

NOTAT

22. marts 2006

Høringsnotat vedrørende udkast til lovforslag om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (Lov om kommuners og regioners erhvervsaktiviteter)

1. Indledning

Forslaget er sendt i høring den 23. januar 2006 med høringsfrist den 6. februar 2006 til i alt 56 myndigheder, organisationer m.v.

Der er modtaget høringssvar fra 34 af de 56 hørte myndigheder, organisationer m.v. Heraf har 22 haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter til de enkelte emner i lovudkastet gennemgås og kommenteres nedenfor.

Visse høringssvar har givet anledning til nogle redaktionelle ændringer og præciseringer i lovteksten og bemærkningerne. Disse ændrer ikke ved substansen i de pågældende forslag og omtales derfor ikke nærmere i dette høringssvar.

2. Generelle bemærkninger

Høringen tegner overordnet et billede af, at erhvervsorganisationerne generelt er positive over for lovforslagets stramninger og præciseringer, nogle organisationer havde dog gerne set yderligere stramninger, mens de kommunale organisationer generelt er mere kritiske over for lovforslaget.

Dansk Industri (DI) er af den opfattelse, at øget samarbejde mellem den offentlige og private sektor kan føre til nytænkning i løsning af de offentlige serviceydelser og samtidig kan sikre en effektiv levering af ydelserne. DI ser derfor positivt på formålet med loven, nemlig at selskaber kan være et første skridt til at få offentlige opgaver ud på markedet og på sigt føre til, at flere offentlige opgaver løses i privat regi. Lovforslaget kan efter DI's opfattelse overordnet set medvirke til at skabe nye kompetente leverandører og kommercialisere offentlig viden. DI anfører i den forbindelse, at fælles selskaber blot er én blandt mange måder at samarbejde på. Selskaber er én model, som kan virke på områder, hvor ydelser ikke tidligere har været konkurrenceudsat. På områder, hvor der allerede eksisterer private leverandører, er det ikke et spørgsmål om at skabe nye leverandører, men nærmere et spørgsmål om, at de of-

**ERHVERVS- OG
SELSKABSSTYRELSEN**
Kampmannsgade 1
1780 København V

Tlf. 33 30 77 00
Fax 33 30 77 99
CVR-nr 10 15 08 17
eogs@eogs.dk
www.eogs.dk

**ØKONOMI- OG
ERHVERVS-MINISTERIET**

fentlige myndigheder og institutioner konkurrenceudsætter opgaver på det eksisterende marked. Dette kan ske under de gældende udbudsregler, der bør suppleres med nye regler om en national annonceringspligt af opgaver under EU's tærskelværdier.

Håndværksrådet (HVR) oplyser, at organisationen støtter op om regeringens mål om at begrænse kommunernes adgang til at agere på markedet og ser derfor overordnet lovforslaget som et skridt i den rigtige retning. HVR anfører i den forbindelse, at der i dag er opstået private markeder på en lang række områder, som historisk udelukkende har været udført af det offentlige selv. Senest har fritvalgsordningen fået en række virksomheder til at etablere sig inden for plejeområdet, således at der selv på områder, der ligger tættere på kommunernes kerneopgaver, er opstået et privat marked. Virksomheder på disse markeder har dog efter HVRs opfattelse overordentligt svært ved at klare sig pga. unfair konkurrencevilkår fra en række kommuner.

HVR finder derfor, at det er afgørende, at kommunernes mulighed for at agere på disse områder reguleres kraftigt. Særligt på fritvalgsområdet ser organisationen således kommuner, der fastsætter urealistisk lave afregningspriser for på den måde at holde private virksomheder ude. Dette er uacceptabelt og skal selvfølgelig bremses. Der er derfor efter HVRs opfattelse brug for nogle meget tydelige regler for, hvordan kommunernes omkostninger udregnes.

Realkreditrådet (RKR) oplyser, at organisationen ikke har konkrete bemærkninger til lovudkastet. RKR oplyser dog, at de bifalder sigtet om ikke at udvide kommunernes mulighed for at drive/udøve erhvervs-mæssig, eller erhvervsbetonet virksomhed i konkurrence med private aktører. Efter RKR's opfattelse kan kommunerne ikke deltage på lige konkurrencevilkår, og der bør derfor fortsat være klare og stramme regler for den virksomhed, der i kommunalt regi kan udøves.

Advokatsamfundet oplyser, at de overordnet kan støtte, at sigtet med lovforslaget blandt andet er at forenkle den eksisterende regulering.

Dansk Handel & Service (DHS) anfører i sit høringssvar, at organisationen er enig i behovet for at stramme og præcisere reglerne for kommunernes adgang til at agere på markedet således, som det er påpeget i regeringsgrundlaget og regeringens oplæg til Globaliseringsrådet. DHS nævner i den forbindelse, at Danmark er et af de lande, hvor den offentlige sektor fylder mest og har størst betydning for samfundsøkonomien. Den offentlige sektor løser selv størstedelen af de offentlige opgaver, og dermed går Danmark glip af et stort uudnyttet potentiale. DHS bemærker dog samtidigt, at det er afgørende at styrke det offentlig-private samspil. DHS foreslår som led heri, at der etableres et Center for Offentligt Privat Samarbejde (COPS), der skal udarbejde et katalog over udbudspligtige og udbudsegne områder for den offentlige sektor.

DHS oplyser endvidere, at organisationen er enig i, at kommuner og regioners deltagelse i fælles selskaber med private kan medvirke til, at offentlige opgaver kommer i udbud på markedet. Fælles selskaber skal være et led i en privatisering, og det er ønsket, at den private part efter nogle år kan overtage hele selskabet. DHS bakker i forlængelse heraf op om målsætningen i det forberedende arbejde om, at offentlig erhvervsaktivitet ikke må understøtte ubillig konkurrence, og at det offentlige ikke skal kunne agere på markedet i forhold til en hvilken som helst opgave. Lovforslaget indeholder imidlertid efter DHS' opfattelse en række afgørende spørgsmål, der er uafklarede. Det er eksempelvis afgrænsningen af kommunernes adgang til at agere på markedet og udvælgelsen af den private part i et givent selskab. Der er ligeledes helt centrale spørgsmål, der er overladt til afgørelse efter ministerbemyndigelser. Det er eksempelvis klageadgang og undtagelser fra lovforslagets bestemmelser. Dermed bliver lovforslaget i alt for høj grad en rammelov, der ikke giver tilstrækkelig garanti for reelle stramninger og en positiv effekt på offentlig private samarbejde.

Dansk Byggeri (DB) oplyser, at organisationen overordnet set hilser de stramninger og præciseringer, som lovforslaget er udtryk for, velkomment. Kommunerne bliver ved strukturreformen styrket, såvel på det faglige plan, som på det økonomiske plan. Det er derfor efter organisationens opfattelse vigtigt, at stærke faglige og økonomiske enheder ikke konkurrerer med det private erhvervsliv på ulige vilkår.

HTS finder, at lovforslaget vil fremme og styrke offentlig-privat samarbejde ikke mindst i relation til fælles selskaber mellem offentlig og privat. Samtidig giver lovforslaget klarhed over retstilstanden for så vidt angår de eksisterende selskaber mellem amter og private virksomheder. HTS anfører endvidere, at fælles selskaber mellem kommuner og private virksomheder ikke skal opfattes som en "konkurrent" til rene udliciteringer, men som et nyttigt supplement, der fremmer markedsdannelse og senere udlicitering og privatisering. Muligheden for fælles selskaber gør, at opgaver, der løses inhouse hos offentlige myndigheder, bliver outsourcet og konkurrenceudsat. Fælles selskaberne er efter HTS' opfattelse "fødselshjælpere" i forhold til udlicitering og privatisering.

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) finder, at der i den offentlige sektor er en stor viden, kompetence og erfaring, der bør udnyttes optimalt. Denne udnyttelse bør ske både i forhold til opgavevaretagelse for andre myndigheder og i forhold til at stimulere vækst og udvikling i økonomien som helhed. Det er desuden FTF's opfattelse, at den offentlige sektor skal have mulighed for at sikre sig sin del af provenuet ved udnyttelsen af sektorens videnskæssige resurser. Lovforslaget vil efter FTFs opfattelse hindre dette. FTF anfører i den forbindelse endvidere, at organisationen ikke er enig i, at øget privatisering er et mål i sig selv.

FTF er positiv overfor den ændring af den eksisterende lov, der retter op på de ændringer der blev vedtaget i forbindelse med kommunalreformen og som havde den konsekvens, at amtskommuner blev skrevet ud af loven i forbindelse med at de blev nedlagt. Med det nye lovforslag får regionerne mulighed for at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder og deltage i selskaber.

KL anfører, at de grundlæggende er meget kritisk over for lovforslaget. Det er KLs vurdering, at de stramninger, der indføres i forhold til nye selskaber, kan medføre et generelt effektivitetstab i den kommunale sektor. KL anerkender dog samtidig, at lovforslaget indeholder enkelte positive elementer i form af hensigtsmæssige forenklinger samt afklaring af den nu værende retstilstand på området. *Københavns Kommune* (KK) anfører, at de er bekendt med indholdet i KL's høringssvar vedrørende lovudkastet, og at de i det hele kan henholde sig hertil.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) finder det bekymrende, at det med etableringen af sådanne konstruktioner er uomtalt, om der ansættelsesretligt er tale om offentlig ansættelse eller privat ansættelse. KTO anfører endvidere, at lovforslaget vil kunne have væsentlig konsekvens for kommunernes mulighed for fortsat at etablere selskaber og dermed for de (amts)kommunalt ansatte.

Det Kommunale Kartel (DKK) finder, at lovforslaget ikke i sin nuværende udformning lever op til den målsætning, der er anført som begrundelse for lovforslaget, og som er at sikre en effektiviseringsgevinst samt forbedret service for borgere og virksomheder gennem et øget samspil mellem det offentlige og private virksomheder. DKK anfører i den forbindelse, at lovforslaget begrænser videreudviklingen af den offentlige sektor i samspil med private virksomheder og med indførelsen af private styrings- og ledelsesprincipper.

Amtsrådsforeningen (ARF) er enig i, at samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder kan være en central vej til at sikre en effektiv opgavevaretagelse og en løbende udvikling af de offentlige ydelser. ARF finder imidlertid, at lovforslagets begrænsninger i nogle tilfælde kan medføre, at forslaget kommer til at modvirke og ikke fremme lovens intentioner om at bidrage til innovation og udvikling af nye produkter.

Landsorganisationen i Danmark (LO) oplyser, at organisationen som udgangspunkt finder det bekymrende, at de centrale kommunale parter på området nemlig KL og Amtsrådsforeningen, ikke har kunnet bakke op om de samlede forslag til stramninger.

LO bemærker endvidere, at LO generelt kan tilslutte sig målet om at opnå en bedre og mere effektiv service for borgere og virksomheder gennem øget samspil mellem de offentlige og private virksomheder med henblik på at sikre løbende udvikling af de offentlige ydelser

LO anfører endvidere, at de også kan tilslutte sig, at de forskellige former for offentlig-privat samarbejde udvikles under velfungerende konkurrence, hvor sammenhængen mellem kvalitet og ressourceforbrug systematisk kortlægges. Derved kan samarbejdet udvikles på grundlag af dokumenterede følgevirkninger — frem for ideologier. LO finder det dog ikke dokumenteret, at lovforslagets sigte om gennem stramninger i reguleringen af kommuners og regioners erhvervsaktiviteter, at få endnu flere offentlige opgaver ud på markedet, så de på sigt løses i privat regi, i sig selv vil føre til bedre service eller øget effektivitet.

LO oplyser således, at organisationen principielt gerne så, at kommuner og regioner kunne tilbyde borgerne tilkøbsdeler på lige fod med de private leverandører frem for lovforslagets stramninger om kommuners og regioners erhvervsaktiviteter.

Kommentar

Regeringen ønsker at stramme og præcisere reglerne for kommunernes adgang til at udføre erhvervsaktiviteter, jf. regeringsgrundlaget ”Nye mål” fra 2005.

Det er regeringens opfattelse, at kommuner og regioner også fremover skal have mulighed for at engagere sig i erhvervsaktivitet i et vist omfang.

Generelt kan samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder således være en central vej til at sikre en effektiv opgavevaretagelse og en løbende udvikling af de offentlige ydelser. Offentlig-privat samarbejde kan bidrage til en bedre udnyttelse af henholdsvis de offentlige og de private ressourcer og medvirke til at skabe nye kompetente leverandører af offentlig service. Offentlig-private selskaber kan desuden medvirke til at opbygge de forretningsmæssige kompetencer i den kommune eller region, der deltager i selskabet, mens privat deltagelse i fælles selskaber fremmer sandsynligheden for, at de offentlige ideer for erhvervsaktivitet er forretningsmæssigt bæredygtige.

Offentlig-privat samarbejde kan være vejen til innovation og effektiv opgavevaretagelse. Offentlig-privat samarbejde er ikke målet i sig selv, det centrale er, at der sikres gode rammer for udvikling og effektiv opgavevaretagelse

Offentlig-private selskaber kan være et første skridt til at få offentlige opgaver ud på markedet og på sigt føre til, at flere offentlige opgaver løses i privat regi. Et øget samspil mellem det offentlige og private virksomheder kan til glæde for alle medføre en effektiviseringsgevinst samt forbedret service for borgere og virksomheder. Fælles selskaber skal være et alternativ til, at kommuner og regioner varetager opgaven i eget regi..

Med loven skabes der således et målrettet instrument til offentlig-privat samarbejde, som kan bidrage til at samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder kan ske på mange forskellige måder. Generelt er det vigtigt, at der er en bred vifte af forskellige former for offentlig/privat samarbejde, for eksempel traditionel udlicitering, partnerskaber, OPP, frit valg og fælles selskaber.

Fælles selskaber skal som følge heraf kun være en mulighed i forhold til opgaver, der ikke tidligere har været udliciteret til private virksomheder. Derfor skal der alene kunne dannes selskaber med en reel privat deltagelse, og det skal alene være i selskaber, der ikke i væsentlig grad afsætter produkter på det private marked.

3. Specielle bemærkninger

3.1. Lovens anvendelsesområde

Undervisningsministeriet og Miljøministeriet finder, at det bør fremgå af bemærkningerne til lovforslagets § 1, at anden lovgivning kan give en videre adgang til, at kommunerne samarbejder om varetagelse af opgaver, og at sådanne eksisterende særregler ikke berøres af lovforslaget.

Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) anfører, at de ikke har nogen bemærkninger til udkastet til lovforslag, idet man har hæftet sig ved, at der bliver mulighed for, at bestående selskaber etc. etableret af de hidtidige sygehusejere kan overføres og videreføres af regionerne i overensstemmelse med den hidtidige lovgivning. HS bemærker dog samtidigt, at det vil være hensigtsmæssigt, om forholdet til sundhedslovens § 75 og i særlig grad sundhedslovens § 78, stk. 3, om indenrigs- og sundhedsministerens godkendelse af samarbejde mellem et regionsråd og offentlige myndigheder og private virksomheder, herunder i selskabsform omtales i lovforslagets bemærkninger, således at man får et indtryk af, hvorledes samspillet mellem de to sæt bestemmelser i fremtiden skal være.

Københavns Kommune (KK) finder, at det skal indføres i selve lovteksten i § 1, at loven finder anvendelse på de nævnte opgaver, medmindre andet er bestemt i anden lovgivning eller følger af de almindelige retsgrundsætninger om kommuners opgavevaretagelse.

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR) opfordrer til, at afgrænsningen af lovforslagets bestemmelser over for elforsyningslovens (og andre forsyningsloves) bestemmelser om varetagelse af kommunale opgaver i selskabsform præciseres

Kommentar

Opgaver, som det i anden lovgivning er bestemt eller forudsat, at kommuner kan udføre for andre offentlige myndigheder, falder uden for dette lovforslags anvendelsesområde. Dette gælder både opgaver, som

kommuner kan udføre for andre offentlige myndigheder med hjemmel i skreven lov, og opgaver, som kommuner kan udføre for andre offentlige myndigheder efter de almindelige retsgrundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Den adgang, kommunerne har til i et vist begrænset omfang på ulovbestemt grundlag at indgå betjeningsoverenskomster med en anden kommune om benyttelse af dennes institutioner og indretninger, er endvidere ikke berørt af dette lovforslag.

Anden lovgivning kan endvidere regulere kommuners adgang til at løse opgaver for andre offentlige myndigheder på en sådan måde, at opgaveløsning for andre offentlige myndigheder er afskåret. Det kan f.eks. i lovgivningen være bestemt eller forudsat, at opgaver skal varetages af den pågældende offentlige myndighed selv.

Anden lovgivning kan desuden give en videre adgang til, at kommunerne samarbejder om varetagelse af opgaver. Tilsvarende gælder også i forhold til kommuners og regioners mulighed for at deltage i fællesselskaber samt betingelserne herfor. Sådanne bestemmelser bliver heller ikke berørt af lovforslaget, hvilket vil blive præciseret i lovforslaget.

3.2. Kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder

3.2.1. Typer af opgaver

Håndværksrådet (HVR) opfordrer til, at der bliver fastlagt en negativ afgrænsning af, hvilke områder kommunerne ikke må drive virksomhed på. HVR finder således, at kommunerne fortsat har for vidtgående mulighed for at drive virksomhed i henhold til lovforslagets § 2.

Dansk Handel & Service (DHS) anfører ligeledes, at Offentlig-private selskaber ikke må blive et alternativ til, at private aktører leverer varen/ydelsen, eller at opgaven sendes i udbud jf. § 2 og § 3. DHS finder derfor, at der skal udarbejdes en positivt defineret liste over offentlige opgaver, hvor der i dag ikke er private leverandører, og det kun på disse områder skal være muligt at drive offentlig erhvervsaktivitet.

Kommentar

Den foreslåede bestemmelse om, at kommuner kan løse sådanne opgaver for andre offentlige myndigheder, som kommunerne kan løse for sig selv, er en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.

Kommuners adgang til at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder er således betinget af, at der er tale om opgaver, som kommuner efter gældende regler kan løse i eget regi.

Afgrænsningen af, hvilke opgaver kommuner kan udføre for sig selv, beror på såvel skreven som uskreven ret.

Det vurderes som uhensigtsmæssigt, at der laves en liste over, hvilke opgaver kommuner kan udføre for andre offentlige myndigheder. I lovforslaget foreslås det i stedet, at kommunernes erhvervsaktivitet fremover som udgangspunkt skal være i selskabsform, medmindre der er tale om opgave, der falder under en fastlagt bagatelgrænse. Kravet om brug af selskabsform sikre en klar adskillelse fra kommunernes og regionernes økonomiske og anden virke i øvrigt. Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at selvom opgavernes værdi falder under denne bagatelgrænse vil disse opgaver skulle i udbud, medmindre opgavens værdi er under 500.000 kr. Herved sikres der en konkurrenceudsættelse af varetagelsen af opgaven.

3.2.2. Regioner

Amtsrådsforeningen (ARF) finder, at regionernes også bør have adgang til at kunne udføre visse opgaver for andre kommuner og andre offentlige myndigheder.

Kommentar

Regionerne har i henhold til kommunalreformen, der træder i kraft 1. januar 2007, udelukkende positivt definerede opgaver.

Samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder kan generelt være en central vej til at sikre en effektiv opgavevaretagelse og en løbende udvikling af de offentlige ydelser til gavn for forbrugerne. Offentlig-privat samarbejde kan bidrage til en bedre udnyttelse af henholdsvis de offentlige og de private ressourcer og medvirke til at skabe nye kompetente leverandører af offentlig service. Dette gælder også i forhold til en række af regionernes opgaver.

Det vurderes på den baggrund som hensigtsmæssigt, at regionerne får mulighed for at deltage i fælles selskaber på samme vilkår som kommunerne inden for de vigtigste af regionernes positivt definerede driftsopgaver, såsom sundhedsområdet, trafikområdet og det sociale område.

Tilsvarende begrundelser gør sig ikke gældende i forhold regionernes udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder. Det foreslås derfor ikke, at regionerne får mulighed for at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, medmindre det sker i et selskab, jf. lovens bestemmelser herom.

Regionerne er oprettet til varetagelse af visse nærmere afgrænsede opgaver. Det er væsentligt at sikre en effektiv opgavevaretagelse inden for regionens opgaveområder og så vidt muligt at undgå eventuelle kompetenceglidninger.

Det er derfor fundet hensigtsmæssigt, at regionerne ikke skal have generel adgang til at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder. Det vurderes, at regionernes størrelse vil sikre en effektiv opgavevaretagelse, og at der ikke vil være behov for, at regionerne udfører opgaver for hinanden i konkurrence med private.

Hvor det skønnes hensigtsmæssigt, at regionerne udfører opgaver for andre offentlige myndigheder, kan den fornødne regulering heraf ske i sektorlovgivningen. Det bemærkes, at der eksempelvis i § 75, stk. 1, i sundhedsloven er hjemmel til, at regionsrådet kan samarbejde med andre regioners sygehusvæsen som led i løsningen af sygehusvæsenets opgaver.

3.2.3. Krav om selskabsdannelse over bagatelgrænse

KL anbefaler, at det foreslåede krav om selskabsdannelse for aktiviteter over bagatelgrænsen udgår af lovforslaget. Efter KL's opfattelse er det vanskeligt at se, hvilke gevinster, der skulle kunne opnås ved et krav om dannelsen af et selskab i forbindelse med løsning af opgaver over tærskelværdien. Tværtimod må isoleringen af selskabets aktiviteter fra den øvrige kommunale drift efter KLS opfattelse forventes at medføre tab af samdrifts- og stordrifts fordele.

Konkurrencestyrelsen bemærker, at der er kommet nye tærskelværdier pr. 1. januar 2006, og at tærskelværdierne i 2006 og 2007 er 1.570.203 kr.

Det Kommunale Kartel (DKK) finder, at varetagelse af opgaver for andre offentlige myndigheder reelt bliver forhindret med lovforslagets kapitel 2. "Bagatelgrænsen" giver således efter DKKs opfattelse ikke reel mulighed for, at kommunale, kontraktstyrede "virksomheder" eller kommunale institutioner, der ønsker at effektivisere gennem udnyttelse af overskudskapacitet og/eller stordriftsfordele, offensivt kan udnytte disse muligheder. DKK anfører i den forbindelse, at der ikke er sandsynliggjort et behov for en stramning. DKK finder derimod, at det er veldokumenteret, at offentlige institutioner og interne offentlige "virksomheder" med succes varetager en række opgave i fuld konkurrence med private til gavn for kvalitet og effektivitet.

Dansk Handel & Service (DHS) finder, at der skal være en lavere bagatelgrænse for at sikre, at opgaver, kommuner kan udføre, bliver udført i samarbejde med private aktører i selskabsform.

Landsorganisationen i Danmark (LO) anfører, at der ikke er nogen grund til en bagatelgrænse, som reelt forhindrer varetagelse af opgaver for andre offentlige myndigheder — et område, hvor der allerede er strenge regler for omkostningsberegning og konkurrence samt veldokumenterede positive erfaringer. Forslaget risikerer i praksis efter LOs op-

fattelse at virke mod sin hensigt, så kommunerne i stedet undlader at danne selskaber, når overskydende kapacitet udbydes til andre offentlige myndigheder.

Kommentar

Omdrejningspunktet i lovforslaget er, at kommunal og regional erhvervsaktivitet skal ske i selskabsform, hvilket sikrer en klar adskillelse fra kommunernes og regionernes økonomiske og øvrige virke.

Et krav om selskabsdannelse indebærer imidlertid visse økonomiske omkostninger m.v. For at undgå unødige omkostninger i forbindelse med kommuners udførelse af opgaver for andre i selskabsform, foreslås det, at der indføres en bagatelgrænse for, hvilke opgaver kommunen kan udføre for andre offentlige myndigheder, uden at der stilles krav om selskabsdannelse. Der vil typisk være tale om ad hoc opgaver.

Under bagatelgrænsen vil kommunerne som hidtil kunne udføre alle opgaver, som de lovligt kan udføre for sig selv, for andre offentlige myndigheder - uden at etablere et selskab. Det kunne for eksempel være mindre opgaver som at fortsætte snerydningen på tværs af kommunegrænserne. Dette vil muliggøre en effektiv brug af kommunale ressourcer og imødegå, at det for små opgaver vil være for omkostningsfuldt at stille krav om selskabsdannelse med privat deltagelse.

Bagatelgrænsen foreslås fastsat til EU's udbudsgrænse for tjenesteydelser, idet det vurderes, at denne grænse er passende balance mellem udgangspunktet om, at kommunal erhvervsaktivitet skal være i selskabsform, og et ønske om effektiv brug af kommunale ressourcer uden unødige omkostninger. Det er korrekt, at der pr. 1. januar 2006 er kommet nye tærskelværdier, og at tærskelværdierne i 2006 og 2007 er 1.570.203 kr. Dette vil blive præciseret i lovforslagets bemærkninger.

3.2.4. Beregning af omkostninger, når kommuner udfører opgaver for hinanden

Dansk Industri (DI) støtter, at der indføres krav om en beregning af de samlede omkostninger, der vil være forbundet med kommunernes varetagelse af opgaven.

Håndværksrådet (HVR) finder, at det i den foreslåede bestemmelse er uklart, hvorvidt kommunerne, når de skal beregne de faktiske omkostninger for udførelse af en opgave, kan beregne prisen på baggrund af marginalomkostningerne og dermed sælge overskudskapacitet under de faktiske gennemsnitlige omkostninger. HVR foreslår derfor, at det eksplicit skrives, at overkapacitet ikke må prissættes billigere end de gennemsnitlige omkostninger, der er forbundet med at løse den pågældende opgavetype og ikke under markedsprisen i henhold til kommunalfuldmagten. HVR finder det positivt, at der skitseres en række omkostninger, der har til formål at brede omkostningsbegrebet ud. Denne beskrivelse er

selvfølgelig ikke udtømmende. HVR erindrer i den forbindelse om, at også omkostningerne, der er forbundet med at byde på en opgave, efter organisationens opfattelse bør medregnes for den kommunale part.

Dansk Byggeri (DB) oplyser, at kravet om en omkostningskalkulation, ikke har nogen effekt på de kommuner, der ikke foretager en sådan full cost kalkulationer. DB oplyser, at organisationen i forbindelse med klagesager oplever, at det kommunale tilsyn alene konstaterer, at det ikke er lovligt, at kommunen ikke har foretaget full cost kalkulation, men at det derudover ikke har nogen retsvirkning for allerede indgåede aftaler kommunerne imellem, hvilket DB finder frustrerende.

Kommentar

Efter lovforslaget skal en kommune, forinden der afgives tilbud på og indgås aftale om udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder, foretage en omkostningskalkulation. Den foreslåede bestemmelse er identisk med en gældende bestemmelse i lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.

Reglerne om en omkostningskalkulation skal sikre, at der ikke sker konkurrenceforvridning i forhold til det private erhvervsliv. Omkostningskalkulationen skal omfatte de samlede omkostninger, der vil være forbundet med opgavevaretagelsen. Det vil gælde såvel direkte som indirekte omkostninger. Omkostningsbegrebet skal således forstås meget bredt.

Kommuner må som hidtil ikke afgive tilbud på eller indgå aftale om udførelse af en opgave for en anden offentlig myndighed, der indebærer en vederlæggelse, der er lavere end det kalkulerede beløb. Reglerne om omkostningskalkulation og vederlæggelse vil gælde uafhængigt af, om opgaven er af en sådan størrelse, at den skal udbydes.

3.2.5. Kommunale fællesskaber

Advokatsamfundet (ADV) finder, at bestemmelsen om, at de opstillede krav, herunder bagatelgrænsen, ikke gælder for opgaver, som kommunale fællesskaber udfører for de kommuner, der deltager i fællesskabet, er uklar.

Dansk Byggeri (DB) finder, at bestemmelsen om, at de opstillede krav, herunder bagatelgrænsen, ikke gælder for opgaver, som kommunale fællesskaber udfører for de kommuner, der deltager i fællesskabet, er utilstrækkeligt formuleret. DB oplyser, at bestemmelsen tilsyneladende er rimelig, men det er bestemmelsen bestemt ikke, hvis opgaven har været i udbud, og § 60 selskabet byder sammen med private virksomheder. Bestemmelsen er efter DBs opfattelse kun rimelig, hvis den skal forstås som tildeling af en "in house" ydelse, der kan ske uden konkurrence. I samme øjeblik man vælger at lade § 60 selskabet konkurrere, eller deltager-kommunerne har pligt til at udbyde opgaven, finder DB, at konkur-

rencen må ske på lige vilkår. DB nævner i den forbindelse, at “in house” ydelser i øvrigt burde følge praksis fra EF-domstolen.

Kommentar

Det er korrekt, at de opstillede krav, herunder bagatelgrænsen, ikke gælder for opgaver, som kommunale fællesskaber udfører for de kommuner, der deltager i fællesskabet.

Denne bestemmelse i lovforslaget er en videreførelse af en bestemmelse fra den gældende lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.

Opmærksomheden skal i denne forbindelse henledes på, at de opstillede krav, herunder bagatelgrænsen, vil gælde ved kommunale fællesskabers udførelse af opgaver for kommuner, der ikke deltager i fællesskabet, og ved kommuners udførelse af opgaver for kommunale fællesskaber - uanset om kommunen deltager i fællesskabet. I sådanne tilfælde gælder reglerne om udbud og om omkostningskalkulation m.v.

3.3. Kommuner og regioners deltagelse i selskaber

3.3.1. Regionernes selskabsdannelser

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) anfører, at det er positivt, at regionerne får mulighed for at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder og deltage i selskaber. *Det Kommunale Kartel (DKK)* finder det ligeledes positivt, at regionerne omfattes af loven.

Dansk Industri (DI) støtter, at loven kommer til at gælde for regionerne, når det kun gælder driftsopgaver, som regionerne har ansvaret for og på områder, hvor der ikke eksisterer et privat marked. Særligt på sundhedsområdet og det sociale område er der efter DIs opfattelse muligheder for kommercialisering af offentligt opbygget viden, som via en selskabsdannelse kan udvikles til nye serviceydelser med eksportpotentiale på sigt.

Dansk Handel & Service (DHS) kan principielt støtte, at regionerne får mulighed for at deltage i fælles selskaber på samme vilkår som kommunerne. DHS finder dog, at det er en forudsætning, at det sker i henhold til en positivt defineret liste over offentlige opgaver, hvor der i dag ikke er private leverandører.

Amtsrådsforeningen (ARF) finder, at regionerne bør have samme muligheder som kommunerne for at deltage i privat-offentligt samarbejde. ARF finder derfor, at begrænsning af virkeområdet til alene at omfatte virksomhed inden for sundhedsområdet, trafikområdet og det sociale område udgår af lovforslaget.

HTS finder det meget konstruktivt, at de kommende regioner får muligheder for at indgå i fælles selskaber med private virksomheder. *Landsorganisationen i Danmark* (LO) finder det ligeledes positivt, at regionerne får mulighed for at deltage i fælles selskaber på samme vilkår som kommunerne, for så vidt angår deres driftsopgaver på sundheds-, trafik- og socialområderne.

Kommentar

I foråret 2005 blev lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. ændret som følge af kommunalreformen, således at amtskommuner blev skrevet ud af loven med virkning fra januar 2007, hvor kommunalreformen træder i kraft. Regionerne blev ikke i samme forbindelse skrevet ind i loven.

Det vurderes imidlertid som velbegrundet, at regionerne får mulighed for at deltage i fælles selskaber på samme vilkår som kommunerne.

Det er dog samtidigt vurderingen, at det mest hensigtsmæssige vil være, at regionerne udelukkende må deltage i selskaber, der bygger på regional viden, som er oparbejdet i regionen i forbindelse med løsningen af de vigtigste af regionernes positivt definerede driftsopgaver, såsom sundhedsområdet, trafikområdet og det sociale område.

I forhold til regionernes øvrige opgaver, dvs. ud over sundhedsområdet, trafikområdet og det sociale område, vurderes det, at samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder ikke vil bidrage til en bedre udnyttelse af henholdsvis de offentlige og de private ressourcer og medvirke til at skabe nye kompetente leverandører af offentlig service.

3.3.2. Selskabsformer

Advokatsamfundet (ADV) finder, at det er uklart, hvilke virksomhedsformer kommuner og regioner kan deltage i udover aktieselskaber og anpartsselskaber.

Kommentar

Det fremgår udtrykkeligt af lovforslaget, at kommuner og regioner kan deltage finansielt og ledelsesmæssigt i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar.

Denne bestemmelse i lovforslaget er en videreførelse af den eksisterende bestemmelse i lov om kommuners samarbejde med aktieselskaber § 3, stk. 6.

Virksomheder med begrænset ansvar er et velkendt selskabsretligt begreb, der blandt andet anvendes til at fastslå, hvilke virksomhedsformer der er registreringspligtige i henhold til lov om visse erhvervsdrivende virksomheder. Begrebet virksomheder med begrænset ansvar indebærer

blandt andet, at en kommune ikke vil kunne deltage i et interessentskab eller kommanditselskab med hjemmel i lovforslaget.

3.3.3. Selskabets aktivitet skal bygge på kommunal viden

Håndværksrådet (HVR) finder, at afgrænsningen af, hvilke områder kommuner må drive virksomhed på, ikke er restriktiv nok. HVR foreslår på den baggrund, at opgavernes afgrænsning støtter sig til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens tidligere beskrivelse, således at opgavernes omfang ændres til kun at være områder, hvor kommunerne har særlige kompetencer for at udføre opgaven.

Socialministeriet oplyser, at ministeriet forudsætter, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at kommunen kan etablere byomdannelsesselskaber i forskellige byområder.

Kommentar

I den gældende lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. er den grundlæggende betingelse, at selskabernes aktivitet/opgaveløsning skal bygge på ”kommunal viden”.

I udkastet til lovforslaget, der har været sendt i høring, stilles der på samme måde krav om, at selskabernes aktivitet m.v. skal bygge på kommunal viden.

Tidligere i arbejdet med lovforslaget har det været overvejet at stille krav om, at hvis der var tale om et selskab omfattet af lovforslaget, skulle selskabets aktiviteter m.v. bygge på særlig kommunal viden, dvs. områder hvor kommunerne har særlige kompetencer for at udføre opgaven.

Det viste sig imidlertid yderst vanskeligt at definere, hvad der ligger i begrebet særlig kommunal viden. Det skyldes blandt andet, at der er tale om en konkret vurdering, og at der er tale om et dynamisk begreb, der vil udvikle sig over tid. Et område, der falder ind under begrebet i dag, kan således om 5 år vise sig ikke længere at være omfattet af begrebet. På denne baggrund blev kravet ikke medtaget i udkastet til lovforslag.

3.3.4. Opgaver må ikke tidligere være udbudt til private

KL finder, at en opgave ikke nødvendigvis kan løses af markedet, blot fordi denne model har været forsøgt på et tidligere tidspunkt. *KL* anfører i den forbindelse, at en tidligere udliciteret opgave kan være ”hjemtaget”, fordi markedet ikke løste opgaven tilfredsstillende. I et sådant tilfælde afskæres kommunen ved den foreslåede bestemmelse fra at afprøve en model baseret på et offentligt privat selskab. Konsekvensen af reglen vil derfor efter *KL*s opfattelse blive mindre offentligt privat samarbejde i stedet for mere.

Det Kommunale Kartel (DKK) finder, at dette krav begrænser opgaveområderne på en måde, der kan stå i direkte modstrid med ønsket om øget offentlig-privat samspil. Kravet betyder således, at opgaver efter en (eventuelt mislykket) udlicitering ikke via et offentligt privat partnerskab/selskab igen kan blive flyttet over til en privat virksomhed. Netop denne type af partnerskaber kunne ellers efter DKKs opfattelse medvirke til at finde alternative løsninger til den traditionelle udlicitering.

Håndværksrådet (HVR) oplyser, at organisationen ønsker, at loven mere entydigt afskærer kommunerne fra at gå ind i erhvervsaktiviteter på områder, hvor der allerede eksisterer velfungerende markeder. HVR henviser i den forbindelse til, at det fremgår af lovforslaget, at det offentlige alene må gå ind på markedet i forhold til opgaver, der ikke tidligere har været udliciteret til private virksomheder. HVR ønsker dette forstået bredest muligt. HVR anfører således, at dette krav ikke kun skal knytte sig til den enkelte kommunes historik, men om opgaver af den pågældende type har været udbudt andre steder i landet. Vælges den model, hvor det alene er kommunen eller regionens egen historik, betyder det, at en kommune, der har været meget tilbageholdende med at udbyde opgaver, kan oprette selskaber inden for en række områder, hvor der allerede findes velfungerende markeder. Dette, kombineret med at det offentlige må gå ind i selskaber, der ”bygger på kommunal eller regional viden”, betyder efter HVRs opfattelse, at der stilles meget få begrænsninger for, hvad kommunerne rent faktisk må gå ind i. HVR foreslår derfor, at selskaberne skal operere på et marked, hvor der ikke allerede er et marked for de pågældende ydelser. Dette kan efter HVRs opfattelse eventuelt kombineres med en dispensationsmulighed.

Dansk Handel & Service (DHS) bemærker, at det skal være en forudsætning for kommuner og regioners deltagelse i selskaber i henhold til § 3, at opgaverne kort forinden har været forsøgt udbudt til private leverandører. Kun dermed kan det efter organisationens opfattelse sikres, at offentlig privat selskabsdannelse er et alternativ til, at opgaverne forbliver i offentligt regi.

Socialministeriet oplyser, at ministeriet forudsætter, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at kommunen kan etablere byomdannelsesselskaber i forskellige byområder.

Amtsrådsforeningen (ARF) finder, at det ikke er hensigtsmæssigt, at en kommune eller en region er afskåret fra at indgå i et samarbejde med private virksomheder, hvis en opgave tidligere har været overladt til private. Muligheden for at indgå i nye selskaber og konstruktioner kan efter ARFs opfattelse være en forudsætning for at videreudvikle en opgave eller bryde et utilsigtet privat monopol.

Dansk Byggeri (DB) anfører, at det afgørende må være, at der ikke er et allerede velfungerende marked, som andre kommuner benytter. Er dette

tilfælde, bør en anden kommune efter DBs opfattelse ikke kunne benytte sig af muligheden for efterfølgende at danne offentlig private selskaber.

HTS anfører, at det er rigtigt og ufleksibelt for det offentlig-private samarbejde, at fælles selskaber kun kan etableres, hvis opgaven ikke tidligere har været løst af en privat leverandør. *HTS* bemærker i den forbindelse, at formuleringen i lovudkastet er uklar. Gælder forbuddet f.eks., hvis 5 pct. af den pågældende opgave 8 år tidligere har været løst af en privat leverandør? Er de 5 pct. omfattet af begrebet “delement” og dermed undtaget fra forbuddet? Og er 8 år en “årrække” og dermed også undtaget? *HTS* stiller endvidere spørgsmålstegn ved, hvis den private leverandør er gået konkurs, og opgaven oplagt herefter kan løses af et fælles selskab. *HTS* finder på den baggrund forslaget for unødvendigt og i værste fald hæmmende for det offentlig-private samspil, idet der efter organisationens viden ikke findes eksempler på, at fælles selskaber mellem offentlig og privat har fortrængt tidligere private leverandører.

Landsorganisationen i Danmark (LO) anfører, at der er ingen grund til begrænsningen af opgaveområderne — til opgaver, der ikke tidligere har været løst af private. Det kan meget vel efter *LOs* opfattelse føre til mindre offentlig-privat samarbejde, i stedet for mere. *LO* bemærker i den forbindelse, at hjemtagelse af en tidligere udliciteret opgave i reglen vil bero på, at opgaven ikke blev løst tilfredsstillende på markedet. Det er vanskeligt at forstå, hvorfor der efterfølgende ikke skulle kunne afprøves en partnerskabsmodel byggende på et offentlig privat selskab.

Kommentar

Samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder på områder, hvor der ikke umiddelbart er velfungerende konkurrence, kan være et første skridt til at få offentlige opgaver ud på markedet og på sigt føre til, at flere offentlige opgaver løses i privat regi, der hvor det giver bedre og billigere ydelser til gavn for borgere og virksomheder.

Det foreslås, at kommuner og regioner fremover må deltage i fælles selskaber, der bygger på kommunal eller regional viden i det omfang, hvor ydelserne ikke hidtil har været varetaget af private virksomheder på baggrund af et udbud.

Hensigten hermed er at sikre, at etableringen af fælles selskaber om kommunale og regionale opgaver sker i forhold til opgaver, der tidligere alene har været varetaget af det offentlige. Dette bidrager til at få flere opgaver ud i konkurrence på markedet. Der er derimod ingen begrundelse i, at lovforslaget skal kunne anvendes til at opgaver, der i en kommune eller region tidligere har været løst af en privat virksomhed, efterfølgende atter skal løses af et fælles selskab med offentlig deltagelse.

At kravet er, at kommunen eller regionen ikke tidligere må have udbudt opgaven til private kan dog i enkelte tilfælde konkret vise sig uhensigtsmæssigt.

Det foreslås således, at kommuner og regioner ikke kan etablere fælles selskaber om løsning af kommunale opgaver, der tidligere har været løst af private, medmindre særlige omstændigheder taler herfor. Dette vil særligt være tilfældet, hvis en kommune eller region godtgør, at opgaven efterfølgende er blevet hjemtaget til kommunen eller regionen som følge af, at opgaven ikke blev løst tilfredsstillende på markedet, og at den tidligere private opgavevaretagelse ikke kan tages til udtryk for, at der er et velfungerende privat marked.

3.3.5. Mulighed for indirekte deltagelse

Dansk Industri (DI) er af den opfattelse, at denne bestemmelse kan skabe uklarhed over, hvem der er ansvarlig for selskabets drift, og under hvilken instruktion, den pågældende repræsentant arbejder. DI anbefaler derfor, at der holdes et særligt tilsyn med de selskaber, hvor KL deltager, eksempelvis ved at udvide den foreslåede hjemmel til, at økonomi- og erhvervsministeren kan vurdere selskabet fra sag til sag.

Dansk Handel & Service (DHS) oplyser, at de er enige i, at denne lempelse af den eksisterende lovgivning kan give adgang til flere offentlig private selskaber, da eksisterende strukturer ikke skal brydes op. DHS finder dog samtidigt, at dette forslag giver en øget mulighed for offentlig erhvervsaktivitet, og at der derfor i endnu højere grad er behov for en positivliste, en lavere bagatelgrænse for krav om selskabsdannelse og krav om udbud før selskabsdannelse.

Dansk Byggeri (DB) oplyser, at de er meget imod, at kommuner og regioner får mulighed for at deltage indirekte via selskaber m.v., herunder via kommunale fællesskaber oprettet i henhold til § 60 om kommunernes styrelse. DB anfører i den forbindelse, at organisationen er imod, at § 60-selskaberne styrkes efter strukturreformen, da disse selskabers betydning burde formindskes væsentligt, da primærkommunerne ressourcemæssigt er blevet stærkere.

Landsorganisationen i Danmark (LO) oplyser, at de har noteret sig forslaget.

KL støtter, at der gives udtrykkelig hjemmel til indirekte deltagelse. *KL* anfører i forlængelse heraf, at et fravær af en sådan udtrykkelig hjemmel i den nuværende lovgivning efter *KL*'s opfattelse ikke betyder, at det modsætningsvist kan sluttes, at der i den eksisterende lovgivning gælder et forbud imod indirekte deltagelse, som det anføres i lovforslagets bemærkninger. *KL* nævner i den forbindelse en række selskaber med *KL* som deltager, der ved forslaget om indirekte deltagelse vil blive omfattet af lovforslaget. Det drejer sig blandt andet *KMD*.

Kommentar

I lovforslaget, der blev sendt i høring, blev det foreslået, at kommuner og regioner fremover i modsætning til den gældende lov får mulighed for indirekte deltagelse i de selskaber, der udfører kommunal eller regional erhvervsaktivitet, fx via kommunale § 60-fællesskaber eller KL.

Flere hørings svar rejste en række kritikpunkter vedr. kommuners og regioners indirekte deltagelse i selskaber.

Samtidig vil muligheden for indirekte deltagelse gøre det vanskeligere at kontrollere selskaber med kommunal deltagelse. Et selskab med indirekte deltagelse vil kunne deltage i et andet selskab, der igen vil kunne deltage i et selskab, og dermed kan det blive vanskeligt at kontrollere, at den kommunale erhvervsaktivitet sker inden for rammerne af de foreslåede stramninger. Der er ydermere intet til hinder for, at for eksempel flere kommuner går sammen og danner et selskab sammen med en privat, hvis kommunen selv vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt.

Det foreslås derfor, at lovforslaget ændres således, at der som udgangspunkt ikke åbnes op for indirekte deltagelse.

Der kan imidlertid være situationer, hvor forbudet mod indirekte deltagelse bevirker, at nogle hensigtsmæssige projekter med offentlig-privat samarbejde ikke vil kunne gennemføres.

Det foreslås derfor, at økonomi- og erhvervsministeren konkret under særlige omstændigheder kan give tilladelse til indirekte deltagelse via de kommunale organisationer og andre kommunale selskaber m.v.

Den foreslåede tilladelse vil kunne blive anvendt i forhold til de kommunale organisationers deltagelse i tværoffentlige digitaliseringsprojekter, hvor der er store perspektiver, og hvor et offentligt privat samarbejde vurderes at have store positive konsekvenser for den offentlige sektors opgaveløsning og effektivitet.

I dag kan kommunal deltagelse i henhold til lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. udelukkende ske ved direkte deltagelse i et aktie-, anparts- eller andelsselskab, medmindre der er tale om et selskab, der er omfattet af overgangsordningen i lovens § 4. Efter lovens § 4 kan bl.a. KL deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber med hjemmel i loven, hvis selskabet eksisterede ved lovens vedtagelse. Det er endvidere en betingelse, at deltagelsen ikke må påføre medlemskommunerne hæftelse for selskabernes forpligtelser.

Selskaber med indirekte deltagelse stiftet forud for den eksisterende lov vil være omfattet af den eksisterende lovs § 4 og vil dermed kunne fortsætte uændret, hvis dette lovforslag vedtages.

Der er i dag enkelte KL-selskaber, herunder KMD A/S, Kommune Holding A/S, som på nuværende tidspunkt ikke er omfattet af den eksisterende lovs § 4, og hvor der således i dag ikke er hjemmel til indirekte kommunale deltagelse, medmindre de pågældende selskaber er omfattet af kommunalfuldmagtsreglerne.

Det foreslås derfor, at der i lovforslaget gives hjemmel til indirekte deltagelse via de kommunale organisationer i eksisterende selskaber, herunder KMD A/S og Kommune Holding A/S, samt disses eksisterende datterselskaber, gennem en overgangsordning, således at lovens betingelser skal være opfyldt senest i 2012.

Samtidig indsættes en hjemmel til, at økonomi- og erhvervsministeren dels i særlige tilfælde kan dispensere fra lovens krav, og dels under særlig omstændigheder kan tillade at eksisterende KL-selskaber omorganisere sig.

3.3.6. Krav om privat deltagelse

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) anfører, at det er kritisabelt, at det fremover er en betingelse, at der indgår private ejere i et selskab, som skal besidde mindst 25 pct. af selskabskapital og stemmerettigheder, idet et sådan krav betyder, at en kommune og en region for eksempel ikke kan lave et fælles selskab omkring en opgave, eller at to kommuner gør noget tilsvarende.

KL anfører, at begrundelsen for kravet ifølge bemærkningerne er, at privat deltagelse udgør en markedstest af, om selskabets koncept er bæredygtigt på markedet. *KL* finder, at en privat investor ikke pr. definition vil kunne tilføre et selskab en sådan kompetence og kan derfor heller ikke støtte et lovkrav om privat deltagelse. *KL* bemærker i den forbindelse, at et selskab med kommunal deltagelse i sagens natur primært afsætter sine produkter til kommunale eller andre offentlige kunder. Det forekommer derfor ikke sandsynligt, at en privat investor skulle have bedre indsigt i dette marked end den offentlige investor. Den private investor kan ikke uden videre antages at kunne tilføre selskabet noget på den driftsmæssige side. Et decideret lovkrav risikerer derfor efter *KL*'s opfattelse at tvinge de kommunale investorer i armene på en strategisk uinteressant privat partner. Den sandsynlige konsekvens heraf vil være, at der ikke bliver dannet et sådant selskab.

Det Kommunale Kartel (DKK) finder, at kravet om en privat ejerandel indebærer en unødvendig begrænsning for de opgaveløsninger, der netop sigter på at udvikle et område med henblik på eventuel senere udbud/konkurrence udsættelse, men uden løsningen er givet på forhånd.

Dansk Industri (DI) støtter, at økonomi- og erhvervsministeren gives hjemmel til at undtage forskningssamarbejder fra pligten om privat deltagelse på 25 pct. Når det gælder kommercialisering af opfindelser på

sundhedsområdet, vurderes risikoen for, at oprettelse af et nyt selskab vil føre til skævvridning af konkurrence på markedet, som mindre.

Dansk Handel & Service (DHS) oplyser, at de finder det afgørende, at det præciseres, hvordan udvælgelsen af den private part, der skal deltage i det offentlig-private selskab, finder sted, da det er nødvendigt, at det sker i en proces med vægt på åbenhed og gennemsigtighed. DHS finder endvidere, at økonomi- og erhvervsministerens mulighed for at undtage offentlig-private selskaber fra kravet om en øvre grænse for selskabets salg til private skal føres ind i lovforslaget eller alternativt præciseres nærmere. DHS anerkender samtidigt, at der er behov for, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen under ganske særlige omstændigheder kan give tilladelse til at fravige kravet om en privat ejerandel på minimum 25 procent. DHS finder dog, at det er nødvendigt en sådan tilladelse gøres tidsmæssigt begrænset.

Amtsrådsforeningen lægger af hensyn til mulighederne for et målrettet og smidigt samarbejde mellem universiteterne og regionerne på sundhedsområdet vægt på, at bemyndigelsesbestemmelsen udmøntes, så regionernes mulighed for at danne rent offentligt ejede selskaber til kommercialisering af opfindelser muliggøres.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (MVTU) henleder opmærksomheden på, at hjemlen i teknologioverførselslovens § 8 til at indgå i fælles selskabsdannelser med sygehusvæsenet ikke gælder institutionerne selv, men institutionernes selskaber stiftet efter lovens § 4. Det skal derfor anbefales, at lovbemærkningerne om forskningsselskaber tilrettes i overensstemmelse hermed. Det kan endvidere efter MVTUs opfattelse overvejes, om dispensationen skal udstrækkes til at gælde fælles selskabsdannelser med § 4-selskaber, hvor også Vækstfonden og/eller Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter indgår som medejer, jf. § 8 stk. I, i teknologioverførselsloven.

MVTU finder endvidere, at det bør fremgå af bemærkningerne til § 4, at bestemmelsen ikke medfører nogen indskrænkning i regionernes muligheder for at erhverve aktier efter § 16 stk. 2, i forskerpatentloven, hvorefter det offentlige sygehusvæsen (sygehus-ejerne) kan modtage aktier i private selskaber som betaling for immaterielle rettigheder.

HTS finder det meget konstruktivt, at der mindst skal være 25 pct. privat kapital i fælles selskaber. HTS oplyser endvidere, at organisationen også finder, at det ville fremme det offentlig-private samspil, hvis 25 pct. grænsen med hensyn til privat kapital også gjaldt for de eksisterende fælles selskaber evt. med en overgangsordning eller undtagelsesregel. Samtidig ville det efter HTS' opfattelse fremme konkurrenceudsættelsen i relation til løsningen af offentlige opgaver, hvis denne grænse også omfattede fælles selskaber inden for kommunalfuldmagten.

Landsorganisationen i Danmark (LO) ser ingen rimelig grund til kravet om, at private ejeres andel skal udgøre mindst 25 pct., hvilket meget vel kan afskære eller begrænse dannelse af strategisk interessante selskaber med stort udviklingspotentiale.

Kommentar

Det foreslås i lovforslaget, at der stilles krav om privat deltagelse i selskaber oprettet med hjemmel i den fremtidige lov. Fælles selskaber er en ud af flere forskellige måder at indgå offentlig-privat samarbejde. Ved at stille krav om privat deltagelse målrettes fælles selskaberne til offentligt private samarbejder, og bidrager dermed til, at der er en bred vifte af samarbejdsformer, der kan benyttes afhængig af opgavens karakter m.v.

Kravet om privat deltagelse bidrager til markedsgørelse og til, at selskaberne er forretningsmæssigt bæredygtige.

Udvælgelsen af den private deltager skal ske i overensstemmelse med de almindelige udbuds- og konkurrenceretlige regler.

Privat deltagelse i kommunal eller regional selskabsdannelse kan således være med til både at bidrage til en udvikling og nytænkning af den offentlige service samt en generel kompetenceudvikling af såvel de offentlige som de private parter i selskaberne.

Derudover kan det anføres, at erhvervsdrivende virksomheder, hvor private har indskudt kapital, typisk vil blive drevet med henblik på at opnå det størst mulige overskud og afkast til ejerne. Den private deltagelse i et selskab kan således ses som en markedstest af, om selskabets koncept er bæredygtigt på markedet.

Det foreslås, at kravet om privat deltagelse fastsættes til 25 pct. Et krav på 25 pct. betyder, at den private deltagelse bliver reel og samtidig sættes kravet ikke så højt, at dette krav vil blive svært at opfylde.

Det er klart, at der i nogle særlige tilfælde kan være behov for, at kommunen eller regionen kan indgå i selskaber, der alene har en offentlig ejerkreds. Dette er baggrunden for, at der fastsættes hjemmel til, at økonomi- og erhvervsministeren generelt kan undtage visse typer selskaber for dette krav. Der er valgt en bekendtgørelsesmodel med henblik på at fremtidssikre loven. Bekendtgørelsen vil alene blive anvendt i nogle ganske særlige tilfælde. Udkastet til bekendtgørelse vil blive sendt i høring hos blandt andet ministerier med henblik på at få vurderet, hvorvidt bekendtgørelsen skal omfatte andet end forskningsselskaber. Dette vurderes dog ikke at være tilfældet.

Endvidere kan der i ganske særlig tilfælde konkret undtages fra kravet om privat deltagelse. Dette forudsætter dog, at det eksempelvis godtgøres, at der ikke findes private ejere, der vil deltage i det pågældende selskab.

I forhold til et krav om privat deltagelse i eksisterende selskaber oprettet med hjemmel i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i aktieselskaber m.v. henvises til afsnit 3.3.17.

3.3.7. Den offentlige andel i selskabet må ikke forøges

KL bemærker, at begrundelsen for, at den forholdsmæssige kommunale andel af kapitalen og stemmerettighederne ikke forøges, ifølge bemærkningerne er, at etableringen af et selskab skal være markedsforberedende, d.v.s. på sigt føre til en fuldkommen privatisering af selskabet. Efter *KLs* opfattelse bør den forholdsmæssige kommunale andel ved etableringen af selskabet ikke være afgørende for selskabets fremtidige ejerstruktur. *KL* finder således, at erhvervsdrivende selskaber med en offentlig ejerandel ikke i alle tilfælde skal betragtes som en overgangsordning. Et kommunalt ejet selskab, der primært forsyner kommuner, men derudover har et vist salg til private kunder, kan efter *KLs* opfattelse i mange tilfælde være en hensigtsmæssig løsning, som ikke kan betragtes som en overgangsordning.

HTS anfører, at de har forståelse for den foreslåede ændring. *HTS* finder imidlertid, at der ikke findes eksempler på, at dette sker i dag. *HTS* foreslår på den baggrund, at dette krav udgår af lovforslaget og først indsættes, hvis den forholdsmæssige kommunale og regionale andel af kapitalen og stemmerettighederne i fælles selskaberne begynder at blive forøget.

Kommentar

I henhold til lovforslaget kan den private deltagelse i et selskab omfattet af loven efter etableringen af selskabet ikke efterfølgende mindskes. Den kommunale eller regionale deltagelse kan således ikke forøges.

Baggrunden herfor er som nævnt i bemærkningerne, at formålet med selskaberne oprettet i henhold til denne lov er en markedsforberedelse, og at der derfor ikke er begrundelser for, at det skal være muligt at forøge det kommunale eller regionale engagement i selskabet efterfølgende.

Hertil kommer, at en mulighed for at forøge det kommunale eller regionale engagement uden en tilsvarende forøgelse af den private deltagelse kunne føre, at der blev tilført yderligere kommunale penge, dvs. skatte kroner, i et nødlidende selskab, hvor den private part ikke ønsker at indskyde flere penge ind.

Det er klart, at der i nogle særlige tilfælde kan være behov for, at den kommunale eller regionale deltagelse i et selskab efterfølgende kan forøges. Det foreslås i lovforslaget, at der fastsættes hjemmel til, at økonomi- og erhvervsministeren generelt kan undtage visse typer selskaber for dette krav. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan endvidere

konkret undtage fra dette krav, hvis der er tale om ganske særlige tilfælde. Dette kan for eksempel være tale om ved konkurs o.l.

3.3.8. Grænse for salg til private

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) bemærker, at kravet om, at kommunen eller regionen skal trække sig ud af selskabet, såfremt det etablerede selskab når frem til at afsætte mere end 25 pct. af selskabets omsætning til private, er for restriktiv. FTF anfører i den forbindelse, at organisationen ikke kan se nogen begrundelse og argumentation for, at denne begrænsning fastsættes på så lavt et niveau som 25 pct. af omsætningen.

KL oplyser, at organisationen anerkender, at det ikke er en kommunal kerneopgave at sælge produkter til private, samt at der må være visse grænser. *KL* kan på den baggrund tilslutte sig, at der fastsættes en øvre grænse for, hvor meget fremtidige selskaber med kommunal deltagelse må afsætte til private.

Det Kommunale Kartel (DKK) oplyser, at kravet om et begrænset salg til private også udgør en barriere for mulighederne i en selskabsdannelse, idet både offentlige og private deltagere kunne formodes at vige tilbage fra en model, der ikke giver mulighed for mere frit at udvikle forretningsområdet uden at skulle ændre på ejer kredsen

Dansk Industri (DI) anfører, at organisationen støtter, at økonomi- og erhvervsministeren gives hjemmel til at undtage forsknings Samarbejder fra kravet om maksimalt 25 pct. i afsætning på det private marked. Når det gælder kommercialisering af opfindelser på sundhedsområdet, vurderes risikoen for, at oprettelse af et nyt selskab vil føre til skævvridning af konkurrence på markedet, som mindre.

Dansk Handel & Service (DHS) støtter lovforslagets model med en begrænsning af selskabets aktiviteter i forhold til salg til private. *DHS* finder dog, at en andel på højst 25 pct. af selskabets omsætning gennemsnitligt over tre år er for høj. *DHS* foreslår på den baggrund, at den øvre grænse er højst 20 pct. af selskabets omsætning. Tilsvarende er alene en gennemsnitsbetragtning efter *DHS*' opfattelse utilstrækkelig. *DHS* foreslår således endvidere en supplerende bestemmelse om, at højst 40 pct. af selskabets omsætning i et år må stamme fra salg til private. *DHS* finder endvidere, at økonomi- og erhvervsministerens mulighed for at undtage offentlige private selskaber fra den øvre grænse for selskabets salg til private skal føres ind i lovforslaget eller alternativt præciseres nærmere. *DHS* anerkender dog samtidigt, at der er behov for, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen under ganske særlige omstændigheder kan give tilladelse til at fravige kravet om en øvre grænse for selskabets salg til private. *DHS* finder dog, at det er nødvendigt, at en sådan tilladelse gøres tidsmæssigt begrænset.

Socialministeriet (SM) finder, at kravet om, at højst 25 pct. af selskabets omsætning gennemsnitligt over 3 år må stamme fra salg til private, i praksis vil betyde, at det vil være urealistisk at etablere byomdannelse-selskaber. SM foreslår derfor, at byomdannelse-selskaber nævnes som et eksempel på et selskab, som økonomi- og erhvervsministeren generelt kan undtage fra maksimumsgrænsen.

Amtsrådsforeningen (ARF) lægger af hensyn til mulighederne for et målrettet og smidigt samarbejde mellem universiteterne og regionerne på sundhedsområdet vægt på, at bemyndigelsesbestemmelsen udmøntes, så disse selskaber undtages fra kravet om, at højst 25 pct. af omsætningen må komme fra salg til private.

ARF bemærker endvidere, at universiteter og sektorforskningsinstitutioner har mulighed for at indgå i selskaber om kommercialisering af opfindelser, jf. lov om teknologioverførsel m.v. ved offentlige forskningsinstitutioner). ARF oplyser, at sådanne selskaber af hensyn til regionernes mulighed for at indgå i disse selskaber ifølge lovforslagets bemærkninger vil blive undtaget fra kravet om, at private ejere skal være involverede. Der kan altså etableres selskaber med en rent offentlig ejerkreds.

Det fremgår imidlertid ikke af bemærkningerne, at sådanne selskaber også vil blive undtaget fra reglen om, at højst 25 pct. af omsætningen må komme fra private, uden at regionen skal trække sig ud. ARF oplyser i den forbindelse, at en af de mulige modeller for et sådan selskab indebærer, at universitetet/regionen sælger sine opfindelser over i selskabet, som så skal videresælge opfindelsen eller give licens på den i eget navn. Herved vil et sådan selskab få en omsætning, og den vil næsten altid være med private, så her vil ca. 100 pct. af selskabets omsætning stamme fra salg til private. Sådanne selskaber bør derfor efter ARFs opfattelse også være undtaget fra kravet om, at højst 25 pct. af omsætningen må komme fra private, uden at regionen skal trække sig ud.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (MVTU) finder, at det ikke kan afvises, at det kan være relevant at bringe undtagelsen i § 5, stk. 4, der giver økonomi- og erhvervsministeren mulighed for at udstede en generel dispensation fra kravet om maksimalt 25 pct. salg til private, i anvendelse på for eksempel ikt-området. MVTU anbefaler endvidere, at lovbemærkningerne til § 5, stk. 4, udbygges, så det utvetydigt fremgår, at dispensationen er tiltænkt sygehusenes engagement i selskaber for teknologioverførsel (§ 8-selskaber) sammen med aktieselskaber stiftet efter § 4 i lov om teknologioverførsel mv. ved offentlige forskningsinstitutioner.

MVTU finder endvidere, at det bør fremgå af bemærkningerne til § 5, at bestemmelsen ikke medfører nogen indskrænkning i regionernes muligheder for at erhverve aktier efter § 16 stk. 2, i forskerpatentloven, hvorefter det offentlige sygehusvæsen (sygehusejerne) kan modtage aktier i private selskaber som betaling for immaterielle rettigheder.

HTS anfører, at de har forståelse for, at fælles selskaber ikke som hovedformål skal afsætte til det private marked. *HTS* finder imidlertid, at der ikke findes eksempler på, at dette sker i dag. *HTS* foreslår på den baggrund, at denne grænse for salg til det private udgår og først indsættes, hvis fælles selskaber begynder at afsætte en overvejende del af omsætningen til det private marked.

Landsorganisationen i Danmark (LO) finder, at begrænsningen af salget til private til højst 25 pct. kan blive en barriere for modellens udvikling af forretningsområdet, når ejerkredsen skal ændres.

Kommentar

Indledningsvis skal det slås fast, at § 5 i lovforslaget kan fraviges i anden lovgivning, hvilket vil blive præciseret i bemærkningerne til bestemmelsen.

Den foreslåede bestemmelse i § 5 indebærer, at der fastsætter en maksimumsgrænse for, hvor stor en andel af omsætningen i et selskab med kommunal eller regional deltagelse omfattes af lovforslaget, der må hidrøre fra salg til private. Den foreslåede bestemmelse indebærer, at deltagende kommuner og regioner skal trække sig ud af et selskab, såfremt selskabets salg til private når op over en vis andel af omsætningen målt som et gennemsnit af de tre foregående regnskabsår.

Grænsen for salg til private skal sikre, at de pågældende selskaber hovedsagligt sælger til offentlige myndigheder. Der skal dog samtidig være mulighed for, at fælles selskaber kan danne rammerne om udvikling af nye produkter, som selskabet kan sælge f.eks. med henblik på eksport.

Høringen viser, at det har været uklart, hvordan salg til private skal forstås. Det vil derfor blive præciseret i bemærkningerne, at salg til private skal forstås som salg til andre end kommuner, hvis der er tale om selskaber, som kommunerne deltager i, og for selskaber, hvor regionerne deltager, vil salg til andre være salg til andre end regioner.

Grænsen foreslås fastsat til 25 pct. af selskabets omsætning, idet en højere omsætningsandel må antages at være en indikator på, at selskabet ikke er omfattet af hensynet bag loven, og at selskabet bevæger sig ud på et egentligt privat marked, hvor det offentlige som udgangspunkt ikke skal agere. Det må derfor anses for rimeligt, at kommuner og regioner, der deltager i selskabet, trækker sig ud af det ved at sælge deres andel af selskabet eventuelt til den eller de private deltagere i selskabet. De 25 pct. skal måles over et gennemsnit på 3 år. Det er dog samtidigt klart, at hvis et selskabs omsætning et år tydeligt viser, at selskabets omsætning i videre omfang end 25 pct. vil stamme for salg til private, bør de deltagende kommuner og regioner allerede på dette tidspunkt overveje deres videre deltagelse i selskabet. Dette vil blive præciseret i lovforslagets bemærkninger.

Der kan imidlertid være et særligt perspektiv i, at kommunen eller regionen fortsat kan deltage i visse typer af selskaber, selvom selskabernes salg til private overstiger den fastsatte procentgrænse på 25 pct. af selskabets omsætning.

Lovforslaget indeholder derfor en hjemmel til, at økonomi- og erhvervsministeren generelt kan undtage visse typer selskaber for dette krav i en bekendtgørelse. Bemyndigelsen forventes udmøntet i forhold til regionernes (de offentlige sygehuses) deltagelse i forskningsselskaber med private om kommercialisering af opfindelser vedrørende lægemidler, udstyr, behandlingsmetoder mv. Det vil i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen blive overvejet, om undtagelsen skal gælde andre typer selskaber, herunder byomdannelsesselskaber.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan i ganske særlige tilfælde konkret undtage et selskab fra kravet om maksimalt 25 pct. salg til private. Der kan alene gives konkret dispensation til selskaber, hvor der ikke på det pågældende tidspunkt er et velfungerende privat marked, eller hvor der af andre grunde, f.eks. hensynet til en fortsat udvikling af de offentlige ydelser, er et særligt behov for, at selskabet i videre omfang kan afsætte sine produkter til private.

Det vil endvidere blive præciseret i bemærkningerne, at § 5, stk. 4, der giver mulighed for at undtage forskningsselskaber for 25 pct. kravet, både vedrører regionernes (de offentlige sygehuses) deltagelse i såkaldte ”spin-out selskaber” og teknologioverførelsesselskaber efter teknologioverførelseslovens § 8 sammen med aktieselskaber stiftet efter dennes lovs § 4.

Herudover foreslås det præciseret i bemærkningerne til § 5, at bestemmelsen ikke medfører nogen indskrænkning i regionernes muligheder for at erhverve aktier efter § 16 stk. 2, i forskerpatentloven, hvorefter regionerne som sygehusejere kan modtage aktier i private selskaber som betaling for immaterielle rettigheder.

3.3.9. Indløsning

Advokatsamfundet (ADV) finder, at bestemmelsen om indløsning indeholder ganske byrdefulde pligter, som det i praksis kan være problematisk at efterleve. Et selskab, der formentlig er veldrevet og konkurrencedygtigt med private kunder, kan være værdifuldt og derfor dyrt at overtage en betydelig offentlig aktiepost i. Der bør derfor efter ADVs opfattelse fastsættes lange varsler for anvendelsen af bestemmelserne om indløsning.

Dansk Handel & Service (DHS) finder, at der ikke er grund til, at der er en købspligt for de private ejere. DHS bemærker i den forbindelse, at usikkerheden om de fremtidige forpligtelser kan begrænse en privat part

fra at deltage i et offentlig privat selskab. Der skal i stedet efter organisationens opfattelse være tale om en førstehåndsret til at omdanne selskabet til et privat selskab, og at selskabet skal alternativt udbydes på markedsvilkår.

Kommentar

I lovforslaget er det foreslået, at en kommune eller region, som skal bringe sit engagement i et selskab til ophør som følge af overskridelsen af grænsen for salg til private, har ret til at kræve, at de private ejere indløser den deltagende kommune eller region. Det er på tilsvarende vis foreslået, at de private ejere har ret til at kræve, at en kommune eller region skal lade sig indløse af dem, hvis mere end 25 pct. af omsætningen stammer fra salg til private.

Indløsning er en kendt beføjelse inden for selskabsretten. En indløsning indebærer blandt andet en ret til at kræve, at prisfastsættelsen sker af en uvildig vurderingsmand.

Det må imidlertid erkendes, at indløsningspligt for de private deltagere i et selskab, således at en kommune eller region kan kræve, at den private deltager skal købe kommunens eller regionens aktier, konkret kan være en meget byrdefuld forpligtelse. Det er dog samtidigt vigtigt, at kommunen og regionen i praksis trækker sig ud af et selskab, hvis salget til private overstiger den fastsatte grænse.

Det kan i den forbindelse nævnes, at der er en række andre muligheder, der vil kunne overvejes. Selskabet har således mulighed for at indskrænke sit salg til private eller alternativt sælge den del af selskabet fra.

Det foreslås på den baggrund, at bestemmelsen ændres, således at de deltagende kommuner eller regioner som udgangspunkt skal forsøge at afhænde deres ejerandele på markedet, medmindre den private deltager ønsker at erhverve de offentlige ejerandele. De private deltagere skal således fortsat have forkøbsret til kommunens eller regionens ejerandele. Hvis det ikke er muligt at afhænde kommunens eller regionens ejerandele på markedet, skal den private deltager være forpligtet til at købe kommunens eller regionens ejerandele. Det er klart som følge af byrderne forbundet med dette, at den private part skal gives et rimeligt varsel hertil, hvilket vil blive præciseret i bemærkningerne. Kan eller vil den private deltager ikke kommunen eller regionens ejerandel, er der ingen anden udvej end, at selskabet må opløses.

3.3.10. Ophævelse af 10 mio. kr.-grænsen for det kommunale indskud

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) finder det positivt, at den tidligere begrænsning om, at kommunernes indskud ikke måtte overstige 10 mio. kr., foreslås ophævet. Efter FTFs opfattelse var

denne grænse for ufleksibel og unødvendig. *Det Kommunale Kartel* (DKK) og *Landsorganisationen i Danmark* (LO) kan ligeledes tilslutte sig forslaget.

Dansk Byggeri (DB) oplyser, at de er imod, at loftet på 10 mio. kr. fjernes for kommunale indskud.

Kommentar

I den gældende lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. er der en bestemmelse om, at kommuner og amtskommuner maksimalt kan indskyde i alt 10 mio. kr. i selskaber omfattet af loven. Dette loft gælder det samlede engagement i alle de selskaber omfattet af lov om kommuners samarbejde med aktieselskaber m.v., som kommunen er engageret i. Økonomi- og erhvervsministeren kan dispensere fra loftet på de 10 mio. kr. En gennemgang af praksis siden lovens vedtagelse i 1992 viser, at der er givet dispensation i alle fortilfælde, hvor der er blevet søgt om det. På den baggrund og som følge af lovforslagets øvrige stramninger anses det nuværende krav og dispensationsmulighed for en unødigt administrativ byrde, der derfor foreslås ophævet.

3.3.11. Sammensætningen af selskabernes bestyrelse

Danske Andelsselskaber (DAS) bemærker, at andelsselskaber (a.m.b.a.) ofte vil have vedtægts bestemte regler for udpegning til selskabets bestyrelse. Det er derfor Danske Andelsselskabers vurdering, at lovforslagets krav om, at vedtægterne ikke må give andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmer af bestyrelsen potentielt kan være en barriere for kommuners og regioners samarbejde med eksisterende andelsselskaber. Samtidig kan bestemmelsen efter DAS' opfattelse risikere at blive en barriere for anvendelsen af andelsselskabsformen generelt til sådanne samarbejder. På den baggrund skal DAS opfordre til, at denne bestemmelse såvel som lovforslaget generelt iagttager andelsselskabers særlige karaktertræk.

Dansk Byggeri (DB) og *Dansk Industri* (DI) foreslår som yderlige begrænsning på kommuners og regioners deltagelse i selskaber, at folkevalgte medlemmer af kommunalbestyrelserne ikke kan deltage i selskabernes bestyrelse. DI anfører, at et sådan krav vil medvirke til at formindske mistanken om, at der konkurreres på ulige vilkår.

Kommentar

Aktionærer og anpartshavere udøver deres beføjelser, herunder valg af bestyrelsesmedlemmer ved beslutninger truffet på generalforsamlingen, jf. aktieselskabslovens § 65 og anpartsselskabslovens § 46.

Den foreslåede bestemmelse om, at kommuner og regioner ikke må deltage i selskaber efter denne lov, hvis selskabets vedtægter giver andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmer af selskabernes ledelser, svarer materielt til den eksisterende bestemmelse i lov om kom-

muners samarbejde med aktieselskaber m.v. § 3, stk. 7. Bestemmelsen foreslås dog udvidet til også at omfatte regioner.

Den foreslåede bestemmelse, der er til hinder for vedtægtsbestemte udpegningsrettigheder, har til formål at sikre, at bestyrelsen i et selskab omfattet af loven er kompetent, og at der er tale om en uafhængig forretningsmæssig bestyrelse.

I forhold til forslaget om, at kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke skal kunne deltage i selskabernes bestyrelse, er der i øjeblikket nedsat et udvalg, der blandt andet ser på, i hvilket omfang kommunalpolitikere og kommunale embedsmænd har bestyrelsesposter i helt eller delvist kommunalt ejede selskabers bestyrelse. Udvalget skal blandt andet overveje, hvorvidt der er behov for regulering af dette. Udvalgets arbejde vil blive afsluttet i foråret 2006. Det vurderes således ikke at være hensigtsmæssigt at indføre en særlig regulering af området på nuværende tidspunkt i dette lovforslag.

3.3.12. Særlige krav til selskaber omfattet af denne lov som følge af den kommunale eller regionale ejerandel

Foreningen Registrerede Revisorer FRR (FRR) finder, at et selskab, som det offentlige er medejer af, som følge af kontrol- og forvaltningshensyn bør være underlagt revision, uanset hvilke krav årsregnskabsloven for fremtiden vil stille til revision.

Advokatsamfundet (ADV) anfører, at der må tages stilling til, hvorvidt der for disse kommunale selskaber skal gælde særlige regler, som det f.eks. kendes fra reguleringen af statslige selskaber m.h.t. ledelse, rapportering og offentlighed. Det er endvidere ADVs opfattelse, at der må tages stilling til, hvorvidt offentlighedsloven finder anvendelse for selskaber omfattet af loven.

Kommentar

Statslige aktieselskaber er underlagt en række skærpede krav til deres ledelse og årsregnskaber, som i vidt omfang svarer til de krav, der stilles til de børsnoterede selskaber i aktieselskabsloven og årsregnskabsloven. Baggrunden herfor er dels de statslige aktieselskabers størrelse og dermed samfundsøkonomiske betydning, dels befolkningens berettigede interesse i at kunne følge de statslige aktieselskabers driftsresultater og udvikling.

Selskaber, hvor en eller flere kommuner eller amtskommuner er medejer, er efter de gældende regler ikke underlagt tilsvarende skærpede regler. Sådanne selskaber skal således følge de almindelige regler for bl.a. udarbejdelse af årsregnskaber.

Der ses fortsat ikke begrundelser for, hvorfor selskaber med regional eller kommunal deltagelse omfattet af den foreslåede nye lov skal under-

lægges skærpede krav til årsrapporten, herunder et krav om, at disse selskabers årsrapporter skal undergives revision, uanset årsregnskabslovens almindelige regler herom. Sådanne krav er byrdefulde for virksomhederne. Det vurderes på den baggrund, at fordelene ved at stille et sådant krav ikke vil kunne opveje de omkostninger, selskaberne ville blive påført herved.

Kommunernes indskud i selskaber omfattet af lovforslaget vil endvidere være omfattet af § 42, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, hvoraf det fremgår, at den kommunale revision skal efterprøve om kommunernes regnskaber er rigtige, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Efter § 42, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, påhviler det endvidere revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og etablerede kontrolforanstaltninger i forbindelse hermed med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende.

3.3.13. Krav om indsendelse af dokumenter

Foreningen Registrerede Revisorer FRR (FRR) anfører, at efter § 8, stk. 2, i udkastet til lovforslag kan Erhvervs- og Selskabsstyrelsen forlange, at en række selskabsdokumenter, herunder selskabets vedtægter og årsrapport, skal indsendes til styrelsen. FRR anfører i forlængelse heraf, at da der er tale om selskaber, vil styrelsen i forvejen være i besiddelse af selskabets vedtægter og årsrapport.

Kommentar

Udkastet til lovforslag indeholder en række stramninger i forhold til gældende regelsæt. For at sikre implementering af disse stramninger foreslås det i udkastet til lovforslaget, at der indføres en stikprøvekontrol af modtagne oplysninger vedrørende selskaber omfattet af dette lovforslags § 3. Den foreslåede bestemmelse i § 8, stk. 2, i udkastet til lovforslag regulerer, hvilke dokumenter Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan forlange indsendt som led i styrelsens stikprøvekontrol. Det drejer sig om:

- 1) selskabets seneste årsrapport i godkendt og eventuelt revideret stand,
- 2) selskabets vedtægter og
- 3) selskabets ejerfortegnelse

Kommuner og regioner kan efter udkastet til lovforslag deltage i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar, jf. § 3, stk. 5

Det er korrekt, at hvis der blandt andet er tale om aktieselskaber eller anpartsselskaber, så vil Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som følge af, at styrelsen også er registreringsmyndighed for bl.a. disse virksomheds-

former i forvejen være i besiddelse af en række af disse selskabers selskabsdokumenter, for eksempel vedtægterne.

Hvis Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i forvejen som følge af styrelsens andre funktioner er i besiddelse af de pågældende dokumenter nævnt i § 8, stk. 2, vil styrelsen anvende disse dokumenter. Styrelsen vil således udelukkende stille krav om indsendelse af de pågældende dokumenter, hvis styrelsen ikke har dem i forvejen. Dette vil blive præciseret i bemærkningerne.

3.3.14. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens årlige redegørelse

Dansk Industri (DI) anfører, at det med lovforslaget foreslås, at det kun er selskaber efter denne lov samt eksisterende selskaber efter tidligere lovgivning, der skal indberette oplysninger til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

DI anbefaler, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fortsat skal gennemføre årlige evalueringer af selskaberne, og at evalueringen skal omfatte såvel selskaber efter denne lov, som øvrige kommunale selskaber, herunder ikke mindst de såkaldte § 60-selskaberne.

HTS finder det uheldigt, at der lægges op til, at kommunerne ikke fremover skal indberette andre selskabsaktiviteter i henhold til kommunalfuldmagten. Disse indberetninger giver i dag efter *HTS'* opfattelse et overblik over potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse af opgaver, der i dag løses uden privat deltagelse.

Kommentar

På baggrund af høringen vurderes det på nuværende tidspunkt som uhensigtsmæssigt at afskaffe Erhvervs- og Selskabsstyrelsens årlige redegørelse. Det er ligeledes vurdering, at det på nuværende tidspunkt vil være uhensigtsmæssigt, hvis de oplysninger, der skal indsendes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, fremover alene skal omfatte selskaber omfattet af dette lovforslag.

3.3.15. Tvangsbøder

Advokatsamfundet (ADV) bemærker i sit høringssvar, at brugen af administrative tvangsbøder ikke er omgæret af samme retssikkerhedsgarantier som tvangsbøder pålagt af domstolene. Der bør derfor efter organisationens opfattelse kun gives en hjemmel til administrative tvangsbøder, såfremt der foreligger et helt særligt behov for effektiv kontrol og håndhævelse, og såfremt de forhold, som danner grundlag for tvangsbøderne, kun undtagelsesvist må forventes at give anledning til bevismæssige eller retlige tvister. *ADV* finder desuden, at hjemmel til udpantning efter bestemmelsens stk. 2, kun bør være mulig for så vidt angår krav, som kun undtagelsesvis må forventes at give anledning til bevismæssige eller retlige tvister.

Kommentar

Det forventes, at muligheden for at pålægge tvangsbøder kun vil blive anvendt i ganske få tilfælde.

Den foreslåede bestemmelse bygger på de tilsvarende bestemmelser om tvangsbøder i blandt andet selskabslovene og årsregnskabsloven.

Tvangsbøder vil blive anvendt, hvor andre reaktionsmidler ikke har vist sig effektive.

3.3.16. Klageadgang

Dansk Handel & Service (DHS) finder, at fastsættelse af bestemmelser om klageadgang er et helt centralt element i et lovforslag, der regulerer offentlig-privat samspil. Klageadgang og indbringelse af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens afgørelser for en anden myndighed er overladt til en bemyndigelse af økonomi- og erhvervsministeren. DHS finder, at det er et helt afgørende og centralt element i vurderingen af lovforslaget og lovforslagets konsekvenser, og at DHS med uklarhed omkring disse forhold ikke kan støtte selve lovforslaget.

Kommentar

Det er ikke ualmindeligt, at et lovforslag indeholder en bemyndigelse til, at en minister i henhold til de almindelige regler om delegation kan overlade sine beføjelser i henhold til en lov til for eksempel en styrelse.

På baggrund af høringssvarene vurderes det imidlertid som hensigtsmæssigt, at bestemmelserne om klageadgang skrives ind i selve loven. Det vil således komme til at fremgå udtrykkeligt af lovtæksten, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsens afgørelser efter lovens § 4, stk. 4, § 5, stk. 5, og § 9, stk. 1, kan indbringes for Erhvervsankenævnet.

3.3.17. Den nye lov gælder som udgangspunkt kun nye selskaber

KL og Amtsrådsforeningen (ARF) oplyser, at det er tilfredsstillende, at den nye lov som udgangspunkt kun gælder for selskaber, hvori den kommunale deltagelse er etableret efter denne lovs ikrafttræden. Af bemærkningerne fremgår det imidlertid: "Hvis et eksisterende selskab ophører som følge af en fusion eller en spaltning, vil det nye fortsættende selskab skulle følge reglerne i denne lov". Med denne regel begrænses eksisterende selskaber i deres naturlige økonomiske og virksomhedsmæssige dispositioner på deres marked i form af samarbejde; fusioner eller udskillelse af opgaver. Dette vil efter KLs og ARFs opfattelse kunne føre til tab af økonomiske værdier for selskabernes ejere. KL bemærker dog samtidigt hermed, at en fuldkommen ubegrænset ret for eksisterende selskaber til at kunne danne nye selskaber, som er undtaget fra lovforslagets bestemmelser, kan være problematisk. KL foreslår på den baggrund, at eksisterende selskaber i en periode på 10 år ef-

ter lovens ikrafttræden kan etablere selskaber, der er undtaget fra lovforslagets bestemmelser.

Dansk Industri (DI) anbefaler, at der indføres en overgangsordning, der bringer eksisterende selskaber i overensstemmelse med denne lov, eksempelvis ved udgangen af 2010.

Advokatsamfundet (ADV) finder, at det bør fremgå klart af overgangsbestemmelsen, hvilke selskaber der er omfattet af den nye lov eventuelt efter en given frist.

Dansk Handel & Service (DHS) finder, at der er behov for et højere ambitionsniveau i forhold til, at lovforslaget kun finder anvendelse for offentlig-private selskaber etableret efter den 1. januar 2007.

Kommentar

Det vil kunne give anledning til overgangsproblemer, herunder muligvis ekspropriation, hvis der blev stillet krav om, at de eksisterende selskaber med kommunal eller amtskommunal deltagelse efter de eksisterende bestemmelser i lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. også skulle omfattes af den foreslåede nye lovgivning. Der har således ikke hidtil været sådanne krav, og de eventuelle private deltagere i et selskab har involveret sig ud fra disse hidtidige forudsætninger.

Det er således ikke muligt at udvide lovens anvendelsesområde til også at omfatte eksisterende selskaber.

Hvis et eksisterende selskab ophører som følge af en fusion eller en spaltning efter lovens ikrafttræden, vil det nye fortsættende selskab skulle følge reglerne i denne lov. Dette skyldes, at der er tale om en selskabsretlig enhed, der er etableret efter lovens ikrafttræden, og at der ved denne enheds omstrukturering/nyetablering var viden om dette lovforslags regelsæt. Det findes derfor ikke nødvendigt at udstrække overgangsregel til også at omfatte sådanne nye selskaber.

Det vurderes fortsat, at det mest hensigtsmæssige vil være, at dette lovforslag træder i kraft samtidigt med kommunalreformen.

3.3.18. Overgangsregel for eksisterende selskaber som følge af kommunalreformen

KL vurderer, at overgangsbestemmelserne om bestemmende indflydelse for eksisterende selskaber som følge af kommunalreformen kan medføre et økonomisk tab for ejerne af disse selskaber.

Kommentar

Overgangsbestemmelsen indebærer, at hvis en kommune eller region som led i kommunalreformen i strid med såvel den gældende lov om

kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. og udkastet til lovforslag får bestemmende indflydelse over et selskab, skal kommunens eller regionens ejerandel senest den 1. januar 2010 nedbringes, så der ikke længere er bestemmende indflydelse.

Med henblik på at imødekomme eventuelle problemer i forhold til den foreslåede overgangsbestemmelse vedrørende bestemmende indflydelse foreslås det, at tidsperioden forlænges til 1. januar 2012.

3.4. Evaluering af loven

Dansk Industri (DI) anbefaler, at det i bemærkninger til lovforslaget anføres, at ministeren efter en periode vil evaluere lovens anvendelse med henblik på at vurdere, hvorvidt loven fungerer som forudsat.

Kommentar

Da der er tale om en helt ny lov, der godt nok i væsentligt omfang bygger på to eksisterende love, er det klart, at lovens anvendelse løbende bliver vurderet. Det vil i den forbindelse blive vurderet, hvorvidt anvendelsen stemmer overens med formålet med loven, hvilket vil blive præciseret i lovforslagets bemærkninger.

4. De hørte myndigheder, organisationer m.v.

Lovforslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet, Amdsrådsforeningen, Danmarks Nationalbank, Danmarks Rederiforening, Danmarks Statistik, Dansk Aktionærforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Handel og Service, Dansk Industri, Danske Andelsselskaber, Datatilsynet, Det Kommunale Kartel, Det Kooperative Fællesforbund, Finansforbundet, Finansrådet, Forbrugerrådet, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen Danske Revisorer, Foreningen Registrerede Revisorer FRR, Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, HK Handel, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Hovedstadens Udviklingsråd, Håndværksrådet, KL, Kommunernes Revision, Kommunale tjenestemænd og overenskomstansatte, Konkurrencerådet, Københavns Fondsbørs A/S, Københavns Kommune, Landsorganisationen i Danmark, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, Realkreditrådet, REVIFORA, Foreningen for revision, økonomi og ledelse, Rigsrevisionen, Statsadvokaturen for særlig økonomisk kriminalitet, Værdipapircentralen samt samtlige ministerier.

Følgende myndigheder og organisationer m.v. har givet høringssvar:

Advokatrådet, Amdsrådsforeningen, Beskæftigelsesministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Handel og Service, Dansk Industri, Danske Andelsselskaber, Datatilsynet, Det Kommunale Kartel, Finansrådet, Forbrugerrådet, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen Danske Revisorer, Foreningen Registrerede Revisorer FRR, Forsvarsministeriet, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Håndværksrådet, Integrationsministeriet, KL, Kommunernes Revision, Kommunale tjenestemænd og overenskomstansatte, Konkurrencestyrelsen, Københavns Kommune, Landsorganisationen i Danmark, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Realkreditrådet, Miljøministeriet, Rigsrevisionen, Skatteministeriet, Socialministeriet, Statsadvokaturen for særlig økonomisk kriminalitet og Undervisningsministeriet.