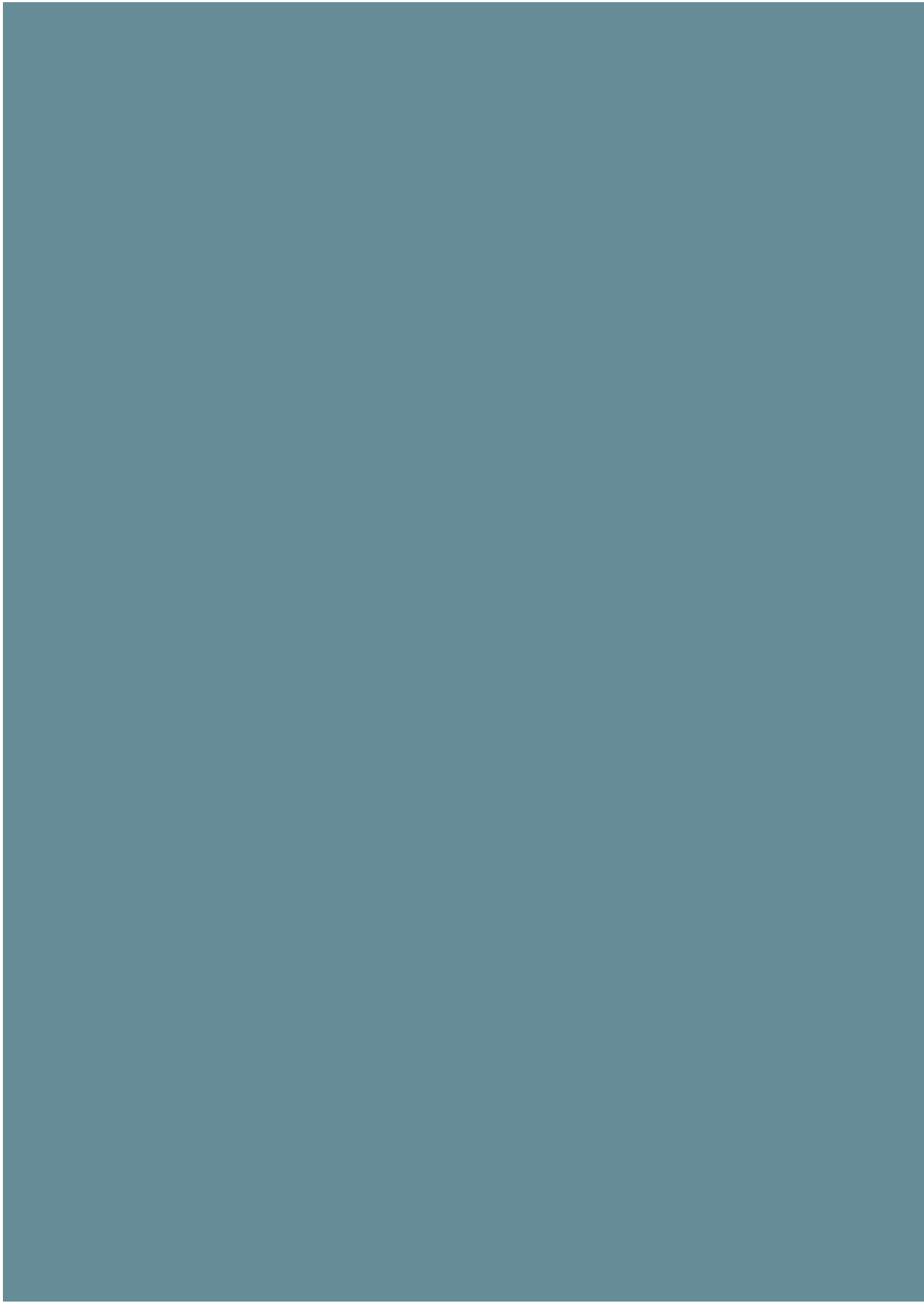


SEPTEMBER 2017

REGERINGEN

Fair og lige konkurrence



SEPTEMBER 2017


REGERINGEN

Fair og lige konkurrence

Fair og lige konkurrence

I Danmark tilbyder det offentlige en lang række ydelser til gavn for borgere og virksomheder. Det drejer sig blandt andet om uddannelse, hospitalsvæsen, ældrepleje og børnepasning. Det er offentlige kerneopgaver, som er skattefinansierede, og som kommer både borgere og virksomheder til gode.

Det offentlige varetager også opgaver i konkurrence med private aktører. Det kan fx være, når statslige institutioner udfører rådgivning eller kursusaktiviteter, eller når kommuner sælger overskudsprodukter som fx brænde fra kommunale skove. Denne konkurrence sker ikke altid på rimelige vilkår, hvilket bl.a. Konkurrencerådet har påpeget.

Den private sektor er grundlaget for, at vi har råd til den offentlige velfærd. Det er derfor en prioritet for regeringen at skabe de bedst mulige rammevilkår for private virksomheder.

Regeringen vil sørge for, at det offentlige ikke konkurrerer med private aktører på områder, der ikke er kerneopgaver for det offentlige, medmindre særlige hensyn taler for dette, og konkurrencen i disse tilfælde sker på fair og lige vilkår.

Grænserne mellem det offentlige og det private er over årene blevet mere flydende. Det skyldes, at det private i stigende grad er med til at løse opgaver, som det offentlige traditionelt har stået for og omvendt.

Det er godt for samfundet, når den offentlige sektor skaber gode rammer for private virksomheders opgaveløsning. Og det er godt for samfundet, når dygtige private virksomheder byder ind med innovative løsninger og udfører opgaver for det offentlige for færre midler og til en højere kvalitet.

Men der er desværre også en række eksempler på, at det offentlige bevæger sig ind på de private markeder og udfører opgaver, der ligger langt udover det offentliges kerneområde.

Det kan fx være, når offentligt finansierede biblioteker udlåner værktøj og bageudstyr, som private virksomheder lever af at sælge eller udleje. Eller når statslige institutioner udbyder kurser, konsulentydelse eller rådgivningsforløb i konkurrence med private virksomheder.

Når det undtagelsesvist giver god mening, at en offentlig aktør varetager erhvervsaktiviteter, er det vigtigt, at private ikke udsættes for unfair konkurrence. Offentlige aktører har en række konkurrencemæssige fordele, fordi de – i modsætning til de private virksomheder – fx ikke kan gå konkurs, ligesom de ikke altid er underlagt indtjeningskrav. I værste fald kan offentlig erhvervsvirksomhed med kunstigt lave priser medvirke til, at private virksomheder helt forlader markedet. Det kan lede til mindre innovation og konkurrence samt dyrere ydelser for borgerne.

Regeringens arbejde med fair og lige konkurrence har taget afsæt i Konkurrencerådets rapport om offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, der blev offentliggjort i maj 2016 (boks 1). Statens selskaber er således ikke omfattet af arbejdet. Grundlaget for statens ejerskabsudøvelse er behandlet i *Statens ejerskabspolitik* fra 2015.

Boks 1

Generelle udfordringer ved offentlig erhvervsvirksomhed

Konkurrencerådet offentliggjorde i maj 2016 en analyse af "Offentlige aktiviteter på kommercielle markeder". Analysen undersøgte bl.a., hvilken betydning offentlige aktørers erhvervsvirksomhed har for konkurrencen i Danmark. Konkurrencerådet konkluderede bl.a., at:

- Tilstedeværelsen af offentlige aktører på kommercielle markeder kan begrænse konkurrencen ved fx at holde potentielle private aktører ude.
- De danske prissætningsregler, der skal sikre imod konkurrenceforvridning, lever ikke fuldt ud op til OECD's anbefalinger.
- Komplekse regelsæt og kompetencer samlet hos forskellige myndigheder udfordrer en effektiv håndhævelse af offentlig erhvervsvirksomhed.

Regeringen har i forbindelse med det forberedende arbejde bl.a. afholdt et dialogmøde med en række repræsentanter fra erhvervslivet, kommunerne og regionerne.

Regeringen har i den forbindelse modtaget en række gode input og eksempler på konkrete udfordringer med offentlig erhvervsaktivitet. Eksemplerne har bidraget til arbejdet og indgår ligeledes i det forestående arbejde med at skabe fair og lige konkurrence (boks 2).

Boks 2

Eksempler fra erhvervsorganisationer om offentlige erhvervsaktiviteter

- Et kommunalt bibliotek udlåner bl.a. værktøj, bageudstyr mv. gratis til brugerne i konkurrence med virksomheder, som sælger eller udlejer de samme artikler.
- En statslig selvejende organisation udvikler læremidler og digitalt undervisningsmateriale med henblik på salg på det private marked, som sker i konkurrence med private virksomheder.
- En statslig institution yder konsulent- og rådgivningsanalyser i konkurrence med bl.a. private markedsanalysevirksomheder, hvor der kan være konkurrenceforvridende ydelser som følge af unfair prissætning.
- En statslig styrelse tilbyder rekrutteringsydelser i konkurrence med flere private rekrutteringsvirksomheder.
- En kommune tilbyder borgerne gratis flihuugning af haveaffald, hvilket er en ydelse, som flere private aktører også tilbyder.
- En række kommuner går sammen om at udvikle digitale løsninger med henblik på videresalg, som sker i konkurrence med flere private virksomheder.
- En statslig støttet organisation tilbyder kurser i emner, der går langt ud over organisationens kerneopgave.
- En kommune vælger sit eget kontrolbud, men det viser sig efterfølgende, at kontrolbuddet indeholdt en række væsentlige fejl, som gjorde prisen alt for lav, fx var omkostninger til afskrivninger ikke indregnet.
- En statslig organisation forestår egen forlagsvirksomhed i konkurrence med private forlag.

Anm.: Der er ikke foretaget en juridisk eller faglig vurdering af de angivne input.

Regeringen vil med udspillet sikre fair og lige konkurrence mellem offentlige og private aktører. Den offentlige sektor skal ikke bevæge sig ind på private markeder og udføre opgaver, der ligger langt udover det offentliges kerneområde.

Vi vil sørge for klarere regler for offentlig erhvervsvirksomhed, så der ikke er tvivl om, hvor grænserne går.

Vi vil begrænse adgangen for offentlige aktører til at udøve erhvervsvirksomhed, når der ikke er særlige hensyn, der taler for at bevare adgangen.

Vi vil sikre, at i de tilfælde, hvor offentlige myndigheder undtagelsesvis skal kunne udføre erhvervsvirksomhed, vil det ske på lige vilkår mellem offentlige og private aktører, så offentlige aktører ikke stilles bedre end deres private konkurrenter.

Og vi vil sikre gennemsigtige og effektive klagemuligheder gennem én samlet indgang for klager, så private virksomheder ved, hvor de kan klage over offentlig erhvervsaktivitet.

Regeringen sikrer dermed en mere fair og lige konkurrence gennem:

1. Klarere regler for og begrænsning af offentlige erhvervsaktiviteter
2. Fair prissætning og lige vilkår
3. Bedre klagemuligheder og styrket håndhævelse af reglerne

Initiativerne gennemgås mere detaljeret nedenfor. Regeringen vil indbyde Folketingets partier til en drøftelse af udspillet. Initiativerne og resultaterne af det igangsatte arbejde forventes løbende at kunne færdiggøres og gennemføres frem mod 1. halvdel af 2018.

1. Klarere regler og begrænsning af offentlige erhvervsaktiviteter

Udgangspunktet er, at det offentlige ikke skal udøve erhvervsaktivitet. Det er en privat opgave. Der kan dog være samfundsmæssige hensyn, der taler for, at det offentlige eksempelvis kan varetage opgaver på det private marked, som ikke er offentlige kerneaktiviteter.

Det kan fx være, at den offentlige myndighed har specielle kompetencer og viden i forlængelse af deres almindelige arbejdsopgaver, som den offentlige myndighed tilbyder andre offentlige og private aktører, eller at offentlige bygninger udnyttes, når de ellers står tomme. Det kan bl.a. være for at sikre, at vi som samfund udnytter ressourcerne til fulde.

Rammerne for, hvornår det offentlige eksempelvis må sælge eller tilbyde gratis tjenester, som ikke er offentlige kerneopgaver, følger i dag af kommunalfuldmagts- og myndighedsfuldmagtsregler, finansloven eller forskellig anden lovgivning under de relevante ministerier.

Adgangene kan imidlertid være uklare, især når de ikke er nedfældet i en lov, men beror på retlige grundsætninger udviklet i praksis. Det kan føre til, at der ikke er præcise rammer for, hvornår offentlige aktører må konkurrere med private virksomheder. Det vil regeringen gøre op med.

Regeringen ønsker at sikre større gennemsigtighed om reglerne for offentlige erhvervsaktiviteter. Det gælder ikke mindst de kommunale og regionale erhvervsaktiviteter efter kommunalfuldmagts- og myndighedsfuldmagtsregler. Det skal eksempelvis være klart for både de offentlige og private aktører, om – og i givet fald under hvilke forudsætninger – en offentlig institution eksempelvis må sælge "know-how" som konsulentydelse til andre aktører, eller hvornår en kommune må udleje en tom bygning til private aktører.

Større gennemsigtighed med de nuværende regler er dog ikke nok. Vi skal samtidig begrænse den offentlige erhvervsaktivitet, så det offentlige kun varetager opgaver i konkurrence med private aktører, hvis særlige hensyn taler for det. Offentlige institutioner skal ikke tilbyde kurser, etablere mødelokaler eller udvikle it-programmer alene med henblik på at indhøste indtægter. Det er en privat opgave.

Initiativer for at sikre klarere regler og begrænsning af offentlige erhvervsaktiviteter

- **Lovfæstelse og præcisering af regler for kommunal- og regional erhvervsaktivitet.** Regeringen vil lovfæste de uskrevne kommunalfuldmagts- og myndighedsfuldmagtsregler om erhvervsvirksomhed i én lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed. Det skal sikre mere præcise og tydelige regler, som vil skabe større gennemsigtighed om rammerne for kommuners og regioners erhvervsaktiviteter.
- **Begrænsning af kommunal og regional erhvervsaktivitet.** Regeringen vil begrænse de gældende muligheder for erhvervsaktivitet efter kommunalfuldmagts- og myndighedsfuldmagtsreglerne i forbindelse med lovfæstelsen i den nye lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed. Det kan eksempelvis være ved kommunalt salg af overskudskapacitet, som sker i konkurrence med private virksomheder. Regeringen ønsker at begrænse adgange, hvor der ikke er væsentlige samfundsmæssige hensyn, der taler imod, og hvor konsekvenserne er afdækket. Eksempelvis afdækkes det, hvorvidt kommuner og regioner fortsat skal have adgang til at sælge viden om IT-systemer, der ikke udspringer af unik kommunal eller regional viden, eller om kommuner skal kunne etablere gratis fitnesscentre, som ikke har et specifikt genoptrænende, rehabiliterende mv. fokus, og som sker i konkurrence med private fitnesscentre.
- **Begrænsning af andre adgange til offentlig erhvervsaktivitet.** Regeringen ønsker samtidig at begrænse adgangene til offentlig erhvervsaktivitet, der følger af finansloven eller anden lovgivning. Det kan fx være en indskrænkning af adgange til erhvervsaktiviteter beskrevet i biblioteksloven eller adgangene til, at statslige institutioner sælger rådgivningsydelser.

Regeringen ønsker, at staten går forrest. Statslige institutioner skal ikke agere private virksomheder, men skal kun kunne sælge ydelser i de tilfælde, hvor særlige hensyn taler for det – eksempelvis for at undgå større ressourcespild. Derfor er der sat gang i et arbejde med at indskrænke og præcisere statslige institutioners adgang til indtægtsdækket virksomhed. Arbejdet vil ske efter samme principper som for kommunalfuldmagts- og myndighedsfuldmagtsreglerne.

- **Indskrænkning af mulighederne for statslige gratisydelser.** Regeringen ønsker ligeledes at afdække øvrige statslige aktiviteter langt fra de offentlige kerneopgaver, hvor ydelser stilles gratis til rådighed i konkurrence med private. Det kan fx være gratis rådgivningsydelser, som ligeledes varetages af private virksomheder. Regeringen vil afdække områder, hvor der ikke i lov er taget stilling til, at der skal tilbydes sådanne ydelser gratis, med henblik på at begrænse dem.

2. Fair prissætning og lige vilkår

Der vil stadig være områder, hvor samfundsmæssige hensyn taler for offentlig erhvervsaktivitet. Det er bl.a. nødvendigt at sikre unødigt ressourcospild eller drage nytte af særlige offentlige kompetencer. Det kan fx være rådgivning inden for en institutions unikke faglige ekspertiseområde eller salg af ydelser til udlandet. Det ændrer regeringen ikke ved. Men der er behov for, at de offentlige erhvervsaktiviteter sker på fair og lige vilkår.

Offentlige institutioner og private virksomheder er underlagt forskellige vilkår for at drive erhvervsaktivitet. De offentlige aktører har – i modsætning til de private virksomheder – fx den fordel, at de ikke kan gå konkurs, ligesom de ikke altid er underlagt indtjeningskrav. Det er ikke ligetil at sætte en "fair pris", som sikrer, at de forskellige grundvilkår udjævnes.

Offentlige institutioner kan derfor uforvarende komme til at skabe eller opretholde ulige vilkår ved at sætte for lave priser på opgaver, der tilbydes i direkte konkurrence med private virksomheder. Der er eksempler på, at offentlige institutioner har haft underskud i deres kursusvirksomhed i en årrække i konkurrence med private udbydere. Det tyder således på, at den offentlige institution har haft en for lav prissætning af ydelserne, hvilket skaber unfair vilkår overfor de private udbydere.

Dertil kommer, at der ikke gælder ensartede regler for prissætning for forskellige typer af kommunal og regional erhvervsaktivitet. Det gør det vanskeligt for kommuner og regioner at prissætte rigtigt, og dermed stiger risikoen for konkurrenceforvridende priser. Samtidig er de forskelligartede regler uigennemsigtige for de private virksomheder. Det medfører en risiko for, at samme ydelser kan være prissat forskelligt i to sammenlignelige kommuner og i konkurrence med private virksomheder, som ligeledes tilbyder de samme ydelser.

Regeringen vil derfor sikre, at det offentlige fastsætter priser i overensstemmelse med OECD's principper og dermed skaber mere lige vilkår mellem offentlige og private udbydere. Det gælder for statslige institutioner såvel som for kommuner og regioner (boks 3).

Boks 3

OECD's anbefalinger til prissætning af offentlige ydelser

- **Indregning af fællesomkostninger.** OECD anbefaler, at alle omkostninger, der kan tilskrives aktiviteterne, indregnes i prisen.
- **Skattnøutralitet.** OECD anbefaler, at private og offentlige erhvervsaktiviteter skattemæssigt behandles ens.
- **Reguleringsneutralitet.** OECD anbefaler som udgangspunkt, at regler fastsættes og håndhæves ens for offentlige og private aktører. I tilfælde, hvor dette ikke er tilfældet, anbefales det, at forskellene fremhæves mhp. at indregne den økonomiske konsekvens af det uens regelgrundlag.
- **Låneneutralitet.** OECD anbefaler, at offentlige aktører underlægges vilkår, der sikrer, at de må skaffe kapital på lige vilkår med konkurrenter i den private sektor.
- **Kommercielt afkast.** OECD anbefaler, at der for at opnå konkurrenceneutralitet indregnes en passende kapitalforrentning svarende til, hvad flertallet af lignende private aktører indhenter.

Kilde: OECD (2012): Competitive Neutrality - A compendium of OECD recommendations, guidelines and best practices, Konkurrencerådet (2016): Offentlige aktiviteter på kommercielle markeder.

Såfremt en kommune eller region sender en opgave i udbud, kan kommunen eller regionen selv afgive et bud på at løse opgaven – såkaldte kontrolbud – for at sikre, at borgerne ikke betaler overpris. Dermed vinder offentlige udbydere af og til opgaver, som de selv har udbudt.

Reglerne for kontrolbud er imidlertid ikke tilstrækkeligt klare. Hverken for kommunerne eller virksomhederne. Det kan i værste fald betyde, at det bedste og billigste tilbud ikke vinder udbuddet. Det er til skade for borgerne, der risikerer at betale for meget og modtage en dårligere ydelse.

Samtidig kan det betyde, at kommunen står tilbage med en vis usikkerhed for, om reglerne er blevet overholdt. Uklare regler kan for den enkelte virksomhed betyde, at det kan være svært at se, hvilke kriterier der er lagt til grund for tildelingen af en opgave. Det kan i sidste ende betyde, at virksomheden ikke fremover byder på offentlige opgaver. Det er stik imod hensigten.

Regeringen vil derfor skærpe de gældende kontrolbudsregler, så der sikres en større åbenhed og stærkere opfølgning med kontrolbuddene.

Initiativer for at sikre fair prissætning og lige vilkår

- **Klarere regler og bedre vejledning om statslig prissætning.** Regeringen vil med afsæt i OECD's anbefalinger sikre, at de statslige priser ikke er konkurrenceforvridende. Konkret præciseres de gældende retningslinjer for statslig prissætning. Samtidig styrkes den nuværende vejledning til statslige institutioner.
- **Samling og styrkelse af de kommunale og regionale prissætningsregler.** Regeringen vil indføre generelle regler for kommunal og regional prissætning i forbindelse med lovfæstelse af kommunal og regional erhvervsvirksomhed i den nye lov om kommunal- og regional erhvervsvirksomhed. Reglerne vil så vidt muligt følge de statslige prissætningsregler, så begge regelsæt er afstemt med OECD's anbefalinger for prissætning. Det vil også øge gennemsigtigheden for erhvervslivet, når de samme regler gælder på tværs af kommuner, regioner og stat.
- **Mere retvisende kontrolbud.** Regeringen ønsker at sikre større åbenhed og en stærkere opfølgning med kontrolbuddene i forhold til, om den udbudte opgave gennemføres til de priser og konditioner, der er angivet i kontrolbuddet ved kommunale og regionale udbud. Regeringen vil derfor skærpe de gældende kontrolbudsregler og styrke vejledningsindsatsen, så det sikres, at kommuner og regioner anvender kontrolbud efter hensigten.

3. Bedre klagemuligheder og styrket håndhævelse

Der kan være tilfælde, hvor virksomheder oplever urimelig konkurrence fra offentlige aktører, der udøver erhvervsaktivitet. I de tilfælde er der behov for, at den pågældende virksomhed har en let og gennemsigtig adgang til at klage.

Der er i dag flere indgange, når virksomhederne ønsker at klage over konkurrenceforvridende offentlig erhvervsvirksomhed, herunder Ankestyrelsen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og de enkelte ministerier. Det kan gøre det uigennemskueligt for virksomhederne, hvor de skal rette klager til og kan skabe uklarhed om, hvilke myndigheder der har til opgave at håndtere de enkelte klager.

Erhvervslivet oplever i det nuværende system et utilstrækkeligt fokus fra myndighederne i de rejste klagesager og lange sagsbehandlingstider. Det er med til at svække håndhævelsen på området. I Konkurrencerådets rapport fra 2016 angav 66 pct. af de virksomheder, som ikke har klaget, selv om de mener at have haft grund til det, endvidere, at det kræver betydelige økonomiske ressourcer at rejse en klagesag, hvilket ikke nødvendigvis modsvarer en eventuel gevinst.

Det følger også af Konkurrencerådets rapport fra 2016, at klageadgangen for virksomheder, der oplever urimelig konkurrence fra det offentlige, opleves utilstrækkelig og ineffektiv. Det har bl.a. medført, at virksomheder oplever at blive sendt rundt mellem forskellige tilsynsmyndigheder.

Regeringen vil derfor gøre det lettere og mere gennemsigtigt for virksomheder at klage over offentlig erhvervsaktivitet. Der skal kun være én indgang for klager over offentlig erhvervsvirksomhed.

Det skal sikres gennem etablering af en ny klagemyndighed. Samtidig kommer der øget fokus på området med henblik på at opprioritere behandlingen af klager over offentlig erhvervsvirksomhed.

Initiativer for at sikre bedre klagemuligheder og styrket håndhævelse

- **Etablering af en tværgående og uafhængig klagemyndighed.** Regeringen vil lovfæste og etablere en klagemyndighed, som skal håndhæve reglerne om offentlig erhvervsaktivitet. Myndigheden kan tage stilling til om reglerne bliver overholdt både i forhold til kommunal og regional erhvervsvirksomhed samt statslig indtægtsdækket virksomhed. Myndigheden vil således kunne tage stilling til:

1. Om en given erhvervsaktivitet i stat, kommuner eller regioner er lovlig. For så vidt angår kommunal og regional erhvervsvirksomhed kan myndigheden således påse, om den pågældende aktivitet har hjemmel i ny lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed eller i særlovgivning, såfremt det er fastsat i den relevante lovgivning. For det statslige område vil myndigheden kunne påse, om en given indtægtsdækket virksomhed udføres i overensstemmelse med lovhjemlen.
2. Om priserne på erhvervsvirksomhed i staten, kommunerne og regioner er fastsat rigtigt, så der er tale om en fair og lige konkurrence.

Hvis reglerne ikke er overholdt, kan klagemyndigheden give et påbud om ophør af aktiviteten, eller om at der skal fastsættes nye priser i henhold til reglerne. Afgørelsen kan ankes til Konkurrenceankenævnet.

Den nye myndighed vil være uafhængig og placeres under Erhvervsministeriet. Klagemyndigheden vil blive placeret i Nævnenes Hus i Viborg.

- **Styrket myndighedsindsats.** Regeringen vil styrke håndhævelse og klagemuligheder yderligere gennem flere ressourcer. I tillæg til de ressourcer, der overføres fra de nuværende håndhævelsesmyndigheder, vil der blive tilført ekstra midler. Den øgede kapacitet skal bidrage til kortere sagsbehandlingstider, højere kvalitet og til, at der kan tages flere sager op.

2016/17:31

September 2017

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: +45 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-93422-87-2 (pdf version)
ISBN 978-87-93422-78-0 (trykt version)

Design, omslag: e-Types
Foto forside: Johnér Bildbyrå AB
Tryk: Rosendahls a/s

Publikationen kan hentes på
regeringen.dk / fm.dk / oim.dk / em.dk

