



FAIR KONKURRENCEVILKÅR MELLEM OFFENTLIGE OG PRIVATE AKTØRER

Statslige og kommunale aktører i Danmark driver i stigende grad indtægtsdækket virksomhed. Denne virksomhed foregår dels på monopolmarkeder og dels på kommercielle markeder i konkurrence med private. Det har givet Konkurrencerådet anledning til at få Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til at foretage en analyse af offentlige aktiviteter på kommercielle markeder.

I maj 2016 udgav Konkurrencerådet en analyse af offentlig erhvervsaktivitet. Rapporten undersøger, om den gældende regulering sikrer tilstrækkelig effektiv konkurrence mellem offentlige og private aktører.

Konkurrencerådet iværksatte analysen på baggrund af, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har modtaget henvendelser fra en række private virksomheder, der oplever, at der ikke er lige konkurrence mellem offentlige og private aktører. I rapporten fokuseres på offentlige aktørers fastsættelse af priser, mulighederne for klage og tilsyn over det offentlige erhvervsaktivitet samt offentlige myndigheders adgang til at agere på kommercielle markeder. I denne artikel vil vi se nærmere på nogle af konklusionerne fra rapporten.

HVORDAN SKAL DET OFFENTLIGES YDELSER PRISSÆTTES?

Det er et afgørende led i at sikre lige konkurrence mellem private og offentlige aktører på de kommercielle markeder, at de offentlige aktører fastsætter prisen på varer og ydelser konkurrence-neutralt. Konkurrenceneutralitet indebærer, at den offentlige aktør bliver stillet hverken bedre eller ringere i konkurrencen end private aktører. Det betyder, at strukturelle fordele og forskelle skal afspejles i den fastsatte pris for at sikre, at konkurrencen på

markedet bliver så høj som muligt. Offentlige aktører må altså ikke udnytte de forskelle, der er mellem dem og private aktører, til at presse prisen på varer og ydelser ned. Særligt vil offentlige aktører typisk blive beskattet anderledes end private, ligesom offentlige aktører som udgangspunkt også vil være omfattet af andre regler.

Offentlige aktører kan fortrænge private aktører fra markedet, hvis de offentlige aktørers priser ikke korrigeres for de fordele, der er forbundet med offentligt ejerskab. Det vil sige, at offentlige aktører skal fastsætte deres priser, som hvis de samme regler og vilkår, som gælder for private konkurrenter, var gældende. Det betyder f.eks., at det offentlige skattefrihed ikke må lede til en lavere pris. Prisen må heller ikke være lavere, fordi finansieringsomkostningerne er lavere for offentlige aktører. Endelig vil offentlige aktører i mange tilfælde også have et mindre incitament til at opnå fortjeneste på den ydelse, som konkurrerer med de private aktørers ydelser. Dette skyldes, at det afgørende hensyn bag ydelsen ikke vil være at skabe en fortjeneste. Derved indregner de offentlige aktører ikke en avance, når prisen for ydelsen fastsættes.

OECD'S ANBEFALINGER OM PRISSÆTNING

OECD har udarbejdet flere rapporter om konkurrenceforvridning mellem offentlige og private aktører. På den baggrund har OECD udarbejdet en række anbefalinger.

Økonomien i de offentlige myndigheders aktiviteter bør af hensyn til at sikre transparens tilrettelægges, så erhvervsaktiviteter kan udskilles. Efter statsstøttereglerne gælder et forbud mod krydssubsidiering. Det betyder, at offentlige aktører, der både har aktiviteter på kommercielle og ikke-kommercielle markeder, ikke må lade det offentligt finansierede produkt eller ydelse bære alle eller størstedelen af de fælles omkostninger. Dette skal sikre, at prisen på det konkurrenceudsatte produkt ikke kunstigt presses ned, og derved stiller den offentlige aktør bedre i konkurrencen end de private aktører. Forbuddet mod krydssubsidiering er også afspejlet i OECD's anbefalinger, hvorefter alle offentlige aktører bør indregne en del af de omkostninger, der er fælles for den kommercielle virksomhed og monopolvirksomheden, når prisen på den konkurrenceudsatte aktivitet skal fastsættes.

BEHOVET FOR KONKURRENCE-NEUTRALITET

De danske regler om prisfastsættelse adskiller sig fra OECD's anbefalinger. Konkurrencerådet påpeger, at dette leder til store variationer i de offentlige aktørers prissætning, hvilket skaber ulige vilkår mellem både private og offentlige og mellem offentlige aktører

på forskellige markeder. En manglende indregning af avance i prisen kan medvirke til, at markedet afskærmes for private konkurrenter – især potentielle konkurrenter, der endnu ikke er på markedet, eller konkurrenter, der endnu ikke har opnået en stabil markedsandel.

På det kommunale område fremhæver Konkurrencerådet, at princippet om markedspris kan forvride konkurrencen, hvis ikke alle relevante parametre inddrages ved omkostningsberegningen. Hvis der ikke korrigeres for fordelene ved offentligt ejerskab (ingen beskatning, billig låneadgang mv.), kan konsekvensen være, at offentlige virksomheder kan være aktive på kommercielle markeder, selvom deres private konkurrenter er mere effektive.

HVAD HVIS DET OFFENTLIGE HAR EFFEKTIVITETSFORDELE?

Konkurrencerådet anfører i analysen, at en offentlig aktør, der faktisk har en konkurrencemæssig fordel, kan bruge denne fordel til at sænke sin pris i forhold til sine konkurrenters.

Sådanne forskelle kan f.eks. være synergi- og stordriftsfordele, der nedbringer de samlede produktionsomkostninger, fordi flere komponenter kan produceres sammen, eller fordi en stor produktion er mere omkostnings-effektiv. Effektivitetsfordele kan også bestå i knowhow, der gør, at offentlige

aktører kan producere mere effektivt end sine konkurrenter. Sådanne fordele – som også private aktører kan nyde godt af – bryder ikke med princippet om konkurrenceneutralitet.

HVILKE KLAGEMULIGHEDER ER DER?

I analysen påpeger Konkurrencerådet desuden det uhensigtsmæssige i, at der er flere myndigheder, som fører tilsyn med offentlige myndigheders aktiviteter. Dette sikrer ikke en ensartet effektiv håndhævelse af offentlige aktiviteter på kommercielle markeder.

Fragmenteringen gør det også vanskeligt for private aktører at gennemskue, om og i så fald hvordan der kan klages over eksempelvis prisfastsættelse på en ydelse, der udbydes af en offentlig aktør.

KONKURRENCE-RÅDETS ANBEFALINGER

På baggrund af analysen kommer Konkurrencerådet med en række anbefalinger:

- De gældende regler, der skal sikre mod konkurrenceforvridning, bør præciseres.
- Klageadgangen skal styrkes, ensartes og gøres mere gennemsigtig, herunder at der oprettes en central tværgående klageindgang.
- Der etableres et udvalg, som skal opstille klare kriterier for, hvilke aktiviteter offentlige aktører skal have adgang til at udføre.

Vi vil følge, om Konkurrencerådets anbefalinger leder til ny regulering. Uanset i hvilket omfang dette sker, er det vores forventning, at der vil komme et skærpet blik på eksempelvis kommunernes erhvervsaktivitet, både i forhold til hjemmelsgrundlag og prisfastsættelse ■



Andreas Christensen
Advokat
ac@horten.dk



Rikke Søgaard Berth
Advokat
rsb@horten.dk



Line Markert
Advokat
lma@horten.dk



Marie Gøthgen Clasen
Advokat
mgc@horten.dk

