



EU & Erhverv
J.nr.
Ref. Oen
Den 1. februar 2017

Udkast til forslag til ændring af lov om landdistriktsfonden (mulighed for at undtage støtteordninger med standardomkostninger fra tilbudslovens regler)

§ 1.

I lov om landdistriktsfonden, jf. lov nr. 1360 af 16. december 2014, foretages følgende ændring:

1. I § 2 indsættes efter stk. 3 som nyt stk. 4:

”Ministeren for miljø- og fødevarer kan fastsætte regler om, at reglerne i tilbudsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1410 af 7. december 2007, som ændret senest ved § 198 i lov nr. 1564 af 15. december 2015, ikke gælder for private udbydere af bygge- og anlægsarbejder, som modtager offentlig støtte efter denne lov, i det omfang, at størrelsen af den offentlige støtte bygger på standardomkostninger.”

§ 2.

Lovforslaget træder i kraft 1. juli 2017.

Indledning

Miljø- og Fødevareministeriet (Landbrugs- og Fiskeristyrelsen) har siden efteråret 2014 arbejdet for at indføre standardomkostninger på projektstøtteordninger. Muligheden for at anvende standardomkostninger blev indført i den tidligere programperiode for Landdistriktsprogrammet (2007-2013) på baggrund af et ønske fra medlemsstaternes side om et mere simpelt og gennemsigtigt system. Siden har Den Europæiske Revisionsret anbefalet, at medlemsstaterne i højere grad gør brug af metoden i den nye programperiode (2014-2020), da erfaringerne viser, at fejlratene er langt mindre samt at den administrative byrde mindskes.

Anvendelse af standardomkostninger indebærer, at størrelsen af tilskud i de enkelte sager ikke fastsættes med udgangspunkt i faktisk afholdte udgifter, men efter et forud fastsat beløb for den pågældende type af indkøb m.v.

Miljø- og Fødevareministeriet forventer på denne baggrund, at indførelse af standardomkostninger på ministeriets støtteordninger vil give væsentlige kortere sagsbehandlingstider og væsentlige administrative lettelser for erhvervet og Landbrugs- og Fiskeristyrelsen. De foreløbige erfaringer viser, at sagsbehandlingstiden i forbindelse med ansøgninger om udbetalinger kan forkortes med ca. 75 pct..

Brugen af standardomkostninger er imidlertid ikke foreneligt med tilbudslovens bestemmelser.

Dels har EU-Kommissionen i brev af 13. april 2016 til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen oplyst, at standardomkostninger ikke kan anvendes i sager, hvor der ifølge national lovgivning er krav om at følge reglerne om offentlige indkøb. Kommissionen har anført, at anmodningen om flere tilbud vil være overflødig, hvis der anvendes standardomkostninger, da de beløb, der skal betales, vil være kendt i forvejen. Kommissionen har samtidig accepteret, at ordninger, hvor der i 2016 anvendes standardomkostninger, kan køre videre.

Dels gør anvendelse af standardomkostninger det overflødigt, at landmanden går frem efter tilbudslovens bestemmelser (i praksis indhenter to underhåndstilbud efter tilbudslovens § 12). De to underhåndsbud bruges normalt til at fastsætte størrelsen af den offentlige støtte, men med standardomkostninger er størrelsen af den offentlige støtte fastsat på forhånd. Det er alene den offentlige støtte, der er årsagen til, at tilbudsloven finder anvendelse. Loven omfatter således som udgangspunkt ikke private indkøb.

Regeringen foreslår derfor, at miljø- og fødevarerministeren får mulighed for at undtage støtteordninger fra tilbudslovens regler i det omfang, at støtten er fastsat på baggrund af standardomkostninger.

Forslaget vil alene have praktisk betydning for offentligt støttede private bygge- og anlægsarbejder, som i dag er de eneste private indkøb, der er omfattet af tilbudsloven.

Lovforslagets baggrund og indhold

1. Gældende ret

Efter tilbudslovens § 1, stk. 2, nr. 2, gælder loven for private udbydere, når de udbyder bygge- og anlægsopgaver, der modtager offentlig støtte. Bestemmelsen omfatter kun den konkrete opgave, hvortil der ydes støtte, men gælder for denne opgave uanset kontraktens værdi.

Tilbudsloven bestemmer, at for bygge- og anlægskontrakter med en værdi op til og med 300.000 kr. eksklusiv moms, kan tilbudsindhentning ske ved underhåndsbud fra én enkelt tilbudsgiver.

Hvis kontraktværdien ligger mellem 300.000 kr. og 3 mio. kr. eksklusiv moms, kan tilbudsindhentning ske ved underhåndsbud fra mindst to tilbudsgivere og højst 3. Hvis ordregiver ønsker at indhente et 4. bud, skal dette komme fra en tilbudsgiver, der ikke kommer fra lokalområdet.

Kontrakter, som har en værdi mellem 3 mio. kr. og den gældende tærskelværdi for bygge- og anlægskontrakter i udbudsloven, skal udbydes efter reglerne om begrænset eller offentlig licitation i tilbudsloven. Dette gælder dog efter bkt. nr. 817 af 23. august 2005 ikke for bygge- og anlægsarbejder, der får tilsagn om offentlig støtte, og der kan for disse kontrakters vedkommende indhentes underhåndsbud.

Ved en kontraktværdi over den gældende tærskelværdi for bygge- og anlægskontrakter (ca. 38 mio. kr.) skal opgaven udbydes efter reglerne i udbudsloven.

Privates køb af varer og tjenesteydelser skal ikke konkurrenceudsættes.

Efter Kommissionen gennemførelsesforordning nr. 809 af 17. juli 2014, art. 48, skal den administrative kontrol i konkrete sager om støtte fra en række EU-fonde omfatte kontrol af omkostningernes rimelighed, f.eks. ved sammenligning af to tilbud.

For ansøgere om f.eks. landbrugsstøtte omfattet af tilbudsloven indebærer disse regler samlet, at de pågældende først – for at opnå tilsagn om støtte – skal indhente to tilbud, der dokumenterer omkostningernes rimelighed, og dernæst – for at få støtten udbetalt – skal have udbudt opgaven efter tilbudslovens regler. Landbrugs- og Fiskeristyrelsen fører i de enkelte sager kontrol med, at ansøgere har overholdt disse regler.

Forordning 1303/2013 indeholder en række fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond

Efter forordningens art. 67, stk. 1, kan medlemsstaterne yde tilskud i form af bl.a. refusion af faktisk afholdte og betalte støtteberettigede udgifter og standardsatser for enhedsomkostninger.

Anvendelse af standardsatser for enhedsomkostninger indebærer, at støtten gives på baggrund af et forud fastsat bestemt beløb for den pågældende type af indkøb m.v. Størrelsen af beløbet fastlægges på grundlag af forudgående undersøgelser af markedsprisen for indkøbet.

Samtidig fremgår det af forordningens art. 67, stk. 4, at standardomkostninger ikke kan anvendes, hvis ”en operation eller et projekt, der udgør en del af en operation, gennemføres udelukkende gennem offentlige indkøb af bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser”.

Kommissionen har i brev af 13. april 2016 til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen oplyst, at standardomkostninger ikke kan anvendes i sager, hvor der ifølge national lovgivning er krav om at følge reglerne om offentligt indkøb. Kommissionen har anført, at anmodningen om flere tilbud vil være overflødig, hvis der anvendes standardomkostninger, da de beløb, der skal betales, vil være kendt i forvejen.

2. Regeringens overvejelser og forslag

Regeringen finder det væsentligt, at EU-reglernes muligheder for at forenkle og effektivere sagsbehandlingen i – de ofte meget komplicerede – tilskudssager kan udnyttes.

Implementeringen af standardomkostninger vil som nævnt indebære, at størrelsen af støtten ikke fastsættes med udgangspunkt i faktisk afholdte udgifter, men efter et forud fastsat bestemt beløb for den pågældende type af indkøb m.v. Der bliver således med standardomkostninger gjort op med størrelsen af den offentlig støtte.

Tilbudslovens regler om underhåndsbud har til formål at fastsætte størrelsen af den offentlige støtte, og det er derfor regeringens opfattelse, at disse regler ikke tjener noget formål i relation til den offentlige støtte, når der anvendes standardomkostninger.

Samtidig er tilbudslovens regler i dag til hinder for, at mulighederne for at forenkle EU-støtteordningerne ved anvendelse af standardomkostninger kan udnyttes.

Anvendelse af standardomkostninger vil give væsentlige effektiviseringsgevinster, ligesom anvendelse af standardomkostninger vil sikre en højere grad af transparens og mere ensartet sagsbehandling til glæde for erhvervet.

Regeringen foreslår derfor, at miljø- og fødevarerministeren kan fastsætte regler om, at tilbudslovens regler ikke skal gælde for sager, hvor private udfører bygge- og anlægsopgaver, som modtager offentlig støtte, og hvor den offentlige støtte bygger på standardomkostninger.

Regeringen har lagt vægt på, at EU-Kommissionen har opsat en række metodemæssige krav til medlemsstater, der anvender standardomkostninger. Disse indebærer bl.a., at metoden til beregning af standardomkostninger skal være rimelig, dvs. virkelighedsnær og ensartet på tværs af ansøgninger. Endvidere skal metoden være retfærdig, dvs. indebære ligebehandling af ansøgere, og kontrollerbar, dvs. at der skal foreligge dokumentation for metodebeskrivelse, datagrundlag samt beregningen af standardomkostningen. Endeligt skal det være muligt at konkludere, om ansøger har gennemført projektet (krav til dokumentation for udbetaling).

Standardomkostninger skal beregnes ud fra valide data, der baserer sig på ét eller flere af følgende kriterier: Historiske data, markedsundersøgelser og/eller i samarbejde med eksterne eksperter. Oftest vil den endelige beregning tage udgangspunkt i flere af de ovennævnte kriterier for at sikre, at det tilvejebragte datagrundlag er så omfattende som muligt, og at de endelige standardomkostninger afspejler markedsprisen. Endelig er det et krav, at de endelige fastsatte standardomkostninger verificeres af et uafhængigt organ.

Standardomkostninger kan først bringes til anvendelse, når det metodiske grundlag samt de anvendte data er godkendt af EU-Kommissionen.

Regeringen finder derfor, at anvendelse af standardomkostninger på en betryggende måde varetager samme hensyn som tilbudsloven; at sikre en rimelig størrelse af den offentlige støtte i forhold til markedsprisen på den støtteberettigede investering.

Regeringen påtænker aktuelt at anvende standardomkostninger på de fire ordninger, der forventes at åbne i 2017 og 2018 (modernisering af kvægstalde, miljøteknologi, Natura 2000 og minivådområder).

I nogle tilfælde kan offentlige myndigheder søge om EU-støtte på samme måde som private. Det kan f.eks. være støtte til naturgenopretningsprojekter. Da offentlige indkøb er i kerneområdet af lovens anvendelsesområde, foreslås det imidlertid, at undtagelsen alene omfatter private.

Forslaget berører ikke reglerne om udbud i tilbudsloven, jf. lov nr. 1564 af 15. december 2015, da disse arbejder er omfattet af forbuddet mod at anvende standardomkostninger i forordning 1303/2013 art. 67, stk. 4. Udbudsloven skal således fortsat altid følges ved offentligt støttede arbejder over de i tilbudslovens fastsatte tærskelværdier.

3. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget vil give væsentlige lettelser af sagsbehandlingen i Landbrugs- og Fiskeristyrelsen. På de ordninger, hvor der anvendes standardomkostninger, vil komplekse og ressourcetrækvende vurderinger af omkostningers rimelighed og forholdet til tilbudslovens regler blive afløst af prædefinerede priser, ligesom kravene til dokumentation vil blive reduceret betydeligt.

Alene i relation til tilbudslovens regler skal Landbrugs- og Fiskeristyrelsen i dag bl.a. påse, om der er tale om et bygge- og anlægsarbejde eller varekøb, om et udbud er udtryk for kunstig opdelingen, om

projektet er udvidet, uden at udvidelsen har været i udbud, samt, hvis lovens regler ikke er overholdt, hvilken sanktion den manglende overholdelse skal mødes med.

Alene med hensyn til sagsbehandlingstiden i forbindelse med ansøgninger om udbetalinger forventes det, at denne reduceres med ca. 75 pct.

4. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vil give væsentlige lettelser for landbrugserhvervet. På de ordninger, hvor der anvendes standardomkostninger, skal de enkelte landmænd ikke længere skal indhente to tilbud i forbindelse med vurdering af omkostningernes rimelighed og heller ikke indhente to tilbud efter tilbudslovens regler. Endvidere skal landmændene ikke opfylde de krav til dokumentation for opfyldelse af disse krav, som Landbrugs- og Fiskeristyrelsen stiller som led i kontrollen i sagerne.

Indhentelse af dokumentation for omkostningernes rimelighed og indhentelse af tilbud efter tilbudsloven er i dag en stor administrativ byrde for landmændene, og det har i praksis vist sig, at de gældende regler volder erhvervet store vanskeligheder med den følge, at udbetaling af tilskud i de enkelte sager enten bliver forsinket eller slet ikke kan gennemføres.

Alene med hensyn til fire ordninger, der forventes at åbne i 2017 og 2018 (modernisering af kvægstalde, miljøteknologi, Natura 2000 og minivådområder) vil der være besparelser for erhvervet på 60 mio. kr. i årene 2017-2020.

Med tiden vil de samlede besparelser løbende blive større, efterhånden som standardomkostninger udbredes på flere og flere ordninger.

5. De administrative konsekvenser for borgerne

Forslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. De miljømæssige konsekvenser

Forslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Efter forordning 1303/2013, art. 67, stk. 1, kan medlemsstaterne anvende forskellige muligheder for prisfastsættelse i forbindelse med de af forordningen omfattede støtteordninger. Forordningen indeholder fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

En af mulighederne er anvendelsen af standardsatser for enhedsomkostninger.

Det fremgår af forordningens art. 67, stk. 4, at standardomkostninger ikke kan anvendes, hvis ”en operation eller et projekt, der udgør en del af en operation, gennemføres udelukkende gennem offentlige indkøb af bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser”.

Det vil derfor ikke være muligt at implementere standardomkostninger i sager, der er omfattet af EU-udbudsregler. Disse bestemmelser findes i dag i den danske udbudslov.

Lovforslaget rejser ikke i sig selv spørgsmål om statsstøtte. Der stilles i relation til statsstøtte visse krav til selve etablering af ordninger med standardomkostninger, som Landbrugs- og Fiskeristyrelsen iagttager i forbindelse med etableringen af ordningerne. Således skal den metode, der ligger til grund for beregningen af standardomkostninger sikre, at kun visse støtteberettigede typer af omkostninger dækkes, og at standardomkostninger i rimelig grad afspejler de faktiske udgifter.

Standardomkostninger kan først bringes til anvendelse, når det metodiske grundlag samt de anvendte data er godkendt af EU-Kommissionen. I Danmark er metoden udviklet af Ernest og Young og valideret af Københavns Universitet.

8. Hørte myndigheder og organisationer

[...]

9. Skema

	Positive konsekvenser/mindre udgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Forslaget vil give mulighed for at opnå væsentlige lettelser i Landbrugs- og Fiskeristyrelsens administration af tilskudssager.	Ingen
Økonomiske konsekvenser for Erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Forslaget vil give mulighed for at opnå væsentlige lettelser for erhvervet i forbindelse med ansøgninger om støtte.	Ingen
Administrative konsekvenser for Borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget vil inden for miljø- og fødevarerministerens område give mulighed for at anvende standardomkostninger på støtteordninger omfattet af forordning 1303/2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1, stk. 4

Den foreslåede bestemmelse giver miljø- og fødevareministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om, at udbydere af bygge- og anlægsarbejder, som modtager offentlig støtte efter lov om landdistriktsfonden, kan undtages fra tilbudslovens regler i det omfang, størrelsen af den offentlige støtte bygger på standardomkostninger.

Bestemmelsen omfatter standardomkostninger fastsat med hjemmel i forordning 1303/2013, art. 67, stk. 1.

Hvis en støtteordning er sammensat på en måde, så der kan ydes støtte både i form af standardpriser for enhedsomkostninger og refusion af faktiske udgifter, er det alene den del, der omfatter standardomkostninger, der er undtaget fra lovens regler.

Der vil som udgangspunkt være tale om, at støtten er finansieret af EU-midler, men dette er ikke afgørende for anvendelsen af bestemmelsen. Således kan også ordninger med national medfinansiering undtages fra lovens bestemmelser i det omfang, at støtten bygger på standardomkostninger.

Bestemmelsen gælder for ”bygge- og anlægsarbejder”. Dette udtryk skal forstås på samme måde som det tilsvarende udtryk i lovens § 1, stk. 2, nr. 2, som igen stammer fra EU's udbudsdirektiver.

Sondringen mellem bygge- og anlægsarbejder og varekøb kan i nogle tilfælde give anledning til vanskeligheder. Der lægges ved vurderingen af, om der i konkrete sager er tale om et bygge- og anlægsarbejde eller et varekøb, afgørende vægt på, hvad der må antages at være kontraktens hovedformål.

Privates varekøb er dog i forvejen ikke omfattet af tilbudslovens regler, og sondringen vil derfor i relation til den foreslåede bestemmelse ikke have praktisk betydning.

Bestemmelsen omfatter alene udbydere, der i dag er omfattet af tilbudslovens § 1, stk. 2, nr. 2, om andre (ikke offentlige) udbydere. Statslige, regionale og lokale myndigheder og offentligretlige organer omfattet af tilbudslovens § 1, stk. 2, nr. 1, skal således fortsat gå frem efter tilbudslovens regler, selvom de modtager støtte bygget på standardomkostninger.

I sager, hvor ansøgning indgives af private og offentlige partnerskaber, skal tilbudslovens regler som udgangspunkt følges, medmindre det er klart, at indkøb af ydelser hos underentreprenører alene forstås af private.

Arbejder, der er omfattet af udbudsloven, jf. lov nr. 1564 af 15. december 2015, er ikke omfattet af bestemmelsen. Udbudsloven omfatter – med hensyn til private indkøb – bygge- og anlægsarbejder med en værdi på over godt 38 mio. kr., når det offentlige yder et tilskud på mere end 50% af kontraktens værdi.