

**CEPOS ARBEJDSPAPIR 41:**

# **MERE KONKURRENCE I DET OFFENTLIGE**

*- FORSLAG TIL REFORM AF KONKURRENCEREGULERINGEN*

**30-11-2016**

**UDARBEJDET AF KONKURRENCE RÅDGIVNING.DK VED NIELS RYTTER I SAMARBEJDE MED  
CEPOS**

ISBN: 978-87-92581-60-0

CEPOS · LANDGREVEN 3, 3 · 1301 KØBENHAVN K · +45 33 45 60 30 · WWW.CEPOS.DK

1

## INDHOLD

<b>1. Reform af den offentlige konkurrenceregulering .....</b>	<b>4</b>
Konkurrenceregulering.....	7
Mangelfuld konkurrenceregulering .....	7
Offentlig virksomhed begrænses til særlige tilfælde.....	9
Behov for reform af konkurrencereguleringen .....	9
Forslag til reform af konkurrencereguleringen.....	10
Samfundsøkonomisk efficient konkurrenceregulering .....	11
Effektiv konkurrenceregulering.....	13
Gennemskelig og forståelig konkurrencelovgivning .....	14
Ligebehandling og effektiv håndhævelse .....	15
Stort potentiale for offentlig konkurrenceudsættelse i Danmark .....	16
Gvinsterne ved en reform af konkurrencereguleringen.....	21
Principper for god konkurrenceregulering .....	24
Konkurrencereguleringen lever ikke op til principperne for god konkurrenceregulering .....	27
Eksempler på forbedret konkurrenceregulering .....	28
<b>2. Samfundsmæssig efficient konkurrenceregulering.....</b>	<b>29</b>
Behov for øget konkurrenceudsættelse af offentlige udbudseggede opgaver.....	29
Anbefalinger .....	30
Offentlig fortrængning af privat erhvervsaktivitet.....	30
Konkurrenceforvridning ved offentlige erhvervsopgaver.....	31
Udfordringer med kommunalfuldmagten.....	32
Anbefalinger .....	35
Forbud mod konkurrenceforvridende statsstøtte .....	36
Eksempler og cases .....	40
Anbefalinger .....	43
Mere konkurrence- og effektivitetsbaseret incitamentsstyring.....	43
Anbefalinger .....	45
Afvikling af unødvendige offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger .....	46
Anbefalinger .....	47

<b>3. Effektiv konkurrenceregulering .....</b>	<b>50</b>
Eksempler på effektivisering af konkurrencereguleringen af den offentlige sektor.....	50
Eksempler og cases .....	51
Konkurrenceloven .....	52
Energiforsyningslovene.....	55
Anbefalinger .....	57
Samspelet mellem de sektorspecifikke og de horisontale konkurrenceregler .....	58
Anbefalinger .....	59
Professionelle bestyrelser i offentlige virksomheder i stedet for politisk udpegede .....	59
Anbefalinger .....	61
<b>4. Gennemskuelig (transparent) og forståelig konkurrenceregulering .....</b>	<b>63</b>
Regelkollision og overlap .....	64
Anbefalinger .....	65
Skærpet revision af offentlige budgetter og regnskaber opstilles efter årsregnskabslovens regler .....	65
Anbefalinger .....	66
<b>5. Ligebehandling og bedre håndhævelse.....</b>	<b>67</b>
Diskrimination og krydssubsidiering.....	67
Anbefalinger .....	73
Effektiv kontrol og ens og effektive sanktioner ved alle konkurrencebrud .....	73
Anbefalinger .....	75
<b>Bilag .....</b>	<b>76</b>
Bilag 1. Konkurrencereglerne, herunder eksempler på sektorspecifikke konkurrencereguleringer.....	76
Bilag 2. Ændring af Konkurrenceloven og regler udstedt i medfør af denne siden 1997.	79
Bilag 4. De New Zealandske principper for god erhvervsregulering .....	87
Bilag 5. Håndhævelse af regler om krydssubsidiering og diskrimination på elhandelsområdet.....	90
Bilag 6. Oversigt over tabeller, figurer, tekstbokse og bilag .....	93

## 1. REFORM AF DEN OFFENTLIGE KONKURRENCEREGULERING

Selv om konkurrencelovgivningen i princippet gælder generelt, så gælder Konkurrencelovens forbud mod monopolmisbrug og konkurrencebegrænsende aftaler ikke, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, – den såkaldte sektorspecifikke konkurrenceregulering (SKR) – jf. boks 1

Afgørelsen af, om en konkurrencebegrænsning er undtaget fra forbudsbestemmelserne, træffes af den minister, under hvis ressortområde den pågældende regulering hører.

SKR begrænser som regel konkurrencen. Reglerne håndhæves svagt og overtrædelser følges sjældent op med sanktioner.

Modsat de generelle konkurrenceregler begrænser SKR således som regel konkurrencen. SKR savner ganske enkelt "bid", hvilket leder til samfundsøkonomiske omkostninger og medfører, at privates muligheder for at konkurrere begrænses.

Intet tilsiger, at SKR bør være slappere end regulering gennem de generelle konkurrenceregler.

Tværtimod taler såvel samfundsøkonomiske som retssikkerhedsmæssige hensyn for, at reguleringen bør være strammere over for offentlige og andre aktiviteter, som ikke foregår på normale markedsøkonomiske vilkår.

### Tekstboks 1. Dansk rets konkurrenceregler

Dansk rets konkurrenceregler består i princippet af to typer af regelsæt – de horisontale og de vertikale konkurrenceregler – der begge omfatter såvel private som offentlige aktiviteter.

De "horisontale konkurrenceregler" – som udgør fundamentet i den gældende konkurrenceregulering – består af den generelle konkurrencelov, udbudsreglerne, statsstøttereglerne, kommunalfuldmagtsreglerne, reglerne om god forvaltningsskik samt EU-rettens regler om ligebehandling, ikke-diskrimination, fri bevægelighed og transparens, jf. bilag 1. Parallelt hermed eksisterer de såkaldte "vertikale konkurrenceregler" – også kaldet "den sektorspecifikke konkurrenceregulering" – som er "lex-specialis-regler", og som består af et utal af love, der hver især regulerer konkurrenceforholdene indenfor forskellige sektorer og brancher.

Den sektorspecifikke konkurrenceregulering benævnes i de følgende afsnit som "SKR".

Samspillet mellem de to regelsæt indebærer, at visse særligt regulerede aktiviteter "løftes ud af" den generelle konkurrencelovgivning og ind i den sektorspecifikke konkurrenceregulering (SKR).

Det offentlige begrænser og udelukker i høj grad private fra at konkurrere. Ifølge den officielle opgørelse konkurrenceudsætter det offentlige kun en fjerdedel af de udbudseggede opgaver. Dermed bliver det økonomiske potentiale og de gevinster, der er forbundet med konkurrenceudsættelse, langt fra udnyttet til fulde.

Sammenfattende kan den mangelfulde konkurrenceregulering og den manglende konkurrenceudsættelse – som i afsnit *"Eksempler på forbedret konkurrenceregulering"* belyses ved en case-baseret gennemgang – opsummeres til:

- Mangelfuld og utilstrækkelig sammenhæng mellem de forskellige konkurrenceregler og -myndigheder.
- Offentlige virksomheder, som fortrænger private konkurrenter, bl.a. ved hjælp af finansiering fra skatteyderne og monopolfortjenester (krydssubsidiering).
- Mangelfuld og utilstrækkelig konkurrenceudsættelse af den offentlige sektors udbudseggede opgaver.

Der er derfor brug for en gennemgribende reform af konkurrencereguleringen, som tager afsæt i fire hovedprincipper for god konkurrenceregulering: Den skal være (i) samfundsøkonomisk efficient, (ii) effektiv, (iii) gennemskelig og forståelig samt skal kunne (iv) håndhæves effektivt og konsekvent. Se mere herom i afsnit *"Principper for god konkurrenceregulering"*.

Med afsæt i disse fire hovedprincipper og den case-baserede gennemgang i afsnit *"Principper for god konkurrenceregulering"* indeholder denne rapport i afsnit *"Forslag til reform af konkurrencereguleringen"* en række konkrete forslag, bl.a. at:

- Sektorspecifik lovgivning bør underordnes den generelle konkurrencelovgivning.
- Myndighedsopgaven i langt højere grad bør samles i én myndighed med klart mandat og forpligtelse til at sikre konkurrencen.
- Der bør indføres sanktioner på linje med dem, der anvendes over for erhvervsaktiviteter omfattet af Konkurrencelovens forbudsregler, herunder bødestraf til personer, der overtræder lovgivningen.
- Kommunalfuldmagten bør strammes væsentligt, så det kræver godkendelse at drive erhvervsaktiviteter i kommunalt regi, og at godkendelsen kun kan gives til på forhånd godkendte formål.
- Skatteyderbetalte erhvervsaktiviteter forbydes, medmindre støtteforanstaltningen har været sendt i udbud.

De fremsatte forslag kan gennemføres hver for sig, men det anbefales at gennemføre en samlet reform indenfor den offentligt regulerede sektor for at få det fulde økonomiske udbytte. Der er således et uudnyttet potentiale ved den manglende konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver på 381 mia. kr. (afsnit *"Stort potentiale for offentlig konkurrenceudsættelse i Danmark"*), og de samfundsøkonomiske gevinster ved en gennemgribende reform potentielt udgør over 33 mia. kr. om året (afsnit *"Gevinsterne ved en reform af konkurrencereguleringen"*). Den kan derfor

yde et vigtigt bidrag til at tackle udfordringen i dansk økonomi med lav produktivitetsvækst og et meget højt offentligt udgiftsniveau.

Den sammenfattende vurdering er således, at der vil være betydelige såvel samfundsøkonomiske som retssikkerhedsmæssige gevinster ved at gennemføre en samlet reform af konkurrencereglerne og ved at øge konkurrenceudsættelsen af offentlige erhvervsaktiviteter.

## KONKURRENCEREGULERING

### MANGELFULD KONKURRENCEREGULERING

Siden 1998, hvor Danmark fik en EU-baseret konkurrencelovgivning<sup>1</sup>, har private og offentlige erhvervsaktiviteter, der ikke er omfattet af SKR, været underlagt en omfattende generel konkurrenceregulering, jf. tabel 1 og bilag 2. Formålet med denne regulering er bl.a. – gennem forbud, effektiv håndhævelse og skrappe sanktioner – at undgå konkurrencebegrænsende aftaler og monopolmisbrug. Desuden er der indført fusionskontrol for både offentlige og private virksomheder.

Konkurrencereguleringen af private og offentlige erhvervsaktiviteter, der ikke er omfattet af SKR, har således været underlagt en stor grad af politisk bevågenhed, som har ført til løbende lovgivningsmæssige stramninger. Senest da man i 2012 skærpede strafsanktionerne for overtrædelse af konkurrencelovgivningen<sup>2</sup> og bl.a. indførte fængselsstraf i tilfælde af indgåelse af kartelvirkomhed.<sup>3</sup>

Tabel 1. Oversigt over ændringer af Konkurrenceloven og regler ud-stedt i medfør af denne siden 1997

Type	Antal
Love og ændringslove	18
Lovbekendtgørelser	8
Bekendtgørelser	65

Kilde: CEPOS har foretaget opgørelsen på baggrund af en gennemgang af Karnovs lovsamlinger.

For en udførlig oversigt over ændringerne henvises til bilag 2

Mens der har været en stor grad af politisk bevågenhed på *den generelle konkurrencelovgivning*, som har været underkastet en energisk lovregulering, er SKR derimod stort set gået fri. Dét har en stor konkurrencemæssig betydning. For selvom de generelle konkurrenceregler i udgangspunktet også gælder for offentligt regulerede erhvervsaktiviteter, så forekommer det ofte i praksis, at de alligevel er "undtaget herfra". Enten fordi der slet ikke er noget marked, eller fordi de er "løftet ud" af den generelle konkurrencelovgivning via SKR.

Konsekvensen er, at den strengere regulering indenfor de generelle konkurrenceregler ikke finder anvendelse på de aktiviteter, der er omfattet af SKR. Det gælder blandt andet transport-

<sup>1</sup> Lov nr. 384 af 10. juni 1997 Konkurrenceloven, jf.

<http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=2859&repid=0&filid=116&iarkiv=1>

<sup>2</sup> Lov nr. 1385 af 23. december 2012 om ændring af Konkurrenceloven og straffeloven

<sup>3</sup> Lovforslaget fik en del kritik, da skærperne samtidig havde negative retssikkerhedsmæssige konsekvenser i forhold til forudsigelighed, jf. eksempelvis CEPOS' notat 6. december 2012: "Fængselsstraf i kartelsager – et retssikkerhedsmæssigt skred": <http://cepos.dk/artikler/faengselsstraf-i-kartelsager-et-retssikkerhedsmæssigt-skred>

og forsyningsområderne, hvor SKR er udbredt. Konkret kan fx nævnes DSB, Banedanmark, buskørselsområdet, apotekerområdet, taxaområdet, dele af lodsområdet og el-, vand-, og gasforsyningsområderne.

At erhvervsaktiviteter omfattet af SKR er underlagt en slappere konkurrenceregulering end erhvervsaktiviteter, der alene er reguleret af den generelle konkurrencelov, savner en reel og velovervejet begrundelse. Offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger og -forvridninger må således forventes at have mere alvorlige samfundsøkonomiske konsekvenser end private, jf. mere herom i afsnit "*Principper for god konkurrenceregulering*". Realiteten er formentlig også, at forskellen ikke engang er udtryk for bevidste politiske valg og afvejninger, men snarere en konsekvens af tilfældige og ugennemtænkte beslutninger, simple knopskydninger indenfor den offentlige forvaltning og i visse tilfælde også politisk lobbyisme.

Der kan i forbindelse hermed sondres mellem forskellige situationer, hvor bevidste eller ubevidste politiske valg medfører en konkurrencebegrænsning:

- Opgaven udføres – ofte af historiske grunde – af offentlige virksomheder/myndigheder, selvom den med fordel kunne overdrages helt eller delvis til private aktører, via udlicitering. Opgaver indenfor plejeområdet er et eksempel på opgaver, der ligeså vel kan løses af private som offentlige virksomheder.
- Opgaven udføres både af private og offentlige aktører, men det sker, at konkurrencen forvrides i de sidstes favør på grund af økonomiske og regulatoriske begunstigelser samt mangelfuld håndhævelse og sanktionering, jf. eksempler herpå i tekstboksene 4, 8, 12 og 13. Lovgivningen bør derfor strammes for at hindre et samfundsøkonomisk tab.
- Opgaven udføres af offentligt privilegerede virksomheder, som er i stand til at forvride konkurrencen på de fuldt konkurrenceudsatte områder på grund af regulatoriske begunstigelser som fx en tildelt eneret. Der sker altså en konkurrenceforvridende krydssubsidiering mellem aktivitetsområder. Lovgivningen bør derfor strammes for at hindre dette samfundsøkonomiske tab, jf. tekstboksene 6 og 12.

Der er en grad af overlap mellem de tre situationer, som bør betragtes som tre sider af samme sag: Misallokering af ressourcer, samfundsøkonomisk tab samt politisering af økonomien.



## OFFENTLIG VIRKSOMHED BEGRÆNSES TIL SÆRLIGE TILFÆLDE

Offentlige reguleringer, der i praksis undtager erhvervsaktiviteter fra de generelle konkurrenceregler, kan kun begrundes under ganske særlige omstændigheder. Det kan fx. være klassiske statsopgaver som forsvar, politi og domstole. Når det offentlige alligevel udøver aktiviteter, bør det derfor være begrundet i nogle helt særlige omstændigheder.

- For det første bør det kræves, at der foreligger en form for veldokumenteret markedsfejl.
- For det andet bør det offentlige være klart bedre til at løse opgaven.
- For det tredje bør det offentliges aktivitet ikke gå længere, end de konkrete samfundsøkonomiske hensyn tilsiger.

Fra praksis er der således – som belyst i afsnit *"Eksempler på forbedret konkurrenceregulering"* – en række eksempler på, at det offentliges erhvervsaktiviteter og mange sektorspecifikke konkurrencefritagelser ofte går langt videre end, hvad der er nødvendigt. Statens, regionernes og kommunernes bistand og rådgivning af personer, der flytter til et andet land, i konkurrence med private virksomheder uden udbud og på begunstigede vilkår, er et klart eksempel herpå, jf. tekstboks 7. Dertil kommer, at udlicitering ofte kun sker i begrænset omfang, hvilket i mange tilfælde kan tilskrives enten historiske grunde eller effektiv lobbyisme fra de begunstige eller disses faglige organisationer. Det indebærer både samfundsøkonomiske tab og en begrænsning af private virksomheders muligheder for at konkurrere.

Der er derfor brug for en reform, der kan sikre konkurrenceudsættelse af konkurrenceegnede offentlige aktiviteter og bedre konkurrenceregler, så den offentlige sektor ikke underminerer det private erhvervsliv. Intet tilsiger, at konkurrencereguleringen af offentlige aktiviteter bør være lempeligere end, hvad der gælder for den private sektor. Måske endda snarere tværtimod, jf. afsnit *"Offentlig fortrængning af privat erhvervsaktivitet"*.

## BEHOV FOR REFORM AF KONKURRENCEREGULERINGEN

SKR består – som nævnt – af en myriade af regelsæt<sup>4</sup>, der hverken er afstemt indbyrdes eller er tilstrækkeligt effektive til at fremme den fri og lige konkurrence og dermed den samfundsøkonomiske effektivitet.

---

<sup>4</sup> Referencer til de gældende bestemmelser, herunder eksempler på sektorspecifikke konkurrenceregler, findes i bilag 1

Realiteten er derfor, at der i praksis ikke er nogen velfungerende konkurrenceregulering, når det drejer sig om sektorspecifikt regulerede erhvervsaktiviteter.

Selvom konkurrencereguleringen af den offentlige sektor i princippet er omfattende og eksisterende, så bevirker reglernes indbyrdes samspil – eller mangel på samme – at der i praksis er en række offentligretlige konkurrencebegrænsninger, som falder ned mellem de forskellige områder, og som den generelle konkurrencelovgivning ikke kan samle op. Fra praksis er der righoldige eksempler på, at konkurrenceregulering begrænser de offentlige og private erhvervsvirksomheders muligheder for at konkurrere på fri og lige vilkår. Som primære eksempler herpå kan nævnes:

- Offentlige virksomheder, der krydssubsidierer og diskriminerer, jf. fx tekstboksene 13 og 14.
- Regulering, der både begrænser og forvrider konkurrencen samt savner effektiviseringsincitament, jf. fx tekstboksene 4, 5, 6, 7 og 10.
- Udbudsegnede opgaver, der ikke sendes i udbud, jf. afsnit *"Stort potentiale for offentlig konkurrenceudsættelse i Danmark"* samt tekstboksene 4 og 7.
- At det ingen konsekvenser har at overtræde den sektorspecifikke konkurrenceregulering og kommunalfuldmagtsreglerne, jf. afsnit *"Effektiv kontrol og ens og effektive sanktioner ved alle konkurrencebrud"* og tekstboksene 4, 7, 13 og 14.
- At navnlig kontrollen med de specifikke konkurrenceregler fremstår slap, jf. fx II.D.2 og tekstboksene 7, 13 og 14.
- Mange politisk udpegede ledelser i offentlige virksomheder er uden professionelle forudsætninger, fx politisk valgte bestyrelsesmedlemmer i mange kommunale havne, statsvirksomheder og fælleskommunale forsyningsselskaber, jf. tekstboks 10.
- Mangelfuld transparens, når årsregnskabsloven ikke følges for offentlig virksomhed, jf. afsnit *"Regelkollision og overlap"*.

Resultatet er i mange tilfælde højere omkostninger, højere priser og mindre innovation med tab af økonomisk velfærd til følge. Det er ikke bare en økonomisk problemstilling, men tillige en retssikkerhedsmæssig problemstilling.

## **FORSLAG TIL REFORM AF KONKURRENCEREGULERINGEN**

Denne rapport indeholder i afsnit *"Eksempler på forbedret konkurrenceregulering"* en række konkrete eksempler fra praksis, der hver for sig og tilsammen illustrerer de samfundsøkonomiske og retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den eksisterende konkurrencelovgivning.

Den case-baserede gennemgang illustrerer behovet for en reform af konkurrencereguleringen, som kan forbedre konkurrencen på det offentlige område. Reformen bør basere sig på nogle enkelte principper for god konkurrenceregulering, jf. afsnit *"Principper for god konkurrenceregulering"*. I det følgende skitseres derfor de vigtigste indsatsområder og reformforslag opdelt i forhold til, om de bidrager til en:

- Samfundsøkonomisk efficient konkurrenceregulering, jf. afsnit *"Forslag til reform af konkurrencereguleringen"* og afsnit *"Samfundsmæssig efficient konkurrenceregulering"*.
- Effektiv konkurrenceregulering, jf. afsnit *"Forslag til reform af konkurrencereguleringen"* og afsnit *"Effektiv konkurrenceregulering"*.
- Gennemskelig og forståelig konkurrencelovgivning, jf. afsnit *"Forslag til reform af konkurrencereguleringen"* og afsnit *"Gennemskelig (transparent) og forståelig konkurrenceregulering"*, eller sikrer;
- Ligebehandling og effektiv håndhævelse, jf. afsnit *"Forslag til reform af konkurrencereguleringen"* og afsnit *"Ligebehandling og bedre håndhævelse"*.

## SAMFUNDSØKONOMISK EFFICIENT KONKURRENCEREGULERING

Af indsatsområder, der kan bidrage til en mere samfundsøkonomisk efficient konkurrenceregulering, kan nævnes:

- At øge udbuddet af nuværende statslige, kommunale og fælleskommunale in-house erhvervsaktiviteter. Det kan navnlig ske på de tekniske områder, ved drift af passagertransport med tog på sammenhængende strækninger samt ved anlæg og vedligeholdelse af veje, bygninger, parker, motionscentre mv., foruden andre offentlige kerneområder.
- At udbudsmodne større offentlige in-house erhvervsaktiviteter ved udskillelse af aktiviteterne – fortrinsvis i selskabsform – forud for udbud og mulig privatisering, fx kommunale havneaktiviteter, ældrepleje, sundhed, undervisning og børnepasning.
- At udarbejde standardudbudsmateriale for ensartede større opgaver på tværs af de administrative kommunale grænser for at mindske udbudsomkostningerne.
- At etablere offentlig-private samarbejder ved indkøb af større og komplicerede offentlige opgaver, fx på sygehus- og plejeområdet. Det skal samtidig sikres, at offentlig-private samarbejder ikke anvendes til konkurrencebegrænsning.
- At fremme offentlige udbyderes incitament til at udbyde fx ved at lade offentlige ordregivere frit disponere over en del af provenuet fra øget konkurrenceudsætning.

- At offentlige støttemidler tildeles støttemodtageren, der så frit kan vælge leverandør eller tildeles den leverandør, der efter udbud kan løse opgaven bedst og billigst.
- Kommunalfuldmagten (som i dag er uskrevet) bør lovfæstes således, at nye kommunale in-house aktiviteter, herunder fælleskommunale aktiviteter, kun kan iværksættes, når der er givet forudgående statslig godkendelse. Godkendelse gives kun, når aktiviteten fremgår af lovens positivliste, eller når private virksomheder efter en reel udbudsforretning ikke er parate til at udføre aktiviteten.
- Administrationen af kommunalfuldmagtsreglerne bør overføres til Justitsministeriet, der ikke repræsenterer sektorspecifikke interesser.
- Der gennemføres i tilknytning til SKR en analyse af risikoen for konkurrencebegrænsninger, samt hvordan beskyldninger herom senere skal efterforskes og afgøres. Der skal altså tillige vedtages eller udformes håndhævelsesinstrumenter, der kan imødegå forvridninger.
- At øge den konkurrencefremmende af- og omreguleringsindsats ved blandt andet at liberalisere affaldsforbrændingsområdet, lodsvesenet, apotekervæsenet og taxikørselsområdet.
- Salg af offentlige ejerandele i blandt andet Dong, SAS Danmark, Post Danmark, Danpilot og kommunale havne, som gradvis overføres til fuldt privat ejerskab.
- Forsyningsvirksomheder, der er tildelt enerettigheder, og som er koncernforbundne med virksomheder i konkurrence med private virksomheder, skal frasælge (debundle) de konkurrenceudsatte aktiviteter. Det gælder også for fælleskommunale virksomheder.
- At erstatte kostprisprincippet (hvile-i-sig-selv-princippet) med incitamentsfremmende ordninger og skærpe de allerede eksisterende incitamentsordninger, fx på forsynings- og transportområderne, med henblik på at gøre dem mere enkle, forståelige, forudsigelige og målbare og for at bidrage til nettoeffektivitetsbesparelser.

- Forbud mod at yde direkte og indirekte statsstøtte til offentlige aktiviteter, der konkurrerer med private aktiviteter. Forbuddet gælder ikke, når aktiviteten med tilhørende støtte har været udbudt på åbne og ikke-diskriminerende vilkår, eller når støtten er tildelt ved udbud, der opfylder Altmark Trans-dommens kriterier<sup>5</sup>.
- Forbuddet mod at yde direkte og indirekte statsstøtte til offentlige aktiviteter skal sanktioneres effektivt med bødestrafte til de personligt ansvarlige for overtrædelser og med mulighed for erstatning. SKR bør således i højere grad svare til, hvad der gælder i tilfælde af overtrædelse af forbudsbestemmelserne i de generelle konkurrenceregler. Det bør derudover overvejes at flytte koordineringen af statsstøttereglerne til Justitsministeriet, der ikke repræsenterer sektorspecifikke erhvervsinteresser.
- Momsfritagelser og -undtagelser fjernes fra momsloven, hvis afgiftsbegunstigelserne begrænser privates muligheder for at konkurrere.

## EFFEKTIV KONKURRENCEREGULERING

Af indsatsområder, der kan bidrage til en mere effektiv konkurrenceregulering, kan nævnes:

- At afskaffe eksisterende SKR-regler, som ikke er nødvendige, gennemskuelige, tilstrækkeligt objektiverede og sanktionerede. Det gælder fx for SKR-regler vedrørende forbud mod krydssubsidiering og konkurrenceforvridning i forsyningslovene, postlovgivningen og jernbanelovgivningen, som med fordel kan reguleres af tilsvarende forbudsregler i de almindelige konkurrenceregler. Målet er, at de effektive sanktionsmekanismer, der finder anvendelse indenfor den generelle konkurrencelovgivning, også finder anvendelse indenfor SKR.
- At gennemgå om EU-bestemte regler er overimplementerede. Det skal således sikres, at det af regeringen nedsatte EU-implementeringsudvalg<sup>6</sup> samt det såkaldte Implementeringsråd<sup>7</sup> har fokus på EU's konkurrenceregulering således, at der kan ske

---

<sup>5</sup> EU-domstolen, sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48533&pageIndex=0&doclang=DA&mode=lst&dir=&cc=first&part=1&cid=114940>

<sup>6</sup> EU-implementeringsudvalget består af Erhvervs- og vækstministeren (formand), Udenrigsministeren, Transport- og bygningsministeren, Miljø- og fødevarerministeren, Justitsministeren, Energi-, forsynings- og klimaministeren, Skatteministeren og Beskæftigelsesministeren: [http://stm.dk/\\_a\\_1848.html](http://stm.dk/_a_1848.html)

<sup>7</sup> Implementeringsrådets medlemmer kan ses her: <https://erhvervsstyrelsen.dk/implementeringsraadet>

en sanering af overimplementerede regler med henblik på at skabe en mere effektiv konkurrenceregulering indenfor såvel den private som den offentlige sektor.<sup>8</sup>

- At skabe bedre overensstemmelse mellem de sektorspecifikke konkurrenceregler og de generelle konkurrenceregler og færre overlap, både hvad angår reglernes udformning, kontrol og håndhævelse.
- At indføre eksplicite standardkrav til udformning af sektorspecifikke konkurrencebegrænsende regler for at objektivere det skønsmæssige begreb ”direkte og nødvendig følge af offentlig regulering” i Konkurrencelovens § 2, og for at få fjernet offentlige konkurrencebegrænsninger, der kan opstå som følge af bemyndigelsesregler.
- At samle kontrollen med og håndhævelsen af de sektorspecifikke konkurrenceregler hos en uafhængig myndighed, der kan føre et effektivt og ensartet tilsyn med de sektorspecifikke konkurrenceregler. En nærliggende mulighed er Forbruger- og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- At pålægge de sektorspecifikke konkurrencemyndigheder – indtil reguleringen af de sektorspecifikke konkurrenceregler er samlet og på plads hos én myndighed – at intensivere kontrollen med og overholdelsen af de sektorspecifikke konkurrenceregler og at udstede bødestrafte allerede i tilfælde af førstegangsovertrædelser.
- At indføre, at statslige, kommunale og fælleskommunale selskabers bestyrelser og repræsentantskaber udpeges ud fra kvalifikationer og relevante kompetencer, og ikke ud fra politiske tilhørsforhold eller indirekte gennem repræsentantskaber e.l.
- For yderligere at skabe mere rimelig balance mellem reguleringen af den offentlige og private sektor anbefales det, at fusionskontrolreglernes nedre tærskelværdi på 100 mio. kr. hæves til fx 200 mio. kr., så de administrative byrder lettes. Det anbefales endvidere, at der gennemføres en analyse af de administrative byrder og reguleringsomkostningerne for virksomhederne ved fusionskontrollen.

## GENNEMSKUELIG OG FORSTÅELIG KONKURRENCELOVGIVNING

Af indsatsområder, der kan bidrage til en mere gennemskuelig og forståelig konkurrenceregulering, kan nævnes:

- For alle offentlige erhvervsaktiviteter, der konkurrerer med private erhvervsaktiviteter, skal der opstilles en status efter årsregnskabslovens regler og årsregnskabsloven skal

---

<sup>8</sup> Se mere om regeringens indsats mod overimplementering af EU-regler hos Erhvervsstyrelsen, jf. <https://erhvervsstyrelsen.dk/indsats-mod-overimplementering>

følges. Regnskaberne skal revideres af eksterne revisorer og være offentligt tilgængelige.

- Jævnlig eftersyn af om den sektorspecifikke konkurrenceregulering lever op til principperne om god konkurrenceregulering, er effektiv og tilgodeser hensynet til velfungerende konkurrence på den mindst bebyrdende måde for virksomheder, borgere og myndigheder. Mindst hvert 3. år rapporteres resultaterne af disse eftersyn til Rigsrevisionen.
- Alle offentligt regulerede virksomheders regnskaber underlægges en skærpet revision, herunder med samfundsmæssigt sigte, krav om revisorpåtegning om konkurrencemæssig compliance baseret på redegørelser fra virksomhedernes complianceenheder og krav om efterlevelse af reglerne for god konkurrenceregulering.

## LIGEBEHANDLING OG EFFEKTIV HÅNDHÆVELSE

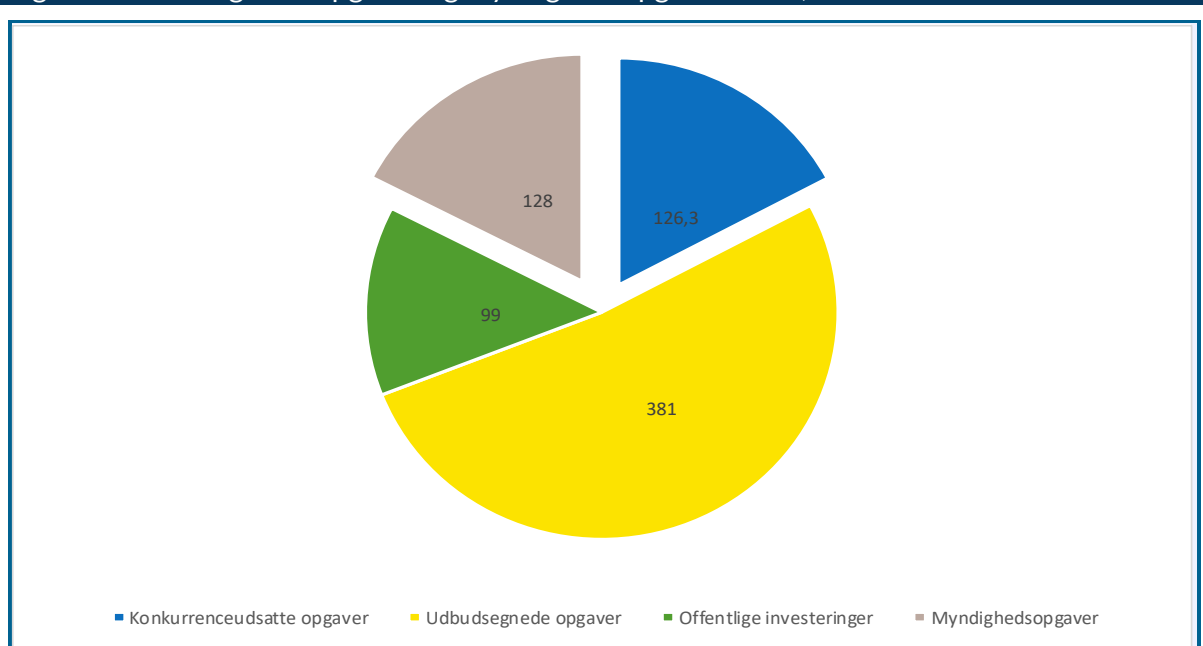
Af indsatsområder, der kan bidrage til at sikre ligebehandling og en effektiv håndhævelse, kan nævnes:

- Det pålægges konkurrencemyndigheden at effektivisere kontrollen med og overholdelsen af de sektorspecifikke konkurrenceregler og af kommunalfuldmagtsreglerne, når de har betydning for konkurrenceforholdene. Der indføres bødestrafte i tilfælde af førstegangsovertrædelser af sektorspecifikke konkurrenceregler og af kommunalfuldmagtsreglerne.
- Der indføres forbud i Konkurrenceloven mod enhver form for begunstiging af offentlige erhvervsaktiviteter i form af konkurrenceforvridende statsstøtte og krydssubsidiering, der begrænser private virksomheders muligheder for at konkurrere på lige vilkår. Når der er et politisk ønske om alligevel at støtte erhvervsaktiviteter, der konkurrerer med private aktører, skal støtteforanstaltningen udbydes eller tilbydes modtagerne, der så frit kan vælge leverandør. Klager over overtrædelse af forbuddet skal behandles og afgøres af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og forbuddet skal håndhæves og sanktioneres med mærkbare bødestrafte og mulighed for erstatning.
- Der indføres forbud mod, at offentlige virksomheder og virksomheder, der er tildelt et offentligt reguleret monopol eller har en dominerende stilling, må udføre erhvervs-mæssige aktiviteter i konkurrence med private virksomheder, herunder sideordnede erhvervsaktiviteter. Sådanne aktiviteter kan kun undtages fra forbuddet, hvis aktiviteten er hjemtaget efter udbud med passende mellemrum. Klager over overtrædelse af forbuddet skal behandles og afgøres af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og forbuddet skal håndhæves og sanktioneres med mærkbare bødestrafte og mulighed for erstatning.

## STORT POTENTIALE FOR OFFENTLIG KONKURRENCEUDSÆTTELSE I DANMARK

Den offentlige sektors økonomiske aktiviteter udgør en betragtelig del af dansk økonomi. I 2014 udgjorde det offentliges løbende driftsudgifter til løn til egne ansatte 349,7 mia. kr. og indkøb fra private leverandører 285,5 mia. kr., dvs. i alt 635,1 mia. kr. Det skønnes, at 126 mia. kr. heraf er konkurrenceudsat gennem bl.a. udlicitering, mens der er et potentiale på yderligere 381 mia. kr., som kunne konkurrenceudsættes jf. figur 1.

Figur 1. Udbudsegne opgaver og myndighedsopgaver 2014, mia. kr.



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Status for offentlig konkurrence 2015" og Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Potentialet er beregnet med udgangspunkt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens (2014) metode for opgørelse af udbudsegne offentlige opgaver, men udvidet til at inddrage offentlige virksomheder. Ud fra denne beregning, kunne konkurrenceudsættelsen således være fire gange så stor, som den er i øjeblikket.<sup>9</sup>

Samlet set eksisterer der – selv når man ser bort fra investeringsområdet – et betydeligt potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, som vil indebære en ren samfundsøkonomisk gevinst. Som det fremgår af afsnit "Gevinsterne ved en reform af

<sup>9</sup> Nationalregnskabet tabel OFF3, OFF14 samt egne beregninger.



konkurrencereguleringen”, kan den samlede gevinst ved fuld udnyttelse af konkurrenceudsættelsespotentialet anslås til over 33 mia.kr. om året.

Tabel 2. Udbudsegnede og konkurrenceudsatte opgaver 2014		
	Udbudsegnede opgaver, mia. kr.	Heraf konkurrenceudsatte opgaver, mia. kr.
Offentlige virksomheder	116	29
Stat	74	21
Regioner	91	18
Kommuner	226	60
<b>I alt</b>	<b>507</b>	<b>129</b>

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen "Status for offentlige konkurrence 2015" samt egne beregninger.

Metoden for opgørelsen af udbudsegnede offentlige opgaver er beregnet med udgangspunkt i dels nationalregnskabet's opgørelse af offentlige driftsudgifter, dels indikatorer for konkurrenceudsættelsen opgjort af Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet (jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2014). I de udbudsegnede opgaver indgår ikke – ifølge styrelsens metode – myndighedsopgaver (fx forsvar, domstole, politi og ministerbetjening).

I modsætning til stat, kommuner og regioner foreligger der ikke officielle opgørelser over, i hvilket omfang de offentlige virksomheders aktiviteter allerede konkurrenceudsættes. Det er derfor forudsat, at konkurrenceudsættelsen i virksomhederne svarer til den gennemsnitlige andel for de øvrige. Det vurderes at give det mest korrekte middelrette skøn i fravær af yderligere data, men det skal understreges, at det øger usikkerheden om det samlede omfang.

Af tabel 3 fremgår komponenterne i beregningen af udbudspotentialet ifølge den officielle metode og tillagt skønnet for offentlige virksomheder. Det løber som sagt op i 381 mia.kr. i yderligere udbudsegnede opgaver. Det kan sammenholdes med, at der kun konkurrenceudsættes driftsopgaver for 126 mia.kr. I gennemsnit svarer det til, at der udbydes 25,2 pct. af, hvad der kunne konkurrence udsættes.

Tabel 3. Opgørelse af udbudsegnede opgaver 2014	
	Mia. kr.
Offentlige indkøb i alt (1)	209,6
Løn til offentligt ansatte (2)	320,8
Udgifter til offentlige virksomheder mv. (3)	104,7
<b>Udgifter i alt (1+2+3)</b>	<b>635,1</b>
Myndighedsopgaver (4)	128,0
Konkurrenceudsatte opgaver (5)	126,3
<b>Udbudsegnede opgaver (1+2+3-4-5)</b>	<b>380,8</b>

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Status for offentlig konkurrence 2015" og Danmarks Statistik samt egne beregninger.

De officielle indikatorer for konkurrenceudsættelsen viser ganske store forskelle mellem konkurrenceudsættelsen i forskellige dele af den offentlige sektor. Det er i sig selv et udtryk for, at en langt større del af potentialet kunne udnyttes. Hvis alle konkurrenceudsatte i samme grad som de bedste, ville gennemsnittet ligge betydeligt højere.

Ifølge indikatorerne i tabel 4 blev gennemsnitligt 25,2 pct. af de udbudsegne opgaver konkurrenceudsat i 2014. Det dækker over 28,8 pct. i staten, 20,3 pct. i regionerne og 26,4 pct. i kommunerne.

Tabel 4. Konkurrenceudsættelsesindikatorer i den offentlige sektor 2009-2014, pct.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stat	25,9	26,4	27,5	28,6	28,7	28,8
Regioner	22,5	21,0	20,9	21,3	20,0	20,3
Kommuner	24,1	24,9	25,0	25,4	26,0	26,4
Offentlige virksomheder mv.	24,2	24,1	24,5	25,1	24,9	25,2

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Status for offentlig konkurrence 2014" og 2015 samt egne beregninger.

Forskellene er dog betydeligt større inden for hvert niveau i den offentlige sektor.

For statens vedkommende varierede andelen fra 58,5 pct. på Klima-, Energi- og Bygningsministeriets område til 18,2 pct. i Fødevarerministeriet og Statsministeriet. I regionerne varierede andelen i 2014 fra 17,9 pct. i Region Midtjylland til 23,4 pct. i Region Sjælland.

Det ses af tabel 5, at konkurrenceudsættelsesprocenten i kommunerne svingede fra 18,7 pct. på Ærø til 46,7 pct. i Gribskov i 2014. Gribskov sætter altså 2½ gange så meget i udbud. Konkurrenceudsættelsesprocenterne (IKU) svarer omtrent til procenten for hvor store andele, der kommer fra private leverandører (PLI). Det indebærer, at det ikke alene er muligt at konkurrenceudsætte i kommunerne, men også samtidig at overlade disse opgaver til private leverandører.

Tabel 5. Privat-leverandør indikator (PLI) og indikator for konkurrenceudsættelse 2014

	PLI	IKU	IKU, hk0	IKU, hk2	IKU, hk3	IKU, hk4	IKU, hk5	IKU, hk6
Minimum	18,7	18,7	18,9	13,8	10,2	6,1	14,6	10,4
Maksimum	43,9	46,7	87,1	94,1	43,8	62,3	54,3	38,2
Gennemsnit	26,2	26,4	38,7	52,3	24,7	16,1	25,2	22,8

Kilde: SIMs kommunale nøgletal (nøgletal.dk) samt egne beregninger.

Hvis samtlige kommuner konkurrenceudsatte i samme omfang som Gribskov, ville det svare til en yderligere konkurrenceudsættelse af opgaver på 46 mia.kr.

**Tabel 6. Privat-leverandør indikator (PLI) og indikator for konkurrenceudsættelse 2014**

	PLI	IKU	IKU, hk0	IKU, hk2	IKU, hk3	IKU, hk4	IKU, hk5	IKU, hk6
Minimum	Ærø	Ærø	Albertslund	Brønderslev	Rødovre	Hørsholm	Ærø	Læsø
Maksimum	Gribskov	Gribskov	Esbjerg	Solrød	Fanø	Fanø	Gribskov	Samsø

*Kilde: SIMs kommunale nøgletal (nøgletal.dk) samt egne beregninger.*

**Tekstboks 2. Uddybende forklaringer til de enkelte indikatorer**

Privat-leverandør-indikator (PLI):

Andel af kommunernes brug af private leverandører i pct. ift. den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der må varetages af private leverandører

Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU):

Indikator for konkurrenceudsættelse måler summen af de faktisk konkurrenceudsatte udgifter i kommunerne som andel af summen af udgifter, som det er muligt at konkurrenceudsætte.

Indikator for konkurrenceudsættelse på hovedkonto 0 (IKU, hk0): Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger

Indikator for konkurrenceudsættelse på hovedkonto 2 (IKU, hk2): Transport og infrastruktur.

Indikator for konkurrenceudsættelse på hovedkonto 3 (IKU, hk3): Undervisning og kultur.

Indikator for konkurrenceudsættelse på hovedkonto 4 (IKU, hk4): Sundhedsområdet

Indikator for konkurrenceudsættelse på hovedkonto 5 (IKU, hk5): Sociale opgaver og beskæftigelse m.v.

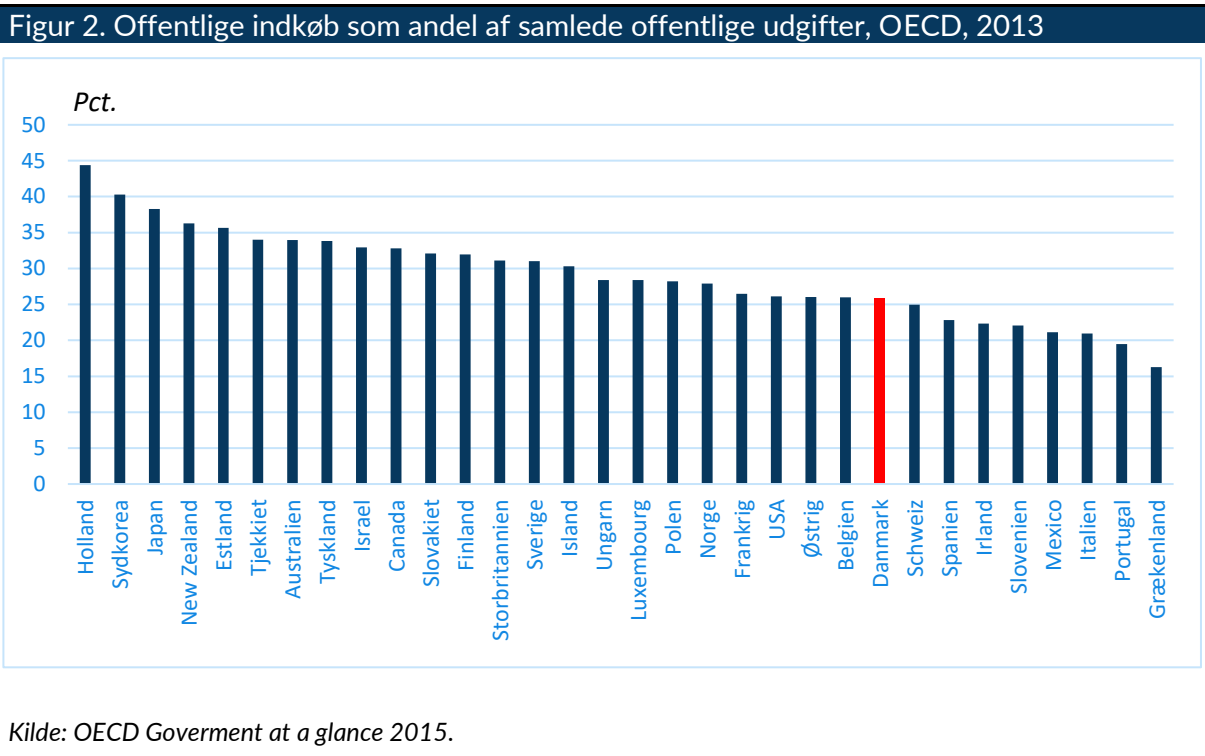
Indikator for konkurrenceudsættelse på hovedkonto 6 (IKU, hk6): Fællesudgifter og administration m.v.

*Kilde: Sundheds- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal.*

Statistikken viser endvidere, at der er stor spredning i konkurrenceudsættelsen mellem hovedkontiene på kommunernes budgetter. På kontoen for transport og infrastruktur (IKU, hk2) varierer konkurrenceudsættelsesprocenten fra blot 13,8 pct. i Brønderslev til stort alle udgifter (94,1 pct.) i Solrød.

I bilag 5 er angivet konkurrenceudsættelsesprocenterne for samtlige kommuner og samtlige hovedkonti. Tallene vidner også om den store spredning kommunerne imellem.

Det kan endelig give en indikation af udbudspotentialet at notere sig, at der også synes at være en betydelig international spredning. Der findes dog ikke statistik over konkurrenceudsættelsesprocenterne i forskellige lande, men det er muligt at sammenligne den offentlige indkøbsandel af de samlede offentlige udgifter. Som det fremgår af figur 2, ligger Danmark i den laveste tredjedel af OECD-landene.



## GEVINSTERNE VED EN REFORM AF KONKURRENCE REGULERINGEN

Den potentielle samfundsøkonomiske gevinst ved en gennemgribende reform af konkurrencereguleringen for den offentlige sektor kan anslås til størrelsesordenen 33,9 mia.kr. alene i kraft af konkurrenceudsættelse, jf. tabel 7. Skønnet bygger for det første på opgørelsen af udbudsegneede offentlige opgaver på 381 mia. kr., som i dag ikke sendes i udbud, jf. afsnit "Stort potentiale for offentlig konkurrenceudsættelse i Danmark". For det andet kan effektivitetsgevinsten ved at sende opgaver i udbud i kommuner og regioner anslås til 11 pct. Denne effektivitetsgevinst bygger på litteraturgennemgangen i Struensee & Co (2016)<sup>10</sup>. Det er desuden forsigtigt anslået, at effektivitetsgevinsten andrager 5½ pct. for staten og offentlige selskaber.

Tabel 7. Udbudsegneede ikke-konkurrenceudsatte opgaver og effektivitetspotentiale 2014

	Udbudsegneede ikke-konkurrenceudsatte opgaver, mia. kr.	Effektivitetsgevinster, pct.	Effektivitetsgevinster, mia. kr.
Offentlige virksomheder	86,8	5,5	4,8
Stat	52,7	5,5	2,9
Regioner	72,5	11,0	8,0
Kommuner	166,3	11,0	18,3
<b>I alt</b>	<b>378,4</b>		<b>33,9</b>

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Status for offentlig konkurrence 2015" og Struensee (2016) samt egne beregninger.

Anm.: De 5,5% i effektivitetsgevinst for offentlige virksomheder og stat er baseret på egne antagelser.

Potentialet på 33,9 mia.kr. gælder umiddelbart for en situation, hvor alle udbudsegneede opgaver konkurrenceudsættes. Den foreslåede konkurrencereform vil imidlertid også bidrage til økonomiske effektivitetsgevinster på andre måder end ved at sikre en større konkurrenceudsættelse. Det gælder fx stramningen af kommunalfuldmagten, liberaliserings- og privatiseringstiltag og skærpede sanktioner. Derfor vil en del af potentialet kunne indhentes også i de tilfælde, hvor konkurrenceudsættelsen ikke øges.

Den beregnede konkurrenceudsættelsesgevinst er altså kun anvendt som en indikator for størrelsesordenen af den mulige gevinst ved en omfattende reform af konkurrencereguleringen. Gevinsterne ved reformen vil ikke kun skulle udmøntes gennem konkurrenceudsættelse, selv om det rent beregningsteknisk er anvendt som indikator.

<sup>10</sup> Struensee & Co (2016). "Hvordan realiseres gevinsterne ved øget samspil mellem den offentlige og private sektor?" [https://www.cepos.dk/sites/cepos.dk/files/media/documents/ops\\_slutrapport\\_20160405\\_final.pdf](https://www.cepos.dk/sites/cepos.dk/files/media/documents/ops_slutrapport_20160405_final.pdf) Effektivitetsgevinsten på 11 pct. er opgjort for regioner og kommuner.

Det er vigtigt at understrege, at der knytter sig usikkerhed både til de konkrete estimater af effektivitetspotentialet i litteraturen, og til effektivitetsgevinsterne ved de dele af konkurrencereformen, som har andre effekter end mere konkurrenceudsættelse. Uanset usikkerheden er der under alle omstændigheder tale om et meget betydeligt potentiale.

I det følgende omtales kort den eksisterende litteratur om effektivitetsgevinsterne ved offentligt udbud. Samtidig henvises til Struensee & Co (2016).

Scharf & Laier Christensen (2013)<sup>11</sup> har ud fra gennemførte udliciteringer beregnet, at der i gennemsnit kan spares 15 pct. ved udbud generelt. Udbudsrådet (2009, 2011, 2012)<sup>12</sup> har beregnet, at der kan spares 13-54 pct. på rengøringsopgaver, 15-20 pct. ved udbud af pleje- og omsorgsopgaver og 9-40 pct. ved udbud af driften af hjælpemiddeldepoter til ældre og handicappede. Hjelmars m.fl. (2013)<sup>13</sup> finder ved en litteraturgennemgang, at der kan spares 5 - 15 pct. ved udbud af tekniske opgaveområder, men finder ikke gevinster på velfærdsområderne.

Kora (2011)<sup>14</sup> har også undersøgt besparelspotentialer ved udbud og er nået frem til mindre besparelser end de øvrige.

---

<sup>11</sup> Scharf, J., & Christensen, G. L. (26. november 2013). Udbud af offentlige opgaver giver. Hentet fra Dansk Erhvervs Perspektiv 2013 nr. 26: <https://www.danskerhverv.dk/OmDanskErhverv/Nyhedsbreve/Dansk-Erhvervs-Perspektiv/Documents/2013/DEP-2013-26.pdf>

<sup>12</sup> Udbudsrådet. (november 2009). Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne. Hentet fra Udbudsportalen:

[http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id\\_41705/cf\\_202/Effektanalyse\\_af\\_konkurrenceuds-ttelse\\_af\\_pleje-\\_o.PDF](http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id_41705/cf_202/Effektanalyse_af_konkurrenceuds-ttelse_af_pleje-_o.PDF)

Udbudsrådet. (december 2011). Effektanalyse af hjælpemiddelområdet. Hentet fra Udbudsportalen:

[http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id\\_42637/cf\\_202/Udbuds-r-det\\_-\\_udbud\\_p-\\_hj-lpemiddelomr-det.PDF](http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id_42637/cf_202/Udbuds-r-det_-_udbud_p-_hj-lpemiddelomr-det.PDF)

Udbudsrådet. (oktober 2012). Analyse af effekterne af konkurrence om kommunal rengøring 2012. Hentet fra Udbudsportalen:

[http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id\\_42849/cf\\_202/Analyse\\_af\\_effekterne\\_om\\_kommunal Re ng-ring.PDF](http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id_42849/cf_202/Analyse_af_effekterne_om_kommunal_Re ng-ring.PDF)

<sup>13</sup> Hjelmars, U., Petersen, O. H., & Vrangbæk, K. (Politica, 45. årg. nr. 1 2013, s. 60-79). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. Hentet fra

[http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica\\_45\\_1/hjelmars\\_petersen\\_vrangbaek.pdf](http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica_45_1/hjelmars_petersen_vrangbaek.pdf)

<sup>14</sup> Petersen, O. H., Hjelmars, U., Vrangbæk, K., & la Cour, L. (september 2011). Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver – En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale fra 2000-2011. Hentet fra Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA):

[http://www.kora.dk/media/1235/udgivelser\\_2011\\_pdf\\_5111\\_ohp\\_udliciteringsrapport.pdf](http://www.kora.dk/media/1235/udgivelser_2011_pdf_5111_ohp_udliciteringsrapport.pdf)

Petersen, O. H., Hjelmars, U., Vrangbæk, K., & Larsen, P. T. (November 2014). Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver – en forskningsoversigt over danske og internationale studier fra 2011-2014. Hentet fra

Konkret indbragte udbud af ambulanceberedskabet i Region Syddanmark i 2015 en besparelse på 947 mio. kr. over de næste 10 år<sup>15</sup>, hvilket svarer til op imod 15 pct. Efter konkurrenceudsætningen af Helsingør-Helsingborg færgefarten i 1996 faldt taksterne betydeligt uden serviceforringelser, og udliciteringen af busdrift efter december 1998 medførte et fald i køreplantimeprisen på i gennemsnit 21-25 pct.<sup>16</sup>.

Der knytter sig som nævnt usikkerhed til besparelserne, blandt andet fordi der i forbindelse med konkurrenceudsættelsen kan ske samtidige service- og kvalitetsændringer (standardglidning), der er vanskelige at kvantificere.

I en analyse af forsyningssektorens erhvervspotentiale vurderer Copenhagen Economics (2015)<sup>17</sup>, at der kan opnås besparelser på 4,5-8,5 mia. kr. ved effektivisering af forsyningssektoren blandt andet ved yderligere markedsgørelse og øget konsolidering. Gevinsterne ved liberalisering af fx apotekerlovgivningen<sup>18</sup>, hyrekørselslovgivningen<sup>19</sup> <sup>20</sup> og

---

Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA):

<http://www.kora.dk/media/3313285/Rapport-effekter-ved-udlicitering.pdf>

<sup>15</sup> Klagenævnet for Udbud. (5. februar 2015). Kendelse: Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark. Hentet fra Erhvervsstyrelsen:

[https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/udbud/falck\\_danmark\\_as\\_mod\\_region\\_syddanmark\\_05\\_022015.pdf](https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/udbud/falck_danmark_as_mod_region_syddanmark_05_022015.pdf)

<sup>16</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (4. oktober 1999). Koncentrations- og konkurrenceforholdene på busmarkedet. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

<http://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/1999/Koncentrations%20og%20konkurrenceforholdene%20paa%20busmarkedet%204101999%20analyse.pdf>

<sup>17</sup> Næss-Schmidt, S., Kjøller-Hansen, A. O., & Ringsted, C. (2015). Forsyningssektorens erhvervspotentiale. Copenhagen Economics:

<http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/3/283/0/Forsyningssektorens%20Erhvervspotentiale.pdf>

<sup>18</sup> Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. (juni 2014). Rapport om modernisering af apotekersektoren.

Hentet fra [http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Medicin/2014/Juni/~media/Filer%20-%20Publikationer\\_i\\_pdf/2014/Rapport-om-modernisering-af-apoteker-juni-2014/Rapport\\_om\\_modernisering\\_af\\_apotekersektoren\\_juni\\_2014.ashx](http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Medicin/2014/Juni/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2014/Rapport-om-modernisering-af-apoteker-juni-2014/Rapport_om_modernisering_af_apotekersektoren_juni_2014.ashx)

<sup>19</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (Juni 2008). Konkurrenceredegørelse 2008. Hentet fra

<http://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2008/Konkurrenceredegoerelse%202008%2016062008%20analyse.pdf>

<sup>20</sup> Finansministeriet har vurderet effekten til 200 mio. kr. på strukturelt BNP i 2020, jf.

<http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/fju/spm/317/svar/1146286/1384781.pdf>

lodslovgivningen<sup>21</sup> er ikke opgjort, men skønnes ud fra erfaringer med liberalisering af andre områder som fx bilinspektionsområdet<sup>22</sup> at være betragtelige.

## PRINCIPPER FOR GOD KONKURRENCEREGULERING

I Danmark er den generelle konkurrenceregulering skrapere og mere effektiv end SKR af de offentligt konkurrenceregulerede sektorer. Det er tilfældet selv om den slappere regulering af de offentligt regulerede sektorer har samfundsmæssige konsekvenser af både økonomisk og retssikkerhedsmæssig karakter.

Konkurrencereguleringen bør som generelt udgangspunkt tilrettelægges, så de samfundsøkonomiske gevinster af den marginale indsats overstiger omkostningerne. Omkostningerne bør være så lave som muligt for et givent resultat. Hvis der er tale om regulering af borgerne – enten som privatpersoner eller som virksomheder – bør den være så lidt indgribende som mulig.

New Zealands Ministerium for Erhverv, Innovation og Beskæftigelse har opstillet en række principper for god erhvervsregulering (GE)<sup>23</sup>, jf. bilag 4. Disse principper kan med fordel inspirere til nytænkning af dansk konkurrenceregulering. De kan kort sammenfattes i følgende hovedprincipper<sup>24</sup>:

- Reguleringen skal være samfundsøkonomisk efficient.
- Det betyder, at de samfundsmæssige benefits ved reguleringen skal overstige de samfundsøkonomiske reguleringsomkostninger, og at de samfundsøkonomiske omkostninger for at nå reguleringsmålene skal være lavest mulige.
- Reguleringen skal være markedskonform.
- Reguleringen skal være effektiv.

---

<sup>21</sup> Konkurrencerådet. (26. November 2003). *Konkurrenceudsætning af lodsvæsenet*. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2003/Konkurrenceuds%C3%A6tning-af-lodsv%C3%A6senet?tc=10A596A0835C48F897D3B9EDA5218F61>

<sup>22</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (4. juni 2014). *Liberaliseringen af bilsynsmarkedet. En evaluering set med forbrugernes øjne*. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2014/20140604-Bilsynsrapport?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

<sup>23</sup> New Zealand Ministry of Business, Innovation & Employment. (u.d.). *Code of good regulatory practice*. Hentet fra <http://www.nzhealthtrust.co.nz/nthp/code-of-good-regulatory-practice.pdf>

<sup>24</sup> I bilag er vist indholdet af de New Zealandske principper in extenso



- Det indebærer, at reguleringen skal være designet til at opfylde de ønskede reguleringsmål på den mest effektive måde. Reguleringen skal være nødvendig og må ikke begrænse den samfundsmæssige effektivitet.
- Reguleringen skal være gennemskuelig og forståelig.
- Det indebærer, at reguleringsprocessen skal være transparent for såvel regulator som for de virksomheder og borgere, der påvirkes af reguleringen, og at reglerne skal være enkle og forståelige.
- Reguleringen skal være ikke-diskriminerende, og reguleringen skal håndhæves effektivt og konsekvent over for alle.

De tre første hovedprincipper handler primært om selve udformningen og praktiseringen af konkurrencereguleringen, mens det fjerde princip hovedsageligt handler om håndhævelsen og sanktioneringen af reglerne.

Stærke hensyn tilsiger, at konkurrencereguleringen bør være betydeligt skarpere for den offentlige sektors end den private sektors aktiviteter.

For det første er der større negative samfundsøkonomiske konsekvenser af konkurrencebegrænsende adfærd i den offentlige sektor. I den private sektor er aktørerne udsat for potentiel konkurrence fra andre aktører. Offentlige aktører har derimod mulighed for at begrænse konkurrencen permanent gennem politiske beslutninger. Driftsøkonomisk ineffektivitet vil samtidig gøre private selskaber sårbare over for problemer med at rejse kapital, mens offentlige aktører kan finansieres af skatteyderne. Driftsøkonomisk ineffektivitet er en ekstern omkostning for offentlige aktører, mens det i den private sektor er en omkostning for ejerne.

For det andet er der en risiko for at sammenblande kontrol-, ledelses- og ejerinteresser i offentlige selskaber. Der kan opstå en interessekonflikt mellem det offentliges ejer- og lederinteresser på den ene side og det offentliges rolle som kontrolinstans på den anden.

For det tredje taler hensynet til borgernes retssikkerhed for en større bevisbyrde, når det offentlige regulerer private aktører, end når det regulerer sig selv. Her taler hensynet til skatteyderne og borgernes demokratiske indflydelse tværtimod selvstændigt for en betydelig grad af regulering. Det kan sammenholdes fx med kravet om offentlighed i forvaltningen, som gælder for offentlige myndigheder, mens borgerne er beskyttet af ret til fortrolighed.

Det taler for:

- At det offentlige kun bør drive virksomhed ved særlige forhold.
- Hvis særlige forhold gør sig gældende, bør disse hensyn varetages på den mindst indgribende måde. Hvis der fx er en politisk interesse i at blande sig i den samlede efterspørgsel efter et bestemt gode, kan det ske ved at stille en voucher til rådighed for borgerne, som så kan købe ydelsen på det private marked. Hvis der er politisk ønske om, at en given ydelse skal stilles helt eller delvist til rådighed, taler det for at købe ydelsen hos private leverandører efter åbent udbud. Der bør således sondres mellem det offentlige som betaler, bestiller og producent. Når det er politisk besluttet at tildele det offentlige én af disse roller, bør de øvrige varetages privat.
- At offentlig erhvervsudøvelse og offentlig finansiering af erhvervsaktiviteter reguleres efter strammere regler, herunder strammere regler for håndhævelse og sanktioner i tilfælde af overtrædelser.

## KONKURRENCEREGULERINGEN LEVER IKKE OP TIL PRINCIPPERNE FOR GOD KONKURRENCEREGULERING

Case-gennemgangen i afsnit *"Eksempler på forbedret konkurrenceregulering"* viser, at de gældende konkurrenceregler for offentligt regulerede erhvervsaktiviteter, herunder kontrollen med reglerne samt reglernes håndhævelse og sanktionering i mange tilfælde ikke lever op til principperne for god regulering og behovet for konkurrenceudsættelse. Ineffektiv konkurrenceregulering forekommer navnlig ved manglende konkurrenceudsætning af offentligt beskyttede erhvervsaktiviteter, manglende udbud af offentlige in-house aktiviteter og indkøb, misbrug af monopolmagt, offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger, konkurrenceforvridende statsstøtte og manglende konkurrence- og effektivitetsbaseret incitamentsstyring, jf. afsnittene *"Samfundsmæssig effektiv konkurrenceregulering"* med tilhørende tekstbokse, fx 3-9.

Ineffektiv konkurrenceregulering forekommer primært som følge af ineffektiv organisering af kontrol- og tilsynsmyndighederne og manglende eller inkonsekvent håndhævelse af overtrædelser, jf. afsnittene *"Effektiv konkurrenceregulering"*, fx tekstboksene 12, 14 og 15.

Uigennemskuelig og uforståelig konkurrenceregulering er også medvirkende til, at principperne for god konkurrenceregulering brydes, og at der opstår retsikkerhed. En anden kilde er kollision og overlap mellem de sektorspecifikke og de horisontale konkurrenceregler, både hvad angår reglernes udformning, kontrol og håndhævelse. Som eksempel på mangelfuld gennemsigtighed er, at opstillingen af det offentliges budgetter og regnskaber ikke altid følger årsregnskabslovens almindelige principper eller principperne om ekstern revision. Usammenlignelige budgetter og regnskaber svækker muligheden for at benchmarke og sikre lige konkurrencevilkår, jf. afsnit *"Skærpet revision af offentlige budgetter og regnskaber opstilles efter årsregnskabslovens regler"*.

Diskrimination og ineffektiv håndhævelse skyldes ikke mindst svag kontrol med de sektorspecifikke konkurrenceregler vedrørende diskrimination og krydssubsidiering. Ineffektiv håndhævelse er en årsag til, at konkurrencen mellem private og offentlige erhvervsvirksomheder begrænses og forvrides. Den gældende konkurrenceregulering er ikke tilstrækkelig til at forhindre en mangelfuld, utilstrækkelig og uensartet håndhævelse af konkurrencereglerne i forhold til den offentlige og offentligt regulerede sektor, jf. afsnittene *"Ligebehandling og bedre håndhævelse"*, fx tekstboks 14. Se også 6.

De typiske brud på hovedprincipperne for god konkurrenceregulering er samlet i tabel 8 nedenfor. Oversigten er baseret på de eksempler, som fremgår af rapportens kapitel II.

**Tabel 8. Typiske brud på hovedprincipperne for god konkurrenceregulering**

	<b>BEDRE REGLER</b>		<b>BEDRE HÅNDHÆVELSE</b>
<b>Samfundsøkonomisk efficient regulering</b>	<b>Effektiv regulering</b>	<b>Gennemskuelig og forståelig regulering</b>	<b>Ligebehandling og effektiv håndhævelse</b>
Manglende konkurrenceudsætning af offentlige indkøb og in house opgaver	Ineffektiv organisering og kontrol	Regelkollision og overlap	Diskrimination og krydssubsidiering
Offentlig fortrængning af privat erhvervsaktivitet	Store administrative byrder og reguleringsomkostninger	Regnskaber, der ikke følger årsregnskabslovens regler	Mangelfuld, uensartet og utilstrækkelig håndhævelse af reglerne på tværs af sektorer
Manglende konkurrence- og effektivitetsbaseret incitamentsstyring	Overimplementering af EU-regulering		Ensartede og effektive sanktioner for brud på konkurrencereglerne
Konkurrenceforvridende statsstøtte	Kollision og overlap mellem sektorspecifik og generel konkurrenceregulering		
Offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger	Politisk udpegede bestyrelser		

## EKSEMPLER PÅ FORBEDRET KONKURRENCEREGULERING

Principperne for god konkurrenceregulering er som allerede nævnt i afsnit "Forslag til reform af konkurrencereguleringen" og "Principper for god konkurrenceregulering" sammenfattet i fire hovedprincipper, nemlig at konkurrencereguleringen skal være:

1. *Samfundsøkonomisk efficient.*
2. *Effektiv.*
3. *Gennemskuelig og forståelig og skal,*
4. *Håndhæves effektivt og konsekvent.*

Disse principper skal naturligvis også gælde for den sektorspecifikke konkurrenceregulering.

I dette kapitel gennemgås ud fra konkrete eksempler, hvorledes konkurrencereguleringen kan forbedres i forhold til hvert af disse principper. Metoden er case-baseret, og eksemplerne er søgt udvalgt som repræsentative. Eksemplerne vedrører offentlige aktiviteter og offentlig regulering, der begrænser de privates muligheder for at konkurrere. Dertil gives policyforslag til, hvorledes det privates muligheder kan styrkes.

## 2. SAMFUNDSMÆSSIG EFFICIENT KONKURRENCEREGULERING

I det følgende vil der blive givet konkrete eksempler på, hvor konkurrencereguleringen og dens praktisering kan forbedres for at leve op til princippet om samfundsøkonomisk efficiens.

### BEHOV FOR ØGET KONKURRENCEUDSÆTNING AF OFFENTLIGE UDBUDSEGNEDE OPGAVER

En væsentlig kilde til samfundsøkonomisk inefficiens er den manglende konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, trods et potentiale på 381 mia.kr, jf. afsnit "Gevinsterne ved en reform af konkurrencereguleringen". Denne træghed viser sig blandt andet ved, at konkurrenceudsættelsesgraden i kommunerne kun er steget fra 24,2 til 25,2 pct. fra 2009-2014. Det svarer til en stigning på 1 procentpoint ud af det samlede potentiale på 381 mia. kr. eller knap 4 mia. kr.

Dertil kommer, at det offentlige på flere områder iværksætter skatteyderfinansierede ydelser i konkurrence med private virksomheder og derved begrænser de private leverandørers mulighed for at konkurrere, da opgaverne ikke bliver udbudt. Ét eksempel er DSB's insourcing af DSBFirst, jf. tekstboks 4, mens et andet eksempel vedrører skatteyderbetalt bistand og rådgivning til borgere, der flytter til et andet land. Uden udbud og i konkurrence med private, jf. tekstboks 7. Heroverfor står statens håndtering af DSBs passagertogtrafik, som endnu ikke er sendt i udbud til trods for, at flere ekspertanalyser<sup>25</sup> – herunder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen – har anbefalet et sådant udbud af passagertogtrafikken. Til sammenligning blev Kystbanen, der foregik som fri trafik indtil 2012, desuden in-housed uden forudgående udbud, jf. tekstboks 4.

---

<sup>25</sup> The Boston Consulting Group. (2009). Øget konkurrenceudsættelse af jernbanesektoren. København: The Boston Consulting Group.

Thelle, M. M., Andersen, S., & Nielsen, K. E. (12. Maj 2014). Tyske erfaringer med udbud af regionale passagertog. Hentet fra Copenhagen Economics:

[http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/5/255/0/Tyske%20erfaringer%20med%20udbud%20af%20regionale%20passagertog\\_20140512.pdf](http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/5/255/0/Tyske%20erfaringer%20med%20udbud%20af%20regionale%20passagertog_20140512.pdf)

Trafikstyrelsen for jernbane og færger. (Juni 2004). Udbud af togtrafik – beslutningsgrundlag. Hentet fra <http://www.trafikstyrelsen.dk/DA/KollektivTrafik/Togtrafik/~media/22A0AD4D470B4E43BECFA5855F349120.ashx>

## ANBEFALINGER

Hvis man fra politisk side ønsker større samfundsøkonomisk efficiens, er der behov for, at man fremadrettet udnytter potentialet for at konkurrenceudsætte offentlige indkøb og offentlige in-house erhvervsaktiviteter i langt højere grad, end tilfældet er i dag.<sup>26</sup> Det bør således blandt andet overvejes at:

- Indføre incitamenter til øget udbud ved at lade ordregiver frit disponere over en del af provenuet ved udbuddet.
- Udbudsmodne offentlige erhvervsaktiviteter forud for udbud og mulig privatisering ved at udskille aktiviteterne – gerne selskabsmæssigt – for derved at synliggøre aktiviteterne. Det kan fx med fordel ske ved kommunale havneaktiviteter.
- Udarbejde standardudbudsmateriale for ensartede større opgaver på tværs af de administrative kommunale grænser for at mindske udbudsomkostningerne.
- Benytte offentlig-private samarbejder ved indkøb af større og mere komplicerede offentlige opgaver, fx på sygehus- og plejeområdet.

## OFFENTLIG FORTRÆNGNING AF PRIVAT ERHVERVSAKTIVITET

Parallelt med, at det offentlige udviser træghed i forhold til at overlade offentlige in-house-opgaver til private virksomheder på markedsvilkår, selvom en betydelig besparelse kunne opnås herved, ses forskellige former for knopskydninger, hvor den offentlige sektor udbyder kommercielle ydelser, ofte skatteyderfinansieret, og i direkte konkurrence med private aktører.

Eksempler herpå er kommunal anskaffelse og udlejning af bycykler i konkurrence med private, jf. tekstboks 3, og skatteyderfinansieret offentlig opgaveovertagelse af markedet for bistand og rådgivning af personer, der flytter til et andet land, jf. tekstboks 7. Desuden er en utilstrækkelig håndhævelse af kommunalfuldmagten med til at gøre det muligt, at offentlige erhvervsaktiviteter kan gøre det umuligt for private virksomheder at konkurrere. Dette uddybes i de næste to afsnit.

---

<sup>26</sup> En vurdering af de obligatoriske udbudsregler for offentlige indkøb, der i alt væsentligt er afledt af EU-regler, vil ikke blive gjort til genstand nærmere analyse, fordi de for ganske nylig er implementeret og revideret i en ny dansk udbudslov, der trådte i kraft den 1. januar 2016. De nye regler sigter mod mere markedskonformitet og mindre bureaukrati og dermed færre reguleringsomkostninger. Offentlige in-house opgaver er fortsat ikke omfattet af udbudspligt.

## KONKURRENCEFØRVRIDNING VED OFFENTLIGE ERHVERVSOPGAVER

Der findes ikke saglige argumenter for, at det offentlige igangsætter erhvervsaktiviteter, der lige så effektivt kunne varetages af det private erhvervsliv. Tværtimod er det med til at forvride konkurrencen og generere et samfundsøkonomisk tab.

I de tilfælde hvor det alligevel er nødvendigt for det offentlige at beskæftige sig med erhvervsaktiviteter, bør det derfor som minimum ske via et udbud. På de monopolbelagte forsyningsområder kan det overvejes helt at forbyde sideordnede konkurrenceaktiviteter og at påbyde ejermæssig separation af monopol- og konkurrenceaktiviteter for at undgå krydssubsidiering og konkurrenceforvridding, der kan begrænse privates muligheder for at konkurrere.

På det grundlag anbefales det at øge konkurrenceudsættningen ved at sætte statslige, kommunale og fælleskommunale in-house erhvervsaktiviteter i udbud. Det kan med fordel straks ske på de tekniske områder fx drift af passagertogtrafik på sammenhængende strækninger og ved anlæg og vedligeholdelse af veje, bygninger, parker og kloakering m.v. Desuden anbefales udbud af andre offentlige ydelser, som ligeså godt kan leveres af private virksomheder, og hvor man med en vis ret kan diskutere, hvorfor det offentlige overhovedet skal konkurrere med private udbydere på disse områder. Det drejer sig fx om motionscentre og dans<sup>27</sup>, golfbaner<sup>28</sup>, rygestopklinikker<sup>29</sup>, CSR-rådgivning<sup>30</sup>, parterapi<sup>31</sup>, hønsehold<sup>32</sup>,

---

<sup>27</sup> Okholm, H. B., Andersen, S., & Przybyszewski, J. (2. oktober 2015). Fører støtte til fitness og dans til forvridding af konkurrencen? Hentet fra Copenhagen Economics (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen): <http://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/foerer-stoette-til-fitness-og-dans-til-forvridding-af-konkurrencen>

<sup>28</sup> Berlingske Business. (18. maj 2004). Aarhus åbner en offentlig golfbane. Hentet fra business.dk: <http://www.business.dk/privatoekonomi/aarhus-aabner-en-offentlig-golfbane>

Marienlyst Golfklub. Om Marienlyst golfklub. Hentet fra Marienlyst-golfklub.dk: <http://marienlyst-golfklub.dk/startside/om%20klubben.html>

<sup>29</sup> Københavns Kommune.. Rygestop. Hentet fra Københavns Kommune: <http://www.kk.dk/rygestop>

<sup>30</sup> Københavns Kommune. (8. maj 2015). CSR-konferencer for små og mellemstore virksomheder. Hentet fra Københavns Kommune: <http://www.kk.dk/nyheder/csr-konferencer-sm%C3%A5-og-mellemstore-virksomheder>

<sup>31</sup> Danmarks Radio. (13. november 2013). Varde vil nu også tilbyde parterapi. Hentet fra DR.dk: <http://www.dr.dk/nyheder/regionale/syd/varde-vil-nu-ogsaa-tilbyde-parterapi>

<sup>32</sup> Politiken. (18. august 2013). På prøve: Skævnæb, Gøg og Gokke tager skraldet i kolonihaven. Hentet fra Politiken.dk: <http://politiken.dk/forbrugogliv/forbrug/tjekmad/ECE2048227/paa-proeve-skaevnaeb-goeg-og-gokke-tager-skraldet-i-kolonihaven/>

iværksætterhjælp<sup>33</sup>, cykellapning<sup>34</sup> og tilsvarende offentlige aktiviteter, der allerede leveres af private virksomheder.

Det skal understreges, at ovenstående blot er et udpluk af mange eksempler på offentlige aktiviteter, der begrænser de privates muligheder for at konkurrere, og eksemplerne er således ikke udtømmende.

## UDFORDRINGER MED KOMMUNALFULDMAGTEN

I tilknytning til de kommunale service- og forsyningsopgaver opstår der ofte overskudsproduktion, som kommuner og kommunale forsyningsselskaber afsætter i konkurrence med private. Det sker med hjemmel i den uskrevne kommunalfuldmagt, som på den ene side har som udgangspunkt, at kommuner ikke må drive erhvervsvirksomhed, men på den anden side tillader en række undtagelser fra denne hovedregel, der alligevel giver kommuner og fælleskommunale selskaber adgang til at drive accessorisk virksomhed og at afsætte overskuds- og spildproduktion. Det underliggende rationale er, at produktionen allerede finder sted, hvorfor overskudsproduktionen kan afsættes til en meget lav marginalpris. Endvidere kan dette medvirke til at forbedre det samlede omkostningsbillede og derved sikre en billigere løsning af de offentlige opgaver. Realiteten er dog, at aktiviteterne i praksis ofte får et mere omfattende omfang, der reelt skaber konkurrenceforvridninger og begrænser de privates muligheder for at konkurrere.

Én af udfordringerne med kommunalfuldmagtens adgang for kommuner til at afsætte overskuds- og spildproduktion er, at kommunerne ikke altid begrænser sig til områder, hvor der er tale om samproduktion, men tillige bevæger sig ind på områder, hvor der findes velfungerende private markeder. Eksempler herpå er kommunal etablerings og driftsstøtte til golfbaner, boligrådgivning af indvandrere, uddannelsesaktiviteter, bycykler, detailhandel med el, formidling af ejendoms køb og salg, samt lokaleudlejning. Disse aktiviteter er alle med til at begrænse de privates muligheder for at konkurrere på markedsvilkår, jf. eksemplerne i tekstboksene 3, 7 og 12.

Eksemplet i tekstboks 3 omhandler, hvorledes København og Frederiksberg kommuner i samarbejde med DSB støtter anskaffelse og udlejning af bycykler, uden at der har været et reelt forsøg på at tilpasse opgaven, så private cykeludlejere, cykelhandlere og hoteller også kunne løse pendlercykelopgaven uden offentlig konkurrenceforvridende støtte. Selvom opgaven er på kanten af, hvad kommunalfuldmagten og Konkurrenceloven som udgangspunkt

---

<sup>33</sup> Københavns Kommune. (10. november 2015). Topkarakterer til Københavns Kommunes iværksætterhjælp. Hentet fra Københavns Kommune: <http://www.kk.dk/nyheder/topkarakterer-til-k%C3%B8benhavns-kommunes-iv%C3%A6rks%C3%A6tterhj%C3%A6lp>

<sup>34</sup> Metroxpress. (3. juli 2014). Kommunen lapper din cykel gratis. Hentet fra mx.dk: <http://www.mx.dk/nyheder/kobenhavn/story/20753085>



tillader, har hverken Statsforvaltningen eller Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fundet anledning til at gribe ind. Dermed illustrerer eksemplet, at kommunalfuldmagtens grænser er alt for vide, og at Konkurrencelovens forbud mod at yde konkurrenceforvridende kommunal støtte til erhvervsvirksomhed stort set er uden praktisk relevans. Der er derfor et påtrængende behov for at revurdere reglerne, hvis man ønsker en mere fri og lige konkurrence.

### Tekstboks 3. Offentlig støtte til anskaffelse og udlejning af bycykler begrænser private udlejeres mulighed for at konkurrere

København og Frederiksberg kommuner har i samarbejde med DSB indgået kontrakt efter udbud med Bikeshare Danmark om levering og drift af et by- og pendlercykelsystem (1860 cykler og 105 stationer). Cyklerne stilles til disposition mod en mindre brugerbetaling, der ikke dækker de med projektet forbundne omkostninger. Et månedsabonnement beregnet for pendlere koster 70 kr./mdr. + 6 kr./t og engangsleje beregnet for turister koster 25 kr./t

Kommunerne og DSB betaler et fast beløb til Bikeshare Danmark for at stille systemet til rådighed (ca. 80 mio. kr. over 8 år) og ca. 1,2 mio. kr./år i driftstilskud. Driften finansieres af Bikeshare ved brugerbetalingen og betalingerne fra kommunerne og DSB. Kommunerne stiller herudover kommunale arealer til placering af bycyklerne til rådighed uden beregning. Der benyttes ikke reklame- eller sponsorindtægter.

I mange byer – navnlig i turistbyerne – findes allerede privat cykeludlejning på markedsvilkår. Der findes også i København og på Frederiksberg et marked for cykeludlejning fra fx cykeludlejere, cykelhandlere og hoteller. De kommunalt støttede bycykler er en konkurrent til de private cykeludlejere. Men mens den private udlejer skal drive udlejningen uden offentlig støtte, så finansieres bycyklerne delvist med offentlige midler, og parkeringsarealer stilles gratis til rådighed. Det skader de private udlejeres muligheder for at konkurrere.

Det er grundlæggende ikke en kommunal opgave at engagere sig i støtte til anskaffelse og udlejning af by- og pendlercykler, fordi der ikke foreligger en markedsfejl. Det er samtidig bemærkelsesværdigt, at de to kommuner ikke har tilpasset opgaven, så pendlercykelopgaven kunne løftes af de mange eksisterende private leverandører – eventuelt efter udbud af en eventuel offentlig støtte.

Statsforvaltningen har vurderet, at projektet ligger inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke fundet anledning til at se på konkurrenceforvridningsproblematikken.

Kilde: <http://www.frederiksberg.dk/da/Politik-og-demokrati/DagsordnerOgReferater/By-og-miljoedvalget/24-03-2014/fd7bf196-af8a-4cdf-98c4-dd7cc77ef0ff/46e83544-3ffe-420c-a557-91dffbe84438.aspx>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Statsforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen, Københavns Kommune og oplysninger på nettet

Fra praksis er der ikke kun eksempler på kommunale aktiviteter, der begrænser private udbydernes mulighed for at konkurrere. Også statslige aktiviteter begrænser privates muligheder. Det gælder fx DSBFirsts tabsgivende konkurrenceaktiviteter på Kystbanen, DSB's senere hjemtagning af opgaven uden udbud, jf. tekstboks 4, skatteyderbetalt bistand og rådgivning af personer, der flytter til et andet land, jf. tekstboks 7, samt BaneDanmarks adfærd over for RAVN Bane, jf. tekstboks 12.

**Tekstboks 4. Konkurrenceforvridende statsstøtte til DSBFirst og statslig hjemtagning af fri trafik uden udbud**

DSB SOV (herefter benævnt DSB) betjente Kystbanen til og med den 10. januar 2009. Efter denne dato overtog DSBFirst Danmark A/S efter udbud i 2007 togdriften på Kystbanen, bestående af strækningerne fra Helsingør over Sundet til Malmö samt Kastrupbanen, som fri trafik, dvs. ikke subsidieret trafik udført på markedsmæssige vilkår.

DSBFirst Sverige AB overtog samtidig – ligeledes efter udbud i 2007 – Skånetrafikken på den svenske side af Øresund, bestående af strækningerne i Skåne, Halland, Kronebergs, Västra Götalands, Kalmar og Blekinge Len, som fri trafik.

DSBFirst Danmark A/S og DSBFirst Sverige AB var via holdingselskabet DSBFirst Aps ejet af DSB og FirstGroup Plc.

Efter de sektorspecifikke konkurrenceregler må der ikke overflyttes midler fra DSBs forhandlede trafik til konkurrenceudsatte områder, ligesom der ikke må ydes statsstøtte til de konkurrenceudsatte aktiviteter.

Økonomistyringen i DSBFirst var imidlertid mangelfuld, og det økonomiske resultat for DSBFirst Sverige AB og DSBFirst Danmark A/S gav betydelige underskud. Fortsat drift kunne derfor kun ske ved tilførsel af statsmidler eller via krydssubsidiering fra monopoldelen.

Begge selskaber gav allerede fra starten underskud. Den 11. december 2011 stoppede DSBFirst Sverige AB, og selskabet overdrog dets aktiviteter til Veolia. Samtidig overgik DSBFirst Danmark A/S til det nystiftede DSB Øresund.

Rigsrevisionen og DSB's øvrige eksterne revisorer tog i marts 2011 forbehold i erklæringen vedrørende den udførte forvaltningsrevision på DSB's koncern- og årsregnskab for 2010, da DSB ikke håndterede samhandlen med DSBFirst med tilstrækkelig forståelse for og behørig hensyntagen til de særlige krav, der er for DSB's konkurrenceudsatte aktiviteter. Desuden orienterede Transportministeriet i marts 2011 Europa-Kommissionen om en mulig statsstøttesag i forhold til de konkurrenceudsatte aktiviteter.

DSB's samhandelsprojekt og arbejdet med at forankre retningslinjer og instrukser for samhandel i organisationen har været utilfredsstillende og medvirkende til, at det økonomiske resultat for DSB og DSBFirst først sent blev erkendt. Europa-Kommissionens behandling af en mulig statsstøttesag blev dog indstillet i 2015.

Transportministeriets tilsyn med DSB's økonomi synes nu forbedret, men driften af Kystbanen er lagt ind i den forhandlede kontrakt med DSB uden på ny at have været i udbud.

Sagen viser, hvorledes staten kan være med til at begrænse de privates konkurrencemuligheder ved afgivelse af bud, der ikke hviler på et forretningsmæssigt grundlag, ved at insource uden udbud, og ved at de sektorspecifikke myndigheder har svært ved at kontrollere, om der foreligger ulovlig krydssubsidiering og statsstøtte.

Kilde: Oplysninger fra Nettet, Rigsrevisionens beretninger og Bruun & Hjejles (02.04. 2012) advokatundersøgelse om DSBFirst, jf. <http://www.dsb.dk/om-dsb/presse/pressemeddelelser/advokatundersogelse-om-dsbfirst/>

## ANBEFALINGER

Det er ikke hensigtsmæssigt, at kommunale og statslige erhvervsaktiviteter begrænser privates konkurrencemuligheder og skader konkurrencen, herunder den samfundsøkonomiske efficiënt. Det foreslås derfor at:

- Offentlige støttemidler tildeles støttemodtageren, der så frit kan vælge leverandør eller tildeles den leverandør, der efter udbud kan løse opgaven bedst og billigst.
- Der gennemføres en ejermæssig separation af offentlige monopolaktiviteter og offentlige konkurrenceaktiviteter (debundling eller ejermæssig separation), når de foregår inden for samme offentlige koncern, fx debundling af netvirksomhedernes elhandels- og fibernetaktiviteter. Dette er formentlig det eneste effektive instrument til at imødegå risikoen for krydssubsidiering.
- Kommunalfuldmagten lovfæstes og strammes op således, at nye kommunale in-house aktiviteter, herunder fælleskommunale aktiviteter, kun kan iværksættes, når der er givet forudgående godkendelse. Administrationen af kommunalfuldmagtsreglerne overføres til Justitsministeriet, der ikke repræsenterer specifikke erhvervsinteresser. Godkendelse gives kun, når aktiviteten er lovhjemlet, eller når private virksomheder efter en reel udbudsforretning ikke er parate til at udføre aktiviteten på bedre vilkår end det offentlige. Godkendelse kan kun gives, når aktiviteten er direkte lovhjemlet, eller når private virksomheder efter en reel udbudsforretning ikke er parate til at udføre aktiviteten på kommercielle markedsvilkår. Dette gælder også helt og delvist skatteyderbetalte offentlige aktiviteter, accessorisk virksomhed og overskudsproduktion.
- Der i tilknytning til sektorspecifik konkurrenceregulering (SKR) gennemføres en analyse af risikoen for forvridninger, samt hvordan beskyldninger herom senere skal efterforskes og afgøres. Der skal altså tillige vedtages eller udformes håndhævelsesinstrumenter og sanktioner, der kan imødegå forvridninger.

## FORBUD MOD KONKURRENCEFØRVIDENDE STATSSTØTTE

Statsstøtte er i princippet forbudt i både dansk lovgivning, jf. Konkurrencelovens § 11 a og i medfør af EU's regler på området, jf. artikel 107 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, TEUF. Forbuddet omfatter i udgangspunktet enhver form for offentlig støtte i form af enhver tænkelig begunstiggelse af selektive erhvervsaktiviteter, men grundet en række undtagelser i lovgivningen, beskedne sanktioner og svag håndhævelse, forekommer statsstøtte alligevel i en række sager.

Konkurrencelovens § 11 a forbyder konkurrenceførvridende statsstøtte, der ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i få tilfælde søgt at påvise konkurrenceførvridende kommunal støtte, der ikke var lovlig i henhold til offentlig regulering, og som medførte konkurrenceførvridning – men uden større held. Alt tyder på, at bestemmelsen i sin nuværende form reelt er betydningsløs<sup>35</sup>, jf. tabel 10.

Desuden gælder, at statsstøtte er forbudt efter artikel 107 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, TEUF. Traktatens statsstøtteforbud har været gjort gældende i en række sager, hvori offentlige danske virksomheder har deltaget. I en dom fra januar 2016 fandt Vestre Landsret, at Sønderborg Kommunes beslutninger om vederlagsfri garantistillelse til to lokale fjernvarmeværker, var ugyldige, da begge beslutninger indebar statsstøtte i strid med TEUF-traktatens artikel 107, stk. 1. Landsretten udtalte, at ydelse af vederlagsfrie garantier udgjorde en fordel til fjernvarmeværkerne, som begunstigede disse i konkurrencen med producenter af alternative forsyningskilder. Støtten måtte antages at påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne, og derfor var garantistillelserne i strid med TEUF artikel 107, stk. 1., jf. tekstboks 5<sup>36</sup>. Dommen er en af de første danske domme, hvor statsstøttereglerne anvendes direkte. Dommen betyder formentlig, at statsstøttereglerne fremover vil blive tillagt større vægt.

---

<sup>35</sup> Bemærk forskellen mellem begrebet "der ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering" i Konkurrencelovens § 11 a" og begrebet "direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering" i lovens § 2, stk. 2, 2. pkt.. Der er behov for yderligere afgrænsning og objektivisering af begge begreber. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sag om adgang til etablering af konkurrerende lufthavnsfaciliteter i Københavns Lufthavn var der stor usikkerhed om, hvorvidt forholdet var en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

<sup>36</sup> Vestre Landsret. (25. januar 2015). Sønderborg Kommune mod Sønderborg Fjernvarme og Gråsten Varme A/S. Hentet fra Konkurrenceafgørelser: [http://konkurrenceafgørelser.dk/sites/decisions/files/decisions/soenderborg\\_kommune\\_vs\\_soenderborg\\_fjerne\\_varme\\_og\\_graasten\\_varme.pdf](http://konkurrenceafgørelser.dk/sites/decisions/files/decisions/soenderborg_kommune_vs_soenderborg_fjerne_varme_og_graasten_varme.pdf)

Som andre eksempler på EU-statsstøttesager, der har involveret danske offentlige virksomheder, kan nævnes Combust<sup>37</sup> og DSB's togrute fra København til Ystad, jf. tekstboks 6<sup>38</sup>.

#### Tekstboks 5. Konkurrenceforvridende statsstøtte i form af gunstige lånegarantier i strid med EU's statsstøtteforbud

Sønderborg Kommune stillede i 2010 vederlagsfrie lånegarantier for to lokale fjernvarmeselskabers investeringer til realisering af kommunens varmeplan. I 2012 blev Sønderborg Kommune opmærksom på, at de vederlagsfrie lånegarantier kunne være problematiske. Den 10. oktober 2012 besluttede kommunen at opkræve en løbende provision af eksisterende og nye garantier med start fra 2013 samt at opkræve stiftelsesprovision for alle nye garantier. De to fjernvarmeselskaber fandt det uberettiget, at kommunen opkrævede garantiprovision for perioden før den 10. oktober 2012.

Vestre Landsret fandt den 25. januar 2016, at Sønderborg Kommunes afgørelse om at stille vederlagsfrie garantier var ugyldige, fordi det udgjorde ulovlig statsstøtte i henhold til artikel 107 i TEUF. På den baggrund konkluderede Landsretten, at Sønderborg Kommune var berettiget til senere at beslutte, at der skulle opkræves provision for garantistillelserne tilbage fra stiftelsen. Landsretten begrundede afgørelsen med, at de to fjernvarmeselskaber driver virksomhed på et konkurrenceudsat marked. På denne baggrund fandt Landsretten, at de to fjernvarmeselskaber driver virksomhed, der er omfattet af artikel 107, stk. 1, i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde. Sønderborg Kommunes vederlagsfrie garantier gav derfor de to selskaber en begunstigende fordel i konkurrencen med andre varmeproducenter i strid med traktatens artikel 107, stk. 1. Afgørelsen betyder, at kommunen har pligt til at opkræve garantiprovision, i det konkrete tilfælde i størrelsesordenen 70 mio. kr.

Dommen betyder, at kommuner, der yder garantier, som udgangspunkt skal opkræve en markedsmæssig garantiprovision. Det må forventes, at samtlige kommuner i lyset af den klare afgørelse igen gennemgår deres eksisterende lånearrangementer.

Kilde: Vestre Landsret. (25. januar 2016). Sønderborg Kommune mod Sønderborg Fjernvarme og Gråsten Varme A/S. Hentet fra Konkurrenceafgørelser:

[http://konkurrenceafgørelser.dk/sites/decisions/files/decisions/soenderborg\\_kommune\\_vs\\_soenderborg\\_fjernevarme\\_og\\_graasten\\_varme.pdf](http://konkurrenceafgørelser.dk/sites/decisions/files/decisions/soenderborg_kommune_vs_soenderborg_fjernevarme_og_graasten_varme.pdf)

EU's statsstøtteforbud er i modsætning til forbuddet i Konkurrencelovens § 11 a af væsentlig praktisk betydning, selv om EU-reglerne kun gælder for erhvervsaktiviteter, der har samhandelsvirkning, og reglerne kan ikke begrænses af national sektorspecifik regulering. Men der findes – udover de minimis regler – ganske mange undtagelser fra EU's statsstøtteforbud, og forbuddet gælder som nævnt kun støtte, der kan påvirke samhandelen.

<sup>37</sup> Kommissionens beslutning af 13. juli 2009 om omstrukturingsstøtte til Combust A/S (2009/973/EF):

<http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0973&qid=1457094847951&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0973&qid=1457094847951&from=EN)

<sup>38</sup> EU-domstolen, sag C-303/13 P af 6. oktober 2015, Appel – konkurrence – statsstøtte – støtte ydet af de danske myndigheder til den offentlige virksomhed Danske Statsbaner (DSB) – kontrakter om offentlig trafikbetjening inden for personbefordring med jernbane mellem København (Danmark) og Ystad (Sverige) – afgørelse, hvorved støtten på visse betingelser erklæres forenelig med det indre marked – tidsmæssig anvendelse af materielle retsregler:

[http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle\\_emner/juridiske/151006\\_dsb-dom.pdf](http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/juridiske/151006_dsb-dom.pdf)

**Tekstboks 6. DSB påfører Gråhundbus skatteyderbetalt konkurrence på ruten København-Ystad**

Siden 1989 har Jørgen Andersen betjent busruten mellem København og Ystad, hvorfra der ad vandvejen er forbindelse til Bornholm, under navnet Gråhundbus.

DSB var frem til 1. januar 1999 ejet af den danske stat. Herefter omdannedes DSB den 1. januar 1999 til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV) med staten som fortsættende ene-ejer. DSB tilbyder personbefordring med jernbane og tilknyttede tjenester.

Indtil 1. januar 2000 blev al personbefordring med jernbane og tilknyttede tjenester udført af DSB som offentlig trafikbetjening. Kontrakter om offentlig trafikbetjening giver mulighed for at yde kompensation til de betjente ruter. Efter ophævelsen af DSB's monopol den 1. januar 2000 blev der mulighed for at udføre trafikbetjening inden for personbefordring med jernbane som fri trafik, dvs. på et forretningsmæssigt grundlag.

DSB valgte at udføre trafikbetjeningen med jernbane mellem København og Ystad som fri trafik i perioden 1. januar 2000 – 15. december 2002. Men det viste sig, at DSB's jernbanerute i modsætning til Jørgen Andersen busrute ikke kunne drives på et forretningsmæssigt grundlag, selv om DSB indførte prisbillige kombinationsbilletter til Bornholm med tog og færge. Efter 15. december 2002 blev jernbaneruten mellem København og Ystad derfor igen en del af DSB's kontrakter om offentlig trafikbetjening.

Jørgen Andersen indgav i 2003 klage til Kommissionen over formodet statsstøtte til DSB i forbindelse med DSB's jernbanedrift på ruten. Den 10. september 2008 besluttede Kommissionen at undersøge sagen nærmere. Den 24. februar 2010 traf Kommissionen beslutning. I afgørelsen fastslog Kommissionen, at kontrakterne om offentlig trafikbetjening mellem Transportministeriet og DSB for 2000-2014 indebærer statsstøtte, men at denne støtte er forenelig med det indre marked. Kommissionen fremhævede, at kontraktbetalingerne oversteg, hvad der var nødvendigt, men at staten gennem opkrævning af ekstraordinære udbyttebetalinger korrigerede DSB's økonomiske situation på en sådan måde, at DSB ikke har modtaget overkompensation.

Jørgen Andersen anlagde herefter sag mod Kommissionen den 2. marts 2011. Jørgen Andersen gjorde gældende, at Kommissionen har begået en fejl ved at konkludere, at den danske regering ikke begik en fejl med hensyn til klassificeringen af ruten København-Ystad som en offentlig tjeneste og ved at henføre den under ordningen med kontrakter om offentlig trafikbetjening. For det andet gjorde Jørgen Andersen gældende, at Kommissionen begik en fejl ved at undlade at anordne tilbagesøgning af den ulovlige overkompensation til DSB i kraft af udbetaling af udbytte til den danske stat, og for det tredje, at Kommissionen ved vurderingen af statsstøttens lovlighed har anvendt forkerte retsregler, idet de har anvendt en forordning fra 2007 i stedet for en forordning fra 1969. Den 20. marts 2013 annullerer Retten Kommissionens beslutning af 24. februar 2010 uden at undersøge Jørgen Andersens øvrige påstande.

Retten afgørelse blev den 3. juni 2013 appelleret til Domstolen af Europa-Kommissionen, Den danske Stat og DSB, med påstand om ophævelse af Kommissionens beslutning af 24. februar 2010. Den 6. oktober 2015 forkastede Domstolen appellen og hjemviste sagen til Retten for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den støtte, der er blevet udbetalt fra den 3. december 2009, er forenelig med det indre marked.

Sagen startede i 2003. Sagen er endnu ikke afsluttet i 2016. Det synes urimeligt, at staten kan påføre private virksomheder en opslidende og omkostningstung klagesagsbehandling i 13 år uden at være nået frem til en endelig afklaring. Et sådant forløb er til skade for retssikkerheden for især mindre virksomheder, der ikke råder over de nødvendige ressourcer til at føre en sådan sag.

*Kilde: Oplysninger på nettet og EU-domstolen, sag C-303/13 P af 6. oktober 2015, Appel – konkurrence – statsstøtte – støtte ydet af de danske myndigheder til den offentlige virksomhed Danske Statsbaner (DSB) – kontrakter om offentlig trafikbetjening inden for personbefordring med jernbane mellem København (Danmark) og Ystad (Sverige) – afgørelse, hvorved støtten på visse betingelser erklæres forenelig med det indre marked – tidsmæssig anvendelse af materielle retsregler:*

[http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle\\_emner/juridiske/151006\\_dsb-dom.pdf](http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/juridiske/151006_dsb-dom.pdf)

Som eksempel på en af de mange undtagelser fra EU's generelle forbud mod statsstøtte kan nævnes et nyt forslag, som EU-Kommissionen sendte i høring den 7. marts 2016, og som gik ud

på at udvide den generelle gruppefritagelsesforordning til også at omfatte statsstøtte til havne og lufthavne. Sigtet er at gøre det nemmere og mere enkelt for medlemsstaterne at foretage offentlige investeringer i denne type af infrastruktur, når finansieringen indebærer statsstøtte.<sup>39</sup>

Selektiv statsstøtte er konkurrenceforvridende og kan være med til at begrænse privates muligheder for at konkurrere på lige fod med offentligt støttede virksomheder. Det gælder også, når støtten er lovlig i henhold offentlig regulering. Se eksemplet med bycykler i tekstboks 3.

Det offentlige er ikke i samme grad som private virksomheder begrænset af at skulle fremvise en forretningsmodel, der viser overskud. Da det kan være vanskeligt for myndighederne at afgøre, om en given støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, og da sanktionerne i tilfælde af overtrædelser er små, kan tilskyndelsen til at undgå konkurrenceforvridende støtte derfor være begrænset.

Der er derfor brug for en stramning af det danske statsstøtteforbud i Konkurrencelovens §11 a, således at al konkurrenceforvridende støtte helt forbydes – uanset om det er en følge af offentlig regulering eller ej – medmindre støtten har været sendt i udbud og i øvrigt lever op til de fire kriterier formuleret af EU-domstolen i den såkaldte Altmark Trans dom.<sup>40</sup> De fire kriterier er i korte træk, at:

- Støtten må kun gives til virksomheder, der er pålagt klart definerede forpligtelser til opfyldelse af offentlige tjenester.
- Kriterierne for beregning af støtten skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
- Støtten må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for at dække de udgifter, der er forbundet med opfyldelsen af forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter samt en rimelig fortjeneste.
- Størrelsen af støtten skal fastlægges ud fra en analyse af de omkostninger og indtægter samt en rimelig fortjeneste, som en veldrevet gennemsnitsvirksomhed med de

---

<sup>39</sup> Europa Kommissionen. (7. marts 2016). State aid: Commission invites comments on draft provisions to simplify implementation of unproblematic state support for ports and airports. Hentet fra Europa Kommissionen: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-622\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-622_en.htm?locale=en)

<sup>40</sup> EU-domstolen, sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48533&pageIndex=0&doclang=DA&mode=Ist&dir=&cc=first&part=1&cid=114940>

nødvendige aktiver til rådighed ville have ved at opfylde forpligtelserne, medmindre den støttede virksomhed udvælges ved udbud.

For at sikre, at statsstøttere reglerne administreres effektivt, bør det overvejes at flytte koordineringen af statsstøttere reglerne til Justitsministeriet, der ikke repræsenterer specifikke erhvervsinteresser.

## EKSEMPLER OG CASES

Som eksempler på statsstøtte kan nævnes offentlige skatteyderbetalte ydelser, der konkurrerer med private erhvervsaktiviteter, uden at den skatteyderbetalte ydelse og dermed støtten til ydelsen har været konkurrenceudsat. Der findes desuden eksempler på afgiftsforvridninger, hvor offentlige aktiviteter konkurrerer med private aktiviteter, og som begrænser privates muligheder for at konkurrere på lige vilkår – uden at den offentlige aktivitet har været konkurrenceudsat.

Nedenfor i tekstboksene 7 og 8 vises eksempler på en konkurrenceforvridende skatteyderbetalt ydelse og på selektiv momsforvridning. Det drejer sig om udbud af kommunale og statslige skattebetalte ydelser til bistand og rådgivning af personer, der flytter til et andet land, i konkurrence med private udbydere og momsbegunstigelse af DSB's egenproduktion af blandt andet vedligehold og reparation af tog i forhold til indkøbt fremmedproduktion.



**Tekstboks 7. Skatteyderbetalt bistand og rådgivning af personer, der flytter til et andet land, i konkurrence med private udbydere**

Markedet for bistand til og rådgivning af personer, der vælger at flytte og at arbejde i andet land består af et antal private virksomheder, hvoraf 13 er tilsluttet brancheforeningen Global Mobility Denmark. Udover de private aktører består markedet desuden af den statslige aktør (Workindenmark), kommunale aktører (fx Copenhagen Career Programme, International House og kommunale bosætnings- og rådgivningskoordinatorer) og regionale aktører (fx Best Brains og Work Live Stay i region Syddanmark).

Ydelserne består blandt andet af immigrationsbistand, bistand ved bolig-, skole- og institutionssøgning, bistand med diverse offentlige tilladelser, herunder kørekort og løn- og bankkonto, skattehjælp, sprogkurser, mentorbistand og support og rådgivning til medfølgende ægtefæller/partnere.

De private ydelser er momspligtige og beskattes som et personalegode hos modtager, når arbejdsgiver dækker udgiften. De samme ydelser leveret af stat eller kommune er normalt skatteyderbetalt, der betales ikke moms, og der sker ikke beskatning som personalegode.

Det offentlige udbud af skattebetalte ydelser i konkurrence med private udbydere og den resulterende moms- og skattemæssige forskelsbehandling begrænser de privates muligheder for at konkurrere på lige markedsvilkår.

En måde at sikre den konkurrencemæssige ligestilling vil være, at det offentlige indkøber ydelserne på det private marked, – eventuelt via udbud – eller ved, at den offentlige støtte til opgaverne ydes direkte til borgeren, der så frit kan vælge mellem de private udbydere af bistand og rådgivning. Herved vil de offentlige og de private udbydere blive stillet lige med hensyn til momspålægning og med hensyn til beskatning.

*Kilde: Børsen. (4. februar 2016). Iværksætter: Kommune stjæler mine kunder. Hentet fra Børsen.dk:*  
<http://borsen.dk/nyheder/avisen/artikel/11/132916/artikel.html?hl=YToxOntpOjA7czoxMDoiU3BvdXNlY2FyZSI7fQ>

*Børsen. (5. februar 2016). Sæt tommelskruerne på det kommunale monster. Hentet fra Børsen.dk:*  
<http://borsen.dk/nyheder/opinion/artikel/11/133026/artikel.html?hl=YToxOntpOjA7czoxMDoiU3BvdXNlY2FyZSI7fQ>

*Børsen. (4. februar 2016). Vores marked er ødelagt af staten. Hentet fra Børsen.dk:*  
<http://borsen.dk/nyheder/opinion/artikel/11/132866/artikel.html?hl=YToxOntpOjA7czoxMDoiU3BvdXNlY2FyZSI7fQ>

Når der ikke sker refusion af købsmoms ved det offentliges indkøb fra private virksomheder, stilles offentlige virksomheders egenproduktion i momsmæssig henseende bedre end indkøb af fremmedproduktion. Det er tilfældet, når den offentlige virksomhed er fritaget for moms fx på passagerbefordringsområdet, jf. eksemplet i tekstboks 8. For skabe konkurrencelighed mellem egenproduktion og fremmedproduktion gives der både på det statslige og det kommunale område refusion af udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms. Men DSB er blandt andre passagerbefordringsvirksomheder ikke omfattet af refusionsordningen. Det medfører en forvridning af konkurrencen i form af indirekte statsstøtte, der begrænser de privates muligheder for at konkurrere på markedet.

**Tekstboks 8. Momsforvridning mellem egenproduktion og fremmedproduktion på passagerbefordringsområdet for fx indkøb af vedligehold og reparation af tog m. v.**

I henhold til momslovens §13<sup>41</sup> er al passagerbefordring, med undtagelse af turistbuskørsel, fritaget for moms. Bestemmelsen er en særlig dansk undtagelse, som er hjemlet i EF's 6. momsdirektiv<sup>42</sup>. Undtagelsen indebærer til gengæld, at befordringsvirksomhederne kun kan fratække den del af købsmomsen, der forholdsmæssigt svarer til omsætningen i den momspligtige del af virksomheden.

Det indebærer, at en andel af købsmomsen på indkøb af reparation og vedligehold af togmateriel, vagttjenester, kantineservice og advokat- og konsulentytelser mv. bliver en omkostning, når den udføres af en ekstern leverandør. Men hvis virksomhederne vælger at lade fx reparation og vedligehold udføre som egenproduktion på egne værksteder, skal der ikke svares moms, da der ikke svares afgift af udveksling af varer og ydelser inden for samme virksomhed.

De interne leverandørers konkurrencefordel modsvares kun delvis af lønsumsafgiften på godt 3 pct. af de momsfrtagne befordringsvirksomheders samlede lønsum med tillæg af overskud eller fradrag af underskud. De eksterne momspligtige udbydere skal ikke afholde lønsumsafgift.

Momslovens regler vedrørende afgiftsfritagelse for passagerbefordring medfører således en konkurrencefordel for de momsfrtagne virksomheder fx ved indkøb fra befordringsvirksomhedernes egne værksteder i forhold til indkøb af fremmedproduktion. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tidligere opgjort konkurrencefordelen til 9 – 14 pct..

For at undgå konkurrenceforvridning mellem egenproduktion og fremmedproduktion gives der både på det statslige og det kommunale område refusion af udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms. Men DSB er blandt andre ikke omfattet af disse refusionsordninger.

Ud fra en samlet afvejning af fordele og ulemper ved mulige løsningsmodeller på den momsmæssige forskelsbehandling af egenproduktion og fremmedproduktion, anbefalede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der snarest muligt indførtes fuld moms på passagerbefordring med tog og rutebus med en kompenserende ændring af de offentlige tilskud.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påpegede desuden, at det vil være mest hensigtsmæssigt at indføre fuld moms på alle former for passagerbefordring (herunder fly, taxi og skibe) for at opnå den fulde ligestilling på hele det momsfrtagne område.

Kilde: Konkurrencerådet. (31. Maj 2006). *Momsforvridning på tog og busser*. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <http://bit.ly/1X5rsbt>

<sup>41</sup> Lovbekendtgørelse nr. 106 af 23. januar 2013 om merværdiafgift (momsloven)

<sup>42</sup> Rådets sjette direktiv af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter – Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (77/388/EØF): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:01977L0388-20070101&qid=1406211746085&from=DA>

Direktivet er senere afløst af Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=da>

## ANBEFALINGER

På den baggrund anbefales det at:

- Forbyde direkte og indirekte statsstøtte til offentlige aktiviteter, der konkurrerer med private aktiviteter. Forbuddet gælder ikke, når aktiviteten med tilhørende støtte har været udbudt på åbne og ikke-diskriminerende vilkår, eller når støtten er tildelt ved udbud, der opfylder Altmark Trans-dommens kriterier<sup>43</sup>.
- Sikre, at forbuddet mod at yde direkte og indirekte statsstøtte til offentlige aktiviteter sanktioneres effektivt med bødestrafte til de personligt ansvarlige for overtrædelser og med mulighed for erstatning. Den sektorspecifikke konkurrenceregulering bør således i højere grad svare til, hvad der gælder i tilfælde af overtrædelse af forbudsbestemmelserne i de generelle konkurrenceregler. Det bør derudover overvejes at flytte koordineringen af statsstøttere reglerne til Justitsministeriet, der ikke repræsenterer sektorspecifikke erhvervsinteresser.
- Udbyde offentlige skatteyderbetalte ydelser, der konkurrerer med private aktiviteter, eller alternativt udbetale støtten direkte til støttemodtageren (som en art voucher-ordning), der så selv kan anvende støtten ved indkøb hos de private aktører.
- Indføre fuld moms på alle offentlige erhvervsaktiviteter for at sikre konkurrencemæssig ligestilling mellem private og offentlige erhvervsaktiviteter.

## MERE KONKURRENCE- OG EFFEKTIVITETSBASERET INCITAMENTSSTYRING.

Inden for de brugerbetalte forsyningsområder sker prisfastsættelsen som udgangspunkt ved anvendelse af kostprisprincippet (hvile-i-sig-selv-princippet), hvor brugerbetalingen i princippet lige netop skal dække de med aktiviteten forbundne omkostninger. Kostprisprincippet gør sig også gældende for hovedparten af en række delvis brugerbetalte forsyningspligtområder, det vil sige områder, hvor det offentlige yder tilskud for at begrænse brugerbetalingen som fx på persontrafiktrafikområdet med tog og bus.

Kostprisprincippet betyder, at indtægter og omkostninger skal balancere over en årrække. Kostprisprincippet indebærer således, at der ikke er mulighed for forrentning af egenkapitalen, men til gengæld er der heller ingen incitamenter, der sikrer, at omkostningerne er de lavest mulige, hvilket ellers ville gøre sig gældende i et velfungerende marked.

---

<sup>43</sup> EU-domstolen, sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48533&pageIndex=0&doclang=DA&mode=Ist&dir=&cc=first&part=1&cid=114940>

Derfor leder kostprisprincippet ofte til for høje omkostninger og priser, samt til investerings- og innovationsefterslæb. Begrundelserne for alligevel at benytte princippet har været, at det ikke er muligt at etablere et velfungerende konkurrencemarked, frygt for monopolmisbrug, andre samfundshensyn end konkurrence, samt ønsket om at sikre forsyning til ens og overkommelige priser.

Økonomisk teori og analyse<sup>44</sup> af kostprisområderne viser, at der er effektiviseringspotentialer på disse områder. Effektiviseringsbestrebelse har derfor koncentreret sig om at belønne omkostningseffektiv adfærd og performance ved indførelse af incitamentsordninger.

På nogle af energimarkedene og på vandforsyningsområdet er der etableret incitamentsreguleringssystemer fx i form af prisloftsregulering, afkastregulering og indtægtsrammeregulering. Det er imidlertid tvivlsomt, om incitamentsreguleringen af disse forsyningsområder har haft den ønskede effekt. På fx elforsynings- og vandforsyningsområderne er både myndigheder, virksomheder og forbrugere således blevet påført uigennemskuelig regulering og voldsomme reguleringsomkostninger, og der synes endnu ikke at være fundet et incitamentsreguleringssystem, der elegant og ubureaukratisk løser de ineffektivitetsproblemer, som knytter sig til kostprisprincippet. Hertil kommer, at den gældende incitamentsordning på fx elforsyningsområdet medfører mulighed for lovligt at anvende de

---

<sup>44</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (22. December 1998). Redegørelse om benchmarking - analyse. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/1998/19981222-Redeg%C3%B8relse-om-benchmarking?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

PA Consulting Group A/S. (1999). Effektiviseringspotentialer og reguleringsmodeller for netselskaber i den danske elsektor.

Miljøstyrelsen. (2002). Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 2.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (Maj 2003). Konkurrenceredegørelse 2003 (kapitel 4: Vandmarkedet). Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

<http://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2003/20030526%20konkurrenceredegørelse%202003.pdf>

Energistyrelsen. (September 2004). Rammevilkår for fjernvarmesektoren. Hentet fra Energistyrelsen:

<http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=34601&repid=0&filid=19&iarkiv=1>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (8. Juni 2005). Konkurrenceredegørelse 2005 (s. 279ff.). Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2005/20050608-Konkurrenceredegørelse-2005?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

<http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2005/20050608-Konkurrenceredegørelse-2005?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

Thelle, M. M., Andersen, S., & Nielsen, K. E. (12. Maj 2014). Tyske erfaringer med udbud af regionale passagertog. Hentet fra Copenhagen Economics:

[http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/5/255/0/Tyske%20erfaringer%20med%20udbud%20af%20regionale%20passagertog\\_20140512.pdf](http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/5/255/0/Tyske%20erfaringer%20med%20udbud%20af%20regionale%20passagertog_20140512.pdf)

tilladte afkast til krydssubsidiering på koncernforbundne liberaliserede aktiviteter. Det er ikke fremmede for konkurrencen, men forvrider den.

Taxierhvervet, apotekererhvervet og fx affaldsforbrændingsområdet, der er brugerfinansieret, er typisk kostprisreguleret. Det samme gælder for langt de fleste helt eller delvist skatteyderbetalte ydelser på fx passagertransportområdet. Når disse ydelser udføres uden konkurrence og udbud, så fjernes incitamentet til at gennemføre omkostningsbesparelser. Det er derfor nærliggende at skabe mere konkurrence på disse områder. Det kan ske ved at udbyde ydelserne eller ved at etablere konkurrencefremmende incitamentsordninger. Men konkurrenceudsætningen kan også ske via liberalisering og privatisering, jf. herom senere.

## ANBEFALINGER

Det anbefales at:

- Erstatte eksisterende kostprisordninger (hvile-i-sig-selv-ordninger) med incitamentsregulering fx taxierhvervet, apotekererhvervet og affaldsforbrændingsområdet.
- Der foretages et grundigt eftersyn af de eksisterende incitamentsordninger.
- Det bør indgå i overvejelserne, om der er behov for alternativ incitamentsregulering, og om der findes incitamentsreguleringssystemer, der er enklere og mere gennemskuelige<sup>45</sup>. Der bør i særlig grad lægges vægt på, at benefits ved ordningerne overstiger de samfundsøkonomiske omkostninger.

---

<sup>45</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (8. juni 2005). *Konkurrenceredegørelse 2005 (se kapitel 9 om hvile-i-sig-selv-princippet og incitamentsregulering)*. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2005/20050608-Konkurrenceredegoerelse-2005?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

## AFVIKLING AF UNØDVENDIGE OFFENTLIGT REGULEREDE KONKURRENCEBEGRÆNSNINGER

Offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger er en væsentlig kilde til samfundsøkonomiske efficienstab. De klassiske eksempler herpå er takst- og antalsreguleringen af apotekererhvervet og af hyrekørselsområdet. Men offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger forekommer også på fx postområdet, busområdet, havneområdet, sundhedsområdet, miljøområdet, teleområdet, visse liberale erhverv og ved tildeling af enerettigheder og koncessioner og inden for blandt andet råstofudvinding og forsynings- og transporterhvervene.

Offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger har som regel til formål at tilgodese andre offentlige hensyn end konkurrencehensynet. Det kan fx være sikkerhedshensyn, sundheds- og miljøhensyn og krav om forsyningspligt til overkommelige priser. Men disse hensyn kan i mange tilfælde tilgodeses markedskonformt uden, at konkurrencehensynet trædes under fode. Eksempler herpå er liberaliseringen og privatiseringen af teleområdet, bilinspektionsområdet, færgeområdet, luftfarten og delliberaliseringerne af en række forsynings- og transporterhverv siden begyndelsen af 1990'erne.

Det er især på de statslige områder, at der er sket liberaliseringer, og de fleste har været resultatet af EU-regler, jf. tekstboks 9, fx liberaliseringen af teleområdet, luftfartsområdet, postområdet og gas- og elforsyningsområderne. Omvendt er der betydelige effektiviseringspotentialer tilbage på de kommunale områder, som fx havne, parker og veje, forsyningsområdet, sundhedsområdet og social- og plejeområdet.

På det kommunale og det fælleskommunale niveau findes der en omfattende SKR af forsyningsområder som elforsyning, vand- og spildevandsforsyning, varme- og gasforsyning og affaldsforbrænding. De ledningsforbundne forsyningsområder er i mange tilfælde vertikalt opdelt i monopolaktiviteter, konkurrenceaktiviteter og regulatoropgaver. Monopolaktiviteterne rummer typisk de opgaver, der udgør et naturligt monopol. I de tilfælde, hvor et forsyningselskab inden for samme koncern opererer på et monopolmarked og et liberaliseret konkurrencemarked, tyder klager fra ikke-koncernforbundne konkurrenter på konkurrenceforvridning som følge af krydssubsidiering ved, at de koncernforbundne monopol- og konkurrencevirksomheder overfører midler fra deres monopolaktiviteter til deres konkurrenceudsatte områder, jf. tekstboks 14.

De sektorspecifikke forbud mod krydssubsidiering er således ikke tilstrækkelige til at forhindre, at de privates muligheder for at konkurrere skades, jf. bilag 5. Der er eksempler på, at det sektorspecifikke forbud mod krydssubsidiering er overtrådt på elforsyningsområdet, jf. tekstboks 14, ligesom Østkraft har overtrådt sektorspecifikke konkurrenceregler om forbud mod krydssubsidiering mellem monopolaktiviteter på elforsyningsområdet og konkurrenceaktiviteter på det koncernforbundne teleaktivitetsområde, jf. tekstboks 15.

## ANBEFALINGER

Hidtil er afviklingen af offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger sket konkret og på ad hoc basis fx på bilinspektionsområdet og ved tredjepartsadgang til Helsingør og Helsingborg Havne, men som oftest inspireret af eller som konsekvens af EU-regulering. Post- og teleområdet og luftfartsområderne er også eksempler på EU-reguleringens påvirkning og den delvise afvikling af offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger, jf. tekstboks 9.

**Tekstboks 9. Eksempler på EU inspirerede liberaliseringer****Tredjepartsadgang til færgeruten mellem Helsingør og Helsingborg**

Konkurrencerådet fastslog i 1993, at DSB indtog en dominerende stilling på markedet for udbud af havnefaciliteter i Helsingør. Rådet anbefalede DSB (Trafikministeriet) at give konkurrenter adgang til faciliteten. Hvis færgelejnernes kapacitet allerede var fuldt udnyttet, burde DSB overlade en del af kapaciteten til nye operatører. Da det blev klart, at Trafikministeriet ikke ville efterkomme rådets henstilling, gjorde Mercandia Rederierne Europa-Kommissionen opmærksom på problemet, hvorefter regeringen i 1997 indvilligede i at give en ny operatør adgang til statshavnen i Helsingør.

Konkurrencen indebar takstfald og flere afgang. Med Øresundbroens ibrugtagning i 2000 skærpedes konkurrencen om Øresundstrafikken yderligere. Brotaksterne gav dog mulighed for fortsat drift af en færgerute på HH-forbindelsen. Scandlines er i dag eneoperatør på ruten i et poolsamarbejde med HH Ferries.

*Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (23. maj 1993). Konkurrencerådets henvendelser: Henvendelse til trafikministeren og DSB om at åbne for konkurrence på Helsingør-Helsingborg overfarten. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:*

[www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=31&reprid=0&filid=43&iarkiv=1](http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=31&reprid=0&filid=43&iarkiv=1)

**Liberalisering af postområdet**

EU's liberaliseringsproces på postområdet har medført, at Postdanmarks såkaldte eneret på brevområdet successivt er blevet begrænset og helt afskaffet med virkning af 2011, hvor eneretsgrænsen på breve op til 50 gram blev ophævet. Der er således i dag fri konkurrence om både breve og pakker. Der er på det seneste sket et voldsomt fald i brevmængderne på grund af digitaliseringsprocessen.

*Kilde: Trafikstyrelsen. (december 2013). Redegørelse om postmarkedet 2013. Hentet fra Trafikstyrelsen:*

[https://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Erhvervstransport/Posttilsyn/Statistik/~/\\_/media/866C3B7AEB764E86901C53E127504F48.ashx](https://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Erhvervstransport/Posttilsyn/Statistik/~/_/media/866C3B7AEB764E86901C53E127504F48.ashx)

**Liberalisering af luftfartsområdet**

EU's liberalisering af luftfarten er gennemført gradvis og er nu fuldt liberaliseret. Adgangen til international befordring af gods blev givet fri i 1991. Liberaliseringen af personbefordring er gennemført ved 3 luftfartspakker. Personbefordring med udenrigsfly blev liberaliseret inden for EU i 1993. Indenrigsflyvning blev givet fri i 1997.

Adgangen til de nationale lufthavne er ligeledes liberaliseret. Oprettelsen af det indre luftfartsmarked i slutningen af 90'erne har medført en omfattende forandring af lufttransportindustrien og har i høj grad bidraget til lavere priser og vækst i lufttransporten i Europa igennem de sidste tyve år.

*Kilde: Europa-Parlamentet. (november 2015). Luftfart: Markedsbestemmelser. Hentet fra Emneblade om Den Europæiske Union: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/da/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_5.6.7.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/da/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.6.7.html)*

**Liberalisering af bilsynsmarkedet**

Indtil 2004 havde Statens Bilinspektion eneret på syn af lette motorkøretøjer fra 117 synshaller. I september 2004 begyndte en gradvis liberalisering af markedet for bilsyn og Statens Bilinspektion blev samtidig privatiseret. Siden januar har markedet været fuldt liberaliseret. Liberaliseringen har betydet et prisfald på knap 30 pct. eksklusive moms, kortere ventetider, flere synsteder (ca. 400) og en bedre forbrugeroplevelse. De tekniske regler for syn og omsyn sker i dag i henhold til EU baserede regler.

*Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (4. juni 2014). Liberaliseringen af bilsynsmarkedet. En evaluering set med forbrugernes øjne. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2014/20140604-Bilsynsrapport?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>*



Analyser viser, at det vil fremme den samfundsmæssige effektivitet, at der gennemføres yderligere liberalisering fx af taxierhvervet<sup>46</sup>, apotekervæsenet<sup>47</sup> og lodsvæsenet<sup>48</sup> og eventuel privatisering i de tilfælde, hvor det offentlige ejer virksomhederne.

Der er derfor brug for at:

- Øge den konkurrencefremmende af- og omreguleringsindsats ved fx at liberalisere affaldsforbrændingsområdet, lodsvæsenet, apotekervæsenet og taxikørselsområdet.
- Sælge offentlige ejerandele i fx Dong, SAS Danmark, Post Danmark, Danpilot og kommunale havne, samt gradvis at overføre dem til fuldt privat ejerskab.
- Indføre forbud mod, at offentlige virksomheder og virksomheder, der er tildelt et offentligt reguleret monopol eller har en dominerende stilling, må udføre erhvervs-mæssige aktiviteter i konkurrence med private virksomheder, herunder sideordnede erhvervsaktiviteter. Sådanne aktiviteter kan kun undtages fra forbuddet, hvis aktiviteten er hjemtaget efter udbud med passende mellemrum.
- Gennemføre en gennemgribende liberalisering af samtlige offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger, ikke mindst af begrænsningerne af den fri og lige adgang til at udøve erhvervsvirksomhed inden for eksempelvis taxierhvervet, rutebuskørselsområdet og apotekererhvervet. Der bør fastlægges en konkret køreplan for liberaliseringsprocessen.

---

<sup>46</sup> Transport- og Energiministeriet. (oktober 2013). Betænkning 1542 fra udvalg om erhvervs-mæssig befordring i personbiler. Hentet fra Transport- og Energiministeriet:

<http://www.trm.dk/da/publikationer/2013/betaenkning-fra-udvalg-om-erhvervsmaessig-befordring-i-personbiler>

<sup>47</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (27. juni 2012). Henvendelse fra Konkurrencerådet til ministeren for sundhed og forebyggelse samt erhvervs- og vækstministeren af 27. juni 2012. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2012/Henvendelse-fra-Konkurrenceraadet-til-ministeren-for-sundhed-og-forebyggelse-mm?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

<sup>48</sup> Konkurrencerådet. (26. November 2003). Konkurrenceudsætning af lodsvæsenet. Hentet fra

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2003/Konkurrenceuds%C3%A6tning-af-lodsv%C3%A6senet?tc=10A596A0835C48F897D3B9EDA5218F61>

### 3. EFFEKTIV KONKURRENCEREGULERING

Effektiv konkurrenceregulering er et af hovedprincipperne for god konkurrenceregulering. Effektiv konkurrenceregulering indebærer:

- Reguleringen skal resultere i en rimelig overholdelsesgrad og skal kunne håndhæves med færrest mulige omkostninger.
- Incitamentsregler, der fremmer overholdelse af reglerne, skal være eksplicitte.
- Reguleringen skal være forenelig med love og regler.
- Reguleringen skal være fleksibel, så den kan revideres, tilpasses og opdateres, når omstændigheder kræver det.
- Reguleringen skal i videst muligt omfang være baseret på krav om performance frem for krav til input, medmindre ufravigelige krav er uundgåelige. Det bidrager til at sikre forudsigelige reguleringsresultater og facilitere innovation.
- Reguleringen skal løbende kunne tages op til review for at sikre, at den fortsat opfylder principperne for god konkurrenceregulering.

### EKSEMPLER PÅ EFFEKTIVISERING AF KONKURRENCEREGULERINGEN AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Den generelle konkurrencelov har – som belyst i afsnit ”Konkurrenceregulering” – nydt stor politisk bevågenhed siden starten af 90’erne og er i den forbindelse blevet skærpet markant, senest med indførelse af fængselsstraf til personer, som har været involveret i kartelvirksomhed, uanset om dette er sket med fortsæt eller ej.

Politisk har en skærpet og strammere konkurrenceregulering endda været prioriteret højere end hensynet til den generelle retssikkerhed, og det kan derfor undre, at den offentlige sektorspecifikke konkurrenceregulering er gået stort set fri, og at man ikke som minimum har skabt symmetri mellem konkurrencereguleringen af de generelle konkurrenceregler og de sektorspecifikke konkurrenceregler både i henseende til indhold, håndhævelse og sanktioner.

Både økonomiske og retssikkerhedsmæssige grunde taler ellers for, at reguleringen af erhvervsaktiviteter underlagt SKR bør være mindst lige så stram som for erhvervsaktiviteter underlagt de generelle konkurrenceregler. Det lever reguleringen imidlertid ikke op til i dag. Fx blev stort set alle klager over offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger og over statsstøtte til offentlige virksomheder i perioden 2010-2014 afvist, og tilsvarende gør sig gældende for klager over det offentliges monopolmisbrug, jf. tabel 9. Afvisningsafgørelser er ikke begrundede og kan ikke ankes. Det er uklart, hvorfor konkurrencemyndigheden afviser stort set samtlige af disse klager.

Årsagen til de mange afvisningssager *kan* muligvis tilskrives det forhold, at konkurrencemyndigheden mener, at de omhandlede konkurrencebegrænsninger er en følge af offentlig regulering, og derfor anser det for grundløst at behandle klagerne. Det følger således af Konkurrencelovens §2, at loven ikke gælder, såfremt et område eller emne er reguleret efter anden lov.

I stedet for at behandle sagerne – fordi de anses for grundløse – kan konkurrencemyndighederne rette henvendelse til den pågældende minister med anbefaling af lovændring, hvilket dog sjældent sker. Der har således i perioden 2010-14 kun været to henvendelser vedrørende offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger, jf. tabel 10, uden at det i øvrigt førte til resultater.

Det samme gælder, når monopolvirksomheder misbruger deres markedsstilling til fx at overføre midler fra monopolaktiviteter til konkurrenceudsatte aktiviteter (krydssubsidierer) og derved begrænser privates muligheder for at konkurrere. Også på dette område er der – trods et stort antal afvisningssager på hele 64 i alt – kun truffet afgørelse i 5 tilfælde i perioden 2010-2014, jf. tabel 9.

Det er ikke kun på konkurrencelovsområdet, at der er misforhold mellem antallet af sanktionerede indgreb over for overtrædelser af offentlige konkurrenceforvridninger og antallet af klager. Også på elforsyningsområdet er der eksempler på, at de frie elhandelsselskaber har indgivet klager over konkurrenceforvridende krydssubsidiering mellem energiselskabernes monopolaktiviteter og deres konkurrenceudsatte aktiviteter, uden at det har ført til egentlige indgreb eller sanktioner trods åbenlys overtrædelse af de sektorspecifikke konkurrenceregler. Der er som regel tale om konkurrenceforvridende koncerninterne overførsler mellem monopol- og konkurrenceudsatte aktiviteter. Sådanne overførsler kan være vanskelige at gennemskue, fordi indtægtsrammeregulering tillader fri anvendelse af monopolvirksomhedernes tilladte afkast, jf. bilag 5.

Heller ikke Kommunalfuldmagten og de sektorspecifikke regler yder et tilstrækkeligt værn mod offentlige aktiviteter, der begrænser privates muligheder for at konkurrere. Årsagerne er især en slap håndhævelse af kommunalfuldmagtens forbud mod kommunal erhvervsvirksomhed samt fraværet af sanktioner herfor, jf. herom også ovenfor i afsnit *"Offentlig fortrængning af privat erhvervsaktivitet"*.

## EKSEMPLER OG CASES

I det følgende gives eksempler i forhold til henholdsvis Konkurrenceloven og de sektorspecifikke konkurrenceregler i Energiforsyningslovene, der illustrerer myndighedernes utilstrækkelige indsats overfor offentlige konkurrencebegrænsninger, der begrænser de privates muligheder for at konkurrere.

## KONKURRENCELOVEN

En nærmere analyse af Konkurrenceloven og dens administration, jf. tabel 9 og 10 nedenfor, viser, at konkurrencereguleringen ikke fuldt ud lever op til sit formål om velfungerende konkurrence med hensyn til offentlig konkurrencereguleret erhvervsvirksomhed og offentlig konkurrenceforvridende støtte. Trods et relativt stort antal klagesager vedrørende (i) offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger, (ii) ulovlig konkurrenceforvridende statsstøtte og (iii) offentlige virksomheders misbrug af dominerende stilling, er der således kun ganske få afgørelser på området, hvilket skyldes, at langt de fleste klagesager afvises uden yderligere behandling eller begrundelse.

Tabel 10 nedenfor viser antallet af konkurrenceafgørelser i medfør af Konkurrencelovens § 2 (offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger), § 11 a (ulovlig statsstøtte, der begrænser de privates muligheder for at konkurrere) og § 11 (offentlige virksomheders misbrug af dominerende stilling) i årene 2010-2014, heraf hvor mange af disse afgørelser, der er afvisningsafgørelser. Tabellen viser, at der er meget få og stadig færre afgørelser inden for de tre sagstyper, som vedrører konkurrenceregulering, og som ikke bliver afvist, jf. tabel 9.

En gennemgang af de meget få trufne afgørelser viser desuden, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har "tabt" næsten alle afgørelser ved højere instanser, som fx ankenævn og domstole, eller – for § 2-sagernes vedkommende – efter ministerindgriben. I 5-årsperioden er én af de to § 2-afgørelser<sup>49</sup> vedrørende opførelse af en konkurrerende lufthavn i Kastrup blevet afvist af transportministeren. Den anden, vedrørende punktvisse liberaliseringer af apotekssektoren, har heller ikke resulteret i ændringer. Og de fem misbrugsafgørelser (§11) og

---

<sup>49</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (25. januar 2012). Konkurrencerådets beslutning om at rette henvendelse til transportministeren af 25. januar 2012. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2012/Konkurrenceraadets-beslutning-om-at-rette-henvendelse-til-transportministeren?tc=1E873F9138E7406DB9A3CCCC99A72A3> Spørgsmål om den gældende luftfartsregulering er til hinder for etablering af en konkurrerende passagerterminal i Københavns Lufthavn af H2015.109-2014: <http://www.kfst.dk/~media/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2015/Terminal%20A%20i%20UfR.PDF>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (27. juni 2012). Henvendelse fra Konkurrencerådet til ministeren for sundhed og forebyggelse samt erhvervs- og vækstministeren af 27. juni 2012. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2012/Henvendelse-fra-Konkurrenceraadet-til-ministeren-for-sundhed-og-forebyggelse-mm?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

de 6 afgørelser<sup>50</sup> om ulovlig statsstøtte (§ 11a) vedrører for misbrugssagernes vedkommende blandt andet Post Danmarks rabatmisbrug og Energi E2's prismisbrug og for sagerne om ulovlig statsstøtte blandt andet støtte til kommunal udlejning af arealer under de normale markedspriser, jf. eksemplerne i note 53. Ingen af sagerne er endt med, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen eller klager har fået medhold.

De få afgørelser, de mange afvisninger og antallet af "tabte sager", jf. tabellerne 9 og 10, tyder på, at reglerne er uklare og vanskelige at håndhæve, samt at årsagen hertil er ingen eller utilstrækkelig regulering af offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger. De meget få afgørelser med betydning for konkurrencen i forhold til den offentligt konkurrenceregulerede sektor skal vurderes i lyset af de mange afvisninger, der ikke kan prøves ved højere instans, herunder særligt de forholdsvis mange afviste klager over offentlige konkurrencebegrænsende regler og over konkurrenceforvridende kommunal støtte, jf. tabel 9.

---

<sup>50</sup> Kendelse af 8. december 2011 – Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet:

<http://www.kfst.dk/~media/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Kendelser%20fra%20KAN/2011/20111209%20Post%20Danmark%20AS.pdf>

Undersøgelse af Energi E2s prisindmeldingsstrategi til Nord Pool i perioden 2. halvår 2003 til 2005 af 22. december 2010:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2010/Undersoegelse-af-Energi-E2s-prisindmeldingsstrategi-til-Nord-Pool?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

IRMA's jordlejekontrakt i Værløse Bymidte af 21. december 2011:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2011/IRMAs-jordlejekontrakt-i-Vaerloese-Bymidte?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse vedrørende Dansk Industris klage over Frederikssund Brand- og Redningsberedskab af 23. maj 2011:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2011/KFST-har-truffet-afg%C3%B8relse-i-Dansk-Industris-klage-over-Frederikssund-Brand-og-Redningsberedskab?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

Aftale om leje af Farum Park Idræts- og Kulturcenter af 22. juni 2011:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2011/Aftale-om-leje-af-Farum-Park-Idr%C3%A6ts-og-Kulturcenter?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

Dom fra Sø- og Handelsretten – Hellers Yachtværft ApS mod Konkurrencerådet af 18. juni 2013:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Domsafgoerelser/20130618-Dom-fra-Soe-og-Handelsretten-Hellers-Yachtvaerft-ApS-mod-Konkurrenceraadet?tc=998C5EDED57427482A204C288D26195>

Tabel 9: Afviste konkurrenceklagesager med relation til offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger og offentlige virksomheder 2010-2014

Perioden 2010-14	Antal konkurrenceafgørelser i alt	Heraf antal afviste afgørelse efter KL § 14, stk. 1, 4. pkt. I alt
<b>Klagesagstype</b>		
Misbrug af dominerende stilling (KL § 11)	69	64
Konkurrenceforvridende støtte (KL § 11 A)	25	21
Offentlige konkurrencebegrænsninger (KL § 2)	8	6

Kilde: KFST.dk

Tabel 10: Konkurrenceafgørelser med relation til offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger og offentlige virksomheder

Afgørelser 2010-2014	2010	2011	2012	2013	2014
Offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger (KL § 2)	0	0	2	0	0
Ulovlig statsstøtte med skadelige virkninger ( KL § 11 A)	2	2	0	2	0
Offentlige virksomheders misbrug af markedsdominans (KL § 11)	1	4	0	0	0
<b>I alt</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

Kilde: KFST.dk

Tallene tyder således på manglende fokus på sager, der vedrører konkurrencereglerne for den offentligt regulerede sektor, og det må derfor antages, at Konkurrencelovens mål, hvad angår disse sagstyper, ikke håndhæves i væsentligt omfang, navnlig ikke set i forhold til de kræfter, der anvendes på håndhævelsen af de ikke-sektorspecifikt regulerede områder, fusionskontrolreglerne.

En af forklaringerne kan være, at nedsættelsen af tærskelværdierne for den obligatoriske godkendelse af fusioner med omsætninger over nærmere fastsatte tærskelværdier, hvor den nedre grænse er en omsætning på 100 mio. kr. har ført til flere fusionssager og dermed også en større arbejdsbyrde med disse fusionssager, jf. mere herom nedenfor. Dét *kan* have resulteret i en nedprioritering af andre sager, fx sager vedrørende konkurrencebegrænsninger som følge af sektorspecifikke konkurrenceregler.

Således steg antallet af fusionsanmeldelser fra omkring 10 til knap 40 om året, da tærskelværdierne blev sænket med virkning fra 1. oktober 2010. Et nærmere kig på udfaldet af fusionssagerne – jf. tabel 11 nedenfor – viser, at samtlige 157 fusionssager i perioden 2010 – 2014 blev godkendt, heraf 8 eller ca. 5 pct. af alle sager, efter at fusionsparterne havde afgivet konkurrencefremmende tilsagn. Det bemærkes, at ingen af de 157 fusionssager resulterede i forbud mod fusionernes gennemførelse.

Fusionsparternes omsætning er fortrolig, og de præcise tærskelværdier for de anmeldte fusioner kendes derfor ikke. Men ud fra en gennemgang af sagerne skønnes det, at 8 fusions­sager, der endte med tilsagn, næppe omfatter fusioner, hvor den årlige omsætning var under 300 mio. kr. Meget tyder således på, at nedsættelsen af tærskelværdien fra 300 til 100 mio. kr. i 2010 har været uden reel betydning, men har genereret betydelige administrative byrder og reguleringsomkostninger – ikke mindst for virksomhederne.

I de kommende år vil der være behov for at udnytte stordriftsfordelene inden for forsyningssektorerne ved rekonstruktioner og fusioner på tværs af de kommunale og regionale enheder. En forbedring af effektiviteten i forsyningsserhvervene bør ikke kunne hindres af fusionsreglerne, hvis det sker på markedskonforme vilkår.

**Tabel 11. Antal fusionsafgørelser 2010-2014**

	2010	2011	2012	2013	2014	I alt
Fusionskontrolsager (KL § 12) i alt	10	33	35	42	37	157
Heraf godkendte fusioner med tilsagn	1	0	2	2	3	8
Antal tilsagnsgodkendelse, hvor den nedre tærskelværdi skønnes at have været under 300 mia. kr.	0	0	0	0	0	0

Kilde: KFST.dk

For at lette de administrative byrder – ikke mindst for virksomhederne – anbefales, at den nedre tærskelværdi på 100 mio. kr. igen hæves. Det vil betyde mindst en halvering af antallet af fusions­sager, hvilket vil frigive ressourcer hos såvel virksomheder som myndigheder. Det foreslås samtidig, at der gennemføres en analyse af, om de administrative byrder og reguleringsomkostningerne for virksomhederne ved fusionskontrollen står mål med de benefits, der opnås ved den nugældende fusionskontrol. Det vil frigive ressourcer til en nødvendig opprioritering af det offentligt konkurrenceregulerede område.

## ENERGIFORSYNINGSLOVENE

Manglende sanktioner af overtrædelser af sektorspecifikke konkurrenceregler om krydssubsidiering mellem koncernforbundne netselskaber med monopolstilling og konkurrenceudsatte elhandelsselskaber fører til forvriddning af konkurrencen i forhold til de uafhængige elhandelsvirksomheder.

I bilag 5 er foretaget en summarisk gennemgang af administrationen af elforsyningsloven i relation til de sektorspecifikke konkurrenceregler i energiforsyningslovene.

Klager fra de uafhængige elhandelsselskaber, jf. bilag 5, tyder på, at der i flere tilfælde sker overtrædelser på elforsyningsområdet af forbuddet mod krydssubsidiering og diskrimination i forhold til elhandelsleddet, og at netselskaberne diskriminerer elhandelsleddet ved at skabe

uklarhed om netvirksomhedens særskilte identitet i dens kommunikationsarbejde og identitetsstrategier<sup>51</sup>.

Men kun i et enkelt tilfælde er der givet et påbud i et retsstridigt forhold. I alle andre tilfælde er retsstridige forhold klaret ved, at virksomhederne har rettet ind i det konkrete tilfælde. Der er i intet tilfælde udstedt bøder for overtrædelser af reglerne.

Klagerne over overtrædelser af ikke-diskriminationsreglerne i Elforsyningsloven tyder på, at konkurrencen mellem de koncernforbundne netselskabers elhandelsselskaber og de fritstående elhandelsselskaber ikke foregår på lige vilkår, selv om det er forbudt ifølge elforsyningsloven at krydssubsidiere.

Forklaringen på, at myndighederne ikke gør mere ved krydssubsidieringsklagerne, skal måske findes i indtægtsrammereguleringen, der tillader optjening af et afkast, som frit kan disponeres.

For at bidrage yderligere til, at koncernforbundne netselskaber og distributionselskaber ikke kan foretage krydssubsidiering og diskrimination af de fritstående elhandelsselskaber, er det umiddelbart nødvendigt, at:

- Energitilsynets fortolkning af ikke-diskriminationsreglerne og implementeringen af EU's eldirektiv tages op til revision og strammes op.
- Energitilsynets kontrol med ikke-diskriminationsreglerne i Elforsyningsloven effektiviseres ved hurtig sagsbehandling og hyppigere stikprøvekontroller af virksomhedernes overvågningsprogrammer.
- Energitilsynets håndhævelse af ikke-diskriminationsreglerne strammes op og overføres til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Der indføres og idømmes bødestraf ved alle førstegangsovertrædelser af krydssubsidierings- og ikke-diskriminationsreglerne.

En mere holdbar løsning kræver dog, at der som foreslået oprettes en fælles myndighed, der kan administrere de sektorspecifikke konkurrenceregler, og at koncernforbundne monopolvirksomheder inden for blandt andet forsyningssektoren skal frasælge deres konkurrenceudsatte aktiviteter.

---

<sup>51</sup> Dong har bebudet, at ville omdøbe sit elhandelsselskab til Radius for at skabe klarhed om elhandelsselskabets særskilte identitet: <http://www.altinget.dk/forsyning/artikel/dong-derfor-skifter-vi-navn-til-radius>



## ANBEFALINGER

For at mindske omfanget af offentlige konkurrencebegrænsninger, der begrænser de privates muligheder for at konkurrere, og for at effektivisere konkurrencereguleringen af den offentlige sektor og de sektorspecifikke regler, herunder energiforsyningslovene, anbefales det at:

- Samle kontrollen med og håndhævelsen af de sektorspecifikke konkurrenceregler hos en uafhængig myndighed, der kan føre et effektivt og ensartet tilsyn med de sektorspecifikke konkurrenceregler. En oplagt mulighed er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Gennemføre et grundigt eftersyn af, om de eksisterende sektorspecifikke konkurrenceregler er nødvendige, gennemskuelige, tilstrækkeligt objektiverede og sanktionerede, og om EU-bestemte regler er overimplementerede.
- Skabe bedre overensstemmelse mellem de sektorspecifikke konkurrenceregler og de generelle konkurrenceregler og færre overlap, både hvad angår reglerens udformning, kontrol og håndhævelse. Navnlig bør det undgås, at ineffektiv sektorregulering afskærer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra at kontrollere efter Konkurrenceloven.
- Lovfæste eksplicite standardkrav til udformning af sektorspecifikke konkurrencebegrænsende regler for at objektivere det skønsmæssige begreb ”direkte og nødvendig følge af offentlig regulering” i Konkurrencelovens § 2, og for at få fjernet offentlige konkurrencebegrænsninger, der kan opstå som følge af bemyndigelsesregler.
- Indføre bødestrafte allerede i tilfælde af førstegangsovertrædelser af sektorspecifikke konkurrenceregler, og intensivere kontrollen med konkurrencereglerne for offentlig erhvervsvirksomhed, der begrænser de privates muligheder for at konkurrere, jf. afsnit ”Ligebehandling og bedre håndhævelse” om håndhævelse.
- For at lette de administrative byrder, – ikke mindst for virksomhederne – anbefales, at fusionskontrolreglernes nedre tærskelværdi på 100 mio. kr. hæves. Det anbefales endvidere, at der gennemføres en analyse af de administrative byrder og reguleringsomkostningerne for virksomhederne ved fusionskontrollen.
- Gennemføre en gennemgang af om EU-bestemte regler er overimplementerede. Det skal således sikres, at det af regeringen nedsatte EU-implementeringsudvalg<sup>52</sup> samt det såkaldte Implementeringsråd<sup>53</sup> har fokus på EU´s konkurrenceregulering således, at der

---

<sup>52</sup> EU-implementeringsudvalget består af Erhvervs- og vækstministeren (formand), Udenrigsministeren, Transport- og bygningsministeren, Miljø- og fødevareministeren, Justitsministeren, Energi-, forsynings- og klimaministeren, Skatteministeren og Beskæftigelsesministeren: [http://stm.dk/a\\_1848.html](http://stm.dk/a_1848.html)

<sup>53</sup> Implementeringsrådets medlemmer kan ses her: <https://erhvervsstyrelsen.dk/implementeringsraadet>

kan ske en sanering af overimplementerede regler med henblik på at skabe en mere effektiv konkurrenceregulering indenfor såvel den private som den offentlige sektor.

## SAMSPILLET MELLEM DE SEKTORSPECIFIKKE OG DE HORIZONTALT KONKURRENCE REGLER

Konkurrencelovens forbudsregler gælder som nævnt ikke i forhold til offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger (SKR). Det skyldes formuleringen i Konkurrencelovens § 2, og at de sektorspecifikke konkurrenceregler har karakter af *lex specialis* og derfor har forrang frem for de horisontale konkurrenceregler, hvilket i mange tilfælde har ført til fortolkningstvivel med hensyn til, hvor langt *lex specialis*-reglerne gælder i forhold til Konkurrenceloven.

Som eksempler på sager, hvor der har været tvivl om rækkevidden af den offentlige regulering af konkurrenceforholdene, kan nævnes sagen om tredjepartsadgang til lufthavnsarealerne i Københavns Lufthavne<sup>54</sup> sagen, om hvorvidt R 98s indsamlingsmonopol for affald var en følge af konkurrenceregulering der i adskillige år frem til 2006 var et omtvistet spørgsmål<sup>55</sup> og sagen om bindingsperiodernes længde for mobiltelefonabonnementer<sup>56</sup>.

For at undgå overlap og kollision mellem de to forskellige regelsæt er der behov for en afklaring af, hvad de sektorspecifikke konkurrenceregler præcist regulerer, samt hvem der har ansvaret for henholdsvis den generelle konkurrenceregulering og de offentligt regulerede sektorspecifikke områder. Der er således konkret behov for at objektivere det skønsmæssige begreb "*direkte og nødvendig følge af offentlig regulering*" i Konkurrencelovens § 2 og for en indsnævring og objektivisering af, hvad der forstås ved "*lovlig i henhold til offentlig regulering*", jf. Konkurrencelovens § 11 a. Offentlige sektorspecifikke konkurrencereguleringer, der alene har hjemmel i bemyndigelsesregler, bør ikke være tilladte. Det kræver en lovændring.

---

<sup>54</sup> Konkurrencerådet. (25. januar 2012). Konkurrencerådets beslutning om at rette henvendelse til transportministeren af 25. januar 2012. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2012/Konkurrenceraadets-beslutning-om-at-rette-henvendelse-til-transportministeren?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

<sup>55</sup> Konkurrencerådet. (25. oktober 2006). Anmeldelse af aftale om ophør af R98's koncession. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

<http://www.kfst.dk/Afgoerelsesdatabase/Konkurrenceomraadet/Afgoerelser/2006/Anmeldelse-af-aftale-om-oph%C3%B8r-af-R98s-koncession?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46>

<sup>56</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (juni 2004). Konkurrenceredegørelse 2004. Hentet fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

<https://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2004/20040604%20konkurrenceredegoerelse%202004.pdf>

Tilbage står dog stadig, at der er væsentlige forskelle mellem den måde, hvorpå der føres tilsyn med regelsættene, og den måde hvorpå de håndhæves og sanktioneres. Tilsynene med de sektorspecifikke regler er således slappe, og overtrædelse af reglerne sanktioneres sjældent. Hertil kommer risikoen for såkaldt *regulatory capture*,<sup>57</sup> som betyder, at en reguleringsmyndighed bliver domineret af de regulerede virksomheder. Risikoen for *regulatory capture* er formentlig størst for de sektorspecifikke myndigheders vedkommende og mindre for de horisontale konkurrencemyndigheder. De sektorspecifikke konkurrenceregler bør derfor underkastes én og samme myndighed, som passende kan være Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

## ANBEFALINGER

Sammenfattende er der behov for en større grad af overensstemmelse mellem de sektorspecifikke konkurrenceregler og de generelle konkurrenceregler, både hvad angår reglernes udformning, kontrol og håndhævelse. Der er brug for én samlende uafhængig myndighed til at koordinere konkurrencereguleringen af den offentlige sektor, og der er brug for forudgående eksplicitte standardkrav til udformning af sektorspecifikke konkurrencebegrænsende regler for at objektivere det skønsmæssige begreb "direkte og nødvendig følge af offentlig regulering" i Konkurrencelovens § 2.

Der er desuden brug for en indsnævring og objektivisering af, hvad der forstås ved "lovlig i henhold til offentlig regulering", jf. Konkurrencelovens §§ 11 a. Offentlige sektorspecifikke konkurrencereguleringer, der alene har hjemmel i bemyndigelsesregler, bør fjernes, jf. anbefalingerne under afsnit "Eksempler på effektivisering af konkurrencereguleringen af den offentlige sektor".

## PROFESSIONELLE BESTYRELSER I OFFENTLIGE VIRKSOMHEDER I STEDET FOR POLITISK UDPEGEDE

Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst, Finanstilsynet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i de seneste år fået professionelle bestyrelser, sådan som det fx har været tilfældet i en længere årrække i andre offentlige institutioner som Det Kongelige Teater og til dels i pengeinstitutterne siden afskaffelsen af de offentlige bestyrelsesrepræsentanter.

Formålet med professionelle bestyrelser er at styrke institutionerne og skabe en stærkere ledelse, så direktionen ikke sidder i et ledelsesmæssigt tomrum, men får en bestyrelse og en

---

<sup>57</sup> *Regulatory capture* indtræffer, når en reguleringsmyndighed bliver domineret af de regulerede virksomheder. Herved opstår der risiko for, at reguleringsmyndigheden ikke optræder i samfundets interesse, men bevidst eller ubevidst handler til gunst for de regulerede virksomheder.

bestyrelsesformand, som de kan sparre med og få retning af. Samtidig er en professionel bestyrelse en vigtig forudsætning for at sikre, at "ejerinteressen" – i dette tilfælde almenhedens interesse – er stærk nok i forhold til ledelsens interesser. Professionelle bestyrelser forventes at repræsentere faglige kompetencer, som matcher de respektive institutioners behov. Bestyrelserne kan dermed være med til at skabe og udvikle den faglige kvalitet og effektiviteten.

I mange offentlige virksomheder er bestyrelserne ikke professionelle, men indgår fx i kommunalpolitiske konstitueringsaftaler. Det gælder fx forsyningsselskaberne inden for bl.a. elsektoren, vandsektoren, miljøsektoren, havnesektoren samt gas- og varmesektoren. Det gælder også statslige og kommunale selskaber som Storebæltsforbindelsen, Metroen, By & Havn og Femern Bælt Forbindelsen.

De offentlige forsyningsvirksomheder alene står for en omsætning på 116 mia. kr. og ledes overvejende af kommunalbestyrelsesmedlemmer og medlemmer, der repræsenterer et politisk tilhørsforhold mere end professionelle og faglige kompetencer.

Den spæde liberalisering af havneloven har ført til en vis grad af konkurrence mellem erhvervshavnene, og har i flere tilfælde ført til udpegning af professionelle bestyrelser, jf. eksemplet i tekstboks 10 om Hanstholm Havn. Men bortset fra de helt store havne spiller de politiske repræsentanter stadig en afgørende rolle i den daglige ledelse også på havneområdet.

Det tyder således på, at hvis der skal udpeges professionelle bestyrelser i de offentlige virksomheder, så kræver det, at der enten foreligger et konkurrencepres, som nødvendiggør det, eller at der alternativt fastsættes regler om professionelle bestyrelser for offentlige virksomheder ved lov. Der er kun få indikationer på, at det kommer af sig selv.

#### Tekstboks 10. Professionel bestyrelse i spidsen for den kommunale Hanstholm Havn

Hanstholm Havn er en kommunal selvstyrehavn. Det er en selvstændig virksomhed, der styres af Thisted Kommune. Havnen har store regionale ambitioner om at forbedre og udvide havnen til gavn for fiskeriet og erhvervslivet i området. Kommunalbestyrelsen har derfor erstattet størstedelen af de politiske repræsentanter med en professionel ledelse. De politiske repræsentanter er nu reduceret til 1 ud af 6.

Eksemplet viser, at selv om virksomheder er kommunalt ejede, behøver de ikke at være ledet af medlemmer, der er valgt ud fra politiske tilhørsforhold, men med fordel kan ledes af professionelle bestyrelser. Det står kommunalbestyrelserne rundt om i landets kommuner frit for at vælge professionelle bestyrelser. Men det sker kun i de færreste tilfælde som i Hanstholm.

*Kilde: Hanstholm Havn og egne oplysninger.*

## ANBEFALINGER

- Da det ikke i alle tilfælde er hensigtsmæssigt, at offentlige virksomheders bestyrelser primært eller udelukkende består af kommunalbestyrelsesmedlemmer og andre personer, der repræsenterer et politisk tilhørsforhold, anbefales det, at der stilles lovkrav om, at alle offentlige og offentligt regulerede virksomheder, der udfører erhvervsaktiviteter, skal udpege professionelle bestyrelser, der baserer sig på dokumenterede relevante og faglige kvalifikationer. Det er i den henseende afgørende, at de professionelle bestyrelser bliver udpeget med klart mandat til på én gang at varetage den offentlige virksomheds interesser og samtidig varetage overordnede samfundsøkonomiske hensyn på vegne af skatteyderne.
- Statslige, kommunale og fælleskommunale selskabers bestyrelser bør fremover udpeges af ejerne ud fra dokumenterede kvalifikationer og relevante kompetencer, og ikke ud fra politiske tilhørsforhold eller indirekte gennem repræsentantskaber eller lignende.
- Det er tillige afgørende, at der opbygges en yderligere professionalisering af arbejdet med professionelle bestyrelser i Finansministeriet, jf. mere herom nedenfor.

Anbefalingerne for god selskabsledelse – de såkaldte Corporate Governance-regler – er hovedsageligt henvendt til private virksomheder, der er optaget til handel på børsen, men kan ifølge Komitéen for god selskabsledelse fungere som inspiration for ikke offentligt handlede selskaber – eksempelvis statslige selskaber og andre virksomheder af særlig offentlig interesse.<sup>58</sup> Også offentlige erhvervsaktiviteter må antages at skulle ledes så fagligt og professionelt som muligt, men alligevel er der ikke på tilsvarende vis som for private virksomheder, udarbejdet særskilte anbefalinger om god ledelse for offentlige virksomheder. Dét arbejde mangler og bør passende laves.

Det anbefales derfor, at – ligesom man har indført Corporate Governance regler rettet mod private virksomheders ledelser – skal man også i forhold til offentlige virksomheder stille krav om professionalisering af ledelsen og bestyrelsen, herunder krav om, at Finansministeriet udarbejder nogle særlige governance anbefalinger for offentlige virksomheder og erhvervsaktiviteter.

Et eksempel, der kan illustrere behovet for governance regler for offentlige institutioners bestyrelser er sagen om Vejle Havn, jf. tekstboks 11.

---

<sup>58</sup> Komitéen for god selskabsledelse. (u.d.). *Anbefalinger for god selskabsledelse*. Hentet fra Komitéen for god selskabsledelse: <https://corporategovernance.dk/anbefalinger-god-selskabsledelse>

**Tekstboks 11. Sagen om Vejle Havn**

Vejle Havns bestyrelse havde over en længere periode haft et kritisabelt forbrug af offentlige midler. Det førte i efteråret 2015 til en undersøgelsesrapport fra revisionselskabet PwC, der skulle kortlægge et muligt misbrug af aktiver på havnen. Hovedkonklusionerne i rapporten var, at der fra 2010 og frem til sommeren 2015 var brugt 585.000 kr., som vurderes af privatlignende karakter. Rapporten konkluderede endvidere, at der i undersøgelsesperioden var identificeret 83 rejser med samlede omkostninger på 2,207 mio. kr., hvor de oplyste formål på hovedparten af disse rejser ved forespørgsel ikke kunne dokumenteres yderligere over for revisionselskabet. Tillige var der konstateret en række omkostninger på 637.000 kr., som PwC vurderede at være overforbrug.

Rapporten førte til, at bestyrelsen i Vejle Havn besluttede at bortvise havnechefen og melde vedkommende til politiet.

Kilde: PricewaterhouseCoopers. (6. oktober 2015). *Undersøgelsesrapport om muligt misbrug af aktiver – Vejle Havn*. Hentet fra TV Syd: [http://www.tvsyd.dk/files/media/2015/41/rapport\\_-\\_vejle\\_havn.pdf](http://www.tvsyd.dk/files/media/2015/41/rapport_-_vejle_havn.pdf)

Vejle Havn. (6. oktober 2015). *Pressemeddelelse: Ekstern undersøgelse af Vejle Havn får alvorlige konsekvenser*. Hentet fra Vejle Havn: [http://vejeport.dk/fileadmin/user\\_upload/Filer/Pressemeddelelse\\_-\\_Ekstern\\_undersogelse\\_af\\_Vejle\\_Havn\\_far\\_alvorlige\\_konsekvenser.pdf](http://vejeport.dk/fileadmin/user_upload/Filer/Pressemeddelelse_-_Ekstern_undersogelse_af_Vejle_Havn_far_alvorlige_konsekvenser.pdf)

## 4. GENNEMSKUELIG (TRANSPARENT) OG FORSTÅELIG KONKURRENCEREGULERING

God konkurrenceregulering forudsætter, at reglerne er gennemskeelige og forståelige. Det indebærer, at:

- Formålet med reguleringen skal defineres og afvejes mod det generelle hensyn til konkurrencen.
- Reguleringsproblemerne skal defineres for at afgøre behovet for regulering og reguleringsomfanget. En veludført problemidentifikation kan være med til at definere behovet for regulering, finde den rigtige reguleringsløsning og eliminere løsninger, som ikke er velegnede.
- Reguleringen skal gøres til genstand for et regulatorisk review af omkostninger og benefits ved reguleringen. De ressourcer, der anvendes til at estimere costs og benefits, skal øges i takt med den potentielle virkning af reguleringen.
- Regulering skal løbende underkastes en risikovurdering, der i detaljeringsgrad skal tilpasses de konkrete omstændigheder.
- Offentlig høring skal ske så bredt som muligt. Et veludvalgt og velgennemført høringsprogram kan bidrage til bedre reguleringskvalitet, til identifikation af bedre reguleringsmetoder, til lavere omkostninger for virksomheder og det offentlige, til at sikre bedre overholdelse af reguleringen og til at fremme hurtig reaktion på ændrede reguleringsvilkår.
- Reguleringen skal være så enkel som mulig uden at skade reguleringsformålet,
- Reguleringen skal skrives i et jævnt sprog med henblik på at opnå klarhed og enkelthed, reducere usikkerheden og sætte de regulerede bedre i stand til at forstå implikationerne af de regulatoriske forholdsregler.
- Reguleringen skal holde skøn nede på et minimum, men dække behovet for, at systemet er fair. God regulering skal minimere og standardisere fortolkning af bureaukratiske skøn for at reducere uoverensstemmelser mellem regulatorerne og for at reducere usikkerheden og compliance omkostningerne.
- Reguleringen skal oplyse offentligheden om deres regulatoriske forpligtelser for at sikre størst mulig compliance.

Generelt bestræber myndighederne sig på at overholde de anførte principper, men mange af de regler, der vedrører konkurrencen i den sektorspecifikke regulering, indgår ofte som små elementer i den bredere sektorregulering. Det indebærer risiko for, at de konkurrenceretlige elementer glider i baggrunden til fordel for sektorreguleringens øvrige dele. Mangel på markedskonformitet, manglende samspil med de generelle konkurrenceregler, mangel på enkelthed og manglen på regulatoriske eftersyn af reglerne indebærer således i praksis, at de sektorspecifikke konkurrenceregler sjældent lever op til princippet om gennemskuelig og forståelig regulering.

Hertil kommer, at en betydelig del af konkurrencereglerne for den offentlige sektor er baseret på EU-regler, der er overført til dansk ret. Det betyder reelt, at der i flere tilfælde er parallelle og overlappende regler, som i nogle tilfælde fortolkes forskelligt. På el-, gas- og varmforsyningsområderne er implementeringen af EU's regler således blevet til et virvar og utal af love, bekendtgørelser og vejledninger, som kun ganske få har overblik over, og som for den enkelte virksomhed og forbruger ofte er uforståelige. Det samme gør sig til en vis grad gældende fx for implementeringen af EU's udbudsregler.

For at undgå samspilsproblemer mellem de sektorspecifikke og de generelle konkurrenceregler er der specifikt behov for regelmæssigt at gennemgå alle offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger med henblik på så vidt som overhovedet muligt at erstatte dem med Konkurrencelovens almindelige konkurrenceregler. Desuden bør lovgivningen gennemgås for at fjerne ministerbemyndigelser til at fritage et område for Konkurrencelovens forbudsregler, og Folketinget bør ikke for fremtiden give sådanne bemyndigelser, medmindre der foreligger helt særlige og velbegrundede forhold.

## REGELKOLLISSION OG OVERLAP

Den heftige sektorspecifikke konkurrenceregulering, jf. bilag 1, kan ikke undgå at overlappe eller kolliderer med de almindelige konkurrenceregler. Fx er sektorspecifikke konkurrencebegrænsninger på sundhedsområdet og indenfor taxiområdet og apotekerområdet i direkte modstrid med de almindelige konkurrenceregler.

Desuden er der mange eksempler på, at fx forbud mod krydssubsidiering indeholdt i de sektorspecifikke konkurrenceregler, svarer til de regler, der gælder efter den almindelige konkurrencelovgivning. Det gør sig fx gældende på elforsyningsområdet, selvom disse regeloverlap og regelkollisioner er u hensigtsmæssige og i strid med principperne for god konkurrenceregulering.



## ANBEFALINGER

Det foreslås derfor, at:

- Reglerne gennemgås med henblik på at fjerne kollisioner og overlap mellem de horisontale og generelle konkurrenceregler.
- Samle de sektorspecifikke konkurrenceregler hos én og samme myndighed for at sikre en ensartet håndhævelse og sanktionering af reglerne.
- Der gennemføres jævnlige eftersyn af, om de sektorspecifikke konkurrenceregler lever op til principperne for god konkurrenceregulering, er effektive og tilgodeser hensynet til velfungerende konkurrence på den mindst bebyrdende måde for virksomheder, borgere og myndigheder. Mindst hvert 3. år rapporteres resultaterne af disse eftersyn til Rigsrevisionen.

## SKÆRPET REVISION AF OFFENTLIGE BUDGETTER OG REGNSKABER OPSTILLES EFTER ÅRSREGNSKABSLOVENS REGLER

Der findes detaljerede regler for statens, kommunernes og regionernes budgetter og regnskaber. Disse regler følger som udgangspunkt årsregnskabslovens definitioner og principper, når der er tale om erhvervsaktiviteter, der er udskilt i selvstændige virksomheder, typisk i selskabsform, og ikke er optaget på finansloven eller kommunernes og regionernes budgetter og regnskaber.

De mange erhvervsaktiviteter, der er optaget på finansloven eller i kommunernes budgetter følger statens og kommunernes regnskabsregler. Disse regnskaber er ikke fuldt ud sammenlignelige med regnskaber opstillet efter årsregnskabsloven, og det vanskeliggør en regnskabsmæssig sammenligning af offentlige og kommunale aktiviteter med private aktiviteter.

For de kommunale budgetter og regnskaber gælder, at der ikke må akkumuleres overskud, men at der skal være balance mellem indtægter og udgifter over en flerårig periode. Desuden gælder der særlige regler for indregning og værdiansættelse af immaterielle og eventuelle immaterielle aktiver. De kommunale aktiver værdiansættes til kostpris. Der er således tale om, at de kommunale budgetter og regnskaber opgøres efter regler, der afviger fra årsregnskabslovens regler.

Forskellene mellem de kommunale og de private virksomheders regnskaber gør det vanskeligt at sammenligne omkostningsforbruget for sammenlignelige aktiviteter i den kommunale og private sektor. Og det er vigtigt at kunne sammenligne omkostningerne, når der er tale om offentlige og private aktiviteter, der konkurrerer med hinanden.

En tilnærmelse af de kommunale budgetter og regnskabsprincipper til årsregnskabslovens definitioner og principper er fortsat påkrævet, selv om en tilnærmelse blev påbegyndt for en del år siden.

Hvis de offentlige budgetter og regnskaber skal opstilles på en særlig måde af hensyn til bevillingskontrol m.v., så bliver det af gennemsigtheds- og sammenligningsgrunde nødvendigt også at opstille et budget og regnskab, der fuldt ud er baseret på årsregnskabslovens definitioner og principper. Med de eksisterende konteringsregler, indregningsregler og regler for værdiansættelse vil hovedparten af tallene til et sådant budget og regnskab let kunne hentes automatisk. De ekstra tal, der skal fremfindes, bør være en overkommelig opgave, der til gengæld vil give en betragtelig information og transparens på området. Det vil også kunne gøre det mere retvisende, når kommunerne udregner egne tilbud i forbindelse med udbud af offentlige indkøb.

Som eksempel på kommunale aktiviteter, der ikke fuldt ud følger årsregnskabslovens regler, kan nævnes kommunale skatteyderfinansierede opgaver og kommunale virksomheder, der ikke drives i selskabsform, fx de fleste kommunale havne. For statens<sup>59</sup> vedkommende gælder det for statens driftsinstitutioner og de selvejende uddannelsesinstitutioner, som universiteter, professionshøjskoler, gymnasier m.fl. og Banedanmark.

## ANBEFALINGER

For at skabe større sammenlignelighed mellem offentlige og private erhvervsaktiviteter anbefales derfor, at:

- For alle offentlige erhvervsaktiviteter, der konkurrerer med private erhvervsaktiviteter, skal der opstilles budget og regnskab efter årsregnskabslovens regler, og årsregnskabsloven skal følges. Regnskaberne skal revideres af eksterne revisorer og være offentligt tilgængelige.
- Alle offentligt regulerede virksomheders regnskaber underlægges en skærpet revision, herunder med samfundsmæssigt sigte, krav om revisorpåtegning om konkurrencemæssig compliance baseret på redegørelser fra virksomhedernes compliance enheder og krav om efterlevelse af reglerne for god konkurrenceregulering. Det kan overvejes at supplere med en "smiley-ordning" for efterlevelsen.

---

<sup>59</sup> Moderniseringsstyrelsen. Årsrapporter fra statens virksomheder. Hentet fra Moderniseringsstyrelsen: <http://www.oes-cs.dk/aarsrapporter/>

## 5. LIGEBEHANDLING OG BEDRE HÅNDHÆVELSE

Ligebehandling og god håndhævelse af konkurrencereguleringen af den offentlige sektor indebærer, at:

- Forpligtelser, standarder og sanktioner skal designes og håndhæves sagligt, objektivt, transparent og konsekvent.
- Reguleringen skal være forenelig og konsistent med internationale regler og forpligtelser.
- Virksomheder og personer i samme situation skal behandles ens.
- Pålidelighed og troværdighed skal gælde alle reguleringsprocesser og reguleringsprocedurer. Et regulatorisk system betragtes først som fair og lige, når de regulerede er enige i reglerne, og når praktiseringen af reglerne anses for retfærdigt.

I det følgende vil der blive givet eksempler på forskelsbehandling og på, at håndhævelsen og sanktioneringen af overtrædelser af konkurrencereguleringen af den offentlige sektor i ganske mange og afgørende tilfælde kan forbedres.

### DISKRIMINATION OG KRYDSSUBSIDIERING

I de to følgende tekstbokse 12 og 13 er der eksempler på, hvorledes offentlige erhvervsaktiviteter benyttes til at begrænse privates muligheder for at konkurrere – uden væsentlige konsekvenser for de involverede.

Det fremgår af eksemplet i tekstboks 12, hvordan en statslig erhvervsvirksomhed, Banedanmark, der udfører erhvervsvirksomhed og samtidig er godkendelsesmyndighed på baneområdet, uretmæssigt har begrænset en privat virksomheds muligheder for at udøve konkurrerende virksomhed.

**Tekstboks 12. Banedanmark afskærer privat konkurrent fra at konkurrere**

Ravn Bane ApS udfører entreprenøropgaver på banen, jernbanesikkerhedsplaner og sporspærringer med sikkerhedsuddannet personale i konkurrence med blandt andre Banedanmark.

Banedanmark er altafgørende ordregiver på jernbanen, men udfører selv langt de fleste opgaver som in-house produktion. Banedanmark står desuden for myndighedsgodkendelse af de personer, som skal arbejde på jernbanen, – altså både fra Banedanmark og de private virksomheder.

Uberettiget annullerede Banedanmark 10 certifikater til ligeså mange ansatte i Ravn Bane i 8 måneder. Da Ravn Banes ansatte fik dem retur, kunne de ikke bruge dem, da Banedanmark konstaterede, at de ansatte ikke havde den lovpligtige vedligeholdelse af certifikaterne – selv om Banedanmark på et fejlagtigt grundlag havde annulleret dem.

På grund af Banedanmarks inhabilitet og sagsbehandlingsfejl, har Ravn Bane mistet opgaver i en så lang periode, at selskabet nu er gået konkurs. Ravn Bane har også yderligere været ramt af, at en direktør i Banedanmark internt gjorde det klart i Banedanmark, at det var forbudt at benytte Ravn Bane. Efterfølgende har Banedanmark informeret Ravn Bane om, at de ikke anerkender, at virksomheden har lidt nævneværdige økonomiske tab på grund af Banedanmarks adfærd. Ravn Bane har anlagt erstatningssag ved domstolene, og såvel Banedanmark som Transportministeriet afventer sagens udfald. Det sikrer dog ikke virksomhedens eksistensgrundlag, og Banedanmark slipper nu for en privat konkurrent. Udover kritik og påtaler har sagen dog ikke fået konsekvenser for de ansvarlige.

Sagen illustrerer, hvorledes en offentlig virksomhed og myndighed groft kan misbruge sin magtstilling over for konkurrenter og skade private konkurrenters mulighed for at konkurrere uden mærkbare konsekvenser. Det er derfor nødvendigt at stille krav om udbud af Banedanmarks in-house produktion og at indføre administrative bødestrafte til de ansvarlige personer i tilfælde af overtrædelse af reglerne.

Kilde: Bruun & Hjejle. (2. april 2012). <http://www.dsb.dk/om-dsb/presse/pressemeddelelser/advokatundersogelse-om-dsbfirst/>

Det andet eksempel viser, hvordan en kommunalejet stevedorevirksomhed på Aalborg Havn begrænser en privat stevedorevirksomheds muligheder for at konkurrere, jf. tekstboks 13.

**Tekstboks 13. Kommunalejet stevedorevirksomhed begrænser privat stevedorevirksomheds muligheder for at konkurrere på Aalborg Havn**

Den kommunalt ejede Aalborg Havn samarbejder med Aalborg Stevedore Company A/S (ASC) om stevedoreopgaver. ASC er et datterselskab af Aalborg Havn og Royal Arctic Logistics A/S (Ralog). Aalborg Havn ejer 30 pct. af ASC, mens Ralog ejer de resterende 70 pct. af aktiekapitalen. Pr. 1. januar 2016 har Aalborg Havn overtaget Ralogs ejerandel og er dermed kommunal ene-ejer af ASC. ASC udfører stevedoreopgaver (lastning og losning af alle typer gods) på Aalborg Havn samt lagerløsninger.

ASC er medlem af Dansk Industri og dermed dækket af fællesoverenskomsten for havnearbejdere og tillægsoverenskomsten mellem 3F Aalborg og DI Overenskomst II (Den særlige Arbejdsgiverforening (DSA)) for havnearbejdere på Aalborg Havn. ASC er qua tillægsoverenskomsten tillagt eneret til at levere arbejdskraft til opgaver på Aalborg Havn. ASC kræver, at andre virksomheder, der vil have tilgang til havnearbejdere på Aalborg Havn, skal aftage ASCs fulde stevedoreydelse, selv om de kun har brug for tilgang af havnearbejdere. ASC opnår herved reelt også en monopollignende stilling på markedet for stevedoreydelser i Aalborg Havn.

Sammenkoblingen af de konkurrenceudsatte stevedoreydelser med den eneretsbelagte tilgang af havnearbejdere fjerner reelt alle andre virksomheders muligheder for at kunne konkurrere med det delvist kommunalt ejede ASC om stevedoremarkedet på Aalborg Havn. Der er tale om en adfærd, der er egnet til at ekskludere konkurrenter fra markedet. Adfærd kan ikke begrundes objektivt.

Stevedoreydelser er forskellige fra den ene opgave til den anden. Men udover havnearbejdertilgang består stevedoreydelserne af kundekontakt, organisering af opgaven, servicering, dokumentation, garantier, fakturering, specialudstyr, trucks, teknisk salg samt fx rekvirering af kraner m.v. Hertil kommer en fortjeneste. Hvis ASC's konkurrenter skal betale ASC for disse ydelser, – inklusive en fortjeneste til ASC så pris- og marginklemmes konkurrenterne ud af markedet. Det delvist kommunalt ejede ASC afskærer derved private konkurrenter fra at kunne konkurrere om markedet.

Der er derfor ud fra en umiddelbar vurdering tale om misbrug af dominerende stilling, som efter alt at dømme består i ASC's tvungne kobling af den monopoliserede havnearbejdertilgang og den konkurrenceudsatte stevedoreydelse, og i at ASC påtvinger (pris- og marginklemmer) ved at fakturere konkurrenterne den fulde stevedorepris, selv om konkurrenterne udelukkende har brug for tilgang af havnearbejdere.

Eksemplet viser, hvorledes en delvist kommunalt ejet virksomhed afskærmer sig fra konkurrence og begrænser private stevedorevirksomheders muligheder for at konkurrere. Den reelle afskaffelse af konkurrencen om stevedoreopgaver på Aalborg Havn kan være med til at gøre stevedoreydelser dyrere og mindre innovative end i andre havne, hvor koblingssalg efter det oplyste ikke finder sted. Sagen er indbragt for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Kilde: ShipCargo

Offentligt ejede erhvervsvirksomheder, herunder fælleskommunale forsyningsvirksomheder, er udbredte på en række områder. Forsyningsvirksomheder er som regel tildelt en eneret eller et de facto monopol på et eller flere led i forsyningskæden.

For forsyningsvirksomheders vedkommende indgår kommunerne som regel i kommunale fællesskaber, godkendt efter § 60 i den kommunale styrelseslov<sup>60</sup> (selskaberne kaldes derfor 60-selskaber).

<sup>60</sup> Lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015 om kommunernes styrelse.

Begrebet "kommunalfuldmagt" dækker over de ulovbestemte (og uskrevne) grundsætninger, der regulerer kommunernes mulighed for uden lovhjemmel at påtage sig erhvervsmæssige opgaver.

Selv om der efter kommunalfuldmagten som udgangspunkt er forbud mod kommuners adgang til at drive erhvervsvirksomhed, så sker det alligevel og uden sanktioner fx i form af bødestrafte, jf. eksemplet i tekstboks 13. Det kan skyldes, at den slags overtrædelser af konkurrencereguleringen kan være vanskelige at bevise, men nok også – og måske især – at overtrædelser i forhold til offentlige myndigheder reelt ikke bliver sanktioneret. Det er derfor vurderingen, at det er nødvendigt at følge såvel overtrædelser af krydssubsidieringsforbud som overtrædelser af kommunalfuldmagtens forbud mod at drive kommunal erhvervsvirksomhed op med sanktioner, fx i form af personlige bøder til de kommunale virksomheders bestyrelser eller selve kommunalbestyrelsen, således som det kendes fra den private sektors konkurrenceregler.

De hyppigst forekommende klager over offentlig aktivitet, der begrænser privates muligheder for at konkurrere, kan henføres til kommuners og offentlige monopolvirksomheders krydssubsidiering eller overførsel af skatteydermidler.

Det sker, fx når monopolaktiviteter eller skatteydermidler blandes sammen med konkurrenceaktiviteter i samme offentlige virksomhed eller i samme koncernforbundne selskab. Et eksempel herpå fremgår af tekstboks 14, hvor et eldistributionsmonopol begunstiger deres egne koncernforbundne og konkurrenceudsatte elhandelsaktiviteter og derved begrænser privates muligheder for at konkurrere.

I tekstboks 14 beskrives, hvordan et kommunalt eldistributionsmonopol begunstiger deres egne koncernforbundne og konkurrenceudsatte teleaktiviteter.

**Tekstboks 14. Diskrimination og krydssubsidiering på markedet for detailhandel med el**

Markedet for distribution af el i Danmark sker via 62 netvirksomheder, der har monopol inden for hver sit geografiske område. 12 er kommunalt ejede, 1 er statslig ejet, mens 41 er andelsejede.

Markedet for detailhandel med el er konkurrenceudsat, og en række handelsselskaber har etableret sig på kommercielle markedsvilkår i konkurrence med netvirksomhedernes elhandelsvirksomheder.

Konkurrencen mellem uafhængige handelsvirksomheder og handelsvirksomheder, der er koncernforbundne med de ikke-konkurrenceudsatte netvirksomheder, er ulige på en række områder.

Forskelsbehandlingen kan opstå i forbindelse med fordelingen af omkostningerne (fx personale, husleje, it, kreditter m.v.) på de monopol- og konkurrenceudsatte aktiviteter og ved at stille netaktiver til sikkerhed for lån til resten af koncernen med reduktion af kreditomkostningerne til følge og derved favorisere koncernens egen konkurrenceudsatte elhandelsvirksomhed. Fordelingen kontrolleres primært via intern overvågning. Energitilsynet accepterer i praksis et element af skøn i forbindelse med udarbejdelsen af fordelingsnøglerne.

Forskelsbehandlingen fører til, at netvirksomhedernes monopolvirksomhed kan begunstige den koncernforbundne og konkurrenceudsatte elhandelsvirksomhed til fx fælles logo, hjemmeside og markedsføring. Forskelsbehandlingen består tillige i, at de uafhængige handelsvirksomheder ikke får del i administrationen af de statslige energitilskud på over 2 mia. kr. årligt, jf.

<http://www.energihome.dk/energiselskaber-med-tilskud/>. Hertil kommer, at netdistributørerne iværksætter ikke-rentable sideordnede aktiviteter, fx fibernet og proprietære fjernaflysningssystemer, til skade for den lige konkurrencen på andre markeder. Alle disse aktiviteter er med til at fortrænge privat erhvervsvirksomhed. Resultatet er mulighed for krydssubsidiering fra monopolvirksomhed til konkurrenceudsatte aktiviteter med konkurrenceforvridning og effektivitetstab til følge. Der henvises til bilag 5.

Funktionel adskillelse af de koncernforbundne elvirksomheder har ikke været nok til at rette op på forskelsbehandlingen. Overtrædelser er vanskelige at dokumentere, og sanktioner i tilfælde af overtrædelser er stort set fraværende.

Alt peger derfor i retning af, at det er nødvendigt at kræve en ejermæssig separation af netvirksomhed og elhandel (debundling) for at undgå konkurrenceforvridning. I mellemtiden bør det forbydes de ikke konkurrenceudsatte netvirksomheders handelsselskaber at optage nye elhandelskunder. Desuden vil det kunne bidrage til forbedringer af effektiviteten at kræve udbud af monopolselskabernes ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter til fx reparation og vedligehold samt måleraflysning.

Endelig er der brug for et mere effektivt tilsyn og for mærkbare sanktioner i tilfælde af førstegangsovertrædelser. I øvrigt henvises til afsnittet om effektivisering ved udpegning af professionelle ledelser.

*Kilde: ENS.dk og DE.dk samt branchekilder*

Klager til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen over overtrædelser af Konkurrencelovens regler om statsstøtte (§ 11 a), om offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger (§ 2, stk. 5) eller misbrug af offentlige virksomheders dominerende stilling (§ 11) afvises i langt de fleste tilfælde uden indgriben, og afvisningerne kan ikke ankes, jf. tabel 9.

Et eksempel på, hvorledes sektorspecifikt konkurrenceregulerede forsyningsvirksomheder begrænser privates konkurrencemuligheder ved at overtræde gældende regulering – uden at det får konsekvenser – findes i sagen om Østkrafts udrulning af fibernet på Bornholm, jf. tekstboks 15.

Eksemplerne viser, at der er brug for en effektivisering af håndhævelsen af de sektorspecifikke konkurrenceregler og de generelle konkurrenceregler, både hvad angår reglernes udformning og deres håndhævelse.

#### Tekstboks 15. Østkrafts overtrædelser af sektorspecifikke konkurrenceregler uden efterfølgende sanktioner

Østkraft Holding A/S er koncernmoderselskab og servicerer seks 100 pct. ejede datterselskaber: Østkraft Net A/S (ejer og driver lednings- og stationsanlæg på Bornholm), Østkraft Forsyning A/S (sælger strømmen og markedsfører Østkraft), Østkraft Produktion A/S (producerer strømmen, herunder vindmøllestrøm), Østkraft Entreprise A/S (laver alt kabel- og gravearbejde) og Østkraft Biokraft A/S (ejer og driver øens største biogasanlæg, som producerer el, varme og gødningsprodukter af gylle fra de bornholmske landmænd).

Herudover deltager Østkraft i udviklingsprojekter, og Netselskabet tilbyder gratis energirådgivning, har ansvaret for forsyningssikkerheden, offentlige forpligtelser og opkrævning af energifgifter, målere og afregning for forbrugernes elforbrug. Entreprenseselskabet står for gravning og kabellægning, vedligeholdelse af gadelys, og forsyningsselskabet står tillige for produktion af fjernvarme og meget mere.

Koncernen varetager således en række forsyningsopgaver og hertil knyttede sideordnede aktiviteter. Selv om der er funktionel adskillelse af de seks virksomheder, kan det være vanskeligt at gennemskue, om der finder krydssubsidiering sted mellem monopolaktiviteterne og de konkurrenceudsatte aktiviteter, fordi der ikke er ejermæssig adskillelse. Det kan også være vanskeligt at afgrænse, hvilke sideordnede aktiviteter som ikke 100 pct. kan relateres til drift af forsyningsvirksomheden. Østkraft har imidlertid ikke indbudt andre virksomheder til at samgrave fx ved nedlægning af fibernet.

Østkraft har i strid med reglerne i elforsyningsloven nedlagt eget fibernet, der ikke relaterede sig til selskabets drift, og selskabet har kun i begrænset omfang åbnet for udbud af sideordnede aktiviteter. Statsforvaltningen er i færd med at vurdere, om Østkraft har overtrådt kommunalfuldmagten.

Østkraft er et eksempel på, hvorledes en kommunal forsyningsvirksomhed begrænser privates muligheder for at konkurrere – oven i købet i strid med gældende regler – og et eksempel på, hvor vanskeligt det er for tilsynsmyndighederne at sikre kommunal konkurrenceudsætning på lige vilkår. Det er også et godt eksempel på, at fuldbyrdede overtrædelser ikke medfører sanktioner. Den ulovlige udbygning af fibernet har dog foreløbig ført til frasalg af fibernet uden udbud.

Østkrafts bestyrelse er udpeget af Bornholms Regionskommune, som er den ultimative koncernejer. De fleste medlemmer er repræsentanter for politiske partier og ikke nødvendigvis for faglighed og professionalisme. Det bør – også i lyset af de overtrædelser, der har fundet sted – derfor udpeges professionelle bestyrelsesmedlemmer med faglig indsigt, og der bør indføres bødestraffe til de ansvarlige for overtrædelse af regler, der begrænser privates muligheder for at konkurrere.

Kilder:

*Energistyrelsens brev til Statsforvaltningen vedrørende manglende hjemmel i elforsyningsloven, jour. nr. 6501/6507-2290 af 7. januar 2014*

*Energitilsynets mail af 10. juni 2015, kl. 10.17 vedrørende overtrædelse af elforsyningsloven*

*Energinet.dk's mail af 27. august 2014, kl. 11.1 om, at fibernetudrulning ikke er en forudsætning for at gennemføre ECO Grid projektet*



## ANBEFALINGER

De mange eksempler på krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge kan kun undgås ved en gennemgribende reform af den sektorspecifikke konkurrenceregulering og en skarpere fortolkning af kommunalfuldmagtsreglerne, både hvad angår indhold, håndhævelse og sanktionering. Der henvises derfor også til de anbefalinger der er anført under de tidligere afsnit i rapportens del II.

## EFFEKTIV KONTROL OG ENS OG EFFEKTIVE SANKTIONER VED ALLE KONKURRENCEBRUD

Mangel på effektive sanktioner og utilstrækkelig håndhævelse ved brud på sektorspecifikke konkurrenceregler gør dem i flere tilfælde til et fristed for overtrædelse af fx forbud mod krydssubsidiering og konkurrenceforvridende støtte. Sektorspecifikke konkurrenceregler, der skulle være et værn imod, at offentlige aktiviteter begrænser privates muligheder for at konkurrere, virker således ofte modsat i praksis.

Begrundelsen for at indføre de samme regler i den sektorspecifikke regulering som allerede findes i de generelle konkurrenceregler er, at konkurrencemyndighederne ikke besidder det fornødne sektorkendskab i forhold til sektormyndigheden.

Erfaringer fra konkurrencelovsområdet, hvor sanktionerne er blevet mærkbart skærpet i de seneste år, tyder på, at effektiv domstolskontrol og efterlevelse af konkurrencereglerne er proportional med sanktionernes strengthed. Da der stort set ikke findes sanktioner, når det drejer sig om offentlige aktiviteter, der begrænser konkurrencen i almindelighed eller de privates muligheder for at konkurrere, så er det oplagt, at der er et voldsomt behov for at stramme sanktionsreglerne.

Eksemplerne i tekstboksene 12 og 15 om Ravn Bane og om Østkraft tyder på manglende respekt for overholdelse af regler, der har til formål at sikre privates muligheder for at konkurrere.

I den forbindelse skal det dog nævnes, at de senere års skærpede sanktioner på Konkurrencelovens område har skærpet Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitets (SØIK's) interesse for at bidrage til reglernes overholdelse. Udstedelse af mærkbare bøder, herunder personlige bøder, må desuden formodes at have en positiv effekt i forhold til at øge overholdelsesgraden på Konkurrencelovens område i kartelsager og i sager om bindende bruttoprisfastsættelse. Denne effektive håndhævelse og strenge sanktionering står i modsætning til, hvad der tilfældet ved overtrædelser af de sektorspecifikke konkurrenceregler og kommunalfuldmagten, hvor såvel håndhævelsen af reglerne som sanktionering af overtrædelse halter efter den effektive myndighedsudøvelse, der hersker i forhold til de generelle konkurrenceregler.

Overtrædelser af EU's konkurrenceregler, EU's udbudsregler og EU's statsstøtteregler er i dag sanktioneret med administrative bødestraffe<sup>61</sup>, med tilbagebetaling<sup>62</sup> og erstatningsmulighed<sup>63</sup>. Tilsvarende gælder ikke de nationale udbudsregler eller de nationale statsstøtteregler, hvor straffedomme normalt kun kan idømmes ved domstolenes mellemkomst og ikke administrativt.

Til sammenligning er de sektorspecifikke konkurrenceregler enten ikke sanktionerede med bødestraffe, eller også er sanktionerne ikke taget i brug. Tilsvarende gælder for overtrædelser af kommunalfuldmagten og overtrædelse af forvaltningsreglerne, der heller ikke ses at blive sanktioneret med bødestraffe til de ansvarlige for overtrædelser af reglerne. Det betyder, at overtrædelser af forbuddene mod diskrimination og krydssubsidiering fx i energiforsyningslovene, postloven, loven om havneadgang og mange andre sektorspecifikke konkurrenceregler, i praksis ikke medfører bødestraf, selv om de samme overtrædelser i grove tilfælde kan sanktioneres med bødestraffe efter Konkurrenceloven, herunder med personlige bøder til de ansvarlige.

At det offentliges konkurrencebegrænsende adfærd er forbundet med et mindre ansvar, end hvad der gør sig gældende, når der ikke findes sektorspecifikke konkurrenceregler, og i mange tilfælde slet ikke har konsekvenser for de ansvarlige, er kilde til en ulogisk og uhensigtsmæssig forskelsbehandling. Dét har som nævnt såvel samfundsøkonomiske som retssikkerhedsmæssige konsekvenser, og bør derfor adresseres politisk.

Løsningen kan i den henseende være, at indføre administrative bøder til ansvarlige personer for overtrædelser af sektorspecifikke konkurrenceregler svarende til størrelsen af bødestraffene for brud på kartelforbuddet i den generelle konkurrencelov, samtidig med at det pålægges de sektorspecifikke myndigheder at intensivere kontrollen med overholdelsen af reglerne og at udstede bødestraffe allerede i tilfælde af førstegangsovertrædelser.

---

<sup>61</sup> Jf. Lovbekendtgørelse nr. 869 af 8. juli 2015 Konkurrenceloven §§ 22-23 b

<sup>62</sup> Jf. Lovbekendtgørelse nr. 869 af 8. juli 2015 Konkurrenceloven § 11 a, stk.1

<sup>63</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/104/EU af 26. november om isse regler for søgsmål i henhold til national ret angående erstatning for overtrædelser af bestemmelser i medlemsstaternes og Den Europæiske Unions konkurrenceret: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0104&from=PL>

Forslaget har tidligere været sendt i høring, og skal implementeres i dansk ret senest 27. december 2016: <http://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/58789>

## ANBEFALINGER

På denne baggrund anbefales, at:

- Det pålægges konkurrencemyndigheden at effektivisere kontrollen med og overholdelsen af de sektorspecifikke konkurrenceregler og kommunalfuldmagtsreglerne, når de har betydning for konkurrenceforholdene. Det forudsættes, at håndhævelsen af de sektorspecifikke konkurrenceregler tillægges konkurrencemyndigheden. Der indføres bødestraffe i tilfælde af førstegangsovertrædelser af alle sektorspecifikke konkurrenceregler og af kommunalfuldmagtsreglerne.
- Der indføres forbud i Konkurrenceloven mod enhver form for begunstiging af offentlige erhvervsaktiviteter i form af konkurrenceforvridende statsstøtte og krydssubsidiering, der begrænser private virksomheders muligheder for at konkurrere på lige vilkår. Når der er et samfundsmæssigt ønske om alligevel at støtte aktiviteter, der konkurrerer med private aktører, skal støtteforanstaltningen udbydes eller tilbydes modtagerne, der så frit kan vælge leverandør. Klager over overtrædelse af forbuddet skal behandles og afgøres af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og forbuddet skal håndhæves og sanktioneres med mærkbare bødestraffe og mulighed for erstatning.
- Der indføres forbud mod, at offentlige virksomheder og virksomheder, der er tildelt et offentligt reguleret monopol eller dominerende stilling, må udføre erhvervsmæssige aktiviteter i konkurrence med private virksomheder. Sådanne aktiviteter kan kun undtages fra forbuddet, hvis aktiviteten er hjemtaget efter udbud med passende mellemrum. Klager over overtrædelse af forbuddet skal behandles og afgøres af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og forbuddet skal håndhæves og sanktioneres med mærkbare bødestraffe og mulighed for erstatning.

## BILAG

### BILAG 1. KONKURRENCEREGLERNE, HERUNDER EKSEMPLER PÅ SEKTORSPECIFIKKE KONKURRENCEREGULERINGER

De sektorspecifikke konkurrencereguleringer retter sig mod specifikke sektorer (vertikal konkurrenceregulering), mens de generelle konkurrenceregler i princippet retter sig mod alle sektorer (horisontal konkurrenceregulering).

Nedenfor er givet en summarisk oversigt over de horisontale konkurrenceregler og eksempler på sektorspecifikke konkurrenceregler. Det er ikke muligt at give en udtømmende liste over alle sektorspecifikke konkurrencereguleringer, som findes i mange love og bekendtgørelser, men nedenfor er angivet et bredt udsnit af nogle af de love, der indeholder SKR.

#### A. Horisontale konkurrenceregler

Konkurrenceloven, herunder konkurrencereglerne i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

De nationale udbudsregler og EU's udbudsregler

EU's og de nationale statsstøtteregler

Kommunalfuldmagten

Reglerne om god forvaltningsskik

TEUF's regler om ligebehandling og transparens

#### B. Vertikale konkurrenceregler

De sektorspecifikke konkurrencereguleringer

##### Ad A. Horisontal konkurrenceregulering af offentlige erhvervsaktiviteter<sup>64</sup>

1. Konkurrenceloven – Lovbekendtgørelse nr. 869 af 08/07/2015, fx §§ 2, 6, 11, 11 a og 12.
2. Konkurrencereglerne i artiklerne 101, 102 og 106 i TEUF
3. Tilbudsloven (Lovbekendtgørelse nr. 1410 af 7. december 2007). En væsentlig ændring af udbudsloven er vedtaget i Folketinget til ikrafttræden i 2016.
4. Ændring til tilbudsloven (Lov nr. 618 af 14. juni 2011 § 2) – ophævelse af tilbudslovens kapitel 7
5. En ny udbudslov trådte i kraft den 1. januar 2016. Loven samler EU's udbudsregler for indkøb af varer og tjenester og de danske regler for indkøb af varer og tjenester under EU's tærskelværdier i dansk udbudslov.
6. EU's forsyningsvirksomhedsdirektiv med implementeringsbekendtgørelse (nr. 936 af 16. september 2004)
7. Forsvars- og sikkerhedsdirektivet med implementeringsbekendtgørelse (nr. 892 af 17. august 2011)
8. Ny lov om klagenævn for udbud træder i kraft den 1. januar 2016.
9. Statsstøttereglerne i artikel 107 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
10. Statsstøttereglen i Konkurrencelovens § 11 a
11. Lov om kommunernes styrelse – Lovbekendtgørelse nr. 769 af 09/06/2015, fx §§ 50, 60 og 62d
12. Lov nr. 81 af 28/01/2014 om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber; 2005/1 LF 176, fx §§ 2 og 3
13. Regionsloven – Lovbekendtgørelse nr. 770 af 09/06/2015, 2004/2 LSF 65, jf. lov nr. 537 af 24/06/2005
14. Lov om erhvervsfremme. Lovbekendtgørelse nr. 1715 af 16/12/2010, fx §§ 9 og 12

---

<sup>64</sup> Se desuden bilag 2

**Ad B. Eksempler på sektorspecifik regulering, der indeholder konkurrenceregulerende bestemmelser****Energiforsyningslovgivningen**

1. Lovbekendtgørelse nr. 1329 om elforsyning af 25. november 2013
2. Lovbekendtgørelse nr. 1307 om varmforsyning af 24. november 2014
3. Lovbekendtgørelse nr. 1331 om naturgasforsyning af 25. november 2013

**Telelovgivningen**

4. Lovbekendtgørelse nr. 128 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester af 07. februar 2014
5. Lov nr. 741 om graveadgang og ekspropriation m.v. til telekommunikationsformål, lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester og Konkurrenceloven af 01. juni 2015

**Postlovgivningen**

6. Lov om postloven nr. 1536 af 21. december 2010
7. Lovbekendtgørelse nr. 844 om Post Danmark A/S af 06/07/2011
8. Lovbekendtgørelse nr. 5 af 09. januar 2013 (CVR-loven)
9. Lov nr. 172 om ændring af postloven af 26. februar 2014
10. Lov nr. 524 om alternativ tvistløsning i forbindelse med forbrugerklager af 29. april 2015 (§ 46)

**Vandforsyningsloven**

11. Lovbekendtgørelse nr. 1199 om vandforsyning m.v. af 30/09/20
12. Lov nr. 1631 om vandforsyning m.v., lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer og forskellige andre love af 26/12/2013 (§ 1)
13. Lov nr. 86 om ændring af lov om Natur- og Miljøklagenævnet og forskellige andre love af 28/01/2014 (§ 11)
14. Lov nr. 1520 om lov om offentlige veje m.v. af 27/12/2014 (§ 144)
15. Lov nr. 538 Lov om ændring af lov om vandforsyning m.v. og lov om afgift af ledningsført vand af 29/04/2015 (§ 1)

**Fjernkølingsloven**

16. Lovbekendtgørelse E nr. 1190 af 10/11/2014; 2007/2 LF 127, fx §3

**Vandsektorloven**

15. Lov nr. 469 af 12/06/2009; 2008/1 LF 150, fx § 18

**Havneloven**

16. Lov nr. 457 om lov om havne af 23. maj 2012

**Færgefart**

17. Lovbekendtgørelse nr. 915 af 27/08/2008; 1998-99 - L 184

**Lodsloven**

18. Lov nr. 567 om lodsloven af 09. juni 2006
19. Lov nr. 725 om Lov om ændring af lodsloven og lov om Danpilot af 25/06/2014

**Lov om trafikelskaber**

22. Lovbekendtgørelse nr. 323 af 20/03/2015; 2004/2 LSF 83.

**Metroselskabet I/S og Arealudviklingselskabet I/S**

23. Lov nr. 551 af 06/06/2007; 2006/1 LSF 158, fx § 20

**Hyrekørselslovgivningen**

24. Lovbekendtgørelse nr. 107 af 30/01/2013 om lov om taxikørsel m.v.

**Planloven**

25. Lovbekendtgørelse nr. 587 af 27/05/2013 om lov om planlægning

**Buskørselsloven**

26. Lovbekendtgørelse nr. 1050 af 12/11/2012 om lov om buskørsel

## BILAG 2. ÆNDRING AF KONKURRENCELOVEN OG REGLER UDSTEDT I MEDFØR AF DENNE SIDEN 1997

Oversigt over ændringer af Konkurrenceloven og regler udstedt i medfør af denne siden 1997	
Love og ændringslove	
2015	Lov nr. 741 af 1. juni 2015 Ændring af lov om graveadgang og ekspropriation m.v. til telekommunikationsformål, lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester og Konkurrenceloven (Fælles udnyttelse af passiv fysisk infrastruktur, forberedelse af bygninger til højhastighedsnet, krav til øget sikring af ikke diskrimination ved lancering af nye eller væsentligt ændrede detailprodukter, sektorspecifik fusionskontrol og skatteyderbetalt wifi til turismeformål m.v.)
2014	Lov nr. 1371 af 16. december 2014 Ændring af Konkurrenceloven (Forlængelse af tidsfrist for behandling af fusioner, nedsættelse af en bestyrelse for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på konkurrenceområdet, offentliggørelse af domme om fængselsstraf m.v.)
2013	Lov nr. 639 af 12. december 2013 Ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v. (Konsekvensændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen og af ændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven)
2013	Lov nr. 620 af 12. juni 2013 Ændring af Konkurrenceloven (Gebyr for anmeldelse af fusioner)
2012	Lov nr. 1385 af 23. december 2012 Ændring af Konkurrenceloven og straffeloven (Indførelse af fængselsstraf i kartelsager, forhøjelse af bødeniveauet, straflempe, ændrede sagsprocesser m.v.)
2012	Lov nr. 1231 af 18. december 2012 Ændring af forskellige lovbestemmelser om obligatorisk digital kommunikation m.v. (Obligatorisk digital kommunikation og tilpasninger som følge af ressortoverførsel m.v.)
2010	Lov nr. 495 af 12. maj 2010 Ændring af Konkurrenceloven og lov om benzinforhandlerkontrakter (Nedsættelse af tærskelværdier for fusionskontrol, godkendelse af fusioner efter forenklet sagsbehandling, ændrede tidsfrister for behandling af fusioner, entydigt forbud mod markedsdelingsaftaler m.v.)
2008	Lov nr. 1336 af 19. december 2008 Ændring af kildeskatteloven, opkrævningsloven, udpantningsloven og forskellige andre love (Konsekvensændringer som følge af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige)
2008	Lov nr. 375 af 27. maj 2008 Ændring af forskellige love på Økonomi- og Erhvervsministeriets område (Undtagelse fra indførelse af visse forskrifter og tekniske specifikationer i Lovtidende samt gennemførelse af transparensdirektivet)
2007	Lov nr. 572 af 6. juni 2007 Ændring af Konkurrenceloven, retsplejeloven, lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren og lov om Klagenævnet for Udbud (Styrket indsats mod karteller, forbedrede kontrol- og efterforskningsinstrumenter og mere konkurrence om offentlige ydelser)
2007	Lov nr. 523 af 6. juni 2007 Ændring af forskellige lovbestemmelser om forældelse af fordringer m.v. (Ændringer som følge af en ny lov om forældelse af fordringer, ophævelse af købelovens reklamationsfrister ved visse køb m.v.)
2005	Lov nr. 601 af 24. juni 2005 Ændring af lov om bygnings- og boligregistrering, lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v., Konkurrenceloven og lov om stormflod og stormfald (Udmøntning af kommunalreformen med henblik på præcisering af adressebetegnelser m.v.)

2005	Lov nr. 431 af 6. juni 2005 Ændring af forskellige love (Forenkling, harmonisering og objektivisering af reglerne for inddrivelse af gæld til det offentlige m.v. samt mulighed for anvendelse af digitale lønsedler)
2004	Lov nr. 1461 af 22. december 2004 Ændring af Konkurrenceloven (Dominerende virksomheders samhandelsbetingelser, tilsagn, fusioner m.v.)
2003	Lov nr. 381 af 28. maj 2003 Ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love (Forbedring af muligheder for indsigt i den kommunale administration, tilsynsreform m.v.)
2002	Lov nr. 426 af 6. juni 2002 Ændring af Konkurrenceloven (Offentligretlige konkurrencebegrænsninger, bøder m.v.)
2000	Lov nr. 416 af 31. maj 2000 Lov om ændring af Konkurrenceloven
1997	Lov nr. 384 af 10. juni 1997 Konkurrenceloven
Lovbekendtgørelser	
2015	Lovbekendtgørelse nr. 869 af 8. juli 2015 Konkurrenceloven
2013	Lovbekendtgørelse nr. 700 af 18. juni 2013 Konkurrenceloven (HISTORISK)
2013	Lovbekendtgørelse nr. 23 af 17. januar 2013 Konkurrenceloven (HISTORISK)
2010	Lovbekendtgørelse nr. 972 af 13. august 2010 Konkurrenceloven (HISTORISK)
2007	Lovbekendtgørelse nr. 1027 af 21. august 2007 (HISTORISK)
2005	Lovbekendtgørelse nr. 785 af 8. august 2005 Konkurrenceloven (HISTORISK)
2002	Lovbekendtgørelse nr. 539 af 28. juni 2002 Konkurrenceloven (HISTORISK)
2000	Lovbekendtgørelse nr. 687 af 12. juli 2012 Konkurrenceloven (HISTORISK)
Bekendtgørelser	
2015	BKG 2015-08-27 nr. 981 Ophævelse af bekendtgørelse om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens virksomhed i henhold til Konkurrenceloven
2015	BKG 2015-08-27 nr. 980 Forretningsorden for Konkurrencerådet
2014	BKG 2014-04-28 nr. 417 Gruppefritagelse for kategorier af teknologioverførselsaftaler
2013	BKG 2013-08-15 nr. 1005 Anmeldelse af fusioner
2013	BKG 2013-02-22 nr. 175 Konkurrenceankenævnet
2013	BKG 2013-02-22 nr. 174 Forretningsorden for Konkurrencerådet (HISTORISK)
2013	BKG 2013-02-22 nr. 173 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens virksomhed i henhold til Konkurrenceloven (HISTORISK)
2013	BKG 2013-02-22 nr. 172 Anmeldelse af fusioner (HISTORISK)
2013	BKG 2013-02-22 nr. 171 Regler for anmeldelse af aftaler m.v. i henhold til Konkurrenceloven
2011	BKG 2011-01-28 nr. 64 Gruppefritagelse for visse kategorier af specialiseringsaftaler
2011	BKG 2011-01-28 nr. 63 Gruppefritagelse for visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler
2010	BKG 2010-12-08 nr. 1391 Delegation af miljøministerens beføjelser i lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love til Miljøstyrelsen (HISTORISK)



2010	BKG 2010-08-13 nr. 976 Anmeldelse af fusioner (HISTORISK)
2010	BKG 2010-06-23 nr. 760 Gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis inden for motorkøretøjsbranchen
2010	BKG 2010-06-23 nr. 759 Gruppefritagelse for visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet
2010	BKG 2010-06-23 nr. 739 Gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis
2009	BKG 2009-08-14 nr. 808 Beregning af omsætning i Konkurrenceloven
2008	BKG 2008-12-11 nr. 1227 Ændring af bekendtgørelse om delegation af miljøministerens beføjelser i miljøbeskyttelsesloven, beredskabsloven og Konkurrenceloven til Miljøstyrelsen og Miljøministeriets miljøcentre (HISTORISK)
2008	BKG 2008-06-26 nr. 655 Delegation af miljøministerens beføjelser i miljøbeskyttelsesloven, beredskabsloven og Konkurrenceloven til Miljøstyrelsen og Miljøministeriets miljøcentre (HISTORISK)
2008	BKG 2008-06-20 nr. 590 Gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem offentlige myndigheder og offentlige virksomheder og om den finansielle gennemskuelighed i bestemte virksomheder
2007	BKG 2007-09-21 nr. 1123 Delegation af miljøministerens beføjelser i miljøbeskyttelsesloven, beredskabsloven og Konkurrenceloven til Miljøstyrelsen og de statslige miljøcentre under Miljøministeriet (HISTORISK)
2007	BKG 2007-08-28 nr. 1076 Konkurrencerådets beføjelser efter Konkurrencelovens § 11 b i forhold til fritvalgsordninger efter anden lovgivning.
2007	BKG 2007-06-19 nr. 672 Forretningsorden for Konkurrencerådet (HISTORISK)
2007	BKG 2007-06-19 nr. 671 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens virksomhed i henhold til Konkurrenceloven (HISTORISK)
2006	BKG 2006-12-13 nr. 1643 Delegation af miljøministerens beføjelser i miljøbeskyttelsesloven, beredskabsloven og Konkurrenceloven til Miljøstyrelsen og de statslige miljøcentre under Miljøministeriet (HISTORISK)
2005	BKG 2005-06-15 nr. 488 Ophævelse af bekendtgørelse om gruppefritagelse for horisontale aftaler mv. om kædesamarbejde i detailhandelen
2005	BKG 2005-06-15 nr. 487 Ændring af bekendtgørelse om gruppefritagelse for kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler (HISTORISK)
2005	BKG 2005-06-15 nr. 486 Ændring af bekendtgørelse om gruppefritagelse for kategorier af teknologioverførselsaftaler
2005	BKG 2005-06-15 nr. 485 Ændring af bekendtgørelse om gruppefritagelse for visse kategorier af aftaler m.v. på forsikringsområdet (HISTORISK)
2005	BKG 2005-06-15 nr. 484 Ændring af bekendtgørelse om gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis inden for motorkøretøjsbranchen
2005	BKG 2005-06-15 nr. 483 Ændring af bekendtgørelse om gruppefritagelse for kategorier af specialiseringsaftaler (HISTORISK)
2005	BKG 2005-06-15 nr. 482 Ændring af bekendtgørelse om gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis (HISTORISK)
2005	BKG 2005-06-15 nr. 481 Konkurrenceankenævnsbekendtgørelsen (HISTORISK)

2005	BKG 2005-06-15 nr. 480 Anmeldelse af fusioner (HISTORISK)
2005	BKG 2005-06-15 nr. 479 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens virksomhed i henhold til Konkurrenceloven (HISTORISK)
2005	BKG 2005-06-08 nr. 467 Anmeldelse af offentlig støtte
2005	BKG 2005-06-08 nr. 466 Regler for anmeldelse af aftaler m.v. til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (HISTORISK)
2004	BKG 2004-06-16 nr. 622 Gruppefritagelse for kategorier af teknologioverførselsaftaler
2003	BKG 2003-03-27 nr. 236 Gruppefritagelse for visse kategorier af aftaler m.v. på forsikringsområdet (HISTORISK)
2003	BKG 2003-03-27 nr. 235 Anmeldelse af fusioner (HISTORISK)
2003	BKG 2003-03-26 nr. 211 Regler for anmeldelse af aftaler m.v. til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (HISTORISK)
2003	BKG 2003-02-12 nr. 98 Henlæggelse af beføjelser til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vedrørende elektronisk kommunikation
2002	BKG 2002-09-10 nr. 769 Gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis inden for motorkøretøjsbranchen
2000	BKG 2000-09-21 nr. 895 Beregning af omsætning i Konkurrenceloven (HISTORISK)
2000	BKG 2000-09-21 nr. 894 Anmeldelse af fusioner (HISTORISK)
2000	BKG 2000-09-05 nr. 862 Forretningsorden for Konkurrencerådet (HISTORISK)
2000	BKG 2000-08-30 nr. 854 Regler for anmeldelse af aftaler m.v. til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (HISTORISK)
1998	BKG 1998-06-23 nr. 461 Regler for meddelelse til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om fusioner, virksomhedsovertagelser og sammenlægninger af virksomheder (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-17 nr. 1032 Konkurrenceankenævnsbkg (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-17 nr. 1030 Beregning af omsætning mv. i Konkurrencelovens § 7, stk. 1 (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-17 nr. 1029 Aftaler mv. inden for samme virksomhed eller koncern
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1011 Gruppefritagelse af aftaler mv. om kædesamarbejde i detailhandelen (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1010 Statslige og kommunale myndigheders anmeldelse af reguleringer eller beslutninger efter Konkurrenceloven (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1009 Gruppefritagelse for visse kategorier af teknologioverførselsaftaler (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1008 Gruppefritagelse for kategorier af specialiseringsaftaler (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1007 Gruppefritagelse for kategorier af salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1006 Gruppefritagelse for kategorier af franchiseaftaler (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1005 Gruppefritagelse for kategorier af aftaler vedrørende forskning og udvikling (HISTORISK)

1997	BKG 1997-12-16 nr. 1004 Gruppefritagelse for visse kategorier af aftaler mv. på forsikringsområdet (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1003 Gruppefritagelse for kategorier af eneforhandlingsaftaler (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-16 nr. 1002 Gruppefritagelse for kategorier af eksklusive købsaftaler (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-11 nr. 986 Regler for anmeldelse af aftaler m.v. til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-02 nr. 951 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens virksomhed i henhold til Konkurrenceloven (HISTORISK)
1997	BKG 1997-12-02 nr. 920 Forretningsorden for Konkurrencerådet (HISTORISK)
1997	BKG 1997-11-28 nr. 919 Offentlige arkivalier mv. (HISTORISK)

**BILAG 3. KONKURRENCEUDSÆTTELSEN I DE ENKELTE KOMMUNER**

Privat-leverandør-indikator (PLI), Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) samt Indikatorer for konkurrenceudsættelse for hovedkonti (hk) for kommunerne i pct. i år 2014									
Nr.		PLI	IKU	IKU, hk0	IKU, hk2	IKU, hk3	IKU, hk4	IKU, hk5	IKU, hk6
1	Gribskov	43,9	46,7	62,8	57,7	37,9	28,2	54,3	27,0
2	Solrød	35,2	35,2	74,5	94,1	22,7	11,7	39,9	21,5
3	Jammerbugt	35,1	35,1	63,1	57,4	28,9	17,2	39,4	19,5
4	Læsø	34,4	34,4	39,4	69,1	36,4	35,7	24,2	10,4
5	Hørsholm	33,2	33,2	39,6	53,3	34,7	6,1	33,7	25,9
6	Vesthimmerland	31,8	31,8	67,3	56,3	23,6	20,2	33,3	25,7
7	Hillerød	30,8	31,7	52,2	39,2	23,7	10,0	33,3	28,5
8	Holbæk	31,1	31,4	29,4	61,7	26,5	18,2	34,6	20,0
9	Holstebro	30,9	30,9	65,4	...	27,1	27,6	27,0	26,0
10	Greve	30,8	30,8	52,6	39,8	27,9	10,4	33,1	23,5
11	Køge	29,7	30,1	63,8	59,5	22,6	19,3	29,5	22,9
12	Allerød	29,6	29,6	38,0	61,1	19,5	12,6	30,7	30,5
13	Ringsted	29,1	29,6	33,9	29,1	27,0	24,0	33,7	20,8
14	Stevns	29,4	29,4	31,8	45,6	35,3	31,8	28,7	20,7
15	Odsherred	29,3	29,3	34,5	53,5	24,9	12,4	30,7	22,4
16	Fanø	29,3	29,3	40,4	38,2	43,8	62,3	17,7	33,3
17	Ishøj	28,9	28,9	50,9	26,1	17,9	16,8	32,5	24,1
18	Odder	28,8	28,8	43,6	35,6	26,8	21,0	29,2	25,1
19	Samsø	28,7	28,7	66,1	27,9	17,6	8,8	25,5	38,2
20	Odense	28,6	28,6	31,1	68,3	23,4	25,3	28,0	23,4
21	Morsø	28,5	28,5	46,0	66,3	32,4	26,0	25,8	20,5
22	Lyngby-Taarbæk	24,1	28,3	34,1	66,4	20,1	8,3	25,7	20,4
23	Varde	27,4	28,2	52,0	69,6	35,2	16,5	24,1	23,4
24	Albertslund	28,0	28,0	18,9	38,4	17,7	12,0	34,6	23,2
25	Roskilde	27,6	27,8	39,7	43,2	30,5	18,9	25,8	20,9
26	København	27,7	27,7	26,4	50,5	27,6	18,6	27,5	25,1
27	Fredensborg	27,7	27,7	31,5	68,0	27,6	8,2	27,4	22,3
28	Syddjurs	26,5	27,7	49,3	64,8	27,9	18,6	23,6	30,9
29	Silkeborg	27,0	27,5	47,2	66,3	26,3	16,6	25,4	25,5
30	Furesø	27,3	27,4	29,6	52,4	25,6	19,1	28,4	18,4
31	Frederikssund	27,4	27,4	42,4	91,6	26,0	14,9	24,1	22,8
32	Kalundborg	27,3	27,3	35,3	60,1	22,0	18,4	26,2	25,5
33	Vejen	27,3	27,3	48,4	71,5	33,7	13,4	21,2	26,2
34	Vallensbæk	27,1	27,1	35,4	44,2	26,0	20,6	26,4	24,6
35	Aalborg	27,1	27,1	33,4	70,3	22,5	10,6	25,6	20,7
36	Vordingborg	27,0	27,0	48,7	60,5	28,6	17,8	24,1	23,3

37	Middelfart	27,0	27,0	54,3	48,8	31,5	31,0	24,0	20,4
38	Viborg	24,5	27,0	30,6	58,1	31,9	12,2	23,2	25,7
39	Egedal	26,7	26,7	40,7	72,2	31,4	8,2	24,9	18,4
40	Vejle	26,6	26,7	44,0	69,5	20,2	17,8	25,4	22,4
41	Frederiksberg	26,0	26,6	35,0	54,6	23,3	13,2	26,2	22,9
42	Slagelse	26,6	26,6	44,4	51,4	20,3	19,4	24,8	24,6
43	Assens	26,6	26,6	47,9	33,5	27,4	10,6	27,1	20,2
44	Gentofte	26,1	26,3	55,8	51,8	22,5	15,8	23,1	25,0
45	Guldborgsund	26,3	26,3	28,3	68,8	30,2	20,8	22,6	24,5
46	Haderslev	26,3	26,3	30,6	51,5	25,0	20,6	24,6	21,4
47	Kolding	26,2	26,3	42,0	64,0	20,3	12,9	26,2	22,2
48	Herning	26,3	26,3	30,6	54,6	36,1	16,7	22,7	22,2
49	Esbjerg	24,4	26,0	87,1	46,3	24,4	11,2	22,9	20,0
50	Ringkøbing-Skjern	26,0	26,0	31,1	55,7	21,7	18,0	24,2	27,8
51	Høje-Taastrup	25,7	25,9	48,5	36,3	18,6	8,5	25,6	25,3
52	Halsnæs	25,9	25,9	26,5	45,6	15,0	9,8	28,6	25,5
53	Lejre	25,9	25,9	29,9	21,4	18,0	19,2	29,6	24,1
54	Lolland	25,9	25,9	48,6	43,1	20,5	22,1	24,2	21,8
55	Randers	25,8	25,8	50,9	66,1	25,2	16,8	22,4	25,8
56	Brønderslev	25,8	25,8	53,2	13,8	16,4	6,9	29,6	20,5
57	Hjørring	24,6	25,8	40,8	49,0	24,2	15,7	24,7	22,3
58	Sorø	25,5	25,7	39,3	34,3	27,4	9,5	26,1	20,7
59	Billund	25,6	25,6	66,6	39,1	22,7	12,0	24,2	25,9
60	Faurskov	25,6	25,6	44,1	59,8	27,5	15,7	23,3	21,7
61	Ballerup	25,5	25,5	67,3	77,3	12,2	12,4	25,1	26,6
62	Gladsaxe	25,5	25,5	34,6	70,5	15,6	9,1	27,3	20,1
63	Herlev	25,3	25,3	81,6	52,5	14,8	12,7	28,1	18,9
64	Rudersdal	25,3	25,3	22,6	65,3	26,2	14,1	23,9	19,4
65	Struer	25,3	25,3	41,9	34,6	32,7	17,6	22,0	25,3
66	Ikast-Brande	25,3	25,3	35,4	34,2	35,3	17,5	23,0	19,4
67	Faaborg-Midtfyn	25,0	25,1	33,9	35,6	30,8	15,6	23,4	24,2
68	Hedensted	25,1	25,1	57,1	60,7	30,6	18,8	21,0	22,5
69	Brøndby	25,0	25,0	44,2	50,0	19,9	6,6	26,1	18,9
70	Thisted	24,8	24,8	46,6	50,3	21,5	14,0	23,6	22,3
71	Aabenraa	23,3	24,6	56,6	65,6	23,7	8,8	20,8	20,9
72	Lemvig	24,6	24,6	34,3	68,3	42,5	16,3	16,9	22,8
73	Svendborg	24,5	24,5	49,5	77,6	22,7	14,0	20,9	21,4
74	Aarhus	24,0	24,4	48,2	62,4	27,0	10,9	21,4	20,6
75	Faxe	24,2	24,2	27,7	52,1	22,8	13,4	23,3	22,2
76	Dragør	24,0	24,0	29,5	40,6	16,3	8,0	25,2	21,1
77	Fredericia	24,0	24,0	25,3	77,5	12,6	28,4	24,5	23,9

78	Næstved	23,9	23,9	58,1	43,9	22,3	14,1	21,3	24,5
79	Rødovre	23,8	23,8	29,0	48,6	10,2	9,7	27,9	18,6
80	Helsingør	23,6	23,6	24,4	35,3	23,8	8,8	23,9	21,7
81	Langeland	23,2	23,2	22,6	20,5	43,8	17,5	16,4	27,3
82	Horsens	23,1	23,1	34,5	26,6	20,8	20,4	24,0	18,4
83	Sønderborg	22,8	22,8	33,7	49,4	24,6	22,3	20,4	20,0
84	Skanderborg	22,6	22,6	28,2	66,3	25,2	17,1	18,3	29,1
85	Mariagerfjord	22,4	22,4	50,9	46,9	24,4	15,8	19,2	20,6
86	Bornholm	22,2	22,3	38,4	13,9	27,3	19,1	20,9	22,0
87	Nyborg	22,3	22,3	29,0	54,7	25,1	15,9	17,7	24,1
88	Norrdjurs	21,4	22,2	70,1	55,4	19,7	25,5	17,2	22,3
89	Skive	22,0	22,1	63,5	47,0	29,5	11,2	17,0	17,6
90	Rebild	21,4	22,1	51,2	62,0	24,8	13,7	18,7	18,3
91	Kerteminde	22,0	22,0	41,1	31,4	27,3	13,0	18,6	24,9
92	Hvidovre	21,9	21,9	21,3	46,7	15,1	7,1	24,3	14,6
93	Glostrup	21,3	21,3	24,8	24,0	13,2	9,8	23,6	20,6
94	Frederikshavn	20,7	20,9	28,3	36,5	22,8	34,5	15,3	29,3
95	Nordfyn	20,8	20,8	70,4	27,2	17,0	14,2	17,5	25,5
96	Tønder	19,9	19,9	46,7	33,2	22,5	8,6	16,4	18,1
97	Tårnby	18,9	18,9	20,2	54,6	14,8	6,9	18,2	18,7
98	Ærø	18,7	18,7	56,7	15,6	41,0	22,9	14,6	25,1
	Gennemsnit	26,2	26,4	38,7	52,3	24,7	16,1	25,2	22,8
Anmærkning: Kommunerne er rangeret efter den samlede indikator for konkurrenceudsættelse (IKU).									
Kilde: Sundheds- og Indenrigsministeriets Kommunale nøgletal (nøgletal.dk)									

## BILAG 4. DE NEW ZEALANDSKE PRINCIPPER FOR GOD ERHVERVSREGULERING<sup>65</sup>

### Efficiency

Adopt and maintain only regulations for which the costs on society are justified by the benefits to society, and that achieve objectives at lowest cost, taking into account alternative approaches to regulation.

#### Efficiency guidelines:

Consideration of alternatives to regulation: Regulatory design should identify and assess the most feasible regulatory and non-regulatory alternative(s) to address the problem.

Minimum necessary regulation: When government intervention is desirable, regulatory measures should be minimal, and the least distorting, to achieve desired outcomes.

Regulatory benefits outweigh costs: In general, select and implement proposals with the greatest net benefit to society.

Reasonable compliance cost: The compliance burden imposed on society by regulation should be reasonable and fair compared to the expected regulatory benefit.

Minimal fiscal impact: Regulators should develop regulatory measures that minimise the financial impact of administration and enforcement.

Minimal adverse impact on competition: Regulation should have a minimal negative impact on competition.

International compatibility: Where appropriate, regulatory measures or standards should be compatible with relevant international or internationally accepted standards or practices to maximize the benefits of trade.

### Effectiveness

Regulation should be designed to achieve the desired policy outcome.

#### Effectiveness guidelines:

Reasonable compliance rate: A regulation is neither efficient nor effective if it is not complied with or cannot be effectively enforced. Regulatory measures should contain compliance

---

<sup>65</sup> New Zealand Ministry of Business, Innovation & Employment.. Code of good regulatory practice. Hentet fra <http://www.nzhealthtrust.co.nz/nthp/code-of-good-regulatory-practice.pdf>

strategies that ensure the greatest degree of compliance at the lowest possible cost to all parties. Incentive effects should be made explicit in any regulatory proposal.

Compatibility with the general body of law, including the statute which it amends, statutes which apply to it, and the general body of the law of statutory interpretation.

Compliance with basic principles of our legal and constitutional system, including the Treaty of Waitangi, and with New Zealand's international obligations.

Flexibility of regulation and standards: Regulatory measures should be able to be revised, adjusted and updated as circumstances change.

Performance-based requirements that specify outcomes rather than inputs should be used, unless prescriptive requirements are unavoidable. This helps ensure predictability of regulatory outcomes and facilitate innovation.

Review regulations systematically to ensure they continue to meet their intended objectives efficiently and effectively.

#### Transparency

The regulation making process should be transparent to both the decision-makers and those affected by regulation.

#### Transparency guidelines:

**Problem adequately defined:** Identifying the nature and extent of the problem is a key step in the process of evaluating the need for government action. Properly done, problem definition will itself suggest potential solutions and eliminate others that are clearly not suitable.

**Clear identification of the objective of regulation:** The policy goal should be clearly specified against the problem and have a clear link to government policy.

**Cost benefit analysis:** Regulatory proposals should be subject to a systematic review of the costs and benefit. Resources invested in cost benefit estimation should increase as the potential impact of the regulation increases.

**Risk assessment:** Regulatory proposals should be subject to a risk assessment, which should be as detailed as is appropriate in the circumstances.

Public consultation should occur as widely as possible, given the circumstances, in the policy development process. A well-designed and implemented consultation programme can contribute to better quality regulations; identification of the more effective alternatives; lower costs to business and administration; ensure better compliance; and promote faster regulatory responses to changing conditions.



Direct approaches to a problem: In general, adopting a direct approach aimed at the root cause of an identified problem ensures that a more effective and efficient outcome is achieved, compared to an indirect response.

#### Clarity

Regulatory processes and requirements should be as understandable and accessible as practicable.

#### Clarity guidelines:

Make things as simple as possible while still achieving the regulatory objective.

Plain language drafting: Where possible, regulatory instruments should be drafted in plain language to improve clarity and simplicity, reduce uncertainty, and to enable those affected to better understand the implications of regulatory measures.

Discretion should be kept to a minimum, but be consistent with the need for the system to be fair. Good regulation should attempt to both minimize and standardize the exercise of bureaucratic discretion to reduce discrepancies between government regulators, reduce uncertainty, and lower compliance costs.

Educating the public as to their regulatory obligations is fundamental in ensuring compliance.

#### Equity

Regulation should be fair and treat those affected equitably.

#### Equity guidelines:

Obligations, standards, and sanctions should be designed so they can be imposed impartially and consistently.

Regulation should be consistent with the principles of the New Zealand Bill of Rights Act 1990, and the Human Rights Act 1993, and meet the expectations of those affected by regulation regarding their legal rights.

People in like situations should be treated in a similar manner. Similarly, people in disparate positions may be treated differently.

Reliance should be able to be placed on processes and procedures of the regulatory system: A regulatory system is regarded as fair or equitable when individuals agree on the rules of that system, and any outcome of the system is considered just.

## BILAG 5. HÅNDHÆVELSE AF REGLER OM KRYDSSUBSIDIERING OG DISKRIMINATION PÅ ELHANDELSOMRÅDET

Antal af sager

Ifølge Energitilsynets hjemmeside behandlede tilsynet i 2013 i alt 1217 sager, der vedrørte de tre energiforsyningslove og loven om Energinet.dk. 1194 var sekretariatssager, 22 var tilsynsafgørelser og 1 sag var en formandsafgørelse.

462 sager vedrørte varmforsyningsloven (39 pct.), 668 sager elforsyningsloven (56 pct.) og 64 sager (5 pct.) vedrørte gasforsyningsloven.

I 2014 faldt antallet af behandlede sager til 817. Nedgangen i forhold til 2013 skyldes en ændret definition af sagsbegrebet. Af de 817 sager var 793 sekretariatssager, 23 tilsynsafgørelser og 1 var en formandsafgørelse.

Ingen sager vedrørte loven om energinet.dk, der administreres af Energitilsynet.

Udfaldet af klagesager på elforsyningsområdet

Ud af det samlede antal sager i 2013 på 1217 sager beroede 95 sager på klager. Det samlede antal klager over alle energiforsyningslove faldt i 2014 til 36.

I to-års perioden 2013 og 2014 blev der afsluttet 28 klagesager på elforsyningsområdet. 16 af sagerne vedrørte konkurrenceforvridning, diskrimination eller krydssubsidiering.

I 12 af de 16 klagesager fandt Energitilsynet, at der var tale om en overtrædelse af elforsyningsloven. I 2 af disse tilfælde blev der udstedt påbud og i de resterende 10 tilfælde indrettede virksomhederne sig, så der ikke længere forelå et retsstridigt forhold, hvorpå sagerne blev afsluttet.

De 2 påbudssager vedrørte begge konkurrenceforvridning, diskrimination eller krydssubsidiering. Det er uklart hvor mange af de 10 øvrige overtrædelsessager, der vedrørte disse forhold.

Energitilsynet har i intet tilfælde rejst bødekraft for overtrædelse af elforsyningslovens regler.

Ikke-diskrimination

Netselskaberne skal gennemføre interne overvågningsprogrammer for at hindre diskriminerende adfærd. I 2013 foretog Energitilsynet stikprøveundersøgelser af 10 elnetselskaber for at påse, om selskaberne overholder reglerne om intern overvågning. I 2014 gennemførtes ikke stikprøvekontrol på elforsyningsområdet.

Stikprøvekontrollerne har ikke ført til påbud på elforsyningsområdet, men en række retsstridige forhold er blevet rettet op på Energitilsynets foranledning.

Reglerne om netvirksomhedernes særskilte identitet findes i Rådets direktiv af 13. juni 2009 (eldirektivet) og i EFL § 20, i bkg. nr. 980 af 6. oktober 2011 om intern overvågning, i Energitilsynets retningslinjer om selskabsmæssigt forbundne netselskabers hjemmesider og informationsudsendelse, samt i Energitilsynets vejledninger til særskilt hjemmeside og til delt hjemmeside vedrørende intern overvågning. I en klage er der rejst tvivl, om hvorvidt EU-reglerne er korrekt implementeret, og om netselskaber overhovedet kan have delt hjemmeside med et elhandelsselskab.

De frie elhandelsselskaber har givet udtryk for, at netselskaberne uden konsekvenser overtræder elforsyningslovens regler om ikke-diskrimination ved at skabe uklarhed om netvirksomhedens særskilte identitet i deres kommunikationsarbejde og identitetsstrategier.

I et enkelt tilfælde er der givet et påbud i et retsstridigt forhold, mens en række andre retsstridige forhold er klaret ved at virksomhederne har rettet ind. Der er i intet tilfælde udstedt bøder for overtrædelser af reglerne. Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved, om reglerne administreres tilstrækkeligt effektivt.

#### Anbefalinger

For at forhindre, at netselskaber foretager krydssubsidiering og diskrimination mellem netvirksomheders monopolaktiviteter og deres konkurrenceudsatte aktiviteter og forvrider konkurrencen i forhold til fritstående elhandelsselskaber, anbefales, at

- Energitilsynets fortolkning af ikke-diskriminationsreglerne og implementeringen af EU's eldirektiv tages op til revision og strammes op.
- Energitilsynets kontrol med ikke-diskriminationsreglerne i elforsyningsloven effektiviseres ved hurtig sagsbehandling, påbud ved retsstridige overtrædelser og hyppigere stikprøvekontroller af virksomhedernes overvågningsprogrammer.
- Energitilsynets håndhævelse af ikke-diskriminationsreglerne strammes op, og der indføres bødestraf ved alle førstegangsovertrædelser af reglerne om krydssubsidiering og ikke-diskrimination.
- Der gennemføres unbundling, dvs. ejermæssig adskillelse af netvirksomhed og koncernforbundne konkurrenceudsatte aktiviteter, fx elhandelsvirksomhed, når mulighederne for unbundling er nærmere undersøgt.
- Der som et første skridt indføres en lovregel om, at koncernforbundne netselskaber ikke må optage nye elhandelskunder fra nu af. Det vil ikke indebære en tvangsmæssig

afståelse af kunder og dermed ikke være et indgreb i de koncernforbundne elhandelselskabers grundlovssikrede rettigheder.

Anbefalingerne indgår i alt væsentligt i de konkrete forslag til en reform af konkurrencereguleringen af den offentlige sektor i rapportens afsnit *"Forslag til reform af konkurrencereguleringen"*.

## BILAG 6. OVERSIGT OVER TABELLER, FIGURER, TEKSTBOKSE OG BILAG

### Tabeller

- Tabel 1. Oversigt over ændringer af Konkurrenceloven og regler udstedt i medfør af denne siden 1997
- Tabel 2. Udbudsegne og konkurrenceudsatte opgaver 2014
- Tabel 3. Opgørelse af offentlige udbudsegne opgaver for 2014
- Tabel 4. Konkurrenceudsættelsesindikatorer i den offentlige sektor 2009 – 2014
- Tabel 5. Privat-leverandør indikator og indikatorer for konkurrenceudsættelse 2014
- Tabel 6. Privat-leverandør indikator og indikatorer for konkurrenceudsættelse 2014
- Tabel 7. Udbudsegne ikke-konkurrenceudsatte opgaver og effektivitetspotentiale 2014
- Tabel 8. Typiske brud på hovedprincipperne for god konkurrenceregulering
- Tabel 9. Konkurrenceafgørelser med relation til offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger og offentlige virksomheder, 2010-2014
- Tabel 10. Afviste konkurrenceklagesager med relation til offentligt regulerede konkurrencebegrænsninger og offentlige virksomheder 2010-14
- Tabel 11. Antal fusionsafgørelser 2010-14

### Figurer

- Figur 1. Udbudsegne opgaver og myndighedsopgaver 2014.
- Figur 2. Offentlige indkøb som andel af samlede offentlige udgifter. OECD 2013

### Tekstbokse

- Tekstboks 1. Dansk rets konkurrenceregler
- Tekstboks 2. Uddybende forklaringer til de enkelte indikatorer
- Tekstboks 3. Kommunal anskaffelse og udlejning af bycykler begrænser private udlejeres muligheder for at konkurrere
- Tekstboks 4. Konkurrenceforvridende statsstøtte til DSBFirst og statslig inhousing af fri trafik uden udbud
- Tekstboks 5. Konkurrenceforvridende statsstøtte i form af gunstige kommunale lånegarantier i strid med EU's statsstøtteforbud
- Tekstboks 6. DSB påfører Gråhundbus skatteyderbetalt konkurrence på ruten København – Ystad
- Tekstboks 7. Skatteyderbetalt bistand og rådgivning af personer, der flytter til et andet land, i konkurrence med private udbydere
- Tekstboks 8. Momsforvridning mellem egenproduktion og fremmedproduktion på passagerbefordringsområdet for fx indkøb af vedligehold og reparation af tog mv.
- Tekstboks 9. Eksempler på EU inspirerede liberaliseringer
- Tekstboks 10. Professionel bestyrelse i spidsen for den kommunale Hanstholm Havn
- Tekstboks 11. Sagen om Vejle Havn
- Tekstboks 12. BaneDanmark afskærer privat konkurrent fra at konkurrere.
- Tekstboks 13. Kommunalejet stevedorevirksomhed begrænser privat stevedorevirksomheds muligheder for at konkurrere på Aalborg Havn
- Tekstboks 14. Diskrimination og krydssubsidiering på markedet for detailhandel med el
- Tekstboks 15. Østkrafts overtrædelse af sektorspecifikke konkurrenceregler uden efterfølgende sanktioner

### Bilag

- Bilag 1. Konkurrencereglerne, herunder eksempler på sektorspecifikke konkurrencereguleringer
- Bilag 2. Ændring af Konkurrenceloven og regler udstedt i medfør af denne siden 1997
- Bilag 3. Konkurrenceudsættelsen i de enkelte kommuner
- Bilag 4. De New Zealandske principper for god erhvervsregulering
- Bilag 5. Håndhævelse af regler om krydssubsidiering og diskrimination på elhandelsområdet
- Bilag 6. Oversigt over tabeller, figurer, tekstbokse og bilag