

Aftale mellem Amtsrådsforeningen og Falck

Rådsmødet den 27. oktober 1999

1. Resumé

Amtsrådsforeningen og Falck A/S (herefter Falck) har med virkning fra 1. maj 1998 indgået en vejledende aftale for så vidt angår udfærdigelsen af en standardoverenskomst, som kan benyttes i de tilfælde, hvor de enkelte amter og Falck indbyrdes har aftalt at overdrage varetagelsen af ambulanceberedskab, akut ambulancekørsel og liggende patientbefordring til Falck. I anmeldelsen er ansøgt om en ikke-indgrebserklæring i medfør af konkurrencelovens § 9 og subsidiært om en fritagelse i medfør af lovens § 8, stk. 1.

Det er parternes hensigt, at standardaftalen skal benyttes ved indgåelse af aftale mellem de enkelte amter og Falck om overdragelse af ambulanceberedskab mv. til Falck. Aftalen indeholder en række standard vilkår for så vidt angår parternes indbyrdes forpligtelser, betaling, kontrol, udløb og opsigelse. Af særlig interesse er aftalens bestemmelser vedrørende amternes betalingsforpligtelser og beregningen heraf, samt en bestemmelse, som kun "i ganske særlige tilfælde" tillader amterne at overlade udførelsen af kørslen til andre.

Ifølge Amtsrådsforeningen er der en række praktiske og administrative fordele ved aftalen, som letter amternes forpligtelser i henhold til sygehusloven, hvorefter amterne er pålagt befordringsforpligtelsen med ambulance eller særligt sygehuskøretøj. Idet Falck er den væsentligste udbyder af ambulancekørsel på det danske marked, er det Amtsrådsforeningens opfattelse, at de enkelte amter ikke kunne forhandle bedre kontrakter hjem på individuel basis end nærværende standardformular.

Amtsrådsforeningen har endvidere anført, at aftalen er nødvendig for, at de danske amter kan udføre de opgaver, der er dem pålagt gennem sygehuslovens bestemmelser. Det er derfor foreningens opfattelse, at aftalen i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 2 er undtaget fra konkurrencelovens forbudsbestemmelser i kapitel 2 og 3.

2. Afgørelse

Konkurrencerådet meddeler parterne, at den konkurrencebegrænsning, som aftalen indeholder ikke anses for at være en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2, 1. pkt., eller at være nødvendig for at tilgodese de forpligtelser, der påhviler de enkelte amter efter sygehusloven, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 1, 2. pkt., og at aftalen derfor er omfattet af konkurrencelovens forbudsregler.

Det meddeles endvidere parterne, at Konkurrencerådet finder, at den anmeldte aftale er omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1.

Konkurrencerådet meddeler partene en individuel fritagelse efter § 8, stk. 1 med undtagelse af ordene i aftalens § 1, stk. 2 : "i ganske særlige tilfælde...".

I medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, nr. 1 påbydes parterne at ophæve ordene i aftalens § 1, stk. 2.

Fritagelsen gælder fra anmeldelsestidspunktet den 15. december 1998 frem til 28. april 2001, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 3.

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

Amtsrådsforeningen og Falck har med virkning fra 1. maj 1998 indgået en aftale, hvorefter amterne enkeltvis kan overdrage varetagelsen af ambulanceberedskab, akut ambulancekørsel og liggende patientbefordring til Falck. Aftalen blev anmeldt til Konkurrencestyrelsen den 15. december 1998 med anmodning om en ikke-indgrebserklæring i medfør af konkurrencelovens § 9, subsidiært om en fritagelse i medfør af lovens § 8, stk. 1

Amtsrådsforeningen har oplyst, at aftalen er nødvendig for, at de danske amter kan udføre de opgaver, der pålagt dem gennem sygehuslovens bestemmelser. Det er derfor foreningens opfattelse, at aftalen i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 2 er undtaget fra konkurrencelovens forbudsbestemmelser i kapitel 2 og 3.

3.2 Aftalens indhold

Aftalen mellem Amtsrådsforeningen og Falck er en rammeaftale, hvorefter amterne på de i aftalen nævnte vilkår kan overdrage varetagelsen af ambulanceberedskab, akut ambulancekørsel og liggende patientbefordring til Falck.

Amtsrådsforeningen har kommenteret sagen i brev af 25. august 1999, jf. bilag 3.a. og 3.b. Falck har kommenteret sagen i brev af 1. september 1999 og vedlagde i den forbindelse en tysk undersøgelse af effektivitet og omkostninger i redningstjenesten i 7 europæiske lande inkl. Danmark, jf. bilag 4.a. Falck er endvidere fremkommet med kommentarer i brev af 14. oktober 1999, jf. bilag 4.b. De faktuelle rettelser i parternes redegørelser er indarbejdet i nærværende notat.

Efter aftalen består ambulanceberedskab i opretholdelsen af den nødvendige infrastruktur. Akut kørsel defineres som uopholdelig ambulancekørsel, liggende befordring af patienter uden for dagtimerne samt ambulanceredning. Liggende patientbefordring i dagtimerne er ikke- uopholdelig kørsel, der kræver at patienten bæres eller skal behandles under kørslen.

I henhold til sygehuslovens § 6, stk. 1, § 8 og § 10a har amterne en forpligtelse til at stille befordring med ambulance eller særligt sygekøretøj til rådighed for borgerne:

" § 6, stk. 1. Til personer, der i medfør af § 5 har ret til vederlagsfri behandling, ydes befordring med ambulance eller særligt sygekøretøj, såfremt deres tilstand gør dette nødvendigt.

§ 8. Befordring eller befordringsgodtgørelse ydes af den amtskommune, i hvilken patienten opholder sig på det tidspunkt, da ydelsen rekvireres. Dog ydes befordring fra et sygehus uden for bopælsamtskommunen til fortsat indlæggelse på et sygehus i bopælsamtskommunen af sidstnævnte amtskommune.

Stk 2. Sundhedsministeren kan efter forhandling med vedkommende kommunale organisationer godkende, at udbetaling af befordringsgodtgørelse og løsningen af andre befordringsopgaver i en amtskommune henlægges til kommunalbestyrelserne, jf dog lov nr 311 om offentlig sygesikring af 9. juni 1971 § 22, på amtskommunens vegne.

§ 10a. Sundhedsministeren fastsætter regler om tilrettelæggelsen af amtskommunernes ambulancetjeneste."

Formålet med aftalen er ifølge Amtsrådsforeningen at medvirke til, at amterne kan opfylde forpligtelser, som de er pålagt i henhold til sygehusloven. Aftalen betyder, at der altid vil være mindst en leverandør, der vil kunne opfylde amternes forpligtelser.

De enkelte amter kan hver især vælge, om de vil benytte aftalen, om de vil indgå supplerende aftaler eller helt andre aftaler, herunder med andre leverandører. Amtsrådsforeningen har oplyst, at såfremt amterne ønsker at indgå en aftale med Falck vedrørende de pågældende

tjenesteydelser, har det været hensigten, at amterne skulle benytte aftalen og ikke selvstændigt indgå lignende aftaler med Falck.

Ifølge aftalens § 1, stk. 2 kan et amt, selv om det indgår en aftale med Falck, alligevel i særlige tilfælde også indgå aftaler med andre leverandører. Der kan således i særlige tilfælde være flere leverandører af samme ydelse.

Såfremt amtet udnytter aftalen om ambulanceberedskab og akut ambulancekørsel, betaler amtet et fast grundbeløb, der dækker udgifterne i forbindelse med ambulance og akut kørsel. Grundbeløbet er fastsat ud fra aktivitetsniveauet og serviceniveauet i det enkelte amt i 1994.

Aktivitetsniveauet består af antal kørsler og forbrugte mandetimer, der vægtes i forholdet 1/1. Aktivitetsniveauet indgår i Falcks omkostninger ved at udføre tjenesteydelserne.

Ved serviceniveauet forstås responstiden, dvs. den tid der går fra modtagelsen af en alarm, indtil ambulancen kommer frem. Det enkelte amt fastsætter den ønskede responstid. Såfremt et amt ønsker en lavere responstid, kan der f.eks. sættes flere ambulancer ind, hvilket vil forhøje omkostningerne. På denne måde kommer amtet indirekte til at betale for et højere serviceniveau.

Beregningen af grundbeløbet sker således på baggrund af serviceniveauet, som består af responstiden, og aktivitetsniveauet, som består af antal kørsler og antal forbrugte mandetimer. Grundbetalingen reguleres årligt pr. 1 maj.

For den ved kørslen medgåede tid inkl. ventetid udgjorde satsen pr. 1. maj 1998 kr. 2,91 pr. minut (174,60 pr. time)

For selve vognforbruget (kørslen) udgjorde satsen for vognomkostningen pr. kørt kilometer, kilometerfaktoren, pr. 1 maj 1998 kr. 4,08 pr. kørt kilometer.

Både kilometer- og mandeminutfaktoren reguleres én gang årligt pr. 1. maj. For kilometerfaktorens vedkommende på grundlag af et særligt indeks beregnet af Danmarks Statistik, der vægter udviklingen i indeks for brændstof, køretøj og vedligeholdelse og mandminutfaktoren på grundlag af udviklingen i lønomkostningerne til amtskommunalt ansat personale.

Ved brev af 1. september 1999 har Falck i relation til aftalens indeksregulering påpeget, at det er naturlig og almindelig praksis, at sådanne aftaler indeholder bestemmelser vedrørende regulering og reguleringen fastsættes på baggrund af offentlige indeks.

Til dækning af faste omkostninger ved bygninger, kommunikation, administration m.v. beregnes et procentvis tillæg på 26 % til de nævnte minut- og kilometerfaktorer.

Aftalen er tidsubegrænset, men aftalen kan af begge parter opsiges med 6 måneders varsel.

Aftalen er således en rammeaftale mellem Amtsrådsforeningen og Falck A/S, hvorefter amterne på de i aftalen nævnte vilkår kan overdrage varetagelsen af ambulanceberedskab, akut ambulancekørsel og liggende patientbefordring til Falck A/S. Betalingen sker efter faste satser gældende for alle amter under ét. Aftalen fastsætter en række standardvilkår og indeholder en eksklusivitetslignende bestemmelse i aftalens § 1, stk. 2, samt faste ufravigelige satser for afregning overfor de amter, der benytter aftalen. Aftalen indeholder desuden automatiske prisreguleringsklausuler.

3.3 Parterne

Falck er en nordisk koncern, der opererer i Danmark, Sverige, Norge og Finland. Falcks

kernekompetencer findes indenfor 3 områder - redningsvirksomhed, sikringsaktiviteter og vagtopgaver.

I 1997 var omsætningen 4,8 mia. kr. og nettoresultatet efter skat 173 mio. kr., soliditetsgraden 15,4 procent og egenkapitalforrentningen 51,2 procent.

Amtsrådsforeningen er en forening for de 14 amter i Danmark. Foreningen varetager amternes interesser i forbindelse med lovgivning mv. og forhandler på vegne af amterne løn- og arbejdsforhold med de faglige organisationer.

3.4 Det relevante marked

De relevante produktmarkeder udgøres af henholdsvis ambulanceberedskab/akut ambulancekørsel og liggende patientbefordring.

Produktmarkedet for ambulanceberedskab/akut ambulancekørsel kræver et teknisk højt udviklet beredskabssystem med tilhørende ekspertise samt krav til hurtig effektivering af tjenesterne.

Liggende patientbefordring er af en anden karakter og vil i vid udstrækning kunne substitueres af anden form for kørsel, som kan planlægges i forvejen.

Amterne er sygehusejere og ansvarlig for sygehusene i hvert enkelt amt. Hovedstadens Sygehusfælleskab (HS) er ansvarlig for sygehusdriften i Københavns og Frederiksberg kommune. Kompetencen til at indgå aftaler om ydelserne ligger derfor hos de enkelte amter, som ifølge sygehusloven er ansvarlige for sygehusdriften, herunder patientbefordring i det enkelte amt. Det enkelte amt, og ikke hele landet, må derfor som udgangspunkt anses som værende et separat geografisk marked, eftersom det er op til amtet at vurdere, hvorvidt de ønsker at benytte standardaftalen eller ej. Det bemærkes dog, at valg mellem mulige geografiske afgrænsninger ikke er afgørende for sagens udfald.

Der eksisterer ikke lovregulerede adgangs begrænsninger til markedet. Dog er der betydelige investeringsomkostninger forbundet med etablering af et redningsberedskab, som skal følge de regler, som Sundhedsministeriet og Sundhedsstyrelsen giver vedrørende materiel, ambulanceudstyr og uddannelse af det personel, der er beskæftiget med patientbefordring i ambulancetjenesten.

Der er for nærværende ikke andre danske eller udenlandske virksomheder, der tilbyder samtlige ydelser i hele landet, men der findes forskellige konkurrenter inden for hvert enkelt produktområde og i enkelte områder.

I Roskilde Amt varetager Roskilde Kommunes Brandvæsen 50 % af opgaverne i forbindelse med varetagelsen af ambulanceberedskab, akut ambulance kørsel og liggende patient befordring. Endvidere er der en række private redningskorps nemlig Samsø Redningskorps, der udfører patientbefordringen på Samsø svarende til cirka 2 % af Århus Amts patientbefordring, REKO, der varetager en lille del af Århus Amts patientbefordring (alene Midt Djurs Kommune), Ærø Redningskorps, der varetager ambulancekørsel på Ærø og Flensburger Feuerwehr, der har ansvaret for ambulancekørsel i en del af Sønderjylland. I de øvrige dele af landet er det Falck, der udfører ambulancekørslen.

I hovedstadsområdet er dog flere konkurrenter til Falck. Her kan nævnes:

- Københavns Brandvæsen har 40 % af markedet i Storkøbenhavn (Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Københavns Amt),
- at Frederiksberg Brandvæsen har 10 % af markedet i Storkøbenhavn og
- at Gentofte Kommunes Brandvæsen har 8 % af markedet i Storkøbenhavn.

Amternes udgifter (inkl. HS) på området udgør ca. 820 mio. kr. og de 14 amters (ekskl. HS) udgifter på området udgør ca. 760 mio. kr. Falck's årsomsætning på markedet udgør 720 mio. kr.

3.4 § 2 stk. 2

Amtsrådsforeningen har anført, at aftalen er nødvendig for, at de danske amter kan udføre de opgaver, der er dem pålagt gennem sygehuslovens bestemmelser. Det er derfor foreningens opfattelse, at aftalen i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 2 er undtaget fra konkurrencelovens forbudsbestemmelser i kapitel 2 og 3.

Det følger af sygehuslovens §§ 6, stk. 1, 8 og 10a, at amterne har en forpligtelse til at stille befordring med ambulance eller særligt sygekøretøj til rådighed for borgerne. Det følger endvidere af ambulancebekendtgørelsen, at amterne kan vælge at etablere ambulancetjeneste med egne ambulancer eller ambulancer stillet til rådighed af andre amtskommuner, kommuner eller private. Ambulancebekendtgørelsen stiller endvidere en række indholdsmæssige krav til ambulancebetjeningen.

På denne baggrund finder Konkurrencestyrelsen, at amterne er pålagt befordringsopgaven i henhold til lov, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Konkurrencestyrelsen finder imidlertid ikke, at det er en direkte eller nødvendig følge af hverken sygehusloven eller ambulancebekendtgørelsen, at amterne varetager denne befordringsopgave ved at overlade det til Amtsrådsforeningen at udfærdige en standardaftale, som er beregnet til at udgøre grundlaget for de enkelte amters og Falcks indbyrdes aftaler om varetagelse af ambulancebefordringen i amtet.

Endvidere finder Konkurrencestyrelsen ikke, at det er hverken hensigtsmæssigt eller nødvendigt for at varetage befordringsopgaven, at standardaftalen indeholder bestemmelser, som kan forstås således, at formålet med standardaftalen er at overlade Falck eneretten til at drive befordringsvirksomhed, og at andre entreprenørers mulighed for kontrahere med amterne kun undtagelsesvist skal forekomme (aftalens § 1, stk. 2).

På den baggrund finder Konkurrencestyrelsen, at aftalen ikke er en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2, 1. punktum.

I den forbindelse bemærkes det, at Konkurrencestyrelsen ved brev af 2. juli 1999 anmodede Sundhedsministeriet at vurdere, hvorvidt ministeriet finder, at rammeaftalen er en direkte eller nødvendig følge af sygehusloven.

Ved brev af 4. august 1999 (vedlagt som bilag 5) har Konkurrencestyrelsen modtaget Sundhedsministeriets vurdering, hvori ministeriet anfører, at der er en række fordele ved aftalen, idet amterne ikke individuelt skal forhandle med Falck, og fordi amterne er sikret en entreprenør til varetagelse af ambulanceopgaven. Sundhedsministeriet påpegede endvidere, at aftalens § 1, stk. 2 efter ministeriets opfattelse åbnede mulighed for andre operatører. Imidlertid er Sundhedsministeriet enig med Konkurrencestyrelsen i, at aftalen ikke er en direkte eller nødvendig følge af den offentlige regulering.

Konkurrencestyrelsen skal endvidere henlede opmærksomheden på konkurrencelovens § 2, stk. 2, 2. pkt., hvorefter der gælder den yderligere regel for kommunalt eller amtslige fastsatte konkurrencebegrænsninger, at de, såfremt de er en direkte eller nødvendig følge af lov, skal være således indrettet, at de er udtryk for den mindst mulige konkurrencebegrænsning, der er nødvendig for at løse de pålagte opgaver.

Sammenfattende finder styrelsen således, at aftalen hverken er omfattet af bestemmelserne i konkurrencelovens § 2, stk. 2, 1. punktum eller § 2, stk. 2, 2. punktum, og at aftalen dermed er

omfattet af konkurrencelovens forbudsbestemmelser.

4. Vurdering

Falck udøver erhvervsvirksomhed og er dermed omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 1. Standard aftalen er ikke omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 7, idet parterne tilsammen har en omsætning på over 1 milliard kroner, ligesom parterne ikke er omfattet af samme koncern, jf. lovens § 5. Endelig er aftalen ikke omfattet af hverken gruppefritagelser efter lovens § 10 eller af EU-fritagelser, jf. lovens § 4. Endvidere er aftalen ikke omfattet af lovens § 2, stk. 2, og derfor omfattet af konkurrencelovens forbudsbestemmelserne.

4.1 Konkurrencebegrænsninger m.v. (§ 6, stk. 1)

4.1.1 De konkrete aftalebestemmelser

Det fremgår af aftalens § 1, stk. 2, at når et amt har overdraget kørslen til Falck, kan amtet " i ganske særlige tilfælde overlade udførelsen af kørslen til andre. "

Konkurrencestyrelsen finder, at bestemmelsens formulering set i lyset af aftalens formål, indhold og form fremstår som en undtagelse til aftalens § 1, stk. 1. Dvs. bestemmelsen indikerer, at hensigten med aftalen er, at amterne som hovedregel skal benytte Falck til varetagelsen af befordringsforpligtelsen og kun undtagelsesvist må benytte sig af andre leverandører.

Det bemærkes, at parterne i deres anmeldelse har oplyst, at de enkelte amter hver især uanset bestemmelsen kan indgå supplerende aftaler eller helt andre aftaler med andre leverandører. Fem amter har således indgået aftaler med flere leverandører om levering af de samme ydelser. Parterne har på denne baggrund anført, at bestemmelsen netop sikrer, at der kan benyttes andre leverandører. Ingen amter har imidlertid valgt helt andre leverandører end Falck.

Konkurrencestyrelsen skal hertil anføre, at bestemmelsen i bedste fald er overflødig og i værste fald udtryk for en de facto eksklusivbestemmelse. Endvidere er Styrelsen af den opfattelse, at såfremt bestemmelsen ikke har til formål at hindre amterne i at kontrahere til anden side, bør bestemmelsen affattes på en måde, hvorefter der ikke kan herske tvivl om, at aftalen ikke begrænser amternes mulighed for at entrere med andre udbydere. Konkurrencestyrelsen finder på den baggrund, at aftalens § 1, stk. 2 på nuværende tidspunkt indeholder konkurrencebegrænsende elementer.

Aftalen vurderes på baggrund af ovenstående direkte eller indirekte at have til følge at begrænse konkurrencen. Aftalen er dermed omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1. Ansøgning om ikke-indgreb i henhold til lovens § 9 kan derfor ikke imødekommes.

4.1.2 Den generelle markedsstruktur

Da Falck, som anført, er den eneste virksomhed, som kan tilbyde samtlige ydelser i hele landet inden for redningsområdet, får Falck gennem aftalen forstærket sin i forvejen dominerende stilling på det relevante marked. Aftalens mål derfor nødvendigvis vurderes i lyset af den eksisterende markedsstruktur på området for ambulancekørsel mv.

I afsnit 3.1 – 3.4 er der overordnet gjort rede for markedets struktur. Blandt andet er det nævnt, at amterne, som er sygehusejere, er ansvarlige for sygehusene i hvert enkelt amt, samt forpligtede til at stille befordring med ambulance eller særligt sygekøretøj til rådighed for borgerne, jf. sygehuslovens §§ 6, stk. 1, 8 og 10a. Af ambulancebekendtgørelsen følger det endvidere, at amterne kan vælge at etablere ambulancetjeneste med egne ambulancer eller ambulancer stillet til rådighed af andre amtskommuner, kommuner eller private.

Denne omfattende beforderingsforpligtelse varetages hovedsagelig af Falck, som er den eneste virksomhed i Danmark, der besidder en infrastruktur omfattende nok til at kunne tilbyde amterne samtlige beforderingsopgaver.

Der findes dog forskellige konkurrenter inden for hvert enkelt produktområde og i enkelte områder. Disse udgør dog en meget lille del af det samlede udbud af tjenesteydelser. Således varetager Roskilde Kommunes Brandvæsen 50 % af ambulanceberedskab, akut ambulance kørsel og liggende patient befordring i Roskilde Amt. Der er en række private redningskorps nemlig Samsø Redningskorps, der udfører patientbefordringen på Samsø svarende til cirka 2 % af Århus Amts patientbefordring, REKO, der varetager en lille del af Århus Amts patientbefordring (alene Midt Djurs Kommune), Ærø Redningskorps, der varetager ambulancekørsel på Ærø og Flensburger Feuerwehr, der har ansvaret for ambulancekørsel i en del af Sønderjylland.

I alle de øvrige dele af landet er det Falck, der udfører ambulancekørslen.

I hovedstadsområdet er der flere konkurrenter til Falck, idet Københavns Brandvæsen har 40 % af markedet i Storkøbenhavn (Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Københavns Amt), Frederiksberg Brandvæsen har 10 % af markedet i Storkøbenhavn og Gentofte Kommunes Brandvæsen har 8 % af markedet i Storkøbenhavn.

Amternes udgifter (inkl. HS) på området udgør ca. 820 mio. kr. og de 14 amters (ekskl. HS) udgifter på området udgør ca. 760 mio. kr. Falck's årsomsætning på markedet udgør 720 mio. kr.

Der er betydelige investeringsomkostninger forbundet med etablering af et redningsberedskab, som skal følge de regler, som Sundhedsministeriet og Sundhedsstyrelsen giver vedrørende materiel, ambulanceudstyr og uddannelse af det personel, der er beskæftiget med patientbefordring i ambulancetjenesten.

Sammenfattende er markedets struktur således opbygget, at én virksomhed, Falck, både ejer, administrerer, og opererer størstedelen af den infrastruktur som anvendes ved patientbefordring i ambulancetjenesten i Danmark i dag. Falck indtager derfor et monopol på markedet for patientbefordring i Danmark, både for så vidt angår selve infrastrukturen og som en afledet følge heraf, administrationen og driften. Amterne har derfor kun få muligheder for at kontrahere til anden side for så vidt angår beforderingsforpligtelsen, hvilken danner baggrund for en yderligere cementering af Falcks markedsposition på markedet.

Fordi Falck har en så omfattende infrastruktur er det svært for andre aktører at etablere sig på markedet, idet Falck er i stand til at påtage sig hele beforderingsopgaven. For at en anden virksomhed skal kunne udgøre et konkurrencedygtigt alternativ til Falck, er den nødsaget til at foretage overordentligt store investeringer i infrastruktur, såsom materiel, alarmcentraler mv. Der foreligger derfor på markedet i dag et infrastrukturmonopol, hvor Falck i realiteten er den eneste udbyder af de relevante tjenesteydelser.

Et sådant infrastrukturmonopol har mange lighedstræk med forsyningsmonopoler, såsom kollektiv transport, energiforsyning og vandforsyning, hvor tendensen de senere år har været, at andre forsyningsvirksomheder har fået adgang til markedet. Udgangspunktet har været, at det er driftsdelen af monolet, dvs. drift på infrastrukturen, hvilket er både brugen (fx togtransport) og driften (fx vedligeholdelse af togskiner), der er blevet udskilt til fri konkurrence.

Formålet med denne "udskillelse" har været at etablere potentiel konkurrence på driftsdelen af monolet, idet ingen samfundsøkonomiske hensyn taler for at samle både infrastrukturen og driften ved brugen og vedligeholdelsen af infrastrukturen i samme selskab. Samtidig er opfattelsen den, at udskillelsen er nødvendig for, at andre operatører kan få adgang til den nødvendige infrastruktur og dermed deltage på lige fod i konkurrencen. Monolet må derfor konkurrenceudsættes for at opnå den mest optimale regulering af konkurrencen. Samtidig forudsættes det, at den virksomhed som hidtil har haft eksklusiv adgang til infrastrukturen nu vil

have et incitament til en mere effektiv ressourceanvendelse herunder, at den eksisterende infrastruktur udnyttes bedst muligt. I sidste ende vil det være den enkelte forbruger, som kan drage fordel heraf i form af lavere priser.

Den optimale konkurrencemæssige situation vil derfor være at konkurrenceudsætte driftsdelen således, at virksomheder får muligheden for at byde på tjenesteydelser via den samme infrastruktur.

På baggrund af den ovenstående beskrivelse af udviklingen indenfor reguleringen af monopoler er det vurderingen, at der vil opnås størst mulig effektivitet, hvis markedet for patientbefordring med ambulance konkurrenceudsættes. Amterne bør derfor overveje, hvorledes den fremtidige planlægning af markedsstrukturen på dette område skal udformes. Disse overvejelser bør blandt andet omhandle en ændret fordeling af opgaver parterne imellem.

Da markedet er kendetegnet ved i høj grad at skulle varetage grundlæggende samfundsmæssige interesser og stor kompleksitet, er det formentlig ikke muligt at ændre formen for opgavevaretagelsen på helt kort sigt.

På lidt længere sigt er det imidlertid vurderingen, at en fortsat cementering og fastlåsnings af markedet, som aftalen som ovenfor beskrevet medfører, vil kunne have til formål eller følge at begrænse konkurrencen i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1.

Det bør derfor tilstræbes, at der løbende sker en mere dynamisk udvikling baseret på konkurrencemæssige prøvelser af markedet. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig, at amterne fra dag til dag vil benytte en helt anden leverandør. Det er derfor vigtigt, at der sker en gradvis udvidelse af konkurrencestrykket gennem en strukturændring i markedet, således at der på lang sigt sker en opsplitning af driften og udførelsen af tjenesteydelserne. Det bør være muligt for parterne at påbegynde en sådan strukturændring i løbet af et par år.

Ved meddelelse af afgørelsen i denne sag bør det derfor tilkendegives overfor parterne, at en eventuel forlængelse af fritagelsen blandt andet vil blive vurderet i lyset af de overvejelser amterne har gjort sig om den fremtidige tilrettelæggelse af området for patientbefordring med ambulance.

Samtidig kan der ved indgåelse af ny aftale mellem Falck og Amtsrådsforeningen eventuelt aftalemæssigt etableres mulighed for at stille Falcks beredskabsstruktur til rådighed for amterne og andre mod betaling af en beredskabsstrukturafgift. Herved åbnes der mulighed for øget konkurrence om enhedsberedskabet. Dette kan så ske ved at bestemte transportforpligtelser udbydes, hvor krav til serviceniveau og regularitet specificeres.

4.2 Fritagelse (konkurrencelovens § 8)

Parterne har ansøgt om fritagelse for aftalen i henhold til konkurrencelovens § 8, stk. 1. I det følgende vurderes, hvorvidt aftalen samt den samlede virkning af den indgåede aftaler opfylder de i lovens § 8, stk. 1, nr. 1 - 4 angivne betingelser for fritagelse.

§ 8, stk. 1, nr. 1

Parterne har anført, at aftalen indebærer en række stordriftsfordele med hensyn til anskaffelse af materiel, udstyr og uddannelse af mandskab, ligesom Falcks landsdækkende net giver mulighed for i tilfælde af større uheld eller katastrofer at trække på beredskab fra de omkringliggende områder. Falck har endvidere i brev af 1. september 1999 henvist til en tysk undersøgelse, som viser, at Danmark sammenlignet med andre europæiske lande har en produktiv og effektiv redningstjeneste.

Konkurrencestyrelsen er enig i, at aftalen indebærer visse omkostningsbesparelser og distributionsfordele, idet amternes lovpligtige befordringsopgaver overlades til Falck, hvilket betyder at disse opgaver, det være sig ambulanceberedskab, akut kørsel og liggende patientbefordring, kan løses via det samme mandskab og de samme køretøjer. Herved udnyttes ressourcerne bedre, og amterne behøver ikke etablere et korps, som alene udfører liggende patientbefordring, og et korps, som kun dækker den akutte kørsel.

Konkurrencestyrelsen finder derfor, at aftalen ud fra en umiddelbar vurdering opfylder kravene i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 1.

§ 8, stk. 1, nr. 2

Aftalen sikrer, at alle amter kan få en leverandør af befordringsopgaver til hele amtet. Dette gælder også amter eller dele af amter, der er mindre attraktive for en redningsvirksomhed at indgå aftaler med. Dette betyder, at borgernes ret til befordring med ambulance i tilfælde af sygdom i henhold til sygehusloven er sikret.

På den anden side kan aftalens bestemmelser vedrørende betaling og regulering heraf indebære, at der ikke tages højde for de produktions- og omkostningsfordele, der gør sig gældende ved at operere i forskellige amter. Dette kan betyde, at der i nogle amter generelt er for høje priser, hvilket skal betales af borgerne i de enkelte amter.

Sammenfattende anses aftalen at opfylde de i lovens § 8, stk. 1, nr. 2 angivne betingelser.

§ 8, stk. 1, nr. 3

På baggrund af det i § 8, stk. 1, nr. 1 anførte er det Konkurrencestyrelsens opfattelse, at aftalen indebærer visse omkostningsbesparelser og distributionsfordele.

Aftalen er tidsubegrænset med et opsigelsesvarsel på 6 måneder, hvilket ikke anses for at være konkurrencebegrænsende, idet aftalen således altid kan opsiges med et rimeligt varsel.

Konkurrencestyrelsen finder dog, at aftalens § 1, stk. 2, der lyder : "[a]mtet kan i ganske særlige tilfælde overlade udførelsen af kørslen til andre", udgør en nødvendig konkurrencebegrænsning.

Denne vurdering beror på, som nævnt ovenfor under afsnit 4.1.1, at Konkurrencestyrelsen finder, at bestemmelsens ordlyd ud fra en umiddelbar betragtning indikerer, at formålet med bestemmelsen er, at amterne ved anvendelsen af aftalen kun undtagelsesvist kan vælge andre leverandører end Falck. Bestemmelsen fremstår altså som en undtagelse til § 1, stk. 1. Såfremt bestemmelsen efterleves vil aftalen indebære eksklusivitet, idet andre leverandører ikke vil have store chancer for at entrere på markedet uanset eventuelle forskelle for så vidt angår kvaliteten af tjenesteydelserne og prisen herfor.

Konkurrencestyrelsen er derfor af den opfattelse, at idet bestemmelsen ikke har til formål at hindre amterne i at kontrahere til anden side, bør bestemmelsen affattes på en måde, hvorefter der ikke kan herske tvivl om, at aftalen ikke har til hensigt at begrænse amternes mulighed for at entrere med andre udbydere. Konkurrencestyrelsen finder på den baggrund, at aftalens § 1, stk. 2, særligt på grund af ordene "i ganske særlige tilfælde" udgør en nødvendig konkurrencebegrænsning.

På denne baggrund er det sammenfattende vurderingen, at aftalen ikke opfylder den i loven § 8, stk. 1 nr. 3 angivne betingelse.

§ 8, stk. 1, nr. 4

Af ovenstående grunde skønnes det, at aftalens eksklusivitetslignende bestemmelse ud fra de samme argumenter giver aftaleparterne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende tjenesteydelser.

Dette modificeres ganske vist af det forhold, at det står amterne frit for at vælge en anden leverandør end Falck, idet amterne selvstændigt vælger, om de vil benytte aftalen eller ej. Denne frihed begrænses dog væsentligt af markedets struktur.

På denne baggrund er også her den samlede vurdering, at aftalen ikke opfylder de i lovens § 8, stk. 1, nr. 4, angivne betingelser.

Samlet opfylder aftalen således ikke betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1.
