014 foretaget en høring af henholdsvis BIOS og Responce i anledning af din aktindsigtsanmodning i de to tilbudsgiveres tilbud.

BIOS har i sin udtalelse af 4. september 2014 anført, at yderligere oplysninger om tekniske indretninger, fremgangsmåder samt drifts- og forretningsforhold bør undtages fra aktindsigt, idet der er tale om fortrolige oplysninger, hvis afsløring vil medføre væsentlig økonomisk skade for BIOS.

Responce har tilsvarende i sin udtalelse af 3. september 2014 anført, at yderligere oplysninger om tekniske indretninger, fremgangsmåder samt drifts- og forretningsforhold bør undtages fra aktindsigt, idet der er tale om fortrolige oplysninger, hvis afsløring vil medføre væsentlig økonomisk skade for Responce.

Afgørelse

Region Syddanmark kan herved meddele, at der på baggrund af din anmodning gives aktindsigt i sagen med de undtagelser der følger af nedenstående.

Region Syddanmark har foretaget en vurdering af de af anmodningen omfattede dokumenter i henhold til Offentlighedsloven, herunder om der ved offentliggørelse vil være en konkret, nærliggende risiko for økonomiske tab, både i forhold til de virksomheder, som oplysningerne vedrører, og i forhold til Region Syddanmark, jf. Offentlighedslovens §§ 30, nr. 1, 30, nr. 2, og 33, nr. 3.

Udtalelser fra de hørte tilbudsgivere har alene indgået som et moment i Region Syddanmarks samlede vurdering af, i hvilken udstrækning din anmodning om aktindsigt skal imødekommes.

Personoplysninger

Navne mv. på medarbejdere m.v. undtages af hensyn til enkeltpersoner private forhold efter Offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Prisoplysninger i tilbud mm.

Af hensyn til den fortsatte konkurrencesituation på området samt den væsentlige risiko for økonomiske skadevirkninger for BIOS henholdsvis Responce undtages oplysninger om delpriser i tilbuddene (kontraktbilag 2) af konkurrencemæssige hensyn efter Offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det har indgået som et væsentligt moment i vurderingen i forhold til delpriser, at henholdsvis Region Hovedstaden og Region Sjælland har igangsat eller inden for nær fremtid ønsker at igangsætte

udbud af tilnærmelsesvist tilsvarende ydelser, som omfattet af Region Sydsjællands netop gennemførte udbud.

Dele af de bydendes tilbudsbesvarelser, dele af korrespondance mellem Region Syddanmark og BIOS henholdsvis Responce i forbindelse med den tekniske høring, dele af evalueringsrapporten og evaluerings bilag mm.

I tilbuddene har BIOS og Responce konkret beskrevet hvorledes opgaven tilbydes løst. Det er Region Syddanmarks vurdering, at der i løsningsbeskrivelserne findes oplysninger, som vedrører tekniske indretninger og fremgangsmåder, som BIOS henholdsvis Responce anvender.

Region Syddanmark har under hensyn til oplysningernes karakter konkret vurderet, at der er en nærliggende risiko for, at udlevering af oplysninger vil kunne påføre BIOS henholdsvis Responce økonomisk tab af nogen betydning. Disse oplysninger er derfor undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det har indgået som et væsentligt moment i vurderingen i forhold til sådanne oplysninger, at henholdsvis Region Hovedstaden og Region Sjælland har igangsat eller inden for nær fremtid ønsker at igangsætte udbud af tilnærmelsesvist tilsvarende ydelser, som omfattet af Region Syddanmarks netop gennemførte udbud.

Region Syddanmark har i den forbindelse lagt vægt på, at der er tale om detaljerede og specifikke beskrivelser af løsninger, der udgør en for BIOS henholdsvis Responce særegen og særlig rationel udvikling af fremgangsmåderne på et teknisk betonet område med få konkurrenter, at disse beskrivelser kan bruges umiddelbart af en konkurrerende virksomhed, og at imødekommelse af aktindsigt således vil kunne give konkurrenterne et detaljeret indblik i BIOS' henholdsvis Responce's løsning med deraf følgende væsentlig skadevirkning for disse.

Region Syddanmark har i forlængelse heraf bl.a. lagt vægt på, at Responce særligt har tilkendegivet, at alle yderligere – ikke allerede til dig fremsendte – dokumentationer under bilag 5 bedes undtaget fra aktindsigt på grund af det i Region Hovedstaden igangværende udbud samt det kommende udbud i Region Sjælland.

Oplysninger om medarbejderkapacitet

Af hensyn til den fortsatte konkurrencesituation samt den væsentlige risiko for økonomisk skadevirkninger for BIOS henholdsvis Responce undtages samtlige oplysninger om medarbejderkapacitet

i tilbuddene af konkurrencemæssige hensyn efter Offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det har indgået som et væsentligt moment i vurderingen i forhold til sådanne oplysninger, at henholdsvis Region Hovedstaden og Region Sjælland har igangsat eller inden for nær fremtid ønsker at igangsætte udbud af tilnærmelsesvist tilsvarende ydelser, som omfattet af Region Syddanmarks netop gennemførte udbud.

CV'er

CV'er udelades af hensyn til enkeltpersoners private forhold efter Offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Referencelister

Telefonnumre, navne på kontaktpersoner på referencesteder m.v. undtages, da det er Region Syddanmarks skøn, at offentliggørelse af disse oplysninger i den konkrete situation vil kunne skade de bydendes forretningsvirksomhed, jf. Offentlighedslovens § 30, nr. 2, i den aktuelle situation vil kunne skade det offentlige økonomiske interesser.

I det fremsendte fremgår undtagelserne fra aktindsigt ved at være ekstraheret eller udeladt i det hele. Region Syddanmark har i overensstemmelse med offentlighedslovens § 34 givet aktindsigt i de øvrige oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt.

Som bilag til nærværende dokument fremsendes oversigt over de dokumenter, i hvilke der gives aktindsigt. Derudover indgår de omhandlede dokumenter som bilag til nærværende brev.

For så vidt angår de dokumenter – der ikke allerede er fremsendt til dig – som BIOS har fremsendt som en del af sit tilbud som dokumentation under Udbudsbilag 5, har det ikke være muligt for Region Syddanmark på nuværende tidspunkt at afslutte gennemgangen af disse med henblik på ekstrahering. Region Syddanmark forventer således at kunne sende disse dokumenter – i ekstraheret form – til dig senest tirsdag den 9. september 2014.«

I Region Syddanmarks afgørelse af 9. september 2014 står blandt andet:

»Med henvisning af vores svarbrev af 4. september, hvori det fremgår, at Region Syddanmark forventer at kunne sende yderligere dokumentation fra BIOS senest tirsdag den 9. september 2014.

Region Syddanmark fremsender ikke yderligere dokumentation fra BIOS, da den yderligere dokumentation – der ikke allerede er fremsendt til dig – indeholder BIOS's konkrete beskrivelse af hvorledes opgaven tilbydes løst. Det er Region Syddanmarks vurdering, at der i løsningsbeskrivelserne findes oplysninger, som vedrører tekniske indretninger og fremgangsmåder, som BIOS anvender. Region Syddanmark har under hensyn til oplysningernes karakter konkret vurderet, at der er en nærliggende risiko for, at udlevering af oplysningerne vil kunne påføre BIOS økonomisk tab af nogen betydning. Disse oplysninger er derfor undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det har indgået som et væsentligt moment i vurderingen i forhold til sådanne oplysninger, at henholdsvis Region Hovedstaden og Region Sjælland har igangsat eller inden for nær fremtid ønsker at igangsætte udbud af tilnærmelsesvist tilsvarende yderligere, som omfattet af Region Syddanmarks netop gennemførte udbud.

Region Syddanmark har i den forbindelse lagt vægt på, at der er tale om detaljerede og specifikke beskrivelser af løsninger, der udgør en for BIOS særegen og særlig rationel udvikling af fremgangsmåderne på et teknisk betonet område med få konkurrenter, at disse beskrivelser kan bruges umiddelbart af en konkurrerende virksomhed, og at imødekommelse af aktindsigt således vil kunne give konkurrenterne et detaljeret indblik i BIOS' løsning med deraf følgende væsentlig skadevirkning for BIOS.

Region Syddanmark har i forlængelse heraf bl.a. lagt vægt på, at BIOS særligt har tilkendegivet, at alle yderligere – ikke allerede til dig fremsendte – dokumentationer i deres tilbud bedes undtaget fra aktindsigt på grund af, at oplysningerne er meget konkurrencefølsomme givet det i Region Hovedstaden igangværende udbud samt det kommende udbud i Region Sjælland.«

Region Syddanmark har i svarskrift af 12. september 2014 i sag j.nr. 2014-0038238, Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark, anført følgende:

»For så vidt angår Kontraktbilag 1 udfyldt af henholdsvis BIOS og Responce ... bemærkes, at bilagene kun fremlægges for klagenævnet uden ekstraheringer. Klager har fået delvis aktindsigt i disse dokumenter (hvos BIOS' og Responce's fortrolige oplysninger er ekstraheret efter en høringsproces med BIOS/Responce).

Til brug for klagenævnets vurdering af, om der skal indrømmes aktindsigt i BIOS' Kontraktbilag 1, tillader vi os ligeledes at henvise til klagers forslag til ekstrahering af klagers eget Kontraktbilag 1 i forbindelse med BIOS anmodning om aktindsigt i klagers tilbud... Ekstraheringen er udtryk for klagers egen vurdering af, hvad der opfattes som forretningshemmeligheder, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, og kan derfor have relevans for klagenævnets vurdering af dette spørgsmål.«

Region Syddanmark har den 24. september 2014 meddelt klagenævnet, at regionen »henholder sig til bemærkningerne i den påklagede afgørelse og svarskriftet af 12. september 2014 i sag j.nr. 2014-0038238«.

Falck Danmark A/S' bemærkninger

I forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i Falck Danmark A/S' tilbud på ambulancekørsel indhentede Region Syddanmark bemærkninger fra Falck Danmark A/S. Af Falck Danmark A/S' bemærkninger af 5. september 2014 fremgår blandt andet:

»I relation til dokumentationen vedlagt under Udbudsbilag 5 gøres det gældende, at samtlige bilag bør undtages aktindsigt i deres helhed, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 34, nr. 3.

Der er tale om detaljerede og specifikke instrukser, standarder, administrative procedurer mv. af teknisk betonet art, som giver en indgående indsigt i de løsninger, Falck har tilbudt. Der ligger et stort og mangeårigt arbejde bag udviklingen og beskrivelsen af de beskrevne løsninger mv., og konkurrenters indsigt heri vil kunne påføre Falck væsentlig økonomisk og konkurrencemæssig skade i forbindelse med det igangværende udbud i Region Hovedstaden samt det kommende udbud i Region Sjælland.

Da regionernes ambulancetjeneste udbydes for en længere årrække, er der en intens konkurrence mellem de relativt få aktører på markedet om tildelingen af disse kontrakter. Den nuværende konkurrencesituation er således kendetegnet ved nogle særlige omstændigheder, der efter Falcks vurdering spiller afgørende ind på spørgsmålet om adgangen til aktindsigt i den omhandlede dokumentation.

Hvis BIOS får aktindsigt i Falcks dokumentation under Udbudsbilag 5, vil der være en væsentlig risiko for, at BIOS vil udnytte denne indsigt til at kopiere Falcks løsningsbeskrivelser med henblik på at sikre BIOS en bedre konkurrencemæssig position i Region Hovedstaden og Region Sjælland, herunder særligt på de punkter hvor Falck har opnået en højere pointtildeling. Af regionens evaluering fremgår det således, at Falcks tilbud overordnet set er vurderet højere på konkurrencekravene Kvalitet og Leveringssikkerhed, og at BIOS på en lang række deldelkriterier er vurderet væsentligt lavere end Falck. Der er således en åbenbar risiko for, at BIOS vil udnytte en indsigt i denne dokumentation til væsentlig økonomisk skade for Falck.

Sammenfattende gøres det gældende, at den under Udbudsbilag 5 vedlagte dokumentation indeholder detaljerede og specifikke fortrolige oplysninger, hvorfor det er af væsentlig økonomisk betydning for Falck, at denne dokumentation undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. Bilagene vedlagt under Udbudsbilag 5 bør endvidere undtages fra aktindsigt i deres helhed, idet de enkelte bilag efter fjernelse af de oplysninger, der bør undtages aktindsigt, ikke længere vil have noget forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 3.

Det forhold, at regionen i forbindelse med Falcks anmodning om aktindsigt i Responce's tilbud med henvisning til det igangværende udbud i Region Hovedstaden samt det kommende udbud i Region Sjælland har valgt at undtage alle yderligere bilag – som Falck ikke allerede har modtaget, hvilket vil sige bilagene under pkt. 8, 42, 43, 44 og 45 – fra aktindsigt i deres helhed, understøtter endvidere, at samtlige bilag i Falcks tilbud vedlagt under Udbudsbilag 5 bør undtages fra aktindsigt i deres helhed. De fremsendte bilag under pkt. 8, 42, 43, 44 og 45 er således ekstraheret i en grad, at bilagene ikke længere har noget forståeligt eller sammenhængende meningsindhold. Virkningen svarer derfor til, at samtlige bilag under Udbudsbilag 5 er undtaget fra aktindsigt i deres helhed.

Af hensyn til den af regionen fastsatte tidsfrist for tilbagemelding skal jeg anmode om, at regionen hurtigst mulige meddeler, om regionen er enig i, at bilagene vedlagt Falcks tilbud under Udbudsbilag 5 kan undtages aktindsigt i deres helhed, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, samt § 34, nr. 3«

Af Falck Danmark A/S' bemærkninger af 8. september 2014 fremgår blandt andet:

»Regionen har i mail af 5. september 2014 samt opfølgende mail af 8. september 2014 bekræftet, at dokumentationen angivet under Udbudsbilag 5 samt del af dokumentation angivet under Falcks Kontraktbilag 13 (ekskl. Kontraktbilag 10), som ikke er anført under Udbudsbilag 5, er undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 34, nr. 3.

Regionen har i den forbindelse bedt Falck meddele, hvis den resterende del af Falcks tilbud, jf. den delvist ekstraherede version vedhæftet regionens mail af 5. september 2014 bestående af Falcks følgebrev, Falcks tilbuds-brev, Kontraktbilag 1 (Redegørelsesdokument) og Kontraktbilag 10 (implementeringsplan) indeholder yderligere oplysninger, som ønskes undtaget fra aktindsigt, samt give en begrundelse herfor.

Som beskrevet i mit brev af 5. september 2014 foreligger der en særlig konkurrencesituation med de igangværende ambulanceudbud i Region Hovedstaden og det planlagte ambulanceudbud i Region Sjælland. Falck risikerer således at lide væsentlig økonomisk og konkurrencemæssig skade i forbindelse med disse udbud, såfremt BIOS får fuld indsigt i de detaljerede og specifikke løsninger, som Falck har beskrevet i sit tilbud, idet der vil være en væsentlig risiko for, at BIOS kopierer Falcks løsningsbeskrivelser med henblik på at sikre sig en bedre konkurrencemæssig position i forbindelse med de igangværende/planlagte udbud.

Regionen har i sin mail af 5. september 2014 anerkendt, at der foreligger en særlig konkurrencesituation, idet regionen – med henvisning til igangværende og planlagte udbud i andre regioner – som anført har undtaget samtlige bilag under Udbudsbilag 5/Kontraktbilag 13 (ekskl. Kontraktbilag 10). Disse bilag vedrører alle Falcks opfyldelse af konkurrenceparametre som nærmere beskrevet i Kontraktbilag 1 (Redegørelsesdokument).

Det følger heraf, at fuld aktindsigt i opfyldelse og besvarelse af konkurrenceparametrene i Kontraktbilag 1 (Redegørelsesdokument) ligeledes vil kunne påføre Falck væsentlig økonomisk og konkurrencemæssig skade i forbindelse med de igangværende/planlagte ambulanceudbud, hvorfor adgangen til aktindsigt bør begrænses, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. Det samme gør sig gældende i forhold til øvrige dele af Falcks tilbud, herunder særligt Kontraktbilag 10 (Implementeringsplan), der indeholder detaljerede og specifikke implementeringstiltag, der er udviklet på baggrund af talrige, succesfulde kontraktimplementeringer i ind- og udland.

Efter en grundig gennemgang af den fremsendte, delvist ekstraherede version af Falcks tilbud (ekskl. bilagene under Udbudsbilag 5/Kontraktbilag 13 (ekskl. Kontraktbilag 10)), anmoder Falck om, at der sker undtagelse fra aktindsigt i Falcks følgebrev, Falcks tilbuds-brev, Kontraktbilag 1 (Redegørelsesdokument) og Kontraktbilag 10 (Implementeringsplan) i overensstemmelse med vedlagte ekstraherede version, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, således at der alene gives aktindsigt i de oplysninger, der ikke er ekstraheret med gult.

Jeg vedhæfter i tillæg til ovennævnte begrundelse for undtagelse af oplysninger fra aktindsigt en Excel oversigt, hvori der konkret er begrundet for de punkter i Falcks tilbud, hvor der er behov for at ekstrahere oplysninger og dermed undtage fra aktindsigt.

Det bemærkes, at Kontraktbilag 10 (Implementeringsplan) vedrørende delområde Sønderjylland (delaftale 4) ikke er fremsendt i sin helhed i den vedhæftede indscannede version. Ekstrahering af Kontraktbilag 10 for dette delområde bør dog ske i samme omfang og i lighed med implementeringsplanen for de 3 øvrige delaftaler.«

Falck Danmark A/S har i brev af 11. september 2014 til klagenævnet anført følgende:

»Afslutningsvist kan Klager oplyse, at Klager har fremsat en anmodning om aktindsigt hos Indklagede, men Klager har imidlertid alene modtaget delvis aktindsigt. Klager vedlægger til orientering Indklagedes afslag af 9. september 2014 på at give Klager fuld aktindsigt. Klager skal derfor af hensyn til den verserende klagesag anmode Klagenævnet om at tage stilling til, hvorvidt Klager er berettiget til yderligere aktindsigt, henset til at Klager alene har fået delvis aktindsigt i BIOS' og Responces udfyldte udbudsbilag 1-5 samt aktindsigt i deres udfyldte kontraktbilag 1 – alle dokumenter dog med omfattende ekstraheringer.

Klager ønsker særligt, at Klagenævnet tager stilling til, om Klager kan få aktindsigt i bilag nr. 35-36 og 42-44 i BIOS' og Responces tilbud, da disse bilag er afgørende for vurderingen af, om BIOS' og Responces tilbud opfylder mindstekravene til behandlingsrelateret udstyr og minimumsbemanding.

Endvidere ønsker Klager særligt, at Klagenævnet tager stilling til, om Klager kan få aktindsigt i, hvem der har underskrevet udbuds-

bilag 4 på vegne af AZRR, da det fremgår af AZRRs årsrapport fra 2013, at selskabet ikke har noget personale.«

Bemærkninger fra Response A/S og BIOS Ambulance Services Danmark A/S

I forbindelse med afsigelsen af afgørelserne om aktindsigt indhentede Region Syddanmark bemærkninger fra Response A/S og BIOS Ambulance Services Danmark A/S.

Af bemærkninger fra Response A/S af 3. september 2014 fremgår blandt andet:

»I tillæg til den af regionen foretaget overstregning, ønsker Response følgende elementer undtaget.

I fremsendte dokument »Response aktindsigt 1.PDF« drejer det sig om følgende specifikke sider og indhold:

1. Side 7 til 9 – Tilbudsbrev side 7-9 – den del som indeholder et samlede resume af tilbuddet – her bør alle 3 sider undtages fra aktindsigt. I resume fremgår det bl.a. hvordan vi organiserer os, hvilke personer som er involveret, vores tilgang til etablering af baser mv.
2. Side 86 og 90 – Underbilag 2 og 3 for life care one – navn for underskriver fremgå og bør undtages fra aktindsigt. Navne er fjernet (overstreget) i resterende materiale.
3. Side 110 – Indholdsfortegnelse kontraktbilag 13 – Her fremgår det hvilke type køretøj vi har valgt at anvende til hhv. ambulance, XL-ambulance og lægebil, samt hvor Response får leveret disse. Response ønsker disse informationer undtaget fra aktindsigt.

I fremsendte dokument »Response aktindsigt 2.PDF« drejer det sig om følgende specifikke sider og indhold:

1. Side 43 – besvarelse af krav 0.26.4 – Her fremgår det hvor Response får [leveret] sine ambulancer fra – dette ønskes undtaget fra aktindsigt.
2. Side 51 – besvarelse af krav 0.27.2 – Det er lidt utydeligt hvor meget som Regionerne har overstreget her. Hvis afsnittet om fastholdelse ikke er overstreget ønsker Response dette fritaget fra aktindsigt.
3. Side 92 – Udstyrsliste Region Syd ambulance. Listen ønskes undtaget fra aktindsigt.

4. Side 93 til 113 – Her fremgår Responses oppakningslister, disse bør undtages for agtindsigt.
5. Side 114 til 122 – Her fremgår det hvilke køretøj Response anvender som lægebil samt hvordan denne er pakket op. Denne information bedes fraholdt fra agtindsigt.

I henhold til offentlighedslovens § 30, nr. 2, bør ovenstående beskrevet dele af vores tilbud friholdes fra agtindsigt, ønsket om friholdelse fra aktindsigt skal ses i lyset af den konkurrencemæssige situation som Response befinder sig i.

I Region Hovedstaden er der således udsendt et udbudsmateriale på ambulanceberedskab med svar frit ultimo september 2014 og i Region Sjælland forventes udsendelse af udbudsmateriale på ambulanceberedskab med svarfrist ultimo november.

Det materiale som Response ønsker fritaget fra aktindsigt betragtes som forretningshemmeligt. Response mener at de undtaget dele af tilbuddet (jf. ovenstående) har givet Response en konkurrencefordel hvor Response har forsøgt at differentiere sig fra sine konkurrenter.

Da Response i forhold til udbud i Region Hovedstaden og Region Sjælland (og senere i andre Regioner), formentlig vil stå over for tilsvarende konkurrenter, som dem i Region Syddanmark (Herunder Falck), finder Response det særdeles uacceptabelt at vores konkurrenter får indsigt i disse fortrolige oplysninger via agtindsigt. Det vil i værste fald kunne føre til tab af fremtidige kontrakter med deraf følgende store økonomiske tab.«

og

»I henhold til offentlighedsloven § 30, nr. 2, bør Bilagsmappe 1, 2 og 3 helt friholdes fra agtindsigt, ønsket om friholdelse fra aktindsigt skal ses i lyset af den konkurrencemæssige situation som Response befinder sig i.

I Region Hovedstaden er der således udsendt et udbudsmateriale på ambulanceberedskab med svarfrist ultimo september 2014 og i Region Sjælland forventes udsendelse af udbudsmateriale på ambulanceberedskab med svarfrist ultimo november.

Det materiale som Response ønsker fritaget fra aktindsigt betragtes som forretningshemmeligt. Response mener at de i Bilagsmappe 1, 2 og 3 indeholdte dokumenter har givet Response en konkur-

rencefordel, hvor Responce har forsøgt at differentier sig fra sine konkurrenter som eksempel herpå kan nævnes:

1. Bilagsmappe 1 indeholder et unikt indblik, i hele Responces elektronisk ledelsesværkøjer, kvalitetsværkøjer, ansættelse værktøjer mv. Det er et indblik som Responce har valgt at give Region Syddanmark med henblik på at vise hvor stærk en platform som Responce arbejder med, samtidig underbygger systemet vores stærkt konkurrencedygtige forretningsmodel.
2. Billagsmappe 2 indeholder vores instrukser, retningslinjer, skemaer for vores daglige forretning samt informationer om hvordan Responce påtænker at udvikle vores forretning i fremtiden. Ydermere indeholder mappen personfølsomt information såsom CV på en mængde af vores ansatte. Denne information er medsendt til Region Syddanmark for at give Regionen en grundig indsigt i hvem Responce er og hvordan vi professionelt vil kunne løfte ambulancedriften i Region Syddanmark nu og i de kommende år.
3. Billagsmappe 3 indeholder en grundig beskrivelse af de køretøjer og det udstyr som Responce har udvalgt i Region Syddanmark, Responce har i en længere periode arbejdet med vores leverandører om, at kunne tilbyde specielt lukrative løsninger til vores kunder, som dels gør køretøjerne lettere, mere fremtidssikret og mere ergonomiske. Dette helt unikke koncept er udarbejdet som et led i vores strategi om at være på forkant med udviklingen.

Da Responce i forhold til udbud i Region Hovedstaden og Region Sjælland (og senere i andre Regioner), formentlig vil stå over for tilsvarende konkurrenter, som dem i Region Syddanmark (Herunder Falck), finder Responce det særdeles uacceptabelt at vores konkurrenter får indsigt i disse fortrolige dokumentmapper. Det vil i værste fald kunne føre til tab af fremtidige kontrakter med deraf følgende store økonomiske tab.«

Af bemærkninger fra BIOS Ambulance Services Danmark A/S af 4. september 2014 fremgår blandt andet:

»I udbudsbilag 3: »Oplysninger om personlige forhold samt om økonomisk/finansiell og teknisk/faglig kapacitet« på side 6 fremgår omsætningen for Bios Holding og Bios Ambulance Services Danmark i 2013, hvilket ikke er offentligt tilgængelige oplysninger, og oplysningerne bør derfor ikke videregives.

I udbudsbilag 5: »Dokumentation i forhold til tilbudsgivers redegørelse« på side 14 fremgår navneoplysninger på økonomichef, ... Da navneoplysninger i de øvrige udbudsbilag er undtaget fra aktindsigt, bør dette også være tilfældet her.

I udbudsbilag 3 »Oplysninger om personlige forhold samt om økonomisk/finansiell og teknisk/faglig kapacitet« på side 6 fremgår omsætningen for Bios Holding i 2013, samt nettoomsætning for regnskabsperioderne 2011, 2012, og 2013, hvilket ikke er offentligt tilgængelige oplysninger og derfor ikke bør videregives.

...

På side 114 i redegørelsesdokumentet for konkurrenceparametre fremgår navneoplysninger på administrerende direktør, ... Da navneoplysninger i de øvrige udbudsbilag er undtaget fra aktindsigt, bør dette også være tilfældet her.

Bilag 8 i redegørelsesdokumentet for konkurrenceparametre indeholder oplysninger om ... certifikat og produktbeskrivelse af ...-udstyret. Navnet ... må i sammenhæng med Bios' tilbud anses som fortrolige, idet oplysninger om brug af leverandører må anses for endda overordentlig følsomme. Navnet ... er i øvrigt undtaget aktindsigt i redegørelsesdokumentet afsnit 0.21.7 samt i følgebrevet til min klients tilbud, hvorfor selve produktbeskrivelsen også bør være undtaget aktindsigt.

Bios bilag 42-45 til redegørelsesdokumentet for konkurrenceparametre indeholder oplysninger om antallet af køretøjer og personer. Disse oplysninger bør ikke videregives, da alle henvisninger til antal køretøjer og personer er undtaget i redegørelsesdokumentet. Se hertil afsnit 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5 og 2.3.6. Oplysningerne må anses for følsomme og viser bl.a. den bemanning, min klient forventer at anvende til de tilbudte beredskaber, hvilket er fortrolige og følsomme oplysninger.

Næstsidste bilag (uden nr.) i redegørelsesdokumentet for konkurrenceparametre indeholder detaljerede oplysninger om udstyr i ambulancerne, hvilket er en væsentlig faktor i bedømmelsen af tilbuddet og i øvrigt en væsentlig konkurrenceparameter. Videregivelse af disse oplysninger indebærer en væsentlig konkurrencemæssig og økonomisk skadesrisiko for Bios, herunder fordi oplysningerne vedrører leverandørforhold.

Sidste bilag (uden nr.) i redegørelsesdokumentet for konkurrenceparametre indeholder chassisspecifikationer for køretøjerne. Da

køretøjerne ikke er standardmodeller, bør disse oplysninger ikke videregives.«

Af bemærkninger fra BIOS Ambulance Services Danmark A/S af 5. september 2014 fremgår blandt andet:

»Det er BIOS's opfattelse, at den samlede dokumentation bør holdes uden for aktindsigt. Dokumentationen omfatter bl.a. oplysninger om leverandørforhold, indretning af ambulancer, organisation og bemanning osv. osv. Det er oplysninger, der er meget konkurrencefølsomme. Som bekendt udestår der yderligere udbudsforretninger på ambulancemarkedet inden for den kommende korte tid, og derfor er det potentielt endog meget skadeligt for min klient, hvis oplysninger af denne karakter slipper ud.«

Klagenævnets begrundelse og resultat

Lovgrundlag

Efter offentlighedslovens § 7, kan enhver med de undtagelser, der følger af lovens §§ 19-35, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Af bemærkningerne til forslag nr. 144 af 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen fremgår om § 30, nr. 1, at der »ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre »private forhold«, må ... tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab«. Det er »afgørende, om oplysningen ud fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår«. Videre fremgår, at det er »uden betydning for spørgsmålet om aktindsigt, om en person i forbindelse med afgivelsen

af de pågældende oplysninger til en myndighed m.v. har taget forbehold for, at oplysningerne skal være undtaget fra aktindsigt«.

Omfattet af § 30, nr. 1, er ifølge bemærkningerne »særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregistret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. ... Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling...«.

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Det fremgår af bemærkningerne til forslag nr. 144 af 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, at § 30, nr. 2, forudsætter, at aktindsigt i oplysningerne »må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning«. Yderligere fremgår det, at der vil »i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning«. I forbindelse med vurderingen heraf bør der ifølge lovbemærkningerne indhentes »en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold m.v. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade«.

I betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven, side 652, anføres, at den tidligere § 12, stk. 1, nr. 2 (nuværende § 30, nr. 2), har »været anvendt i sager, hvor det offentlige udliciterer arbejde«, idet »tilbudsmateria-

let kan indeholde oplysninger, der vil afsløre selskabernes økonomiske forhold og almindelige forretningsbetingelser, hvilket kan være skadeligt for virksomhedens konkurrenceevne«.

Efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.

Af offentlighedslovens § 34 følger, at hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. I medfør af § 34, nr. 3, gælder dette dog ikke, hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.

Klagenævnets begrundelse og resultat

I denne sag træffer klagenævnet afgørelse om, hvorvidt der skal meddeles Falck Danmark A/S yderligere aktindsigt i:

- Udbudsbilag 1-5 for Response A/S.
- Udbudsbilag 2-3 for Life Care One A/S.
- Udbudsbilag 1-5 for BIOS Ambulance Services Danmark A/S.
- Udbudsbilag 2-3 for BIOS Ambulancezorg B.V.

- Kontraktbilag 1 for Response A/S.
- Kontraktbilag 1 for BIOS Ambulance Services Danmark A/S.

- Bilag nr. 35-36 og 42-44 til udbudsbilag 5 til tilbuddet fra Response A/S.
- Bilag nr. 35-36 og 42-44 til udbudsbilag 5 til tilbuddet fra BIOS Ambulance Services Danmark A/S.

Ad udbudsbilag 1 – 5

Ved Region Syddanmarks afgørelser om aktindsigt af 4. september 2014 og 9. september 2014 fik Falck Danmark A/S efter det for kla-

genævnet oplyste delvis aktindsigt i udbudsbilag 1-5 for Responce A/S, mens Falck Danmark A/S blev nægtet aktindsigt i udbudsbilag 2-3 for Life Care One A/S, udbudsbilag 1-5 for BIOS Ambulance Services Danmark A/S og udbudsbilag 2-3 for BIOS Ambulancezorg B.V.

For så vidt angår Responce A/S har Region Syddanmark alene undtaget oplysninger om navne m.v. hos tilbudsgiver, virksomhedsstempel med angivelse af adresse m.v., oplysninger om hovedaktionæren i EMS Vejen ApS og om kontaktpersoner (referencer) hos ordregivende myndigheder.

Oplysninger om navne, adresser og lignende

Det fremgår af Region Syddanmarks afgørelse af 4. september 2014, at »navne mv. på medarbejdere m.v. undtages af hensyn til enkeltpersoners private forhold efter Offentlighedslovens § 30, nr. 1«.

Med henvisning til lovbemærkningerne til § 30, nr. 1, vurderes det, at oplysninger om navne, telefonnumre og e-mail adresser på medarbejdere hos en tilbudsgiver ikke – i almindelighed – kan undtages aktindsigt efter § 30, nr. 1. Tilbudsgiverne og Region Syddanmark har ikke godtgjort, at oplysningerne herom i udbudsbilag 1-5 i dette konkrete tilfælde skulle være »følsomme« i en sådan grad, at der er grundlag for at undtage oplysningerne fra aktindsigt med henvisning til § 30, nr. 1, eller at oplysningerne i den sammenhæng, som de indgår, konkret skulle kunne undtages med hjemmel i § 30, nr. 2, eller § 33, nr. 3.

Oplysninger om referencer

Det fremgår af regionens afgørelser, at »telefonnumre, navne på kontaktpersoner på referencesteder m.v. undtages, da det er Region Syddanmarks skøn, at offentliggørelse af disse oplysninger i den konkrete situation vil kunne skade de bydendes forretningsvirksomhed, jf. Offentlighedslovens § 30, nr. 2, i den aktuelle situation vil kunne skade det offentlige økonomiske interesser [det sidste led af citatet må antages at henvise til offentlighedslovens § 33, nr. 3]«.

Aktindsigt i referencerne på medarbejdere hos ordregivende myndigheder vurderes ikke – i den sammenhæng oplysningerne konkret ind-

går i – at indebære en risiko for at skade de bydendes forretningsvirksomhed, jf. § 30, nr. 2, eller Region Syddanmarks økonomiske interesser, jf. § 33, nr. 3. Samtidig kan oplysningerne ikke undtages aktindsigt med henvisning til § 30, nr. 1, jf. ovenfor.

Øvrige oplysninger

Oplysningerne i udbudsbilagene er – udover det allerede behandlede – primært overordnede og generelle oplysninger om virksomhederne. Oplysningerne vurderes derfor ikke at have en sådan karakter, at de kan undtages aktindsigt i medfør af § 30, nr. 2 – eller i øvrigt § 30, nr. 1, eller § 33, nr. 3. Dog vurderes det, at de ikke offentligt tilgængelige oplysninger om omsætning hos BIOS-selskaberne kan undtages aktindsigt i medfør af § 30, nr. 2.

Det følger af ovenstående, at Falck Danmark A/S ved denne afgørelse meddeles aktindsigt i udbudsbilag 1-5 for Responce A/S, udbudsbilag 2-3 for Life Care One A/S samt i udbudsbilag 1-5 for BIOS Ambulance Services Danmark A/S og udbudsbilag 2-3 for BIOS Ambulancezorg B.V. (med undtagelse af de ikke offentlige omsætningstal i udbudsbilag 3 for BIOS-selskaberne).

Ad kontraktbilag 1 for Responce A/S og BIOS Ambulance Services Danmark A/S

Besvarelserne i kontraktbilag 1 indeholder i vidt omfang detaljerede oplysninger om tekniske indretninger, specifikationer, medarbejdere og fremgangsmåder ved Responce A/S' og BIOS Ambulance Services Danmark A/S' drift af ambulancekørsel. Med henvisning hertil og til den særlige konkurrencesituation på markedet for ambulancekørsel, de kommende udbud i andre regioner, og da oplysningerne indgår i udbuddet som et konkurrenceparameter, vurderes det, at oplysningerne i kontraktbilag 1 i vidt omfang kan undtages aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1 og 2.

Dele af besvarelserne er dog så generelle i deres beskrivelse af virksomhedernes strategi, arbejdsmetoder m.v., at oplysningerne ikke vurderes at kunne undtages aktindsigt efter § 30, nr. 2 – eller i øvrigt efter § 30, nr. 1, eller § 33, nr. 3. På denne baggrund meddeles Falck Dan-

mark A/S yderligere aktindsigt i følgende dele af kontraktbilag 1 for Responce A/S:

- Side 11: Linje 5-7.
- Side 17: Linje 1-2.
- Side 19: Linje 3-5.
- Side 24: Linje 1 og afsnittet på tre linjer startende med »Ambulancepersonalet har forpligtigelsen...«.
- Side 25: Linje 1.
- Side 26: 1. afsnit.
- Side 27: Fra »Personalet bliver undervist i...« til og med »under udførelsen af sit arbejde med disse patienter«.
- Side 28: Hele siden.
- Side 30: Fra »Personalets arbejdsopgaver med flytning...« til og med »sikrer at patienten får en sikker og behagelig oplevelse«.
- Side 31: Linje 1, fra »Personalet instrueres og øver...« til og med »gennemgangen af alt udstyr i ambulancerne«, og fra »Ambulancepersonalet har forpligtigelsen« til og med »at optimere sikkerheden under transporten«.
- Side 34: Fra »Akkreditering efter Den...« til og med »på den måde oparbejdet stor erfaring på området«.
- Side 40: Linje 3-6.
- Side 49: Linje 3-8.
- Side 51: Fra »Responce fastholder og rekrutterer...« til og med »i fagblade efter kvalificeret personale« og fra »Fastholdelse« til og med »højt fagligt miljø og et stærkt socialt miljø«.
- Side 53: Fra »Responce fastholder og rekrutterer...« til og med »højt fagligt miljø og et stærkt socialt miljø« og de tre nederste linjer.
- Side 54: Linje 1-13.
- Side 79: Linje 3-5.
- Side 80: Fra linje 1 til og med »midlertidige samt mobile« på linje 4.
- Side 107: Oplysninger om navn på underskriver og »Evt. stempel«.

og i følgende dele af kontraktbilag 1 for BIOS Ambulance Services Danmark A/S:

- Side 3: 2. afsnit.
- Side 5: 1. afsnit og de to sidste afsnit, der begge starter med »Vi tilbyder...«.
- Side 6: Hele siden.
- Side 7: 1. afsnit, de to afsnit, der begge starter med »Vi tilbyder...«, og sidste linje.
- Side 8: Hele siden.
- Side 9: 1. afsnit og de fire sidste afsnit fra »Vi tilbyder stor erfaring...«.
- Side 10: Hele siden.
- Side 11: 2. afsnit.
- Side 12: 4. afsnit.
- Side 15: 1. afsnit og 6. afsnit.
- Side 16: 1. afsnit og næstsidste afsnit.
- Side 19: De tre sidste afsnit fra »Vores specifikke program...«.
- Side 20: Hele siden.
- Side 21: 1. afsnit.
- Side 23: Afsnit 2-3 og 5-7.
- Side 24: De sidste to afsnit fra »Og det stiller markante krav...«.
- Side 26: 1. afsnit og sidste afsnit.
- Side 27: Afsnit 1-2 og 7-11.
- Side 28: 1. og 2. afsnit.
- Side 29: Afsnit 1 og 3-5.
- Side 30: 1. afsnit og sidste afsnit.
- Side 31: Afsnit 4-8.
- Side 32: Hele siden.
- Side 34: 1. afsnit.
- Side 36: Afsnit 1-3 og 8-12.
- Side 37: 2. afsnit.
- Side 38: Afsnit 1-2.
- Side 40: Afsnit 1-2.
- Side 42: Afsnit 1-2.
- Side 43: Afsnit 1-2.

- Side 44: Afsnit 1-2.
- Side 45: Fra »Det er vigtigt for os...« til og med punktet »Konflikthåndtering«.
- Side 47: Næstsidste afsnit.
- Side 48: Næstsidste afsnit.
- Side 55: Sidste afsnit.
- Side 56: Sidste afsnit.
- Side 57: Afsnit 1-4 og 6.
- Side 59: Afsnit 1-4 og 6.
- Side 61: Afsnit 1-4 og 6.
- Side 63: Sidste afsnit.
- Side 64: Sidste afsnit.
- Side 68: Sidste afsnit.
- Side 69: Sidste afsnit.
- Side 70: Sidste afsnit.
- Side 74: 2. afsnit.
- Side 75: Sidste afsnit.
- Side 76: Sidste afsnit.
- Side 80: Sidste afsnit.
- Side 81: Sidste afsnit.
- Side 82: Sidste afsnit.
- Side 86: 2. afsnit.
- Side 87: Sidste afsnit.
- Side 88: Næstsidste afsnit.
- Side 92: Sidste afsnit.
- Side 93: Sidste afsnit.
- Side 94: Sidste afsnit.
- Side 98: 2. afsnit.
- Side 99: Sidste afsnit.
- Side 100: Næstsidste afsnit.
- Side 104: Sidste afsnit.
- Side 106: Sidste afsnit.
- Side 110: 2. afsnit.
- Side 111: Sidste afsnit.
- Side 112: Næstsidste afsnit.
- Side 114: Oplysninger om navn og titel på underskriver.

Ad bilag 35-36 og 42-44 til udbudsbilag 5 til tilbuddene fra Responce A/S og BIOS Ambulance Services Danmark A/S

Bilag 35-36 og 42-44 er af Region Syddanmark undtaget aktindsigt med henvisning til § 30, nr. 2. Bilagene indeholder udstyrslistor til ambulancerne, eksempler på oppakningslister, oversigter over køretøjer og medarbejdere, tekniske specifikationer for bilerne og lignende.

BIOS Ambulance Services Danmark A/S og Responce A/S har i deres høringssvar til Region Syddanmark angivet, at bilagene skal undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Det samme har Falck Danmark A/S i forbindelse med en anmodning om aktindsigt fra BIOS Ambulance Services Danmark A/S.

Som begrundelse har tilbudsgiverne blandt andet henvist til oplysningernes særligt fortrolige og følsomme karakter, at oplysningerne er en væsentlig faktor (konkurrenceparameter) i bedømmelsen af tilbuddene, den intense konkurrence mellem relativt få aktører på markedet, herunder ved en række kommende udbud af ambulancekørsel, at aktindsigt vil give en indgående indsigt i de tilbudte løsninger, og at der ligger et væsentligt udviklingsarbejde bag de beskrevne løsninger/oplysninger.

På baggrund af tilbudsgivernes detaljerede bemærkninger og Region Syddanmarks afgørelse vurderer klagenævnet – efter en gennemgang af oplysningerne i de nævnte bilag – at bilagene – særligt henset til konkurrencesituationen på markedet for ambulancekørsel og det forhold, at beskrivelserne er et konkurrenceparameter – skal undtages aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet tiltræder på denne baggrund Region Syddanmarks afgørelse for så vidt angår disse bilag.

Meroffentlighedsprincippet

Klagenævnet har overvejet, om der i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 er grundlag for at meddele Falck Danmark A/S yderligere aktindsigt. Afvejningen af på denne ene side hensynet til de beskyttelsesværdige interesser, der ligger bag de anvendte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt fra Falck Dan-

mark A/S, har ført til, at klagenævnet ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Region Syddanmark skal fremsende de oplysninger, der ved denne afgørelse er meddelt Falck Danmark A/S yderligere aktindsigt i, til Falck Danmark A/S senest den 5. november 2014.

Kristian Aagaard Bach Mortensen
fuldmægtig