

Klagenævnet for Udbud

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

Nielsen & Thomsen Advokater

Att.: Advokat Henning Biil

heb@ntadvokater.dk

Advokatfirmaet Poul Schmith

Att.: Advokat Jens Bødtcher-Hansen

jbh@kammeradvokaten.dk

Journalnummer

2015-14149

Dato

25. februar 2016

Vedr.: SIM Lægekørsel I/S mod Region Syddanmark.

Klagenævnet fremsender herved den kendelse, som klagenævnet har afsagt i dag. Klagenævnet har efter kendelsens resultat ikke fundet anledning til at udsætte sagen på et yderligere processkrift fra SIM Lægekørsel I/S.

Klagenævnets afgørelse kan indbringes for domstolene. Da klagenævnet ikke har taget stilling til et eventuelt spørgsmål om erstatning, kan indbringelsen for domstolene af klagenævnets kendelse af dags dato ske indtil 8 uger efter, at afgørelsen om erstatningsspørgsmålet er meddelt parterne, eller 8 uger efter at klagenævnet har meddelt, at spørgsmålet om erstatning ikke tages under behandling, jf. lov om Klagenævnet for Udbud § 8, stk. 1.

Klagenævnet skal anmode om at modtage genpart af stævningen, såfremt klagenævnets afgørelse indbringes for domstolene.

Klageren har oplyst senere at ville nedlægge påstand om erstatning.

Klagenævnet har besluttet at anmode klageren om senest den 10. marts 2016 inden kontortids ophør ("kontortid" er oplyst på klagenævnets hjemmeside som "ekspeditionstid") at afgive klageskrift vedrørende spørgsmålet om erstatning, såfremt klageren ønsker at nedlægge påstand om erstatning.


Klagenævnet har endvidere besluttet at anmode indklagede om senest den 29. marts 2016 inden kontortids ophør at afgive svarskrift vedrørende spørgsmålet om erstatning.

Klagerens og indklagedes yderligere skriftlige indlæg (klagerens replik og indklagedes duplik) skal være modtaget i klagenævnet og hos modparten henholdsvis senest den 12. april 2016 og senest den 27. april 2016 inden kontortids ophør. Parterne er ikke forpligtet til at afgive replik og duplik.

Klagenævnet har besluttet, at sagen skal behandles på skriftligt grundlag uden afholdelse af møde.

Opmærksomheden henledes på, at klagenævnets behandling af en påstand om erstatning skal ske i fortsættelse af klagenævnets stillingtagen til klagepunkterne.

Klagegebyret tilbagebetales, hvorfor klageren bedes oplyse registrerings – og kontonummer til den konto, hvortil klagegebyret ønskes tilbageført.



Nancy Elbouridi
fuldmægtig

K E N D E L S E

SIM Lægekørsel I/S
(advokat Henning Biil, København)

mod

Region Syddanmark
(advokat Jens Bødtcher-Hansen, København)

Ved udbudsbekendtgørelse nr. 2015/S 177-321412 af 9. september 2015 udbød Region Syddanmark som offentligt udbud efter direktiv 2004/18/EF (udbudsdirektivet) en rammeaftale med en enkelt leverandør om levering af lægevagtskørsel i regionen. Kontraktens varighed var 24 måneder med mulighed for forlængelse i 12 måneder.

Tildelingskriteriet var "laveste pris".

Den 17. november 2015 meddelte Region Syddanmark tilbudsgiverne, at regionen havde besluttet at indgå kontrakt med DanTaxi Administration A/S. Kontrakten blev herefter indgået den 2. december 2015.

Klagenævnet har den 28. november 2015 modtaget en klage fra SIM Lægekørsel I/S. Efter at klagenævnet ved brev af 1. december 2015 har henstillet til SIM Lægekørsel I/S at formulere påstande, som mere præcist beskriver de overtrædelser, som Region Syddanmark efter SIM Lægekørsel I/S' opfattelse har gjort sig skyldig i, har klagenævnet den 4. december 2015 modtaget endeligt klageskrift, der tillige indeholder anmodning om, at klagen tillægges opsættende virkning i medfør af lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. § 12, stk. 1.

Ved brev af 4. januar 2016 har klagenævnet meddelt parterne, at der ikke tages stilling til anmodningen om opsættende virkning, da kontrakt er indgået, og klagen ikke er indgivet i standstill-perioden.

Det endelige klageskriftet indeholder følgende påstande:

Påstand 1

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Region Syddanmark har handlet i strid med de udbudsretlige ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper, jf. udbudsdirektivets artikel 2, ved at acceptere tilbuddet fra DanTaxi Administration A/S, uagtet at SIM Lægekørsel I/S afgav tilbuddet med den laveste pris.

Påstand 2

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at Region Syddanmark har handlet i strid med de udbudsretlige ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper, jf. udbudsdirektivets artikel 2, ved at acceptere tilbuddet fra DanTaxi Administrationen A/S, uagtet at dette tilbud var ukonditions-mæssigt.

Påstand 3

Klagenævnet for Udbud skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med de udbudsretlige ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincipper, jf. udbudsdirektivets artikel 2, ved ikke at afvise tilbuddet fra Taxa Syd a.m.b.a., uagtet at dette tilbud var ukonditions-mæssigt.

Påstand 4

Klagenævnet for Udbud skal annullere Region Syddanmarks tildelingsbeslutning af 17. november 2015.

Oplysninger i sagen (navnlig ad påstand 1):

I udbudsbekendtgørelsens punkt VI.3, Yderligere oplysninger, er anført:

”...

Konkurrencestyrelsen og Færdselsstyrelsen har, jf. Konkurrencestyrelsens udtalelse af 27.7.2009, i en klageover Region Midtjyllands udbud af lægevagtskørsel vurderet, at tilbudsgivere med en taxibevoilling har

ret til at udføre opgaven før en tilbudsgiver med en limousinetilladelse. Dvs., at selv om en tilbudsgiver med en limousinetilladelse kan udføre opgaven billigere end en tilbudsgiver med en taxibevilling, skal ordregiver tildele kontrakten til tilbudsgivere med taxitilladelse.

Kontrakten kan derfor kun tildeles tilbudsgivere med limousinetilladelse i det omfang, der [...] ikke er konditionsmæssige tilbudsgivere med taxibevilling.”

I udbudsbetingelsernes pkt. 6.5, Dokumentation for bevilling/tilladelse iht. taxilovgivningen, er anført:

”Tilbudsgiver skal sammen med tilbuddet fremsende dokumentation for, at tilbudsgiveren har de fornødne bevillinger/tilladelser til at udføre kørsel med vagtlæger. Dokumentationen skal vedlægges ved anvendelse af Kontraktbilag 14.

For god ordens skyld oplyses, at kørsel med vagtlæger er erhvervsmæssig personbefordring. Dette kræver tilladelse efter Bekendtgørelse af lov om taxikørsel m.v. (LBK nr. 107 af 30/01/ 2013 med senere ændringer). Det kan enten være en taxibevilling (§2, stk. 2) eller en limousinetilladelse (§2, stk. 3).

Tilbudsgivere, der på tidspunktet for afgivelse af tilbud har gyldig taxibevilling og/eller limousinetilladelse, skal erklære dette ved at underskrive Kontraktbilag 14.

Tilbudsgivere, der ikke har en taxibevilling eller limousinetilladelse og ikke kan få udstedt en taxibevilling eller en limousinetilladelse inden tilbudsafgivelsen, skal i stedet sammen med tilbuddet indsende en erklæring, hvori tilbudsgiveren erklærer, at tilbudsgiveren på tilbudsafgivelsestidspunktet opfylder kravene for at få tildelt en taxibevilling eller en limousinetilladelse. Erklæringen skal afgives ved at underskrive Kontraktbilag 14.

Det er kommunalbestyrelsen, der meddeler både taxibevilling og limousinetilladelse.”

Herefter citeres med fed skrift den passus, som er gengivet ovenfor fra udbudsbekendtgørelsens pkt. VI, ligesom det konkluderes, at kontrakten efter Konkurrencestyrelsens udtalelse kun kan tildeles tilbudsgivere med limousinetilladelse, i det omfang der ikke er konditionsmæssige tilbudsgivere med taxibevilling.

Region Syddanmark modtog 4 tilbud. Regionen vurderede, at følgende 3 tilbud, heriblandt tilbuddet fra SIM Lægekørsel I/S, som siden den 1. december 2010 havde været leverandør af lægekørsel i regionen, var konditionsmæssige:

Tilbudsgiver	Bevillingstype	Tilbudt pris pr. år
DanTaxi Administration A/S	Taxi	22,569 mio. kr.
Taxa Syd a.m.b.a	Taxi	22,625 mio. kr.
SIM Lægekørsel I/S	Limousine	20,214 mio. kr.

Ved brev af 17. november 2015 meddelte Region Syddanmark SIM Lægekørsel I/S bl.a. følgende:

”Den klart laveste pris blev afgivet af SIM Lægekørsel I/S. I baserer imidlertid jeres tilbud på limousine-tilladelser. Idet Region Syddanmark i sit udbudsmateriale – på baggrund af en vejledende udtalelse fra Konkurrencestyrelsen af 27. juli 2009 – anfører, at kontrakten kun kan tildes tilbudsgivere med limousinetilladelse i det omfang, der ikke er konditionsmæssige tilbudsgivere med taxibevilling, vil SIM Lægekørsel I/S dog ikke blive tildelt kontrakten.

Den laveste pris blandt de konditionelle tilbudsgivere, der baserer tilbud på taxibevillinger, blev afgivet af DanTaxi Administration A/S. Derfor har Region Syddanmark, til hensigt at indgå kontrakt med DanTaxi Administration A/S.

DanTaxi Administration A/S bød ind med en samlet årlig pris på 22.569.607 danske kroner.”

Konkurrencestyrelsen udtalelse af 27. juli 2009, som udbudsbekendtgørelsen, udbudsbetingelserne og brevet fra Region Syddanmark henviser til, omhandler en klage fra M. Olsens Lægeservice over Region Midtjyllands udbud af lægevagtskørsel. Det fremgår af klagen, at det er klagerens opfattelse, at ”den udbudte opgave kun kan udføres af personer med bevilling til limousinekørsel – og ikke taxikørsel – idet der i udbudsmaterialet er stillet krav om, at bilerne skal være monteret med særligt udstyr.”

I Færdselsstyrelsens [nu Trafik- og Byggestyrelsens] udtalelse af 21. maj 2007 (til Ringkøbing-Skjern Kommune) til brug for klagenævnets nedenfor

omtalte kendelse af 6. november 2008, Dansk Taxi Råd mod Region Sjælland, hedder det:

”Færdselsstyrelsen har modtaget Deres henvendelse af 17. april 2007 vedrørende udstedelse af limousinetilladelse.

Færdselsstyrelsen skal indledningsvis oplyse, at en limousinetilladelse i dag kun omfatter repræsentationskørsel, bryllupskørsel og lignende – men derimod ikke kørsel med skoleelever, lægevagtskørsel osv.

Det følger af det for Færdselsstyrelsen oplyste, at vagtlæger ifølge sædvane befordres i køretøjer, der fungerer på grundlag af tilladelse til taxikørsel.

Færdselsstyrelsen kan endvidere meddele følgende:

Som følge af taxierhvervets særlige forhold blev en lang række principper i hyrekørselsloven inkorporeret i taxiloven (bekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 af lov om taxikørsel mv.). Hyrekørselslovens principper om f.eks. det decentrale tilladelsessystem, geografisk afgrænsning af tilladelse mv., er således blevet opretholdt i taxiloven, der trådte i kraft den 1. januar 1998.

Ved lovændringen bortfaldt bl.a. adgangen til at udstede bevillinger til speciel hyrekørsel, der omfattede limousinekørsel, institutionskørsel og skolekørsel. Der blev i stedet åbnet mulighed for udstedelse af limousinetilladelse, som ifølge § 2 i taxiloven giver adgang til befordring af nærmere bestemte kategorier af personer efter særlig aftale.

Begrebet limousinekørsel er uddybet i § 1, stk. 3, i taxibekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel mv.), hvori det fremgår, at denne service omfatter erhvervsmæssig personbefordring i køretøjer indrettet til befordring af højst 9 personer, føreren medregnet, der udføres som repræsentationskørsel, bryllupskørsel og lignende kørsel i køretøjer med særlig indretning, udstyr og lignende.

Baggrunden for at ophæve adgangen til at udstede bevillinger til speciel hyrekørsel og i stedet indføre limousinetilladelse er nærmere beskrevet i forarbejderne (lovbemærkningerne)[de almindelige bemærkninger] til forslaget til taxiloven, hvor deri punkt 4.4. Sygetransport, speciel hyrekørsel, partsbevillinger bl.a. er anført følgende:

”Det er ministeriets opfattelse, at eksisterende bestemmelse om udstedelse af bevillinger til ”specielle formål”, som er betinget af, at motor-køretøjet alene benyttes til befordring af nærmere bestemte kategorier af personer efter særlig aftale (f.eks. limousinekørsel, institutionskørsel,

skolekørsel), bør ophæves, idet bestemmelsen har givet anledning til utallige afgrænsningsproblemer i forhold til den almindelige taxikørsel, og idet den omhandlede kørsel lige så formålstjenligt kunne udføres som almindelig taxikørsel. Kun for så vidt angår bevilling til limousinekørsel bibeholdes bestemmelsen, da denne form for taxikørsel opfylder et særligt behov, der kun vanskeligt kan opfyldes af almindelige taxier.”

Der er endvidere bl.a. anført følgende i forarbejderne (lovbemærkningerne)[de specielle bemærkninger] til forslaget til § 2 i taxiloven:

”Bestemmelsen i stk. 3 vedrører den særlige form for speciel taxikørsel, der kategoriseres som limousinekørsel. Herved forstås kørsel i særligt indrettede – ofte store, luksuriøse biler i form af repræsentationskørsel, ”executivkørsel” og lignende kørsel. De eksisterende regler vedrørende bevilling til speciel hyrekørsel i øvrigt (f.eks. skolekørsel og institutionskørsel på grundlag af særlig aftale herom) er derimod ikke medtaget i lovforslaget, jfr. Afsnit 4.4. i de almindelige bemærkninger. Kun for så vidt angår limousinekørsel er der tale om opfyldelse af særlige behov, der kun vanskeligt kan foretages af almindelige taxier. Ansøgeren skal dokumentere behovet for den omhandlede kørsel.”

Færdselsstyrelsen kan i øvrigt meddele følgende:

Færdselsstyrelsen har i henhold til taxiloven, jf. bekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 af lov om taxikørsel mv., status som sektortilsynsmyndighed.

Det betyder, at Færdselsstyrelsen i relation til taxiloven hverken er rekursmyndighed eller tilsynsmyndighed overfor kommunalbestyrelserne og Storkøbenhavns Taxinævn. Færdselsstyrelsen har alene en begrænset kompetence i henhold til taxiloven, herunder bl.a. kompetence til godkendelse af kvalifikationskurser i henhold til taxiloven.

Idet Færdselsstyrelsen således kun har status af sektortilsynsmyndighed og dermed ikke er tillagt kompetence overfor disse myndigheder, har Færdselsstyrelsens udtalelse alene status som vejledende udtalelse.

Det bemærkes i øvrigt, at det på det foreliggende grundlag ikke kan udelukkes, at der fortsat eksisterer bevillinger til speciel hyrekørsel – der er udstedt før lovændringen – og som udfører lægevagtkørsel. Tilladelser til limousinekørsel, der er udstedt efter taxilovens ikrafttræden den 1. januar 1998, omfatter kun repræsentationskørsel, bryllupskørsel og lignende.”

Under den sag, som er omhandlet i klagenævnets nedenfor omtalte kendelse af 6. november 2008, skrev Færdselsstyrelsen tillige den 24. april 2008 til

Region Sjællands advokat, advokat Claus Berg. Brevet, der er gengivet i klagens netts kendelse af 6. november 2008, lyder:

”På vegne af Region Sjælland har De den 21. april 2008 anmodet Færdselsstyrelsen om at oplyse, hvorvidt biler, som fungerer på grundlag af tilladelser til limousinekørsel, kan bruges til befordring af vagtlæger. Færdselsstyrelsen kan oplyse følgende:

Befordring af vagtlæger i biler, der er indrettet til befordring af højst 9 personer, føreren medregnet, er ifølge taxiloven (bekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 af lov om taxikørsel mv.) erhvervsmæssig og dermed tilladelsespligtig kørsel.

Efter Færdselsstyrelsens opfattelse udføres befordring af vagtlæger traditionelt med taxier. Færdselsstyrelsen har imidlertid tidligere tilkendegivet, at det ikke kunne udelukkes, at biler, som fungerer på grundlag af tilladelser til limousinekørsel, kan anvendes til befordring af vagtlæger, såfremt bilerne var indrettet med særligt udstyr til brug for vagtlæger, og som derved adskilte sig væsentligt fra taxier.

Med henblik på at afklare, hvorvidt – og i hvilket omfang – limousiner kan bruges til vagtlægekørsel, har Færdselsstyrelsen på ny gennemført en vurdering af taxilovgivningens bestemmelser om limousinekørsel.

Det forholder sig således, at befordring af vagtlæger frem til taxilovens ikrafttræden den 1. januar 1998 kunne udføres med såvel taxier som med biler, der fungerede på grundlag af bevillinger (tilladelser) til speciel hyrekørsel.

Der blev i forbindelse med gennemførelsen af taxiloven bl.a. tilstræbt en langt mere klar og praktisk anvendelig afgrænsning mellem taxilovens definitioner af kørselsarter. Som følge heraf ophævedes adgangen i den tidligere lovgivning til at udstede bevillinger til speciel hyrekørsel, som bl.a. kunne bruges til befordring af vagtlæger.

Hensigten med at ophæve adgangen i den tidligere lovgivning til at udstede bevillinger til specielle formål var, jf. pkt. 4.4 (almindelige bemærkninger) i forarbejderne til forslaget til taxiloven, at sikre en klarere afgrænsning mellem taxilovens definitioner af kørselsarter.

Taxier skal således ifølge lovforslaget – som udgangspunkt – have adgang til at udføre alle former for erhvervsmæssig personbefordring, mens biler, som fungerer på grundlag af sygetransporttilladelser eller limousinetilladelser, alene skal kunne bruges til nærmere afgrænsede og veldefinerede kørselsopgaver.

Biler, der fungerer på grundlag af limousinetilladelser, skal ifølge bemærkningerne til § 2, stk. 3, i lovforslaget primært bruges til kørsel i forbindelse med repræsentative formål, som forudsætter biler med særlig indretninger og udstyr, og som - derfor - kun vanskeligt kan udføres med taxier.

Bemærkningerne til § 2, stk. 3, i lovforslaget omfatter således ikke et forbud imod brug af limousiner til andre former for kørsel end repræsentativ kørsel.

Bestemmelsen i § 2, stk. 3, i taxiloven omfatter derfor ikke en entydig og udtømmende definition af limousinekørsel, og begrebet limousinekørsel er således ikke efter Færdselsstyrelsens opfattelse indskrænket til - kun - at omfatte repræsentative kørselsopgaver eller bryllupskørsel.

Det fremgår derimod af bestemmelsen, at en tilladelse til limousinekørsel kun må benyttes til befordring af nærmere bestemte kategorier af personer efter særlig aftale.

Bestemmelsen i § 2, stk. 3, i taxiloven er uddybet i § 1, stk. 2, i taxibekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel mv.), hvori det fremgår, at limousinekørsel omfatter repræsentationskørsel, bryllupskørsel og lignende kørsel i biler med særlig indretning, udstyr og lignende.

Færdselsstyrelsen finder således hverken belæg i taxiloven eller i lovens forarbejder for at antage, at limousiner i alle tilfælde skulle være afskåret fra at kunne blive brugt til befordring af vagtlæger, under forudsætning af at taxier ikke kan bruges.

Færdselsstyrelsen finder derfor, at biler, der fungerer på grundlag af limousinetilladelser, kan bruges til vagtlægekørsel, hvis der er stillet krav om brug af biler med særlig indretning, monteret med særligt udstyr, anonym fremtræden mv., samt lignende krav, som udelukker taxier fra at kunne udføre disse opgaver.

Krav om udstyr til brug for vagtlægekørsel kan f.eks. omfatte:

- Sugeanlæg.
- Genoplivningsanlæg.
- Div. udstyr til anvendelse i forbindelse med hjerte- og astmatilfælde.
- Edb- udstyr.

Det er samtidig en forudsætning, at kørselsopgaverne omfatter bestemte kategorier af personer og udføres efter forudgående aftale.

Det bemærkes, at Færdselsstyrelsen i henhold til taxiloven har status

som sektortilsyns myndighed. Færdselsstyrelsen er således hverken rekurs- eller tilsynsmyndighed overfor kommunerne og Storkøbenhavns Taxinævn.

Færdselsstyrelsen har således en begrænset kompetence i henhold til loven, og styrelsens udtalelser vedrørende taxilovgivningen har alene vejledende status.”

I Konkurrencestyrelsens udtalelse af 27. juli 2009 citeres Færdselsstyrelsens udtalelse af 23. marts 2009 (til Region Midtjylland). I Færdselsstyrelsens udtalelse hedder det:

”Vagtlæger er som udgangspunkt ikke omfattet af taxilovens definition af limousinekørsel. Kørsel af vagtlæger skal derfor som udgangspunkt foretages af taxier.

Kørsel med vagtlæger kan i særlige tilfælde udføres med limousiner, hvis der er stillet specifikke krav til de benyttede bilers indretning, udstyr og udseende, som udelukker, at taxier anvendes.

Limousiner kan således bruges til vagtlægekørsel under forudsætning af, at taxier ikke kan bruges.

Det vil således være en konkret vurdering hos Regionen i hvert enkelt tilfælde, om en taxi kan anvendes til den udbudte vagtlægekørsel. Det oplyses i brevet, at vagtlægekørslen i Region Midtjylland allerede i dag udføres med taxier, der er indrettet med det nødvendige udstyr til at udføre opgaven, hvorfor det tyder på, at det i den konkrete situation ikke er udelukket at anvende taxier til kørslen.

Hvorvidt Region Midtjylland må antage tilbud fra tilbudsgivere, der ønsker at varetage lægevagtkørsel på grundlag af limousinetilladelse, vil således afhænge af, om det er udelukket at anvende taxier hertil. Hvis det er muligt at anvende taxier, skal disse anvendes forud for limousiner.”

I Konkurrencestyrelsens udtalelse af 27. juli 2009 hedder det desuden bl.a.:

”Konkurrencestyrelsen skal indledningsvis bemærke, at styrelsen ikke er kompetent til at vurdere, hvorvidt den udbudte opgave i henhold til taxiloven kan udføres af personer med bevilling til limousine- og/eller taxikørsel, idet styrelsen ikke er ressortmyndighed på dette område.

Konkurrencestyrelsen lægger derfor Færdselsstyrelsens udtalelser til grund.

Det er på baggrund af Færdselsstyrelsens udtalelser Konkurrencestyrelsens opfattelse, at kontrakt om befordring af vagtlæger både kan tildeles til personer med bevilling til taxi- og limousinekørsel, når der i udbudsmaterialet er stillet krav om, at bilerne skal være indrettet med særligt udstyr. Kontrakten kan imidlertid kun tildeles personer med bevilling til limousinekørsel, såfremt det i det konkrete tilfælde er udelukket at anvende taxier.

Konkurrencestyrelsen skal hertil bemærke, at det er Konkurrencestyrelsens umiddelbare vurdering, at Region Midtjylland af hensyn til gennemsigtighedsprincippet fremover bør angive i udbudsmaterialet, at tilbud fra personer med limousinebevilling kun vil blive taget i betragtning, såfremt kontrakten ikke kan tildeles til personer med taxibevilling.”

Klagenævnet tog ved den nedenfor nævnte kendelse af 6. november 2008, Dansk Taxi Råd mod Region Sjælland, stilling til, hvorvidt tilbudsgivere med limousinetilladelse opfyldte ”alle krav i den til enhver tid gældende lovgivning om taxikørsel” med baggrund i, at SIM Lægekørsel ved Stig Israelsen og Ivan Møller havde vundet et udbud på grundlag af limousinetilladelser og ikke taxibevillinger. I kendelsen hedder det bl.a.:

”Efter lov om taxikørsel m.v. (lovbekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 2004) § 2, stk. 1, jf. § 1, stk. 1, udsteder kommunalbestyrelsen bevillinger til taxikørsel og sygetransport (”Taxabevillinger”). Efter § 2, stk. 3, kan kommunalbestyrelserne endvidere give tilladelse til limousinekørsel (”Limousinebevillinger”). Bevillinger til limousinekørsel er betinget af, at motorkøretøjet alene benyttes til befordring af nærmere bestemte kategorier af personer efter særlig aftale.

I bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel m.v. § 1, stk. 2, har Trafikministeriet fastsat følgende: ”Ved limousinekørsel forstås kørsel som nævnt i stk. 1, der udføres som repræsentationskørsel, bryllupskørsel og lignende kørsel i køretøjer med særlig indretning, udstyr og lignende.”

Det fremgik af tilbudet fra SIM Lægekørsel ved Stig Israelsen og Ivan Møller, at denne tilbudsgiver havde ”Limousinebevilling”, at Faxe Kommune, der havde udstedt denne ”Limousinebevilling”, over for tilbudsgiveren havde tilkendegivet, at tilbudsgiveren på grundlag af denne ”Limousinebevilling” kunne udføre kørsel med vagtlæger, at tilbudsgiveren udtrykkeligt oplyste, at bilerne ville være særligt indrettet til kørsel med vagtlæger, samt at tilbudsgiveren udtrykkeligt oplyste, at bilerne udelukkende ville blive anvendt til dette formål. På dette grundlag

var indklagede berettiget til – og forpligtet til – ved vurderingen af tilbudet fra SIM Lægekørsel ved Stig Israelsen og Ivan Møller at lægge til grund, at dette tilbud opfyldte udbudsbetingelsernes bestemmelse om, at tilbudet skal ”opfylde alle krav i den til enhver tid gældende lovgivning om taxikørsel”.

Som følge af det anførte tager Klagenævnet ikke påstand 1 og derfor heller ikke påstand 2 til følge.”

Af et notat af 12. februar 2009 fra Miljø og Teknik forvaltningen i Randers Kommune fremgår bl.a.:

”Taxi’s kommentar til klagenævnets afgørelse

... Sagen om lægevagtskørsel på limousinetilladelser på Sjælland er tabt i Klagenævnet for Udbud, der har valgt at give Region Sjælland medhold i deres beslutning om at tildele kørslen til en vognmand med 16 limousinetilladelser. Sagen er helt principiel. Vi kan ikke have en afgørelse liggende, der accepterer, at limousiner uden videre kan køre lægevagtskørsel, der uden tvivl er ren taxikørsel. Derfor må domstolene i arbejde, så vi kan få en klar udmelding, siger Trine Wollenberg, direktør i Dansk Taxi Råd.”

Lovbekendtgørelse nr. 107 af 30. januar 2013 om taxikørsel m.v. (taxiloven) § 2 har følgende ordlyd:

”§ 2. Tilladelse til taxikørsel, limousinekørsel og sygetransport meddeles af kommunalbestyrelsen. Tilladelse til offentlig servicetrafik meddeles af transportministeren.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter antallet af tilladelser til taxikørsel (taxibevillinger) inden for sit område ud fra hensynet til en tilfredsstillende betjening af offentligheden inden for hele området.

Stk. 3. Tilladelse til limousinekørsel (limousinebevilling) er betinget af, at køretøjet alene benyttes til befordring af nærmere bestemte kategorier af personer efter særlig aftale.

Stk. 4. Tilladelse til sygetransport er betinget af, at køretøjet alene benyttes til dette formål i henhold til en nærmere fastsat afgrænsning, jf. § 12, stk. 1, nr. 3.

Stk. 5. Tilladelse til offentlig servicetrafik er betinget af, at ansøgeren har kontrakt om udførelse af offentlig servicetrafik for et trafikelskab omfattet af lov om trafikelskaber.”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 141 af 22. januar 1997 fremgår (som også ovenfor gengivet i Færdselsstyrelsens udtalelse af 21. maj 2007):

”...

Det er ministeriets opfattelse, at den eksisterende bestemmelse om udstedelse af bevillinger til ”specielle formål”, som er betinget af, at motorkøretøjet alene benyttes til befordring af nærmere bestemte kategorier af personer efter særlig aftale (f.eks. limousinekørsel, institutionskørsel, skolekørsel), bør ophæves, idet bestemmelsen har givet anledning til utallige afgrænsningsproblemer i forhold til den almindelige taxikørsel, og idet den omhandlede kørsel lige så formålstjenligt kan udføres som almindelig taxikørsel. Kun for så vidt angår bevilling til limousinekørsel bibeholdes bestemmelsen, da denne form for taxikørsel opfylder et særligt behov, der kun vanskeligt kan opfyldes af almindelige taxier.

...”

Af de specielle bemærkninger til taxilovens § 2, stk. 3, fremgår (som også ovenfor gengivet i Færdselsstyrelsens udtalelse af 21. maj 2007):

”... stk. 3 vedrører den særlige form for speciel taxikørsel, der kategoriseres som limousinekørsel. Herved forstås kørsel i særligt indrettede - ofte store, luksuøse - biler i form af repræsentationskørsel, ”executivkørsel” og lignende. De eksisterende regler vedrørende bevilling til speciel hyrekørsel i øvrigt (f.eks. skolekørsel og institutionskørsel på grundlag af særlig aftale herom) er derimod ikke medtaget i lovforslaget, jf. afsnit 4.4 i de almindelige bemærkninger. Kun for så vidt angår limousinekørsel er der tale om opfyldelse af særlige behov, der kun vanskeligt kan foretages af almindelige taxier. Ansøgeren skal dokumentere behovet for den omhandlede limousinekørsel.

...”

Bekendtgørelse nr. 405 af 8. maj 2012 om taxikørsel mv. indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 1. Ved erhvervsmæssig personbefordring (taxikørsel, limousinekørsel, sygetransport og offentlig servicetrafik) forstås kørsel i et dansk indregistreret motorkøretøj indrettet til befordring af højst 9 personer føreren medregnet

1) med personer uden en nærmere tilknytning til den person, virksomhed eller sammenslutning, der udfører eller lader kørslen udføre, jf. dog stk. 5,

2) som udføres mod vederlag, idet godtgørelse for de med kørslen direkte forbundne omkostninger, f.eks. udgifter til benzin eller olie, ikke anses som vederlag, eller

3) som udgør den pågældende persons, virksomheds eller sammenslutnings primære formål.

Stk. 2. Ved limousinekørsel forstås kørsel som nævnt i stk. 1, der udføres som repræsentationskørsel, bryllupskørsel og lignende kørsel i køretøjer med særlig indretning, udstyr og lignende.

Stk. 3. Ved sygetransport forstås befordring af personer henvist til sundhedsfaglig behandling og personer, der på grund af sygdom eller handicap er afskåret fra eller kun med besvær kan benytte almindelige befordringsmidler, herunder taxi, samt hastende befordring af blod- og organdonorer i forbindelse med sygdoms- og ulykkestilfælde. Ambulancekørsel er ikke omfattet af denne bekendtgørelse.

Stk. 4. Ved offentlig servicetrafik forstås kørsel i forbindelse med kontrakt med et trafikselskab om almindelig rutekørsel.

Stk. 5. Samkørselsarrangementer og kørsel ved benyttelse af køretøjer tilknyttet delebilsordninger anses ikke som erhvervmæssig personbefordring, jf. stk. 1, såfremt der alene ydes godtgørelse for de med kørslen direkte forbundne omkostninger.

...

§ 11. Tilladelse til taxikørsel udstedes til den efter kommunalbestyrelsens skøn bedst kvalificerede ansøger. Ved udøvelsen af sit skøn skal kommunalbestyrelsen bl.a. lægge vægt på den erfaring, den enkelte ansøger har erhvervet gennem tidligere virksomhed som chauffør eller vognmand inden for erhvervmæssig personbefordring.

Stk. 2. Ansøgninger fra personer med handicap behandles på grundlag af bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v.

Stk. 3. Tilladelse til limousinekørsel, jf. § 1, stk. 2, gives på grundlag af kommunalbestyrelsens vurdering af behovet for den ansøgte kørsel inden for kommunen.

Stk. 4. Tilladelse til taxikørsel, limousinekørsel og sygetransport udstedes for et tidsrum af højst 10 år ad gangen. Fastsættelse af en gyldighedsperiode på under 10 år skal ske ud fra objektive kriterier og omfatte alle nye tilladelser henhørende under den pågældende kommunalbestyrelse.

Stk. 5. Tilladelse til taxikørsel og til limousinekørsel er betinget af, at indehaveren inden for en frist af 3 måneder fra datoen for udstedelsen foreviser kommunalbestyrelsen registreringsattest for det køretøj, tilladelsen skal omfatte, jf. stk. 6, samt dokumentation for, at indehaveren er tilsluttet et bestillingskontor, medmindre der ikke er pligt til at være tilsluttet et sådant kontor, jf. § 10 i loven. Opfyldes betingelserne ikke rettidigt, bortfalder tilladelsen, og kommunalbestyrelsen underretter indehaveren samt told- og skatteforvaltningen herom.

Stk. 6. Der kan udstedes tilladelse til en ansøger, der er indehaver af en tilladelse til taxi- eller limousinekørsel i en anden kommune.

Stk. 7. Tilladelse til taxikørsel og til limousinekørsel udstedes til den registrerede bruger af motorkøretøjet.”

I ”Almindelige vilkår for tilladelse til taxi- og limousinekørsel” er opregnet, hvad tilladelse til taxikørsel og til limousinekørsel er betinget af,

herunder bl.a. dokumentation for registreringsattest og tilslutning til bestillingskontor. Som ”Yderligere vilkår for tilladelse til limousinekørsel” er anført:

”Tilladelse til limousinekørsel (limousinebevilling) er betinget af, at køretøjet alene benyttes til befordring af nærmere bestemte kategorier af personer efter særlig aftale, og at limousinekørsel alene omfatter repræsentationskørsel, bryllupskørsel og lignende kørsel i biler med særlig indretning og udstyr, jf. lov om taxikørsel m.v.”

Parternes anbringender

Ad påstand 1 og 4

SIM Lægekørsel I/S har til støtte for sine påstande navnlig gjort gældende, at virksomheden ubestridt afgav tilbuddet med den laveste pris. Tilbuddet var også ubestridt konditionsmæssigt. Vilkåret om, at kontrakten kun kan tildeles tilbudsgivere med limousinetilladelse, idet det omfang der ikke er konditionsmæssige tilbudsgivere med taxibevilling, er ulovligt og har derfor ikke kunnet håndhæves af Region Syddanmark. Tildelings-beslutningen skal derfor annulleres.

SIM Lægekørsel I/S har nærmere gjort gældende, at Konkurrencestyrelsen ikke har forholdt sig til spørgsmålet, men har lagt Færdselsstyrelsens udtalelser til grund. Færdselsstyrelsens konklusion har imidlertid ikke hjemmel i taxiloven.

Det er således alene en betingelse for at opnå limousinebevilling, at køretøjet alene benyttes til befordring af nærmere bestemte kategorier af personer efter særlig aftale. Dette er netop tilfældet i forbindelse med vagtlægekørsel, og Færdselsstyrelsen anerkender da også i den samme udtalelse, at en limousinebevilling er tilstrækkeligt til at udføre erhvervs-mæssig personbefordring.

Begge transportformer opfylder regionens behov. Det er derfor i strid med ligebehandlingsprincippet, at regionen usagligt har valgt at foretrække én type af leverandører frem for en anden.

Der er ikke efter den sammenhæng, hvori udtalelsen blev afgivet, belæg for at antage, at en ordregiver udbudsretligt kan specificere en ydelse, der kan

leveres af såvel taxier som limousiner, og acceptere begge typer af tilbudsgivere for så i forbindelse med evalueringen vælge at forskelsbehandle de to typer af tilbudsgivere.

Klagenævnet kendelse af 6. november 2008, Dansk Taxi Råd mod Region Sjælland, behandlede en situation, hvis faktum var mere sammenligneligt med den her foreliggende situation end den situation, der gav anledning til Konkurrencestyrelsens vejledning.

Det følger således entydigt af klagenævnets kendelse, at det er muligt at lade limousiner og taxier konkurrere i samme udbud. Region Syddanmarks beslutning om at foretrække taxier frem for limousiner er dermed ikke en nødvendig følge af taxilovgivningen, og kravet er dermed oplagt ulovligt.

Med henvisning til EU-domstolens dom af 9. september 2003 i sag C-198/01, Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), har SIM Lægekørsel I/S gjort gældende, at hvis taxilovgivningen måtte fastsætte krav, der strider mod udbudsretten, ville såvel Region Syddanmark som Klagenævnet for Udbud være forpligtet til at undlade at anvende en sådan national lovgivning.

At SIM Lægekørsel I/S' bevillinger kan bruges til det efterspurgte formål, følger af klagenævnets kendelse af 6. november 2008, men er endvidere bevidnet af det faktum, at SIM Lægekørsel I/S har været leverandør af den udbudte ydelse de seneste fem år.

Det forhold, at Region Syddanmark i udbudsbekendtgørelsen angav, at man foretrak taxibeovillinger, ændrer ikke den udbudsretlige vurdering. En ordregiver kan ikke gøre et ulovligt krav lovligt blot ved at oplyse det i udbudsbekendtgørelsen, jf. princippet i klagenævnets kendelse af 4. november 2015, Q-Free ASA mod Øresundsbro Konsortiet, hvor klageren fik medhold i, at en ulovlig evalueringsmodel var ulovlig, også selvom den var offentliggjort på forhånd. Man kan ikke som ordregiver i udbudsbekendtgørelsen give sig selv ret til at tilsidesætte udbudsreglerne.

At Region Syddanmark muligt finder, at det har været god forvaltningsskik at følge den vejledende udtalelse, ændrer ikke på, at udtalelsen alene er vejledende, og at ansvaret for overholdelsen af udbudsreglerne i det hele påhviler regionen. Henvisningen til, at regionen har fulgt Konkurrence- og

Færdselsstyrelsernes forkerte vejledende udtalelser, fritager således ikke regionen for ansvaret for, at udtalelserne er forkerte, ligesom ansvaret heller ikke berøres af, at SIM Lægekørsel I/S ikke på et tidligere tidspunkt har fundet anledning til at gøre indsigelse mod vilkåret i andre udbud.

Ved det udbud i august 2010, hvor SIM Lægekørsel I/S blev tildelt den kontrakt, som dette udbud afløser, blev der afgivet 7 tilbud udover tilbuddet fra SIM Lægekørsel I/S, hvoraf flere, om ikke alle, var fra taxiselskaber. Konkurrencestyrelsens udtalelse af 2009 forelå på udbudstidspunktet i 2010, men regionen fandt tilsyneladende ikke anledning til at håndhæve vilkåret. Dette forhold er med til at understrege, at regionen selv har været af den opfattelse, at Konkurrencestyrelsens opfattelse var forkert.

Såfremt regionens fremgangsmåde ansues som en "evalueringsmodel" for den laveste pris, ville modellen på tilsvarende måde som i kendelsen af 4. november 2015 være uegnet til at identificere tilbuddet med den laveste pris. Fremgangsmåden har således medført en årlig merudgift for regionen på ca. 2,3 mio. kr.

Det følger endvidere af fast praksis fra klagenævnet, at en ordregiver ikke kan håndhæve ulovlige (uklare) mindstekrav, jf. således eksempelvis kendelserne af 7. oktober 2015, Stadsing A/S mod Herning Kommune, og af 25. september 2013, Brødrene Dahl mod Aarhus Vand A/S. Dette princip gælder så meget desto mere i det foreliggende tilfælde, hvor regionen end ikke er af den opfattelse, at SIM Lægekørsel I/S' tilbud var ukonditions-mæssigt, men derimod anerkender, at tilbuddet er fuldt ud acceptabelt og ville have vundet, såfremt blot de tilbud, der var afgivet af virksomheder med taxibevilling, ikke havde været acceptable eller havde været ukonditions-mæssige.

Det følger af det anførte, at klagenævnet skal tage påstand 1 – og dermed påstand 4 om annullation af tildelingsbeslutningen – til følge.

Region Syddanmark har til støtte for sin påstand om, at påstand 1 og 4 ikke tages til følge, navnlig gjort gældende, at klagenævnet ikke har kompetence til at efterprøve Trafik- og Byggestyrelsens fortolkning af taxilovgivningen, jf. bl.a. klagenævnets kendelse af 9. marts 2012, Delfin Vask A/S mod Gentofte Kommune, hvor klagenævnet ikke fandt sig kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt kommunen havde handlet i strid med reglerne i

serviceloven om borgernes ret til frit valg af leverandør af serviceydelser, og kendelse af 15. marts 2011, Specialtandlægeklinikken Sønderjylland ved specialtandlæge Jan Hanquist mod Sønderborg Kommune, hvor klagenævnet ikke fandt sig kompetent til at træffe afgørelse om overholdelse af de konkurrenceretlige regler.

Klagenævnet må således lægge den sektoransvarlige myndigheds udlægning af taxilovgivningen uprøvet til grund, jf. også klagenævnets kendelse af 4. oktober 2002, Statsansattes Kartel mod Trafikministeriet.

Udbudsreglerne kan ikke anses at forpligte en ordregivende myndighed til at se bort fra den særlovgivning, der er relevant for den udbudte ydelse. Regionen er som ordregiver således såvel berettiget som forpligtet til at respektere gældende lovgivning i forbindelse med gennemførelsen af udbud. Udbudsreglerne udgør ikke en selvstændig materiel reguleringsramme, men angiver alene de proceduremæssige regler, der skal respekteres i forbindelse med offentlige myndigheders indkøb. Udbudsreglerne, herunder princippet om ligebehandling, må således vige i den udstrækning, særlovgivning - som her - stiller krav af materiel betydning for leveringen af den indkøbte ydelse.

Såfremt Region Syddanmark havde valgt at bortse fra de klare og utvetydige udmeldinger fra såvel Trafik- og Byggestyrelsen som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om fortolkningen af taxilovgivningen og betydningen heraf for tildelingen af kontrakter på lægevagtskørsel, ville regionen ved at tildele kontrakten til SIM Lægekørsel I/S som den lavestbydende have foretaget tildeling af kontrakten i direkte modstrid med, hvad der (på daværende tidspunkt ubestridt) var udlagt som gældende lovgivning. Dette ville være en usaglig disposition udelukkende med det formål at tjene regionens egne økonomiske interesser og dermed i direkte strid med de forvaltningsretlige grundprincipper.

Udbudsreglerne kan endvidere ikke give en tilbudsgiver en bedre retsstilling, end denne har efter speciallovgivning relevant for den udbudte ydelse. En forrang for operatører med taxibevillinger i visse situationer efter taxilovgivningen, kan således ikke tilsidesættes efter de udbudsretlige regler, herunder ligebehandlingsprincippet. Der er således allerede af denne grund ikke tale om et ulovligt vilkår, endsige en situation sammenlignelig

med situationen i kendelsen af 4. november 2015, Q-Free ASA mod Øresundsbro Konsortiet.

Ligebehandlingsprincippet forpligter blot ordregiveren til at behandle lige forhold lige. Hvor lovgivningsmæssige krav indebærer en forrang for visse tilbudsgivere, er der netop ikke tale om lige forhold, som begrunder en ensartet behandling af de pågældende tilbudsgivere. Det opstillede krav om forrang for operatører med taxibevilling kan til illustration sidestilles med et krav om autorisation eller - som i den konkrete sag - et krav om bevilling for udførelse af en specifik ydelse. Et sådant krav er fuldt ud sagligt og anerkendt udbudsretligt og vil ikke være i strid med ligebehandlingsprincippet selv i en situation, hvor en tilbudsgiver vil være afskåret fra at få tildelt kontrakten, som følge af, at han ikke har eller kan opnå den pågældende autorisation eller bevilling.

Region Syddanmark har endvidere henvist til reglerne om såvel tvungne som frivillige udelukkelsesgrunde efter den nye udbudslovs §§ 135 - 137 samt til udbudslovens § 169, stk. 3, hvorefter en ordregiver er forpligtet til at afvise et unormalt lavt tilbud, hvor dette er begrundet i, at tilbudsgiver har tilsidesat gældende forpligtelser inden for det miljø-, social-, og arbejdsretlige område i henhold til EU-retten, national lovgivning eller kollektive aftaler m.v. Endelig har Region Syddanmark henvist til de almindelige bemærkninger, pkt. 4.1 om "Formål og generelle principper" i forarbejderne til den nye udbudslov, hvorefter det vedrørende ligebehandlingsprincippet bl.a. fremgår:

"Ligebehandlingsprincippet stiller dog ikke krav om, at ethvert vilkår i udbudsmaterialet skal være konkurrenceneutralt for alle aktører i markedet. Ordregiveren har således ikke pligt til at sænke sine krav til en ydelse, blot fordi kun en eller nogle få leverandører vil kunne levere det ønskede, hvis kravene i øvrigt er stillet på et sagligt grundlag."

Der var ikke i forbindelse med det gennemførte udbud af lægevagtskørsel efter regionens vurdering stillet krav til køretøjernes indretning eller udstyr, som vanskeliggjorde, at opgaven kunne løses med almindelige taxier. Dette er endvidere efterfølgende bekræftet ved de indkomne tilbud samt af erklæring fra DanTaxi Administration A/S. I overensstemmelse med Trafik- og Byggestyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udtalelser om fortolkningen af taxilovgivningen og betydningen heraf for tildeling af kontrakter lagde regionen derfor til grund, at såvel taxier som limousiner

kunne anvendes til opgaven, dog således at tilbudsgivere, som baserede sig på en taxibevilling, skulle have forrang.

Det forhold, at der ikke var stillet særlige krav til indretningen af køretøjerne, var således ikke ensbetydende med, at leverandører med limousinebevilling var afskåret fra at afgive tilbud på kontrakten. Såfremt der var konditionsmæssige tilbud fra leverandører med taxibevilling, følger det imidlertid af lovgivningen og praksis på området, at leverandører med taxibevilling har forrang.

Det fremgik af såvel udbudsbekendtgørelsen som udbudsbetingelserne, at en tilbudsgiver med taxibevilling ville få forrang i forbindelse med tildelingen. Der var således fuld gennemsigtighed om den fremgangsmåde, som ville blive fulgt i forbindelse med tildelingen

Vilkåret må endvidere antages at have været almindeligt kendt i branchen – i hvert fald siden Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udtalelse i 2009. Det må derfor lægges til grund, at SIM Lægekørsel I/S har været bekendt hermed også forud for udbuddet af lægevagtskørsel i Region Syddanmark. At dette er tilfældet, underbygges endvidere af en avisartikel fra Århus Stiftstidende fra 4. marts 2009, hvoraf fremgår, at SIM Lægekørsel I/S har fået afslag fra Taxinævnet i Århus på udstedelse af limousinebevilling begrundet i det forhold, at taxier efter taxilovgivningen som udgangspunkt skal forestå lægevagtskørsel, hvis der er mulighed herfor.

Klagenævnets kendelse af 6. november 2008, Dansk Taxi Råd mod Region Sjælland, er ikke sammenlignelig med faktum i denne sag. Der var i 2008-sagen nedlagt påstand om, at der efter taxilovgivningen må anses at være et generelt forbud mod at udføre lægevagtskørsel på basis af en limousinebevilling. Klageren hævdede af denne grund, at den vindende tilbudsgiver, som opererede på basis af en limousinebevilling, ikke kunne anses at opfylde alle krav i den til enhver tid gældende lovgivning om taxikørsel, hvilket var et krav efter udbudsbetingelserne. I sagen var den vindende tilbudsgiver ubestridt i besiddelse af en limousinebevilling, hvoraf eksplicit fremgik, at tilbudsgiveren kunne udføre kørsel med vagtlæger. Der blev tilsyneladende slet ikke procederet på spørgsmålet om forrang for taxier. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udtalelse af 27. juni 2009, der klart fastslog det anvendte forrangsprincip, forelå først efter afsigelsen af 2008-kendelsen.

Der er ikke tale om en "evalueringsmodel", og om så var, har regionen korrekt bedømt tilbuddene ud fra kriteriet "laveste pris" og har identificeret tilbuddet med den laveste pris, herunder tilbuddet med den laveste pris fra en tilbudsgiver, som baserer sig på en taxibevilling. Evalueringen er således sket i overensstemmelse med tildelingskriteriet og efter den – som en nødvendig og uundgåelig konsekvens af taxilovgivningen – fremgangsmåde, som er klart beskrevet i udbudsmaterialet.

Vilkåret om forrang var ikke efter sin formulering et mindstekrav, og det var på ingen måde uklart, hvad vilkåret indebar i forbindelse med tildelingen af kontrakten.

Det forhold, at SIM Lægekørsel I/S er den aktuelle leverandør af lægevagtskørslen i regionen, gør endvidere ikke vilkåret usagligt. Udbuddet i 2010, hvorefter SIM Lægekørsel I/S blev tildelt kontrakten, adskilte sig på væsentlige punkter fra det nu påklagede udbud. Selv såfremt dette ikke var tilfældet, kan regionens dispositioner under tidligere udbud ikke tillægges udbudsretlig refleksvirkning i forhold til et senere udbud.

Det følger af fast klagenævnspraksis, at en ordregiver har et vidt skøn ved tilrettelæggelsen af et udbud og fastlæggelsen af de ydelser, som ønskes anskaffet. Region Syddanmarks fremgangsmåde i denne sag kan i en vis udstrækning sidestilles med de tilfælde, hvor en ordregiver stiller krav om afgivelse af sideordnede tilbud på levering af den udbudte ydelse. Efter praksis, og nu med § 53 i udbudsloven, tillades en sådan fremgangsmåde, forudsat at ordregiveren ikke i forbindelse med tildelingen frit kan vælge mellem de indkomne tilbud. I denne sag har regionen tilladt tilbud fra såvel tilbudsgivere med taxibevilling som fra tilbudsgivere med en limousinebevilling. I relation til valget mellem de indkomne tilbud er der tale om en objektiv procedure, som klart og utvetydigt var beskrevet på forhånd i udbudsmaterialet. Det stod således ikke regionen frit for at vælge mellem tilbudsgiverne, og regionen har fulgt den på forhånd beskrevne metode ved tildelingen af kontrakten.

Endelig har Region Syddanmark gjort gældende, at regionen som ordregivende myndighed i forbindelse med et udbud generelt må kunne lægge til grund, at den sektoransvarlige myndigheds udlægning af gældende ret er korrekt, og henholde sig hertil ved tilrettelæggelsen af udbuddet.

Regionen har i overensstemmelse med udtalelsen fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og fast praksis i branchen indsat et vilkår i udbudsmaterialet om forrang for leverandører med taxibevilling. Uanset at vilkåret om forrang ikke er i regionens interesse, kan regionen som offentlig myndighed ikke handle mod bedre vidende og tildele en kontrakt i strid med den sektoransvarlige myndigheds klare udmeldinger og det overordnede udgangspunkt efter taxilovgivningen om, at erhvervmæssig personbefordring som udgangspunkt udføres som almindelig taxikørsel. Skulle Region Syddanmark have afstået fra at håndhæve vilkåret, som påstået af SIM Lægekørsel I/S, ville dette endvidere utvivlsomt have været i strid med gennemsigtighedsprincippet, eftersom regionen i så fald ikke havde fulgt den fremgangsmåde for tildelingen, som fremgik af udbudsmaterialet. Regionen ville i en sådan situation være henvist til at aflyse udbuddet og genudbyde på ny.

Sammenfattende har Region Syddanmark gjort gældende, at klagenævnet ikke er kompetent til at efterprøve Trafik- og Byggestyrelsens fortolkning af taxilovgivningen, uagtet at denne alene foreligger i form af en vejledende udtalelse. Såfremt klagenævnet måtte finde sig kompetent til at efterprøve Trafik- og Byggestyrelsens fortolkning af taxiloven, gør regionen gældende, at vilkåret i udbudsbetingelsernes pkt. 6.5 har den fornødne hjemmel i taxiloven og dermed er sagligt og lovligt. Udgangspunktet efter taxiloven er, at erhvervmæssig personbefordring varetages af almindelige taxier på basis af en taxibevilling, mens kørsel på basis af en limousinebevilling fordrer, at der er særlige krav til indretning af køretøjer m.v., som vanskeliggør, at kørslen kan udføres af almindelige taxier. Stillingtagen til, om der foreligger sådanne særlige behov, som nødvendiggør kørsel med særligt indrettet biler, vil endvidere fordrer en konkret vurdering af det faktiske kørselsbehov, jf. forarbejdernes bemærkning om, at "ansøgeren skal dokumentere behovet for den omhandlede limousinekørsel". SIM Lægekørsel I/S har ikke dokumenteret, at der for den udbudte kørselsopgave er stillet krav, som vanskeliggør, at taxier kan udføre opgaven, og at der således er behov for, at kørslen gennemføres med særligt indrettet biler på basis af en limousinebevilling. Regionen har i den konkrete sag - på baggrund af de indkomne tilbud - tværtimod kunnet konstatere, at kørselsopgaven kan udføres ved brug af almindelige taxier. Dette har DanTaxi Administration A/S endvidere efterfølgende udtrykkeligt bekræftet. Regionen har på denne baggrund i overensstemmelse med det fastsatte krav om forrang efter en fuldt oplyst og gennemsigtig procedure

tildelt kontrakten til DanTaxi Administration A/S som den lavestbydende tilbudsgiver med en taxibevilling. Ligebehandlingsprincippet forpligter blot en ordregiver til at behandle lige forhold lige. Hvor lovgivningsmæssige krav indebærer en forrang for visse tilbudsgivere, er der netop ikke tale om lige forhold, som begrunder en ensartet behandling af de pågældende tilbudsgivere. Regionen har således ikke ved tildelingen af kontrakten til DanTaxi Administration A/S handlet i strid med ligebehandlingsprincippet. Når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i sin vurdering af en konkret udbudsretlig problemstilling i den vejledende udtalelse fra juli 2009 lægger Trafik- og Færdselsstyrelsens fortolkning af loven uprøvet til grund, synes det så meget desto mere at gælde, at en ordregiver i forbindelse med et udbud må være berettiget til at lægge til grund, at ressortmyndighedens fortolkning af loven er korrekt. Ordregiveren kan således ikke være forpligtet til at skulle foretage en materiel prøvelse heraf, som i sidste instans alene vil kunne afgøres ved domstolene.

Påstand 1 og påstand 4 skal derfor ikke tages til følge.

Klagenævnet udtaler

Tildelingskriteriet var "laveste pris", og SIM Lægekørsel I/S afgav et konditions-mæssigt tilbud med den laveste pris.

Region Syddanmark har alene valgt at indgå kontrakt med DanTaxi Administration A/S, hvis tilbud var mere end 2 mio. kr. dyrere end tilbuddet fra SIM Lægekørsel I/S, fordi regionen har anset sig for bundet af Konkurrencestyrelsens udtalelse af 27. juli 2009, som der henvises til såvel i udbudsbekendtgørelsen som i udbudsbetingelserne.

Udbuddets vilkår om, at tilbudsgivere med taxibevilling har forrang for tilbudsgivere med en limousinetilladelse, uanset om tilbudsgivere med limousinetilladelse måtte kunne udføre opgaven billigere end tilbudsgivere med en taxibevilling, kan ikke udledes af taxiloven (lovbekendtgørelse nr. 107 af 30. januar 2013 om taxikørsel m.v.) eller bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 405 af 8. maj 2012 om taxikørsel m.v.). Af de ovenfor citerede forarbejder, hvorefter limousinekørsel "opfylder et særligt behov, der kun vanskeligt kan opfyldes af almindelige taxier", kan heller ikke udledes, at der i en situation, hvor der *er* givet limousinebevilling til lægevagtskørsel - en kørsel, der ubestridt også vil kunne udføres af almindelige

taxier - skal gives almindelige taxier forrang under et udbud om lægevagtskørsel. Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 11, stk. 3, hvorefter tilladelse til limousinekørsel gives på grundlag af kommunalbestyrelsens vurdering af behovet for den ansøgte kørsel inden for kommunen, ville derimod antagelig kunne hjemle, at en ansøgning om limousinetilladelse til lægevagtskørsel ikke blev imødekommet. Dette har imidlertid ikke betydning i et udbud som det foreliggende, hvor en tilbudsgiver rent faktisk har opnået limousinetilladelse til lægekørsel og afgivet tilbud på dette grundlag.

Da vilkåret om forrang for tilbudsgivere med taxibevilling således strider mod ligebehandlingsprincippet, tager klagenævnet påstand 1 til følge som nedenfor bestemt.

Det følger heraf, at også påstand 4 om annullation af regionens tildelingsbeslutning tages til følge.

Klagenævnet tager herefter ikke stilling til påstand 2 og påstand 3, jf. § 10, stk. 2, i lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. (nu lov om Klagenævnet for Udbud).

Herefter bestemmes:

Ad påstand 1

Region Syddanmark har handlet i strid med det udbudsretlige ligebehandlingsprincip, jf. udbudsdirektivets artikel 2, ved at acceptere tilbuddet fra DanTaxi Administration A/S, uagtet at SIM Lægekørsel A/S afgav tilbuddet med den laveste pris.

Ad påstand 4

Region Syddanmarks beslutning af 17. november 2015 om at tildele kontrakten til DanTaxi Administration A/S annulleres.

Påstand 2 og påstand 3 behandles ikke.

Region Syddanmark skal i sagsomkostninger til SIM Lægekørsel I/S betale 30.000 kr., der betales inden 14 dage efter modtagelsen af denne kendelse.

Klagegebyret tilbagebetales.

Kirsten Thorup

Genpartens rigtighed bekræftes.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Nancy', with a stylized flourish extending to the right.

Nancy Elbouridi
fuldmægtig