

Konkurrencerådet

# Offentlige aktiviteter på kommercielle markeder

Maj 2016



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

---

**Offentlige aktiviteter på kommercielle markeder**

**Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**

Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby  
Tlf.: +45 41 71 50 00  
E-mail: [kfst@kfst.dk](mailto:kfst@kfst.dk)

Online ISBN 978-87-7029-634-2

Analysen er udarbejdet af  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen  
for Konkurrencerådet.

Maj 2016

# Indhold

---

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Kapitel 1</b>                                                                            |           |
| <b>Indledning og hovedkonklusioner .....</b>                                                | <b>5</b>  |
| 1.1 Indledning og baggrund .....                                                            | 5         |
| 1.2 Omfang og karakter af indtægtsdækket virksomhed og kommunal<br>erhvervsvirksomhed ..... | 7         |
| 1.3 Prissætning af IDV og kommunal erhvervsvirksomhed .....                                 | 9         |
| 1.4 Tilsyn med IDV og kommunal erhvervsvirksomhed .....                                     | 13        |
| 1.5 Adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed og kommunal<br>erhvervsvirksomhed .....  | 17        |
| <b>Kapitel 2</b>                                                                            |           |
| <b>Mødet mellem offentlige og private aktører .....</b>                                     | <b>22</b> |
| 2.1 Indledning og sammenfatning .....                                                       | 22        |
| 2.2 Offentlige aktørers roller i mødet med private aktører .....                            | 24        |
| 2.3 Afgrænsning .....                                                                       | 32        |
| <b>Kapitel 3</b>                                                                            |           |
| <b>Regler om konkurrenceforvridende offentlig støtte .....</b>                              | <b>36</b> |
| 3.1 Indledning og sammenfatning .....                                                       | 36        |
| 3.2 Konkurrenceneutralitet .....                                                            | 37        |
| 3.3 Generelle regler om konkurrenceforvridende offentlig støtte .....                       | 38        |
| 3.4 Regler der gælder statslige aktører .....                                               | 50        |
| 3.5 Regler der gælder kommunale aktører .....                                               | 53        |
| 3.6 Opsummering og perspektivering .....                                                    | 57        |
| <b>Kapitel 4</b>                                                                            |           |
| <b>Indtægtsdækket virksomhed i staten .....</b>                                             | <b>60</b> |
| 4.1 Indledning og sammenfatning .....                                                       | 60        |
| 4.2 Omfanget og karakteren af statslige aktørers IDV .....                                  | 62        |
| 4.3 Adgang til at udføre IDV .....                                                          | 68        |
| 4.4 Prissætning af IDV .....                                                                | 73        |
| 4.5 Tilsyn og klageadgang .....                                                             | 77        |
| <b>Kapitel 5</b>                                                                            |           |
| <b>Erhvervsvirksomhed i kommunerne .....</b>                                                | <b>86</b> |
| 5.1 Indledning og sammenfatning .....                                                       | 86        |
| 5.2 Omfanget og karakteren af kommunal erhvervsvirksomhed .....                             | 87        |
| 5.3 Kommuners adgang til erhvervsvirksomhed efter kommunalfuldmagten .....                  | 90        |
| 5.4 Kommuners adgang til erhvervsvirksomhed efter særlove .....                             | 92        |
| 5.5 Prissætning ved kommunal erhvervsvirksomhed .....                                       | 94        |
| 5.6 Tilsyn og klageadgang .....                                                             | 96        |

---

---

|                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------|------------|
| Bilag 1                                                   |            |
| <b>Udenlandske erfaringer .....</b>                       | <b>103</b> |
| Indledning.....                                           | 103        |
| Sverige .....                                             | 103        |
| Finland.....                                              | 106        |
| Sammenligning af de danske, svenske og finske regler..... | 107        |
| Australien.....                                           | 107        |
| Sammenligning af de danske og australske principper ..... | 111        |
| OECD.....                                                 | 112        |
| <br>Bilag 2                                               |            |
| <b>Oversigt over modtagne eksempler.....</b>              | <b>115</b> |
| Bilag 3                                                   |            |
| <b>Oversigt over institutioner med IDV.....</b>           | <b>116</b> |
| Bilag 4                                                   |            |
| <b>Analysens tilgang og metode .....</b>                  | <b>119</b> |
| Bilag 5                                                   |            |
| <b>IDV i Finansministeriets Budgetvejledning .....</b>    | <b>122</b> |

---

# Kapitel 1

## Indledning og hovedkonklusioner

---

### 1.1 Indledning og baggrund

Formålet med analysen er at belyse offentlige aktiviteter på kommercielle markeder (dvs. aktiviteter i konkurrence med private virksomheder) samt at vurdere, om den eksisterende regulering er tilstrækkelig til at sikre, at de offentlige erhvervsaktiviteter ikke er unødigt konkurrenceforvridende. Konkurrencerådet har ejerskabet for analysen, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet analysen på vegne af Konkurrencerådet.

Når offentlige aktører sælger ydelser i konkurrence med private aktører, kan de have konkurrencemæssige fordele, som knytter sig til det offentlige ejerskab. Det kan fx være i form af lempeligere skatteregler eller favorable finansieringsmuligheder. Desuden kan krydssubsidiering fra en offentlig opgave til en kommerciel ydelse betyde, at prisen ikke dækker omkostningerne ved at producere ydelsen. Det kan medføre konkurrenceforvridning, og at private aktører, som potentielt producerer ydelsen mere effektivt, må reducere produktionen eller helt forlade markedet. Det kan medføre et samfundsøkonomisk tab.

*I analysen fokuseres primært på indtægtsdækket virksomhed (IDV) og på kommunal erhvervsvirksomhed.*

En række offentlige aktiviteter kan siges at være i konkurrence med eksisterende eller potentielle private udbydere. I denne analyse fokuseres primært på 1) Indtægtsdækket virksomhed (IDV), som kan udføres af statslige institutioner med hjemmel i finansloven og af statsfinansierede, selvejende institutioner med hjemmel i anden lov, og 2) Kommunal erhvervsvirksomhed med hjemmel i skreven lov eller de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, jf. boks 1.1.

Det er vanskeligt at opgøre det samlede omfang af disse aktiviteter. Statslige aktører udfører indtægtsdækket virksomhed for omkring 2,4 mia. kr. årligt. Disse aktiviteter finder overvejende sted på kommercielle markeder og primært inden for områderne vidensservice og uddannelse. Der er derimod ikke tilgængelig information om kommunernes samlede erhvervsvirksomhed, og det er vurderingen, at de fleste kommuner ikke har et samlet overblik over omfanget.

Analysen fokuserer på tre områder: 1) Prissætningen af IDV og kommunal erhvervsvirksomhed, 2) Håndhævelsen af reglerne om IDV og kommunal erhvervsvirksomhed og 3) Adgangen til at udføre IDV og kommunal erhvervsvirksomhed.

For så vidt angår prissætning gælder, at de danske regler ikke på alle områder lever op til OECD's anbefalinger.<sup>1</sup> Der korrigeres således ikke konsekvent for de fordele, som kan være et resultat af offentligt ejerskab. Fx er danske myndigheder o.l. ikke forpligtet til at indregne en kommerciel fortjeneste i prisen på deres kommercielle ydelser. Analysen finder samtidig, at

---

<sup>1</sup> I forhold til korrekt prissætning anbefaler OECD bl.a., at der opstilles regler, som sikrer skatte-, regulerings- og låneneutralitet, samt indregning af kommercielt afkast. OECD's anbefalinger er uddybet i Bilag 1, og forskellen mellem OECD's anbefalinger og de danske regler kan ses i tabel 1.2.

---

*Analysen fokuserer på tre områder: 1) Prissætningen 2) Håndhævelsen af reglerne og 3) Adgangen.*

der er store forskelle på, hvor stor fortjeneste de statslige aktører i praksis indregner, når de fastlægger deres priser.

Konkurrencerådet anbefaler, at de danske regler, der skal sikre mod konkurrenceforvridning, præciseres, og særligt at der udarbejdes bindende regler, som implementerer OECD's anbefalinger på området, og som sikrer, at priserne i højere grad fastsættes efter såkaldt konkurrencecentrale principper.

Håndhævelsen af reglerne for indtægtsdækket virksomhed og kommunal erhvervsvirksomhed sker i et samspil mellem forskellige myndigheder, herunder Statsforvaltningen, ressortministerier og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det komplekse regelsæt kan svække regelefterlevelsen. Mange virksomheder er tilbageholdende med at klage, når de oplever unfair konkurrence fra IDV eller kommunal erhvervsvirksomhed, og klagesystemet opfattes som uigennemskueligt og ineffektivt.

Konkurrencerådet anbefaler derfor, at tilsynet med IDV og kommunal erhvervsvirksomhed styrkes og ensortes, samt at klageprocessen og -adgangen forenkles. Blandt andet foreslås, at der oprettes en central tværgående klageindgang, som videreformidler klager om konkurrenceforvridende offentlig erhvervsvirksomhed og konkurrenceforvridende offentlig støtte til relevant tilsynsmyndighed, og som skal skabe et overblik over området. Desuden anbefales at konkurrencemyndighedens markedsvurdering, herunder vurdering af prissætningen, er bindende for den relevante myndighed, når det er relevant for at tage stilling til aktivitetens legalitet.

Adgangen til IDV og kommunal erhvervsvirksomhed er enten besluttet politisk med hjemmel i lov eller for kommunalfuldmagtens vedkommende udviklet på baggrund af tilsynsmyndighedernes praksis. Adgangen kan fx begrundes i et hensyn til at undgå materielt eller immaterielt værdispild eller såkaldte samproduktionsfordele, som knytter sig til, at de offentlige institutioners hovedaktiviteter kan gøre dem særligt gode til at producere visse følgedydelser. Statslige aktørers adgang til at udføre IDV kan imidlertid have negative konsekvenser for den effektive konkurrence på markedet, hvis prisen på ydelserne ikke sættes rigtigt. Desuden er der tilfælde, hvor aktiviteterne er vanskelige at begrunde fx med værdispild eller andre samfundsmæssige hensyn.

Konkurrencerådet anbefaler derfor, at der nedsættes et udvalg, som opstiller klarere kriterier for, hvilke aktiviteter statslige aktører skal have adgang til at udføre som indtægtsdækket virksomhed.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med analysen modtaget en række henvendelser fra private aktører, der oplever ulige konkurrence på områder, som ikke kan kategoriseres som IDV eller kommunal erhvervsvirksomhed, jf. Bilag 2.

Der er således en række helt eller delvist offentligt finansierede ydelser, som sælges (eller udbydes gratis) i konkurrence med private aktører, og som kan minde om, men ikke kategoriseres som IDV eller kommunal erhvervsvirksomhed. Det drejer sig om GTS-institutter, der sælger teknologisk rådgivning til virksomheder m.v., DR's aktiviteter fx på internettet, foreningers salg af fx fitness-ydelser og meget andet. Hvis aktiviteterne – og særligt prissætningen herfor – har hjemmel i særlig lovgivning, kan konkurrenceloven, herunder § 11 a, ikke anvendes. En sådan lovhjemmel afspejler således en politisk prioritering af andre hensyn end hensynet til effektiv konkurrence i snæver forstand, og hvis det ønskes at sikre mere lige konkurrencevilkår på nogle af disse områder kræves ændringer i den specifikke lovgivning. EU's statsstøtteregler har ikke den samme begrænsning som konkurrencelovens § 11 a. Dvs. at EU's statsstøtteregler kan finde anvendelse på konkurrenceforvridende støtte, selv om denne har hjemmel i lov.

Analysens resultater og anbefalinger uddybes i afsnit 1.2 og frem.

---

## Boks 1.1

### Analysens afgrænsning

Hovedfokus for analysen er statslige institutioners indtægtsdækkede virksomhed (IDV) samt kommunal erhvervsvirksomhed, som udføres enten i henhold til skreven lov eller med hjemmel i kommunalfuldmagten. De statslige institutioner og kommuner har herigennem en vis adgang til at sælge varer og tjenester på et kommercielt marked og kan dermed virke i direkte konkurrence med private aktører. Det gælder både for indtægtsdækket virksomhed og kommunal erhvervsvirksomhed, at erhvervsaktiviteterne ikke må forvride konkurrencen med de private aktører.

Afgrænsningen af analysen skal som nævnt ikke ses som udtryk for, at der ikke kan være konkurrencemæssige udfordringer på de områder, der falder uden for afgrænsningen.

Der er således en række ydelser og aktiviteter, som via regulering eller offentlig medfinansiering påvirker konkurrencen, men som ikke kategoriseres som IDV eller kommunal erhvervsvirksomhed.

Det omfatter fx offentlige selskaber (DSB, Post Danmark, Danske Spil A/S m.fl.), som fungerer på privatretlige vilkår, selvom de helt eller delvist er ejet af staten. Statslige og kommunale forsyningsselskaber er heller ikke omfattet af analysen, eftersom disse oftest er naturlige monopoler og typisk drives i selskabsform ud fra et "hvile-i-sig-selv"-princip, der afspejler deres monopolstatus.

Ikke-offentlige virksomheder, fonde eller foreninger, som modtager offentlig støtte, herunder fx idrætsforeninger m.v., kategoriseres heller ikke som IDV eller kommunal erhvervsvirksomhed, hvorfor analysen ikke går i dybden med disse. Derudover er GTS-institutterne ikke IDV, da de modtager direkte lovhjemlet støtte, og der gælder særlige regler mod konkurrenceforvridning på området.

## 1.2 Omfang og karakter af indtægtsdækket virksomhed og kommunal erhvervsvirksomhed

Statslige institutioner og selvejende institutioner kan sælge varer og tjenester som indtægtsdækket virksomhed (IDV), når de har hjemmel til dette på finansloven eller gennem anden lov. IDV udføres efter særlige regler i Finansministeriets Budgetvejledning.

Statslige aktører kan udføre en række forskellige opgaver som IDV. Fx udføres kursusaktiviteter, rådgivning, uddannelse til udenlandske studerende, konsulentydelse m.v. som IDV, ofte i konkurrence med private aktører. Der udføres imidlertid også IDV, som ikke umiddelbart er i konkurrence med kommercielle virksomheder. Det gælder fx Arbejdsskadestyrelsens behandling af klager over afgørelser om arbejdsskadeforsikring.

Kommunal erhvervsvirksomhed kan under nærmere betingelser finde sted med hjemmel i kommunalfuldmagten eller særlove. Kommunernes erhvervsvirksomhed udføres inden for en række forskellige områder. De sælger eksempelvis genanvendeligt affald, genbrugstøj, salg af genstande i overskud (brugte møbler m.v.), juletræer, brænde m.v. fra kommunale skove, produktion fra kommunale beskæftigelsesværksteder og knowhow, som er et biprodukt af andre kommunale opgaver.

**Statslige aktører udførte i 2014 indtægtsdækket virksomhed for omkring 2,4 mia. kr.**

Derudover har kommunerne aktiviteter i form af udlejning af ejendomme, salg af overskudsmad fra kommunale køkkener og salg til andre kommuner af fx renhold og vejdrift, som alle er eksempler på salg af overkapacitet (dvs. et hensyn til at undgå værdispild).

### Indtægtsdækket virksomhed for omkring 2,4 mia. kr. årligt

Statslige aktører udførte i 2014 indtægtsdækket virksomhed (IDV) for omkring 2,4 mia. kr. Selvejende institutioner, som fx universiteterne, havde samlet set en omsætning på omkring 1,4 mia. kr. fra IDV i 2014, mens institutionerne på finansloven, som fx Danmarks Statistik,

samlet set havde en omsætning på omkring 1 mia. kr. fra IDV i 2014. En oversigt over de statslige institutioners indtægter fra IDV fordelt på institutioner kan findes i Bilag 3.

Omfanget af indtægtsdækket virksomhed (IDV) i staten har været stigende de seneste år. Siden 2011 er indtægter fra statens IDV steget med ca. 20 pct., når der korrigeres for inflation.

Det samlede overskud fra IDV har også været stigende. I 2011 havde de offentlige institutioner en gennemsnitlig kommerciel fortjeneste på 6,6 pct. (128 mio. kr.). I 2014 var fortjenesten steget til 9 pct. (218 mio. kr.). Der er store forskelle på, hvor meget IDV betyder for de enkelte institutioner. For 41 pct. af de statslige aktører udgør IDV under to pct. af de samlede indtægter, mens IDV-indtægterne udgør mere end 10 pct. af de samlede indtægter for 17 pct. af de offentlige institutioner.

### **Kommunerne har ikke et samlet overblik over erhvervsvirksomhed**

Der er ikke tilgængelige oplysninger om kommunernes samlede erhvervsvirksomhed, da der ikke er krav om at synliggøre disse i det autoriserede kommunale regnskabssystem. Kommunernes regnskabssystemer gør det ikke muligt at udtage dækkende og retvisende oplysninger om erhvervsvirksomhed. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor forsøgt at afdække omfanget med en spørgeskemaundersøgelse. Det er dog kun 38 kommuner der har svaret, hvoraf 27 kommuner (71 pct.) angiver, at de udfører erhvervsvirksomhed. Kun 15 kommuner har angivet et skøn for, hvor stor en samlet indtægt de opnåede igennem erhvervsvirksomhed i 2014. Den samlede indtægt i 2014 var på 88 mio. kr. for de 15 kommuner.

Der er dog betydelig usikkerhed om dette tal. Med de nuværende regnskabssystemer vil det være ressourcekrævende for de fleste kommuner, hvis de skulle opgøre et pålideligt skøn over deres indtægter fra erhvervsvirksomhed, hvilket gør det vanskeligt at skabe et samlet overblik over kommunernes erhvervsaktiviteter.

### **IDV udføres primært inden for vidensservice og uddannelse**

Omkring 80 pct. af omsætningen fra IDV er inden for området uddannelse eller vidensservice. For de institutioner, som har hjemmel til IDV på finansloven, er det omkring 60 pct. af indtægterne fra IDV, som stammer fra uddannelse og vidensservice. For de selvejende institutioner er andelen større og tæt ved 100 pct.

En stor del af de selvejende institutioner, der må drive IDV, hører under Uddannelses- og Forskningsministeriet samt Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (UVM).

På uddannelses- og forskningsområdet er det særligt Danmarks Tekniske Universitet, Århus Universitet og Københavns Universitet, der har en høj omsætning fra IDV, mens det på undervisningsområdet særligt er institutioner med erhvervsrettede uddannelser, og produktions-skoler, der har en høj omsætning fra IDV.

Blandt institutionerne med hjemmel til IDV på finansloven er det blandt andet Moderniseringsstyrelsen, Ankestyrelsen, Danmarks Statistik, Danmarks Meteorologiske Institut, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) og KORA, som har den højeste omsætning fra IDV.

Da IDV især finder sted inden for uddannelse og vidensservice, er det ikke så overraskende, at det også er inden for disse områder, hvor private aktører oftest oplever konkurrenceforvridning fra offentlige aktører. Det er især prissætningen af de offentlige ydelser, der opleves som en udfordring.

### **IDV udføres primært på kommercielle markeder**

Overordnet kan der skelnes mellem IDV-aktiviteter, der udføres på et kommercielt marked og et monopolmarked. Monopolmarkeder defineres i analysen som markeder, hvor offentlige aktører som følge af love eller reguleringer er den eneste udbyder, mens kommercielle mar-

*Der er ikke tilgængelige oplysninger om kommunernes samlede erhvervsvirksomhed.*

*Omkring 80 pct. af omsætningen fra IDV er inden for området uddannelse eller vidensservice.*

---

***Omkring 70 pct. af alle IDV-aktiviteter udføres på kommercielle markeder.***

keder defineres som markeder med faktisk eller potentiel konkurrence. Sondringen er vigtig for hvordan den offentlige aktør bør sætte sin pris, og for hvordan prissætningen påvirker konkurrencen og dynamikken på markedet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har bedt de statslige aktører angive, hvorvidt deres indtægtsdækkede virksomhed sker på et kommercielt marked eller et monopolmarked. For de statslige aktører, som har svaret, er det ca. 80 pct. af den samlede IDV-omsætning, som er fra kommercielle markeder, mens de resterende ca. 20 pct. er fra monopolmarkeder. Denne fordeling bygger på svar fra ca. 30 pct. af de statslige institutioner med hjemmel til IDV. De institutioner, som ikke har svaret på spørgeskemaundersøgelsen, skønnes imidlertid at have en relativ høj afsætning på monopolmarkeder. Hvis der groft tages hensyn hertil, er det omkring 70 pct. af alle IDV-aktiviteter, der udføres på kommercielle markeder.

### **1.3 Prissætning af IDV og kommunal erhvervsvirksomhed**

Når offentlige aktører har aktiviteter på kommercielle markeder, er der en risiko for, at konkurrencen forvrides.

Prisdannelsen på et marked vil afhænge af en række forhold, herunder graden af konkurrence på det pågældende marked. Når der er intensiv konkurrence, vil det kommercielle afkast normalt blive konkurreret ned til et samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt niveau. Dvs. virksomhederne får dækket deres omkostninger og opnår samtidig en passende forrentning af den investerede kapital og den risiko, de løber. Hvis konkurrencen ikke virker så godt, er der mulighed for overnormal profit. Dvs. at avancen og dermed prisen typisk vil være højere. Det medfører tab for forbrugerne og typisk et samfundsøkonomisk tab.

***Når en offentlig aktør deltager på et kommercielt marked, er det afgørende, at prisen fastlægges, så den er konkurrenceneutral.***

Når en offentlig aktør deltager på et kommercielt marked, er det afgørende, at prisen fastlægges, så den er konkurrenceneutral. Konkurrenceneutralitet betyder, at prisen på de offentlige ydelser fastsættes således, at den offentlige aktør ikke opnår en konkurrencemæssig fordel som direkte følge af det offentlige ejerskab. Det er fx et hensyn, at der ikke krydssubsidieres mellem de offentligt finansierede aktiviteter og de kommercielle aktiviteter. Dette indebærer blandt andet, at den offentlige aktør skal medregne en andel af de faste omkostninger ved prissætning af de kommercielle aktiviteter. Derudover forudsætter konkurrenceneutralitet, at der i prissætningen korrigeres for, at offentlige aktører kan have skattefordele, bedre lånemuligheder, eller være omfattet af mindre restriktiv regulering. Derudover forudsætter neutralitet, at den offentlige aktør medregner et passende afkast, dvs. en passende forrentning af den investerede kapital.

Konkurrenceneutralitet udelukker ikke, at offentlige aktører, der har en konkurrencemæssig fordel over for private virksomheder, kan sælge sine produkter billigere på markedet. Både store offentlige og private aktører kan fx have stordrifts- og samproduktionsfordele i forhold til mindre aktører, som betyder, at de er konkurrencedygtige. Disse fordele kan fx knytte sig til eksisterende viden, som gør det muligt at levere en videnstung ydelse mere effektivt. Det bryder ikke med princippet om konkurrenceneutralitet.

Nogle af de ydelser, som offentlige institutioner sælger i konkurrence med private aktører, kan have positive eksterne effekter. Dvs. at ydelserne har positive virkninger for andre end dem, der køber ydelserne. På markeder, hvor der er positive eksterne effekter, kan privat varetagelse af opgaven lede til en underproduktion set fra en samfundsmæssig synsvinkel. Analyser og viden fra universiteter, som offentliggøres, kan fx have sådanne positive eksterne effekter. Det skyldes, at den viden og indsigt, som rapporten rummer, ikke kun er til gavn for køberen men også for andre – eller eksterne – som ikke har betalt for analysen. Hvis denne eksterne gevinst ikke afspejles i, at prisen er lavere end en markedspris, vil der blive produceret for lidt viden. Et andet eksempel er registerdata indsamlet i forbindelse med myndighedsopgaver. Disse ydelser kan private aktører ikke indsamle, og prisen for at anvende oplysningerne (under

passende fortrolighedshensyn) bør principielt afspejle marginalomkostningerne ved at stille data til rådighed for brugerne.

I det omfang ydelserne i høj grad har positive eksterne effekter, bør der tages hensyn hertil i prissætningen af de pågældende ydelser. Der kan således være situationer, hvor det er hensigtsmæssigt, at det offentlige sætter priser under produktionsomkostningerne eller tilbyder ydelserne gratis. I sådanne situationer kan konkurrenceneutralitet ikke opretholdes, og det er derfor ikke hensigtsmæssigt, at aktiviteterne udføres som IDV eller kommunal erhvervsvirksomhed. I disse tilfælde bør ydelserne således prissættes efter andre regler end dem, der bør gælde for IDV.

### Gældende regler for prissætning

På det statslige område er de regler, der regulerer prisfastsættelsen i forbindelse med IDV, fastsat i flere forskellige vejledninger. De overordnede principper er fastsat i Finansministeriets Budgetvejledning, mens de mere detaljerede regler er fastsat i Moderniseringsstyrelsens Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV'er), herunder Vejledning om prisfastsættelse og Vejledning om omkostningsfordeling. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har sin egen vejledning, der afspejler principperne i de øvrige statslige vejledninger, ligesom en række offentlige institutioner har udviklet egne retningslinjer for udførelsen af IDV. Reglerne for prissætning i Budgetvejledningen er opsummeret i Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Regler for prissætning

|                  | Konkurrence                                                     | Monopol lignende situation                    | Monopol                                       |
|------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Budgetvejledning | Markedspris fuld omkostningsdækning (evt. inklusiv fortjeneste) | Fuld omkostningsdækning eksklusiv fortjeneste | Fuld omkostningsdækning eksklusiv fortjeneste |

Det er et generelt hensyn, at prissætningen ikke forvrider konkurrencen. På et monopol eller monopol lignende marked må prisen ikke overstige omkostningerne. Her er hensynet samtidig, at der ikke opnås en overnormal profit. Budgetvejledningen angiver således, at hvis en institution har monopol eller befinder sig i en monopol lignende situation, udgør den pris, der sikrer dækning af omkostningerne, et maksimum for prisfastsættelsen på den pågældende ydelse. Fuld omkostningsdækning er udtryk for, at både de variable omkostninger og en andel af de faste omkostninger er dækket.

Det er i Budgetvejledningen ikke præcist angivet, hvordan et monopol lignende marked er defineret. Hvis et monopol lignende marked betegner en situation, hvor der er potentiel konkurrence (dvs. hvor der er eller kan komme konkurrencedygtige virksomheder, som ikke er på markedet endnu), kan en pris, der svarer til omkostningerne uden indregning af fortjeneste, medføre, at den offentlige aktør afskærmer potentielle konkurrenter. Det kan svække dynamikken på markedet.

Moderniseringsstyrelsens Vejledning om prisfastsættelse indeholder en række principper for, hvordan prisen skal sættes, således at der ikke sker konkurrenceforvridning over for øvrige markedsaktører. Det fremgår blandt andet, at opgørelsen af omkostningerne skal ske på baggrund af en fuld omkostningsfordeling. Derudover er der en vejledning i, hvordan særlige omkostningstyper og moms skal behandles.

På det kommunale område er det kommunalfuldmagtsreglerne og særlove, der fastlægger de overordnede principper for prissætningen. Det overordnede princip er, at den offentlige pris skal afspejle markedsprisen, og at der ikke må ske konkurrenceforvridning. Derudover fastlægger vejledning i omkostningskalkulation en række mere detaljerede principper for, hvordan omkostningskalkulationer kan foretages. Det fremgår af vejledningen, at opgørelsen af omkostningerne skal ske på baggrund af en fuld omkostningsfordeling. Derudover er der i

vejledningen beskrevet principper for, hvordan forrentning af drifts- og anlægskapital kan ske, og hvordan moms skal behandles. Vejledningen er ikke bindende.

**Danske regler lever ikke på alle områder op til OECD’s anbefalinger**

De fleste lande har i dag regelsæt, som søger at sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning mellem offentlige og private aktører. OECD har udarbejdet flere rapporter om emnet, og det fremhæves ofte, at det er vigtigt at neutralisere de fordele der kan være en følge af offentligt ejerskab. Det drejer sig om eventuelle offentlige skattefordele, bedre lånemuligheder idet der er lavere risiko for konkurs, og eventuelle fordele som følger af mindre restriktiv regulering eller manglende offentlige incitamenter til at opnå en fortjeneste m.v.

Tabel 1.2 opsummerer de væsentligste forskelle på de danske regler, som søger at sikre imod konkurrenceforvridning for henholdsvis statslige og kommunale aktører, og OECD’s anbefalinger.

*De danske regler for fastsættelse af priser lever ikke fuldt ud op til OECD’s anbefalinger.*

Tabel 1.2 Prissætning – OECD’s anbefalinger og danske regler

| OECD’s anbefalinger              | Statslige område<br>Budgetvejledning | Kommunale område<br>Markedspris | Kommunale område<br>Omkostningskalkulation |
|----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------|
| Separation af aktiviteter        | Delvist                              | Ikke sammenligneligt            | Delvist                                    |
| Indregning af fællesomkostninger | Ja                                   | Ikke sammenligneligt            | Ja                                         |
| Kommercielt afkast               | Delvist                              | Ikke sammenligneligt            | Nej                                        |
| Skatteneutralitet                | Delvist                              | Ikke sammenligneligt            | Delvist                                    |
| Reguleringsneutralitet           | Nej                                  | Ikke sammenligneligt            | Nej                                        |
| Låneneutralitet                  | Nej                                  | Ikke sammenligneligt            | Nej                                        |

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

De danske regler for fastsættelse af priser lever ikke fuldt ud op til OECD’s anbefalinger. De danske regler på det statslige område neutraliserer fx ikke alle skattefordele som følge af det offentlige ejerskab, ligesom de statslige aktører ikke skal indregne en kommerciel fortjeneste, når de prisfastsætter deres aktiviteter. Der er således risiko for konkurrenceforvridning, selv om reglerne følges.

Anvendelse af princippet om markedsprisen uden hensyntagen til omkostningsberegning på det kommunale område kan ligeledes give anledning til konkurrenceforvridning. For det første kan markedsprisen være vanskelig at fastsætte i praksis, da priserne i markedet kan afspejle en række forskellige forhold som eksempelvis forskelle på produkter mht. kvalitet m.v. Derudover indebærer princippet, at der ikke tages afsæt i den offentlige leverandørs omkostninger. Princippet giver fx plads til, at den kommunale aktør kan krydssubsidiere, og der vil ikke systematisk blive korrigeret for de omkostningsmæssige fordele, som der kan være ved offentligt ejerskab. Konsekvensen ved at bruge princippet om markedsprisen kan dermed være, at den offentlige leverandør er aktiv på markeder, selvom den ikke er lige så effektiv som konkurrenterne. Det er ikke en hensigtsmæssig anvendelse af ressourcerne. Princippet om markedspris kan også betyde, at den offentlige leverandør kan sætte en pris væsentligt over omkostningerne, når det private marked eksempelvis er karakteriseret ved et monopol. Det vil medføre samfundsøkonomiske tab, set i forhold til en situation hvor prisen fastsættes på baggrund af omkostningerne og en rimelig fortjeneste.

For nogle varer/tjenester kan det være vanskeligt at opgøre produktionsomkostningerne meningsfuldt, og det kan i sådanne tilfælde være hensigtsmæssigt at anvende et princip om

---

markedspris. Dette kan eksempelvis gælde områder som salg af brugt materiel, navneret-tigheder, udleje af reklameplads og salg af ejendom.

Manglende overholdelse af OECD's principper kan betyde, at der i nogle tilfælde ikke skabes lige vilkår, og at offentlige aktører vil kunne sætte lavere priser end private konkurrenter, som producerer ydelserne lige så effektivt.

OECD nævner, at der kan være behov for at fastsætte en bagatelgrænse for kommercielle akti-viteter, der skal omfattes af reglerne, med henblik på at reducere de administrative omkost-ninger.

Australien bliver i flere sammenhænge – blandt andet af OECD – fremhævet som et foregangs-land i forhold til at sikre konkurrenceneutralitet. Australien har i 1990'erne implementeret en række principper, der søger at neutralisere offentlige fordele på en række områder. Princip-perne er gennemsigtige, og der er fastsat beregningsmetoder på flere områder som eksempel-vis beregning af fortjeneste.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med en indledende høring modtaget henvendelser fra virksomheder, som oplever konkurrenceforvridende prissætning på områ-der, der ikke er IDV eller kommunal erhvervsvirksomhed – herunder eksempelvis kommunale kontrolbud, hvor prisen også bør fastlægges efter såkaldte konkurrenceneutrale principper. På de områder hvor det tillægges vægt, at offentlige aktiviteter ikke forvrider konkurrencen, bør der således være ens regler for, hvordan priserne skal opgøres.

Såfremt det ønskes at implementere regler i Danmark, som implementerer OECD's anbefalinger til en konkurrenceneutral prissætning, vil reglerne skulle tænkes sammen med blandt andet konkurrencelovens § 11 a, så der sikres overensstemmelse mellem de anvendte prin-cipper.

Der er en stor variation i indregning af fortjeneste i prisen på deres IDV. Blandt de 71 statslige institutioner, som har svaret, indregner 21 pct. en fortjeneste på under tre pct., mens hver tredje institution arbejder med fortjenester på over 15 pct. De statslige institutioner på finans-loven havde i 2014 en gennemsnitlig fortjeneste på ni pct.

En del af de private virksomheder, som konkurrerer med statslige institutioner, oplever stats-lige institutioners mulighed for at indregne lav (eller ingen) fortjeneste som en væsentlig årsag til, at de offentlige institutioner kan sætte en lavere pris end de private konkurrenter.<sup>2</sup> I spørgeskemaundersøgelsen, som dog ikke er repræsentativ, er det ca. 80 pct. af de adspurgte virksomheder, som har den opfattelse. Der kan imidlertid også være andre forklaringer på, at de private virksomheder ikke er konkurrencedygtige, fx at den konkurrerende offentlige insti-tution måske har særlige skala- eller samproduktionsfordele.

På baggrund af analysen af reglerne for prisfastsættelse af IDV og kommunal erhvervsvirk-somhed, har Konkurrencerådet opstillet en række anbefalinger, jf. boks 1.2. Hovedsigtet er, at Danmark skal leve op til OECD's anbefalinger på området med henblik på at sikre mod ulige konkurrence fra offentlige leverandører, som kan svække væksten og forbrugernes økonomi-ske velfærd.

---

<sup>2</sup> Spørgeskemaundersøgelsen blandt virksomhederne er ikke en repræsentativ stikprøve for alle danske virksomheder, men er et udsnit af de virksomheder, som oplever udfordringer i konkurrencen med offentlige aktører. Undersøgelsen anvendes til at belyse virksomhedernes oplevede udfordringer. Den metodiske behandling af spørgeskemaerne er uddybet i Bilag 4

## Boks 1.2

### Konkurrencerådets anbefalinger om prissætning

Konkurrencerådet anbefaler:

**at reglerne, der skal sikre imod konkurrenceforvridning, præciseres.**

Og mere konkret:

- » **at** der som hovedregel altid indregnes en fortjeneste ved salg af IDV-tjenester, når salget sker på et marked, hvor der er konkurrence eller potentiel konkurrence fra private aktører.
- » **at** der udarbejdes bindende regler om prisfastsættelse efter konkurrenceneutrale principper for indtægtsdækket virksomhed og kommunal erhvervsvirksomhed. Reglerne skal:
  - » implementere OECD's anbefalinger på området, herunder skatteneutralitet, reguleringsneutralitet og indregning af en rimelig kommerciel fortjeneste.
  - » fastsætte konkrete beregningsmetoder og give operationelle eksempler herpå for at skabe størst mulig gennemsigtighed.
- » Det skal sikres, at de administrative omkostninger ved overholdelsen af reglerne står mål med omfanget af den økonomiske aktivitet og risikoen for konkurrenceforvridning, herunder vurderes, om der skal fastsættes en bagatelgrænse for kommercielle aktiviteter omfattet af reglerne.
- » Reglerne om prisfastsættelse for offentlig erhvervsvirksomhed bør gælde alle områder, hvor det ønskes at skabe lige konkurrencevilkår, herunder offentlige kontrolbud.
  - » Der bør tilføjes i de relevante love, hvor det ønskes at skabe lige konkurrencevilkår, at reglerne skal overholdes.

## 1.4 Tilsyn med IDV og kommunal erhvervsvirksomhed

### Gældende regler og håndhævende myndigheder

Der eksisterer en række regelsæt, som regulerer offentlige aktiviteter på kommercielle markeder. Samtidig er der forskellige myndigheder, som fører tilsyn med områderne.

#### EU-Kommissionen

EU-Kommissionen håndhæver medlemsstaternes overholdelse af statsstøttereglerne. Har en medlemsstat udbetalt statsstøtte uden at have opnået Kommissionens godkendelse, skal Kommissionen principielt kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren. Hvor EU-statsstøttereglerne finder anvendelse vil reglerne have forrang i tilfælde af konflikt med nationale regelsæt eller afgørelser.

#### Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST)

KFST håndhæver reglerne om konkurrenceforvridende støtte og kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales. KFST kan således gennem konkurrencelovens § 11 a udstede påbud, når støtten direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen, men kun når støtten ikke er lovlig i henhold til anden offentlig regulering.

#### Tilsyn og revision af statslige aktiviteter

På det statslige område fører det enkelte ressortministerium det overordnede tilsyn med aktiviteter, der hører under ressortministeriet, herunder IDV-aktiviteter. Ressortministeriet kan udstede påbud om, at en statslig aktivitet skal ophøre, hvis den ikke har hjemmel i lov.

Rigsrevisionen har ansvaret for årligt at revidere alle ministerområder, herunder IDV-aktiviteter. Rigsrevisor kan aftale med ministeren, at der etableres en intern revision i hen-

*Der eksisterer en række komplekse regelsæt, som regulerer offentlige aktiviteter på kommercielle markeder.*

---

hold til rigsrevisorlovens § 9, hvorefter Rigsrevisionen kan basere dele af revisionen på det interne revisionsarbejde.

#### Tilsyn med og revision af kommunale aktiviteter

Det relevante ministerium kan udtale sig om lovligheden af kommunale aktiviteter på eget ressortområde. Ministeriet beslutter selv, om der findes anledning til at afgive en sådan udtalelse.

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Statsforvaltningen med Social- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed.

*Der er forskellige myndigheder, som fører tilsyn med IDV og kommunal erhvervsvirksomhed.*

Tilsynet er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen kan derfor kun tage stilling til, om en kommune handler inden for lovgivningens rammer. Det indebærer, at Statsforvaltningen ikke kan tage stilling til, om en kommunes beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig eller til skønsmæssige spørgsmål, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn i det omfang, særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Statsforvaltningens kompetencer uddybes i afsnit 3.5.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemgået de relevante udtalelser, der er tilgængelige på Statsforvaltningens hjemmeside. I perioden fra 2004 og frem har der været 10 udtalelser vedrørende kommunal erhvervsaktivitet i forhold til kommunalfuldmagtsreglerne og i forhold til særlove. Af disse sager har Statsforvaltningen fundet den kommunale aktivitet lovlig i fem sager og ulovlig i fem sager. I fire af sagerne har Statsforvaltningen afgivet en forhåndsudtalelse om en påtænkt kommunal aktivitet.

#### *Kommunal revision*

Kommuner skal lade sine regnskaber revidere af en statsautoriseret revisor eller registreret revisor. Kommunernes revision skal være sagkyndig og uafhængig. Revisionen skal omfatte alle regnskabsområder under kommunalbestyrelsen. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

#### Overvågning af politisk besluttede aktiviteter med element af offentlig finansiering

Den offentlige sektor leverer opgaver *som i forskelligt omfang er offentligt finansieret*. Dette kan være opgaver som den har leveret i adskillige år, og som kan betragtes som offentlige "kerneopgaver", eller der kan være tale om nye opgaver, som den offentlige sektor ikke tidligere har løst. Disse aktiviteter er besluttet politisk af Folketinget og har hjemmel i lovgivningen.

Der er ingen offentlig instans der overvåger, om politisk besluttede aktiviteter er unødigt konkurrenceforvridende. Konkurrenceloven finder ikke anvendelse på disse områder, da aktiviteterne har hjemmel i anden lov, og konkurrenceloven viger for anden lov. Det er muligt at rette henvendelse til den pågældende ressortministerium, som aktiviteten hører under, men ministeriet er ikke forpligtet til at behandle henvendelsen.

Endelig er det muligt at klage til Folketingets Ombudsmand, hvis det opleves, at en offentlig myndighed har lavet fejl i sagsbehandlingen. Ombudsmanden kan ikke træffe afgørelse i en

---

<sup>3</sup> LBK nr. 769 af 09/06/2015 – Lov om kommunernes styrelse.

*Komplekse regelsæt udfordrer en effektiv håndhævelse af offentlige aktiviteter på kommercielle markeder.*

sag, men har mulighed for at kritisere den pågældende myndighed og opfordre til, at sagen genoptages.

### **Komplekse regelsæt udfordrer en effektiv håndhævelse af offentlige aktiviteter på kommercielle markeder**

Der er således flere forskellige komplekse regelsæt, som har til formål at sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning mellem offentlige og private aktører. De forskellige regelsæt reducerer systemets gennemsigtighed og kan skabe udfordringer med at sikre en effektiv håndhævelse af reglerne.

De komplekse regelsæt og kompetencer gælder fx i relation til konkurrencelovens § 11 a, som giver Konkurrencerådet mulighed for at udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller tilbagebetales.

Når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtager sådan en klage, skal styrelsen i henhold til KL § 11a, stk. 1, foretage en vurdering af, om der foreligger konkurrenceforvridende offentlig støtte. Hvis aktiviteten har hjemmel i anden lov, er den undtaget fra konkurrenceloven. Vurderingen af legalitet foretages af relevant tilsynsmyndighed, jf. KL § 11a, stk. 2, og kan i flere tilfælde indeholde en selvstændig markedsvurdering. Eksempelvis er kommunerne efter kommunalfuldmagten forpligtede til at opkræve markedsprisen for varer og tjenesteydelser. Det betyder, at to forskellige myndigheder kan risikere at skulle foretage en markedsvurdering i samme sag. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af støttens konkurrencemæssige effekter kan indgå i det relevante tilsyns vurdering af legaliteten, men dette er ikke et krav. I praksis er der både eksempler på, at tilsynet selv vælger at foretage denne vurdering, men også at tilsynet anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering. Denne arbejdsdeling er uhensigtsmæssig og kan medføre risiko for dobbelt sagsbehandling.

Derudover anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen det markedsøkonomiske investorprincip ved støttevurderingen, mens Statsforvaltningen og ressortministerierne anvender andre metoder. Det er ligeledes uhensigtsmæssigt, at der ikke anvendes samme princip ved vurdering af ensartede problemstillinger. På det statslige område gælder endvidere, at det er ressortministeriet, som på den ene side træffer beslutningen om at igangsætte aktiviteten og på den anden side har ansvaret for at vurdere aktivitetens legalitet i tilfælde af henvendelser fra private aktører.

Der har gennem årene kun været få sager om konkurrenceforvridende offentlig erhvervsvirksomhed, jf. boks 1.3. Det begrænsede antal sager afspejler, at der er kommet få henvendelser, som efter styrelsens vurdering har kunnet bære en egentlig sag. Det kan blandt andet ses i sammenhæng med, at Konkurrencerådet i praksis som udgangspunkt ikke behandler sager om konkurrenceforvridende støtte, hvis støtten er lovlig i henhold til anden lov, eller hvis støtten påvirker samhandlen med de øvrige EU-lande.

#### **Boks 1.3 Få sager om konkurrenceforvridende støtte**

Siden oktober 2000, hvor Konkurrentestyrelsen med indførelsen af § 11 a fik mulighed for at udstede påbud om aktiviteter med offentlig støtte, har styrelsen afgjort 12 sager om konkurrenceforvridende støtte.

Af disse 12 sager har kun fem sager omhandlet offentlig erhvervsvirksomhed. I alle disse fem sager har der været konkurrenceforvridende støtte i form af indirekte støtte, som eksempelvis krydssubsidiering, afgiftsfritagelser, lempelige skatteregler, garantier m.m.

I to af de fem sager har Konkurrencerådet påbudt den offentlige aktør at bringe støtten til ophør. I de øvrige tre sager var støtten enten lovlig i henhold til anden lovgivning, eller støtten blev givet på et monopolmarked, hvor der ikke var konkurrerende aktører.

Samtidig peger denne analyse på, at de virksomheder, der konkurrerer med offentlige aktører, er tilbageholdende med at klage. I spørgeskemaundersøgelsen er det således en ret stor del af de adspurgte virksomheder, som vurderer, at de har haft grund til at klage over en offentlig aktør, men som alligevel ikke har gjort det. Som årsag hertil angiver virksomhederne en frygt for at "komme i klemme" hos den offentlige aktør, som er konkurrent på ét område, men som kan være kunde på et andet område. Derudover vurderer virksomhederne, at de økonomiske ressourcer ved en klageproces ikke står mål med den potentielle gevinst, ligesom virksomhederne i mange tilfælde ikke har tiltro til, at en klage vil resultere i ændrede forhold.

De adspurgte virksomheder oplever også, at det er uklart, hvor de skal klage. Godt en fjerdedel af de adspurgte private virksomheder, som oplever konkurrence fra offentlige aktører, ved således ikke, hvor de skal henvende sig, hvis de har mistanke om, at karakteren og rækkevidden af den offentlige aktivitet strider imod den lov, som giver hjemmel til den pågældende aktivitet.

Et flertal blandt de adspurgte virksomheder, der oplever konkurrence fra en offentlig aktør, mener samtidig, at reglerne er uigennemsigtige og utilstrækkelige. Det gælder både på det statslige og kommunale område.

Det er dog vigtigt at nævne, at spørgeskemaundersøgelsen alene er rettet mod virksomheder, som oplever konkurrence fra offentlige institutioner. Der kan således ikke drages endelige konklusioner med afsæt i spørgeskemaundersøgelsen, idet den ikke er repræsentativ.

#### **Tilsyn med og revision af IDV-aktiviteter**

Det er det enkelte ressortministerium, som har ansvaret for at føre tilsyn med statslige institutioners IDV-aktiviteter. Revisionen planlægges ud fra væsentlighed og risiko og er ikke en del af tilsynet. Rigsrevisionen udfører finansiel revision, hvor det blandt andet vurderes, om priserne er korrekt fastsat, om der er foretaget en korrekt omkostningsfordeling, om der er udført for- og efterkalkulationer, og om der er forretningsgange og kontroller, som understøtter en korrekt forvaltning og regnskabsaflægelse.

Revisorerne udfører herudover juridisk-kritisk revision, hvor det vurderes, om de statslige institutioner har holdt sig inden for rammerne af deres hjemmel til at udføre IDV. Endelig vurderer revisorerne, om institutionen lever op til krav vedrørende sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Rigsrevisionen fokuserer sin revision på væsentlige risikoområder med et revisionsfagligt udgangspunkt. Dette betyder, at ikke alle IDV-aktiviteter revideres hvert år, hvis de ikke identificeres som væsentlige risikoområder. For at belyse området anmodede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen Rigsrevisionen om at oplyse antallet af kontrolundersøgelser, hvor Rigsrevisionen havde set på forhold relateret til IDV, samt i hvor mange tilfælde Rigsrevisionen har udtrykt kritik af forhold relateret til overholdelse af reglerne for IDV. Rigsrevisionen registrerer ikke særskilt på sager og spørgsmål om indtægtsdækket virksomhed, hvorfor Rigsrevisionen ikke havde mulighed for at udlevere udtømmende oplysninger herom. Rigsrevisionen har henvist til den årlige publikation "Beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet" hvor større forhold omtales.

Her fremgår det, at der var én sag i 2013 og tre sager i 2014 vedrørende manglende overholdelse af reglerne for IDV. Det begrænsede antal af sager kan afspejle, at der i beretningen kun offentliggøres større sager, at der ikke er særlige udfordringer med at efterleve reglerne for IDV, eller at området måske ikke vurderes som væsentligt ud fra et revisionsfagligt synspunkt, idet IDV-aktiviteterne normalt udgør en forholdsvis lille andel af institutionernes samlede indtægter. Hensynet til effektiv konkurrence og velfungerende markeder spiller umiddelbart ikke nogen selvstændig rolle i tilrettelæggelsen af revisionsindsatsen.

*Rigsrevisionen fokuserer sin revision på væsentlige risikoområder.*

*IDV-aktiviteterne udgør en forholdsvis lille andel af institutionernes samlede indtægter.*

---

Der kan samtidig være forskel på, hvilke krav de enkelte ressortministerier stiller til de interne revisorers gennemgang af institutionernes regnskaber.

På baggrund af analysen af håndhævelse af reglerne og klagesystem har Konkurrencerådet opstillet anbefalinger på området, jf. boks 1.4. Hovedsigtet er, at klageadgangen effektiviseres og forenkles, og at tilsynet med og revisionen af IDV styrkes.

#### Boks 1.4

#### Konkurrencerådet anbefaler om klageadgang og tilsyn

Konkurrencerådet anbefaler:

**at klageadgangen styrkes, ensortes og gøres mere gennemsigtig.**

Og mere konkret:

- » **at** der oprettes en central tværgående klageindgang, som videreformidler klager om konkurrenceforvridende offentlig erhvervsvirksomhed og konkurrenceforvridende offentlig støtte til relevant tilsynsmyndighed.
- » **at** det præciseres i den relevante lovgivning, at den relevante tilsynsmyndighed, når legalitetsvurderingen indeholder en markedsvurdering, herunder en vurdering af prissætning, forpligtes til at indhente en vurdering heraf hos konkurrencemyndigheden.
- » **at** konkurrencemyndighedens markedsvurdering, herunder vurdering af prissætningen, er bindende for den relevante myndigheds vurdering.
- » Klageindgangen skal blandt andet vejlede virksomheder om klageprocessen, samt årligt gøre status over igangværende og afsluttede sager.
- » **at** det overvejes, om tilsynet med og revisionen af statslige institutioners indtægtsdækkede virksomhed skal styrkes.

Konkurrencemyndigheden vil fortsat have et behov for at prioritere sager med særlig betydning for konkurrencen og herunder afgøre, om der er tilstrækkelig anledning til at afgive en bindende udtalelse, undersøge eller træffe afgørelse i en sag, jf. konkurrencelovens § 15.

#### 1.5 Adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed og kommunal erhvervsvirksomhed

Offentlige aktørers adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed eller kommunal erhvervsvirksomhed kræver hjemmel i lovgivningen. Det er forskellige love, som i dag giver hjemmel til henholdsvis IDV og kommunal erhvervsvirksomhed.

#### Gældende regler

Finansloven og anden lov giver hjemmel til indtægtsdækket virksomhed for statslige aktører  
Indtægtsdækket virksomhed i staten kan udføres med hjemmel i finansloven eller anden lov. Selvejende institutioner, som udfører IDV, kan have hjemmel på finansloven eller via anden lov. Det kan eksempelvis være lov om produktionsskoler.

*Aktiviteter, der udføres som IDV, skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.*

Finansministeriets Budgetvejledning<sup>4</sup> opstiller en række betingelser for IDV-aktiviteterne, som skal være opfyldt, før der gives hjemmel:

- » Der må ikke for kredsen af aftagere bestå en pligt til at aftage de pågældende varer eller tjenesteydelser
- » Institutionen skal kunne adskille den produktion af varer eller tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning fra institutionens øvrige opgaver
- » De indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være en naturlig udløber af institutionens almindelige virksomhed.

Reglerne giver mulighed for, at ansætte personale til IDV, så længe indtægterne fra IDV kan dække samtlige omkostninger, herunder personaleomkostningerne.

IDV kan udføres så længe ovenstående betingelser er opfyldt, herunder at aktiviteterne er en naturlig udløber af institutionens almindelige virksomhed. Dette er en relativ bred hjemmel, som giver mulighed for at igangsætte aktiviteter, der ikke nødvendigvis understøttes af relevante samfundsmæssige hensyn. Det gælder særligt, hvis priserne på ydelserne ikke fastlægges efter konkurrenceneutrale principper, og skal ses i sammenhæng med, at statslige aktører har mulighed for at ansætte personale med henblik på at udføre indtægtsdækket virksomhed. Den mulighed findes ikke for kommunal erhvervsvirksomhed efter kommunalfuldmagtsreglerne.

#### Kommunalfuldmagtsreglerne giver hjemmel til erhvervsvirksomhed i kommunerne

Det er generelt antaget, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan varetage kommercielle aktiviteter. Det skyldes, at det ikke er en kommunal opgave at drive virksomhed med fortjeneste for øje. Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det således som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Det antages dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune som en modifikation til udgangspunktet har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser til brug for løsning af kommunens lovbestemte opgaver og kommunalfuldmagtsopgaver. Denne adgang er begrundet i kommunens forpligtelse til at udnytte sine ressourcer forsvarligt, og der er ingen grænser med hensyn til arten af varer og tjenesteydelser, som en kommune kan producere til eget brug. Det følger af det anførte, at der således ikke er en pligt til at lade private udføre en opgave, blot fordi private er egnede hertil, eller fordi private kan løse opgaven billigere.

I praksis antages endvidere, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelsen af overkapacitet, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Endvidere antages det, at kommuner lovligt for at undgå værdispild kan afsætte eventuelle biprodukter, herunder

<sup>4</sup> Den fulde tekst fra Finansministeriets Budgetvejledning ang. indtægtsdækket virksomhed er gengivet i Bilag 5.

---

*Kommunernes mulighed for at drive erhvervsvirksomhed i forhold til kommunalfuldmagten er i nogle tilfælde begrundet i et hensyn til at undgå værdispild.*

knowhow, fra kommunal virksomhed. Det er dog en betingelse, at produkterne opstår i forbindelse med en kommunal virksomhed, der har et andet hovedformål. Der kan i et vist mindre omfang foretages forarbejdning af biproduktet, hvis det er nødvendigt for at afhænde produktet, og bearbejdningen må ikke have sådant et omfang, at den antager karakter af en ny, selvstændig produktion. Hensynet til at undgå, at det private erhvervsliv påføres konkurrence af kommunerne, vil indgå i vurderingen af, om de nævnte betingelser er opfyldt. Salg vil i givet fald skulle ske til markedsprisen.

Kommunernes mulighed for at drive erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagten er således som udgangspunkt begrænset og især begrundet i et hensyn til at undgå værdispild. Adgangen er således i princippet vel afgrænset i forhold til statslige aktørers adgang til IDV, hvor det gælder, at aktiviteten skal være en naturlig udløber af institutionens almindelige virksomhed. Til gengæld kan reglerne om adgang til kommunal erhvervsvirksomhed være vanskelige at håndhæve konsekvent i praksis, da flere af elementerne i tilsynsmyndighedens vurdering ikke er fast-definerede. Eksempelvis må et biprodukt i et *vist omfang* forarbejdes. Desuden vil der med krav om markedspris ikke systematisk blive korrigeret for fordelene ved offentligt ejerskab jf. ovenfor.

Det skal samtidig bemærkes, at der er en række love, som giver kommuner særlig adgang til at varetage erhvervsvirksomhed.

#### Øvrige love kan give hjemmel til kommunal erhvervsvirksomhed

Over tid er der vedtaget en række love, som giver kommunerne adgang til at udføre erhvervsvirksomhed på områder, hvor kommunalfuldmagten ikke giver adgang. Som eksempler nævner kommunerne blandt andet lov om erhvervsfremme, lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre (reklameloven), lov om offentlige veje, havneloven, luftfartsloven, lov om fjernkøling, varmemforsyningsloven, lov om elforsyning, beskæftigelseslovgivningen, lov om kommuners og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i aktieselskaber m.v. De samfundsmæssige hensyn bag de skrevne love er meget forskellige, og der findes ikke et samlet overblik over samtlige love, der giver kommunerne mulighed for at drive erhvervsvirksomhed.

#### Love der giver hjemmel til aktiviteter med element af offentlig finansiering

Udover indtægtsdækket virksomhed og kommunal erhvervsvirksomhed kan det politisk besluttet at igangsætte aktiviteter, der indeholder et element af offentlig finansiering. Der kan være tale om opgaver, som den offentlige sektor har leveret i adskillige år, og som kan betragtes som offentlige "kerneopgaver", eller der kan være tale om nye opgaver, som der ikke tidligere har været behov for, at den offentlige sektor løste. Disse aktiviteter vil have hjemmel i lov – fx finansloven – og udføres enten gratis eller med et element af offentlig finansiering. Baggrunden for at give adgang til disse aktiviteter vil ofte bero på en række forskellige politiske og samfundsmæssige hensyn.

Eftersom aktiviteter, der leveres gratis eller subsidieret, som udgangspunkt vil forvride konkurrencen, og der ikke føres løbende tilsyn med aktiviteterne, er det vigtigt, at de forskellige hensyn fra politisk side afvejes i forhold til den svækkelse af konkurrenceforholdene og forbrugernes økonomiske velstand, som aktiviteterne kan medføre.

#### **Forskellige hensyn bag adgang til IDV og kommunal erhvervsvirksomhed**

Der er flere forskellige samfundsmæssige hensyn som kan begrunde IDV og kommunal erhvervsvirksomhed, men det er særligt en målsætning om at undgå materiel og immateriel værdispild, der er vigtig.

I relation til kommunalfuldmagten er det ofte en målsætning at undgå materielt værdispild, som eksempelvis muligheden for at kunne sælge brænde efter en kommunal skov er fældet. Derudover er der en række andre samfundsmæssige hensyn bag de øvrige love, som eksem-

*Der er flere forskellige samfundsmæssige hensyn som kan begrunde IDV og kommunal erhvervsvirksomhed, men det er særligt en målsætning om at undgå materiel og immateriel værdispild, der er vigtig.*

pelvis hensynet til vækst og iværksætteri, der giver kommuner hjemmel til erhvervsaktiviteter.

Inden for undervisning og viden kan der være tale om et ønske om at undgå immaterielt værdispild. Offentlige aktører kan opbygge særlig viden i forbindelse med deres offentligt finansierede aktiviteter. Det kan fx være viden fra forskning på et universitet. Det kan være et samfundsmæssigt hensyn, at denne viden kan købes af potentielle interessenter.

Derudover kan de offentlige aktører have en samproduktionsfordel, som den offentlige aktør besidder, som følge af de offentlige bevilgede aktiviteter. Fordelen består i, at aktøren kan producere en følgedydelse til relativt lave omkostninger. Samproduktionsfordele følger ikke direkte af det offentlige ejerskab (private kan have lignende fordele), og der skal ikke korrigeres herfor, når prisen på følgedydelser fastlægges. Det indgår således ikke i beregningen af en "konkurrenceneutral" pris, fordi det er et samfundsmæssigt hensyn, at varer og tjenester produceres billigst muligt.

Det er en politisk afvejning at vurdere, hvilke aktiviteter offentlige aktører skal have adgang til at udføre på kommercielle markeder, forudsat der er hjemmel i lovgivningen, herunder hvilke aktiviteter der kan udføres som IDV eller kommunal erhvervsvirksomhed.

De positive samfundsmæssige effekter ved at undgå materiel og immateriel værdispild bør her afvejes over for de negative effekter af en eventuel konkurrenceforvridning, herunder risikoen for, at offentlige aktørers tilstedeværelse på et marked får negative afledte samfundsøkonomiske effekter, fordi det holder potentielle private aktører ude fra markedet, eller tvinger eksisterende effektive private aktører ud af markedet.

Selv hvis det var muligt at sikre konkurrenceneutralitet fuldt ud, ville det være relevant at vurdere de kort- og langsigtede effekter for konkurrence og velstand af at give offentlige aktører adgang til et marked. Alene tilstedeværelsen af offentlige aktører kan begrænse konkurrencen ved fx at holde potentielle private aktører ude. Hvis offentlige aktører er mere effektive end private som følge af de stordrifts- og samproduktionsfordele, som evt. opnås gennem deres skattefinansierede aktiviteter, kan det betyde, at de offentlige aktører kan udkonkurrere de private aktører, og at den offentlige aktør på længere sigt bliver den eneste udbyder på et område. De offentlige stordrifts- og samproduktionsfordele kan dermed give anledning til lavere priser på kort sigt, mens fraværet af konkurrence på længere sigt kan lede til højere priser og mindre innovation.

### **Offentlige aktiviteter med et element af offentlig finansiering vil forvride konkurrencen**

Udover adgang til IDV og kommunal erhvervsvirksomhed kan det fra politisk side besluttes at igangsætte aktiviteter, som leveres gratis eller med et element af offentlig finansiering.

Når det fra politisk side besluttes at igangsætte aktiviteter på kommercielle markeder med et element af offentlig finansiering, er det ikke muligt at sikre konkurrenceneutralitet mellem offentlige og private aktører (med mindre de private aktører også får adgang til den offentlige støtte).

Argumenterne for disse aktiviteter er normalt fordelingspolitiske eller knyttet til, at ydelserne har særlige positive eksternaliteter, eller at de fx kan bidrage til at korrigere andre markedsfejl. I disse tilfælde kan der være gode argumenter for, at det offentlige finansierer aktiviteterne, men det betyder ikke, at det nødvendigvis er offentlige aktører, som skal producere ydelserne. Det forudsætter, at de offentlige aktører kan producere ydelserne mere effektivt end private leverandører. For at teste dette kan den offentlige myndighed sende opgaven i udbud og evt. udarbejde et kontrolbud, dvs. et bud hvorefter myndigheden selv varetager opgaven. Fair konkurrence kræver her, at prisen på kontrolbuddet beregnes efter konkurrenceneutrale principper.

---

Når der gives hjemmel til offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, bør der ske en afvejning mellem på den ene side de samfundsmæssige hensyn, der ligger til grund for den offentlige opgavevaretagelse, og på den anden side hensynet til konkurrencen og de afledte effekter på innovation og forbrugernes økonomiske velstand.

Konkurrencerådet anbefaler, at der opstilles klarere kriterier for, hvilke aktiviteter som skal kunne udføres som indtægtsdækket virksomhed, jf. boks 1.5

Boks 1.5  
**Konkurrencerådets anbefalinger om adgang**

Konkurrencerådet anbefaler,

**at der nedsættes et udvalg, som opstiller klare kriterier for, hvilke aktiviteter statslige aktører skal have adgang til at udføre som indtægtsdækket virksomhed.**

» Udvalget kan overveje samtidig at inddrage det kommunale område og opstille kriterier for kommunal erhvervsvirksomhed.

I udvalgets arbejde med at opstille klare kriterier anbefaler Konkurrencerådet:

- » at udvalget inddrager hensynet til de samfundsmæssige gevinster, herunder hensyn til adgang til unik viden eller samproduktionsfordele, som statslige aktører kan have.
- » at udvalget inddrager den potentielle skadevirkning offentlige aktørers adgang til kommercielle markeder kan have i form af konkurrenceforvridning, herunder at risikoen for at offentlige aktørers samproduktionsfordele kan skabe unødvendige offentlige monopoler.
- » at markedet, hvortil det overvejes at give adgang, afdækkes, herunder udbuddet fra eksisterende private aktører.
- » at udvalget undersøger, om formuleringen i Finansministeriets Budgetvejledning 'naturlige udløbere af institutionens alminelige virksomhed' kan og bør præciseres.

Konkurrencerådets anbefalinger vil kræve et efterfølgende arbejde, herunder konkrete lovændringer på visse områder. Konkurrencerådet vil årligt følge op på implementeringen af rådets anbefalinger og herunder vurdere, hvorvidt der er behov for yderligere tiltag.

## Kapitel 2

# Mødet mellem offentlige og private aktører

---

### 2.1 Indledning og sammenfatning

Den offentlige sektor har gennemgået en markant udvikling gennem det seneste århundrede i retning af en stadig større rolle i samfundet. Den offentlige sektor løser i dag en bred vifte af opgaver på en lang række områder. På mange af områderne er grænsen mellem offentlige og private opgaver blevet mere flydende. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at den offentlige sektor i stigende grad udfører aktiviteter på kommercielle markeder og derfor også i stigende grad potentielt er i konkurrence med private virksomheder. Dette skyldes både, at offentlige aktører går ind på nye områder, men også at private aktører varetager opgaver, der traditionelt har været anset som offentlige opgaver. Den offentlige sektors opgaver kan overordnet set opdeles i rollen som indkøber, støtteyder og leverandør.

Den offentlige sektor køber en række varer og tjenesteydelser fra både private og offentlige aktører. Dette kan eksempelvis være rådgivning, kontorartikler, rengøring eller vedligeholdelse af grønne arealer. I disse tilfælde handler mødet mellem den offentlige og private aktør om at få de offentlige opgaver løst af de aktører, som kan gøre det bedst til prisen.

Ligeledes er der områder, hvor den offentlige yder støtte til forskellige brancher og erhverv ud fra en bred vifte af andre hensyn. Det kan eksempelvis ske ud fra hensynet til miljøet, integrationen eller for at øge væksten i økonomisk dårligt stillede områder. Ligeledes kan støtten være begrundet i et ønske om at fremme forskning, der ellers ikke ville blive udført.

Den offentlige leverer en række forskellige varer og tjenester. Dette sker i flere tilfælde ud fra forskellige samfundsøkonomiske og politiske hensyn. Offentlige institutioner udbyder fx en række fundamentale velfærdsydelser som sundhed, omsorg, undervisning, forskning m.v. ud fra forskellige hensyn som social sikring, omfordeling og for at rette op på eventuelle markedsfejl. I andre tilfælde leverer den offentlige varer og tjenester, hvor det er mindre klart, hvilke samfundsøkonomiske og politiske hensyn, der ligger bag. Dette kan eksempelvis være, når offentlige aktører har kursusaktiviteter mv, som allerede udbydes af private aktører.

Når den offentlige er leverandør, kan der overordnet skelnes mellem aktiviteter, hvor det er politisk bestemt, at de skal leveres gratis eller med et element af offentlig finansiering, og ydelser der leveres mod vederlag, hvor indtægterne skal dække de fulde omkostninger. Begge typer aktiviteter kan foregå på kommercielle markeder, og de offentlige aktiviteter kan dermed påvirke private aktører.

Når det er politisk besluttet, at en ydelse leveres gratis eller med et element af offentlig finansiering, vil konkurrencen mellem offentlige og private aktører med stor sandsynlighed forvrides. Dette vil have negative virkninger for de private aktører, der kan miste deres kundegrundlag og i sidste ende kan blive tvunget til at forlade markedet.

---

---

Når offentlige aktører leverer ydelser mod vederlag, kan de have konkurrencemæssige fordele som knytter sig til det offentlige ejerskab. Det kan fx være i form af lempelige skatteregler eller fordelagtig finansiering. Dette kan medføre en konkurrenceforvridning, og at private aktører må reducere produktionen eller helt forlade markedet. Når der er tale om normale goder, vil det typisk medføre et velfærdstab og mindre innovation på markedet. Således er der en risiko for, at det ikke vil være de meste effektive virksomheder, der overlever på markedet, hvilket i sidste ende skader samfundets vækst og velstand.

I forbindelse med at der gives hjemmel til offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, er det hensigtsmæssigt, at der sker en afvejning mellem på den ene side de samfundsmæssige hensyn, der ligger til grund for den offentlige opgavevaretagelse, og på den anden side hensynet til konkurrencen og vilkårene for de private virksomheder. For offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, som tilbydes mod vederlag, er det vigtigt, at der er regler for, hvordan den offentlige aktør skal prisfastsætte sine ydelser for at forhindre konkurrenceforvridning. Endeligt er det vigtigt, at der er et effektivt tilsyn, således at de offentlige aktører lever op til reglerne, og de private aktører har mulighed for at klage.

### **Kapitlets struktur**

Kapitlet beskriver i afsnit 2.2 den offentlige sektors forskellige roller i mødet med private aktører, herunder den offentlige sektor som indkøber, som støtteyder og som leverandør af varer og tjenesteydelser.

Herefter afgrænses fokus for den videre analyse til offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, jf. afsnit 2.3. Afgrænsningen er kort opridset herunder.

### **Analysens afgrænsning**

I den videre analyse betragtes en *offentlig aktør* som en aktør, der i nationalregnskabet henhører under offentlig forvaltning og service eller offentlig selskabslignende virksomhed. Således ses der ikke på aktiviteter udført af statslige selskaber.

En offentlig aktør har *aktiviteter på kommercielle markeder*, hvis den opfylder kriterierne for at udøve erhvervsvirksomhed i konkurrencelovens forstand. Erhvervsvirksomhed skal forstås bredt og omfatter enhver økonomisk aktivitet, der foregår på et marked for varer og tjenester. Det er ikke et krav, at der skal opnås en økonomisk gevinst ved aktiviteterne, og der er heller ikke krav om, at en særlig selskabsform skal være benyttet.

Således vil analysen kun se på områder, der falder inden for konkurrencelovens anvendelse, og analysen er således indirekte positivt afgrænset til at fokusere på *statslige aktørers indtægtsdækket virksomhed, samt kommunal erhvervsvirksomhed*, som udføres i henhold til skreven lov med hjemmel i kommunalfuldmagten. Begrebet erhvervsvirksomhed forstås i denne analyse i konkurrenceretslig forstand.

Således behandler analysen ikke offentlige udbud, hvor offentlige institutioner kan beslutte, om de vil løse en given opgave in house som egenproduktion eller konkurrenceudsætte opgaveløsningen igennem et offentligt udbud.

I analysen behandles heller ikke offentlige selskaber (DSB, Post Danmark, Danske Spil A/S m.fl.), eftersom de fungerer på privatretlige vilkår og således ikke er offentlige aktører om end helt eller delvist ejet af staten. Statslig og kommunal forsyning er heller ikke omfattet af analysen, eftersom disse oftest er naturlige monopoler og ofte er drevet i selskabsform ud fra et "hvile-i-sig-selv"-princip, der afspejler deres monopolstatus.

Analysen omfatter endvidere ikke offentlig støtte til ikke-offentlige virksomheder, fonde eller foreninger, herunder fx idrætsforeninger m.v. Derudover er GTS-institutterne ikke omfattet af analysen, da de modtager direkte lovhjemlet støtte, og der gælder særlige regler mod konkurrenceforvridning på området.

---

Med disse definitioner er analysens fokus i de efterfølgende kapitler positivt afgrænset til kommunal erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne eller skreven lovgivning samt statslige aktørers indtægtsdækkede virksomhed.

## 2.2 Offentlige aktørers roller i mødet med private aktører

Den offentlige sektor har i dag en række forskellige roller i mødet med private aktører. Helt overordnet opdeles de offentlige roller i tre forskellige grupper, hvor det offentlige er henholdsvis indkøber, støtteyder samt leverandør, jf. Figur 2.1. De forskellige grupper er i nogen grad overlappende, men de gennemgås hver for sig nedenfor.

Figur 2.1 Offentlige aktørers roller i mødet med private aktører



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

### Det offentlige som indkøber

Når offentlige myndigheder, institutioner og virksomheder køber ind, er de kunder hos private aktører. Det gælder for køb af varer som eksempelvis mad og kontorartikler og for tjenesteydelser som eksempelvis rengøring, rådgivning og plejeydelser. Den offentlige sektor køber årligt varer og tjenesteydelser for knap 300 mia. kr.<sup>5</sup> Desuden køber det offentlige bygge- og anlægsopgaver for omkring 75-80 mia. kr. årligt.<sup>7</sup>

Den offentlige sektor vil for en række opgaver kunne bestemme, om de vil levere tjenesterne selv, eller om de vil købe dem af en ekstern part. Dette gælder eksempelvis for driftsopgaver, dvs. varige og tilbagevendende opgaver som fx rengøring, vedligeholdelse af grønne arealer m.m. Driftsopgaver vil i et vidt omfang være lovpligtige ydelser, og kommuner kan med hjemmel i lov uddelegere driftsopgaver til andre kommuner eller til private. Derudover kan kommuner løse opgaverne gennem kommunale fællesskaber eller vælge at løse opgaverne selv. Ansvar for leveringen af opgaveløsningen vil dog altid ligge hos den offentlige myndighed, som uddelegerer opgaven. For et plejehjem vil der eksempelvis være mange forskellige niveauer af inddragelse af private aktører. I det ene ekstrem leverer den offentlige sektor selv alt, hvad plejehjemmet skal bruge af senge, mad pleje og så videre. I det andet ekstrem er driften af plejehjemmet lagt i hænderne på en kommerciel aktør.

<sup>5</sup> Strategi for intelligent offentligt indkøb: s. 7: [http://www.statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/~/\\_media/Files/Andre%20filer/Strategi%20for%20intelligent%20offentligt%20indk%C3%B8b.ashx](http://www.statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/~/_media/Files/Andre%20filer/Strategi%20for%20intelligent%20offentligt%20indk%C3%B8b.ashx)

<sup>6</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Status for offentlig konkurrence 2014*.

<sup>7</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Status for offentlig konkurrence 2014*.

---

Den offentlige sektor skal forvalte skatteborgernes penge effektivt og sparsommeligt. Det kan blandt andet ske ved at skabe konkurrence mellem private aktører om at levere den bedste kombination af pris og kvalitet. Konkurrence om offentlige opgaver kan også i mange tilfælde være en drivkraft til at sikre effektivisering, kvalitetsudvikling og innovation i opgaveløsningen. Det kan bidrage til at hæve produktiviteten i den offentlige sektor ved at optimere arbejdsgange og udstyr, ved at forbedre overblik og styring samt ved at skærpe fokus på at opnå et ønsket kvalitets- og serviceniveau.

Indkøb, der overstiger de EU-fastsatte tærskelværdier for varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsopgaver, skal derfor (konkurrenceudsættes og) sendes i EU-udbud. Derved får de private aktører adgang til at konkurrere om at levere til det offentlige. Indkøb af varer og de fleste typer af tjenesteydelser skal sendes i udbud, når de udgør en værdi på mere end 1 mio. kr. hos statslige ordregivere og mere end godt 1,5 mio. kr. hos øvrige offentlige ordregivere. Desuden skal offentlige bygge- og anlægsopgaver til en værdi på mere end 38,9 mio. kr. sendes i udbud. Ved udbuddene skal statslige, regionale og kommunale ordregivere samt offentlige organer følge de regler, som fremgår af udbudsloven. Karakteren af aktiviteten, der er genstand for kontrakten, kan betyde, at kontrakten skal følge andre direktiver. Fx skal forsyningsaktiviteter følge reglerne i forsyningsvirksomhedsdirektivet.

Indkøb under tærskelværdierne er ikke omfattet af de samme procedureregler som gælder for EU-udbud. Det afgørende er i stedet, at de overholder de grundlæggende principper om gennemsigtighed, ligebehandling og proportionalitet. Derfor skal indkøb under tærskelværdierne annonceres på den nationale udbudsplatform, [udbud.dk](http://udbud.dk)<sup>8</sup>, når der er tale om opgaver, som udenlandske virksomheder ville kunne være interesserede i at afgive tilbud på. I reglerne omtales det som opgaver, der har en såkaldt *klar grænseoverskridende interesse*. En annoncering skal blandt andet omfatte en beskrivelse af opgaven, tilbudsfrister og kriterier for tilde-  
ling af kontrakten.

De resterende offentlige indkøb, som er under tærskelværdierne og *uden grænseoverskridende interesse*, skal foretages på markedsmæssige vilkår. Det kan ske på mange forskellige måder, herunder fx ved at gennemføre en markedsafdækning forud for indhentelsen af et tilbud, ved at indhente to eller flere tilbud eller ved en annoncering enten på ordregiverens hjemmeside eller på [udbud.dk](http://udbud.dk).

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med analysen modtaget flere henvendelser relateret til, hvorvidt opgaver skal sendes i udbud hos private, eller skal løses af den offentlige myndighed. Derudover er flere henvendelser relateret til prissætningen af kommunale kontrolbud.

#### Frit valg mellem offentlige og private tilbud

En anden måde at skabe konkurrence om den offentlige opgaveløsning er ved at give borgerne mulighed for frit at vælge mellem offentlige og private leverandører. Det er blandt andet muligt inden for sundhed, dagtilbud og hjemmepleje. Når der gives mulighed for frit valg, bliver det den enkelte borger, som med sit valg afgør, om ydelsen skal produceres og leveres af det offentlige eller af en kommerciel aktør.

Ved frit valgs-ordningerne fastsættes der generelt et minimumsniveau for den kvalitet, som skal leveres i både de offentlige og de private aktørers tilbud til borgerne. Herudover er der mulighed for at konkurrere på at levere bedre kvalitet end minimumsniveauet og bedre service i tilbuddene til borgerne.<sup>9</sup>

Der er forskel på, hvordan frit valgs-ordningerne er tilrettelagt på de forskellige områder, og der kan også være forskellige muligheder for tilrettelæggelsen af de konkrete ordninger. Eksempelvis kan kommunerne give borgerne frit valg på hjemmeplejeydelser ved at tilbyde fritvalgsbeviser eller ved at udpege de private aktører ved godkendelse, ved udbud eller efter en helt tredje model.

#### Det offentlige som samarbejdspartner for private aktører

På nogle områder sker det offentlige indkøb i et tættere samarbejde med den private aktør. Det offentlige kan tage rollen som samarbejdspartner med private aktører gennem en række forskellige konstruktioner. *Offentligt-privat samarbejde (OPS)* er en samlebetegnelse for en række forskellige typer af samarbejde mellem offentlige og private aktører. Et offentligt-privat samarbejde tager som regel udgangspunkt i, at det offentlige udbyder en opgave til private aktører og kan således ses som en naturlig forlængelse af det offentlige som indkøber.

Offentlige myndigheder og private aktører kan fx indgå i et *offentligt-privat partnerskab (OPP)*. OPP er kendetegnet ved, at etablering, drift og vedligeholdelse sammentænkes i udbuddet af en offentlig investering, som regel i form af et bygge- og anlægsprojekt. OPP kan enten gennemføres med offentlig eller med privat finansiering. En OPP-kontrakt løber typisk over mellem 15 og 25 år. OPP kan give totaløkonomiske fordele, fordi den private leverandør har mulighed for at vælge de løsninger, der er mest effektive set på tværs af anlæg og vedligeholdelse over en længere periode. Samtidig indebærer OPP en systematisk funderet deling af risici, der har til formål at sikre, at henholdsvis den offentlige og den private part bærer ansvaret for de risici, de hver især kan varetage bedst til prisen.<sup>10</sup>

Derudover kan offentlige og private indgå i *offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI)*, hvor der udvikles nye innovative løsninger. Det særegne ved OPI sammenlignet med andre former for offentlig-privat samarbejde er, at relationen mellem deltagerne ikke kan karakteriseres som et aftager/leverandør-forhold med henblik på levering af en kendt løsning. Deltagerne er derimod udviklingspartnere, der sammen udforsker nye innovative løsninger på fælles definerede problemer.<sup>11</sup> Den nye udbudslov indeholder en udbudsprocedure, der lægger sig op af forholdende i et OPI. Proceduren hedder innovationspartnerskab og har det særegne træk, at det består af et udbud med en forhandlingsfase, en innovationsfase og en indkøbsfase. Der er således mulighed for efterfølgende indkøb af nye, innovative varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsarbejder, uden at det er nødvendigt at gennemføre en separat udbudsprocedure for indkøbet.

Endelig har kommuner og regioner mulighed for at deltage i *fælles offentlig-private selskaber* gennem lov L 548<sup>12</sup>. I disse selskaber deltager en eller flere kommuner eller regioner sammen

<sup>9</sup> Produktivitetskommissionen, 2014: *Offentligt-privat samarbejde*.

<sup>10</sup> En analyse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra efteråret 2013 viser en stigende interesse for OPP i Danmark. 72 pct. af danske kommuner og regioner overvejer at bruge OPP-modellen i forbindelse med kommende bygge- og anlægsprojekter, ligesom langt de fleste kommuner og regionale politikere, som er adspurgt i analysen, er positive over for at skabe øget konkurrence om offentlige opgaver. Den stigende interesse tilskrives, at de danske erfaringer med OPP overvejende er positive, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2013: *Barrierer for OPP ved kommuner og regioners bygge- og anlægsprojekter*.

<sup>11</sup> <http://www.kfst.dk/offentlig-konkurrence/offentlig-privat-samarbejde/typer-af-offentlig-privat-samarbejde/>

<sup>12</sup> <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=27322>

---

med private med henblik på salg af produkter og tjenesteydelser, der bygger på kommunal eller regional viden. På områder, hvor der ikke umiddelbart er et velfungerende marked for den pågældende ydelse, kan selskabet være første skridt til at få den offentlige opgave udført på privatretlige vilkår. Selskabet fungerer som et privat selskab med en bestyrelse, der vælges på en generalforsamling.<sup>13</sup>

### Det offentlige som støtteyder

I rollen som støtteyder vælger det offentlige at subsidiere forskellige brancher og erhverv ud fra en bred vifte af hensyn. Det kan eksempelvis ske ud fra hensynet til miljøet, integrationen eller for at øge væksten i økonomisk dårligt stillede områder. Ligeledes kan støtten være begrundet i et ønske om at fremme forskning, der ellers ikke ville blive udført. Dette kan ske i form af direkte tilskud som eksempelvis finansielle tilskud, skatteundtagelser, garantier, afgiftslettelser m.v.

Et eksempel på støtte er støtte til GTS-institutter, SATS-midler, udligningspuljer m.m. I forbindelse med denne analyse er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blevet kontakten af en række virksomheder, som oplever, at de ikke kan konkurrere på lige vilkår med GTS-institutterne, jf. boks 2.1.

#### Boks 2.1 Godkendte teknologiske serviceinstitutter

Godkendte teknologiske serviceinstitutter (GTS-institutter) er private almennyttige institutioner, der drives som private virksomheder.<sup>14</sup> Herved forstås institutter, der ikke må have en eksklusiv kundekreds, dvs. udelukke nogle virksomheder fra institutternes serviceydelser, og at institutterne skal arbejde med formidling af viden og teknologi af et højt fagligt niveau og af bred interesse for dansk erhvervsliv. Deres formål er at opbygge og formidle teknologiske kompetencer på forkant af markedets behov til dansk erhvervsliv på kommercielle vilkår.<sup>15</sup>

GTS-institutterne bliver godkendt af Uddannelses- og Forskningsministeren, og der indgås på den baggrund 3-årige resultatkontrakter med hvert enkelt institut, som medfinansierer specifikke forsknings- og udviklingsaktiviteter på institutterne. Resultatkontrakterne udgjorde ni pct. af institutternes samlede omsætning, mens yderligere 13 pct. kom fra fonde og øvrige offentlige midler i 2013. Resten af omsætningen (79 pct.) stammer fra salg af ydelser på markedsvilkår.

GTS-institutterne er reguleret ved lov om teknologi og innovation<sup>16</sup> under Uddannelses- og Forskningsministeriet samt ved "Retningslinjer for Godkendte Teknologisk Service i Danmark 2012" udstedt af Styrelsen for Forskning og Innovation.

Det fremgår af retningslinjerne, at GTS-institutterne skal opstille budget for omkostningerne relateret til målene i strategiplanen og resultatkontrakten for det kommende år. Udover lønudgifterne til medarbejderne, der er direkte involveret i aktiviteterne omfattet af instituttets resultatkontrakt, får institutterne dækket en del af deres udgifter til overordnet ledelse, stabsfunktioner, infrastruktur m.m. De sidstnævnte udgifter dækkes udelukkende gennem en overheadfaktor, der beregnes på baggrund af instituttets samlede omkostninger.

---

<sup>13</sup> <http://www.kfst.dk/offentlig-konkurrence/offentlig-privat-samarbejde/typer-af-offentlig-privat-samarbejde/>

<sup>14</sup> Lovgrundlaget for Godkendte teknologiske serviceinstitutter findes i lov om teknologi og innovation LBK nr. 366 af 10/04/2014.

<sup>15</sup> De ni GTS-institutter er: AgroTech – Institut for Jordbrugs- og Fødevareinnovation, Alexandra Instituttet, Bioneer, DBI – Dansk Brand- og Sikringsteknisk Institut, DELTA – Dansk Elektronik, Lys og Akustik, DFM – Danmarks Nationale Metrologiinstitut, DHI, FORCE Technology.

<sup>16</sup> LBK nr. 366 af 10/04/2014.

Styrelsen for Forskning og Innovation fører tilsyn med GTS-institutterne, herunder om institutterne gennemfører de aftalte aktiviteter og fastholder de aftalte mål i resultatkontrakterne. Såfremt forudsætningerne for godkendelsen af et institut og tildelingen af medfinansiering ændrer sig, kan ministeriet tilbagekalde godkendelsen, samt kræve at eventuelt udbetalt medfinansiering tilbagebetales.

Institutterne skal stille de nødvendige informationer til rådighed, således at ministeriet kan føre tilsyn med GTS-institutterne, herunder om institutterne gennemfører de aftalte aktiviteter og fastholder de aftalte mål. Ved misligholdelse af reglerne for godkendelsen kan ministeriet kræve at udbetalt medfinansiering tilbagebetales.

De danske myndigheder anmeldte GTS-støtteordningen til Europa-Kommissionen den 5. december 2008, og Kommissionen meddelte den 8. juni 2009, at støtten ikke kan opfattes som statsstøtte i henhold til traktaten.

Det skal bemærkes, at GTS-institutter ikke er offentlige institutioner underlagt reglerne for IDV, og der er dermed ikke begrænsninger på hvilke ydelser, de kan tilbyde på kommercielle markeder.

Statsstøttereglerne og konkurrencelovens § 11 a fastlægger en række krav til, hvordan det offentlige må give støtte.<sup>17</sup> Hensynet bag statsstøttereglerne og konkurrencelovens § 11 a er, at det offentlige gennem støtte ikke skal forvride konkurrencen mellem aktørerne på markedet. Hvis der gives støtte til nogle virksomheder eller nogle brancher frem for andre, er der risiko for, at der opstår konkurrenceforvridning. Der eksisterer dog en række undtagelsesbestemmelser, som indebærer, at støtte, der kan være konkurrenceforvridende, er undtaget fra reglerne. Når staten og kommuner tildeler støtte, skal statsstøttereglerne overholdes. Statsstøttereglerne gennemgås i kapitel 3.

### **Det offentlige som leverandør**

Det offentlige leverer en række forskellige varer og tjenester. Dette sker i flere tilfælde ud fra forskellige samfundsøkonomiske og politiske hensyn. Offentlige institutioner udbyder fx en række fundamentale velfærdsydelser som sundhed, omsorg, undervisning, forskning m.v. ud fra forskellige hensyn som social sikring, omfordeling og for at rette op på eventuelle markedsfejl. I andre tilfælde leverer det offentlige varer og tjenester, hvor det er mindre klart, hvilke samfundsøkonomiske og politiske hensyn der ligger bag. Dette kan eksempelvis være, når offentlige aktører har kursusaktiviteter m.v. Det er et politisk valg, om opgaver skal løses af det offentlige, eller om det skal løses privat. Det kræver imidlertid lovhjemmel, hvis en offentlig myndighed skal overlade myndighedsopgaver til private.

Overordnet kan der skelnes mellem aktiviteter, der leveres gratis eller med et element af offentlig finansiering, og aktiviteter der leveres mod vederlag til markedsvilkår. Begge typer aktiviteter kan foregå på kommercielle markeder.

### **Aktiviteter der leveres gratis eller med et element af offentlig finansiering**

Offentlige aktiviteter, der leveres gratis eller med et element af offentlig finansiering, vil ofte ske på baggrund af centrale politisk beslutninger, og de vil ofte være begrundet i samfundsøkonomiske og politiske hensyn. Der kan være tale om opgaver, som den offentlige sektor har leveret i adskillige år, og som kan betragtes som offentlige "kerneopgaver", eller der kan være tale om nye opgaver, som der ikke tidligere har været behov for, at den offentlige sektor løste.

<sup>17</sup> Statsstøttereglerne gennemgås i kapitel 3.

---

Når det politisk er besluttet, at en ydelse leveres gratis eller med et element af offentlig finansiering, er det ikke muligt at sikre konkurrenceneutralitet mellem offentlige og private aktører. At den offentlige aktør vil have en konkurrencefordel i forhold til private aktører, når ydelser tilbydes på kommercielle markeder uden vederlag, er et grundvilkår. Dette vil have negative virkninger for de private aktører, der i sidste ende kan blive tvunget til at forlade markedet.

Det er derfor vigtigt, at der i forbindelse med, at der gives hjemmel til offentlige aktiviteter på kommercielle markeder sker en afvejning mellem på den ene side de samfundsmæssige hensyn, der ligger til grund for den offentlige opgavevaretagelse, og på den anden side hensynet til konkurrencen og vilkårene for de private virksomheder. Derudover bør det undersøges, om det offentlige kan købe de givne ydelser hos private aktører. Endeligt er det hensigtsmæssigt, at beslutningstagerne afgrænser udstrækningen af den offentlige aktivitet præcist, således at aktiviteten ikke over tid kan brede sig mere ud over det kommercielle marked, som det oprindeligt var tilsigtet.

I forbindelse med denne analyse er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blevet kontaktet af en række virksomheder, som oplever, at de ikke kan konkurrere på lige vilkår med offentlige aktører, fordi de offentlige aktører leverer ydelser uden vederlag. Dette gælder eksempelvis private virksomheder, som konkurrerer med den offentlige aktør Workindenmark, jf. boks 2.2.

#### Boks 2.2 Workindenmark

GloMoDa ("Global Mobility Denmark") har i et høringssvar til denne analyse givet udtryk for, at de mener at være udsat for konkurrenceforvridning af den offentlige beskæftigelsesservice Workindenmark.

GloMoDa er brancheorganisation for en række virksomheder, som tilbyder globale mobilitets-services over for virksomheder, der ønsker at tiltrække kvalificeret og højtuddannet arbejdskraft uden for Danmark. Ydelserne er blandt andet rådgivning, kurser, ægtefællesupport og bistand til boligsøgning, som private og offentlige virksomheder kan købe og tilbyde nye udenlandske medarbejdere. Branchen har eksisteret på markedet i mere end 25 år.

Workindenmark er en offentlig beskæftigelsesservice, som blev oprettet som element i aftalekomplekset "Aftale om en Jobplan" i 2008. Aftalen blev indgået imellem Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) samt Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance og havde til formål at skabe en række initiativer blandt andet med henblik på øget international rekruttering.

I aftalen fastlægges det, at der med virkning fra 1. oktober 2008 skal oprettes 3 specialenheder (i København, Århus og Odense) med specialuddannede medarbejdere, der skal varetage og udbyde rekrutteringsydelser målrettet højtuddannede udenlandske arbejdstagere, herunder give professionel hjælp til virksomhederne med rekruttering, vejledning og bistand til jobcentrene i regionen, tilbyde information og konkret vejledning til udenlandske arbejdstagere og tilbyde virksomhederne at stå for hele rekrutteringsprocessen (udvælgelse af medarbejdere, hjælp til boligsøgning, job til medfølgende ægtefælle m.v.).

Af finansloven for 2015 fremgår det, at Workindenmark er finansieret ved en driftsbevilling på 21 millioner kroner, som skal dække centrenes omkostninger til løn og drift i forbindelse med at bistå virksomhederne med at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft fra udlandet.

GloMoDa har i deres høringssvar givet udtryk for, at de mener at være udsat for konkurrenceforvridning, og at det marked, som deres medlemmer oprindeligt etablerede deres virksomheder på, er blevet inddraget af det offentlige ved at tilbyde ydelser gratis igennem Workindenmark, som overlapper med dem, som GloMoDa's medlemmer tilbyder mod betaling.

Et andet eksempel er virksomheder, der konkurrerer med DR om seere, lyttere og brugere. Det er en tilbagevendende diskussion blandt politikere, interesseorganisationer og medier, hvor grænserne skal gå for DR's public service-forpligtelser, jf. boks 2.3.

---

### Boks 2.3 DR

DR er en selvstændig offentlig institution, der hovedsageligt er finansieret gennem medieli-censen. DR's primære opgave er at levere public service-indhold på de medieplatforme, som befolkningen benytter (tv, radio, internet m.v.). De overordnede rammer for DR's public ser-vice-udbud fastsættes i en fireårig kontrakt mellem DR og kulturministeren. Hvilke aktiviteter, DR skal udføre for licensmidlerne, er således i høj grad en politisk beslutning.

Radio- og tv-nævnet udtaler sig årligt på baggrund af de af DR afgivne public service-redegørelser, om DR lever op til de i kontrakten fastlagte public service-forpligtigelser.

Der har gennem den seneste tid været en række private aktører, der har givet udtryk for, at en række af DR's aktiviteter er konkurrenceforvridende.<sup>18</sup> Blandt andet er det blevet fremført, at DR sender programmer, som lige så vel kunne være sendt af kommercielle tv-foretagender. Derudover er det blevet fremført, at det er konkurrenceforvridende, når DR leverer nyheder på nettet, som er frit tilgængelige, mens fx dagbladene forsøger at tjene penge på lignende tjenester.

#### Aktiviteter der leveres mod vederlag

Når den offentlige aktør leverer varer eller tjenester på et marked mod vederlag, betegnes det i analysen som offentlig erhvervsvirksomhed. Offentlige institutioner må ikke drive erhvervs-virksomhed med mindre, der er hjemmel i lovgivningen hertil. Aktiviteterne vil i nogle tilfælde ske på baggrund af centrale politisk beslutninger vedtaget af Folketinget, mens de i andre tilfælde vil ske på baggrund af mere decentrale beslutninger. For nogle af aktiviteterne er det ikke helt tydeligt, hvilke samfundsøkonomiske og politiske hensyn der ligger bag igangsættel-sen af aktiviteterne.

På infrastruktur og forsyningsområdet har offentlige aktører flere forskellige aktiviteter. Den offentlige aktør er ofte den eneste udbyder inden for forsyning og infrastruktur, og der er i de fleste tilfælde omfattende regler, der regulerer aktiviteterne. Der kan være ydelser, der er relateret til det naturlige monopol, som den kommunale aktør udbyder i konkurrence med private. Nogle forsyningsaktiviteter drives som et statsligt eller kommunalt selskab, mens andre drives som om en del af forvaltningen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i for-bindelse med høringen modtaget bemærkninger om, at der kan være konkurrenceudfordrin-ger på infrastruktur og forsyningsområdet, herunder inden for affald, vand og havne, jf. boks 2.4 nedenfor.

---

<sup>18</sup>

<http://danskemedier.dk/nyhed/nyt-udspil-fra-danske-medier-om-mediepolitik/>

#### Boks 2.4

#### Salg af havnerelaterede ydelser i konkurrence med private virksomheder

Mange danske havne er kommunalt ejede, men en række aktiviteter på havnene udføres af både private og kommunale aktører. Den kommunalt ejede havn er lokal eneudlejer af infrastruktur (som kajakanlæg o.l.) til private aktører, og er samtidig i konkurrence med disse aktører om en række aktiviteter. De offentlige havne kan organiseres ud fra tre forskellige organiseringsformer:

- » Kommunal havn
- » Kommunal selvstyrehavn
- » Helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab (selskabshavne).

Kommunale havne bliver drevet som en del af kommunen, mens en kommunal selvstyrehavn er en selvstændig virksomhed, som drives af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger. Kommunalbestyrelsen fastsætter de overordnede økonomiske rammer for selvstyrehavnenes drift, men havnens administration og midler skal holdes adskilt fra kommunens. Reglerne om selvstyrehavnenes økonomiske selvstyre har blandt andet til formål at sikre, at havnens midler anvendes til formål, som tjener havnens interesser, samt at sikre at selvstyrehavnen ikke modtager offentlig støtte. Et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab er en erhvervsdrivende virksomhed, og en havn organiseret som en helt kommunalt ejet aktieselskab sidestilles med statslige aktieselskaber i selskabsloven og i årsregnskabsloven.

Havneloven<sup>19</sup> giver de offentlige havne mulighed for at foretage en række markedsaktiviteter, og de kan fortage flere aktiviteter i konkurrence med private aktører, når de vælger en organisationsform, der i højere grad understøtter konkurrence. Eksempelvis må en selvstyrehavn alene udføre visse aktiviteter<sup>20</sup>, såfremt aktiviteterne ikke allerede udøves af en privat aktør, og der efter annoncering ikke kan identificeres private aktører, der på egen hånd vil udøve aktiviteterne (der har en forventet årlig omsætning på 500.000 kr. eller der over) på markedsvilkår. Havne, der er organiserede som helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskaber, kan udføre de samme aktiviteter som selvstyrehavne, men kan derudover udføre havnerelateret operatørvirksomhed uden at skulle leve op til ovenstående regler som selvstyrehavne skal. Tilsvarende kan selskabshavnene udøve aktiviteter, der understøtter brugen af havnen og søtransport, såfremt visse forudsætninger er opfyldt, samt investere i udenlandske havne med op til 15 pct. af selskabets egenkapital. Disse aktiviteter kan ikke udføres af en selvstyrehavn.

Loven søger at sikre, at der ikke opstår konkurrenceforvridning mellem kommunale og private aktiviteter. Derudover sikrer loven private selskaber fortrinsret over de kommunale aktører for en række aktiviteter.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har modtaget bemærkninger om, at loven ikke er tilstrækkelig til at forhindre ulige konkurrence mellem offentlige og private aktører. Det er blandt andet blevet fremført, at kommunalt ejede havne har muligheder for at opnå billigere finansiering, samt muligheder for at krydssubsidiere mellem deres infrastrukturaktiviteter og deres operatøraktiviteter.

---

<sup>19</sup> Lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 af lov om havne.

<sup>20</sup> Aktiviteterne inkluderer at udføre havnerelateret operatørvirksomhed, udføre skibsrelaterede hjælpetjenester, udnytte overskydende kapacitet i havnens materiel til at sælge tjenester til havnens brugere, eje og drive bygninger og anlæg, der servicerer havnens brugere, og eje og drive bølge- og vindenergianlæg og sælge overskudsproduktion herfra.

Offentlige aktører har også på andre områder aktiviteter, der udbydes mod vederlag. Et af disse områder er, når statslige aktører udfører indtægtsdækket virksomhed. I dette tilfælde er der fastsat en række krav til den offentlige aktørs prissætning for at undgå konkurrenceforvridning mellem den offentlige og private aktør. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med høringen modtaget bemærkninger om, at der er konkurrenceudfordringer særligt på vidensområdet.

Kommuner og regioner har i nogle tilfælde ligeledes mulighed for at levere service og tjenesteydelser til eksterne kunder. Dette forudsætter dog for kommunerne og regionerne, at der er udtrykkelig lovhjemmel i fx lov om erhvervsfremme eller er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har modtaget bemærkninger om, at private virksomheder oplever, at kommunal erhvervsvirksomhed giver anledning til konkurrenceforvridning på en række områder, herunder inden for sikkerhed, brandvæsen og trykkeri, jf. nedenstående boks.

**Boks 2.5**  
**Kommunal erhvervsvirksomhed**

Brancheforeningen Grakom (tidligere Grafisk Arbejdsgiverforening) oplever eksempler på, at kommunale værksteder tilbyder grafisk produktion i direkte konkurrence med private. Foreningen oplever, at kommunerne anvender professionelle trykmaskiner og tilbyder både produkter og service, der fuldstændig matcher den, som de kan få hos en grafisk virksomhed, ofte bare til lavere pris. Foreningen oplever ulige konkurrence, da de mener, at omkostninger til løn, udgifterne til administration, maskinindkøb og husleje betales i høj grad af offentlige midler.

Hjemlen til for offentlige institutioner at drive erhvervsvirksomhed kan være begrundet i brede samfundshensyn. For kommunerne er det ofte hensynet til at undgå værdispild, mens det for statslige aktører blandt andet bygger på et ønske om at dele offentlig viden. Disse hensyn skal afvejes i forhold til risikoen for, at konkurrencen forvrides ved offentlig erhvervsvirksomhed.

For offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, som tilbydes mod vederlag, er det vigtigt, at der foretages en afvejning mellem hensynet til konkurrence på den ene side og de øvrige samfundsmæssige hensyn på den anden side. Det skyldes, at der er en potentiel risiko for konkurrenceforvridning, selvom de offentlige aktiviteter tilbydes mod vederlag.

Politiske beslutningstagere kan i denne situation søge at mindske en mulig konkurrenceforvridning gennem forskellige tiltag. For det første ved klart at afgrænse, hvornår den offentlige aktør må gå ind på et kommercielt marked. For det andet ved at opstille klare regler for, hvordan den offentlige aktør skal prissætte sine ydelser for at forhindre konkurrenceforvridning. For det tredje ved at have et effektivt tilsyn, der tjekker op på, om de offentlige aktører lever op til reglerne, og hvortil private aktører kan klage. Dette er fokus for den resterende del af analysen. Den resterende del af dette kapitel vil tage udgangspunkt i det offentlige som leverandør og afgrænse rapportens fokus i de efterfølgende kapitler yderligere.

### 2.3 Afgrænsning

Som det fremgår ovenfor, spreder den offentlige sektors aktiviteter og møder med private sig ud over store dele af samfundet og over en række forskelligartede opgaver. Med analysens fokus på offentlige aktiviteter på kommercielle markeder skal definitionerne af begreberne *offentlig aktør* og *kommercielle markeder* operationelt afgrænses. Det er gjort med udgangspunkt i organiseringen af den offentlige sektor og definitionerne af offentlige aktører og kommercielle markeder, som bruges af Danmarks Statistik i nationalregnskabet samt konkurrence-loven.

#### Offentlige aktører

I den videre analyse af offentlige aktiviteter på kommercielle markeder fokuseres på kommunal erhvervsvirksomhed og indtægtsdækket virksomhed for statslige aktører.

I analysen er en *offentlig aktør* defineret som en aktør, der i Danmarks Statistiks nationalregnskab henhører under *offentlig forvaltning og service* eller *offentlig selskabslignende virksomhed*, jf. Figur 2.2. Aktørerne herunder er integreret i de offentlige regnskaber og kan potentielt varetage aktiviteter både på kommercielle og ikke-kommercielle vilkår samtidigt.

Figur 2.2 Den offentlige sektor fordelt efter sektorer



Kilde: Nationalregnskab og offentlige finanser, s. 9:  
<http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=17958&sid=nat>

Offentlig forvaltning og service producerer primært ikke-markedsmæssige tjenester, der hovedsagligt finansieres via skatter.<sup>21</sup> Den statslige sektor tæller blandt andet politiet, forsvaret, Folketinget og de videregående uddannelser og finansieres på bevillingslove. Ved siden af bevillingerne kan visse statslige institutioner og myndigheder udføre indtægtsdækket virksomhed i nær tilknytning til deres almindelige virksomhed, når de har hjemmel dertil. Iblandt de statslige aktører er fx domstole, departementer, styrelser, politiet og videregående uddannelsesinstitutioner.

Den regionale sektor dækker blandt andet sygehuse, mens den kommunale sektor blandt andet tæller folkeskoler, daginstitutioner og ældreplejen. Institutioner under regionerne og kommunerne har desuden hjemmel til at varetage visse former for erhvervsvirksomhed.

*Offentlige selskabslignende virksomheder* er en del af selskabssektoren, og drives på markedsvilkår, mens de dog regnskabsmæssigt er forankret i staten (statsvirksomheder) eller i kommunerne.<sup>22</sup> De offentlige selskabslignende virksomheder består fx af Statens Serum Institut, Patent- og Varemærkestyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen.

Offentlig forvaltning og service samt offentlige selskabslignende virksomheder er således omfattet af analysens definition på en offentlig aktør.

*Statens aktieselskaber* er derimod ikke omfattet af begrebet offentlige aktører i den videre analyse, eftersom de fungerer på privatretlige vilkår. Det samme gælder i øvrigt en række

<sup>21</sup> <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=17958&sid=nat>

<sup>22</sup> <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=17958&sid=nat>

offentlige selvstændige virksomheder, som heller ikke er omfattet. En liste over disse virksomheder kan findes i Finansministeriets publikation "Statslige selskaber 2015".<sup>23</sup>

Det vil særligt være i kategorien *den statslige sektor* og *den kommunale sektor* under *offentlig forvaltning og service*, der vil være aktiviteter, der falder inden for analysens fokusområde.

### Kommercielle markeder

Der findes ifølge OECD ingen universel definition på kommercielle aktiviteter.<sup>24</sup> I analysen betragtes en offentlig aktør som *kommerciel*, hvis den opfylder kriterierne for at udøve erhvervsvirksomhed i konkurrencelovens forstand. Erhvervsvirksomhed skal forstås bredt og omfatter enhver økonomisk aktivitet, der foregår på et marked for varer og tjenester. Det er ikke et krav, at der skal opnås en økonomisk gevinst ved aktiviteterne, og der er heller ikke krav om, at en særlig selskabsform skal være benyttet.

Statslige institutioners indtægtsdækkede virksomhed er således at betragte som økonomisk aktivitet, idet der derved sker et udbud af varer eller tjenester på et marked. Kommunale og regionale institutioner, der udfører erhvervsvirksomhed, er ligeledes økonomisk aktivitet.

Offentlig myndighedsudøvelse er derimod ikke økonomisk aktivitet.<sup>25</sup> Myndighedsopgaver omfatter blandt andet den del af forvaltningen, der består i at regulere borgernes retsforhold, herunder træffe beslutninger, der har til hensigt at fastslå retstilstanden for en eller flere borgere. Herudover omfattes eksempelvis visitering af ældre til hjemmehjælp, arbejdet i kommunalbestyrelser, regionsråd og folketing samt domstolene. Myndighedsudøvelse kan således være, når staten træffer afgørelser eller anvender tvang – fx når plejepersonalet benytter magtanvendelse over for psykiatriske patienter. Myndighedsopgaver vil som udgangspunkt ikke ske i konkurrence med private. Myndighedsopgaver udføres af både stat, region og kommune. For myndighedsopgaver kræver det udtrykkelig lovhjemmel at sende opgaven i udbud, og oftest vil det derfor ikke være muligt at udbyde opgaven til en kommerciel aktør.

Offentlig in house-produktion, hvor det offentlige producerer varer eller tjenester ved egne ansatte og med henblik på eget forbrug, er heller ikke at betragte som økonomisk aktivitet. Det skyldes, som det da også fremgår af forarbejderne til konkurrenceloven, at offentlig in house-produktion ikke sker på et marked og ikke har direkte betydning for konkurrencen.

Det vil således i en vis grad være en politisk beslutning, om aktiviteter forgår på et kommercielt marked eller ej.

### Indtægtsdækket virksomhed og kommunal erhvervsvirksomhed

I denne analyse rettes fokus imod statslige institutioners indtægtsdækkede virksomhed (IDV) samt kommunal erhvervsvirksomhed, som udføres enten i henhold til skreven lov med hjemmel i kommunalfuldmagten. De statslige institutioner og kommunerne har herigennem i begrænset omfang adgang til at sælge varer og tjenester på et kommercielt marked og kan således virke i direkte konkurrence med private aktører.

<sup>23</sup> <http://www.fm.dk/publikationer/2015/statens-selskaber-15>

<sup>24</sup> OECD, 2005: Competitive Neutrality – maintaining a level playing field between public and private businesses.

<sup>25</sup> EU-Kommissionen er i gang med at færdiggøre en meddelelse om statsstøttebegrebet i artikel 107, stik. 1, i TEUF; meddelelse vil formentlig indeholde eksempler på myndighedsudøvelse.

---

Med "adgang til" forstås, at de offentlige aktører kan men ikke skal udbyde og sælge disse varer og tjenester. Det står således i modsætning til en række andre offentlige opgaver, hvor den offentlige institution er lovmæssigt forpligtet til at varetage en opgave.

De offentlige opgaver, som det er besluttet, at offentlige institutioner skal varetage, har typisk en anden karakter end indtægtsdækket virksomhed. De udbydes typisk ud fra forskellige samfundsøkonomiske og politiske hensyn. Offentlige institutioner udbyder eksempelvis en række fundamentale velfærdsydelser som sundhed, omsorg, undervisning, forskning m.v. ud fra forskellige hensyn som social sikring, omfordeling og for at rette op på eventuelle markedsfejl. Det er et politisk valg, at disse opgaver skal løses som såkaldte offentlige opgaver, selvom de principielt kunne løses af private aktører.

Finansieringen af disse opgaver foregår især via skatteindtægterne – dvs. i form af offentlige bevillinger, støtte m.v. og ikke som et salg på markedsvilkår. Hvis der er private aktører, som sælger lignende produkter, vil disse aktører naturligvis opleve en ulige konkurrence, da kerneopgaverne ikke sælges på markedsvilkår. I analysen ses der overordnet på, hvordan det offentliges løsning af disse kerneopgaver kan påvirke det kommercielle marked, men der gås ikke analytisk i dybden med denne type aktiviteter.

Indtægtsdækket virksomhed (IDV) og kommunal erhvervsvirksomhed, som det er afgrænset i denne analyse, vedrører et salg af varer og tjenester fra en offentlig aktør. Således behandler analysen ikke offentlige udbud, hvor offentlige institutioner kan beslutte, om de vil løse en given opgave in house som egenproduktion eller konkurrenceudsætte opgaveløsningen igennem et offentligt udbud.

I analysen behandles heller ikke offentlige selskaber (DSB, Post Danmark, Danske Spil A/S m.fl.), eftersom de fungerer på privatretlige vilkår og således ikke er offentlige aktører om end helt eller delvist ejet af staten. Statslige og kommunale forsyningsselskaber er heller ikke omfattet af analysen, eftersom disse oftest er naturlige monopoler og ofte er drevet i selskabsform ud fra et "hvile-i-sig-selv"-princip, der afspejler deres monopolstatus.

Analysen går endvidere ikke i dybden med offentlig støtte til ikke-offentlige virksomheder, fonde eller foreninger, herunder fx idrætsforeninger m.v. Derudover er GTS-institutterne ikke omfattet af analysen, da de modtager direkte lovhjemlet støtte, og der gælder særlige regler mod konkurrenceforvridning på området.

Afgrænsningen af analysen skal ikke ses som udtryk for, at der ikke kan være konkurrencemæssige udfordringer på de områder, der falder uden for afgrænsningen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har således i forbindelse med denne analyse modtaget en række henvendelser fra private aktører, der oplever unfair konkurrence på de områder, der falder uden for afgrænsningen, jf. bilag 2.

---

## Kapitel 3

# Regler om konkurrenceforvridende offentlig støtte

---

### 3.1 Indledning og sammenfatning

Der er flere regelsæt, der har indflydelse på offentlige aktørers aktiviteter på kommercielle markeder. Der kan sondres mellem regler, der regulerer, hvilke aktiviteter det offentlige må varetage, og regler der skal sikre, at disse aktiviteter ikke udføres konkurrenceforvridende.

I dette kapitel kortlægges reglerne, der skal sikre, at der ikke forekommer konkurrenceforvridende offentlig støtte. Konkurrencerådet tager dog ikke i dette kapitel stilling til, om reglerne er tilstrækkelige til at sikre, at offentlig og kommerciel erhvervsvirksomhed sker på lige vilkår.

De fleste vestlige lande har regelsæt, der søger at sikre, at konkurrencen ikke forvrides mellem offentlige og private aktører.

Konkurrenceloven og EU-statsstøttereglerne er generelle regler, der gælder for alle offentlige aktører. Herudover er der regelsæt, der særligt gælder for statslige henholdsvis kommunale aktører. Det er regler om statslige institutioners indtægtsdækkede virksomhed (IDV), som er fastsat i budgetvejledningen samt reglerne om kommunal erhvervsvirksomhed, der er fastsat i skreven lov, der følger af kommunalfuldmagten, samt en vejledning i omkostningskalkulationer i kommunerne.

OECD har udarbejdet flere rapporter om konkurrenceneutralitet. Derudover bliver Australien i flere sammenhænge – blandt andet af OECD – fremhævet som et foregangsland inden for konkurrenceneutralitet. Ligeledes har Sverige og Finland for nyligt implementeret nye regler inden for konkurrenceloven. OECD og de australske, svenske og finske regler er beskrevet i bilag 1.

#### Sammenfatning over kapitlets hovedresultater

Konkurrenceloven og EU-statsstøttereglerne fastsætter en række overordnede principper, der skal sikre, at der ikke forekommer konkurrenceforvridninger som følge af offentlig støtte.

Statslige institutioners indtægtsdækkede virksomhed reguleres derudover i forskellige love og vejledninger. Kommunernes erhvervsvirksomhed er reguleret både i skreven lov og kommunalfuldmagten samt en ikke bindende vejledning om omkostningskalkulationer fra kommunernes budget- og regnskabssystem.

De regler, der skal sikre, at statslige aktører ikke forvrider konkurrence, indeholder i modsætning til konkurrenceloven og EU-statsstøttereglerne en række mere konkrete principper og regler, der har til formål at sikre, at der ikke opstår konkurrenceforvridning mellem offentlige og private aktører.

De regler, der skal sikre at kommunale aktører ikke forvrider konkurrence, er baseret på nogle meget overordnede principper, som kan være vanskelige at følge i praksis.

En udfordring ved at have flere komplekse regelsæt både på nationalt og på EU-niveau er, at de juridiske rammer bliver mindre gennemsigtige. Når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtager en klage om konkurrenceforvridende offentlig støtte, skal styrelsen i henhold til KL § 11a, stk. 1, foretage en vurdering af, om der foreligger konkurrenceforvridende offentlig

---

---

støtte. Hvis aktiviteten har hjemmel i anden lov, er den undtaget fra konkurrenceloven. Vurderingen af legalitet foretages af relevant tilsynsmyndighed, jf. KL § 11a, stk. 2. Denne vurdering kan i flere tilfælde være sammenfaldende med styrelsens vurdering efter KL § 11a, stk. 1, da det eksempelvis efter kommunalfuldmagten er forpligtet til at opkræve markedsprisen for varer og tjenesteydelser. Styrelsens vurdering af støttens konkurrencemæssige effekter kan indgå i det relevante tilsyns vurdering af legaliteten, men dette er ikke et krav. I praksis er der både eksempler på, at tilsynet selv vælger at fortage denne vurdering, men også at tilsynet anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering. Denne arbejdsdeling er uhen-sigtsmæssig, og kan medføre risiko for dobbelt sagsbehandling.

Derudover kan det være en udfordring, at der er flere forskellige myndigheder, der kan hånd-hæve regler, der i en vis grad regulerer samme forhold. Det kan være flere forskellige nationa-le myndigheder, men det kan også være en national myndighed og EU-Kommissionen. Kon-kurrence- og Forbrugerstyrelsen kan fx kun udstede påbud om ophør eller tilbagebetaling af konkurrenceforvridende offentlig støtte, hvis støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regu-lering. Det er imidlertid ikke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der har kompetencen til at træffe afgørelse om lovligheden af støtten. Det skyldes, at en legalitetsvurdering omfatter stillingtagen til en række andre spørgsmål end de rent konkurrencemæssige. De forskellige regelsæt og de forskellige myndigheder kan give udfordringer, idet det er svært for virksom-hederne at vide, hvor og til hvem de skal klage.

I afsnit 3.2 uddybes begrebet konkurrenceneutralitet, mens de generelle regler om konkur-renceforvridning og offentlig støtte, herunder konkurrencelovgivningen og statsstøttere reglerne beskrives i afsnit 3.3. Afsnit 3.4 og 3.5 omhandler henholdsvis regler for IDV, der gælder for statslige institutioner, og skreven lov samt kommunalfuldmagten, der gælder for kommunale aktører. I afsnit 3.6 opsummeres reglerne, og de juridiske rammer diskuteres.

### 3.2 Konkurrenceneutralitet

Når offentlige aktører agerer på kommercielle markeder, er det ud fra et konkurrencehensyn et mål at skabe rammerne for en så konkurrenceneutral situation som muligt. *Konkurrence-neutralitet* er et begreb, som betegner en situation, hvor offentligt ejede aktører ikke opnår en konkurrencemæssig fordel eller ulempe i forhold til private aktører som direkte følge af deres offentlige ejerskab<sup>26</sup>. Begrebet anvendes og behandles indgående af blandt andet OECD.<sup>27 28</sup>

Nedenfor fremgår OECD's anbefalinger til, hvilke forhold der skal behandles for at sikre kon-kurrenceneutralitet.

- » Separation af aktiviteter
- » Indregning af fællesomkostninger
- » Indregning af kommercielt afkast
- » Skatteneutralitet
- » Reguleringsneutralitet
- » Låneneutralitet

Som det fremgår, dækker konkurrenceneutralitet over flere aspekter, som eksempelvis at sikre at offentlige aktører ikke har skattefordele, bedre lånemuligheder eller mindre restriktiv

---

<sup>26</sup> Australian Government Competitive Neutrality Guidelines for Managers, 2004.

<sup>27</sup> OECD, 2005: *Competitive Neutrality – maintaining a level playing field between public and private businesses*

<sup>28</sup> OECD, 2012: *Competitive Neutrality – National Practices*

regulering. Derudover dækker begrebet også over at sikre, at offentlige aktører ikke modtager fordele i form af krydssubsidiering af offentlige midler samt at sikre, at den offentlige aktør medregner et kommercielt afkast. En situation, som eksempelvis ikke er konkurrenceneutral, kan være, at den offentlige aktør ikke skal betale skat på samme måde som private aktører, eller at den offentlige aktør kan få adgang til en mere attraktiv lånefinansiering alene som følge af det offentlige ejerskab.

Det er muligt på et teoretisk plan at opstille forskellige mekanismer, der sikrer, at konkurrencen foregår på lige vilkår, men i praksis vil det være vanskeligt at sikre fuldt ud lige vilkår. Der vil således altid være en risiko for konkurrenceforvridning, når offentlige institutioner varetager aktiviteter på kommercielle markeder. Selvom det ikke er muligt at sikre lige vilkår, er det alligevel vigtigt at sikre så lige vilkår som muligt.

Konkurrenceneutralitet betyder ikke, at der ikke kan være offentlige aktører, der har en konkurrencemæssig fordel over private virksomheder. Både store offentlige og private aktører kan fx have stordrifts- og samproduktionsfordele i forhold til mindre aktører. Offentlige aktører kan således have samproduktionsfordele, der stammer fra offentlige aktiviteter, uden det er problematisk i forhold til konkurrenceneutralitet. Derudover skal det bemærkes, at konkurrenceneutralitet ikke siger noget om, hvilke aktiviteter det offentlige udfører, men alene relaterer sig til konkurrencesituationen.

Manglende konkurrenceneutralitet har negative effekter både på kort og på langt sigt. På kort sigt er det ikke nødvendigvis de mest effektive private aktører, der får opgaverne. Dette kan betyde, at ressourcerne fordeles ineffektivt, hvilket vil føre til lavere forbrugervelfærd i form af eksempelvis højere priser og færre valgmuligheder, end der ville være til rådighed i et effektivt marked. På længere sigt kan manglende konkurrenceneutralitet afholde private aktører fra at komme ind på markedet, og dermed reduceres innovation og udvikling af nye, mere effektive produkter og produktionsprocesser.

### 3.3 Generelle regler om konkurrenceforvridende offentlig støtte

Offentlig erhvervsvirksomhed er ligesom enhver anden erhvervsvirksomhed underlagt konkurrencelovgivningen, herunder EU-statsstøttereglerne. Selvom offentlig erhvervsvirksomhed er underlagt de traditionelle forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler<sup>29</sup> og misbrug af dominerende stilling<sup>30</sup>, er disse forbud ofte ikke i sig selv tilstrækkelige til at sikre, at offentlige og private erhvervsaktiviteter på det samme marked sker i lige konkurrence.

Det særlige ved konkurrenceforvridninger i forbindelse med offentlig støtte er, at kilden hertil ikke er virksomheders aftaler eller adfærd, men derimod en offentlig myndigheds adfærd i form af den offentlige støtte. De traditionelle forbud i konkurrenceloven finder dermed ikke anvendelse.

<sup>29</sup> Efter konkurrencelovens § 6 er det forbudt for virksomheder at indgå aftaler, der har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen. Artikel 101 i TEUF indeholder et tilsvarende forbud. En aftale er konkurrencebegrænsende, når den begrænser, hindrer eller fordrejer konkurrencen.

<sup>30</sup> Efter konkurrencelovens § 11 er det forbudt at misbruge en dominerende stilling. Det er ikke forbudt at have en dominerende stilling, men en dominerende virksomhed har en særlig forpligtelse til ikke at skade den effektive konkurrence. Derfor må en dominerende virksomhed ikke agere på en sådan måde, at det lægger hindringer i vejen for en effektiv og ufordrejet konkurrence. Gør den det, misbruger den sin dominerende stilling, hvilket er forbudt.

---

Som følge heraf blev konkurrenceloven ved en ændring den 1. oktober 2000 og efter forslag fra et tværministerielt udvalg udvidet med en bestemmelse (den nuværende § 11 a), der giver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kompetence til at udstede påbud om ophør og tilbagebetaling af konkurrenceforvridende offentlig støtte. Konkurrencelovens § 11 a blev indført blandt andet med det formål at bidrage til at sikre, at offentlige og private erhvervsaktiviteter foregår på lige vilkår.

Koncurrencelovens § 11 a er den danske variant af EU's statsstøtteregler og finder anvendelse på konkurrenceforvridende offentlig støtte, som ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering. Bestemmelsen finder som udgangspunkt også anvendelse på støtte, som påvirker samhandlen mellem EU-medlemsstaterne, men Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan undlade at anvende den. Det kan fx ske i tilfælde, hvor den samme offentlige støtte behandles af EU-Kommissionen.

### **Koncurrencelovens forbud mod aftaler og adfærd**

Koncurrenceloven skal sikre, at virksomheder ikke ved aftaler eller adfærd begrænser den virksomme konkurrence på markedet.

Koncurrenceloven indeholder to forbud mod sådanne konkurrencebegrænsninger, nemlig et forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, KRL § 6, og et forbud mod misbrug af dominerende stilling, KRL § 11. Hvis konkurrencebegrænsninger kan påvirke samhandlen mellem EU-medlemsstaterne, skal forbuddene i artikel 101 og 102 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF eller EUF-traktaten) tillige finde anvendelse.

I Danmark er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der udover de to forbud i konkurrenceloven håndhæver artikel 101 og 102 i TEUF. De to forbud i traktaten skal anvendes, hvis konkurrencebegrænsningerne kan påvirke samhandelen mellem EU-medlemsstaterne. Hvis det er tilfældet, skal samtlige EU-landes konkurrencemyndigheder orienteres om sagen, og EU-Kommissionen skal høres, inden Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen træffer afgørelse.

### **Rækkevidde**

#### *Erhvervsvirksomhed*

Forbuddene i konkurrenceloven gælder for "erhvervsvirksomhed". Dette begreb skal forstås bredt<sup>31</sup> og omfatter enhver økonomisk aktivitet, der foregår på et marked for varer og tjenester. Det er ikke et krav, at der skal opnås en økonomisk gevinst ved aktiviteterne; et "non-profit" foretagende som et almennyttigt foretagende skal også overholde forbuddene, hvis det udøver økonomiske aktiviteter. Der er heller ikke krav om, at en særlig selskabsform skal være benyttet for, at der er tale om erhvervsvirksomhed.

Forbuddene skal overholdes, uanset om det er en privat eller offentlig virksomhed, der udfører de økonomiske aktiviteter. Offentlig erhvervsvirksomhed omfatter fx økonomisk aktivitet udført af et offentligt ejet selskab, et kommunalt fællesskab eller, en offentlig selvejende institution. Det afgørende er, at der er tale om erhvervsvirksomhed, dvs. udbud eller efterspørgsel efter varer eller tjenester på et marked, og at denne erhvervsvirksomhed udøves af staten eller af kommunalforvaltningen.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 3653, v. sp.

<sup>32</sup> Jf. også Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 3653, v. sp.

### *Myndighedsudøvelse*

De to forbud i konkurrenceloven omfatter erhvervsvirksomhed, men derimod ikke myndighedsudøvelse. Det antages generelt, at der er tale om myndighedsudøvelse, når forvaltningen ensidigt og bindende fastlægger borgernes og virksomhedernes rettigheder og pligter på grundlag af offentligretlige regler. Det indebærer, at udstedelse af konkrete forvaltningsakter, regeludstedelse, regelfortolkning, regelhåndhævelse og betjening af Folketinget, ministre og kommunalbestyrelser ikke er omfattet af konkurrencelovens forbudsbestemmelser.

Dog omfatter konkurrenceloven den form for myndighedsudøvelse, der består i at yde støtte ved hjælp af offentlige midler til erhvervsvirksomhed, hvis støtten er konkurrenceforvridende.

### *Direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering*

Forbuddene mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling finder ikke anvendelse, hvis konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering (§ 2, stk. 2, 1. pkt.). Er det en kommunalbestyrelse eller bestyrelsen i et kommunalt fællesskab, som har fastsat en konkurrencebegrænsning, finder de to forbud heller ikke anvendelse; i dette tilfælde er konkurrencebegrænsningen imidlertid kun en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, hvis den er nødvendig for, at kommunalbestyrelsen (eller det kommunale fællesskab) kan opfylde de opgaver, som kommunalbestyrelsen er pålagt efter lovgivningen (§ 2, stk. 2, 2. pkt., og § 2, stk. 3). "Lovgivningen" er mere snævert end begrebet "offentlig regulering", idet det blandt andet ikke omfatter generelle budgetregler, aktstykker og kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er den minister, under hvis ressortområde den pågældende regulering henhører, som træffer afgørelse om, hvorvidt konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering (§ 2, stk. 4). På det statslige område indebærer dette, at det kan være den samme minister, som har truffet beslutning om en konkurrencebegrænsning, der skal afgøre, om konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering med den følge, at forbuddene mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling ikke finder anvendelse.

### **Reglerne om offentlig konkurrenceforvridende støtte**

EU-statsstøttereglerne i artikel 107-109 i TEUF har til formål at sikre, at konkurrencen på det indre marked ikke fordrøjes af statslig støtte til virksomheder eller produktioner. Tilsvarende har konkurrencelovens § 11 a til formål at sikre, at konkurrencen på det danske marked ikke fordrøjes ved, at der ydes offentlig støtte til bestemte former for erhvervsvirksomhed.

#### **Boks 3.1 Påbudsbestemmelsen i konkurrencelovens § 11 a om konkurrencefor- vridende offentlig støtte**

**§ 11 a.** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales.

*Stk. 2.* Påbud efter stk. 1 kan udstedes, når støtten

- 1) direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen og
- 2) ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.

*Stk. 3.* Afgørelse af, om ydet støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, medmindre andet følger af anden lovgivning. Afgørelse af, hvorvidt en ydet støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, skal træffes senest fire uger fra modtagelsen af styrelsens anmodning. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan forlænge fristen.

Stk. 4. Påbud efter stk. 1 om tilbagebetaling af støtte kan rettes til private erhvervsvirksomheder, selvejende institutioner samt helt eller delvis offentligt ejede virksomheder, der drives i selskabsform. Erhvervs- og vækstministeren kan fastsætte nærmere regler om, at påbud efter stk. 1 om tilbagebetaling af støtte også kan rettes til nærmere bestemte helt eller delvis offentligt ejede virksomheder, der drives i selskabslignende form.

Stk. 5. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beføjelser efter stk. 1 til at påbyde offentlig støtte tilbagebetalt forældes 5 år efter, at støtten er udbetalt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fastsætter renter i forbindelse med påbud om tilbagebetaling efter stk. 1 af ulovlig støtte. Forrentning skal ske med den i henhold til EU's statsstøtteregler til enhver tid fastsatte rentesats, der anvendes ved tilbagebetaling af statsstøtte. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan fastsætte, at renter tilskrives med renters rente fra den dato, hvor den ulovlige støtte første gang blev stillet til rådighed for modtageren, og indtil datoen for tilbagebetalingen af støtten. Renter, der er påløbet i det foregående år, tilskrives renter hvert efterfølgende år.

Stk. 6. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan efter anmeldelse erklære, at offentlig støtte efter de forhold, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kendskab til, ikke er omfattet af stk. 2, nr. 1, og at der derfor ikke er grundlag for at udstede påbud i medfør af stk. 1. Styrelsen kan fastsætte nærmere regler om anmeldelse, herunder om brug af særlige anmeldelsesskemaer.

Stk. 7. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan undlade at behandle en sag efter stk. 1-6, hvis den pågældende støtteordning kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union.

Stk. 8. Påbud om, at støtte skal bringes til ophør, jf. stk. 1, kan udstedes, uanset hvornår beslutningen om at yde den pågældende støtte er truffet.

Stk. 9. Støtte, som i medfør af stk. 1 er påbudt tilbagebetalt, skal indbetales til statskassen.

#### Kompetente myndigheder og tilsyn

EU-Kommissionen har kompetencen til at påse medlemsstaternes overholdelse af EU-statsstøttereglerne. Udgangspunktet er, at medlemsstaterne har pligt til at anmelde alle påtænkte nye støtteforanstaltninger, som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, medmindre støtten er omfattet af de minimis reglerne eller en gruppefritagelsesforordning (se nedenfor under samhandelspåvirkning). I overensstemmelse med gennemførelsesforbuddet kan støtte først tildeles, når Kommissionen har erklæret en støtteordning for forenelig med det indre marked.

Hvis Kommissionen ikke kan godkende en støtteordning, og støtten er udbetalt i strid med gennemførelsesforbuddet, skal Kommissionen beslutte, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at kræve støtten, inkl. renter og eventuelt renters rente, tilbagebetalt fra støttemodtageren. Godkender Kommissionen efterfølgende en støtte, som er udbetalt i strid med gennemførelsesforbuddet, vil støttemodtageren dog kun skulle tilbagebetale såkaldte ulovlighedsrenter. Hvor EU-statsstøttereglerne finder anvendelse, vil reglerne have forrang i tilfælde af konflikt med nationale regelsæt eller afgørelser.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 1, udstede påbud om, at konkurrenceforvridende støtte skal bringes til ophør eller tilbagebetales. Det forudsætter imidlertid, at støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering (§ 11 a, stk. 2, nr. 2). Det er ikke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der træffer afgørelse herom, men derimod vedkommende minister, henholdsvis den pågældende kommunale tilsynsmyndighed.

Udsteder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påbud om tilbagebetaling, kan tilbagebetalingskravet ligesom Kommissionens krav omfatte selve støttebeløbet samt renter og eventuelt

---

renters rente. Det samlede krav, som rettes mod støttemodtageren, skal indbetales til statskassen.

Som led i det kommunale tilsyn kan Statsforvaltningen påse, om en støtteforanstaltning er ulovlig efter EU-statsstøttereglerne som følge af, at den inden dens gennemførelse skulle have været anmeldt til Kommissionen med henblik på at opnå en godkendelse af støtten. Statsforvaltningen kan ikke som Kommissionen eller Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udstede påbud om ophør og tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte.

#### Betingelser for, at der foreligger statsstøtte

For at der foreligger statsstøtte efter statsstøttereglerne i Traktaten og i konkurrenceloven skal følgende betingelser være opfyldt:

1. Støttemodtager skal opfylde virksomhedsbegrebet
2. Der skal være ydet en fordel
3. Fordelen skal alene tilfalde bestemte virksomheder (kravet om selektivitet)
4. Fordelen skal være konkurrenceforvridende
5. Fordelen skal være ydet af staten.

Alle fem betingelser skal være opfyldt. Efter artikel 107 er det herudover et krav, at støtten skal påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Efter § 11 a er det et krav, at støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering. Disse betingelser gennemgås i det følgende.

#### *Virksomhedsbegrebet*

Det er et krav, at modtageren af den økonomiske fordel skal være en "virksomhed" (artikel 107) eller "erhvervsvirksomhed" (§ 11 a) – det være sig privat eller offentlig. Der er tale om det samme virksomhedsbegreb, som er omfattet af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og adfærd. Det indebærer, at det er den økonomiske aktivitet i form af udbud eller efterspørgsel efter varer eller tjenester på et marked, der er i fokus. Det er ikke et krav, at den økonomiske aktivitet er udskilt som en selvstændig enhed i forhold til den offentlige myndighed; er den økonomiske aktivitet udskilt, er der ikke krav om, at en særlig selskabsform skal være benyttet.

Det falder uden for artikel 107 og § 11 a, når staten yder støtte til myndigheder i forbindelse med udøvelsen forvaltningsmyndighed (fx politi og retsvæsen), eller når staten eller en kommune yder direkte støtte til borgere (i forbindelse med sociale ydelser, sundhedstjenester og undervisning).

#### *Fordel*

For at en foranstaltning kan anses for statsstøtte, skal der være ydet en økonomisk eller finansiell fordel, som den pågældende ikke ville have opnået under normale markedsvilkår.<sup>33</sup>

Fordelsbegrebet er bredt og omfatter ud over direkte tilskud, rentefrie eller lavtforrentede lån, statslige eller kommunale garantier og kapitaltilskud også "indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger."<sup>34</sup> Det

---

<sup>33</sup> Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, s. 1292 og præmis 60 i EU-Domstolens dom i sag C-39/94, SFEI.

<sup>34</sup> Se fx præmis 13 i sag C-387/92, Banco Exterior de Espana, og præmis 60 i EU-Domstolens dom i sag C-382/99, Holland mod Kommissionen.

---

omfatter eksempelvis skatte- og afgiftslettelser til bestemte virksomheder, afskrivning af gæld, salg til underpris, køb til overpris, garantier etc.

Ved vurderingen af, om der er ydet en fordel, som ellers ikke ville være ydet under normale markedsvilkår, anvendes det såkaldte markedsøkonomiske investorprincip. Det indebærer en vurdering af, om staten eller en kommune har handlet ud fra de samme økonomiske parametre, som en fornuftig, privat markedsinvestor (herunder som sælger, køber eller kreditor) ville have handlet ud fra. Hvis det er tilfældet, er der ikke ydet en støtteretlig relevant fordel.

Fx er en måde at afklare på, om en offentlig aktør har handlet som en fornuftig, privat markedsinvestor, at vurdere, om aktøren har beregnet sig et normalt udbytte eller en rente, der svarer til markedsrenten.

Kommissionen har fastsat særlige retningslinjer for blandt andet offentlige myndigheders salg af jord og bygninger.<sup>35</sup> Efter retningslinjerne udgør salg af jord og bygninger ikke statsstøtte, hvis salget foretages ved et offentligt og betingelsesløst udbud, hvor højeste eller eneste bud accepteres, da dette pr. definition er et salg til markedsværdien. Der foreligger heller ikke statsstøtte i de tilfælde, hvor et salg sker uden et offentligt og betingelsesløst udbud, men hvor en uafhængig vurderingssagkyndig har fastlagt markedsværdien. Den fastlagte markedspris er den laveste købspris inden for en spændvidde, der kan aftales, uden at der foreligger statsstøtte.

Det markedsøkonomiske investorprincip skal også iagttages ved interne transaktioner i en offentlig virksomhed, idet der ellers er risiko for krydssubsidiering. Med krydssubsidiering menes i denne sammenhæng det forhold, at en virksomhed, der har særlige eller eksklusive rettigheder til at udbyde tjenesteydelser i det offentliges interesse ("public service ydelser"), overfører offentlige midler fra et ikke-konkurrenceudsat område til virksomhedens aktiviteter på et konkurrenceudsat område og på en måde, som ikke er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

Overførsel af økonomiske midler fra et ikke-konkurrenceudsat område til et konkurrenceudsat område kan fx omfatte overførsel af overskud, overførsel af personale, ydelse af finansiel eller teknisk bistand samt køb og salg af ydelser eller aktiver på særligt gunstige vilkår.

Hvad angår overførsel af midler, er det normalt, at en nystartet virksomhed kan give underskud i en vis opstartsfase. Hvis der i denne opstartsfase tilføres midler fra en ikke-konkurrenceudsat aktivitet, vil der næppe være tale om krydssubsidiering. Hvor lang denne opstartsfase kan være afhænger af aktiviteten og af, hvor lang tid en fornuftig, privat investor ville acceptere, at aktiviteten blev drevet med underskud. Ved et større, langsigtet projekt vil det formentlig kunne accepteres, at projektet er underskudgivende i en periode på ca. tre år.<sup>36</sup> Ved et mindre projekt vil tidshorisonten utvivlsomt være væsentligt mindre.

Det markedsøkonomiske investorprincip vil være til hinder for, at en virksomhed, der befinder sig på et konkurrenceudsat marked, får gratis adgang til fx lokaler, produktionsudstyr,

---

<sup>35</sup> Kommissionens meddelelse om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger, EFT 1997 C 209/3.

<sup>36</sup> I Finansministeriets Budgetvejledning 2016 er det for indtægtsdækket virksomhed anført, at det akkumulerede resultat ikke må være negativt fire år i træk, jf. pkt. 2.6.8.2 om disponeringsregler.

distributions- og salgsfaciliteter, som ejes af eller ejes i fællesskab med den virksomhed, der opererer på et ikke-konkurrenceudsat marked.<sup>37</sup>

Det skal endelig nævnes, at erhvervs- og vækstministeren har udstedt bekendtgørelse nr. 590 af 20. juni 2008 om gennemsommeligheden af de økonomiske forbindelser mellem offentlige myndigheder og offentlige virksomheder og om den finansielle gennemsommelighed i bestemte virksomheder. Bekendtgørelsen er en gennemførelse af Kommissionens såkaldte transparensdirektiv<sup>38</sup> og skal sikre, at det bliver mere gennemsommeligt, om krydssubsidiering finder sted ved, at offentlige virksomheder forpligtes til at føre separate regnskaber for de forskellige aktiviteter.

#### *Selektivitet*

Det er et krav, at støtten skal være til fordel for "visse virksomheder eller visse produktioner" (artikel 107) eller til fordel for "bestemt erhvervsvirksomhed" (§ 11 a), dvs. støtten skal være selektiv. Heri ligger, at støtten differentierer mellem virksomheder, der i lyset af støttens formål befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation.<sup>39</sup>

Hvis der er tale om støtte af generel økonomisk-politisk eller socialpolitisk karakter, der ikke begunstiger bestemte virksomheder eller erhvervssektorer, men som finder anvendelse på samtlige virksomheder, er der ikke tale om statsstøtte.

#### *Konkurrenceforvridning*

Fordelen skal være konkurrenceforvridende. Dette krav vil næsten altid være opfyldt, hvis støtte kun er ydet til fordel for bestemte virksomheder eller produktioner.

#### *Statsmidler*

Det er kun fordele, der direkte eller indirekte ydes ved hjælp af statsmidler, der udgør statsstøtte.

Støtten kan ydes direkte fra "staten", der skal forstås bredt, og omfatter centraladministrationen, offentlige virksomheder, samt decentrale og lokale myndigheder som regioner og kommuner.

Støtten kan også ydes indirekte fra staten, offentlige virksomheder, regioner, kommuner m.v. via offentlige eller private organer, der er udpeget eller administreres af staten m.v. I disse tilfælde er det dog et krav, at støtten kan "tilregnes" staten, dvs. støtten ville ikke være ydet uden, at staten m.v. på en eller anden måde har været impliceret heri.

#### *Samhandelspåvirkning*

Kommissionens kompetence til at anvende EU-statsstøttereglerne beror på, om støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvis kravet om samhandelspåvirkning ikke er opfyldt, har Kommissionen ikke kompetence til at behandle statsstøttesagen. I så fald er det udelukkende konkurrencelovens § 11 a, som finder anvendelse.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, s. 1291, h. sp.

<sup>38</sup> Kommissionens direktiv 2006/111/EF af 16. november 2006 om gennemsommeligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemsommelighed i bestemte virksomheder, EUT 2006 L 318/17.

<sup>39</sup> Præmis 54 i sag C-88/03, Portugal mod Kommissionen.

<sup>40</sup> Konkurrencelovens § 11 a, stk. 6, fastslår da også, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan undlade at behandle en sag om påbud om ophør eller tilbagebetaling af konkurrenceforvridende støtte, hvis den pågældende støtteordning kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

§ 11 a finder som udgangspunkt også anvendelse på støtte, som påvirker samhandlen mellem EU-medlemsstaterne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan fx anvende § 11 a på en støtteordning, som Kommissionen har meddelt, at man ikke ønsker at behandle efter statsstøttereglerne i Traktaten. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har dog også mulighed for at undlade at anvende § 11 a fx i tilfælde af, at den samme offentlige støtte behandles eller er blevet behandlet af EU-Kommissionen.

EU-Domstolen har ofte knyttet kravet om samhandelspåvirkning sammen med kravet om konkurrenceforvridning. Domstolen har således udtalt, at når finansiel støtte styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for EU, må det antages, at samhandelen påvirkes af støtten.<sup>41</sup>

EU-Domstolen har endvidere udtalt, at der ikke efter retspraksis findes en grænseværdi eller procentsats, hvorunder samhandelen mellem medlemsstaterne ikke vil blive påvirket.<sup>42</sup> Det vil sige, at der ikke med udgangspunkt i retspraksis kan opstilles et krav om mærkbar påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Det har blandt andet indebåret, at Kommissionen har anset støtte fra den danske stat på 38,6 mio. kr. til GeoCenter Møn for at kunne påvirke samhandelen, jf. boks 3.2 nedenfor.

### Boks 3.2 Sagen om GeoCenter Møn

Støtten bestod i, at grund og bygninger, blandt andet en restaurant, en turistshop og parkeringsfaciliteter, vederlagsfrit var blevet stillet til rådighed for GeoCenter Møn. Desuden blev der ydet et tilskud til centrets etablering. Endelig havde Møns Kommune stillet en garanti på op til 1 mio. kr. i en periode på 10 år til dækning af eventuelt underskud i forbindelse med centrets drift under forudsætning af, at GeoCentret ikke optog lån til at finansiere sine udgifter og anvendte private bidrag til at dække disse udgifter.

Støtten var blevet anmeldt til EU-Kommissionen, og i forbindelse hermed var det særligt blevet fremhævet, at støtten ikke havde nogen indvirkning eller kun en ubetydelig indvirkning på samhandelen inden for Fællesskabet.

Hertil bemærkede Kommissionen, at GeoCentret lå i Møns Kommune, som lå meget tæt på Sverige og Tyskland, og at stedet allerede havde et betydeligt antal besøgende (ca. 250.000–300.000 om året). De danske myndigheder havde endvidere givet udtryk for, at de forventede, at GeoCentret ville tiltrække flere besøgende til området, som ellers ikke specifikt ville besøge regionen. Kommissionen fandt på denne baggrund, at foranstaltningen kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

Som følge af de restriktioner, der var knyttet til projektet, var det Kommissionens opfattelse, at der ikke fandtes en privat investor, der ville finansiere det uden statsstøtte. Da støtten var nødvendig for at fremme og beskytte kulturarven på Møn, og da den var begrænset til det, der var nødvendigt for at overtale en privat aktør til at investere i projektet, kunne Kommissionen godkende støtten efter artikel 87 [i dag artikel 107], stk. 3, litra d.<sup>43</sup>

Sagen om GeoCenter Møn er fra 2005, og Kommissionen synes inden for de seneste år at have ændret praksis. I en pressemeddelelse fra den 29. april 2015<sup>44</sup> har Kommissionen således udtalt, at samhandelen ikke anses for påvirket i tilfælde, hvor støtte ydes til en aktivitet, der

<sup>41</sup> Præmis 11 i sag 730/79, Philip Morris.

<sup>42</sup> Præmis 81 i sag 280/00, Altmark Trans.

<sup>43</sup> Kommissionens beslutning af 26. august 2005 i sag N 216/2005.

<sup>44</sup> IP/15/4889.

kun har ren lokal indvirkning, fx i tilfælde hvor støttemodtageren leverer produkter eller tjenester til et begrænset område inden for et medlemsland, og hvor det er usandsynligt, at kunder fra andre lande kan tiltrækkes til området. Det forudsætter endvidere, at støtteforanstaltningen ikke har eller kun har marginale forudsete virkninger på grænseoverskridende investeringer.

I pressemeddelelsen refereres syv sager, som Kommissionen traf beslutning om den 29. april 2015, og hvor Kommissionen nåede frem til, at der ikke var samhandelspåvirkning. Det drejede sig blandt andet om udlejning under markedslejen i den tyske by Durmersheim af faciliteter til et medicinsk center, investeringsstøtte til den nederlandske havn Lauwersoog med henblik på udvidelse af havnens fiskerikaj og modernisering af marinaen samt skattefritagelse til engelske medlemsejede golfklubber.

Med udvidelse af kredsens af medlemsstater har Kommissionen i de seneste år oplevet en stigning i antallet af støtteforanstaltninger. Med henblik på at indføre en administrativ forenkling for medlemsstaterne og for Kommissionen har Kommissionen i forordning nr. 1407/2013<sup>45</sup> fastsat et mærkbarhedskriterium – ”de minimis-regler” – for, hvornår støtteordninger ikke kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og ikke kan anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene i artikel 107’s forstand.<sup>46</sup> Efter forordningen er støtte, som ikke overstiger 200.000 EUR over en periode på tre regnskabsår, ikke omfattet af artikel 107, stk. 1. Forordningen gælder for støtte til virksomheder i alle sektorer bortset fra visse sektorer m.v. oplistet i artikel 1.

De minimis-reglen gælder uanset virksomhedens størrelse. Støtte, som falder inden for de minimis-forordningens anvendelsesområde, udgør ikke støtte, der opfylder kriterierne i artikel 107, og skal derfor ikke anmeldes til Kommissionen efter artikel 108. Det forudsætter imidlertid, at visse særlige procedurer overholdes. Sker det ikke, er støtten omfattet af anmeldelsespligten og må ikke implementeres, før den er godkendt af Kommissionen – selvom støtbeløbet ikke overstiger 200.000 EUR.

Kommissionens de minimis-forordning og Kommissionens praksis vedrørende rent lokale aktiviteter i et medlemsland indebærer bl.a., at statslig støtte, som ligger under beløbsgrænserne i forordningen, ikke skal anmeldes til Kommissionen. Forordningen kan imidlertid rejse spørgsmål om, hvorvidt konkurrencelovens § 11 a kan anvendes på støtte, der ligger på niveau med eller under beløbsgrænserne i de minimis-forordningen, henholdsvis på støtte til rent lokale aktiviteter. Med forbehold for, at EU-Domstolen ikke har taget stilling til spørgsmålet, er det Konkurrencerådets vurdering, at der er tale om støtte, og at konkurrencelovens § 11 a vil kunne finde anvendelse. Det forhold, at Kommissionen ikke anser disse tilfælde for at kunne påvirke samhandelen og derfor ikke er omfattet af artikel 107 i TEUF, dvs. de skal ikke anmeldes til Kommissionen, udelukker ifølge Konkurrencerådets vurdering ikke, at der kan være tale om ulovlig støtte efter dansk ret, og at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen derfor vil kunne anvende konkurrencelovens § 11 a.

EU-Kommissionen har endvidere i 2014 udstedt en generel gruppefritagelsesforordning.<sup>47</sup> Med gruppefritagelsen anses støtteordninger på nærmere angivne beløb (artikel 3) for forene-

<sup>45</sup> Kommissionens forordning nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte, EUT 2013 L 352/1.

<sup>46</sup> Jf. pkt. 3 i præambelen til forordningen.

<sup>47</sup> Kommissionens forordning nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108, EUT 2014 L 187/1.

---

lige med det indre marked efter artikel 1017, stk. 2-3, og dermed fritaget for anmeldelse til Kommissionen. Det drejer sig om følgende kategorier af støtte (artikel 1, stk. 1):

- » Regionalstøtte
- » Drifts- og investeringsstøtte til SMV'er og støtte til SMV'ers adgang til finansiering
- » Støtte til miljøbeskyttelse
- » Støtte til forskning, udvikling og innovation
- » Uddannelsesstøtte
- » Ansættelses- og beskæftigelsesstøtte til dårligt stillede og handicappede arbejdstagere
- » Støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af visse naturkatastrofer
- » Social støtte til beboere i afsidesliggende områder til transportformål
- » Støtte til bredbåndsinfrastruktur
- » Støtte til kultur og bevarelse af kulturarv
- » Støtte til sportsinfrastruktur og multifunktionel infrastruktur til rekreative aktiviteter
- » Støtte til lokal infrastruktur.

Det egentlige mål med gruppefritagelsesforordningen er at indføre en administrativ forenkling både for medlemsstaterne og for Kommissionen, der skal kunne anvende sine ressourcer på de tilfælde, der har størst betydning for det indre marked.

Støtte med samhandelspåvirkning, som er omfattet af gruppefritagelsen, falder principielt ind under artikel 107 i TEUF og er dermed omfattet af Kommissionens enekompetence. Forordningen om gruppefritagelse er direkte anvendelig i dansk ret, og støtte, der omfattes af gruppefritagelsen, må derfor anses for støtte, som er "lovlig i henhold til offentlig regulering", jf. § 11 a, stk. 2, nr. 2. Det indebærer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke har kompetence til at anvende konkurrencelovens § 11 a på den pågældende støtte.

#### Ikke lovlig i henhold til offentlig regulering

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kun udstede påbud om ophør eller tilbagebetaling af konkurrenceforvridende offentlig støtte, der er ydet til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, hvis støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering. Som nævnt er det imidlertid ikke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der har kompetencen til at træffe afgørelsen om lovlighed. Det skyldes, at en legalitetsvurdering omfatter stillingtagen til en række andre spørgsmål end de rent konkurrencemæssige.

Når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtager en klage om konkurrenceforvridende offentlige støtte, skal styrelsen i henhold til KL § 11a, stk. 1, foretage en vurdering af, om der foreligger konkurrenceforvridende offentlig støtte. Hvis aktiviteten har hjemmel i anden lov, er den undtaget fra konkurrenceloven. Vurderingen af legalitet foretages af relevant tilsynsmyndighed, jf. KL § 11a, stk. 2. Denne vurdering kan i flere tilfælde være sammenfaldende med styrelsens vurdering efter KL § 11a, stk. 1, da kommuner eksempelvis efter kommunalfuldmagten er forpligtet til at opkræve markedsprisen for varer og tjenesteydelser. Styrelsens vurdering af støttens konkurrencemæssige effekter kan indgå i det relevante tilsyns vurdering af legaliteten, men dette er ikke et krav. I praksis er der både eksempler på, at tilsynet selv vælger at fortage denne vurdering, men også at tilsynet anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering. Denne arbejdsdeling er uhensigtsmæssig og kan medføre risiko for dobbelt sagsbehandling.

Derudover anvender Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen det markedsøkonomiske investorprincip ved støttevurderingen, mens statsforvaltningen og ressortministerierne anvender andre metoder. Det er ligeledes uhensigtsmæssigt, at der ikke anvendes samme princip ved vurdering af ensartede problemstillinger. Samtidig er det ikke sikkert, at ressortministeriet og statsforvaltningen har ressourcer til at foretage en tilbundsgående vurdering af sagens aspekter.

## Boks 3.3

**To myndigheder, to vurderinger**

Et solcenter i Varde Kommune mente, at det blev udsat for konkurrenceforvridning fra et andet solcenter, som var etableret og drevet i tilknytning til Varde Svømmehal af den selvejende institution IFV (Idræt- og Fritidssamvirke i Varde Kommune), som årligt modtog tilskud til idræts- og fritidslivet i kommunen fra Varde Kommune.

Det daværende tilsynsråd i Ribe Amt havde truffet afgørelse om, at Varde Kommune lovligt kunne drive svømmehal og i tilknytning hertil etablere og drive et solcenter, idet det blev tillagt vægt, at aktiviteten ikke blev drevet med fortjeneste for øje. Tilsynsrådets afgørelse blev truffet med henvisning til Indenrigsministeriets udtalelse vedrørende en anden sag om Københavns Kommunes støtte til den selvejende institution "Københavns Ungdomscentre" (KUC) og KUC's etablering og drift af tre motions- og fitnesscentre, herunder solcentre, i kommunen. I den sag havde Indenrigsministeriet bl.a. udtalt: "Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse lovligt på de ovenfor anførte betingelser kan etablere solcentre og stille disse til rådighed for borgerne med henblik på at fremme folkesundheden og som led i kommunens støtte til idrætslivet i kommunen."

Det fremgik videre af Indenrigsministeriets udtalelse i KUC-sagen, at kommuners opgavevaretagelse dog ikke kunne ske med det formål at opnå fortjeneste uden, at der forelå særskilt lovhjælp, men at: "Det forhold, at den pågældende kommunale aktivitet også varetages af private på kommercielle vilkår, kan dog ikke antages at indebære, at kommunen har pligt til at fastsætte brugernes betaling for benyttelse af den kommunale service således, at kommunens samlede omkostninger ved aktiviteten søges dækket."

Der var derfor ikke mulighed for Konkurrencerådet til at udstede et påbud til Varde Kommune. For at undgå konkurrenceforvridninger anbefalede rådet dog, at udgifterne til solcentret blev dækket af de tilknyttede indtægter, idet man med udgifter ikke alene tænkte på elforbrug m.v., men også på udgifter til rengøring, afskrivning på maskiner og udstyr, markedsmæssig husleje, administration m.v.<sup>48</sup>

**Offentlig erhvervsvirksomhed og § 11 a i praksis**

Formålet med konkurrencelovens § 11 a er blandt andet at medvirke til at sikre, at konkurrencen imellem offentlige og private erhvervsaktiviteter sker på lige konkurrencevilkår. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan med bestemmelsen udstede påbud om, at konkurrenceforvridende offentlig støtte skal ophøre og tilbagebetales til statskassen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fører ikke officiel statistik over antallet af henvendelser, som vedrører spørgsmålet om konkurrenceforvridende offentlig støtte. Det er derfor kun muligt at opsummere antallet af sager, der har resulteret i enten en afgørelse, en indskærpelse eller en udtalelse.

Der er siden 1. oktober 2000, hvor § 11 a indførtes, truffet afgørelse i 12 sager om konkurrenceforvridende offentlig støtte. Heraf omhandlede fem sager støtte ydet til fordel for offentlig erhvervsvirksomhed, mens de resterende syv sager primært omhandlede støtte til private. Sagerne er oplistet i Tabel 3.1.

<sup>48</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 28. august 2002. Klage over konkurrenceforvridende drift af solcenter i Varde Svømmehal.

I alle fem sager om støtte til offentlig erhvervsvirksomhed vedrørte afgørelserne, at støtten var konkurrenceforvridende, og at der var tale om indirekte støtte, som udgjorde krydssubsidiering. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen havde dog ikke kompetence til at gribe ind i to tilfælde, hvor støtten var lovlig i henhold til offentlig regulering.

I en anden sag undlod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at udstede påbud om, at støtten skulle ophøre, idet der i det daværende marked ikke fandtes alternative, private leverandører. Det var endvidere vurderingen, at et påbud med stor risiko ville stoppe udbuddet af ydelsen til skade for de virksomheder, der brugte ydelsen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udtalte dog, at sagen ville blive taget op til fornyet overvejelse, såfremt en eller flere private leverandører på et tidspunkt skulle ønske at entrere markedet.

To sager omhandlede indirekte støtte i form af en mangelfuld omkostningsfordeling, som betød, at to kommuner havde gjort sig skyldige i ulovlig krydssubsidiering. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påbød i begge sager, at kommunerne skulle øge prisen og dermed bringe støtten til ophør.

**Tabel 3.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse i § 11 a om konkurrenceforvridende offentlig støtte til fordel for offentlig erhvervsvirksomhed**

| Sag                                                                            | Konkurrenceforvridende offentlig støtte | Påbud om at støtten skulle ophøre | Lovlig i henhold til anden regulering |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Herning Kommunes støtte til Herning Centralbibliotek (2001)                 | Ja                                      | Nej <sup>A</sup>                  | Nej                                   |
| 2. Offentlig støtte til Skolen for Luftfartsuddannelser (2003)                 | Ja                                      | Nej                               | Ja                                    |
| 3. Aalborg Kommunes støtte til den kommunale hjemmepleje (2003) <sup>B</sup>   | Ja                                      | Ja                                | Nej                                   |
| 4. Morsø Kommunes støtte til praktisk hjælp (2005) <sup>B</sup>                | Ja                                      | Ja                                | Nej                                   |
| 5. Nabokommunernes støtte til Frederikssund Brand- og Redningsberedskab (2011) | Ja                                      | Nej                               | Ja                                    |

**Note A:** Herning Kommune fik ikke påbud om at stoppe støtten, fordi Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderede, at "ingen private virksomheder stod på spring for at starte en lignende service", og fordi der med et påbud ville være stor risiko for, at Herning Folkebibliotek stoppede med at levere servicen "til skade for de virksomheder, der benytter servicen".

**Note B:** Sagerne omhandlede mangelfuld omkostningsfordeling, som resulterede i krydssubsidiering.

**Anm.:** Tabellen indeholder unikke sager, og det er derfor ikke talt med, hvis den samme sag har været behandlet i Konkurrenceankenævnet, retssystemet eller har været hjemvist til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til fornyet behandling.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan afvise at behandle en klage over konkurrenceforvridende offentlig støtte, når det på baggrund af forhåndsscreening kan vurderes, at støtten:

- » ikke er konkurrenceforvridende
- » er lovlig i henhold til anden lov
- » kan påvirke samhandlen i EU.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen går ikke videre med en sag, hvis det vurderes, at effekten ved at gribe ind ikke står mål med det ressourceforbrug, som kræves ved dybdegående undersøgelse af sagens faktum.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at der generelt kun har været et relativt begrænset antal henvendelser om konkurrenceforvridende støtte, og en større andel af de hen-

---

vendelser, der har været, har vedrørt støtte til fordel for privat erhvervsvirksomhed, som ikke er inden for denne analyses genstandsfelt.

Det er sandsynligt, at § 11 a i praksis kun i begrænset omfang har bidraget til at sikre, at offentlig erhvervsvirksomhed ikke giver anledning til konkurrenceforvridning som følge af offentlig støtte.

Dette kan skyldes flere forhold. For det første at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtager relativt få henvendelser fra virksomheder, brancheforeninger eller andre myndigheder, som vedrører en mistanke om konkurrenceforvridende offentlig støtte, hvilket kan indikere, at problemet ikke er stort for de private aktører som helhed. For det andet at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke har kompetence til at behandle sager om konkurrenceforvridende støtte, hvis støtten er lovlig i henhold til offentlig regulering. Endeligt at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen prioriterer sine ressourcer med henblik på at opnå den størst mulige effekt, og der er dermed risiko for, at sager med lille samfundsøkonomisk betydning ikke prioriteres, hvis det samtidig vurderes, at en undersøgelse af sagens faktum er meget ressourcekrævende.

### 3.4 Regler der gælder statslige aktører

En statslig institution kan udføre IDV, når der er hjemmel i lov. I det følgende afsnit gennemgås de regler, som regulerer statslige institutioners IDV.

#### **Budgetvejledningen**

Det fremgår af budgetvejledningen, at statslige institutioner skal være i stand til at adskille produktion af varer og tjenester, som udføres med indtægtsdækning fra institutionens øvrige opgaver. Budgetvejledningen forholder sig overordnet til, hvordan denne adskillelse skal ske.

Om prisfastsættelsen af varer og tjenesteydelser nævner budgetvejledningen, at prisen på den enkelte vare eller tjeneste ved IDV skal fastsættes, så der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og den henviser herefter til vejledning om prisfastsættelse, som er optaget i Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV).

Prisen kan overstige omkostningerne til produktion og salg m.v. (salgsomkostningerne), når IDV-aktiviteten udbydes på et marked, som er præget af konkurrence. På et monopolmarked eller et marked, hvor IDV-aktiviteten befinder sig i en monopollignende situation, må prisen dog maksimalt sikre dækning af salgsomkostningerne.

Om fordelingen af udgifterne, som relaterer sig dels til den almindelige virksomhed og dels til IDV, nævner budgetvejledningen, at både udgifter til lønninger og udgifter til køb af varer og tjenester skal fordeles i henhold til det faktiske forbrug.

I budgetvejledningen er det også anført, at det akkumulerede resultat for IDV ikke må være negativt fire år i træk, og at Finansministeriet skal underrettes, såfremt kravet ikke er opfyldt. Endvidere er blandt andet fastslået, at udgifter i forbindelse med ansættelsen af personale til udførelse af IDV vil kunne dækkes af indtægterne ved virksomheden. I det omfang det skønnes nødvendigt for at sikre dette, skal ansættelserne være tids- eller opgavebegrænset.

#### **Økonomisk Administrative Vejledninger**

Moderniseringsstyrelsen har i Økonomisk Administrative Vejledninger (ØAV) samlet love, regler og cirkulærer, der udgør det formelle regelsæt på økonomi- og regnskabsområdet for statens institutioner. ØAV indeholder desuden vejledningsmateriale og kan bruges som opslagsværk for medarbejdere i statslige institutioner, som løser opgaver inden for økonomi og regnskab.

Vejledning om prisfastsættelse og vejledning om omkostningsfordeling er optaget i ØAV, og de er begge relevante.

---

---

### **Vejledning om prisfastsættelse**

Vejledningen er udgivet i 2006 og er ikke opdateret siden. Anvendelsen er ikke begrænset til IDV, og vejledningen finder således anvendelse, når der som led i aktiviteterne i en bevilling indgår en prisfastsættelse, herunder fx IDV.

Af vejledningen fremgår, at prisfastsættelsen skal ske ud fra de omkostninger, som knytter sig til det pågældende område, og den enkelte institutions priskalkulation skal således foregå ved, at den fordeler sine omkostninger ud på de produkter og ydelser, der skal prisfastsættes.

Omkostningerne inkluderer ifølge vejledningen både direkte og indirekte omkostninger samt omkostninger, der eventuelt måtte være afholdt af andre end institutionen selv.

Vejledningen foreskriver endvidere, at der skal udføres både en for- og efterkalkulation. Forkalkulationen er nødvendig for, at den statslige institution kan sætte en pris på produktet eller ydelser og dermed fremsætte et tilbud. Efterkalkulationen skal ske for at sikre, at det løbende erfaringsgrundlag udvides, og at institutionen kan føre kontrol med, at dens forkalkulationer er korrekte.

De direkte og indirekte omkostninger skal fordeles efter en fordelingsmodel. Institutionen kan vælge imellem forskellige modeller, der er beskrevet i vejledning om omkostningsfordeling, jf. nedenfor.

Særligt relateret til konkurrenceneutralitet nævnes fire eksempler på omkostninger, som ikke fremgår af institutionens budget, men som alligevel skal fordeles ud på produkter og ydelser, som institutionen sælger som IDV for at sikre at prissætningen afspejler en fuld omkostningsfordeling. En statslig institution vil have en ulige konkurrencefordel, fordi den fx i nogle tilfælde får stillet produktionsfaktorer gratis til rådighed (fx lokaler), den skal modsat sine private konkurrenter ikke betale for revision, forsikring, og den er i nogle tilfælde ikke momspligtig. For at neutralisere konkurrencefordele som disse skal statslige institutioner indregne omkostningerne, som ville opstå, hvis de ikke havde fået stillet ressourcerne gratis til rådighed.

### **Vejledning om omkostningsfordeling**

Vejledning om omkostningsfordeling består af tre dokumenter 1) behov for omkostningsfordeling, 2) metode og design og 3) eksempler og perspektiver. Dokumenterne udgør til sammen en vejledning i, hvilken omkostningsfordelingsmetode statslige institutioner skal vælge, og hvordan metoderne kan implementeres.

### **Tilsynet med statslige aktører**

Tilsyn med statslige institutioners IDV føres på forskellige niveauer. Regeringen og dermed de enkelte ressortministre har det overordnede ansvar for at føre løbende tilsyn med, at statslige institutioner udfører IDV i overensstemmelse med reglerne. Rigsrevisionen fører imidlertid ligeledes tilsyn, idet deres årlige revision af statens regnskaber også indbefatter en revision af ministeriernes og de statslige institutionernes IDV.

#### **Ressortministeriet**

Ressortministerierne har det overordnede ansvar for at føre tilsyn med, at institutionerne, der udfører IDV, overholder reglerne. Ressortministeriernes løbende tilsyn baserer sig på den revision, som institutionsrevisorerne udfører efter aftale med Rigsrevisionen, jf. nedenfor om Rigsrevisionen.

---

Ressortministerierne kan udstede påbud om, at en IDV-aktivitet skal ophøre, hvis den ikke har hjemmel, eller hvis det akkumulerede resultat er negativt i mere end fire på hinanden følgende år.<sup>49</sup> Ligeledes kan påbud udstedes om, at udførelsen af en IDV-aktivitet straks skal bringes i overensstemmelse med gældende regler, som eksempelvis kunne være tilfældet, såfremt en IDV-aktivitet fandtes at være konkurrenceforvridende.

Der kan rettes henvendelse til det relevante ressortministerium, hvis der opstår mistanke om, at en institution udfører IDV, som er i strid med reglerne. Dog kan der ikke klages, så ministeriet beslutter selv, om sagen skal undersøges nærmere. Ressortministeren har dog formel pligt til at reagere, såfremt det sandsynliggøres, at reglerne ikke overholdes.

### Rigsrevisionen

Rigsrevisionen reviderer hvert år alle ministerområder i staten og udfører både årsrevision og større undersøgelser, hvor sidstnævnte udgives i beretninger. Rigsrevisionen skal understøtte, at de offentlige midler forvaltes rigtigt og forsvarligt.

Rigsrevisionen udarbejder hvert år en strategisk analyse af de enkelte ministerområder, der har til formål at identificere de "væsentligste risikoområder", som revisionen skal målrettes imod.

Rigsrevisionen definerer risikoområderne som områder, der kan hindre virksomhedens målopfyldelse eller medføre fejl i regnskabet, årsrapporten eller bevillingsafregningen, og det skal altså identificeres, hvilke af områderne der er de væsentligste i virksomhedens regnskab, mål- og resultatstyring, årsrapport og bevillingsafregning. Rigsrevisionen anfører i øvrigt, at væsentlighed vurderes ud fra beløbets størrelse, sagen eller informationens karakter eller den sammenhæng, hvori den indgår.

Rigsrevisionen har ansvaret for årligt at revidere alle ministerområder, herunder IDV-aktiviteter. Rigsrevisor kan aftale med ressortministeren, at der etableres en intern revision i henhold til rigsrevisorlovens § 9, hvorefter Rigsrevisionen kan basere dele af revisionen på det interne revisionsarbejde.

Revisionen udføres under hensyntagen til Rigsrevisionens "God Offentlig Revisionsskik" (2013)<sup>50</sup>, der blandt andet understreger, at kravene til revision af offentlige institutioner er mere omfattende end kravene til almindelig revision af private selskaber og virksomheder. Det fremgår fx, at revisor skal udføre både en finansiel revision, en juridisk-kritisk revision samt en forvaltningsrevision.

I den finansielle revision efterprøver revisor, om regnskabet er rigtigt, dvs. retvisende og uden væsentlige fejl og mangler. I den anledning skal revisor efterse, at omkostningerne er fordelt korrekt ud på den statslige institutions aktiviteter, og at prisen på IDV som minimum udgør dækning for omkostningerne, der pågår til produktion og salg af varer og tjenester igennem IDV.

I den juridisk-kritiske revision undersøger revisor, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med den til institutionen meddelte bevilling samt love og regler. For de institutioner, som udfører IDV, skal revisor derfor efterse, om

<sup>49</sup> Finansministeriets Budgetvejledning 2016: 59.

<sup>50</sup> Rigsrevisionen (2013), "God Offentlig Revisionsskik – normen for offentlig revision", januar 2013.

---

IDV'en har hjemmel i lov, og om IDV-aktiviteterne "er naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed", der er et af kriterierne i budgetvejledningen, som alle IDV-aktiviteter skal overholde.

Endelig skal revisor udføre en forvaltningsrevision, hvor det vurderes, om institutionerne har taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midler og driften af virksomheder, der er omfattet af regnskabet. Konkret skal revisor vurdere, om institutionen har udvist de rette hensyn i forhold til at sikre, at de udfører deres virksomhed både sparsommeligt, produktivt og effektivt.

I forhold til IDV er det særligt den finansielle og den juridisk-kritiske revision, som er relevant. Værd at bemærke er imidlertid også, revisionen planlægges ud fra væsentlighed og risiko, hvorfor ikke alle IDV-aktiviteter revideres hvert år. Rigsrevisionen fører ikke tilsyn og er ikke en del af ministeriets tilsyn med IDV. Ministeriets tilsyn foretages uafhængigt af revisionen og indgår i revisors vurdering af, om der er betryggende kontroller, som understøtter en korrekt forvaltning og regnskabsaflæggelse.

### 3.5 Regler der gælder kommunale aktører

#### Kommunalfuldmagten

Det er generelt antaget, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan varetage kommercielle aktiviteter. Det skyldes, at det ikke er en kommunal opgave at drive virksomhed med fortjeneste for øje. Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det således som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis den private sektor og den offentlige sektor. Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensyn til kommunens økonomi. Endvidere er kommunestyret ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund.

Det antages dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune som en modifikation til udgangspunktet har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser til brug for løsning af kommunens lovbestemte opgaver og kommunalfuldmagtsopgaver. Denne adgang er begrundet i kommunens forpligtelse til at udnytte sine ressourcer forsvarligt, og der er ingen grænser med hensyn til arten af varer og tjenesteydelser, som en kommune kan producere til eget brug. Det følger af det anførte, at der således ikke er en pligt til at lade private udføre en opgave, blot fordi private er egnede hertil, eller fordi private kan løse opgaven billigere.

Det antages endvidere, at, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelsen af overkapacitet, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Endvidere antages det, at kommuner lovligt for at undgå værdispild kan afsætte eventuelle biprodukter, herunder knowhow, fra kommunal virksomhed. Det er dog en betingelse, at produkterne opstår i forbindelse med en kommunal virksomhed, der har et andet hovedformål. Der kan i et vist mindre omfang foreta-

---

ges forarbejdning af biproduktet, hvis det er nødvendigt for at afhænde produktet, og bearbejdningen må ikke have sådant et omfang, at den antager karakter af en ny, selvstændig produktion.

Hensynet til at undgå, at det private erhvervsliv påføres konkurrence af kommunerne, vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om de nævnte betingelser er opfyldt. Salg vil i givet fald skulle ske til markedsprisen. Som supplement til de overordnede principper er udarbejdet en vejledning i omkostningskalkulationer, som er optaget i kommunernes budget- og regnskabssystem. Formålet med vejledningen er blandt andet at sikre, at alle omkostninger medregnes. Det bemærkes, at vejledningen ikke er bindende.

Det skal bemærkes, at der på forsyningsområdet ofte er særlige regler, der blandt andet har til hensigt at sikre, at konkurrence ikke forvrides. Disse regler er ikke beskrevet i dette kapitel.

### **Særlove**

Der eksisterer herudover en række særlove, som giver kommuner adgang til at udføre erhvervsvirksomhed. Fx har kommunerne adgang til at udføre erhvervsvirksomhed på områder inden for forsyning (vand, affald, spildevand, energi), trafik (kollektiv transport, færges, havne og lufthavne), kultur (biblioteker, scenekunst, museer, biografer, idræt m.v.) og lignende. Kommunalfuldmagten giver også kommuner hjemmel til at varetage opgaver på det kulturelle område, dog ikke biografer, som er reguleret af lov om film. Eksempler på særlove er lov om offentlige veje, havneloven, luftfartsloven m.v.

Der er tilfælde i særlove, hvor prisen skal afspejle omkostningerne. Dette er ofte formuleret som, at prisen skal fastsættes svarende til de samlede langsigtede gennemsnitsomkostninger eller som summen af de direkte eller indirekte omkostninger. I tilfælde af at prisen skal afspejle omkostningerne, kan vejledning i omkostningskalkulation, som er beskrevet i kapitel 3, anvendes.

### **Vejledning i omkostningskalkulationer**

Omkostningskalkulationer er i vejledningen baseret på princippet om opgørelse af de langsigtede gennemsnitsomkostninger, hvorved de samlede omkostninger herunder både variable og faste omkostninger skal indgå. I vejledningen henvises til, at der i Finansministeriets Økonomi Administrative Vejledning vedrørende prisfastsættelse og omkostningskalkulation for staten ligeledes henvises til princippet om opgørelse af de langsigtede gennemsnitsomkostninger.

Der differentieres mellem direkte og indirekte omkostninger. For direkte omkostninger gælder typisk, at der er et tidsmæssigt sammenfald mellem de udgifter, der direkte kan henføres til aktiviteten og den tilsvarende omkostning. Dette gælder typisk for blandt andet løn og tjenesteydelser.

Vedrørende indirekte omkostninger bemærkes, at en række indirekte omkostninger optræder som en udgift et andet sted i kommunens budget – her er typisk tale om fællesudgifter til eksempelvis lokaler, administration m.v. Derudover skal der tages højde for en række omkostninger, der ikke nødvendigvis fremgår af årets budget – fx omkostninger til afskrivninger på bygninger. Endelig skal der indregnes omkostninger, der ikke fremgår af budgettet – fx forrentning af drifts- og anlægskapital.

Af vejledningen fremgår endvidere en række eksempler på hvilke typer direkte og indirekte omkostninger, der kan indgå ved beregning af omkostninger for varer og tjenester.

---

---

Derudover er der en beskrivelse af, hvordan omkostninger relateret til kapitalapparatet skal indgå. Omkostninger knyttet til kapitalapparatet omfatter omkostninger til afskrivning af anlægsaktiver (maskiner, bygninger m.v.) samt til forrentning af drifts- og anlægskapital. Den lineære metode skal anvendes til afskrivning, og der kan enten anvendes den fysiske eller økonomiske levetid. Forrentningen af anlægskapital skal som udgangspunkt foretages på grundlag af aktivernes restværdi. Ved beregningen af omkostningerne til forrentning af anlægskapitalen medtages alle større anlægsaktiver – uanset om disse optræder på drifts- eller anlægsbudgettet. Fastsættelsen af rentefoden ved forrentningen af aktivets værdi skal ske ud fra det enkelte anlægsaktivs karakter. Er der tale om aktiver med en lang levetid, skal der anvendes en forrentningsprocent, der er udtryk for den gennemsnitlige rente set over en længere periode. Her kan eksempelvis tages udgangspunkt i den effektive gennemsnitlige 10-årige statsobligation som opgjort af Danmarks Nationalbank. For aktiver med en kortere levetid kan en kortere rentesats benyttes.

Der skal ligeledes indregnes omkostninger til forrentning af driftskapital, såfremt der er tale om en aktivitet, hvortil der knytter sig væsentlige omkostninger til likviditetsmæssige udlæg i forbindelse med opgavens udførelse. Forrentning af driftskapital skal modsvare de omkostninger, der er ved likviditetsmæssig udlægning i forbindelse med produktionen. Det vil typisk være markedsrenten, som udtrykt ved en kort rentesats, der skal anvendes ved disse beregninger.

Der er i vejledningen et afsnit, der redegør for, hvorledes moms skal behandles, hvilket afhænger af kalkulationens formål. Der skelnes i denne forbindelse med, om der er tale om udførelse af opgave for en anden offentlig myndighed eller kalkulation af en pris til brug for sammenligning med en privat leverandør. Hvordan moms skal behandles, såfremt der er tale om salg af vare og tjenester, der ikke er omfattet af ovenstående scenarier, fremgår ikke af vejledningen. Vejledningen inkluderer derudover en række beregningseksempler i, hvordan principperne i vejledningen skal anvendes.

Det bemærkes, at vejledningen ikke er bindende, og det har ikke været muligt at belyse, i hvor højgrad kommunerne følger vejledningen.

### **Tilsyn med kommuner**

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Statsforvaltningen med Social- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed.

Tilsynet er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen kan derfor kun tage stilling til, om en kommune handler inden for lovgivningens rammer. Det indebærer, at Statsforvaltningen ikke kan tage stilling til, om en kommunes beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig eller til skønsmæssige spørgsmål, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Statsforvaltningen fører kun tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Tilsynet omfatter ikke lovgivning, der gælder for både kommuner og private, herunder fx konkurrenceloven, jf. dog nærmere nedenfor.

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn i det omfang, særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Ved en særlig tilsynsmyndighed forstås i denne sammenhæng en myndighed, der på et lovbestemt grundlag inden for myndighedens sagsområde fører tilsyn med lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. En myndigheds adgang til at afgive en udtalelse om virkningen eller hensigtsmæssigheden af kommunale dispositioner, uden at der herved foretages en bedømmelse af lovligheden heraf, afskærer ikke Statsforvaltningens tilsyn med lovligheden af den kommunale disposition. En udtalelse fra Konkurrencerådet om, at støtte, der er ydet ved hjælp af kommunale midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, er konkurrenceforvridende, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 2, nr. 1 – hvilket ikke i sig selv gør støtten ulovlig – afskærer således ikke Statsforvaltningens

---

tilsyn med lovligheden af den givne støtte, jf. også konkurrencelovens § 11 a, stk. 3, jf. stk. 2, nr. 2. Statsforvaltningen afgør selv, om der er grundlag for at tage en tilsynssag op til behandling. Det er ofte henvendelser fra borgere, virksomheder eller andre, der får tilsynsmyndigheden til at overveje, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en sag. Tilsynet kan også rejse en sag på grundlag af fx omtale i pressen.

Det afgørende for, om Statsforvaltningen har pligt til at undersøge en sag nærmere, er, om der foreligger oplysninger, som giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig og som har betydning for retstilstanden i dag. En henvendelse fra en borger eller virksomhed er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning for, at tilsynsmyndigheden kan rejse en sag.

Tilsynet kan til brug for sin vurdering af, om en kommunal beslutning er i strid med regler i særlovgivningen, indhente en udtalelse fra det relevante fagministerium. I tilfælde, hvor et kommunalretligt spørgsmål om lovligheden af en kommunal beslutning indebærer, at tilsynet (også) skal tage stilling til spørgsmål af konkurrencemæssig karakter, skal tilsynet i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, når det som led i sagsoplysningen er nødvendigt, indhente en vejledende udtalelse fra Konkurrencerådet til brug for tilsynets vurdering af det kommunalretlige spørgsmål. Det kan f.eks. være tilfældet, når der er tale om, hvorvidt salg af overkapacitet er sket på markedsmæssige vilkår.

Tilsynet kan som udgangspunkt uden videre lægge andre offentlige myndigheders vurderinger til grund i deres udtalelser under forudsætning af, at der ikke kan rejses rimelig tvivl herom.

Tilsynets mest anvendte reaktionsmulighed er afgivelse af en vejledende udtalelse om tilsynets retsopfattelse. Tilsynet kan i den forbindelse blandt andet fremsætte henstillinger og anmodninger samt afgive konstaterende pålæg i forhold til kommunen. Det er yderst sjældent, at tilsynet finder anledning til at anvende øvrige reaktionsmuligheder.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke en almindelig klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis Statsforvaltningen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling. Statsforvaltningens afgørelse om sanktioner kan dog påklages til Social- og Indenrigsministeriet af den kommunalbestyrelse eller det kommunalbestyrelsesmedlem, sanktionen vedrører.

#### *Kommunal revision*

Kommuner skal lade sine regnskaber revidere af en statsautoriseret revisor eller registreret revisor. Kommunernes revision skal være sagkyndig og uafhængig. Revisionen skal omfatte alle regnskabsområder under kommunalbestyrelsen. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> LBK nr. 769 af 09/06/2015 – Lov om kommunernes styrelse.

---

### 3.6 Opsummering og perspektivering

Ovenfor er der gennemgået fire overordnede regelsæt, der regulerer offentlige aktørers aktiviteter på kommercielle markeder.

- » Forbuddene mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling i konkurrenceloven og i TEUF
- » Statsstøttere regler i TEUF og statsstøttere reglerne i konkurrenceloven
- » Regler vedr. IDV
- » Kommunalfuldmagten.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kompetence til at anvende såvel reglerne i konkurrenceloven som reglerne i Traktaten alt efter, om konkurrencebegrænsningen kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne eller ej.

Statsstøttere reglerne i Traktaten og statsstøttere reglerne i konkurrenceloven regulerer *medlemsstaternes, henholdsvis offentlige myndigheders* aktiviteter i form af tildeling af støtte. Kommissionen har enekompetence til at anvende EU-statsstøttere reglerne, i det omfang, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan påvirkes. Statsforvaltningen kan påse, om en støtteforanstaltning er ulovlig efter EU-statsstøttere reglerne som følge af, at den inden dens gennemførelse skulle have været anmeldt til Kommissionen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen håndhæver reglerne om offentlig støtte i konkurrenceloven. Hvis en støtteforanstaltning kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen også anvende statsstøttere reglerne i konkurrenceloven, hvis Kommissionen fx har meddelt, at man ikke ønsker at behandle sagen efter statsstøttere reglerne i Traktaten. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan dog undlade at behandle støtteforanstaltning efter reglerne i konkurrenceloven, hvis den samme støtte behandles eller er blevet behandlet af EU-Kommissionen. Generelt gælder det for statsstøttere reglerne i Traktaten og i konkurrenceloven, at der er tale om en række overordnede regler og principper – det gælder fx det markedsøkonomiske investorprincip, som anvendes til at vurdere, om støtte (direkte eller indirekte) kan forvride konkurrencen mellem aktørerne på markedet. Da reglerne er af en meget overordnet karakter, kan de opfattes uigennemsigtige, og det kan kræve stort kendskab til praksis på området, for at vurdere om en given aktivitet er inden for lovens rammer.

For statslige institutioners indtægtsdækkede virksomhed gælder overordnet, at prisen ikke må forvride konkurrencen. Derudover er der fastsat nogle bindende principper om omkostningsfordeling m.v., som søger at sikre, at dette opnås. Det er ligeledes et overordnet hensyn, at kommunernes aktiviteter ikke leder til konkurrenceforvridning. Dette søges opnået gennem et princip om markedsprisen, men der er ikke på samme måde som på det statslige område fastsat bindende regler for, hvordan dette princip anvendes i praksis. I de tilfælde der er krav om omkostningsdækning, kan vejledningen om omkostningsdækning finde anvendelse, men der er ingen krav om at det følges. Forskellen mellem reglerne er opsummeret i Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Opsummering af overordnede regelsæt

| Regelsæt                         | Vurderingskrite-<br>rie ift. konkur-<br>renceneutralitet             | Anvendelse område                                                                      | Håndhæves af                          |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Statsstøttere regler i TEUF      | Markedsinve-<br>storprincippet                                       | Anvendes, hvis sam-<br>handel påvirkes <sup>52</sup>                                   | EU-Kommissionen <sup>53</sup>         |
| Regler om offentlig støtte i KRL | Markedsinve-<br>storprincippet                                       | Anvendes som ud-<br>gangspunkt kun, hvis<br>samhandel ikke påvir-<br>kes <sup>54</sup> | Konkurrence-<br>og Forbrugerstyrelsen |
| Regelsæt vedrørende IDV          | Prissætning må<br>ikke konkurren-<br>ceforvide og<br>konkrete regler | Statslige aktører, der<br>udfører IDV                                                  | Ressortministerier                    |
| Kommunalfuldmagten               | Markedspris,<br>prissætning må<br>ikke konkurren-<br>ceforvide       | Kommunale aktører,<br>der udfører erhvervs-<br>virksomhed                              | Statsforvaltningen                    |
| Særlovgivning / anden lov        | Markedspris eller<br>krav om omkost-<br>ningsdækning                 | Kommunale aktører,<br>der udfører erhvervs-<br>virksomhed                              | Relevant tilsynsmyndighed             |

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Det må forventes, at en offentlig aktør, der overholder henholdsvis reglerne for IDV eller kommunalfuldmagten, ligeledes vil overholde statsstøttere reglerne. Disse regler kan således ses som en måde at sikre, at de mere komplicerede statsstøttere regler overholdes.

EU-statsstøttere reglerne har forrang over de andre regelsæt. Hvorvidt det er statsstøttere reglerne i traktatens eller konkurrencelovens forstand, der skal finde anvendelse, vil afhænge af, om der er samhandelspåvirkning. Støtte med samhandelspåvirkning, som er omfattet af den generelle EU-gruppefritagelse om statsstøtte, må formentlig anses for at være "lovlig i henhold til offentlig regulering", jf. § 11 a, stk. 2, nr. 2. Det indebærer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke har kompetence til at anvende konkurrencelovens § 11 a på tilfælde, der er omfattet af gruppefritagelsesforordningen.

Konkurrencelovens § 11 a finder ligeledes ikke anvendelse, hvis der er hjemmel i anden lovgivning som eksempelvis kommunalfuldmagten eller regler for IDV.

Som det fremgår af gennemgangen af reglerne ovenfor, er der flere forskellige regelsæt, der alle har til formål at sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning mellem offentlige og private

<sup>52</sup> Derudover anvendes reglerne ikke, hvis støtten opfylder kravene i de minimis- og gruppefritagelsesforordningen.

<sup>53</sup> Statsforvaltningen kan påse, om en støtteforanstaltning er ulovlig efter EU-statsstøttere reglerne som følge af, at den inden dens gennemførelse skulle have været anmeldt til Kommissionen. Statsforvaltningen kan dog ikke som Kommissionen meddele et bindende pålæg om ophør og tilbagebetaling af ulovlig støtte.

<sup>54</sup> Derudover forudsætter anvendelse, at støtten ikke har hjemmel i anden offentlig regulering.

---

aktører. Det kan være en udfordring ved at have flere regelsæt mod konkurrenceforvridning, der i et vist omfang finder anvendelse for de samme aktiviteter, at de juridiske rammer bliver mindre gennemsigtige. Derudover kan det være en udfordring, at der er flere forskellige myndigheder, der håndhæver regler, der i en vis grad regulerer samme forhold. Såfremt der er samhandelspåvirkning, vil statsstøttere reglerne efter traktatens forstand have forrang over de andre regelsæt, og det vil altid være EU-Kommissionen, der er den kompetente myndighed. Det er derfor ikke relevant at se på samspillet mellem disse regler og de resterende regler på området.

Som tidligere nævnt kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kun udstede påbud om ophør eller tilbagebetaling af konkurrenceforvridende offentlig støtte, der er ydet til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, hvis støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering. Det er imidlertid ikke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der har kompetencen til at træffe denne afgørelse. Det skyldes, at en legalitetsvurdering omfatter stillingtagen til en række andre spørgsmål end de rent konkurrencemæssige. Såfremt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtager en klage på det statslige område i relation til § 11 a, vil det være det relevante ressortministerium, der skal vurdere, om reglerne for IDV er overholdt. Dette indebærer i de fleste tilfælde blandt andet en grundig vurdering af, om der har fundet krydssubsidiering sted.

Hvis ressortministeriet vurderer, at reglerne ikke er fulgt, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efterfølgende fortage en vurdering af sagen efter § 11 a. En sådan vurdering kan blandt andet indebære, at styrelsen ligeledes foretager en vurdering af, om der har fundet krydssubsidiering sted.

Tilsvarende proces vil finde anvendelse på det kommunale område, hvor Statsforvaltningen har kompetence til at vurdere, om der er hjemmel til den offentlige aktivitet/støtte. Dette kan som tidligere nævnt indebære en vurdering af, om kommunale aktiviteter har været konkurrenceforvridende, herunder om der er sket et salg til markedsprisen.

Denne arbejdsdeling kan være u hensigtsmæssig, idet vurderinger af konkurrenceforvridning og krydssubsidiering er kompliceret, og det giver risiko for dobbelt sagsbehandling og potentielt forskellige vurderinger

Derudover kan det argumenteres, at det ikke er en hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcer, at der er flere myndigheder, der skal have ansatte, der skal kunne foretage vurderinger af konkurrencemæssige forhold. Dette vil sandsynligvis bedst varetages fra en central myndighed.

Det kan således give udfordringer, både med hensyn til gennemsigtighed og effektiv håndhævelse, at der er flere forskellige regelsæt, der regulerer statslige og kommunale aktører.

Da konkurrencelovens § 11 a ikke finder anvendelse, hvis der er hjemmel i anden lovgivning, er anvendelsesområdet meget begrænset.

---

## Kapitel 4

# Indtægtsdækket virksomhed i staten

---

### 4.1 Indledning og sammenfatning

En statslig institution har indtægtsdækket virksomhed (IDV), når den sælger varer og tjenester efter særlige regler fastsat i Finansministeriets Budgetvejledning. Af budgetvejledningen fremgår det blandt andet, at de varer og tjenester, der sælges som IDV, skal være en naturlig udløber af institutionens almindelige virksomhed.

Statslige aktører udfører en række forskellige opgaver som IDV. En del aktiviteter vil være myndighedsudøvelse og foregå på monopolmarkeder, mens andre opgaver vil have mere kommerciel karakter.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til denne analyse både undersøgt, på hvilke områder og i hvor stort et omfang IDV udføres, samt hvordan de private aktører oplever konkurrencen fra de statslige institutioner, der udfører IDV.

#### Sammenfatning over kapitlets hovedresultater

Analysen viser, at omfanget af indtægtsdækket virksomhed (IDV) i staten er stigende, og offentlige institutioner havde i 2014 samlet set indtægter for omkring 2,4 mia. kr. Siden 2011 er indtægter fra statens IDV steget med 20 pct., når der korrigeres for inflation.

Også det samlede resultat af IDV har været stigende siden 2011. I 2014 havde de offentlige institutioner et samlet resultat på 215 mio. kr. svarende til en gennemsnitlig fortjeneste på ni pct. Det samlede resultat er steget 72 pct. siden 2011, hvor det samlede resultat fra IDV var 125 mio. kr. Endvidere peger analysen på, at andelen af indtægt fra IDV i forhold til institutionernes samlede indtægt i gennemsnit er lav - 4,4 pct., men at den for en gruppe institutioner er relativ høj (op til 40 pct.).

Spørgeskemaundersøgelsen til de statslige aktører viser, at 83 pct. af den samlede IDV-omsætning er fra kommercielle markeder, og de resterende 17 pct. er fra monopolmarkeder. Denne fordeling bygger på svar fra 30 pct. af de statslige institutioner med hjemmel til IDV. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den samlede fordeling er mere lige, da der er institutioner, som skønnes at have en høj andel af monopolaktiviteter, som ikke har svaret på spørgeskemaet. Det vurderes dog stadig, at omkring 70 pct. af alle IDV-aktiviteter udføres på kommercielle markeder.

Analysen viser endvidere, at IDV primært udføres inden for markederne for undervisning og vidensservice. Det er særligt på disse områder, de private aktører oplever konkurrenceforvridning fra offentlige aktører.

#### Adgang til indtægtsdækket virksomhed

Staten kan kun udøve virksomhed med hjemmel i lov. Hjemmel til at udføre IDV kan gives til statslige institutioner, når følgende betingelser er opfyldt:

- » Der må ikke for kredsen af aftagere bestå en pligt til at aftage de pågældende varer eller tjenesteydelser
  - » Institutionen skal kunne adskille den produktion af varer eller tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning fra institutionens øvrige opgaver
-

- 
- » De indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.

Der er ikke regler for, hvor stort et økonomisk omfang IDV-aktiviteter må generere for den enkelte institution. Reglerne giver endvidere mulighed for, at der frit kan ansættes personale til IDV, så længe indtægterne fra IDV kan dække personaleomkostningerne.

Analysen peger på, at det særligt er et hensyn om at undgå immaterielt værdspild, som begrundes, at staten kan drive IDV. Statslige institutioner opbygger i nogle situationer en særlig ekspertise og knowhow gennem deres almindelige virksomhed, og det kan betragtes som et værdispild, hvis denne viden ikke kan deles med andre aktører.

De positive samfundsmæssige effekter skal opvejes mod de negative effekter af en eventuel konkurrenceforvridning, herunder risikoen for at offentlige aktørers tilstedeværelse på et marked holder potentielle aktører ude fra markedet, eller tvinger eksisterende effektive aktører ud af markedet. Denne afvejning vil i høj grad være politisk. Analysen af reglerne for IDV viser, at IDV kan udføres så længe betingelserne opfyldes, herunder at aktivitetsområderne er naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed. Dette er en relativ bred hjemmel og kan give mulighed for, at der igangsættes aktiviteter, der ikke understøttes af samfundsmæssige hensyn som beskrevet ovenfor.

#### Prissætning af indtægtsdækket virksomhed

Reglerne, der regulerer prisfastsættelsen i forbindelse med IDV, er fastsat i flere forskellige vejledninger. Det er et generelt hensyn, herunder et hensyn på et konkurrenceudsat marked, at prissætningen ikke forvrider konkurrencen. På et monopol eller monopol lignende marked må prisen ikke overstige omkostningerne. Her er hensynet samtidig, at der ikke opnås en overnormal profit. Det er i Finansministeriets Budgetvejledning uklart, hvordan en monopol lignende situation er defineret. Såfremt en monopol lignende situation betegner en situation, hvor der kan være potentiel konkurrence, kan en prissætning til omkostningerne uden indregning af fortjeneste medføre en risiko for, at den offentlige aktør afskærmer potentielle konkurrenter.

De fleste lande har i dag regelsæt, som søger at sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning mellem offentlige og private aktører. OECD har udarbejdet adskillige rapporter om emnet, og det fremhæves ofte, at det er vigtigt at neutralisere eventuelle offentlige skattefordele, bedre lånemuligheder og eventuelle fordele som følger af mindre restriktiv regulering eller ingen krav om afkast m.v.

Gennemgangen af de danske regler for indtægtsdækket virksomhed peger på, at de danske regler ikke fuldt ud lever op til OECD's anbefalinger, herunder for så vidt angår skattnetralitet, kommercielt afkast og regulering. De danske regler neutraliserer fx ikke alle skattefordele som følge af det offentlige ejerskab, ligesom offentlige aktører ikke er pålagt at indregne en kommerciel fortjeneste, når de prisfastsætter deres aktiviteter. Det betyder, at der ikke skabes lige vilkår, og at offentlige aktører vil kunne sætte lavere priser end deres private konkurrenter.

Australien bliver i flere sammenhænge – blandt andet af OECD – fremhævet som et foregangsland i forhold til at sikre konkurrenceneutralitet. Australien har i 1990'erne implementeret en række principper – i overensstemmelse med OECD's anbefalinger – der søger at neutralisere offentlige fordele på en række områder. Principperne er gennemsigtige, og der er fastsat beregningsmetoder på flere områder som eksempelvis beregning af fortjeneste.

#### Tilsyn med og håndhævelse af indtægtsdækket virksomhed

Det er det enkelte ressortministerium, som har ansvaret for at føre tilsyn med statslige institutioners IDV-aktiviteter. Rigsrevisionen undersøger derudover årligt de interne arbejdsgange og beregninger i forbindelse med IDV. Rigsrevisionens revisorer udfører en finansiel revision,

---

---

hvor det blandt andet vurderes, om priserne er korrekt fastsat, er udtryk for en korrekt omkostningsfordeling og ligeledes, om der er udført for- og efterkalkulationer. Revisorerne udfører herudover en juridisk-kritisk revision, hvor det vurderes, om de statslige institutioner har holdt sig inden for rammerne af deres hjemmel til at udføre IDV. Endelig vurderer revisorerne i forvaltningsrevisionen, om institutionen lever op til krav vedrørende sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

#### 4.2 Omfanget og karakteren af statslige aktørers IDV

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har undersøgt både omfanget og karakteren af statslige institutioners IDV med henblik på at vurdere, dels hvor stort et konkurrencemæssigt pres IDV udøver på private aktører, og dels hvilke brancher der er udsat for konkurrence fra statslige institutioners IDV.

En række statslige institutioner har adgang til at udføre IDV-aktiviteter. Adgangen gives under bevillingstyperne driftsbevilling, statsvirksomhed og statsfinansieret, selvejende institution.

##### Data

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har måttet trække på en del forskellige datakilder for at kunne afdække omfanget af de statslige institutioners IDV.

For de statslige institutioner, som udfører IDV igennem finansloven (igennem driftsbevilling eller som statsvirksomhed), kan de årlige indtægter fra almindelig virksomhed, IDV og fra øvrig tilskudsfinansieret virksomhed aflæses i finansloven. Derudover er karakteren af IDV-aktiviteterne beskrevet i finansloven. For de statsligt selvejende institutioner kan indtægterne fra IDV dels hentes fra en regnskabsdatabase under Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og dels fra institutionernes egne regnskaber. Der kan findes informationer om karakteren af IDV-aktiviteterne på institutionernes hjemmeside, deres regnskaber, lovgivning m.v. Analysen af omfanget og karakteren af IDV er afgrænset til at fokusere på institutioner med hjemmel på finansloven, statsfinansierede, selvejende institutioner under Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling samt Uddannelses- og Forskningsministeriet. Dette skyldes, at det vurderes at størstedelen af omsætningen fra de selvejende institutioner, der må udføre IDV, hører under disse ministerier.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har herudover gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt både statslige institutioner og private virksomheder med henblik på at få deres input blandt andet i forhold til, hvilke brancher IDV udføres i, hvorfor IDV udføres, samt hvordan konkurrencepresset opleves. Spørgeskemaundersøgelsen blandt virksomheder er ikke en repræsentativ stikprøve for alle danske virksomheder, men er et udsnit af de virksomheder, som oplever udfordringer i konkurrencen med offentlige aktører. Undersøgelsen anvendes til at belyse virksomhedernes oplevede udfordringer. Den metodiske behandling af spørgeskemaerne er uddybet i bilag 4.

##### Karakteren af IDV

Der er flere forskellige institutionstyper på finansloven, som producerer en række forskellige varer og tjenesteydelser. Overordnet kan der skelnes mellem kommerciel virksomhed og monopolvirksomhed.

Monopolmarkeder defineres i denne analyse som markeder, hvor statslige aktører som følge af love eller regulering er den eneste udbyder. Hvis der ikke er love eller regulering, der bevirker, at staten er den eneste udbyder, vil den statslige aktør have faktiske eller potentielle konkurrenter.

Monopolvirksomheder dækker over en række forskellige opgavetyper. Myndighedsudøvelse, som fx når Ankestyrelsen behandler klager over afgørelser, som Arbejdsskadestyrelsen som første instans har truffet i sager om arbejdsskadesikring m.v., eller når Sundhedsstyrelsen

---

leverer kopier af dødsattester og kopier af anmeldelser til Cancerregisteret, vil være monopolaktiviteter. Derudover kan der være ydelser inden for beredskab og sikkerhed, der udføres af fx Forsvarskommandoen og Redningsberedskabet, som har karakter af myndighedsudøvelse. Derudover vil der være en række monopolaktiviteter, der har en mere administrativ karakter, som eksempelvis når biblioteker og museer administrerer arkiver.

En række aktiviteter vil have karakter af kommerciel virksomhed. Dette vil eksempelvis være, når offentlige institutioner giver konsulentbistand, rådgivning, undervisning og kursusvirksomhed.

Derudover råder nogle statslige institutioner gennem deres virke over særlig data, som i flere tilfælde vil være personfølsomme. Dette kan eksempelvis være Danmarks Statistik, Geodatastyrelsen, Statens Serum Institut eller Sundhedsstyrelsen. Der kan være samfundsmæssige hensyn, som tilsiger, at andre får adgang til disse data. Således vil der være flere statslige institutioner, der har aktiviteter i form af levering og bearbejdning af data fra registre til blandt andet forskere og konsulenthuse. Da en del af disse data er personfølsomme, vil der typisk gælde særlige regler for udlevering af data. I nogle tilfælde vil aktiviteter i relation til behandling og udlevering af data være offentligt subsidieret, og kun dele af aktiviteterne vil foregå som indtægtsdækket virksomhed. I nogle tilfælde vil data have en karakter, der bevirker, at de ikke kan udleveres til andre, og det vil således alene være den statslige aktør, der ligger inde med data. I disse situationer vil den statslige aktør være den eneste, der kan foretage analyser på baggrund af data.

### **Omsætning på IDV for omkring 2,4 mia. kr.**

Af finansloven fremgår IDV-indtægterne for de institutioner, der driver IDV med bevillingen driftsbevilling og statsvirksomhed, mens IDV-indtægterne fra de institutioner der driver IDV med statsfinansierede selvejende institutioner, kan findes i institutionernes regnskaber. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har for hvert af årene fra 2011 til 2014 undersøgt, hvor stor en samlet omsætning de statslige institutioner har haft fra IDV samt deres samlede resultat.

Det har ikke været muligt at indsamle data fra alle institutioner med bevillingen statsfinansierede selvejende institutioner, da det ikke har været muligt at få et samlet overblik over alle institutioner, der får denne bevilling.

Der er statsfinansierede selvejende institutioner under forskellige ressortministerier. Langt størstedelen af de statsfinansierede selvejende institutioner hører under henholdsvis Uddannelses- og Forskningsministeriet samt Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har af denne grund valgt at fokusere på institutionerne på disse områder. Der er andre ressortministerier, hvorunder der hører statsfinansierede selvejende institutioner med hjemmel til at udføre IDV. Derudover er der selvejende institutioner på andre ressortområder, som ikke modtager bevillingstypen "statsfinansierede selvejende institution" og ikke har mulighed for at udføre IDV. Eksempelvis må de selvejende institutioner under Kulturministeriet ikke udføre IDV.

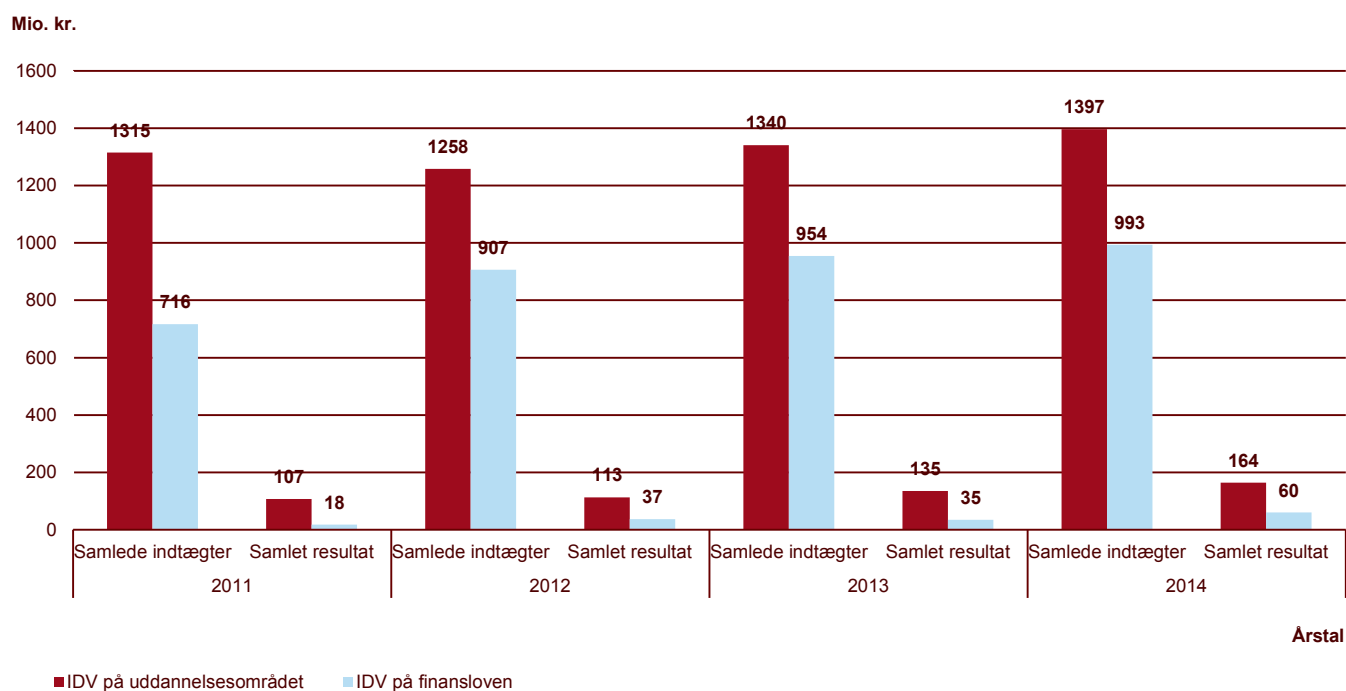
Opgørelsen viser, at de statslige institutioner i 2014 havde en samlet omsætning på omkring 2,4 mia. kr., hvor knap 1,0 mia. kr. kommer fra institutionerne på finansloven og knap 1,4 mia. kr. fra de selvejende institutioner<sup>55</sup>, jf. Figur 4.1. Den samlede omsætning blev for 2014 kon-

---

<sup>55</sup> Beregning af den samlede omsætning fra IDV er foretaget på baggrund af finansloven og de større institutioner på uddannelses- og undervisningsområdet der må drive IDV. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at størstedelen af IDV-omsætningen, fra institutioner der må udføre IDV, bliver medregnet ved denne fremgangsmåde.

verteret til et samlet resultat på 215 mio. kr., svarende til en fortjeneste på omkring 9,4 pct. En oversigt over de enkelte institutioners IDV-indtægter kan findes i Bilag 3.

Figur 4.1 Omfang af IDV



**Note A:** De samlede indtægter dækker over indtægterne fra IDV, mens det samlede resultat dækker over indtægter fratrasket omkostninger.

Kilde: Finansministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling

Fra 2011 til og med 2014 steg den samlede omsætning fra IDV år for år. Det skyldes dels en generel prisstigning, men selv efter en inflationskorrektur ses der at være sket en stigning i den samlede omsætning fra IDV på omkring 20 pct. siden 2011. Stigningen er hovedsageligt sket fra 2011 til 2012, hvor omsætningen fra IDV for de statslige institutioner med hjemmel i finansloven tog et spring i vejret, jf. Figur 4.1.

Opgørelsen viser ligeledes, at det samlede resultat af IDV har været stigende. I 2011 havde de offentlige institutioner et samlet resultat på 125 mio. kr. svarende til en gennemsnitlig kommerciel fortjeneste på 6,2 pct., mens dette i 2014 var steget til 224 mio. kr. svarende til en gennemsnitlig kommerciel fortjeneste på 9,4 pct. Den gennemsnitlige fortjeneste skal ses i lyset af, at det ikke er tilladt at indregne fortjeneste på monopolaktiviteter, hvor prisen kun skal afspejle de fulde omkostninger.

---

### **IDV udføres primært på kommercielle markeder**

I spørgeskemaundersøgelsen er de statslige institutioner blevet bedt om at angive, hvor stor en andel af deres indtjening fra IDV der stammer fra kommerciel og monopolaktivitet<sup>56</sup> i 2014.

Blandt institutionerne med hjemmel til IDV på finansloven stammer 72 pct. af indtægter fra aktiviteter på kommercielle markeder, mens de resterende 28 pct. stammer fra monopolmarkeder. Det er imidlertid kun 35 pct. af institutionerne med hjemmel på finansloven, som har angivet fordelingen mellem kommercielle- og monopolaktiviteter.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget et skøn over fordelingen blandt de resterende institutioner med udgangspunkt i beskrivelserne af IDV-aktiviteterne, som fremgår af finansloven og vurderer, at den samlede fordeling mellem kommercielle og monopolaktiviteter er mere lige. Dette skyldes blandt andet, at Ankestyrelsen og Moderniseringsstyrelsen, som har de højeste indtægter fra IDV, vurderes at have størstedelen af deres IDV-aktiviteter på monopolmarkeder.

Blandt de statsfinansierede selvejende institutioner stammer 87 pct. af aktiviteterne fra kommercielle markeder, mens 13 pct. stammer fra monopolmarkeder. Denne fordeling bygger på en svarprocent på 29 pct. af de adspurgte statsfinansierede selvejende institutioner. Det er dog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at dette tegner et retvisende billede af fordelingen mellem kommercielle og monopolmarkeder, da disse institutionstyper ikke udfører eksempelvis myndighedsudøvelse. Størstedelen af aktiviteterne må forventes at foregå på kommercielle markeder, som fx når der udbydes kompetenceudviklingskurser, rådgivning, konsulentbistand eller undervisning af udenlandske studerende.

Ses der på den samlede besvarelse af både institutionerne med hjemmel på finansloven og de statsfinansierede selvejende institutioner, fås en fordeling af omsætningen på 83 pct. på kommercielle markeder og 17 pct. på monopolmarkeder i 2014. Den samlede fordeling må forventes at være på omkring 70 pct. på kommercielle markeder og 30 pct. på monopolmarkeder, da det som beskrevet er institutionerne med hjemmel til IDV på finansloven med en høj andel af monopolaktiviteter, der ikke har besvaret spørgeskemaet.

### **IDV udføres særligt inden for undervisning og videnservice**

De statslige institutioner, som udfører IDV, har deres primære virke inden for brancherne undervisning og videnservice.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på baggrund af en gennemgang af beskrivelserne af de statslige aktørers IDV-aktiviteter skønnet, at mere end 60 pct. af IDV-indtægterne fra finansloven stammer fra brancherne videnservice eller uddannelse. Dette svarer til omkring 600 mio. kr. af de samlede IDV-indtægter, der fremgår af finansloven, mens de øvrige 300 mio. kr. stammer enten fra andre brancher eller fra aktiviteter, der har karakter af myndighedsopgaver. Styrelsen skønner, at tæt på alle aktiviteter udført af de statsfinansierede selvejende institutioner kan karakteriseres som uddannelse eller videnservice svarende til omkring 1.400 mio. kr.

---

<sup>56</sup> Med monopolmarked er i spørgeskemaet defineret som markeder, hvor lovgivning eller offentlige retningslinjer bevirker, at det med rimelighed kan forventes, at der kun kan være én offentlig myndighed. Alle øvrige markeder er underlagt potentiel konkurrence og betragtes derfor som kommercielle.

---

Når disse tal lægges sammen, fremgår det, at omkring 80 pct. af de samlede indtægter fra henholdsvis finansloven og de selvejende institutioner stammer fra områderne vidensservice og uddannelse.

#### Aktører og aktiviteter inden for viden og uddannelse

Af de institutioner, hvis IDV-indtægter fremgår af finansloven, er institutioner som eksempelvis Moderniseringsstyrelsen, Ankestyrelsen, Danmarks Statistik, Danmarks Meteorologiske Institut, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) og KORA blandt de institutioner med den højeste IDV-omsætning.

Institutioner med bevillingen statsfinansieret selvejende institution, der må drive indtægtsdækket virksomhed under Uddannelse- og Forskningsministeriet samt Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (UVM), kan inddeles i forskellige typer af institutioner.

- » Universiteter
- » Produktionsskoler
- » Institutioner med erhvervsrettet uddannelse
- » Institutioner med videregående uddannelse
- » Voksenuddannelsesinstitutioner.

Derudover er der almene gymnasiale uddannelsesinstitutioner, der i begrænset omfang udfører IDV, og derfor ikke vil blive analyseret nærmere. Endelig er der frie kostskoler og kombinerede skoler, som ikke har hjemmel i lovgivningen til at drive IDV, men i begrænset omfang må have aktiviteter uden for loven. De må imidlertid ikke drive aktiviteter på IDV-vilkår og vil derfor heller ikke blive analyseret nærmere.

*Universiteter* er forsknings- og uddannelsesinstitutioner der har til opgave at drive forskning og give forskningsbaseret uddannelse indtil højeste internationale niveau inden for sine fagområder. Universitetet skal sikre et ligeværdigt samspil mellem forskning og uddannelse, foretage en løbende strategisk udvælgelse, prioritering og udvikling af sine forsknings- og uddannelsesmæssige fagområder og udbrede kendskab til videnskabens metoder og resultater.<sup>57</sup>

Under universiteterne er det særligt Danmarks Tekniske Universitet, Århus Universitet og Københavns Universitet, der har en høj omsætning fra IDV.

Universiteterne udførte i 2014 IDV for 491 mio. kr.

*Produktionsskolen* er et praktisk uddannelsestilbud baseret på praktisk arbejde og undervisning i værksteder inden for forskellige fagområder. Hver produktionsskole har flere værksteder, hvor der arbejdes med praktiske opgaver inden for blandt andet træ, metal, ejendomsservice eller i køkken. Derudover arbejdes der på nogle produktionsskoler med web-design, video, multimedier, pædagogik, social og sundhed, teater, musik eller design. De produkter, der fremstilles på produktionsskolerne, kan blive solgt som indtægtsdækket virksomhed.

Produktionsskolerne udførte i 2014 IDV for 98 mio. kr.

*Erhvervsuddannelserne* er som udgangspunkt ungdomsuddannelser, hvor eleverne kan komme direkte fra 9. eller 10. klasse. Der er 107 erhvervsuddannelser, som alle består af grundfor-

<sup>57</sup> Lov om universiteter (Universitetsloven): <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=168797>

---

løb og hovedforløb, hvor hovedforløbet er praktik enten i en virksomhed eller i et praktikcenter med indlagte skoleperioder undervejs. Uddannelserne er inden for flere forskellige områder som eksempelvis handel, restauration, håndværk og social og sundhed. Eksempler på erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner er eksempelvis Københavns Tekniske Skole, Hotel- og Restaurantskolen og Niels Brock (Copenhagen Business College).

En del af aktiviteterne, der udbydes som IDV, er uddannelser til udenlandske studerende. Dette vil sandsynligvis udgøre en stor del af de økonomi- og handelsorienterede institutioners IDV.

De erhvervsrettede uddannelser udførte i 2014 IDV for 474 mio. kr.

Erhvervsakademier og professionshøjskoler betegnes *institutioner med videregående uddannelse*. En erhvervsakademiuddannelse er en kortere videregående uddannelse med en varighed på normalt to år inklusiv praktik. Professionsbacheloruddannelserne har normalt en varighed på tre til fire år, inklusive minimum et halvt års praktik. Uddannelserne kombinerer teori med praksis og retter sig oftest mod et bestemt erhverv eller en profession. Der findes i dag uddannelser inden for blandt andet sundhed, medier og kommunikation, pædagogik, teknik, design, samfundsfag, økonomi.

Erhvervsakademierne og professionshøjskolerne udførte i 2014 IDV for 276 mio. kr.

*Voksenuddannelsesinstitutioner* er et supplement til det ordinære uddannelsessystem og henvender sig til en bred gruppe af voksne. Der er et stort udbud af kurser og uddannelser, som både er almene og erhvervsrettede.

Voksenuddannelsesinstitutionerne udførte i 2014 IDV for 44 mio. kr.

### **Indtægter fra IDV udgør i gennemsnit en lille andel af institutionernes samlede indtægt**

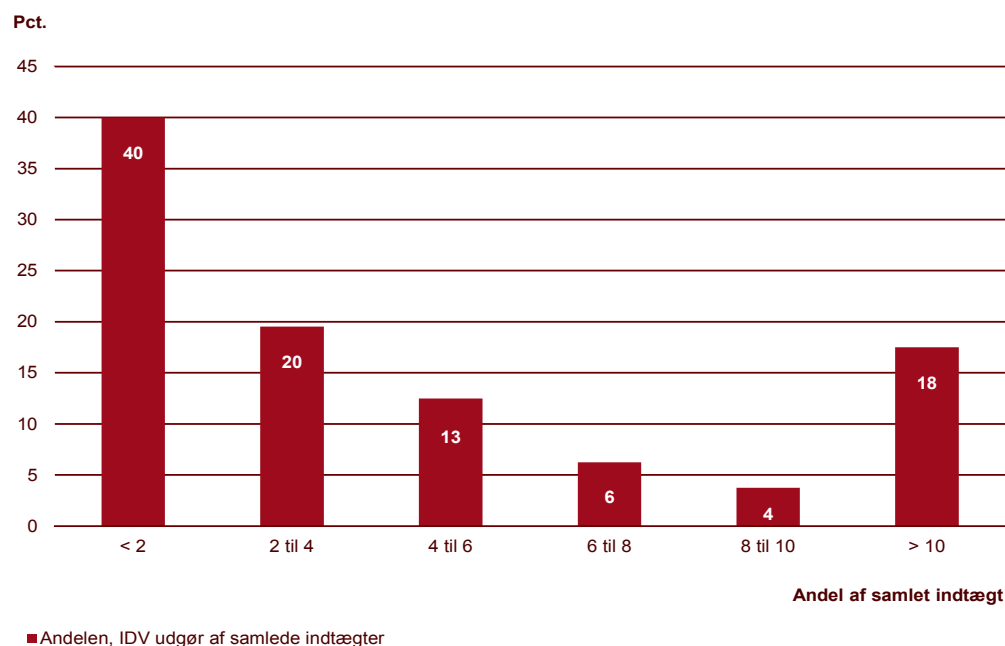
Beregninger på baggrund af tal fra finansloven viser, at den gennemsnitlige andel af indtægter fra IDV i forhold til institutionernes samlede indtægter udgør 4,4 pct.<sup>58</sup> Det administrative bibliotek var den offentlige aktør med den højeste andel IDV på 40 pct. i 2014. KORA, SFI og Danmarks Evalueringsinstitut er blandt de offentlige aktører, der er i direkte konkurrence med private aktører på vidensområdet, der har den højeste IDV-andel ud af den samlede omsætning på henholdsvis 38 pct., 37 pct. og 30 pct. Også Ankestyrelsen og Moderniseringsstyrelsen har med 35 pct. og 34 pct. en forholdsvis høj IDV-andel ud af den samlede omsætning, men det vurderes, at en stor del af deres aktiviteter forgår på monopolmarkeder.

Af Figur 4.2 fremgår andelen, som IDV-omsætningen udgør af den samlede omsætning for de statslige institutioner. Det fremgår, at der er stor spredning, i hvor stor en andel IDV-omsætningen udgør. Fx angiver 40 pct. af de statslige institutioner, at deres indtægter fra IDV udgør omkring 2 pct. af deres samlede indtægter, og yderligere 20 pct. af institutionerne har indtægter fra IDV, som udgør imellem 2-4 pct. af deres samlede indtægtsgrundlag.

---

<sup>58</sup> Ved beregning af institutionernes samlede indtægter er nettoudgiftsbevilling behandlet som en indtægt.

Figur 4.2 Andelen som IDV udgør af samlede omsætning



**Note A:** 82 offentlige institutioner har angivet tal for IDV.

**Anm.:** Egne beregninger på baggrund af institutionernes angivelse af indtægter fra IDV og samlede indtægter.

*Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*

Samtidig er der 18 pct. af de statslige institutioner, som angiver, at de har indtægter fra IDV, som udgør mere end 10 pct. af deres samlede indtægter, og for enkelte af disse udgør andelen op imod 30 pct.

### 4.3 Adgang til at udføre IDV

Staten kan kun udøve virksomhed med hjemmel i lov. Statslige institutioner udfører almindelig virksomhed, og visse institutioner har herudover adgang til at varetage indtægtsdækket virksomhed (IDV).

I Finansministeriets Budgetvejledning er anført, at hjemmel til at udføre IDV kan gives, når følgende betingelser er opfyldt:

- i. Der må ikke for kredsen af aftagere bestå en pligt til at aftage de pågældende varer eller tjenesteydelser
- ii. Institutionen skal kunne adskille den produktion af varer eller tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning fra institutionens øvrige opgaver
- iii. De indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.

De to første betingelserne har til formål at sætte en overordnet ramme, som sikrer, at IDV klart adskilles fra institutionens almindelige virksomhed. Endvidere sikrer den tredje betingelse, at aktiviteter udført som IDV er afgrænset til at omfatte et område, der er nært beslægtet

---

tet institutionens almindelige virksomhed. Betingelserne er overordnede kriterier, som skal være opfyldt, før hjemmel til IDV kan gives.

Det fremgår endvidere af budgetvejledningen, at hvis det akkumulerede resultat fra IDV er positivt, kan overskuddet overføres til forbrug under den almindelige virksomhed. For institutioner, der har monopol eller befinder sig i en monopol lignende situation, må priserne ikke overstige omkostningerne, jf. budgetvejledningens afsnit 2.3.2. Der vil i disse tilfælde derfor generelt ikke være overskud ved den indtægtsdækkede virksomhed. Budgetvejledningen anfører, at hjemmel til at udføre IDV kan opnås på bevillingslove eller gennem anden lov.

### **Bevillingslove**

Staten kan ikke afholde udgifter og opkræve skatter, uden der for det pågældende finansår er vedtaget en finanslov. Finansloven er statens budget, og i finansloven udstedes de bevillinger, som bemyndiger ministrene til at afholde udgifter og modtage indtægter, herunder at udføre IDV.

Bevillingerne kan opdeles i syv bevillingstyper: driftsbevilling, statsvirksomhed, anlægsbevilling, lovbunden bevilling, reservationsbevilling, statsfinansieret selvejende institution og anden bevilling. Det er imidlertid kun bevillingstyperne driftsbevilling og statsvirksomhed, der direkte igennem finansloven har hjemmel til at udføre IDV. Statsfinansierede selvejende institutioner kan dog opnå hjemmel i anden lov.

For institutionerne med bevillingstypen driftsbevilling er omfanget af IDV posteret på hver institutions underkonto 90.-94. i finansloven. Endvidere fremgår af anmærkningerne hertil, hvilken art institutionens IDV har samt dens afgrænsning til institutionens øvrige virksomhed. Det skal sikre, at de indtægtsdækkede aktivitetsområder er naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.

De statsfinansierede selvejende institutioner kan have hjemmel til at udføre IDV igennem finansloven, men har oftest mulighed for at opnå denne hjemmel igennem anden lov. Fx har en række uddannelses- og undervisningsinstitutioner opnået adgang til at udføre IDV gennem anden lov.

Indtægter fra uddannelses- og undervisningsinstitutionernes IDV fremgår imidlertid ikke af finansloven, og der er således heller ingen anmærkninger, der kommenterer på arten, omfanget og afgrænsningen af deres IDV i forhold til institutionernes almindelige virksomhed. Universiteterne skal leve op til samme krav, som hvis de havde en almindelig driftsbevilling. Indtægter fra IDV fra statsfinansierede, selvejende institutioner kan fremgå af finanslovens anmærkninger. Der stilles blot ikke krav om, at indtægterne budgetteres særskilt på finansloven. Indtægterne fra IDV fremgår på den enkelte institutions budget og regnskab. Såfremt hjemlen til IDV opnås på finansloven, vil det ligeledes skulle beskrives i anmærkningerne.

### **Driftsbevilling**

Det fremgår af budgetvejledningen, at bevillingsformålet ved en driftsbevilling fortrinsvis søges opnået ved statslig driftsvirksomhed svarende til ansættelse af personale og afholdelse af udgifter i medfør<sup>59</sup> heraf, herunder køb af varer og tjenesteydelser, anskaffelse af materiel og drift af bygninger.

---

<sup>59</sup> Finansministeriets Budgetvejledning 2016, s. 54.

### Statsvirksomhed

Som det endvidere fremgår af budgetvejledningen, anvendes bevillingstypen statsvirksomhed, når det er nødvendigt at sikre en mere fleksibel tilpasning af aktiviteten, end det er muligt under en driftsbevilling. Fx kan dette skyldes, at virksomheden i øget grad skal kunne tilpasses markedsmæssige vilkår. Dog skal reglerne for prisfastsættelse følges, og der skal kunne opstilles en resultatopgørelse for den indtægtsdækkede virksomhed.

### Statsfinansieret selvejende institution

Statsfinansieret selvejende institution anvendes som bevilling, hvor bevillingsformålet opnås ved, at staten yder tilskud til driften af en selvejende institution.

En statsfinansieret selvejende institution er ikke en del af det statslige hierarki. Det er en bestyrelse, som er overordnet ansvarlig for institutionens virke. Indtægter for statsfinansierede selvejende institutioner fremgår af institutionens budget og regnskab, men budgetteres ikke på finansloven, og der er således ingen anmærkninger, der fortæller om arten af IDV og dens afgrænsning til den øvrige virksomhed.

Statsfinansierede selvejende institutioner kan have hjemmel til at udføre IDV igennem finansloven eller igennem anden lov.

### Anden lov

Hjemmel til at udføre IDV kan gives på en række love. Inden for undervisning, uddannelse og forskning eksisterer der eksempelvis en række statsfinansierede selvejende institutioner, som har adgang til at udføre IDV med hjemmel i anden lov. I Tabel 4.1 er nævnt flere eksempler på love, som giver forskellige statsfinansierede, selvejende institutioner på uddannelses- og undervisningsområdet hjemmel til at udføre IDV.

Tabel 4.1 Eksempler på love fra undervisnings- og uddannelsesområdet med hjemmel til, at statsfinansierede, selvejende institutioner kan udføre IDV.

| Lovbekendtgørelse [nr.] af [dato] | Navn                                                                       | Relevante §§                       |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| LBK nr. 261 af 18/03/2015         | Bekendtgørelse af lov om universiteter (universitetsloven)                 | § 20, stk. 3                       |
| LBK nr. 936 af 25/08/2014         | Bekendtgørelse af lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser | §§ 9, 10, 10 a, 24, stk. 6         |
| LBK nr. 789 af 16/06/2015         | Bekendtgørelse af lov om erhvervsuddannelser                               | § 19, stk. 4                       |
| LBK nr. 776 af 10/06/2015         | Bekendtgørelse af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse       | §§ 8, stk. 2, 15, stk. 7, 15 a, 36 |
| LBK nr. 781 af 15/06/2015         | Bekendtgørelse af lov om produktionsskoler                                 | § 16                               |
| LBK nr. 226 af 04/03/2014         | Bekendtgørelse af lov om arbejdsmarkedsuddannelser m.v.                    | § 10 a, stk. 3-4,                  |

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

### Samfundsmæssige hensyn bag IDV

Der er ikke i budgetvejledningen anført, hvilke samfundsmæssige hensyn statslige institutioners udførsel af IDV skal varetage.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har afholdt flere møder med aktører på området, herunder flere institutioner i centraladministrationen. På baggrund af møderne, og styrelsens øvrige gennemgang af området, er det styrelsens forståelse, at det i høj grad er et hensyn til at undgå immaterielt værdspild, som begrunder, at staten kan drive IDV. Statslige institutioner opbygger i nogle situationer en særlig ekspertise og knowhow gennem deres almindelige virksomhed, og det kan betragtes som et værdspild, hvis denne viden ikke kan deles med andre aktører. Dette vil særligt være tilfældet inden for videnservice og undervisning, hvor der eksem-

pelvis er det hensyn, at viden genereret af forskere på et universitet skal kunne udnyttes af andre aktører.

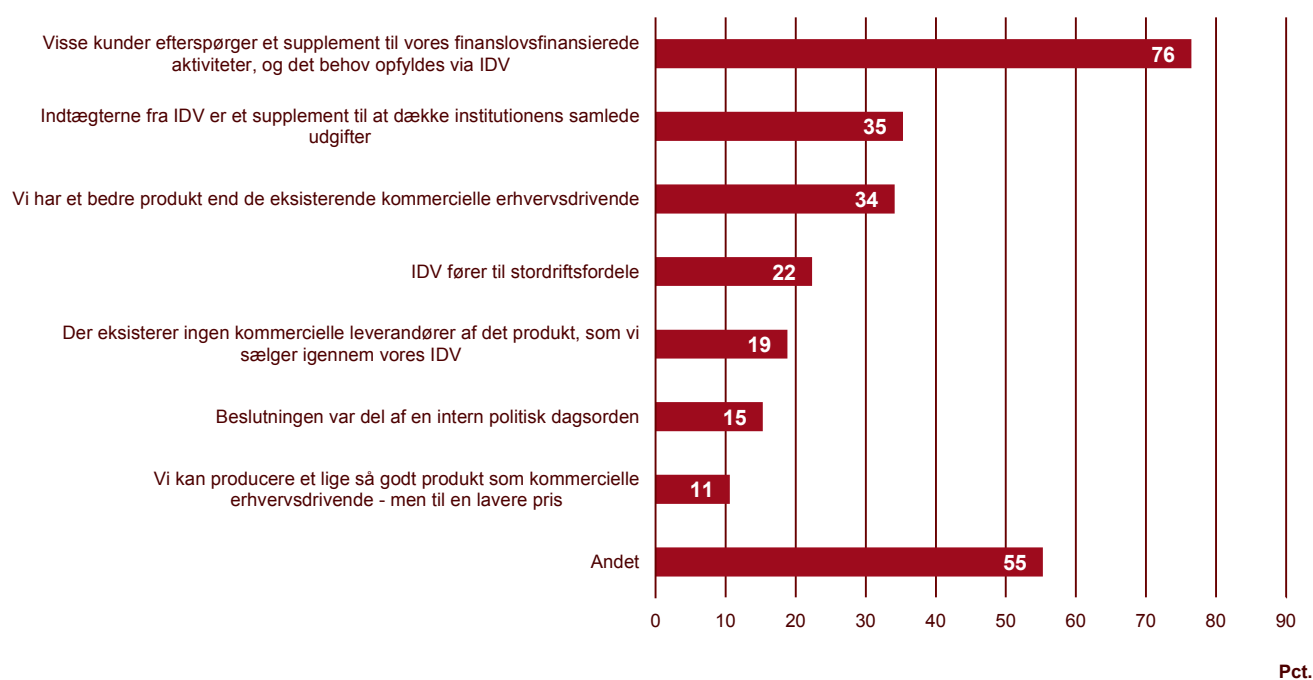
Derudover kan de offentlige bevilligede aktiviteter give offentlige aktører en fordel i form af, at de hurtigere vil kunne løse opgaver for eksterne kunder end eksempelvis private firmaer, der ikke har samme viden. Dette er en samproduktionsfordel, som den offentlige aktør besidder, som følge af de offentlige bevilligede aktiviteter. Det kan være et samfundsmæssigt hensyn at give offentlige aktører mulighed for at udnytte stordrifts- og samproduktionsfordele, således at varer og tjenester produceres billigst muligt.

#### Institutionerne angiver flere formål med IDV

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har bedt de statslige institutioner om at angive de forskellige hensyn, der måtte ligge bag deres beslutninger om at igangsætte en aktivitet som IDV, jf. Figur 4.3.

76 pct. af de statslige institutioner angiver, at visse kunder efterspørger et supplement til de finanslovsfinansierede aktiviteter, og dette supplement udbydes derfor igennem IDV.

Figur 4.3 Hensyn ved IDV



**Note A:** 86 offentlige institutioner har svaret.

**Anm.:** Institutionerne blev spurgt: "Hvilken betydning har nedenstående forhold for den centrale beslutning om at igangsætte IDV-aktiviteter?"

**Anm.:** Figuren angiver andelen, som har svaret at forholdet har stor eller afgørende betydning.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Herudover angiver 35 pct. af institutionerne, at muligheden for, at indtægterne for IDV kan dække nogle af institutionens samlede udgifter, har stor eller afgørende betydning for at igangsætte IDV-aktiviteterne. 34 pct. angiver, at de har et bedre produkt end de eksisterende private erhvervsdrivende, ligesom 22 pct. af institutionerne angiver, at IDV fører stordriftsfordele med sig, dvs. bidrager til en mere effektiv drift, fordi en del af de faste omkostninger

kan fordeles ud på flere produkter. I relation hertil bemærkes som anført tidligere, at den gennemsnitlige indtægt fra IDV set i forhold til institutionernes samlede indtægt er 4,4 pct. Hvis fællesomkostninger fordeles på baggrund af denne andel, skal den almindelige virksomhed bære 4,4 pct. mindre af fællesomkostningerne som følge af aktiviteterne under IDV. Endelig angiver 19 pct., at der ikke eksisterer private leverandører af det produkt, som de sælger som IDV.

Blandt de statslige institutioner, der nævner andre hensyn, kan fx nævnes økonomiske incitamenter, efterspørgsel fra kunder, bedre ressourceudnyttelse, videndeling, og der er således et generelt stort overlap med de øvrige forhold, som er oplistet i Figur 4.3.

### **Afvejning af hensyn bag adgang til IDV**

Det vil i høj grad være en politisk afvejning at vurdere, hvilke aktiviteter offentlige aktører skal have adgang til at udføre på kommercielle markeder, herunder hvilke aktiviteter der kan udføres som IDV.

De positive samfundsmæssige effekter ved at undgå materiel og immateriel værdispild skal opvejes mod de negative effekter af en eventuel konkurrenceforvridning, herunder risikoen for at offentlige aktørers tilstedeværelse på et marked holder potentielle aktører ude fra markedet, eller tvinger eksisterende effektive aktører ud af markedet.

Selv hvis det var muligt at sikre konkurrenceneutralitet fuldt ud, vil det være relevant at vurdere de kort- og langsigtede effekter for konkurrencen af at give offentlige aktører adgang til et marked. Eksempelvis kan offentlige aktører være mere effektive end private, som følge af stordrifts- og samproduktionsfordele, som opnås gennem deres skattefinansierede aktiviteter. Dette kan bevirke, at de offentlige aktører kan udkonkurrere de private aktører, og der er risiko for, at den offentlige aktør bliver den eneste udbyder på et område. De offentlige stordrifts- og samproduktionsfordele kan give anledning til lavere priser på kort sigt, men fraværet af konkurrence kan på længere sigt lede til højere priser og mindre innovation.

Derudover vil den offentlige aktør skulle leve op til en række regler vedrørende fordeling af omkostninger samt indregning af kommerciel fortjeneste m.v. Disse regler – der i en vis grad vil minde om prisregulering – vil gøre den offentlige aktørs prissætning mindre fleksibel, og det vil ikke i samme grad som for private virksomheder være muligt at tilpasse priserne til kundernes betalingsvillighed for de forskellige produkter. Dette kan have negative samfundsmæssige konsekvenser.

I praksis vil inddragelse af konkurrencehensynet kræve en undersøgelse af det marked, hvortil det overvejes at give adgang. Et vigtigt forhold i den forbindelse er at undersøge, hvorvidt private aktører allerede udbyder lignende produkter, samt de priser, aktiviteten udbydes til. Det er også relevant at undersøge graden af brugeroverlap og geografisk overlap mellem den påtænkte aktivitet og det eksisterende udbud hos private aktører. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om uddeling af støtte til folkeoplysende foreninger opstiller en række relevante spørgsmål, som skal søges besvaret, hvis hensynet til konkurrence skal indregnes i praksis<sup>60</sup>. Analysen af reglerne for IDV viser, at IDV kan udføres, så længe betingelserne opfyldes, herunder at aktivitetsområderne er naturlige udløbere af institutionens almindelige virk-

<sup>60</sup> <http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2015/20151105-Vejledning-om-uddeling-af-stoette-til-folkeoplysende-foreninger?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

somhed. Dette er en relativ bred hjemmel og kan give mulighed for, at der igangsættes aktiviteter, der ikke understøttes af samfundsmæssige hensyn beskrevet ovenfor.

#### 4.4 Prissætning af IDV

Der fremgår af budgetvejledningen, at prissætningen af IDV-aktiviteter ikke må skabe konkurrenceforvridning. Regler for prissætningen for IDV-aktiviteter er opsummeret i nedenstående tabel.

Tabel 4.2 Regler for prissætning

|                  | Konkurrence                                                     | Monopol lignende situation                    | Monopol                                       |
|------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Budgetvejledning | Markedspris fuld omkostningsdækning (evt. inklusiv fortjeneste) | Fuld omkostningsdækning eksklusiv fortjeneste | Fuld omkostningsdækning eksklusiv fortjeneste |

Det er et generelt hensyn, herunder et hensyn på et konkurrenceudsat marked, at prissætningen ikke forvrider konkurrencen. På et monopol eller monopol lignende marked må prisen ikke overstige omkostningerne. Her er hensynet samtidig, at der ikke opnås en overnormal profit.

Det er i Finansministeriets Budgetvejledning uklart, hvordan en monopol lignende situation er defineret. Såfremt en monopol lignende situation betegner en situation, hvor der kan være potentiel konkurrence, kan en prissætning til omkostningerne uden indregning af fortjeneste medføre en risiko for, at den offentlige aktør afskærmer potentielle konkurrenter.

#### Kriterier der skal sikre konkurrenceneutralitet

I kapitel 3 er de kriterier, der skal sikre, at konkurrencen ikke forvrides, når staten udøver IDV, gennemgået. Det drejer sig blandt andet om principper, der skal sikre, at offentlige aktører skal medregne alle relevante omkostninger. Ligeledes er OECD's anbefalinger til konkurrenceneutralitet gengivet i kapitel 3. Nedenstående tabel opsummerer forskellene mellem OECD's anbefalinger samt de danske regler for indtægtsdækket virksomhed.

Tabel 4.3 OECD's anbefalinger til og danske regler for prissætning

| OECD's anbefalinger              | Danske regler |
|----------------------------------|---------------|
| Separation af aktiviteter        | Delvist       |
| Indregning af fællesomkostninger | Ja            |
| Kommercielt afkast               | Delvist       |
| Skatteneutralitet                | Delvist       |
| Reguleringsneutralitet           | Nej           |
| Låneneutralitet                  | Nej           |

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

En forskel er, at det i OECD's anbefalinger fremgår, at der skal medregnes en kommerciel fortjeneste, mens der ikke er krav om dette i Danmark. Ligeledes anbefaler OECD, at der skal sikres låneneutralitet, mens dette ikke er tilfældet i Danmark. Endeligt anbefaler OECD at neutralisere regulatoriske fordele (som eksempelvis hurtigere adgang til data), hvilket ikke er behandlet i de danske regler for prissætning af IDV-aktiviteter.

Der kan således være forhold, der giver statslige aktører en konkurrencemæssig fordel i forhold til de private aktører, som ikke bliver neutraliseret i de gældende regler. Dette kan forklare, at de private aktører oplever konkurrenceforvridning.

På markeder hvor der er positive eksternaliteter - eksempelvis i form af offentlige goder - kan privat varetagelse af opgaven lede til en underproduktion set fra en samfundsmæssig synsvinkel. Dette kan der tages hensyn til i prissætningen af de pågældende offentlige ydelser, og det kan således være hensigtsmæssigt, at det offentlige sætter priser under produktionsomkostningerne eller tilbyder ydelserne gratis. I sådanne situationer kan konkurrenceneutralitet ikke opretholdes, og det er derfor ikke hensigtsmæssigt, at aktiviteterne udføres som IDV, men bør i stedet placeres i et andet prisregime.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med analysen modtaget klager vedrørende prissætningen på områder, der ikke er behandlet i analysen som eksempelvis kommunale kontrolbud. På de områder hvor det er en målsætning, at offentlige aktiviteter ikke forvrider konkurrencen, vil det være hensigtsmæssigt, at der er ens regler, der søger at sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning.

### **Priserne opleves som uforholdsmæssigt lave**

Det er primært små virksomheder blandt de adspurgte, som oplever, at de er udsat for unfair konkurrencen. 44 pct. af de adspurgte virksomheder har mindre end 10 ansatte, og 35 pct. af de adspurgte virksomheder havde i 2014 en omsætning på under fem mio. kr.<sup>61</sup> Virksomheds sammensætningen i spørgeskemaundersøgelsen adskiller sig ikke væsentligt fra sammensætningen i Danmark generelt.

96 pct. af de adspurgte private virksomheder vurderer, at konkurrencen sker på ulige vilkår. Blandt disse private virksomheder er det især oplevelsen, at de statslige institutioner sætter lavere priser, end det er muligt for virksomhederne selv. Virksomhederne vurderer på den baggrund, at de statslige institutioner har konkurrencemæssige fordele.

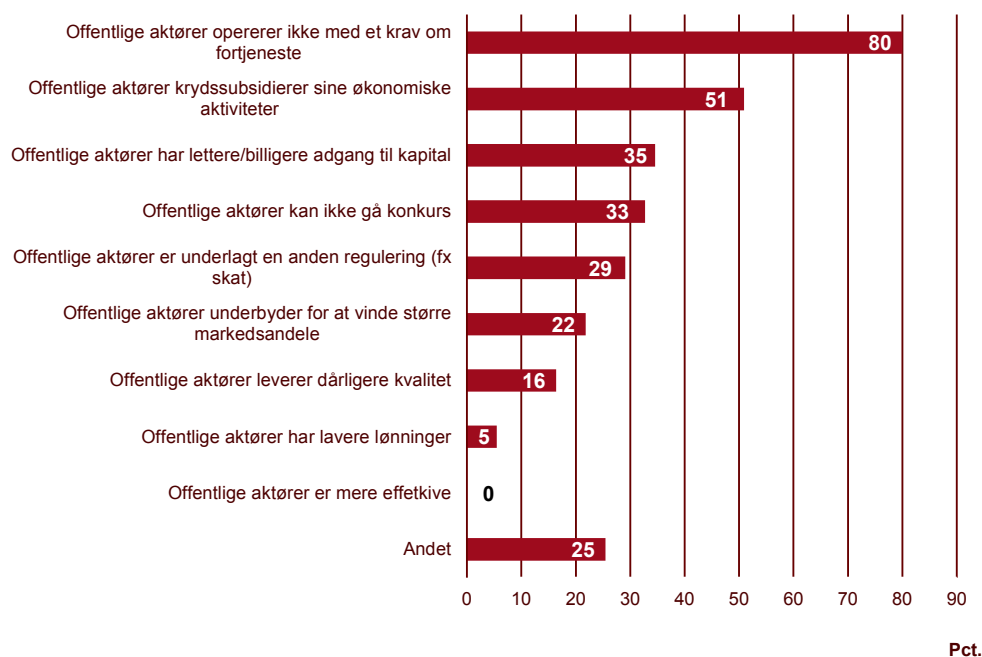
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har bedt de private virksomheder angive, hvad de tror, at årsagerne er til, at de statslige institutioner kan prisfastsætte lavere end private markedsaktører, jf. Figur 4.4.

Resultaterne vidner især om, at de private virksomheder ikke mener, at princippet om konkurrenceneutralitet er tilstrækkeligt indarbejdet hos de statslige institutioner.

Op til 80 pct. af virksomhederne mener, at det er en væsentlig konkurrencemæssig fordel, at de statslige institutioner ikke har et krav om en kommerciel fortjeneste, og 51 pct. har en frygt for, at de statslige institutioner krydssubsidierer deres IDV med midler fra deres almindelige virksomhed.

<sup>61</sup> Spørgeskemaundersøgelsen blandt virksomheder er ikke en repræsentativ stikprøve for alle danske virksomheders oplevelser, men er et udsnit af de virksomheder, som oplever udfordringer i konkurrencen med offentlige aktører. Undersøgelsen anvendes til at belyse virksomhedernes oplevede udfordringer. Den metodiske behandling af spørgeskemaerne er uddybet i bilag 4.

Figur 4.4 Virksomhedernes oplevelse af hvorfor offentlige aktører sætter lavere priser



**Note A:** Virksomhederne havde mulighed for at angive op til tre svar.

**Note B:** Figuren er udelukkende et udtryk for virksomhedernes vurdering.

**Note C:** 55 virksomheder har svaret.

**Anm.:** Virksomhederne blev spurgt: "Hvorfor vurderer du, at offentlige aktører sætter lavere priser end din virksomhed og de øvrige private aktører på markedet?".

**Anm.:** Kun virksomheder, som angiver, at de oplever, at de offentlige aktører generelt prissætter lavere end egen virksomhed og de øvrige private aktører på markedet, har svaret.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

I øvrigt mener 35 pct. private virksomheder, at de statslige institutioner har billigere adgang til kapital. 33 pct. af virksomhederne mener endvidere, at statslige institutioner kan tage en lavere pris, fordi de ikke behøver at bekymre sig om at gå konkurs. 29 pct. af virksomhederne mener, at de statslige institutioner er underlagt en mere gunstig regulering, herunder særligt på skatteområdet, som sætter dem i stand til at underbyde de private virksomheder.

### Stor variation i fortjeneste på IDV-aktiviteter

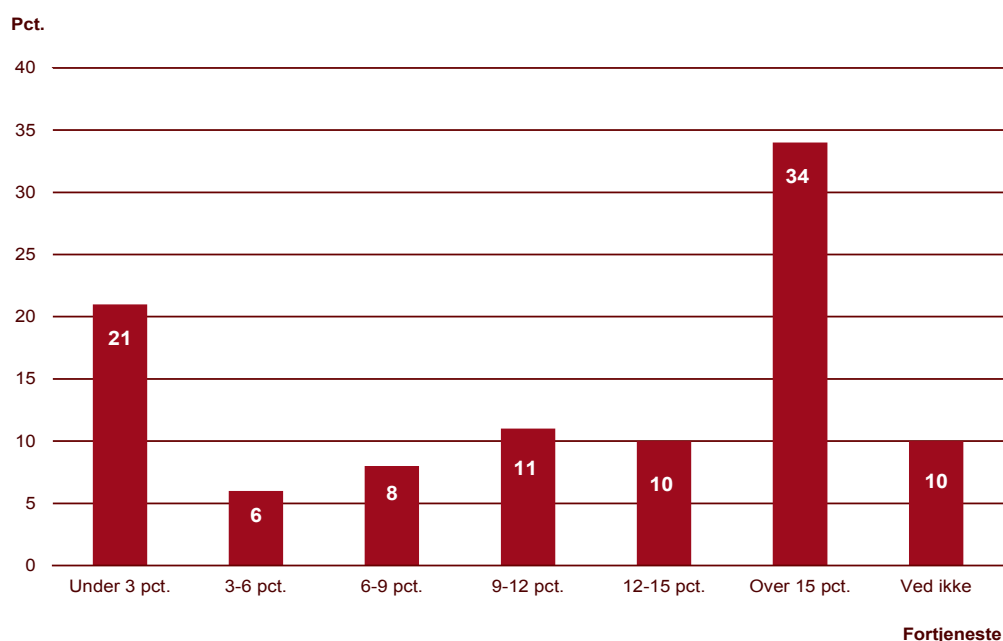
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har spurgt de statslige institutioner, hvordan de prisfastsætter deres varer og ydelser, som sælges som IDV.

Fx har styrelsen bedt institutionerne angive, om de følger en fast beregningsmodel, når de prisfastsætter deres varer og ydelser, og 90 pct. af institutionerne svarer bekræftende til dette. En fast beregningsmodel har til hensigt at sikre, at omkostningerne fordeles konsistent imellem den indtægtsdækkede og den almindelige virksomhed.

Styrelsen har endvidere bedt institutionerne angive, om de indregner en vis fortjeneste, når de fastsætter prisen. Omkring 17 pct. af institutionerne angiver, at de ikke indregner fortjeneste i deres priser, mens 40 pct. af institutionerne angiver, at fortjeneste indregnes varierende fra opgave til opgave.

De statslige institutioner indregner som oftest enten en relativt lille fortjeneste (under 3 pct.) eller en relativt høj fortjeneste (over 15 pct.) af den samlede pris, jf. Figur 4.5. Således ses, at 34 pct. af institutionerne angiver, at de i gennemsnit henover 2014 indregnede en fortjeneste på mere end 15 pct., og 21 pct. af institutionerne indregnede kun i gennemsnit en fortjeneste på under 3 pct. En del af forklaringen på variationen i fortjeneste på IDV-aktiviteter kan være, at nogle aktiviteter foregår på monopolmarkeder, hvor der ikke må indregnes en fortjeneste, og andre aktiviteter foregår på kommercielle markeder, hvor der kan medregnes en fortjeneste.

Figur 4.5 Gennemsnitlig fortjeneste som andel af samlet pris



**Note A:** 71 institutioner har svaret.

**Anm.:** Institutionerne blev spurgt: "Hvor stor en andel udgjorde fortjenesten af den samlede pris ved jeres IDV-aktiviteter i gennemsnit i 2014?".

**Anm.:** Kun institutioner, som har angivet at de indregner fortjeneste hver gang eller varierende fra gang til gang, er blevet spurgt.

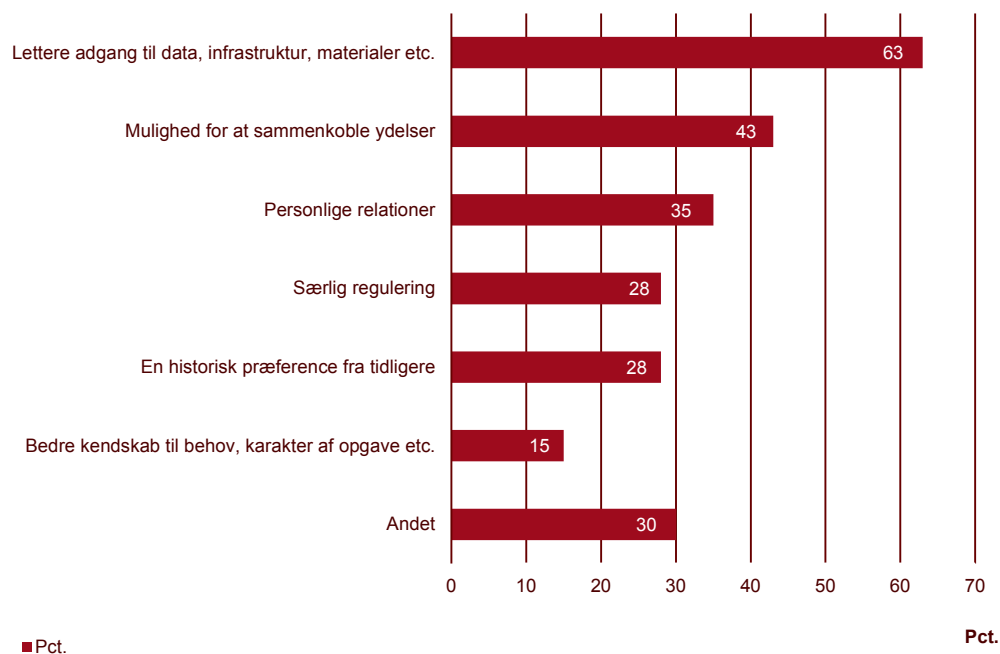
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

### Statslige aktører vurderes at have lettere adgang til produktionsfaktorer

Prisen er en væsentlig konkurrenceparameter, men det er ikke den eneste parameter, som der kan konkurreres på. Styrelsen har spurgt de private virksomheder ind til, hvilke fordele de statslige institutioner eventuelt måtte have.

63 pct. af de adspurgte private virksomheder peger på, at de statslige institutioner har let adgang til væsentlig produktionsfaktorer, dvs. infrastruktur, materialer, data etc., og 43 pct. af de adspurgte virksomheder svarer, at de offentlige institutioner har muligheden for at koble forskellige ydelser, jf. Figur 4.6.

Figur 4.6 Offentlige fordele



**Note A:** Virksomhederne havde mulighed for at angive flere svar.

**Note B:** 46 virksomheder har svaret.

**Anm.:** Virksomhederne blev spurgt: *Hvilke konkurrencemæssige fordele har den offentlige aktør?*

**Anm.:** Figuren er udelukkende et udtryk for virksomhedernes vurdering.

**Anm.:** Kun virksomheder, som har angivet, at de vurderer, at offentlige aktører har en konkurrencemæssig fordel, er blevet spurgt.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Herudover angiver de private virksomheder også en del andre konkurrencemæssige fordele, fx personlige relationer, historisk præference etc.

I analysen er der taget forbehold over for spørgeskemaernes resultater, da både oplevelserne hos offentlige og private aktører kan være farvet af deres egen rolle i markedet. Det skal bemærkes, at det i sagens natur kan være meget vanskeligt for private aktører at vurdere, hvad deres oplevelse af uforholdsmæssige lave priser skyldes. Da der primært er tale om små virksomheder, der oplever priskonkurrence fra statslige aktører, er det muligt, at oplevelsen kan skyldes, at de statslige aktører i større grad har stordrifts- og samproduktionsfordele. Således er det muligt, at de oplevede problemer ikke skyldes fordele, som er relateret til det offentlige ejerskab.

#### 4.5 Tilsyn og klageadgang

For at sikre at konkurrencen mellem statslige og private aktører ikke forvrides, er det væsentligt, at der føres effektivt tilsyn med, at reglerne for IDV overholdes, ligesom de private erhvervsdrivende skal have let ved at klage, såfremt de oplever ulige konkurrence.

### Tilsynsforpligtelsen påhviler den enkelte ressortminister

Den enkelte ressortminister har det overordnede ansvar for at føre det løbende tilsyn med, at de statslige institutioner udfører IDV efter reglerne i budgetvejledningen samt vejledningerne i prisfastsættelse m.v.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har været i kontakt med både Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (MBUL) og Ministeriet for Uddannelse og Forskning (MUF), som har det overordnede ansvar for at føre tilsyn med institutionerne under undervisnings- og uddannelsesområdet, som tidligere nævnt er det område, der står for størstedelen af IDV-omsætningen. MBUL og MUF fører tilsyn igennem henholdsvis Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) og Styrelsen for Videregående Uddannelser (UDS).

UDS har i et notat til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen uddybet, at de fører tilsyn ud fra en årlig opfølgning på institutionernes årsrapport samt institutionsrevisorernes henholdsvis Rigsrevisionens bemærkninger i det systematiske økonomiske tilsyn. UDS følger op på de eventuelle anbefalinger eller kritikpunkter, som revisorerne måtte have. Det sker ved en konkret vurdering enten at fremhæve de problematiske forhold for institutionen eller anmode institutionen om at redegøre for institutionens opfølgning på forholdene. UDS bemærker, at Rigsrevisionen modtager en kopi af korrespondancen imellem UDS og den enkelte institution.

UDS har for regnskabsårene 2011-2014 fulgt op på forhold vedrørende IDV over for to til fem institutioner årligt. UDS bemærker, at denne optælling ud fra en væsentlighedsbetragtning alene omfatter universiteter, professionshøjskoler og erhvervsakademier. Der er i alt 8 universiteter, 7 professionshøjskoler og 9 erhvervsakademier.

I tillæg til UDS' systematiske, økonomiske tilsyn, på baggrund af årsrapporten og afrapporteringen af revisionen, kan styrelsen desuden gennemføre enkeltsagstilsyn, hvis styrelsen bliver opmærksom på forhold, der fx kan rejse tvivl om overholdelsen af gældende regler.

UDS har udarbejdet revisortjeklister for henholdsvis professionshøjskoler og erhvervsakademier, som anvendes til den interne revision, jf. Tabel 4.4.

Tabel 4.4 Revisionstjekliste

| Spørgsmål                                                                                                                                                                                                          | Resultat af revisionshandling | Punktet er anledning til væsentlige/ kritiske bemærkninger | Punktet er udskudt, jf. revisionsplanen |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                    | Ja/Nej                        | Ja                                                         | X                                       |
| 1. Kan revisor bekræfte, at institutionens akkumulerede resultat ikke har været negativt de seneste fire år i træk?                                                                                                |                               |                                                            |                                         |
| 2. Har revisor påset, at der foreligger for- og efterkalkulationer?                                                                                                                                                |                               |                                                            |                                         |
| 3. Har revisor vurderet, at alle direkte indtægter og omkostninger ved den IDV registreres løbende og særskilt fra institutionens øvrige virksomhed?                                                               |                               |                                                            |                                         |
| 4. Afsætter institutionen – efter revisors vurdering – sine produkter på vilkår i overensstemmelse med Finansministeriets Budgetvejledning 2011, således at private udbydere ikke påføres ubillig priskonkurrence? |                               |                                                            |                                         |

**Anm.:** I kolonnen "Resultat" afkrydses "Ja" rubrikken, hvis revisions- eller kontrolopgaven er udført, og revisor kan svare bekræftende på spørgsmålet. Hvis der er væsentlige og kritiske bemærkninger til punktet, skal der foretages afkrydsning i kolonnen beregnet hertil, og forholdet skal omtales i revisionsprotokollatet. Dersom revisor svarer "Ja" i resultatkolonnen, vil der oftest ikke skulle foretages afkrydsning i kolonnen "væsentlige/kritiske bemærkninger".

I kolonnen "Resultat" afkrydses "NEJ" rubrikken i resultatkolonnen, hvis revisions- eller kontrolopgaven er udført, og revisor kan svare afkræftende på spørgsmålet. Hvis der er væsentlige/kritiske bemærkninger til punktet, skal der foretages afkrydsning i kolonnen beregnet hertil, og forholdet skal omtales i revisionsprotokollatet.

Hvis revisions- eller kontrolopgaven ikke er udført, må der ikke foretages afkrydsning i resultatkolonnen. Afkrydsning skal i stedet ske i enten kolonnen "Punktet udskudt, jf. revisionsplanen" eller i kolonnen "punktet ikke relevant" (sidstnævnte er ikke medtaget i ovenstående tabel).

En bekræftende besvarelse angiver ikke noget om grundlaget for og graden af sikkerhed i besvarelsen og er ikke nødvendigvis udtryk for, at de besvarede forhold er anset for fuldstændige. Revisor har vurderet, at de konstaterede forhold må anses for forsvarlige under hensyntagen til de foreliggende omstændigheder, såsom institutionens aktiviteter, forretningsgange og administrative forhold i øvrigt.

En afkræftende besvarelse forventes at give anledning til en omtale af forholdet i revisionsprotokollen, men er ikke nødvendigvis udtryk for, at forholdet er anset for at være kritisabelt under hensyntagen til de foreliggende omstændigheder.

Kilde: Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet

STUK angiver i deres "Strategi for økonomisk tilsyn", at deres tilsyn ligeledes baserer sig på institutionernes egen afrapportering såvel som institutionsrevisorernes afrapporteringer og tilskudserklæringer. STUK har desuden fastsat nogle særlige krav til institutionsrevisorerne, som rækker ud over, hvad andre ministerier kræver.

STUK har tidligere anvendt et tjeklistekoncept, som afspejler tjeklisten anvendt i UDS. STUK har imidlertid udarbejdet et nyt tjeklistekoncept, som tages i anvendelse med virkning fra revisionen af institutionernes årsregnskaber for 2015. I det nye koncept skal revisor om institutionens IDV angive, om revisionen har givet anledning til kritiske bemærkninger eller væsentlige anbefalinger, jf. Tabel 4.5. Tjeklisten erstatter en tidligere tjekliste og skal anvendes af revisorer, som reviderer, institutionerne for almen gymnasiale uddannelser, almen voksenuddannelse m.v. og de erhvervsrettede uddannelser.<sup>62</sup>

Tabel 4.5 Revisionstjekliste

| Har revisionen givet anledning til kritiske bemærkninger eller væsentlige anbefalinger vedrørende: | Afsnit i protokollat | Kritiske bemærkninger | Væsentlige bemærkninger /anbefalinger | Ingen kritiske bemærkninger | Udskudt, jf. revisionsplanlægning | Ikke relevant |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------|
| 9. Indtægtsdækket virksomhed                                                                       | x.x                  |                       |                                       |                             |                                   |               |

**Anm.:** Såfremt revisor har kritiske bemærkninger eller væsentlige bemærkninger/anbefalinger om institutionens IDV, krydses denne rubrik af, og bemærkninger eller anbefalinger uddybes i protokollatet.

Hvis revisions- eller kontrolopgaven ikke er udført, må der ikke foretages afkrydsning i resultatkolonnen. Afkrydsning skal i stedet ske i enten kolonnen "Punktet udskudt, jf. revisionsplanen" eller i kolonnen "punktet ikke relevant" (sidstnævnte er ikke medtaget i ovenstående tabel).

Kilde: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

<sup>62</sup> <http://uvm.dk/Administration/Regnskab-og-revision/Revision/Revisionsprotokol-og-revisortjeklisten>

STUK har i en ny revisionsbekendtgørelse fastsat hjemmel til at kræve rapportering om nærmere definerede områder i revisionsprotokollatet.<sup>63</sup> Blandt andet kræves særskilt rapportering om IDV. Der skal i revisionsprotokollatet således rapporteres om den udførte revision og resultatet heraf vedrørende de områder, som revisor forholder sig til i revisortjeklisten.

### Rigsrevisionen

Rigsrevisionen fører ikke tilsyn og er ikke en del af ministeriets tilsyn med IDV. Ministeriets tilsyn foretages uafhængigt af revisionen og indgår i revisors vurdering af, om der er betryggende kontroller, som understøtter en korrekt forvaltning og regnskabsaflæggelse.

Revisorerne undersøger de statslige institutioners IDV, hvis IDV-aktiviteterne har et omfang og en karakter, der betyder, at IDV vurderes at være et væsentligt risikoområde. I forbindelse med denne udvælgelse ses der formentligt i højere grad på, hvor stor en andel IDV-omsætningen udgør af institutionens samlede omsætning og risikoen for fejl og mangler i forvaltningen og regnskabsaflæggelsen, end på hvilke implikationer aktiviteterne kan have for konkurrencen på konkrete markeder.

Når revisorerne udfører revision af IDV, vurderes det blandt andet, om priserne er korrekt fastsat, er udtryk for en korrekt omkostningsfordeling og ligeledes, om der er udført for- og efterkalkulationer. Revisorerne udfører herudover en juridisk-kritisk revision, hvor det vurderes, om de statslige institutioner har holdt sig inden for rammerne af deres hjemmel til at udføre IDV. Endelig vurderer revisorerne i forvaltningsrevisionen, om institutionen lever op til krav vedrørende sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

For at belyse området har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anmodet Rigsrevisionen om at oplyse antallet af kontrolundersøgelser, hvor Rigsrevisionen har set på forhold relateret til IDV, samt i hvor mange tilfælde Rigsrevisionen har udtrykt kritik af forhold relateret til overholdelse af reglerne for IDV. Rigsrevisionen registrerer ikke særskilt på sager og spørgsmål om indtægtsdækket virksomhed, hvorfor Rigsrevisionen ikke har mulighed for at udlevere en liste herom. Dog bliver større forseelser, som Rigsrevisionen opdager, beskrevet i deres årlige beretning om revisionen af statsregnskabet. Heraf fremgår det, at der var én sag i 2013 og tre sager i 2014 vedrørende manglende overholdelse af reglerne for IDV.

Eksempelvis skriver Rigsrevisionen i deres beretning om revisionen af statsregnskabet for 2013,<sup>64</sup> at:

*"Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning (KORA) havde et underskud på den indtægtsdækkede virksomhed på 10,4 mio. kr. Ledelsen vurderede, at området vanskeligt kan komme i balance over en 4-årig periode. KORA havde mangelfulde projektstyringsprocedurer vedrørende indtægtsdækket virksomhed og tilskudsfinansierede aktiviteter. Dette har dog ikke ført til væsentlige fejl i regnskabet".*<sup>65</sup>

<sup>63</sup> BEK nr. 1596 af 14/12/2015 - Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse, almen- og gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.

<sup>64</sup> <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2004034/rs-2013.pdf>

<sup>65</sup> KORA bemærker til Rigsrevisionens beretning, at KORA er dannet ved en fusion i 2012. Som det også fremgår af regnskabet for 2013, skyldes underskuddet i 2013, at egenkapitalen for de to tidligere private foreninger, ikke var overført til staten, så egenkapital var opført i samme delregnskab som aktiviteterne. Dette blev der efterfølgende korrigeret for i 2014, hvorefter kontoen havde et akkumuleret underskud på 0,4 mio. kr., hvilket i 2015 er nedbragt fuldt ud.

---

I Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2014<sup>66</sup> fremgår det, at

*"Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) sælger varer og ydelser, fx meteorologiske data, vejrprognoser og rutevejledning til skibe, som indtægtsdækket virksomhed, hvoraf en del er konkurrenceudsat. DMI's prisfastsættelse af varer og ydelser var ikke baseret på de faktiske omkostninger. DMI har siden 2008 kun pris- og lønreguleret prislisten. DMI har dermed ikke en direkte kobling mellem de faktiske omkostninger og prisfastsættelsen. Det medfører, at DMI ikke kan dokumentere, at priserne er fastsat, så omkostningerne er dækket"*

*"I 2014 havde Danmarks Statistik ca. 2.000 projekter under indtægtsdækket virksomhed med samlede indtægter på 76,8 mio. kr. De seneste 6 år er det akkumulerede overskud på det indtægtsdækkede område steget støt fra 4,6 mio. kr. i 2008 til 26,8 mio. kr. i 2014. Rigsrevisionen fandt, at Danmarks Statistik har monopol eller befinder sig i en monopollignende situation. Rigsrevisionen fandt, at det på den baggrund var problematisk, at det akkumulerede overskud på den indtægtsdækkede virksomhed havde været støt stigende over de seneste år, og at prisen på produkterne skulle fastsættes, så de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes, men så der ikke bliver overskud set over en årrække."*<sup>67</sup>

*"Moderniseringsstyrelsens indtægtsdækkede virksomhed omfatter primært en række løn- og økonomisystemer, fx Statens Lønssystem og Navision Stat. Statsinstitutioner er generelt forpligtede til at anvende de løn- og økonomisystemer, som Moderniseringsstyrelsen udbyder, og derfor opfylder en væsentlig del af Moderniseringsstyrelsens indtægtsdækkede virksomhed ikke kravet om, at der ikke må være aftagepligt. Moderniseringsstyrelsen lever endvidere ikke op til kravene om prisfastsættelse. Systemerne udbydes under monopollignende forhold, og derfor skal priserne for de enkelte systemer svare til omkostningerne. Moderniseringsstyrelsen har dog i perioden 2012-2014 realiseret væsentlige overskud vedrørende Statens Lønssystem og Navision Stat. Endvidere har Moderniseringsstyrelsen i den samme periode haft væsentlige underskud vedrørende systemet ØS LDV, jf. pkt. 90."*<sup>68</sup>

Moderniseringsstyrelsen har fra og med 2016 overført næsten alle de aktiviteter, der hidtil har været udført som IDV, til den ordinære virksomhed, hvorefter Moderniseringsstyrelsen alene forventer en omsætning på knap 4 mio. kr. Baggrunden for denne ændring er Rigsrevisionens kritik i beretning om statsregnskabet for 2014, idet Rigsrevisionen konstaterede en manglende hjemmel til IDV og prisfastsættelse. IDV var således i strid med budgetvejledningens regler.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har bedt de statslige institutioner, der udfører IDV, om at angive, hvor ofte deres IDV undersøges af revisor, og 87 pct. af institutionerne angiver, at deres revisor årligt undersøger de interne arbejdsgange og beregninger m.v. for IDV. Når ikke alle institutionernes IDV undersøges, kan det være, fordi institutionerne revideres ud fra væsentlighed og risiko.

### **Forskellige opfattelser af lovgivningens gennemsigtighed**

Gennemsigtige regelsæt kan være med til at forebygge imod utilfredshed med IDV-aktiviteterne blandt de private virksomheder. I undersøgelsen er både statslige og private virksomheder blevet spurgt til, om de mener, at regelsættene omkring IDV er gennemsigtige, og om de er tilstrækkelige i forhold til at sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning.

---

<sup>66</sup> <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2062602/rs-2014.pdf>

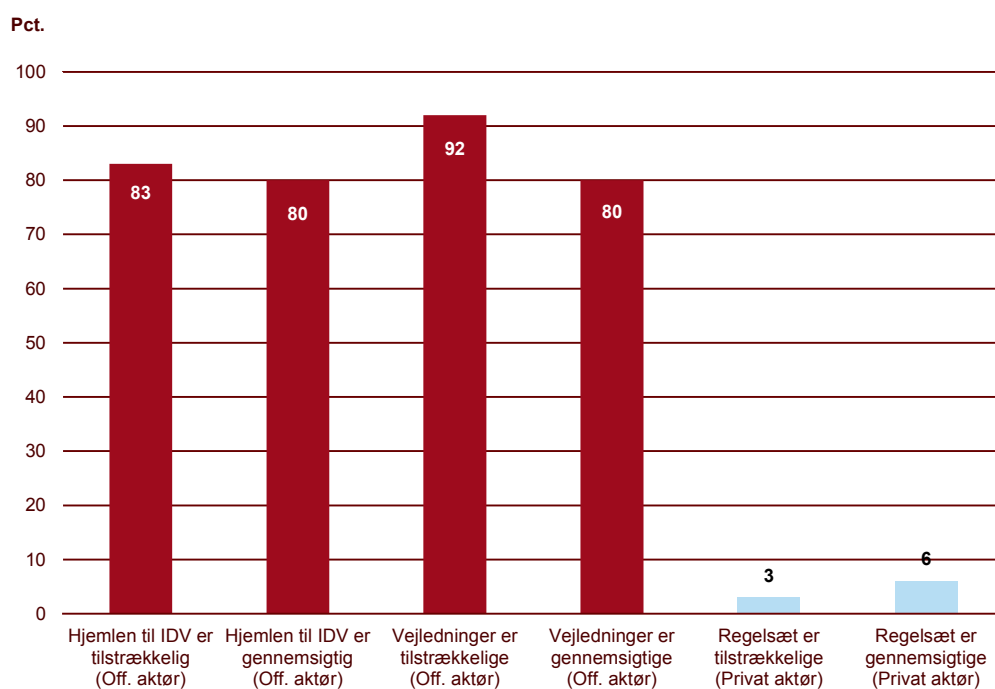
<sup>67</sup> <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2062602/rs-2014.pdf>

<sup>68</sup> <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2062602/rs-2014.pdf>

Regelsættene omfatter både de love, som giver hjemmel til at udføre IDV, og de vejledninger, som rammesætter selve driften af IDV, se afsnit 3.4.

Der er stor forskel på, hvor gennemsigtige og tilstrækkelige de offentlige og private aktører mener, at de gældende regelsæt er. 83 pct. af de adspurgte statslige institutioner vurderer, at lovene, der hjemler adgangen til at udføre IDV, er tilstrækkelige, og 80 pct. af de statslige institutioner vurderer, at lovene er gennemsigtige, jf. Figur 4.7.

Figur 4.7 Offentlige og private aktørers vurdering af regelsæt og vejledninger



**Note A:** Den metodiske behandling af data er uddybet i bilag 4.

**Note B:** Henholdsvis 75 og 81 offentlige institutioner har svaret, mens 63 virksomheder har svaret.

**Anm.:** Om hjemlen er de offentlige aktører blevet spurgt: 1) *Er den lovgivning, som giver din institution hjemmel til at udføre IDV, tilstrækkelig eller utilstrækkelig i forhold til at sikre, at I ikke som følge af det offentlige ejerskab har konkurrencefordele over for private aktører, når I udfører IDV?* 2) *Er den lovgivning, som giver din institution hjemmel til at udføre IDV, gennemsigtig eller uigennemsigtig?*

Om vejledningerne er de offentlige blevet spurgt: 1) *Er de vejledninger din institution anvender, når I udfører IDV, tilstrækkelige eller utilstrækkelige i forhold til at sikre en korrekt og transparent prissætning af jeres ydelser og dermed med til at sikre mod ulige konkurrence med private aktører?* 2) *Er de vejledninger, som din institution anvender, når I udfører IDV, gennemsigtige eller uigennemsigtige?*

Om de regelsæt, som regulerer offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, er de private aktører blevet spurgt: 1) *Vurderer du, at lovgivningen, som regulerer offentlige aktiviteter på dit marked, er gennemsigtig (dvs. overskuelig og tydelig)?* 2) *Vurderer du, at lovgivningen, som regulerer offentlige aktiviteter på dit marked, er tilstrækkelig (dvs. omfattende nok til at sikre imod ulige konkurrence)?*

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

---

Hele 92 pct. af de adspurgte statslige institutioner mener også, at vejledningerne, der regulerer IDV, er tilstrækkelige, mens 80 pct. mener, at vejledningerne er gennemsigtige. Af de statslige institutioner, der mener, at gennemsigtheden er lav, peges blandt andet på, at vejledningerne mangler mere operationelle eksempler.

Generelt er de statslige institutioner positive over for både love og vejledninger, hvorimod de adspurgte private virksomheder kun i meget lille grad mener, at regelsættene er gennemsigtige og tilstrækkelige. Kun 3 pct. af de adspurgte virksomheder vurderer, at regelsættene er tilstrækkelige, og 6 pct. af de adspurgte virksomheder vurderer, at regelsættene er gennemsigtige.

Der kan være flere årsager til, at regelsættene vurderes uigennemsigtige og utilstrækkelige af virksomhederne. Virksomhederne arbejder ikke med disse regelsæt til daglig og kan derfor ikke forventes at have et indgående kendskab til reglerne. En virksomhed uddyber fx, at forståelsen af lovgivningen kræver juridisk bistand, hvilket ikke altid er muligt for de primært små virksomheder.

Af eksempler fra virksomhederne på, at lovgivningen opfattes som både uigennemsigtig og utilstrækkelig, nævnes, at det er uklart, hvilke aktiviteter det offentlige må udføre, ligesom rækkevidden af det offentliges aktiviteter fremstår uklare.

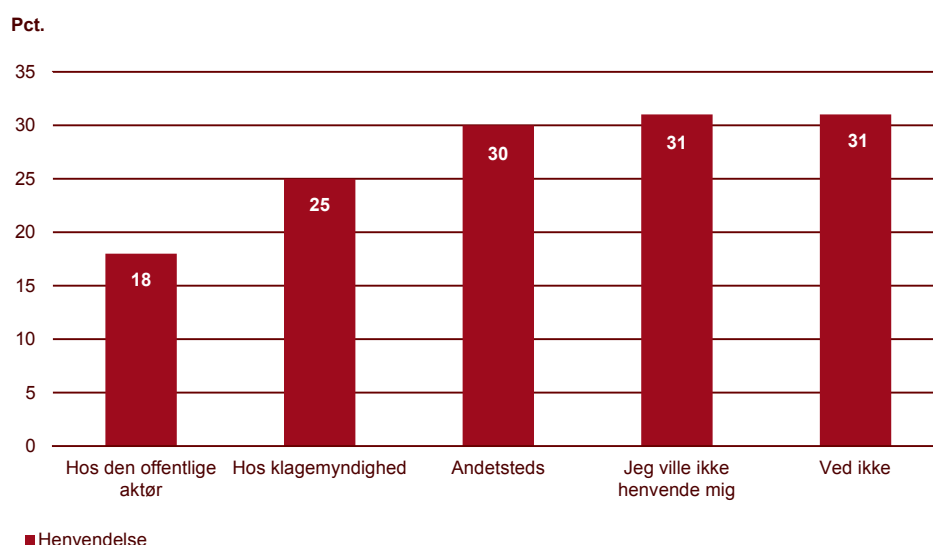
Blandt andet opleves det som uigennemsigtigt, hvornår IDV er en "naturlig udløber af institutionens almindelige virksomhed", og det er holdningen, at der er et relativt stort fortolkningsrum for den enkelte institution til at igangsætte aktiviteter. Ligeledes opleves det som uigennemsigtigt, at der ikke er præcise retningslinjer for, i hvor stort et omfang det offentlig må udføre IDV, og at prissætningen af IDV ikke offentligt er dokumenteret.

I Australien er der udarbejdet en central vejledning (for henholdsvis det centrale styre og hvert af territorierne), der indeholder flere beregningsprincipper og eksempler. Derudover er der en central enhed (for henholdsvis det centrale styre og hvert af territorierne), der kan hjælpe offentlige institutioner med at implementere reglerne og løbende svare på spørgsmål i forhold til overholdelse af dem jf. bilag 1.

### **De adspurgte virksomheder ved ikke, hvortil de kan klage og holder sig generelt fra at klage**

Som det blev beskrevet i kapitel tre, kan der rettes henvendelse til det relevante ressortministerium, hvis der opstår mistanke om, at en institution udfører IDV, som er i strid med reglerne. Ministeriet beslutter selv, om sagen skal undersøges nærmere. Ressortministeren har dog formel pligt til at reagere, såfremt det sandsynliggøres, at reglerne ikke overholdes. Det er muligt at klage til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, men det vil være det relevante ressortministerium, der skal vurdere lovligheden af aktiviteterne.

31 pct. af de adspurgte private virksomheder, som oplever konkurrence fra statslige institutioner, der udfører IDV, ved ikke, hvortil de skulle rette henvendelse eller klage, hvis de fandt, at karakteren og rækkevidden af en statslig institutions IDV-aktiviteter stred imod den lov, hvortil adgangen var hjemlet, jf. Figur 4.8. 31 pct. af virksomhederne angiver ligeledes, at de slet ikke ville rette henvendelse, selvom de vidste, hvortil henvendelsen skulle rettes.

Figur 4.8 **Henvendelse ved mistanke om ulovlig aktivitet**

**Note A:** Virksomhederne havde mulighed for at angive flere svar, hvis de vidste, hvor de ville henvende sig og agtede at henvende sig.

**Note B:** 61 virksomheder har svaret.

**Anm.:** Virksomhederne blev spurgt: *Hvor ville du henvende dig, hvis du mente, at en offentlig aktør drev økonomisk aktivitet i strid med loven?*

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Hver fjerde af de adspurgte virksomheder ville rette henvendelse til en klagemyndighed, og de nævner nærmest samstemmigt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Op til 30 pct. af virksomhederne ville rette henvendelse andetsteds. Herunder nævner de deres brancheorganisation og/eller advokat. Desuden har 18 pct. af virksomhederne angivet, at de ville rette henvendelse direkte til den statslige aktør.

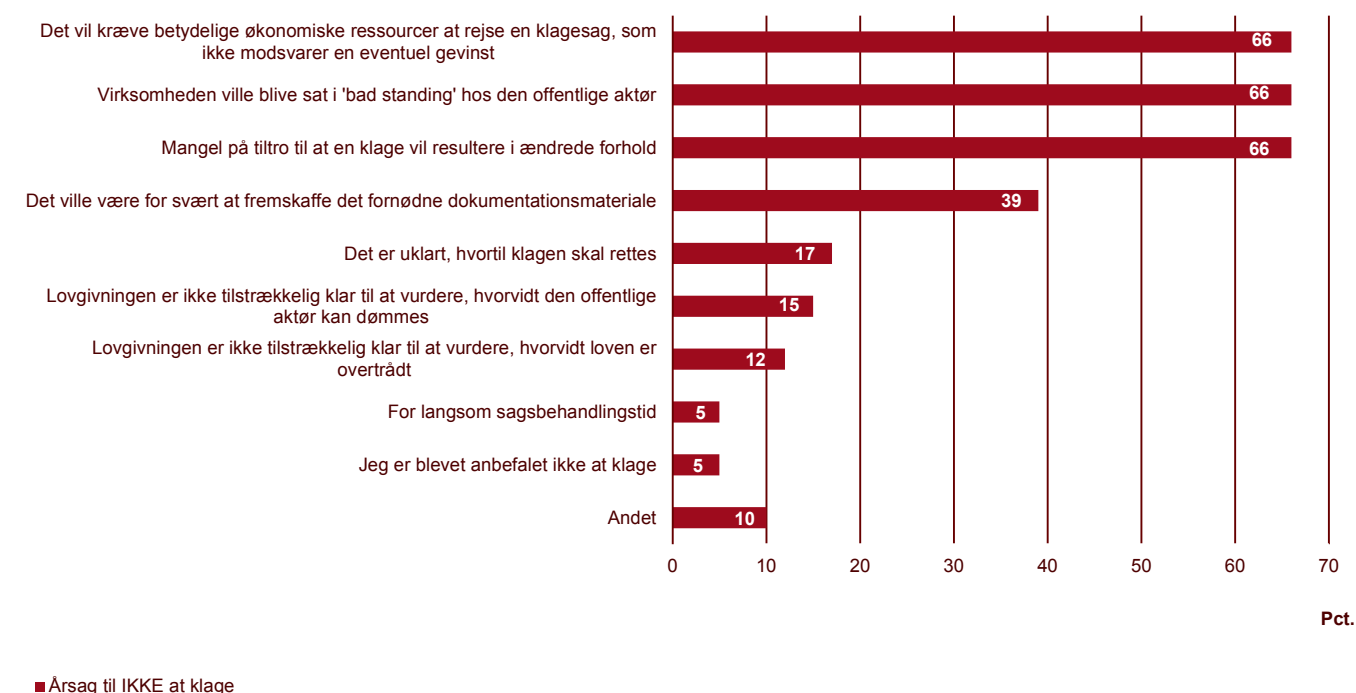
Omfanget af klager er da også meget begrænset. Kun to af de adspurgte statslige institutioner har modtaget klager inden for de seneste fem år, mens seks har modtaget henvendelser fra virksomheder eller brancheorganisationer, som påpeger, at institutionen udviser, hvad der opleves som en uhensigtsmæssig adfærd i forbindelse med udførelsen af IDV.

Blandt de private virksomheder angiver 18 pct. at have klaget inden for de seneste tre år svarende til 11 virksomheder blandt de adspurgte. Af disse virksomheder er otte klager blevet afvist, mens kun en enkelt fik medhold.

67 pct. af de adspurgte virksomheder vurderer, at de har haft grund til at klage over ulige konkurrence men har ikke gjort det. Sammenholdt med de 31 pct. ovenfor, som ikke ville henvende sig, hvis de mente en offentligt aktør drev økonomisk aktivitet i strid med loven, tegner der sig et billede af udfordringer i forhold til, at virksomhederne ikke klager.

Der er flere årsager til, at de private virksomheder ikke klager. Ud af de virksomheder, som ikke har klaget, selvom de mener at have haft grund til det, angiver 66 pct., at de økonomiske ressourcer, det kræver at rejse en klagesag, ikke modsvarer den potentielle gevinst, som kan hentes ind igen, jf. Figur 4.9.

Figur 4.9 Virksomhedernes årsager til ikke at klage



**Note A:** 41 virksomheder har svaret.

**Note B:** Virksomhederne havde mulighed for at angive op til tre svar.

**Anm.:** Virksomhederne blev spurgt: *Nævn årsagerne til at du ikke har klaget, selvom du vurderer, at en offentlig aktør driver økonomisk aktivitet i strid med loven.*

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Lige så mange virksomheder afholder sig fra at klage af frygt for at komme i klemme hos den offentlige aktør. Flere virksomheder har givet udtryk for, at det kan være problematisk at klage over en offentlig aktør, som er konkurrent på ét område, men kunde eller leverandør på et andet område. 66 pct. angiver mangel på tiltro til at en klage vil resultere i ændrede forhold, som afgørende for ikke at klage, jf. Figur 4.9.

Endelig angiver hver fjerde virksomhed, at det kan være svært at dokumentere sine klager, selvom virksomheden oplever, at den statslige institution fx sætter sin pris under markedsprisen.

De australske regler adskiller sig væsentligt fra de danske, idet der er centrale klageinstanser (for henholdsvis det centrale styre og hvert af territorierne).<sup>69</sup> Denne tilgang giver en højere grad af transparens og lettere overblik over, hvor virksomheder kan klage. Dermed kræver det et mindre ressourceforbrug for virksomhederne at klage, og det bliver mere gennemsigtigt, hvad der kan opnås ved at klage.

<sup>69</sup> De australske regler er uddybet i Bilag 1.

## Kapitel 5

# Erhvervsvirksomhed i kommunerne

---

### 5.1 Indledning og sammenfatning

Kommuner har adgang til at varetage aktiviteter på kommercielle markeder, når de har hjemmel i skreven lov eller i kommunalfuldmagten. Dette kan være meget små opgaver, som når kommuner sælger enkelte overskydende madanretninger fra kommunalt køkken til private med hjemmel i kommunalfuldmagten til større kommunale forsyningsopgaver med hjemmel i skreven lov. Når kommunerne udfører erhvervsaktiviteter, vil det typisk gælde, at deres aktiviteter skal udføres på markedsvilkår. Der er i de fleste tilfælde ikke tale om erhvervsaktiviteter, som kommunerne er forpligtede til at udføre, men aktiviteter, som kommunerne har adgang til at udføre.

#### Sammenfatning over kapitlets hovedresultater

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens har spurgt samtlige kommuner, hvorvidt de udfører erhvervsvirksomhed, herunder hvilken karakter deres erhvervsvirksomhed antager, samt hvor stor en indtægt den enkelte kommune havde på erhvervsvirksomhed i 2014. Kommunerne har haft svært ved at opgøre dette.

38 kommuner har svaret enten helt eller delvist på spørgeskemaet, og 15 kommuner (som befolkningsmæssigt svarer til 25 pct. af den danske befolkning) har til undersøgelsen opgjort deres bedste skøn for deres indtægter fra erhvervsvirksomhed i 2014.

#### Omfang og karakter

Den samlede indtægt fra erhvervsvirksomhed i de 15 kommuner, som har angivet deres bedste skøn, var på 88 mio. kr. i 2014. Erhvervsvirksomhed var i spørgeskemaundersøgelsen defineret som erhvervsvirksomhed efter skreven lov samt efter kommunalfuldmagtsreglerne om salg af biprodukter og tilfældig overkapacitet. Disse kommunalfuldmagtsregler giver blandt andet adgang til, at kommuner kan sælge biprodukter m.v. og overkapacitet fra anden lovlig kommunal produktion til markedspris.

#### Adgang til kommunal erhvervsvirksomhed

Kommunerne har adgang til at udføre erhvervsvirksomhed i henhold til skreven lov, fx gennem en række erhvervslove, lov om offentlige veje, havneloven, luftfartsloven, lov om fjernkøling m.v., samt i henhold til kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagten giver fx kommunerne adgang til i et vist omfang at sælge biprodukter m.v. fra anden, lovlig kommunal produktion til markedspris eller til at sælge tilfældig, ikke-afskaffelig overkapacitet ligeledes til markedspris, jf. afsnit 3.5. Der eksisterer ikke en samlet liste over skrevne love, der giver kommunerne adgang til at sælge varer og tjenester som erhvervsvirksomhed, og det er derfor svært at belyse dette område indgående.

Kommunernes mulighed for at drive erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagten er begrænset og som udgangspunkt begrundet i et hensyn til at undgå værdispild. Adgangen er således i princippet vel afgrænset i forhold til statslige aktørers adgang til IDV, som blandt andet kan være en naturlig udløber af institutionens almindelige virksomhed. Til gengæld kan adgangen være vanskelig at håndhæve konsekvent i praksis, da flere af elementerne i tilsynsmyndighedens vurdering ikke er fast-definerede. Eksempelvis må et biprodukt i et vist omfang forarbejdes.

---

---

I modsætning til reglerne for IDV må kommunerne ikke ansætte personale udelukkende til udførelsen af kommunal erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne.

#### Prissætning ved kommunal erhvervsvirksomhed

Kommunalfuldmagtsreglerne og særlove fastlægger de overordnede principper for prissætningen. Det overordnede princip er, at den offentlige pris skal afspejle markedsprisen, og at der ikke må ske konkurrenceforvridning. Derudover er der tilfælde i særlove, hvor prisen skal afspejle omkostningerne. I tilfælde af at prisen skal afspejle omkostningerne, kan vejledning i omkostningskalkulation anvendes til beregning af omkostninger. Sammenlignes de kommunale regler og vejledninger med OECD's anbefalinger vedrørende konkurrenceneutralitet, fremgår det, at de kommunale retningslinjer ikke lever op til alle anbefalingerne. Fx fremgår det af OECD's anbefalinger, at der på baggrund af en omkostningsberegning skal tillægges en kommerciel fortjeneste, hvilket der ikke på samme måde er krav om i de kommunale regler.

Der kan således være forhold, der giver kommunale aktører en konkurrencemæssig fordel i forhold til de private aktører, som ikke bliver neutraliseret i de gældende regler. Dette kan forklare, at de private aktører oplever konkurrenceforvridning fra de kommunale aktører.

#### Tilsyn med kommunal erhvervsvirksomhed

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Statsforvaltningen med Social- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed. Tilsynet med kommunal erhvervsvirksomhed er uddybet i afsnit 3.5. En gennemgang af Statsforvaltningens hjemmeside viser, at der er truffet afgørelse i få sager vedrørende konkurrenceforvridende erhvervsvirksomhed fra kommunale aktører.

Analysen peger endvidere på, at der generelt er uklarhed blandt de private aktører omkring, hvor de skal rette henvendelse, hvis de oplever, at en kommune udfører konkurrenceforvridende erhvervsvirksomhed. Ud af 64 virksomheder, der har svaret på, hvortil de ville klage, har 30 pct. angivet, at de ikke vidste, hvortil de skulle klage, mens 23 pct. har angivet, at de slet ikke ville klage. Blandt årsagerne til, at de private virksomheder ikke vælger at klage, selvom de måtte opleve, at en kommune udfører konkurrenceforvridende erhvervsvirksomhed, nævnes som primære årsager: at virksomhederne ikke vil sættes i dårligt lys hos kommunen, at det kræver betydelige økonomiske ressourcer at rejse en klagesag, samt at virksomheden generelt ikke har tiltro til, at en klage vil resultere i ændrede forhold.

## **5.2 Omfanget og karakteren af kommunal erhvervsvirksomhed**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har bedt kommunerne svare på, hvilke områder de har aktiviteter på kommercielle markeder i form af erhvervsvirksomhed i henhold til skreven lov eller udvalgte modifikationer til de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Ud af de 98 kommuner i Danmark har 35 kommuner besvaret spørgeskemaet svarende til en svarprocent på godt 36 pct. Herudover har tre kommuner besvaret spørgeskemaet delvist, dvs. besvaret dele af spørgsmålene men lukket undersøgelsen ned, før den var endelig færdiggjort. Der bor omkring 2,8 millioner indbyggere i de kommuner, der har svaret helt eller delvist på det kommunale spørgeskema, hvilket svarer til omkring 49 pct. af befolkningen.

En del kommuner har, mens spørgeskemaundersøgelsen var aktiv, kontaktet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen telefonisk og bemærket, at spørgeskemaet var meget ressourcekrævende at besvare, samt at det er meget vanskeligt at identificere de enkelte aktiviteter. Kommunernes salg af varer og tjenester sker ofte ude i den enkelte lokalforvaltning, og en fyldestgørende besvarelse ville derfor kræve stor koordination på tværs af kommunens forvaltninger. Samtidig har kommunerne vanskeligt ved at angive den præcise hjemmel til konkrete erhvervsaktiviteter, jf. nedenfor. På baggrund af dette og henvendelserne fra kommunerne er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at besvarelserne ikke nødvendigvis tegner et retvisende billede af omfanget af kommunal erhvervsvirksomhed i kommunerne. Det er vurderin-

---

gen, at kommunerne kan have aktiviteter på kommercielle markeder, som de ikke har nævnt i deres besvarelse af spørgeskemaet, idet spørgeskemaerne i alle tilfælde er besvaret af en ansat i kommunens centralforvaltning, der som oftest ikke vil have et samlet overblik over lokalforvaltningernes eventuelle igangsættelse og drift af erhvervsvirksomhed.

Disse forbehold til trods indeholder besvarelserne dog stadig væsentlig information om kommunernes aktiviteter på kommercielle markeder.

De 15 kommuner, som har angivet et bedste skøn for deres indtægter på erhvervsvirksomhed i henhold til skreven lov og/eller modifikationer til kommunalfuldmagten, har samlet set angivet et skøn over den samlede indtægt på godt 88 mio. kr. i 2014, men den reelle indtægt er formodentlig højere, idet kommunerne ikke udtømmende har kunnet opgøre sine indtægter.

### **Erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne**

#### *Over en tredjedel af kommunerne har erhvervsvirksomhed i form af salg af biprodukter*

Som nævnt ovenfor har kommuner i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne en vis, begrænset adgang til at sælge biprodukter m.v. og overkapacitet. Kommunerne er blevet spurgt, om de anvender denne adgang, og på hvilke områder adgangen er anvendt.

I 15 ud af 38 kommuner (39 pct.) sælges et uforarbejdet biprodukt m.v., jf. Figur 5.1(a), og de nævner som eksempler, at der sælges genanvendeligt affald, genbrugstøj, salg af genstande i overskud (brugte møbler m.v.), juletræer, brænde m.v. fra kommunale skove, produktion fra kommunale beskæftigelsesværksteder og knowhow, som er opbygget igennem udførelsen af andre kommunale opgaver. Social- og Indenrigsministeriet har efterfølgende gjort opmærksom på, at nogle af disse aktiviteter muligvis er udført med hjemmel i særlovgivning – fx beskæftigelseslovgivningen – og kan således ikke karakteriseres som erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne.

#### *Knap halvdelen af kommunerne har erhvervsvirksomhed i form af overkapacitet*

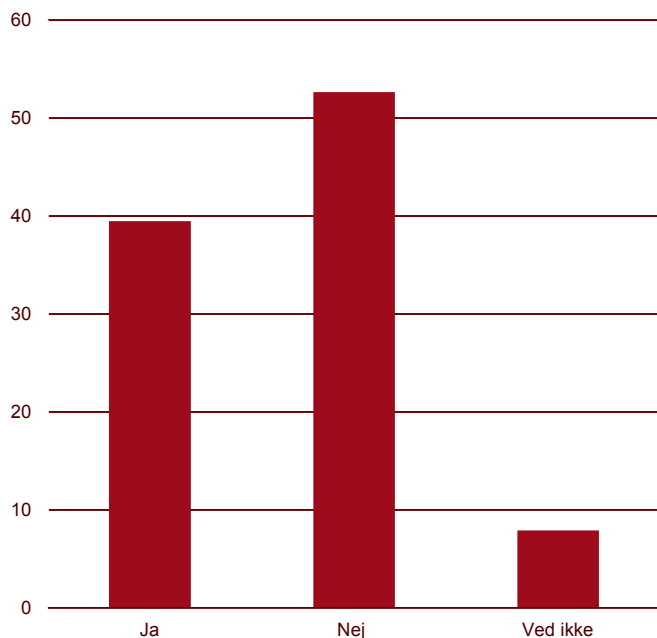
I 16 ud af 37 kommuner (42 pct.) sælges tilfældig, ikke-afskaffelig overkapacitet, jf. Figur 5.1(b). En stor del af eksemplerne, som kommunerne nævner, relaterer sig til udlejning af ejendomme, men herudover er der eksempler på salg af overskudsmad fra kommunale køkkener og salg til andre kommuner af fx rengøring og vejdrift. Social- og Indenrigsministeriet har efterfølgende gjort opmærksom på, at nogle af disse aktiviteter muligvis er udført med hjemmel i sektorlovgivning – fx lov om offentlige veje – og kan således ikke karakteriseres som erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne.

Dette er med til at styrke billedet af, at kommunerne ikke har et samlet overblik over omfanget af sine erhvervsaktiviteter.

---

Figur 5.1 Kommunalt salg af biprodukter og overkapacitet

(a) Uforarbejdede biprodukter m.v.

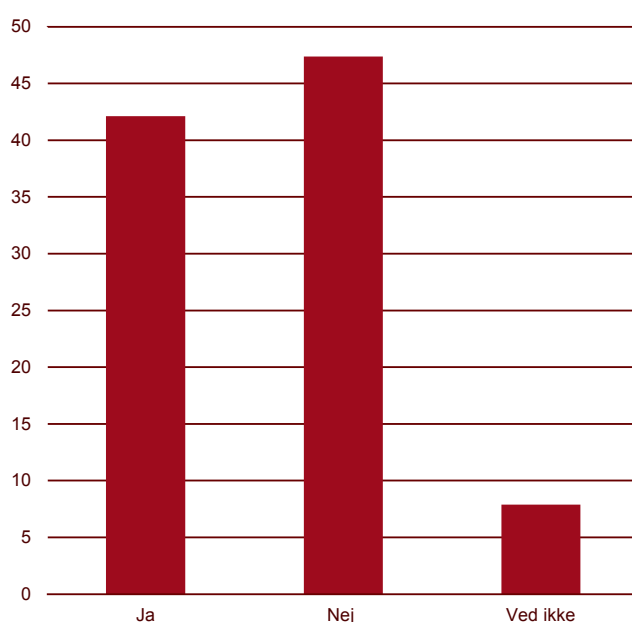


**Note A:** 38 kommuner har svaret.

**Anm.:** Kommunerne blev spurgt: "I henhold til kommunalfuldmagtens regler har en kommune adgang til at sælge ubearbejdede biprodukter m.v. fra en lovlig kommunal produktion på markedsvilkår. Ubearbejdede biprodukter m.v. er et restprodukt fra en lovlig kommunal opgave. Det kan fx være salg fra en genbrugsafdeling eller salg af kommunal knowhow. Er denne adgang anvendt i kommunen inden for det seneste år?"

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

(b) Ikke-afskaffelig overkapacitet



**Note A:** 37 kommuner har svaret.

**Anm.:** Kommunerne blev spurgt: "I henhold til kommunalfuldmagtens regler har en kommune adgang til at sælge tilfældig, ikke-afskaffelig overkapacitet fra en lovlig kommunal produktion på markedsvilkår. Er denne adgang anvendt i kommunen inden for det seneste år?"

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Det er vanskeligt for kommunerne at opgøre det økonomiske omfang af erhvervsvirksomhed i forhold til kommunalfuldmagten

Det er vanskeligt at belyse størrelsen af det økonomiske omfang af de kommunale erhvervsaktiviteter. Kommunerne er blevet bedt om at afgive det bedste skøn over indtægterne, kommunen havde ved at sælge overkapacitet og biprodukter i regnskabsåret 2014. For så vidt angår overkapacitet, svarede otte af kommunerne "ved ikke", mens de resterende otte kommuner svarede i intervallet 50.000 kr. til 18 mio. kr., svarende til i alt 45,6 mio. kr. For så vidt angår biprodukter, svarede ni af kommunerne "ved ikke", mens de resterende kommuner svarede i intervallet fra 50.000 kr. til 1,3 mio. kr., svarende til 4,4 mio. kr. Af kommunerne der svarede "ved ikke", var begrundelsen blandt andet, at det ikke er muligt at opgøre regnskabsmæssigt, eller at det er meget ressourcekrævende at opgøre.

Kommunernes besvarelse indikerer, at kommunerne ikke har det fulde overblik over det økonomiske omfang af deres erhvervsaktiviteter. Dog indikeres også, at det økonomiske omfang måske er begrænset relativt til fx statslige institutioners indtægtsdækkede virksomhed.

### **Erhvervsvirksomhed i henhold til skreven lov**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har spurgt kommunerne, om de sælger varer og tjenester som erhvervsvirksomhed med adgang i skreven lov. Formålet var blandt andet at få kommunerne til at angive, hvilke love de udfører erhvervsvirksomhed igennem.

#### *42 pct. af kommunerne har erhvervsvirksomhed igennem love og bekendtgørelser*

15 ud af 38 kommuner (42 pct.) angiver, at kommunen sælger varer eller tjenester igennem skreven lov. Som eksempler nævner kommunerne blandt andet lov om erhvervsfremme, lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre (reklameloven) og lov om kommunernes udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuner og regioner, der er de såkaldte tre erhvervslove, som alle udvider kommunernes opgaver på erhvervsområdet. Desuden nævnes lov om aktiv beskæftigelsesindsats, lov om socialservice og folkeoplysningsloven.

I øvrigt nævner en enkelt kommune som eksempel den kommunale styrelseslov § 60, igennem hvilken kommunerne kan oprette kommunale fællesskaber, hvilket er en adgang som oftest anvendes på forsyningsområdet, fx affald, energi og offentlig transport. § 60 i den kommunale styrelseslov giver imidlertid hjemmel til en bestemt organisationsform. Det er således ikke en selvstændig hjemmel til at drive erhvervsvirksomhed.

Samtidig svarer 13 kommuner, at de ikke sælger varer og tjenester igennem skreven lov. 9 kommuner har svaret "ved ikke" til, om kommunen sælger varer eller tjenester med hjemmel i skreven lov.

#### *Det er vanskeligt for kommuner at opgøre det økonomiske omfang af erhvervsvirksomhed i forhold til skreven lov*

Kommunerne er ligeledes blevet bedt om at give et bedste skøn over, hvor stor samlet indtægt kommunen havde på erhvervsvirksomhed ved salg af produkter og tjenesteydelser, med hjemmel i skreven lov. Seks af kommunerne svarende til 43 pct. svarede "ved ikke", mens de resterende svarede fra 0 til 13,2 millioner kr., svarende til i alt 37,9 mio. kr.

Kommunernes besvarelse indikerer, at kommunerne ikke har det fulde overblik over det økonomiske omfang, men også at det økonomiske omfang af erhvervsaktiviteterne er begrænset.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har forsøgt at opgøre det økonomiske omfang ud fra andre metoder, men det er ikke muligt, da den kommunale kontoplan som udgangspunkt ikke understøtter en sådan opgørelse.

### **Erhvervsaktiviteterne bliver igangsat på baggrund af både centrale og decentrale beslutninger**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har spurgt kommunerne om, hvor i kommunen beslutningen om at igangsætte erhvervsaktiviteter træffes. Størstedelen af kommunerne svarer, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutningen (67 pct.), men at beslutning ligeledes kan træffes i fagforvaltningen (56 pct.), direktionen (33 pct.) og økonomiforvaltningen (22 pct.) Erhvervsaktiviteterne bliver altså igangsat på baggrund af både centrale og decentrale beslutninger.

### **5.3 Kommuners adgang til erhvervsvirksomhed efter kommunalfuldmagten**

Om kommuners ret til at varetage eller støtte økonomiske aktiviteter i henhold til kommunalfuldmagten forudsættes normalt et lokalitetsprincip, som betyder, at en kommunal interesse skal varetages i aktiviteten. Endvidere kræves, at aktiviteten skal være rettet imod borgerne i almindelighed. Som udgangspunkt forudsættes desuden, at der er lige adgang til aktiviteten for kommunens borgere, medmindre en saglig begrundelse godtgør en snævrere afgrænsning.

---

### Hovedreglerne

Det er generelt antaget, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan varetage kommercielle aktiviteter. Det skyldes, at det ikke er en kommunal opgave at drive virksomhed med fortjeneste for øje. Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det således som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis den private sektor og den offentlige sektor. Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensyn til kommunens økonomi. Endvidere er kommunestyret ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund.

### Modifikationer til hovedreglerne

Det antages dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune som en modifikation til udgangspunktet har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser til brug for løsning af kommunens lovbestemte opgaver og kommunalfuldmagtsopgaver. Denne adgang er begrundet i kommunens forpligtelse til at udnytte sine ressourcer forsvarligt, og der er ingen grænser med hensyn til arten af varer og tjenesteydelser, som en kommune kan producere til eget brug. Det følger af det anførte, at der således ikke er en pligt til at lade private udføre en opgave, blot fordi private er egnede hertil, eller fordi private kan løse opgaven billigere.

Det antages endvidere, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelsen af overkapacitet, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Endvidere antages det, at kommuner lovligt for at undgå værdispild kan afsætte eventuelle biprodukter, herunder knowhow, fra kommunal virksomhed. Det er dog en betingelse, at produkterne opstår i forbindelse med en kommunal virksomhed, der har et andet hovedformål. Der kan i et vist mindre omfang foretages forarbejdning af biproduktet, hvis det er nødvendigt for at afhænde produktet, og bearbejdningen må ikke have sådant et omfang, at den antager karakter af en ny, selvstændig produktion. Hensynet til at undgå, at det private erhvervsliv påføres konkurrence af kommunerne, vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om de nævnte betingelser er opfyldt. Salg vil i givet fald skulle ske til markedsprisen.

Kommunernes mulighed for at drive erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagten er begrænset og som udgangspunkt begrundet i et hensyn til at undgå værdispild. Adgangen er således i princippet vel afgrænset i forhold til statslige aktørers adgang til IDV, som blandt andet kan være en naturlig udløber af institutionens almindelige virksomhed. Til gengæld kan adgangen være vanskelig at håndhæve konsekvent i praksis, da flere af elementerne i tilsynsmyndighedens vurdering ikke er fast-definerede, jf. ovenfor. Eksempelvis må et biprodukt i et vist omfang forarbejdes.

I modsætning til reglerne for IDV må kommunerne ikke ansætte personale udelukkende til udførelsen af kommunal erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne.

---

#### 5.4 Kommuners adgang til erhvervsvirksomhed efter særlove

På en række områder er det politisk bestemt, at en kommune skal have mulighed for at udføre erhvervsaktivitet, selvom det måtte ske i konkurrence med private erhvervsdrivende. Adgangen bygger her ofte på en bred vifte af hensyn, og vil have klar hjemmel på baggrund af centrale politiske beslutninger. Der findes ikke et samlet overblik over samtlige love, der, udover kommunalfuldmagten, giver kommunerne mulighed for at drive erhvervsvirksomhed. I det følgende er en kort beskrivelse af nogle få udvalgte love, som konkret giver kommunerne adgang til at udføre erhvervsvirksomhed, der rækker ud over kommunalfuldmagtsreglerne.

##### **Kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder, og kommuners og regioners deltagelse i selskaber**

Kommunerne og de kommunale fællesskaber (§ 60-fællesskaber) har med lov nr. 548 af 6. juni 2006 adgang til at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, som de lovligt kan udføre selv. Adgangen er imidlertid begrænset til at omfatte opgaver, hvis værdi ikke overstiger den for kommuner fastsatte tærskelværdi for offentlige tjenesteydelser, som den er foreskrevet i direktivet om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler. For 2014/2015 er tærskelværdien fastsat til 1.541.715 kr.

Efter disse regler kan kommuner kun udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, og en kommunes adgang til at udføre opgaver for private aktører skal dermed stadig vurderes ud fra særlove eller kommunalfuldmagten. I bemærkningerne til 548-loven er imidlertid anlagt en relativt bred fortolkning af begrebet offentlig myndighed, idet alt fra domstole, Folketingets Ombudsmand, almindelige forvaltningsmyndigheder, samt særlige råd og nævn og offentlige selskaber som DR, Danmarks Nationalbank m.v., er omfattet.

Kommunerne har over tid anvendt 548-loven til at løse opgaver inden for mange forskellige områder. Som eksempler kan nævnes rådgivnings- og undervisningsopgaver, it-opgaver, vask af linned, rengøring og lign., vedligeholdelse af udendørsarealer, miljømæssige opgaver samt levering af mad<sup>70</sup>.

548-loven indeholder herudover regler om kommuners adgang til at deltage i privatretlige selskaber. Reglerne er indført med henblik på markedsforberedelse, hvor kommunerne indgår i et samarbejde med private erhvervsdrivende snarere end konkurrerer imod dem.

Kommunen kan i et sådan selskab deltage i forarbejdning og videreudvikling af et produkt med henblik på videresalg. Dermed udvides de almindelige regler om biprodukter m.v., som er indeholdt i kommunalfuldmagten. Det bemærkes, at antallet af selskaber, hvor den kommunale deltagelse er med hjemmel i loven, er begrænset.

##### **Lov om erhvervsfremme og regional udvikling**

Lov om erhvervsfremme og regional udvikling (Erhvervsfremmeloven)<sup>71</sup> er en udvidelse af de regler, som antages at være gældende i forhold til kommunalfuldmagten, der er nærmere beskrevet i næste afsnit. Kommunerne har med erhvervsfremmeloven fået adgang til at udbyde tjenesteydelser, som i nogle tilfælde ligeledes ville kunne udbydes af private leverandører.

<sup>70</sup> Revsbech (2015), s. 299.

<sup>71</sup> LBK nr. 1715 af 16. december 2010 med senere ændringer, som i hovedsagen har videreført den tidligere lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

---

Kommuner kan i henhold til erhvervsfremmeloven gennemføre og finansiere erhvervsserviceaktiviteter over for en åben kreds af iværksættere. I bemærkningerne til loven fremgår det, at loven er tiltænkt at give kommunerne adgang til på lokalt plan at bidrage til at skabe bedre rammer og vækstvilkår for erhvervslivet i kommunen. Kommunerne kan derfor ligeledes iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter til gavn for en åben kreds af erhvervslivet i de pågældende kommuner.

Som erhvervsservice kan kommunerne fx bidrage med information og vejledning om start, drift og udvikling af virksomheder. Herudover kan kommunerne afholde netværksmøder, kurser og lignende kollektive arrangementer.

Kommunerne har samtidig adgang til at tilbyde erhvervsudviklingsaktiviteter inden for blandt andet innovation, herunder bruger- og medarbejderdrevet innovation, anvendelse af ny teknologi, herunder automatisering og digitalisering, etablering og udvikling af nye virksomheder, udvikling af menneskelige ressourcer, vækst og udvikling i turismeerhvervet, samt udviklingsaktiviteter i yderområderne. Fx nævnes det konkret, at kommunerne kan oprette innovationsmiljøer, forskerparker, videncentre og lignende. Kommunerne kan også oprette samarbejds- og udviklingsprojekter med henblik på at øge netværket og samarbejdet på tværs af kommunens erhvervsliv, ligesom en kommune kan afholde kompetenceudviklende kurser målrettet virksomheders behov; dog skal kurserne stå åbne for alle eller i det mindste en gruppe af kommunens virksomheder. Kommunerne har desuden adgang til at oprette turismeudviklingsselskaber, som iværksætter erhvervsudviklingsaktiviteter, hvor der sker offentlig medfinansiering. Kommunerne kan gennemføre aktiviteterne som en del af kommunens forvaltning eller i regi af selvstændige juridiske enheder.

En stor del af de nævnte aktiviteter vil (kunne) være udsat for konkurrence fra private leverandører. Derfor er det i erhvervsfremmeloven nævnt, at erhvervs-, service- og udviklingsaktiviteterne ikke må virke konkurrenceforvridende, jf. § 12, stk. 2 og § 13, stk. 2.

### **Lov om reklamering**

Kommuner og regioner kan igennem lov om reklamering<sup>72</sup> sælge reklameplads på fast ejendom og løsøre, dvs. bygninger, grunde, køretøjer m.v., jf. lov om reklamering § 2, såfremt reklameringen er i overensstemmelse med markedsføringsloven og anden lov. I henhold til § 3 skal en betaling svarende til markedspris opkræves.

### **Særlove**

Der eksisterer herudover en række sektorspecifikke love, som giver kommuner adgang til at udføre erhvervsvirksomhed. Fx har kommunerne adgang til at udføre erhvervsvirksomhed på områder inden for forsyning (vand, affald, spildevand, energi), trafik (kollektiv transport, færger, havne og lufthavne), kultur (biblioteker, scenekunst, museer, biografer, idræt m.v.) og lignende. Kommunalfuldmagten giver også kommuner hjemmel til at varetage opgaver på det kulturelle område, dog ikke biografer, som er reguleret af lov om film. Eksempler på sektorspecifikke love er lov om offentlige veje, havneloven, luftfartsloven m.v.

---

<sup>72</sup> Lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre, Lov nr. 490 af 07/06/2006

### 5.5 Prissætning ved kommunal erhvervsvirksomhed

På det kommunale område er det kommunalfuldmagtsreglerne og særlove, der fastlægger de overordnede principper for prissætningen. Det overordnede princip er, at den offentlige pris skal afspejle markedsprisen, og at der ikke må ske konkurrenceforvridning. Derudover er der tilfælde i særlove, hvor prisen skal afspejle omkostningerne. Dette er ofte formuleret som, at prisen skal fastsættes svarende til de samlede langsigtede gennemsnitsomkostninger eller som summen af de direkte eller indirekte omkostninger. I tilfælde af at prisen skal afspejle omkostningerne, kan vejledning i omkostningskalkulation, som er beskrevet i kapitel 3, anvendes.

Anvendelse af princippet om markedsprisen uden hensyntagen til omkostningsberegning kan give anledning til konkurrenceforvridning. For det første kan markedsprisen være vanskelig at fastsætte i praksis, da priserne i markedet kan afspejle en række forskellige forhold som eksempelvis forskelle på produkter mht. kvalitet m.v. Derudover indebærer princippet, at der ikke tages afsæt i den offentlige leverandørs omkostninger. Princippet giver fx plads til, at den kommunale aktør kan krydssubsidiere, og der vil ikke systematisk blive korigeret for de omkostningsmæssige fordele, som der kan være ved offentligt ejerskab. Konsekvensen ved at bruge princippet om markedsprisen kan dermed være, at den offentlige leverandør er aktiv på markeder, selvom den ikke er lige så effektiv som konkurrenterne. Dette er ikke en hensigtsmæssig anvendelse af resurserne. Princippet om markedspris kan også betyde, at den offentlige leverandør kan sætte en pris væsentligt over omkostningerne, når det private marked er karakteriseret ved et monopol. Det vil medføre samfundsøkonomiske tab, set i forhold til situationen hvor prisen fastsættes på baggrund af omkostningerne og en rimelig fortjeneste.

For nogle varer/tjenester kan det være vanskeligt at opgøre produktionsomkostningerne meningsfuldt, og det kan i sådanne tilfælde være hensigtsmæssigt at anvende et princip om markedspris. Dette kan eksempelvis gælde områder som salg af brugt materiale, navneretigheder, udleje af reklameplads og salg af ejendom.

Fastsættes priserne på baggrund af vejledningen i omkostningskalkulation, kan det ligeledes føre til konkurrenceforvridning, da vejledningen ikke lever op til OECD's anbefalinger på en række områder, jf. tabellen nedenfor. Vejledningen omhandler eksempelvis ikke låneneutralitet, kommercielt afkast og kun delvist skatteneutralitet, jf. beskrivelsen i kapitel 3. Dette vil være problematisk i situationer, hvor vejledningen anvendes til at fastsætte priser på varer/tjenester i konkurrence med private. Hvis der er derimod er tale om at vejledningen eksempelvis anvendes til at sætte priser ved en kommunes varetagelse af opgaver for en anden kommune, er formålet at sikre at der ikke ydes tilskud eller opnås en fortjeneste ved udførsel af opgaverne, og der er ikke behov for at neutralisere eventuelle offentlige konkurrencefordele.

**Tabel 5.1 OECD's anbefalinger til og danske regler for prissætning**

| OECD's anbefalinger              | Markedspris          | Vejledning i omkostningskalkulation |
|----------------------------------|----------------------|-------------------------------------|
| Separation af aktiviteter        | ikke sammenligneligt | Delvist                             |
| Indregning af fællesomkostninger | ikke sammenligneligt | Ja                                  |
| Kommercielt afkast               | ikke sammenligneligt | Nej                                 |
| Skatteneutralitet                | ikke sammenligneligt | Delvist                             |
| Reguleringsneutralitet           | ikke sammenligneligt | Nej                                 |
| Låneneutralitet                  | ikke sammenligneligt | Nej                                 |

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Der kan således være forhold, der giver kommunale aktører en konkurrencemæssig fordel i forhold til de private aktører, som ikke bliver neutraliseret i de gældende regler. Dette kan forklare, at de private aktører oplever konkurrenceforvridning. Manglende overholdelse af OECD's principper kan betyde, at der i nogle tilfælde ikke skabes lige vilkår, og at offentlige aktører vil kunne sætte lavere priser end private konkurrenter, som producerer ydelserne lige så effektivt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med analysen modtaget klager vedrørende prissætningen på områder, der ikke er behandlet i analysen, som eksempelvis kommunale kontrolbud. På de områder hvor det er en målsætning, at offentlige aktiviteter ikke forvrider konkurrencen, vil det være hensigtsmæssigt, at der er ens regler, der søger at sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning.

### Priserne opleves som uforholdsmæssigt lave

97 pct. af de adspurgte virksomheder vurderer, at det offentlige kan sætte lavere priser. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har bedt de private virksomheder angive, hvad de tror, at årsagerne er til, at de statslige institutioner kan prisfastsætte lavere end private markedsaktører, jf. Figur 5.2

85 pct. af de adspurgte virksomheder vurderer, at det er en væsentlig konkurrencemæssig fordel, at de kommunale institutioner ikke har et krav om en kommerciel fortjeneste, og 48 pct. vurderer, at de kommunale institutioner krydssubsidierer deres erhvervsvirksomhed med midler fra deres almindelige virksomhed.

Figur 5.2 Virksomheders vurdering af grunde til lavere offentlige priser



**Note A:** 54 virksomheder har svaret.

**Anm.:** Virksomhederne blev spurgt: "Hvorfor vurderer du, at offentlige aktører sætter lavere priser end din virksomhed og de øvrige private aktører på markedet? (Vælg de tre væsentligste årsager)."

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Resultaterne vidner om, at de private virksomheder, som har deltaget i undersøgelsen, ikke mener, at princippet om konkurrenceneutralitet er tilstrækkeligt indarbejdet hos de kommunale institutioner.

---

Resultaterne svarer i høj grad til undersøgelsen af de private aktørers oplevelser med statslige aktører.

Det skal bemærkes, at det i sagens natur kan være meget vanskeligt for private aktører at vurdere, hvad baggrunden for en oplevelse af uforholdsmæssige lave priser skyldes. Da der primært er tale om små virksomheder, der oplever priskonkurrence fra kommunale aktører, er det muligt, at oplevelsen kan skyldes, at de kommunale aktører i større grad har stordrifts- og samproduktionsfordele. Således er det muligt, at problemerne ikke skyldes fordele som er relateret til det offentlige ejerskab.

### 5.6 Tilsyn og klageadgang

For at sikre at konkurrencen ikke forvrides mellem kommunale og private aktører, er det væsentligt, at der føres effektivt tilsyn med, at reglerne for kommunal erhvervsvirksomhed overholdes, ligesom de private erhvervsdrivende skal have let ved at klage, såfremt de oplever ulige konkurrence.

#### Tilsyn og klageadgang

Tilsynet med kommunerne og kommunale fællesskaber varetages af Statsforvaltningen med Social- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed.

Tilsynet er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen kan derfor kun tage stilling til, om en kommune handler inden for lovgivningens rammer. Det indebærer, at Statsforvaltningen ikke kan tage stilling til, om en kommunes beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig eller til skønsmæssige spørgsmål, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Statsforvaltningen fører kun tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Tilsynet omfatter ikke lovgivning, der gælder for både kommuner og private, herunder fx konkurrenceloven, jf. dog nærmere nedenfor.

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn i det omfang, særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Ved en særlig tilsynsmyndighed forstås i denne sammenhæng en myndighed, der på et lovbestemt grundlag inden for myndighedens sagsområde fører tilsyn med lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. En myndigheds adgang til at afgive en udtalelse om virkningen eller hensigtsmæssigheden af kommunale dispositioner, uden at der herved foretages en bedømmelse af lovligheden heraf, afskærer ikke Statsforvaltningens tilsyn med lovligheden af den kommunale disposition. En udtalelse fra Konkurrencerådet om, at støtte, der er ydet ved hjælp af kommunale midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, er konkurrenceforvridende, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 2, nr. 1 – hvilket ikke i sig selv gør støtten ulovlig – afskærer således ikke statsforvaltningens tilsyn med lovligheden af den givne støtte, jf. også konkurrencelovens § 11 a, stk. 3, jf. stk. 2, nr. 2.

Statsforvaltningen afgør selv, om der er grundlag for at tage en tilsynssag op til behandling. Det er ofte henvendelser fra borgere, virksomheder eller andre, der får tilsynsmyndigheden til at overveje, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en sag. Tilsynet kan også rejse en sag på grundlag af fx omtale i pressen.

Tilsynet kan til brug for sin vurdering af, om en kommunal beslutning er i strid med regler i særlovgivningen, indhente en udtalelse fra det relevante fagministerium. I tilfælde, hvor et kommunalretligt spørgsmål om lovligheden af en kommunal beslutning indebærer, at tilsynet (også) skal tage stilling til spørgsmål af konkurrencemæssig karakter, skal tilsynet i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, når det som led i sagsoplysningen er nødvendigt, indhente en vejledende udtalelse fra Konkurrencerådet til brug for

---

tilsynets vurdering af det kommunalretlige spørgsmål. Det kan f.eks. være tilfældet, når der er tale om, hvorvidt salg af overkapacitet er sket på markedsmæssige vilkår.

Tilsynets mest anvendte reaktionsmulighed er afgivelse af en vejledende udtalelse om tilsynets retsopfattelse. Tilsynet kan i den forbindelse blandt andet fremsætte henstillinger og anmodninger samt afgive konstaterende pålæg i forhold til kommunen. Det er yderst sjældent, at tilsynet finder anledning til at anvende øvrige reaktionsmuligheder.

Tilsynet kan som udgangspunkt uden videre lægge andre offentlige myndigheders vurderinger til grund i deres udtalelser, under forudsætning af at der ikke kan rejses rimelig tvivl herom.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke en almindelig klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis Statsforvaltningen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling. Statsforvaltningens afgørelse om sanktioner kan dog påklages til Social- og Indenrigsministeriet af den kommunalbestyrelse eller det kommunalbestyrelsesmedlem, sanktionen vedrører.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemgået de relevante udtalelser, der er tilgængelige på Statsforvaltningens hjemmeside, hvor der ligger afgørelser fra 2004 og frem. På hjemmesiden er afgørelserne opdelt efter emne, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemgået udtalelser vedrørende kommunalfuldmagten<sup>73</sup>.

Tabel 5.2 viser de sager, der har været i henhold til kommunalfuldmagten og øvrig hjemmelsgrundlag i perioden fra 2004 - 2015. Det fremgår yderligere om Statsforvaltningen har fundet den kommunale erhvervsvirksomhed lovlig eller ulovlig. I de situationer hvor kommunen har anmodet om en forhåndsudtalelse, er dette anført.

---

**Tabel 5.2 Erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagten**

| Sag                                          | Type                                | Vurdering af lovlighed      |
|----------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| Drift af kurbad (2008)                       | Accessorisk virksomhed              | Lovlig                      |
| Kommunal fjernkøling (2008)                  | Særlov                              | Ulovlig (forhåndsudtalelse) |
| Hot spot zoner (2009)                        | Særlov                              | Ulovlig                     |
| Ambulancekørsel i omliggende kommuner (2009) | Ikke afskaffelig overskudskapacitet | Ulovlig                     |
| Odder Kommunes formidling af nyheder (2010)  | Særlov                              | Lovlig                      |

---

<sup>73</sup> Under Kommunalfuldmagten har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen alene set på kategorierne "Accessorisk virksomhed og biproduktion" og "Kommunal erhvervsvirksomhed i øvrigt".

---

|                                         |                                     |                             |
|-----------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| Udleje af ejendom (2010)                | Ikke afskaffelig overskudskapacitet | Lovlig (forhåndsudtalelse)  |
| Levering af kantine mad (2011)          | Ikke afskaffelig overskudskapacitet | Ulovlig (forhåndsudtalelse) |
| Levering af skolemad (2012)             | Ikke afskaffelig overskudskapacitet | Lovlig (forhåndsudtalelse)  |
| Gratis udlevering af kompostjord (2012) | Biproduktion                        | Lovlig                      |
| Kommunal Wi-Fi (2015)                   | Særlov                              | Ulovlig                     |

**Anm.:** "Forhåndsudtalelse" i kolonnen "vurdering af lovlighed" angiver, at der er tale om tilfælde, hvor kommunen har anmodet statsforvaltningen om en udtalelse om lovligheden før igangsættelse af kommunale aktiviteter.

Kilde: Oplysninger indhentet på Statsforvaltningens hjemmeside

Det skal bemærkes, at en række af sagerne, som fremgår af Statsforvaltningens hjemmeside, falder uden for analysens genstandsfald. Dette drejer sig blandt andet om sager, der vedrører støtte til fonde, foreninger og private virksomheder. Kommuner kan generelt uden lovhjemmel yde støtte til varetagelse af opgaver, som kommuner selv lovligt kan varetage. En del sager om støtte vedrører spørgsmålet om en opgave, der eksempelvis varetages af en forening, lovligt kan varetages af kommunen selv. Som tidligere beskrevet er fokus for analysen offentlig erhvervsvirksomhed, og derfor er disse sager ikke inddraget i analysen.

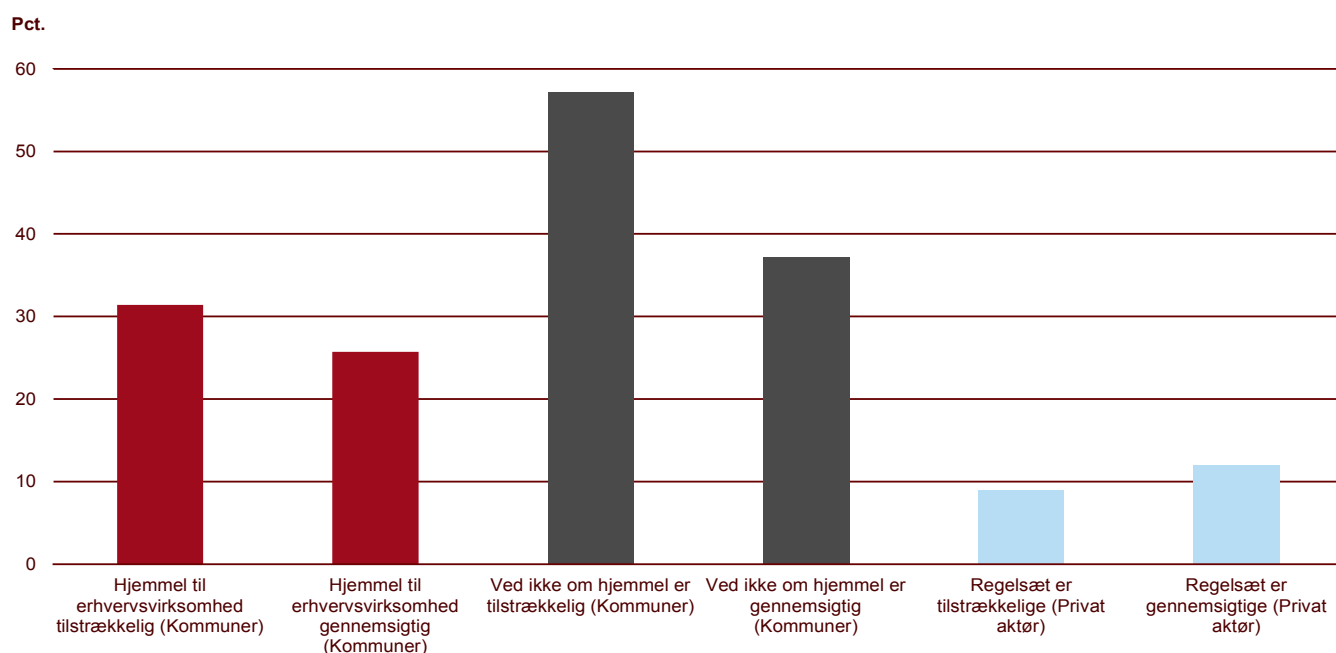
### Uenighed om lovens gennemsigtighed og tilstrækkelighed

Gennemsigtige regelsæt kan være med til at afmystificere kommunernes erhvervsaktiviteter og forebygge imod utilfredshed med aktiviteterne blandt de private virksomheder. I undersøgelsen er både kommunale og private aktører blevet spurgt til, om de mener, at regelsættene omkring kommunernes erhvervsvirksomhed er gennemsigtige, og om de er tilstrækkelige til at sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning.

Størstedelen af kommunerne ved ikke, om reglerne, som giver hjemmel til erhvervsvirksomhed, er tilstrækkelige og gennemsigtige. 31 pct. mener, at reglerne er tilstrækkelige, mens 26 pct. mener, at reglerne er gennemsigtige, jf. Figur 5.3. Dette er væsentligt lavere end på det statslige område, hvor en langt højere andel vurderede, at reglerne, der regulerer offentlig erhvervsvirksomhed, er tilstrækkelige og gennemsigtige.

Det er dog stadig højere end vurderingen blandt de private aktører, hvor ni pct. af de adspurgte virksomheder vurderer, at regelsættene er tilstrækkelig, mens 12 pct. vurderer dem som værende gennemsigtige. Der er en lidt større andel virksomheder, der oplever de kommunale regler som gennemsigtige og tilstrækkelige end for de regler, der regulerer statslige aktører.

Figur 5.3 Oplevelser af lovens tilstrækkelighed og gennemsigtighed



**Note A:** Den metodiske behandling af data er uddybet i bilag 4.

**Note B:** Henholdsvis 35 kommuner og henholdsvis 66 og 65 virksomheder har svaret.

**Anm.:** Om hjemlen er de kommunale aktører blevet spurgt: 1) Er den lovgivning, som giver kommunen hjemmel til at udføre erhvervsvirksomhed, tilstrækkelig eller utilstrækkelig i forhold til at sikre, at kommunen ikke har konkurrencefordele i forhold til private aktører, når kommunen udfører erhvervsvirksomhed på markedsvilkår? 2) Er den lovgivning, som giver kommunerne hjemmel til at udføre erhvervsvirksomhed på markedsvilkår, gennemsigtig eller uigennemsigtig?

Om de regelsæt, som regulerer offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, er de private aktører blevet spurgt: 1) Vurderer du, at lovgivningen, som regulerer offentlige aktiviteter på dit marked, er gennemsigtig (dvs. overskuelig og tydelig)? 2) Vurderer du, at lovgivningen, som regulerer offentlige aktiviteter på dit marked, er tilstrækkelig (dvs. omfattende nok til at sikre imod ulige konkurrence)?

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

De private virksomheder, som har angivet, at lovgivningen er uigennemsigtig, nævner som begrundelse, at det er svært selv for erfarne jurister at gennemskue, hvad der er gældende ret, at lovgivningen er meget kompleks og giver anledning til mange tvivlsspørgsmål og grænsetilfælde, man skal vide at lovebestemmelserne findes i mange love, samt at det er svært at definere grænserne imellem, hvad kommunerne må og ikke må.

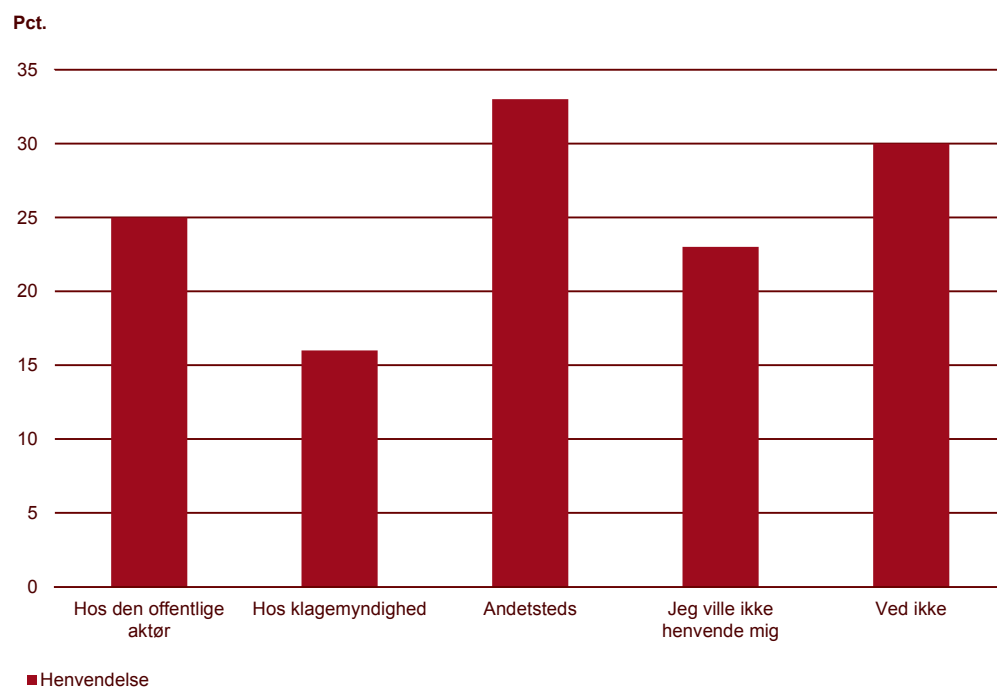
Af eksempler fra virksomhederne på, at lovgivningen opfattes som både uigennemsigtig og utilstrækkelig, nævnes, at det er uklart, hvilke aktiviteter det offentlige må udføre, ligesom rækkevidden af det offentliges aktiviteter fremstår uklare.

Markedsaktørernes opfattelse af gennemsigtigheden af loven stemmer overens med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemgang af lovgivningen, der viser, at der er mange forskellige love, der regulerer området.

#### **Virksomhederne ved ikke, hvortil de kan klage og holder sig generelt fra at klage**

30 pct. af de adspurgte private virksomheder, som oplever konkurrence fra kommunale aktører, ved ikke, hvortil de skulle rette henvendelse eller klage, hvis en kommunal aktør driver økonomisk aktivitet imod loven, og 23 pct. af virksomhederne angiver ligeledes, at de slet ikke ville rette henvendelse, jf. Figur 5.4.

Figur 5.4 Henvendelse ved mistanke om ulovlig aktivitet



**Note A:** 64 virksomheder har svaret.

**Anm.:** Virksomhederne blev spurgt: "Hvor ville du henvende dig, hvis du mente, at en offentlig aktør drev økonomisk aktivitet i strid med loven? (Sæt gerne flere krydser, hvis du ville henvende dig)".

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

16 pct. af virksomhederne ville rette henvendelse til en klagemyndighed, og de nævner nærmest samstemmigt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. 33 pct. af virksomhederne ville rette henvendelse andetsteds. Herunder nævner de deres brancheorganisation, politikere og minister. Desuden har 25 pct. af virksomhederne angivet, at de ville rette henvendelse direkte til den i dette tilfælde kommunale aktør.

#### Kommunerne modtager henvendelser om uhensigtsmæssighed af erhvervsvirksomhed

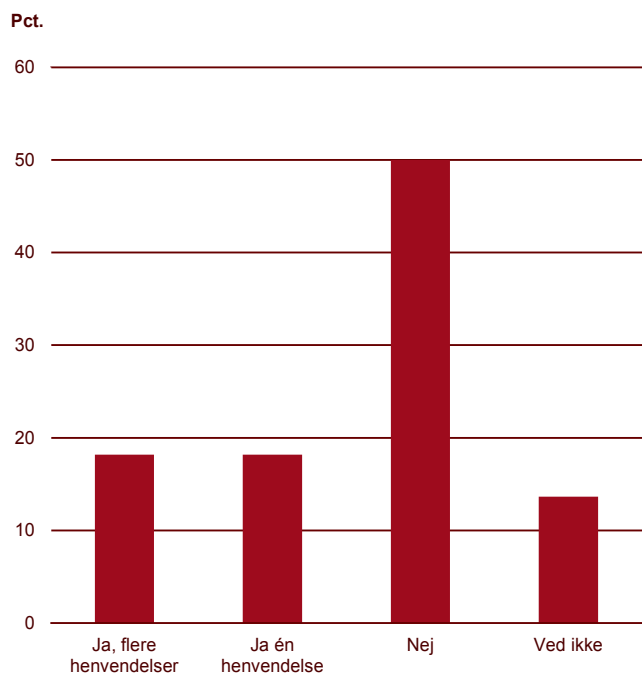
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har spurgt kommunerne, om de inden for de seneste fem år har modtaget henvendelser fra virksomheder eller brancheorganisationer, som mener, at kommunen udfører erhvervsvirksomhed på vilkår, som forvrider konkurrencen.

Ud af de 22 kommuner, som har besvaret dette spørgsmål, har fire kommuner modtaget én henvendelse om konkurrenceforvridende adfærd, og ligeledes har fire kommuner modtaget flere henvendelser, 11 kommuner har ikke modtaget henvendelser, og i tre kommuner er der ikke kendskab til, om de har modtaget henvendelser eller ej, jf. Figur 5.5(a).

De 22 kommuner har også svaret på et lignende spørgsmål, hvor de blev spurgt, om de havde modtaget henvendelser fra virksomheder eller brancheorganisationer, som mente, at kommunen udviste uhensigtsmæssig adfærd i forbindelse med udførelsen af erhvervsvirksomhed. På spørgsmålet svarer tre kommuner, at de har modtaget én henvendelse og tre kommuner svarer, at de har modtaget op til flere henvendelser, jf. Figur 5.5(b).

Figur 5.5 **Henvendelser fra virksomheder og brancheorganisationer**

(a) Kommunen forvrider konkurrence

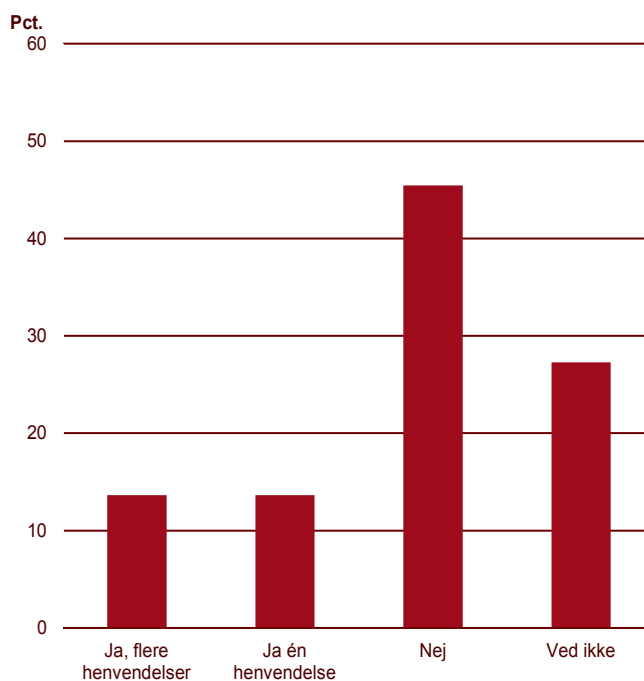


**Note A:** 22 kommuner har svaret,

**Anm.:** Kommunerne blev spurgt: "Har kommunen inden for de seneste fem år modtaget henvendelser fra virksomheder eller brancheorganisationer, som mener, at kommunen udfører erhvervsvirksomhed på vilkår, der forvrider konkurrencen?".

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

(b) Kommunen udviser uhensigtsmæssig adfærd



**Note A:** 22 kommuner har svaret.

**Anm.:** Kommunerne blev spurgt: "Har kommunen inden for de seneste fem år modtaget henvendelser fra virksomheder eller brancheorganisationer, som mener, at kommunen udviser uhensigtsmæssig adfærd i forbindelse med udførelsen af erhvervsvirksomhed?".

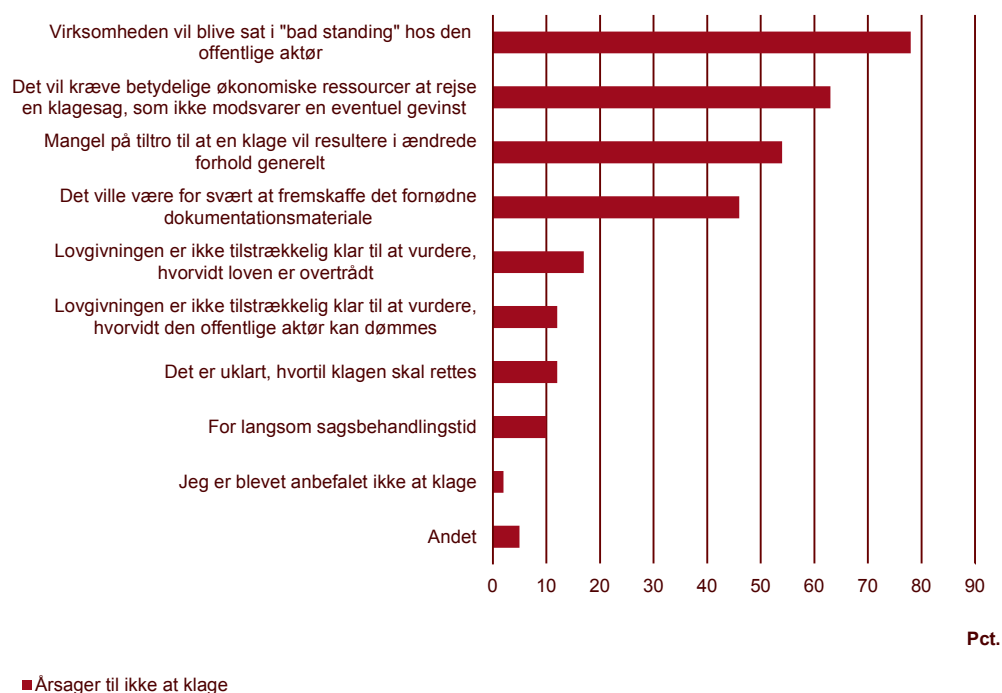
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

64 pct. af de adspurgte virksomheder mener, at de har haft grund til at klage over ulige konkurrence, men har ikke gjort det.

#### Virksomhederne mener ikke, at de kan klage over kommunen

Der er flere årsager til, at de private virksomheder ikke klager. Flere virksomheder har givet udtryk for, at det kan være problematisk at klage over en kommunal aktør, som er konkurrent på ét område, men er kunde eller leverandør på et andet område. 78 pct. af virksomhederne afholder sig fra at klage af frygt for at komme i klemme hos den kommunale aktør, jf. Figur 5.6.

Figur 5.6 Virksomhedernes årsag til IKKE at klage



**Note A:** 41 virksomheder har svaret.

**Anm.:** Virksomhederne blev spurgt: "Nævn årsagerne til, at du ikke har klaget, selvom du vurderer, at en offentlig aktør driver økonomisk aktivitet i strid med loven? (Angiv de tre væsentligste årsager)".

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Ud af de virksomheder, som ikke har klaget, selvom de mener at have haft grund til det, angiver 63 pct., at de økonomiske ressourcer, det kræver at rejse en klagesag, ikke modsvarer den potentielle gevinst, som kan hentes ind igen. 54 pct. angiver mangel på tiltro til, at en klage vil resultere i ændrede forhold, som afgørende for ikke at klage. Endelig angiver 46 pct. af virksomhederne, at det kan være svært at dokumentere sine klager.

# Bilag 1

## Udenlandske erfaringer

---

### Indledning

De lovgivningsmæssige rammer i Sverige og Finland minder om de danske, idet den finske regulering dog fremstår noget mere effektiv end tilfældet er i de øvrige lande. Blandt andet har finske konkurrencemyndigheder umiddelbart flere instrumenter til at håndhæve konkurrencereglerne.

Begge lande er ligesom Danmark underlagt EU's statsstøtte- og konkurrenceregler, og de har begge bestemmelser i konkurrencelovgivningen, der svarer til den danske. Den svenske og finske konkurrencelovgivning viger ligeledes for anden lovgivning. Således kan konkurrencelovgivning fx ikke anvendes over for offentlige økonomiske aktiviteter, der er bestemt ved lov, eller hvor det er vurderingen, at implementeringen vil hindre udøvelsen af en væsentlig forpligtelse relateret til almenvellets velfærd, sikkerhed eller anden fælles interesse.

Der er derimod væsentlige forskelle mellem de danske og australske regler. Den australske konkurrencelovgivning finder anvendelse, når fire kriterier er opfyldt og ikke viger for anden offentlig regulering, som er tilfældet for de danske regler.

En anden væsentlig forskel er, at de australske regler er samlet i et centralt regelsæt, som er centralt administreret med kun én central klageinstans. I Danmark er der som beskrevet flere forskellige regelsæt, der administreres af flere forskellige myndigheder, og der er flere klageinstanser. Den australske tilgang giver en højere grad af transparens og sikkerhed for ensartet håndhævelse af reglerne. Derudover bidrager de australske regler for konkurrenceneutralitet og vejledningen herom til at sikre en høj grad af transparens.

De australske regler kan i højere grad end de danske sikre lige vilkår mellem offentlige og private aktører. Dette kommer særligt til syne i flere af de principper, de har implementeret for at sikre konkurrenceneutralitet.

### Sverige

I Sverige består den offentlige sektor af stat, kommuner og landstinge. Som i det danske tilfælde, er de svenske kommuner og landsting i høj grad uafhængige af staten.

Kommuner og landstinge har en almen beføjelse til at understøtte anliggender af almen interesse med tilknytning til kommunens eller landstingets borgere.<sup>74</sup> Særskilt følger, at kommuner og landsting kan drive indtægtsdækket virksomhed, hvis virksomheden drives uden for-

---

<sup>74</sup> Jf. den svenske kommunallov (SKL) kap. 2, § 1.

---

tjeneste for øje og har til formål at understøtte almennyttige anliggender eller tjenester til gavn for kommunen eller landstingets borgere.<sup>75</sup>

Kommuner og landsting kan tage betaling for varer og tjenester, som de udbyder, men prisen må ikke overstige salgsomkostningerne.<sup>76</sup>

Eftersom en kommune alene må prisfastsætte deres varer og tjenesteydelser efter deres salgsomkostninger, må kommunen ikke indregne et markedsafkast. I et konkurrenceudsat marked skal de konkurrerende private virksomheder således kunne producere og afsætte samme produkt mere effektivt end den offentlige aktør, hvis de skal have mulighed for at få en fortjeneste og dermed en forrentning af deres indsats. Det kan skævvride konkurrencen.

Som følge af det svenske EU-medlemskab er Sverige underlagt EU's konkurrenceregler, dvs. TEUF artikel 101 (tidl. artikel 81) om konkurrenceforvridende aftaler og TEUF artikel 102 (tidl. artikel 82) om misbrug af dominerende stilling. Lignende bestemmelser findes i den svenske konkurrencelov (SKRL).<sup>77</sup> Sverige er tillige underlagt EU's statsstøttere regler, som fremgår af TEUF artikel 107 (tidl. artikel 87). Statsstøttere reglerne begrænser derfor kommunernes mulighed for at krydssubsidiere deres økonomiske aktiviteter, men kun for så vidt det kan godtgøres, at støtten er uforenelig med det indre marked.

I 2009 blev det vurderet, at konkurrencereglerne ikke var tilstrækkelige i forhold til at regulere offentlige myndigheders økonomiske aktiviteter. Den svenske konkurrencelov blev derfor pr. 1. januar 2010 udvidet med en række nye bestemmelser.<sup>78</sup> SKRL §§ 27-32. Det skete for at forbedre muligheden for at forhindre offentlige myndigheder i at skævvride konkurrencen på kommercielle markeder.

SKRL § 27 foreskriver eksempelvis, at enhver praksis i offentlig salgsvirksomhed i regi af staten, kommuner eller landsting kan forbydes, hvis den pågældende praksis:

1. skævvrider eller er egnet til at skævvride forudsætningerne for en effektiv konkurrence på markedet
2. hæmmer, eller er egnet til at hæmme forekomsten eller udviklingen af en sådan konkurrence.

Konkurrenceloven gælder dog ikke, hvis den pågældende praksis kan forsvares i henhold til almenvellets interesse eller foregår med hjemmel i lov.

KOS-reglerne er blevet indført som supplement til de eksisterende konkurrenceregler, som gælder for alle virksomheder uanset ejerskabsforhold. Det nye regelsæt, som er gældende for offentlig salgsvirksomhed, sætter dermed specifikt fokus på konkurrenceneutralitet mellem offentlige virksomheder, der sælger ydelser til et kommercielt marked, og de private konkurrenter.

Den svenske konkurrencemyndighed, Konkurrensverket, har undersøgt, hvilken betydning KOS-reglerne har haft siden deres indførsel.<sup>79</sup> Med de nye regler har Konkurrensverket således

---

<sup>75</sup> Jf. SKL kap. 2, § 7.

<sup>76</sup> SKL kap. 8, § 3b og SKL kap. 8, § 3c.

<sup>77</sup> Henholdsvis SKRL § 2 og SKRL § 7.

<sup>78</sup> SKRL §§ 27-32 – de såkaldte KOS-regler.

<sup>79</sup> Konkurrensverket: "Konkurrencen i Sverige 2013", rapport 2013:10, kapitel 5.

---

fået mulighed for at gribe ind i tilfælde, hvor en offentlig myndighed beviseligt krydssubsidierer sine økonomiske aktiviteter, og hvor EU's statsstøtteregler og bestemmelserne om misbrug af dominerende stilling ikke er gældende.

Herudover giver KOS-reglerne hjemmel til at forbyde praksis, som på anden vis forvrider den effektive konkurrence i at udfolde og udvikle sig, hvis den pågældende praksis ikke sker med hjemmel i lov. Konkurrenceverket har dog ikke hjemmel til at forbyde en praksis, hvor prisfastsættelsen sker efter salgsomkostningsprincippet. Det skyldes, at det ikke i sig selv betragtes som konkurrenceforvridende, at en virksomhed sælger sine produkter uden fortjeneste. Det er endvidere baggrunden for, at Konkurrenceverket definerer konkurrenceneutralitet som et bredt princip om, at konkurrence imellem offentlige og private aktører skal ske på lignende snarere end lige vilkår<sup>80</sup>.

Konkurrenceverkets rapport indeholder en spørgeskemaundersøgelse, hvor kommuner, landsting, statslige myndigheder, styrelser og statsligt ejede selskaber blev spurgt om deres kendskab til KOS-reglerne. Svarprocenten var 86 pct.

Undersøgelsen viste, at 74 pct. af de adspurgte drev salgsvirksomhed i konkurrence med private aktører, mens 84 pct. var opmærksomme på KOS-reglerne. Af de virksomheder, som var opmærksomme på KOS-reglerne, havde mere end en tredjedel ikke nærmere undersøgt, om virksomheden levede op til kravene. Endelig svarede omkring 30 pct. af de adspurgte, som rent faktisk havde undersøgt, om virksomhedens praksis var forenelig med KOS-reglerne, at de havde udført ændringer i deres forretningspraksis som følge heraf.

Konkurrenceverket forklarer, at disse forandringer har været alt fra ændret lovgivning, afvikling af selskaber og udviklingen af en intern konkurrencepolitik. Over 80 pct. af de adspurgte offentlige aktører, som drev salgsvirksomhed, savnede eller vidste ikke, om de havde en konkurrencepolitik.

Lundbäck og Daunfeldt<sup>81</sup> og Företagarna<sup>82</sup> har spurgt ind til virksomhedernes oplevelse af konkurrencen fra offentlige aktører, som driver salgsvirksomhed. Lundbäck og Daunfeldt har spurgt 174 private virksomheder, og op til 40 pct. oplever, at de konkurrerer med kommunale selskaber. Ud af disse er det opfattelsen fra knap 85 pct. af de adspurgte, at de kommunale selskaber har visse eller store konkurrencemæssige fordele, og 75 pct. oplever, at den offentlige salgsvirksomhed støttes med offentlige midler. Det er holdningen hos 50 pct. af de adspurgte, at når de kommunale selskaber sætter lavere priser end de private selskaber, skyldes det krydssubsidiering, mens 34 pct. melder tilbage, at det skyldes et manglende profit- eller markedsafkast hos offentlige selskaber.

Svarene fra både de offentlige og private aktører fik Konkurrenceverket til at anbefale 4 forslag med henblik på at forbedre konkurrenceneutraliteten imellem offentlige og private selskaber. Anbefalingerne i Konkurrenceverkets rapport er<sup>83</sup>, at

---

<sup>80</sup> (ibid.).

<sup>81</sup> Lundbäck, Mattias og Daunfeldt, Sven-Olov: "Slutrapport: Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning – företagens perspektiv", 2013.

<sup>82</sup> Företagarna: "Osund konkurrens, Fortfarande ett problem för små företag", 2013.

<sup>83</sup> Konkurrenceverket: "Konkurrencen i Sverige 2013", rapport 2013:10, kapitel 5.

1. indføre krav om regnskabsmæssig adskillelse i konkurrenceudsatte virksomheder;
2. overveje at indføre krav i kommunaloven om, at kommuner skal udarbejde og implementere et styredokument, som sikrer transparens og konkurrenceneutralitet
3. overveje at indføre krav i kommunaloven om, at offentlige virksomheder regelmæssigt skal gennemgå sine forretningsaktiviteter med henblik på at sikre overensstemmelse med konkurrenceloven; og
4. give Konkurrencverket beslutningskompetence til at udstede påbud ved overtrædelse af KOS-reglerne.

## Finland

Koncurrenceneutralitet har også været sat på dagsordenen i Finland. Siden 2013 har de haft et regelsæt, som på mange måder minder om det, som Sverige indførte nogle år tidligere.

Bestemmelserne FKRL §§ 30 a - d pålægger den finske konkurrencemyndighed at eliminere praksis og organisationsstrukturer, som anvendes i økonomiske aktiviteter for kommuner, kommunale fællesskaber, staten eller et foretagende under deres kontrol, hvis den pågældende forretningsgang eller organisationsstruktur:

1. forvrider eller er i stand til at forvride betingelserne for sund og effektiv konkurrence;
2. forhindrer og eller er i stand til at forhindre skabelsen eller udviklingen af sund og effektiv økonomisk konkurrence; eller
3. strider imod kravet om markedsbaseret prisfastsættelse, sådan som det er fastlagt § 128 i kommunaloven.

Den finske konkurrencemyndighed skal så vidt muligt forsøge at eliminere potentielt skadelige virkninger for konkurrencen via almindelige forhandlinger med de offentlige virksomheder. Hvis forhandlingerne sker uden resultat, har den finske konkurrencemyndighed endvidere kompetence til at forbyde den pågældende forretningsgang eller organisationsstruktur eller indføre betingelser, som bringer aktiviteterne i overensstemmelse med princippet om konkurrenceneutralitet.

Lovgivningen er imidlertid kun gældende, for så vidt den offentlige økonomiske aktivitet ikke er bestemt ved lov, eller hvor implementeringen vil hindre udøvelsen af en væsentlig forpligtelse relateret til almenvellets velfærd, sikkerhed eller anden fælles interesse.

Finland er herudover – som Danmark og Sverige – underlagt EU-lovgivningen om statsstøtte og konkurrence.

I Finland har kommuner desuden en forpligtelse til at udskille en økonomisk aktivitet i et konkurrenceudsat marked i et selvstændigt selskab. Undtaget for denne forpligtelse er dog kommunal virksomhed, som opfylder en af undtagelsesbestemmelserne i FKL § 127. Hvis kommunen opfylder en af undtagelsesbestemmelserne, skal den offentlige virksomhed imidlertid sigte en markedsbaseret prissætning. Det understreges desuden i lovgivningen (FKRL § 30a), at kommunale virksomheder skal sælge varer og tjenester til en pris, som dækker både salgsomkostninger og et markedskonsistent afkast. Det er i overensstemmelse med OECD's anbefalinger.

Alle kan formelt påklage en overtrædelse af FKRL § 30a. Den finske konkurrencemyndighed kan ligeledes selv initiere en sag imod en offentlig myndighed, som, den mener, har forbrudt sig imod konkurrenceneutralitetsbestemmelsen. I forhold til den operationelle procedure vil konkurrencemyndigheden imidlertid vurdere en given sag i forhold til en afvejning imellem effekt og ressourceforbrug. Vurderes det, at det er tilstrækkeligt vigtigt at tage sagen op, vil konkurrencemyndigheden indlede en forhandling med den pågældende myndighed. Som oplæg til forhandlingen udarbejder konkurrencemyndigheden et udkast til ændringer, som

---

den pågældende myndighed skal implementere for at drive ikke-konkurrenceforvridende økonomisk aktivitet.

### **Sammenligning af de danske, svenske og finske regler**

De lovgivningsmæssige rammer i Sverige og Finland minder i højere grad om de danske. Begge lande er ligesom Danmark underlagt statsstøttere reglerne, og de har begge bestemmelser i konkurrencelovgivningen der svarer til den danske. I Sverige har kommunerne dog større beføjelser til at drive erhvervsvirksomhed end i Danmark.

Som det fremgår ovenfor, viger den finske og svenske konkurrencelovgivning ligeledes for anden lovgivning. Således kan deres konkurrencelovgivning ikke anvendes mod offentlige økonomiske aktiviteter, der er bestemt ved lov, eller hvor implementeringen vil hindre udøvelsen af en væsentlig forpligtelse relateret til almenvellets velfærd, sikkerhed eller anden fælles interesse. I Sverige er der et pågående arbejde i relation til bedre at sikre konkurrenceneutralitet.

### **Australien**

I 1992 nedsatte den australske regering et uafhængigt udvalg, som havde til formål at undersøge den nationale konkurrencepolitik. Udvalget udgav året efter en rapport<sup>84</sup>, som blandt andet indeholder et betydeligt bidrag til diskussionen omkring konkurrenceneutralitet.

Efterfølgende er konkurrenceneutralitet blevet indført i Competition Principles Agreement (CPA), som er en af den australske konkurrencepolitik (National Competition Policy (NCP)). Dermed har det centrale styre (commonwealth) og de forskellige territorier forpligtet sig til at implementere regulering, der har til hensigt eliminere konkurrenceforvridninger, som kunne opstå, når offentlige og private selskaber konkurrerer på samme marked. Principperne er ikke implementeret helt ens på centralt og decentralt niveau, men der er en høj grad af overensstemmelse. Det skal bemærkes, at der tale om principper, der ikke er juridisk bindende.

Der er oprettet særlige klageinstanser på centralt og decentralt niveau, som udover klagebehandling ligeledes vejleder og rådgiver offentlige virksomheder i at overholde principper, der sigter imod en øget konkurrenceneutralitet. Klageinstanser har ingen sanktionsmuligheder udover at sende en rapport til regeringen omkring overtrædelse af principperne.

Den australske regering har udarbejdet dokumentet "Australian Government Competitive Neutrality Guidelines for Managers"<sup>85</sup>, som er en vejledning, der har til formål at sikre, at offentlige institutioner ikke forvrider konkurrence. I vejledningen gennemgås kriterierne for, hvornår en offentlig aktør er omfattet af principperne. Derudover gennemgås de kriterier den offentlige aktør skal overholde for at sikre, at der ikke sker en konkurrenceforvridning til ugunst for de private aktører. Vejledningen gælder på centralt niveau, men der er tilsvarende vejledninger på decentralt niveau.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har været i kontakt med de australske myndigheder, som fremfører, at da principperne blev implementeret for 20 år siden, var der flere offentlige aktører der fandt ud af, at deres aktiviteter på kommercielle markeder ikke var profitable, og deres

---

<sup>84</sup> Hilmer, Rayner og Teperall (1993): National Competition Policy Review, Australian Government Publishing Service, Commonwealth of Australia, 1993.

<sup>85</sup> Commonwealth of Australia, Australian Government Competitive Neutrality – Guidelines for Managers, Canberra, 2004.

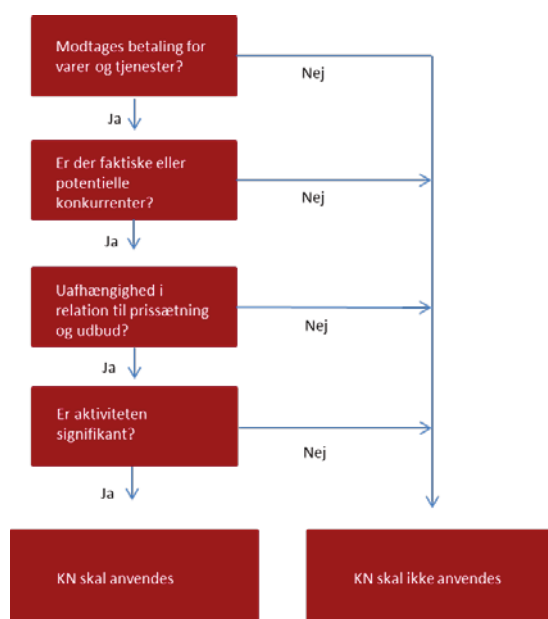
aktiviteter stoppede eller blev privatiseret. I dag overholder offentlige aktører i høj grad principperne, og arbejdet i klageinstanserne handler i høj grad om at vejlede offentlige aktører om, hvordan de overholder vejledningerne.

De vigtigste principper i den centrale vejledning for commonwealth er gennemgået nedenfor.

### Hvilke aktører er omfattet af principperne?

De aktiviteter, som er omfattet af principperne, skal opfylde en række kriterier, jf. Figur 6.1.

Figur 6.1 **Aktiviteter omfattet af konkurrenceneutralitetsprincipper**



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

For at en offentlig aktivitet skal være omfattet af principperne, kræver det eksempelvis, at der er en betaling for varer eller tjenesteydelserne. Formålet med dette kriterium er at udelukke de aktiviteter, der er finansieret gennem det offentlige budget/beskatning. Det vil sige, at offentlige aktører der alene leverer gratis ydelser - herunder offentlige kerneydelser - ikke skal leve op til principperne om konkurrenceneutralitet.

Principperne gælder endvidere kun for offentlige ydelser, hvor der er faktiske eller potentielle konkurrenter på et marked. Det kan være svært for den offentlige aktør at vurdere, om der er andre konkurrenter på et marked. Derfor antages det, at der er konkurrenter, medmindre der er principper eller offentlig politik, der giver den offentlige aktør eneret på markedet.

Hvis den offentlige aktør desuden selv træffer beslutning om prisen på ydelserne og produktionsmængderne, uden at der er restriktioner gennem lov eller offentlig politik, vil principperne om konkurrenceneutralitet være gældende.

Endelig, som det sidste krav, skal aktøren være signifikant. En række typer offentlige aktører og aktiviteter betragtes på forhånd som signifikant, herunder:

- 
- » Alle Government Business Enterprises og deres datterselskaber
  - » Alle Commonwealth selskaber
  - » Offentlige bud over 10 millioner AUD
  - » Forretningsaktiviteter der ikke er i disse kategorier der iværksættes af styrelser,
  - » Commonwealth myndigheder eller departementer med en kommerciel omsætning på mindst 10 millioner AUD om året.

Udover ovenstående forhold kan markedsandelen for en offentlig aktør indgå i vurderingen af, om forretningen er signifikant. Generelt finder principperne anvendelse for mindre aktører på decentralt niveau, og de økonomiske grænseværdier er mindre.

Det er muligt at klage over adfærd fra offentlige aktører, der ikke er omfattet principperne om prisfastsættelse. Hvis der bliver klaget over en offentlig aktør, kan det ende med et krav om, at denne aktør skal leve op til principperne. Offentlige aktører kan vælge at følge principperne, for at undgå at der indbringes klager mod dem.

Det skal bemærkes, at principperne kun finder anvendelse i det omfang, at fordele ved implementering af principperne opvejer ulemperne (primært i form af administrative omkostninger). Som udgangspunkt antages, at fordelene ved at følge principperne er større end ulemperne, og det er op til den enkelte offentlige aktør at bevise, hvis ulemperne er større end fordelene. Og selvom det kan påvises, at det ikke er fordelagtigt at implementere enkelte kriterier, fritages aktører ikke for at implementere de resterende kriterier. Eksempelvis kan en aktør skulle opfylde kravene om omkostningsfordeling, men ikke kravene omkring kommercielt afkast eller skatteneutralitet, hvis disse er for administrativt tunge i forhold til aktørers økonomiske aktivitet.

### **Principper for konkurrenceneutralitet**

Principperne, der tilsammen skal sikre konkurrence neutralitet mellem offentlige og private aktører, er følgende:

- » Skatteneutralitet
- » Låneneutralitet
- » Kommercielt afkast
- » Omkostning ved delte ressourcer
- » Reguleringsneutralitet.

#### Skatteneutralitet

Skatteneutralitet går ud på, at offentlige aktører skal medregne evt. skatter i deres omkostningsbase, således at konkurrencen ikke forvrides mellem offentlige og private aktører. Dermed tages hensyn til, at private betaler nogle skatter, som offentlige aktører ikke altid betaler. Det kan dreje sig om både direkte og indirekte skatter, herunder eksempelvis selskabsskat. Dermed kan det sikres, at forskelle i den skattemæssige behandling af private og offentlige aktører reduceres. Principperne på området er relativt komplicerede, og der er forskellige principper, alt efter hvilken type offentlig aktør, der udfører aktiviteterne.

#### Låneneutralitet

Det skal også sikres, at offentlige aktører ikke får indirekte subsidier i form af billigere lån som følge af det offentlige ejerskab. Fx vil offentlige ejerskab eller garantier ofte medføre lavere konkursrisiko, som kan reducere låneomkostningerne. Hvis en offentlig aktør får billigere adgang til kapital, skal det sikres, at prisfastsættelsen af produkter og tjenesteydelser afspejler låneomkostninger til markedspris. Der skelnes mellem lån givet af offentlige aktører (eksempelvis Finansministeriet), og lån givet af private. Selvom et lån er givet af en privat, kan prisen for lånet være lavere for offentlige end for private aktører som følge af lavere konkursrisiko.

---

---

### Kommercielt afkast

Det skal sikres, at offentlige aktører fastsætter priser, som sikrer dem et overordnet kommercielt afkast, set over en rimelig periode. Alle offentlige aktører bør over tid have en fortjeneste, der er på niveau med Commonwealth langsigtede obligationsrente, plus en margin for risiko. På denne måde skal det sikres, at afkastet svarer til det gennemsnitlige afkast hos den offentlige aktørs konkurrenter. Der beskrives flere forskellige metoder til, hvordan et kommercielt afkast fastsættes:

- » WACC
- » Risk broad-banding
- » Uniform rate of return.

De forskellige metoder vil ikke blive uddybet nærmere her. Hvilken en af disse metoder den offentlige aktør bør anvende, afhænger af individuelle omstændigheder. Når der er blevet fastsat et mål for et kommercielt afkast, bliver der efterfølgende fulgt op på, om målet bliver opfyldt. Ledere i den offentlige institution skal kunne dokumentere, at alle relevante skridt er taget, for at sikre at målet om det kommercielle afkast nås.

### Omkostningsfordeling

Offentlige aktører skal i deres prisfastsættelse sikre, at de fulde omkostninger, der kan tilskrives aktiviteterne, dækkes. Derudover skal der være organisatorisk adskillelse (enten regnskabsmæssigt eller juridisk) af kommercielle og ikke-kommercielle aktiviteter. Det er nødvendigt at adskille aktiviteter fra andre offentlige aktiviteter for at sikre, at budgetfinansierede aktiviteter ikke effektivt krydssubsidierer kommercielle aktiviteter. Krydssubsidiering af disse aktiviteter er ikke hensigtsmæssig, da det ikke er et gennemsigtigt brug af statslige midler og stiller konkurrenter i den private sektor i en ugunstig situation.

En metode, til at sikre at der ikke sker krydssubsidiering, er fully allocated cost (FAC). Med FAC inkluderes de direkte omkostninger og en andel af fællesomkostningerne. I nogle tilfælde kan FAC-metoden være uhensigtsmæssig at anvende i forbindelse med fordeling af omkostninger for delte ressourcer, da metoden kan medregne for høje omkostninger i forhold til en effektiv ressourcfordeling.

I de fleste tilfælde vil det være mere hensigtsmæssig at anvende de undgåelige omkostninger i forbindelse med fordelingen af omkostningerne fra delte ressourcer. Metoden varierer fra FAC-metoden ved at kræve, at en virksomhed kun må indregne de omkostninger, der kunne undgås, hvis aktiviteten ikke eksisterede. I de fleste tilfælde kan dette sidestilles med de marginale omkostninger forbundet med forbrug af eventuelle fælles ressourcer.

### Reguleringsneutralitet

Endelig kan offentlige aktører have andre fordele, der følger af det offentlige ejerskab. I den australske vejledning omtales disse som regulatoriske fordele og inkluderer eksempelvis fordele som følge af:

- » Undtagelser fra lokalplaner, byggeri og miljølove;
- » Undtagelser fra tilsynskrav;
- » Bedre behandling af andre offentlige institutioner
- » Mindre restriktive krav om licens eller regnskabsaflæggelse.

Offentlige aktører skal så vidt muligt operere under samme lovgivningsmæssige rammer som private aktører. Dette medfører, at offentlige aktører skal overholde principperne, som den ellers er fritaget fra. Det kan ligeledes være et krav, at en offentlig aktør skal foretage regulatoriske betalinger (fx kommunale gebyrer og afgifter) eller foretage tilsvarende fiktive betalinger til staten. Det fremgår ikke direkte af de australske principper, hvordan de regulatoriske fordele skal neutraliseres, men dette vil afhænge af den konkrete sag. I vejledningen gives nedenstående eksempel.

---

Boks 6.1  
**Neutralisering af  
regulatoriske  
fordele**

En virksomhed tilbyder personlig sikkerhedstjenester i en række stater. Hver stat har forskellige licensaftaler for bevæbnet personale og sikkerhedsvagter. Private virksomheder betaler licensafgifter på \$ 500 per sikkerhedsvagt. Hvis den offentlige aktør er fritaget fra licensafgifter, vil det være nødvendigt at inddrage en tilsvarende pris på \$ 500 per sikkerhedsvagt i omkostninger ved fastsættelsen af prisen for den offentlige aktørs udbud af sikkerhedstjenester.

Andre korrektioner

Vejledningen nævner, at der kan være andre fordele som eksempelvis lavere udgifter til forsikring som følge af det offentlige ejerskab. Dette skal der korrigeres for ved prissætningen.

Ulemper som følge af offentligt ejerskab

Offentlige aktører kan have højere omkostninger som følge af det offentlige ejerskab. Den offentlige aktør skal tydeligt kunne påvise eventuelle ulemper, som efterfølgende kan modregnes i den offentlige aktørs konkurrencemæssige fordele, således at det kun er nettoomkostningsfordelene, der indgår i konkurrenceneutralitetskorrektionen.

**Sammenligning af de danske og australske principper**

Der er flere væsentlige forskelle mellem de danske og australske principper. Som beskrevet ovenfor gælder de australske principper, når fire kriterier er opfyldt, herunder at den offentlige aktør skal tage betaling for varer og tjenester og har uafhængighed til at fastsætte produktionsmængder og priser. Det betyder i praksis, at principperne ikke finder anvendelse for en række politisk besluttet opgaver den offentlige sektor skal levere og ikke-kommercielle aktiviteter. Derudover viger principperne ikke for anden offentlig regulering, som det er tilfældet i Danmark, hvor konkurrencelovens § 11 a viger for anden offentlig regulering.

En anden væsentlig forskel er, at de australske principper er centralt implementeret med en central klageinstans for henholdsvis det centrale styre (commonwealth) og hvert af territorierne. I Danmark er der som beskrevet flere forskellige regelsæt, der administreres af flere forskellige myndigheder, og der er flere klageinstanser. Den australske tilgang giver en højere grad af transparens og sikkerheder for ensartet håndhævelse af principperne, og det giver virksomhederne et lettere overblik over, hvor de skal klage henne. Derudover bidrager den australske vejledning vedrørende overholdelse af principperne for konkurrenceneutralitet til at sikre en høj grad af transparens.

Det kan derudover siges, at de australske principper, i højere grad end de danske, forsøger at sikre lige vilkår mellem offentlige og private aktører, hvor de danske regler primært søger at sikre, at der ikke sker krydssubsidiering. Dette kommer særligt til syne i principperne nedenfor:

- » Kommercielt afkast
- » Skatteneutralitet
- » Omkostning ved delte ressourcer
- » Reguleringsneutralitet.

De australske principper er meget præcise omkring, at et kommercielt afkast skal indregnes, og der er angivet forskellige metoder til at beregne afkastet. I principperne, der regulerer IDV, er der ikke et krav om kommercielt afkast, og i kommunalfuldmagtsreglerne er der alene et krav om, at aktiviteterne ikke må være konkurrenceforvridende. Tilsvarende fremgår der ikke klare krav om afkast i statsstøttereglerne eller i konkurrencelovens § 11a.

I relation til skatteneutralitet er de australske principper mere omfattende end de danske, idet der ses på alle typer skatter. I de danske principper skal offentlige aktører, der driver IDV, betale moms, men der er ikke nogle klare principper vedrørende andre skatter. Eksempelvis er det ikke et krav, at de statslige eller kommunale aktører betaler selskabsskat.

Ved fordeling af omkostninger for delte ressourcer favoriserer den australske vejledning en inkrementel tilgang. Dette er anderledes end de danske principper, hvor det fremgår, at en andel af de samlede omkostninger skal medregnes (FAC-metoden). En inkrementel tilgang giver aktørerne mulighed for at sætte lavere priser end ved FAC-metoden og afspejler i højere grad den prisfleksibilitet private aktører har.

De danske principper nævner ikke direkte de blødere fordele af det offentlige ejerskab, som i den australske vejledning betegnes som reguleringsfordele. Det er sandsynligt, at reguleringsmæssige fordele vil blive vurderet i sager efter § 11 a eller statsstøttere reglerne, men det er ikke noget der er direkte omtalt i disse lovgivninger. Dette er ligeledes ikke tilfældet i principperne for IDV.

Et OECD-arbejdsrapport har gennemgået og evalueret rammerne for den australske indsats for at skabe konkurrenceneutralitet<sup>86</sup>. De konkluderer, at Australien har skabt en bredt forankret model, som på nationalt plan har vist sig fleksibel i forhold til at håndtere de forskelligartede problemstillinger, der nødvendigvis måtte opstå, når forskellige stater og territorier pålægges at skulle fremme konkurrenceneutralitet. Det skyldes, at der i den australske model har været fokus på specifikke mål snarere end specifikke midler, og forvaltningen har derfor kunnet reformere sig selv baseret på cost benefit-afvejninger og regelmæssig opfølgning. Det konkluderes endvidere, at andre lande ikke umiddelbart kan overtage den australske konkurrencepolitik, som den er fremsat i Competitive Neutrality Policy (1996) eller i den senere National Reform Agenda. En anbefaling er dog at lade sig inspirere af den fleksible tilgang.

## OECD

OECD har behandlet konkurrenceneutralitet i forskellige rapporter i 2005, 2009, 2011 og 2012. Der anlægges en relativt bred fortolkning af konkurrenceneutralitet, idet begrebet undersøges i forhold til alle markeder, hvori det offentlige konkurrerer med private alternativer. En del af diskussionen i OECD-rapporterne vedrører de statsejede selskaber, som generelt har været tildelt store fordele som følge af deres funktion som tidligere statsmonopol med public service-forpligtelser. Derudover behandles offentlige aktører generelt, der har aktiviteter på kommercielle markeder.

OECD har undersøgt de basale konkurrencemæssige fordele, immuniteter og eventuelle ulemper, som offentlige aktører traditionelt er underlagt. OECD har med baggrund i deres analyser udgivet et opsummerende kompendium over anbefalinger og guidelines, der kan bidrage til at sikre konkurrenceneutralitet<sup>87</sup>. Oven på dette har OECD i 2012 indhentet oplysninger fra de nationale myndigheder med henblik på at afdække den nationale lovgivning, som er istandsat for at fremme konkurrenceneutralitet<sup>88</sup>.

I kompendiet understreger OECD otte områder, som har stor betydning for konkurrenceneutraliteten. Disse områder er ligeledes beskrevet et arbejdsrapport udgivet i OECD-regi<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Rennie, Matthew og Lindsay, Fiona: Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises in Australia. Review of Practises and their Relevance for Other Countries. OECD Corporate Governance Working Papers, 2011.

<sup>87</sup> OECD: "Competitive Neutrality, A Compendium of OECD Recommendations, Guidelines and Best Practices", 2012.

<sup>88</sup> OECD: "Competitive Neutrality, National Practices", 2012.

<sup>89</sup> Capobianco, Antonio og Christiansen, Hans: "Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises, Challenges and Policy Options", OECD Corporate Governance Working Papers No. 1, 2011.

- 
1. Operationel organisation
  2. Omkostningsidentifikation
  3. Kommercielt afkast
  4. Public service obligations
  5. Skatteneutralitet
  6. Reguleringsneutralitet
  7. Gældsneutralitet og direkte subsidier
  8. Offentligt indkøb.

OECD nævner, at der kan være behov for, at beslutningstagerne fastsætter en bagatelgrænse for det laveste niveau af kommerciel aktivitet, der skal omfattes af principperne.

OECD vurderer, at der blandt deres medlemslande har været en tendens i retning af, at stats-ejede selskaber er blevet udskilt fra staten og i stedet har fået en organisation, der operationelt er sammenlignelig med private selskaber. Det har bidraget til at skabe større uafhængighed imellem statens ejerskabsfunktion og den samtidige funktion som lovgiver og regulator, og OECD anser det for en klar fordel i forhold til at skabe lige konkurrence. Det påpeges dog, at der vil være udfordringer, hvor statsejede selskaber udfører deres virksomhed som både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. I disse tilfælde vil det ikke nødvendigvis i praksis være muligt at adskille de to foretagender i separate enheder, og der vil dermed være en risiko for konkurrencebegrænsende effekter.

OECD anbefaler, at selskaberne strukturelt adskilles i separate enheder for økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, hvor de økonomiske fordele ved adskillelsen kan forventes at overstige omkostningerne forbundet hermed. Hvor separation ikke er rentabel, anbefales det, at der udvikles omkostningsallokerings-mekanismer med henblik på at sikre, at krydssubsidiering ikke finder sted, og prisfastsættelsen sker på markedsvilkår. At det er nødvendigt med åbenhed og gennemsigtighed omkring omkostningsfordelingen og elementerne i prisfastsættelsen skyldes blandt andet, at offentlige aktører, som bedriver økonomisk aktivitet kan have andre formål end profitmaksimering. OECD anbefaler derfor, at det sikres, at der er gennemsigtighed med en offentlig aktørers formål, hvor dette adskiller sig fra profitmaksimering.

Konkurrenceneutralitet kræver i den forbindelse, at offentlige aktører sikrer et kommercielt afkast, der er konsistent med, hvad private aktører søger at indhente. Det skyldes, at de offentlige aktører ellers ville være i stand til at underbyde de private alternativer. Ifølge OECD bør offentlige aktører derfor bestræbe sig på at opnå et rimeligt afkast af den udnyttede kapital og arbejdskraft forbundet med produktionen af de varer eller tjenesteydelser, som udbydes.

Der kan være forskellige skatteregler forbundet med at drive en offentlig, privat eller tredje-sektor virksomhed. Hvis en offentlig aktør er fritaget for at betale en bestemt type skat, er det *de facto* ensbetydende med et subsidium, og det vil være underminerende for konkurrencen. Det kan fx skyldes, at det er billigere at løse opgaverne in-house, hvis det dermed undgås, at prisen afspejler en skattebyrde, som private aktører er underlagt. Alternativt kan den offentlige aktør underbyde de private aktører, fordi deres omkostninger forbundet med produktionen er lavere som følge af en mindre skattebyrde. Det er derfor nødvendigt at skabe skatteenutralitet, hvis konkurrenceneutralitet skal udbredes.

Det kan ligeledes være problematisk, hvis offentlig regulering påvirker offentlige og private aktører forskelligt. OECD anbefaler derfor ligeledes, at reguleringsneutralitet tilstræbes.

---

OECD fastslår endvidere, at offentlige aktører ofte vil have lettere og billigere adgang til kapital. Det skyldes dels, at selskaberne kan låne direkte hos staten, eller at staten enten direkte eller indirekte kautionerer for selskaberne, når de finder finansiering på det private marked. Lavere omkostninger til finansiering vil være konkurrenceforvridende, og OECD anbefaler derfor, at offentlige aktører underlægges vilkår, der sikrer, at de må skaffe kapital på lige vilkår med deres konkurrenter i den private sektor. Herudover anbefales det, at mekanismer udvikles med henblik på at sikre gældsneutralitet.

I forbindelse med det offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser nævner OECD en række problemstillinger. Det anbefales, at udbudsrunder generelt foregår gennemsigtigt og ikke-diskriminerende, så det sikres, at alle budgivere bliver bedømt på lige vilkår. OECD nævner fx risikoen for, at offentlige aktører har fordele relateret til tidligere oparbejdet ekspertise eller lettere adgang til produktionsinput, der gør det svært for nye aktører at vinde et udbud. Det nævnes dog samtidig, at disse fordele ligeledes kan betragtes som værende et resultat af traditionelle skalafordele.

---

# Bilag 2

## Oversigt over modtagne eksempler

| Aktor                                                           | Case                                                                                                        | Branche                                                    | Type aktivitet               | Inden for afgrænsning? |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------|
| Københavns kommuner                                             | Gratis skilsmisse rådgivning/parterapi, og stressklinikker                                                  | Sundhed                                                    | Gratis                       | Delvist                |
| Work in Denmark                                                 | Gratisydelser inden for relokationsydelser                                                                  | Vidensservice                                              | Gratis                       | Delvist                |
| Erhvervsstyrelsen Virk                                          | Tilbyder udtæk på Virk i konkurrence med private                                                            | Vidensservice                                              | Gratis                       | Delvist                |
| Jobcentrene                                                     | Kommer meget tæt på de ydelser, som private rekrutteringsbureauer i en årrække har tilbudt på markedsvilkår | Vidensservice                                              | Gratis                       | Delvist                |
| Patent- og Varemærkestyrelsen                                   | Ifølge nyt lovforslag skal styrelsen tilbyde virksomheder og borgere rådgivning om patenter og varemærker   | Vidensservice                                              | Gratis?                      | Delvist                |
| SFI                                                             | Lettere dataadgang giver konkurrencefordel                                                                  | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| DST                                                             | Højere priser for private, når de benytter forskningsservice.                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| DJECO                                                           | Udvikling af undervisningsprogram, som allerede findes                                                      | Undervisning                                               | IDV                          | Ja                     |
| Danmarks Statistik                                              | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| SFI                                                             | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| KORA                                                            | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| CABI                                                            | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| EVA                                                             | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| CEBR                                                            | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| DMI                                                             | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| Geodatastyrelsen                                                | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| Institut for miljøvidenab og bioscience                         | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| Institut for Uddannelse og Pædagogik                            | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| Center for Landdistriktsforskning                               | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| Center for Regional og Turismeforskning                         | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi                      | Uklare grænser samt regler for prissætning af IDV aktiviteter                                               | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| Offentlige uddannelsesinstitutioner                             | Udvikler og markedsfører undervisningsmateriale, udgiver lærebøger med videre på forlagenes markeder        | Undervisning                                               | IDV                          | Ja                     |
| VUC Syd                                                         | Udvikling af læremidler med ambitionen er de skal sælges nationalt og internationalt                        | Undervisning                                               | IDV                          | Ja                     |
| Århus Købmandsskole aVentures/Styrelsen for IT og Læring (STIL) | Udvikling af sprogscreening program som udbydes i direkte konkurrence med SystimeScreening                  | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| KVUC                                                            | Udvikling og udbyd af et stort digitalt undervisningsmateriale i regi af "Projekt e-læring".                | Undervisning                                               | IDV                          | Ja                     |
| Offentlige ansatte forskere                                     | Udførsels af konsulentopgaver med risiko for krydssubsidiering                                              | Vidensservice                                              | IDV                          | Ja                     |
| Århus universitet/Aurora                                        | Ulige vilkår og lav prissætning                                                                             | Geofysiske undersøgelser                                   | IDV?                         | Ja                     |
| Roskilde Kommune                                                | Lav prissætning af vaskeriopgaver i hjemmeplejen                                                            | Service                                                    | Kommunalfuldmagt             | Ja                     |
| Næstved, Hjørring og Sønderborg                                 | Kommunale genbrugsaktiviteter uden hjemmel                                                                  | Detailhandel                                               | Kommunalfuldmagt             | Ja                     |
| Kommuner                                                        | Ulige vilkår og lav prissætning                                                                             | Grafik/Trykkeri                                            | Kommunalfuldmagt             | Ja                     |
| Kommuner                                                        | Tilbyder brandslukningskurser, brandtekniske bygningsseftersyn og beredskabsplanlægning                     | Beredskab                                                  | Kommunalfuldmagt             | Ja                     |
| Fredenshavns kommune                                            | Kommunal erhvervsvirksomhed der tilbyder male og lagerarbejde mv. for private mhp. aktivering.              | Serviceydelser                                             | Kommunalfuldmagt/skreven lov | Ja                     |
| Post Danmark                                                    | Krydssubsidiering mv.                                                                                       | Post                                                       | Statsselskab                 | Ja                     |
| GTS institutter                                                 | Udbud af kurser inden for områder som personlig udvikling, kommunikation, ledelse i konkurrence med private | Vidensservice                                              | GTS                          | Nej                    |
| Dansk Brand- og sikningsteknisk Institut                        | Fordel som følge af mulighed for både at rådgive om og udføre inspektion af brandanlæg.                     | Vidensservice                                              | GTS                          | Nej                    |
| Alexandra instituttet /TI /DBI (GTS-institutter)                | Konkurrenceforvridende adfærd                                                                               | Vidensservice                                              | GTS                          | Nej                    |
| Københavnskommune                                               | Nyt affaldssorteringsanlæg til erhvervsaffald i konkurrence med private                                     | Affald                                                     | Reguleret forsyning          | Nej                    |
| NGF nature energy                                               | Lav prissætning som følge af offentlige fordel                                                              | Forsyning                                                  | Reguleret forsyning          | Nej                    |
| DR                                                              | DR's markedsposition skævrider medemarkedet                                                                 | Medie                                                      | Statsfinansieret virksomhed  | Nej                    |
| Havne                                                           | Krydssubsidiering af havne tjenester de kommunale havnes (offentligt finansierede) infrastrukturaliteter    | Havne                                                      | Støtte til stasselskab       | Nej                    |
| DSB                                                             | Forkert offentlig prissætning på togdrift                                                                   | Transport                                                  | Støtte til stasselskab       | Nej                    |
| DSB                                                             | Opstart af togdrift via statsstøtte på et eksisterende marked                                               | Transport                                                  | Støtte til stasselskab       | Nej                    |
| Grenå Havn                                                      | Udvildelse af havnerelaterede ydelser uden hjemmel                                                          | Transport                                                  | Støtte til stasselskab       | Nej                    |
| Vejle Kommune                                                   | Prissætning af tilkøbsydelser til ældre                                                                     | Service                                                    | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Brand og Redning Djursland                                      | Kontrolbud forkert prissat                                                                                  | Redning                                                    | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Hillared Kommune                                                | Forkert offentlig prissætning af hjemmehjælp                                                                | Service                                                    | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| SBSYS                                                           | Investering i parallelle IT-systemer til eget brug                                                          | IT                                                         | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Forbrugerrådet                                                  | Opbygning af analysekapacitet til eget brug og hjemtagning af opgaver                                       | Vidensservice                                              | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Vandsektoren                                                    | Hjemtagning af opgaver i vandsektoren                                                                       | Vidensservice                                              | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Kommunal selskaber                                              | Hjemtagning af metalsorteringsopgave                                                                        | Affald                                                     | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Århus universitet                                               | Fastholdelse af vidensopgaver på universiteterne                                                            | Vidensservice                                              | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Rådgivende Ingeniører                                           | Inter udbud af ellers udbudspiligtige opgaver                                                               | Vidensservice                                              | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Kolding Kommune                                                 | In house-løsning af plejecenter                                                                             | Hjemmepleje                                                | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Kommunerne, el-selskaber                                        | Egen udførsel af opgaver                                                                                    | Vej- og parkområdet, Ældreplejeområdet, El- og vvs-området | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Kommunerne                                                      | Kommunal længe drift                                                                                        | Transport                                                  | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Københavns Brandvesen                                           | Københavns Brandvesen's munderingsdepot sælger bekledning til andre brandvesner                             | Detailhandel                                               | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Kommuner                                                        | Kommunal drift af selskab der varetager rengøring og vedligeholdelsesopgaver                                | Anlæg                                                      | Udbud/egenproduktion         | Nej                    |
| Dansk Standard                                                  | Uklare grænser samt regler for prissætning af kommercielle aktiviteter                                      | Vidensservice                                              | Fond                         | Nej                    |

# Bilag 3

## Oversigt over institutioner med IDV

### Institutioner med hjemmel på finanslov

| Institution                                                                    | IDV indtægter 2014 (mio. kr.) |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Moderniseringsstyrelsen                                                        | 174,3                         |
| Ankestyrelsen                                                                  | 145                           |
| Danmarks Statistik                                                             | 76,8                          |
| Vejdirektoratet                                                                | 60,9                          |
| Danmarks Meteorologiske Institut                                               | 57,4                          |
| SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd                               | 52,6                          |
| Sundhedsstyrelsen                                                              | 50                            |
| Lægemiddelstyrelsen                                                            | 44                            |
| Redningsberedskabet                                                            | 34,9                          |
| KORA                                                                           | 31,5                          |
| Trafik- og Byggestyrelsen                                                      | 29,7                          |
| Nationalmuseet                                                                 | 22,5                          |
| Energistyrelsen                                                                | 19,5                          |
| NaturErhvervstyrelsen                                                          | 18,4                          |
| Danmarks Evalueringsinstitut                                                   | 18,3                          |
| Banedanmark                                                                    | 16,8                          |
| Socialstyrelsen                                                                | 16,3                          |
| Kystdirektoratet                                                               | 13,9                          |
| Rigsarkivet                                                                    | 13,8                          |
| Patent- og Varemærkestyrelsen                                                  | 12,5                          |
| Statens Serum Institut - Sundhedsdata og IT                                    | 10,3                          |
| Udenrigstjenesten mv.                                                          | 10,1                          |
| Det Kongelige Bibliotek, Nationalbibliotek og Københavns Universitetsbibliotek | 9                             |
| Søfartstyrelsen                                                                | 8,5                           |
| Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen                                             | 6,3                           |
| Det Administrative Bibliotek                                                   | 5,3                           |
| Institut for Menneskerettigheder                                               | 4,9                           |
| Erhvervsstyrelsen                                                              | 3,9                           |
| Statsbiblioteket og statens avissamling i Aarhus                               | 3,7                           |
| Etablissemmentsdrift og bygningsvedligeholdelse                                | 3,5                           |
| Dansk Institut for Internationale Studier                                      | 3                             |
| Videncenter                                                                    | 2,9                           |
| SKAT                                                                           | 2,7                           |
| Departementet                                                                  | 1,8                           |
| Nota                                                                           | 1,5                           |
| Styrelsen for Videregående Uddannelser                                         | 1,5                           |
| Styrelsen for Forskning og Innovation                                          | 1,2                           |
| Sorø Akademis Skole                                                            | 0,9                           |
| Studenterrådgivningen                                                          | 0,8                           |
| Kulturstyrelsen                                                                | 0,6                           |
| Naturstyrelsen                                                                 | 0,6                           |
| Den Danske Filmskole                                                           | 0,3                           |
| Sikkerhedsstyrelsen                                                            | 0,3                           |
| Arbejdsskadestyrelsen                                                          | 0,1                           |
| Arkitektskolen Aarhus                                                          | 0,1                           |
| Danmarks Akkrediteringsinstitution                                             | 0,1                           |
| Sorø Akademis Skole - Science Talenter                                         | 0,1                           |
| Syddansk Musikonservatorium & Skuespillerskole                                 | 0,1                           |

## Selvejende institutioner med hjemmel i anden lov

| Institutionstype                        | Institution                                       | IDV indtægter 2014 (mio. kr.) |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------|
| Universitet                             | Danmarks tekniske universitet                     | 274,84                        |
| Universitet                             | Århus universitet                                 | 120,65                        |
| Institution med videregående uddannelse | Professionshøjskolen UCC (University College)     | 55,16                         |
| Universitet                             | Københavns univerisitet                           | 52,00                         |
| Institution med videregående uddannelse | Professionshøjskolen VIA University College       | 46,66                         |
| Institution med videregående uddannelse | Professionshøjskolen Metropol / Metropolitan UC   | 46,42                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Campus Vejle                                      | 44,82                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Niels Brock (Copenhagen Business College)         | 40,21                         |
| Institution med videregående uddannelse | Professionshøjskolen UC Nordjylland               | 38,60                         |
| Voksenuddannelse                        | VoksenUddannelsescenter Frederiksberg             | 30,50                         |
| Institution med videregående uddannelse | Danmarks Medie- og Journalisthøjskole             | 26,40                         |
| Universitet                             | Aalborg universitet                               | 22,08                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | AMU Nordjylland                                   | 21,19                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Rybners                                           | 2107                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | EUC Nord                                          | 19,43                         |
| Institution med videregående uddannelse | Erhvervsakademi Kolding                           | 18,85                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | TEC Teknisk Erhvervsskole Center                  | 18,74                         |
| Institution med videregående uddannelse | Professionshøjskolen Lillebælt University College | 18,59                         |
| Produktionsskole                        | Sønderborg Produktionshøjskole                    | 18,03                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Learnmark Horsens                                 | 16,37                         |
| Universitet                             | Syddansk universitet                              | 15,86                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Syddansk Erhvervsskole Odense-Vejle               | 15,46                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | TietgenSkolen                                     | 15,24                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Viden Djurs                                       | 13,54                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Zealand Business College                          | 12,93                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Dalum Landbrugsskole                              | 12,87                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Skive Handelsskole                                | 11,91                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | IBC International Business College                | 11,86                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | AMU-Vest                                          | 11,26                         |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Herningsholm Erhvervsskole                        | 9,16                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Den jydsk Haandværkerskole                        | 9,00                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Tech College Aalborg                              | 8,97                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Haderslev Handelsskole                            | 8,76                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | HANSENBERG                                        | 8,11                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Køge Handelsskole                                 | 7,66                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Campus Bornholm                                   | 7,41                          |
| Produktionsskole                        | Silkeborg Produktionshøjskole                     | 7,02                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Slagteriskolen i Roskilde                         | 6,86                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Aarhus Business College                           | 6,68                          |
| Institution med videregående uddannelse | Erhvervsakademi Aarhus                            | 5,96                          |
| Produktionsskole                        | Lille Vildmose Produktionsskole                   | 5,88                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | CPH WEST, Uddannelsescenter København Vest        | 5,76                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Erhvervsskolen Nordsjælland                       | 5,49                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Tradium                                           | 5,41                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Business College Syd Mommark HKS - Sønderborg HS  | 5,08                          |
| Institution med videregående uddannelse | Diakonhøjskolen                                   | 5,03                          |
| Produktionsskole                        | Næsbyhus Produktionsskole                         | 4,84                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | EUC Syd                                           | 4,76                          |
| Institution med videregående uddannelse | Erhvervsakademiet Copenhagen Business Academy     | 4,66                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Københavns Tekniske Skole                         | 4,60                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Hotel- og Restaurantskolen                        | 4,43                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Mercantec                                         | 4,40                          |
| Gymnasium                               | Gruer Statsgymnasium                              | 4,27                          |
| Institution med videregående uddannelse | Københavns Erhvervsakademi (KEA)                  | 4,23                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | AMU-Fyn                                           | 4,04                          |
| Voksenuddannelse                        | VUC Syd                                           | 4,01                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | AMU SYD                                           | 3,94                          |
| Produktionsskole                        | Hvidovre produktionsskole                         | 3,91                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Social- og Sundhedsskolen Skive-Thisted-Viborg    | 3,81                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Selandia - CEU                                    | 3,64                          |
| Universitet                             | IT universitetet                                  | 3,49                          |
| Produktionsskole                        | Produktionshøjskolen Klemmenstrupgård             | 3,45                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Bygholm Landbrugsskole                            | 3,34                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Uddannelsescenter Holstebro                       | 3,34                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | SOPU København og Nordsjælland                    | 3,27                          |
| Produktionsskole                        | Produktionshøjskolen i Brøndby                    | 3,14                          |
| Erhvervsrettet uddannelse               | SOSU Nord                                         | 3,11                          |

|                                         |                                                 |      |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|------|
| Erhvervsrettet uddannelse               | AARHUS TECH                                     | 2,98 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | EUC Nordvest                                    | 2,97 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Møllen                        | 2,88 |
| Institution med videregående uddannelse | Erhvervsakademi SydVest                         | 2,85 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Aalborg Handelsskole                            | 2,83 |
| Produktionsskole                        | Glostrup Albertslund Produktionshøjskole        | 2,76 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Roskilde Handelsskole                           | 2,76 |
| Produktionsskole                        | Kalundborgegnens Produktionssk.Saltoftevænge    | 2,73 |
| Voksenuddannelse                        | HF & VUC FYN                                    | 2,54 |
| Produktionsskole                        | Korsør Produktionshøjskole                      | 2,52 |
| Produktionsskole                        | Grenaa Produktionsskole                         | 2,42 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Frederikshavn Handelsskole                      | 2,41 |
| Produktionsskole                        | PFFU Produktionsskolen Frederikssund            | 2,34 |
| Produktionsskole                        | Produktionshøjskolen Meritten                   | 2,26 |
| Gymnasium                               | Odense Katedralskole                            | 2,16 |
| Produktionsskole                        | MultiCenter Syd                                 | 2,13 |
| Produktionsskole                        | Ballerup Herlev Produktionshøjskole             | 2,12 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen i Herning Kommune             | 2,07 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Kold College                                    | 1,99 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolerne Brønderslev og Dronninglund | 1,99 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | København Nord                                  | 1,90 |
| Produktionsskole                        | Frederikshavn Produktionsskole                  | 1,86 |
| Voksenuddannelse                        | HF & VUC Nordsjælland                           | 1,81 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Håndværker-Skolehjemmet i København             | 1,80 |
| Voksenuddannelse                        | Kolding HF og VUC                               | 1,75 |
| Gymnasium                               | Nyborg Gymnasium                                | 1,72 |
| Gymnasium                               | Århus Akademi                                   | 1,69 |
| Gymnasium                               | Mariagerfjord Gymnasium                         | 1,62 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | SOSUC Social- og Sundhedsuddannelses Centret    | 1,61 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Social- og Sundhedsskolen Esbjerg               | 1,60 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Roskilde Tekniske Skole                         | 1,58 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Skive Tekniske Skole                            | 1,56 |
| Universitet                             | Copenhagen Business                             | 1,53 |
| Produktionsskole                        | Egå Produktionshøjskole                         | 1,45 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Jordbrugets UddannelsesCenter Århus             | 1,45 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Teknisk Skole Silkeborg                         | 1,44 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Grindsted Landbrugsskole                        | 1,43 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen                               | 1,43 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Nordjyllands Landbrugsskole                     | 1,42 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Erhvervsskolerne Aars                           | 1,38 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Djursland                     | 1,36 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | EUC Nordvestsjælland                            | 1,34 |
| Voksenuddannelse                        | Thy-Mors HF & VUC                               | 1,34 |
| Institution med videregående uddannelse | Erhvervsakademi Sjælland                        | 1,33 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | EUC Lillebælt                                   | 1,24 |
| Produktionsskole                        | Otterup Produktionshøjskole                     | 1,23 |
| Produktionsskole                        | Lolland Produktionsskole                        | 1,23 |
| Produktionsskole                        | Århus Produktionsskole                          | 1,19 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Agroskolen Hammerum                             | 1,18 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Lustrupholm                   | 1,13 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Gråsten Landbrugsskole                          | 1,13 |
| Produktionsskole                        | Gøglerproduktionsskolen                         | 1,10 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Social- og Sundhedsskolen Fyn                   | 1,08 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Kolding                       | 1,07 |
| Institution med videregående uddannelse | Erhvervsakademi Dania                           | 1,02 |
| Produktionsskole                        | Skanderborg Høming Produktionsskole             | 1,01 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Nordvestjylland               | 0,85 |
| Produktionsskole                        | Fugleviglund Produktionshøjskole                | 0,85 |
| Produktionsskole                        | Favrskov Produktionsskole                       | 0,79 |
| Gymnasium                               | Randers Statsskole                              | 0,78 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Asmildkloster Landbrugsskole                    | 0,75 |
| Produktionsskole                        | Nordvestsjællandss Produktionsskole             | 0,75 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Kongshøjgaard                 | 0,73 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen i Greve og Høje-Taastrup      | 0,72 |
| Voksenuddannelse                        | Vestegnen HF & VUC                              | 0,71 |
| Produktionsskole                        | Kohinoor - Produktionsskolen i Lejre            | 0,70 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Ph - Holbæk og Tølløse        | 0,70 |

|                                         |                                                     |      |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------|------|
| Erhvervsrettet uddannelse               | Århus Social- og Sundhedsskole                      | 0,69 |
| Produktionsskole                        | Ringsted produktionshøjskole                        | 0,69 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | EUC Sjælland                                        | 0,67 |
| Produktionsskole                        | BASE 4000 - Roskilde Produktionsskole               | 0,66 |
| Gymnasium                               | Fredericia Gymnasium                                | 0,64 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Handelsfagskolen                                    | 0,60 |
| Voksenuddannelse                        | VUC Storstrøm                                       | 0,60 |
| Produktionsskole                        | Unge Center Jammerbugt                              | 0,53 |
| Produktionsskole                        | Hjørring Produktionsskole                           | 0,53 |
| Produktionsskole                        | ProMidt. Produktionsskolen Midt                     | 0,51 |
| Universitet                             | Roskilde universitet                                | 0,51 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Social-og Sundhedsskolen Fredericia-Vejle-Horsens   | 0,49 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Kjærgård Landbrugsskole                             | 0,49 |
| Produktionsskole                        | Hobro Produktionshøjskole                           | 0,48 |
| Gymnasium                               | Kalundborg Gymnasium og HF                          | 0,44 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Tønder Handelsskole                                 | 0,41 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Silkeborg Business College                          | 0,41 |
| Produktionsskole                        | Rebild Produktionsskole                             | 0,37 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | SOSU-Sjælland                                       | 0,34 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Randers Social- og Sundhedsskole                    | 0,33 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Vejen Business College                              | 0,33 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Social & SundhedsSkolen, Herning (sosu-Herning)     | 0,32 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Erhvervsgymnasiet Grindsted                         | 0,30 |
| Produktionsskole                        | Den Økologiske Produktionsskole                     | 0,30 |
| Produktionsskole                        | Faaborg-Midtlyn Produktionsskole                    | 0,28 |
| Institution med videregående uddannelse | Den Frie Lærerskole                                 | 0,26 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Social- og Sundhedsskolen Syd                       | 0,25 |
| Institution med videregående uddannelse | Erhvervsakademiet Lillebælt                         | 0,24 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | AMU Hovedal                                         | 0,23 |
| Gymnasium                               | Espergærde Gymnasium og HF                          | 0,22 |
| Gymnasium                               | Silkeborg Gymnasium                                 | 0,21 |
| Produktionsskole                        | Slagelse Produktionsskole                           | 0,21 |
| Produktionsskole                        | Ringkøbing-Skjern Produktionsskole                  | 0,19 |
| Produktionsskole                        | Hammeren - Produktionsskolen Vest                   | 0,17 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Vejlen                            | 0,16 |
| Produktionsskole                        | Elsesminde, Odense Produktionsskole                 | 0,16 |
| Gymnasium                               | Vestfyns Gymnasium                                  | 0,14 |
| Gymnasium                               | Lemvig Gymnasium                                    | 0,10 |
| Voksenuddannelse                        | Nordvestsjælland HF & VUC                           | 0,07 |
| Gymnasium                               | Ikast-Brande Gymnasium                              | 0,07 |
| Voksenuddannelse                        | VUC Aarhus                                          | 0,07 |
| Produktionsskole                        | Produktionsskolen Nordsjællands Uddannelsescenter   | 0,07 |
| Gymnasium                               | Ørestad Gymnasium                                   | 0,06 |
| Gymnasium                               | Aalborghus Gymnasium                                | 0,06 |
| Voksenuddannelse                        | VUC Lyngby                                          | 0,06 |
| Produktionsskole                        | Horsens Udviklings- og Produktionshøjskole          | 0,05 |
| Voksenuddannelse                        | VUC Holstebro-Lemvig-Struer                         | 0,04 |
| Produktionsskole                        | Gribskov Produktionsskole                           | 0,04 |
| Produktionsskole                        | BornPro, Bornholms Produktionsskole                 | 0,04 |
| Institution med videregående uddannelse | Erhvervsakademi MidtVest                            | 0,04 |
| Produktionsskole                        | Medieskolen Lyngby                                  | 0,03 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Skanderborg-Odder Center for uddannelse             | 0,03 |
| Produktionsskole                        | Hadsund Produktionsskole                            | 0,03 |
| Produktionsskole                        | Thy Produktionsskole                                | 0,03 |
| Institution med videregående uddannelse | Professionshøjskolen UC Syddanmark                  | 0,03 |
| Voksenuddannelse                        | Randers HF & VUC                                    | 0,02 |
| Voksenuddannelse                        | TH. LANGS HF & VUC                                  | 0,02 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | Svendborg Erhvervsskole                             | 0,02 |
| Erhvervsrettet uddannelse               | CELf - Center for erhvervrettede udd. Lolland-Falst | 0,01 |
| Produktionsskole                        | Næstved Unge Center og Produktionsskole             | 0,01 |
| Institution med videregående uddannelse | Professionshøjskolen Sjælland University College    | 0,01 |

## Bilag 4

# Analysens tilgang og metode

---

Analysens resultater bygger blandt andet på høringssvar fra en indledende offentlig høring, regnskabstal fra finansloven og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings Regnskabsportal, samt løbende dialog med relevante aktører. Endelig har KFST gennemført en spørgeskemaundersøgelse til henholdsvis kommunale, statslige og private aktører. 38 kommuner, 119 offentlige institutioner og 294 virksomheder har bidraget til analysens datagrundlag, som uddybes herunder.

Den 20. april 2015 udsendte KFST en pressemeddelelse om igangsættelse af en indledende høring, der indsamlede relevante erfaringer fra både offentlige og private aktører. I høringen efterspurgte KFST konkrete erfaringer fra både offentlige og private aktører, samt eksempler på områder med offentlige aktiviteter, offentlige aktørers adfærd og gældende lovgivning på området. Den indledende høringsproces varede indtil 5. maj 2015. KFST modtog 12 høringsvar i den indledende høringsproces fra primært branche- og interesseorganisationer.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har løbende afholdt møder med en række centrale aktører på området. Det gælder blandt andet Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, DI, Dansk Erhverv, KL, samt en række virksomheder og brancheorganisationer.

Omfanget og karakteren af statslige aktørers IDV belyses gennem de seneste regnskabstal fra henholdsvis finansloven og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings Regnskabsportal. Regnskaberne for de danske universiteter er ikke tilgængelige på regnskabsportalen men er i stedet indhentet direkte hos universiteterne. Analysen tager udgangspunkt i regnskabstal for perioden 2011-2014.

Det har ikke været muligt at afdække omfanget og karakteren af kommunernes erhvervsvirksomhed gennem kommunernes kontoplan, hvorfor dette i stedet er søgt afdækket gennem en spørgeskemaundersøgelse til kommunerne. Dette har kun i begrænset omfang været muligt.

### **Spørgeskema til stat, kommune og virksomhed**

Analysen bygger blandt andet på data fra tre spørgeskemaundersøgelser; én til landets kommuner, én til statslige aktører og én til private aktører. Alle tre skemaer er udviklet i dialog med både offentlige og private aktører og testet hos henholdsvis kommuner, statslige institutioner og virksomheder forud for udsendelsen.

Spørgeskemaet til kommunerne omhandler kommunernes erhvervsvirksomhed i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne og anden lovgivning. 35 ud af landets 98 kommuner har svaret, mens yderligere 3 kommuner har afgivet delvise besvarelser. Der er således tale om en svarprocent på mellem 35,7 og 38,8 pct. af alle landets kommuner. De 38 kommuner, som har afgivet svar, dækker 48,6 pct. af den danske befolkning.

Spørgeskemaet blev distribueret til kommunerne d. 19. november 2015. Den 9. december blev der rykket for besvarelse med endelig frist for besvarelse d. 23. december. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog de sidste besvarelser d. 11. januar 2016.

En del kommuner har, mens spørgeskemaundersøgelsen var aktiv, kontaktet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen telefonisk og bemærket, at spørgeskemaet var meget vanskeligt og res-

---

sourcekrævende at besvare fyldestgørende i forhold til det økonomiske omfang af kommunens erhvervsaktiviteter.

Det økonomiske omfang, som rapporteres i analysen, er tal, som kommunerne har været i stand til at identificere på et mere ad hoc-basis. Det økonomiske omfang af kommunernes erhvervsaktivitet er således kommunernes bedste bud, og det kan ikke udelukkes, at kommunerne kan have aktiviteter, som ikke fremgår af deres besvarelse af spørgeskemaet.

Spørgeskemaet til statslige aktører omhandler IDV og blev sendt ud til 301 offentlige institutioner, som primært havde udført eller haft mulighed for at udføre IDV. 103 institutioner svarede på hele undersøgelsen, mens 16 afgav delvise besvarelser. Det giver en svarprocent på mellem 34,2 og 39,5 pct. blandt de adspurgte institutioner. Spørgeskemaet blev distribueret til de statslige institutioner d. 6. oktober 2015. Den 21. oktober blev der rykket for besvarelse, mens der blev lukket for besvarelser d. 9. november 2015.

Spørgeskemaet til private aktører afdækker virksomhedernes oplevelser af offentlige aktører på kommercielle markeder. På baggrund af de indledende høringssvar og efter dialog med relevante interesseorganisationer og virksomheder var det KFST's vurdering, at det ikke var muligt at afdække virksomhedernes konkrete erfaringer med IDV og kommunal erhvervsvirksomhed. I stedet er det gennem skemaet muligt at afdække virksomhedernes mere generelle erfaringer med offentlige aktiviteter på kommercielle markeder. Virksomhedernes besvarelse af spørgeskemaundersøgelsen skal ikke ses som en repræsentativ stikprøve blandt danske virksomheder, da der må forventes at være en overrepræsentation af virksomheder, som oplever unfair konkurrence fra offentlige aktører. Besvarelserne anvendes derfor ikke til at tegne et generelt billede af danske virksomheder. Virksomhedernes besvarelser anvendes udelukkende til at beskrive virksomhedernes oplevelser af konkurrencen med offentlige aktører.

I analysen er der taget forbehold over for spørgeskemaernes resultater, da både oplevelserne hos offentlige og private aktører kan være farvet af deres egen rolle i markedet. De statslige og private erfaringer er således søgt bekræftet gennem andre data, herunder regelgennemgang og regnskabs- og klagedata.

Erfaringerne fra virksomhederne, som oplever konkurrence fra statslige aktører, er gengivet i Kapitel 4, mens erfaringerne fra virksomheder, som oplever konkurrence fra kommunale aktører, er gengivet i Kapitel 5. Det er i et vist omfang muligt at skelne mellem virksomheder, som enten konkurrerer mod offentlige ydelser, der leveres uden vederlag, eller offentlige aktiviteter mod vederlag. For at sikre en så stor respondentgruppe som muligt er alle virksomheder medtaget i af rapporteringen. Resultaterne er efterfølgende testet for afvigelser i forhold til gruppen af virksomheder, som konkurrerer mod offentlige aktører som leverer ydelser mod vederlag.

For at sikre de private aktører anonymitet er skemaet distribueret med et såkaldt selvoprettelseslink. Samtidig blev spørgeskemaet distribueret bredt ud gennem forskellige interesse- og brancheorganisationer. I forhold til at kortlægge omfanget og karakteren af offentlige aktiviteter på kommercielle markeder har KFST vægtet muligheden for at nå bredt ud til så mange forskellige virksomheder som muligt højere end at efterfølgende kunne identificere de enkelte virksomheder. Det betyder, at KFST ikke har et samlet overblik over, hvor mange virksomheder spørgeskemaet er blevet distribueret til, hvorfor en samlet svarprocent ikke kan fastslås. 221 virksomheder svarede på hele undersøgelsen, mens 73 virksomheder har afgivet delvise besvarelser.

En større dansk interesseorganisation har på vegne af KFST distribueret spørgeskemaet på følgende måde:

» Til 736 virksomheder per mail torsdag d. 27. august 2015

---

- 
- » Til 47 virksomheder per mail fredag d. 28. august 2015
  - » Rykket for besvarelse per nyhedsbrev tirsdag d. 8. september 2015
  - » Rykket for besvarelse per mail tirsdag d. 15. september 2015.

KFST lukkede for besvarelser d. 25. september 2015, men genåbnede kort undersøgelsen igen d. 22. oktober 2015, hvorefter der blev endeligt lukket for besvarelser d. 30. oktober 2015.

---

## Bilag 5

# IDV i Finansministeriets Budgetvejledning

---

Herunder gengives reglerne for indtægtsdækket virksomhed, som de er beskrevet i Finansministeriets Budgetvejledning 2016.<sup>90</sup>

### Anvendelse og hjemmel

Hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed kan gives, når følgende betingelser er opfyldt:

- » Der må ikke for kredsen af aftagere bestå en pligt til at aftage de pågældende varer eller tjenesteydelser
- » Institutionen skal kunne adskille den produktion af varer eller tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning, fra institutionens øvrige opgaver
- » De indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.

Hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed opnås på bevillingslov eller anden lov. Indtægtsdækket virksomhed budgetteres på en særskilt underkonto på den hovedkonto, hvorunder den hører.

En statsinstitution skal udføre en opgave efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed, hvis institutionen udbyder en opgave, og på baggrund af eget kontrolbud vælger selv at udføre opgaven, jf. punkt 2.4.12 Udbud.<sup>91</sup>

Oprettelse af underkonti under indtægtsdækket virksomhed som følge af kontrolbud sker på forslag til lov om tillægsbevilling.

### Disponeringsregler

For indtægtsdækket virksomhed gælder disponeringsbestemmelserne for driftsbevilling, med de nedenfor beskrevne tilføjelser og undtagelser.

Ved indtægtsdækket virksomhed kan der afholdes udgifter svarende til indtægterne efter følgende regler.

- » Det akkumulerede resultat må ikke være negativt fire år i træk. Såfremt dette ikke er opfyldt, skal Finansministeriet underrettes.
- » Overskud eller underskud i et finansår kan videreføres til et senere finansår.
- » Det akkumulerede resultat i den indtægtsdækkede virksomhed indgår i opgørelsen af det samlede resultat for den hovedkonto, hvorunder den indtægtsdækkede virksomhed hører, jf. punkt 2.6.7 Uforbrugt bevilling.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Finansministeriets budgetvejledning, 2016: 58-60.

<sup>91</sup> Finansministeriets budgetvejledning, 2016: 48.

---

Er den indtægtsdækkede virksomheds akkumulerede resultat positivt, kan overskuddet overføres til forbrug under den almindelige virksomhed. Indtægtsdækket virksomhed er ikke omfattet af lønsumsloft. Der gælder dog følgende begrænsninger vedrørende personaleforbrug:

Til indtægtsdækket virksomhed må der kun ansættes personale i et sådant omfang, at udgifterne hertil vil kunne dækkes af indtægterne ved virksomheden. I det omfang det skønnes nødvendigt for at sikre dette, skal ansættelserne være tids- eller opgavebegrænsede. Der kan ikke ansættes tjenestemænd eller tjenestemandslignende personale, herunder åremålsansatte, med ret til rådighedsløn, ventepenge eller aktuel pension ved afskedigelse direkte til den indtægtsdækkede virksomhed. Det personale, herunder overenskomstansatte chefer, der antages direkte til den indtægtsdækkede virksomhed, ansættes på de for staten almindeligt gældende overenskomstvilkår for den pågældende personalekategori.

Tjenestemænd eller tjenestemandslignende personale ansat ved institutionens almindelige virksomhed kan udføre arbejde ved den indtægtsdækkede virksomhed. Der kan i disse tilfælde ansættes erstatningspersonale ved den almindelige virksomhed i overensstemmelse med reglerne for personale ansat direkte til den indtægtsdækkede virksomhed.

Der kan i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed tegnes forsikring for produktansvar og professionelt ansvar.

### **Prisfastsættelse af varer og ydelser**

Der henvises til punkt 2.3.2 Priser ved salg af varer og ydelser samt Vejledning om prisfastsættelse, der er optaget i ØAV.

Punkt 2.3.2: For institutioners salg af varer og ydelser gælder som udgangspunkt, at prisen på den enkelte vare og ydelse fastsættes således, at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og således at omkostningerne dækkes.

Såfremt institutionen har monopol eller befinder sig i en monopollignende situation, udgør den pris, der sikrer dækning af omkostningerne, samtidig et maksimum for prisfastsættelsen på den pågældende vare eller ydelse, når afsætningen sker i Danmark. Hvor institutionen afsætter varer eller ydelser på et marked præget af konkurrence, kan indtægterne herved overstige omkostningerne.

Der kan gøres undtagelse herfra i særlige tilfælde. Dette gælder områder, hvor en fuldt dækkende prisfastsættelse ville hindre formålet med ydelsen, og hvor fx sociale, miljømæssige eller lignende hensyn konkret tilsiger en lavere omkostningsdækning. Institutionen undersøger, om varen eller ydelsen skal pålægges salgsmoms.

Der henvises til Vejledning om prisfastsættelse, som er optaget i ØAV.<sup>92</sup>

### **Budget og regnskab**

Den indtægtsdækkede virksomhed budgetteres på finanslovsforslaget på grundlag af det forventede aktivitetsniveau. I anmærkningerne til finanslovsforslaget redegøres for de indtægtsdækkede aktiviteter art, forventede omfang og afgrænsning over for institutionens øvrige opgaver.

---

<sup>92</sup> Finansministeriets budgetvejledning, 2016: 57.

<sup>93</sup> Vejledning om prisfastsættelse, 2006:

<http://www.modst.dk/OEAV/Vejledninger/~media/Files/%C3%98AV/Vejledninger/Bevillingsomr%C3%A5det/Vejledning%20om%20prisfasts%C3%A6ttelse%20pdf.pdf>

---

Udgifter til varer og ydelser, der er indkøbt i det indeværende finansår, og delvis forbruges af den almindelige, delvis af den indtægtsdækkede virksomhed, konteres under den almindelige og den indtægtsdækkede virksomhed i overensstemmelse med det faktiske forbrug.

Hvis den indtægtsdækkede virksomhed forbruger et aktiv, der er indkøbt af den almindelige virksomhed i et tidligere finansår, skal udgifterne ligeledes fordeles efter det faktiske forbrug.

Lønudgifterne til personale, der medvirker delvis ved indtægtsdækket virksomhed, konteres under den indtægtsdækkede virksomhed eller den almindelige virksomhed i overensstemmelse med den faktiske fordeling af tidsforbruget.

Overførsel af administrationsbidrag, bidrag til fællesudgifter, udgifter til leje af aktiver og lignende skal ske ved anvendelse af interne statslige overførsler mellem den indtægtsdækkede virksomhed og den almindelige virksomhed.

Indtægtsdækket virksomhed, der har ikke-afgiftspligtigt salg til andre statsinstitutioner, kan på regnskabet optage de hertil knyttede udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms under institutionens ordinære virksomhed.

#### **Indtægtsdækket virksomhed for statsvirksomheder**

Statsvirksomheder, der udfører indtægtsdækket virksomhed, kan administrere den indtægtsdækkede virksomhed inden for rammerne af deres almindelige virksomhed. Der stilles dermed ikke krav om, at indtægtsdækket virksomhed budgetteres og regnskabsføres på separate underkonti. Dog skal reglerne for prisfastsættelse følges, og der skal kunne opstilles en resultatopgørelse for den indtægtsdækkede virksomhed.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Finansministeriets budgetvejledning, 2016: 66

---