



Spørsmål om offentlig støtte – Skjærgårdshallen AS

Bamble kommune

13. februar 2017

Innhold

1	Oppdraget	1
2	Reglene om offentlig støtte - virkeområdet	1
2.1	Driver selskapet økonomisk aktivitet?	1
2.2	Offentlige midler	2
2.3	Selektiv støtte	2
2.4	Konkurranseskadede – påvirke samhandelen	2
2.5	Har selskapet fått en økonomisk fordel ved tiltakene?.....	3
3	Delkonklusjon - gjelder reglene om offentlig støtte for leieavtalen?	4
4	Kommunens handlingsrom.....	4
4.1	Bagatelmessig støtte	4
4.2	Andre grunnlag for lovlig støtte	5
5	Oppsummering - konklusjon	6

Foto forside: Visitgrenland.no

1 Oppdraget

Denne redegjørelsen er bestilt av kontrollutvalget i Bamble kommune i sak 52/16. Telemark kommunerevisjon IKS (TKR) er bedt om å undersøke om betaling av husleie fra Bamble kommune til Skjærgårdshallen AS er i tråd med regelverket om offentlig støtte. Vi har ikke vurdert andre forhold.

Utredningen er gjort av leder for forvaltningsrevisjon Kirsti Torbjørnson. Arbeidet er avsluttet 13.2.17.

Oppsummering og konklusjon framgår av pkt. 5.

2 Reglene om offentlig støtte - virkeområdet

Reglene om offentlig støtte er regulert i EØS-avtalen art. 61 (1) og gjennom flere etterfølgende endringer. Reglene er gjort gjeldende i Norge gjennom EØS-loven og lov om offentlig støtte, med tilhørende forskrifter.

Hovedregelen er at offentlig støtte til økonomisk virksomhet er forbudt. Det er flere vilkår som må være oppfylt for at forbudet skal gjelde, og det finnes en rekke unntak fra forbudet.

Følgende vilkår må være oppfylt for at reglene skal gjelde:

- Støttemottaker må være et foretak som driver økonomisk aktivitet
- Støtten må stamme fra offentlige midler
- Støtten må være selektiv (favorisere enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester)
- Støtten må vri konkurransen
- Støtten må påvirke samhandelen innenfor EØS-området
- Støttemottaker må få en økonomisk fordel

2.1 Driver selskapet økonomisk aktivitet?

Med økonomisk aktivitet menes virksomhet som består i å tilby varer og tjenester i et marked. I vurderingen av om det utøves en økonomisk aktivitet er ikke organisasjonsformen avgjørende: om virksomheten drives i privat eller offentlig regi, eller om det er organisert i eller utenfor kommunens organisasjon.

Skjærgårdshallen AS har følgende vedtektsfestede formål:

Oppføring og drift av allaktivitetshall i Langesund, samt ved aksjetegning eller på annen måte gjøre seg interessert i andre foretak med tilknytning til idrettsformål. Eventuelle overskudd som følge av selskapets virksomhet skal ikke tilfalle selskapets aksjonærer, men anvendes til beste for idretten i kommunen.

Utleie av lokaler i et marked er en økonomisk aktivitet. Det er likevel ikke åpenbart at det ligger økonomisk aktivitet i selskapets formål. Utleie av lokaler til kommunen (for videreutleie til idrettslagene) i egenregi foregår ikke i et marked, og er ikke i seg selv en økonomisk aktivitet. Skjærgårdshallen markedsfører imidlertid utleie til messer, utstillinger, konserter, dansegalla m.v. på sine nettsider. Denne utleien skjer i et marked. Det framgår av selskapets regnskap at selskapet har vesentlige leieinntekter fra andre leietakere enn kommunen. Selskapet driver derfor etter vår vurdering med økonomisk aktivitet.

2.2 Offentlige midler

EØS-avtalen regulerer «statsstøtte». Det skal forstås som offentlig støtte, og omfatter både statlige og kommunale midler.

2.3 Selektiv støtte

Leieavtalen mellom Bamble kommune og Skjærgårdshallen AS er selektiv ved at den gjelder kun forholdet mellom Skjærgårdshallen AS og kommunen.

2.4 Konkurransesvridende – påvirke samhandelen

Det skal svært lite til før en anser at en offentlig støtte kan være egnet til å vri konkurransen og påvirke samhandelen i EØS. Regjeringens veileder om offentlig støtte omtaler dette slik:

Det holder at tiltaket truer med å vri konkurransen, en faktisk konkurransevridning er ikke nødvendig. Konkurransen kan være påvirket selv om støttebeløpet er lite eller støttemottaker er en liten bedrift. Støtte rettet til en bedrift eller en sektor vil i utgangspunktet påvirke konkurransen fordi bedriftene vil oppnå en konkurransemessig fordel i forhold til sine konkurrenter. Den konkurransemessige fordelingen for støttemottaker kan for eksempel bestå i at foretaket får reduserte drifts- eller investeringskostnader i forhold til sine konkurrenter i Norge eller i EØS for øvrig.

De fleste økonomiske fordeler for et selskap innebærer at selskapet får en lavere driftskostnad enn de ellers ville hatt. Nivået på driftskostnadene kan påvirke pris og/eller innhold/kvalitet, og kan dermed være egnet til å vri konkurransen, både ved å gjøre det vanskeligere for aktører fra EØS å etablere seg i Norge, og ved å trekke kunder fra markedet i andre land til det norske markedet.

På den annen side skal en ikke legge avgjørende vekt på en rent hypotetisk mulighet for at samhandelen blir påvirket. EU-kommisjonen og ESA har i en rekke avgjørelser akseptert støttetiltak fordi tiltakene kun har hatt lokal virkning, og følgelig ikke har påvirket samhandelen mellom landene. Eksempler på støttetiltak der en har vurdert at samhandelen ikke er påvirket har vært f.eks. sports- og fritidsanlegg som primært betjener et lokalt publikum, og som sannsynligvis ikke vil tiltrekke seg kunder eller investeringer fra andre medlemsstater. Dette kan f.eks. være aktuelt dersom det kun i begrenset omfang er andre brukere enn lokale/regionale som gjør bruk av fasilitetene.

Vi er usikre på hvordan ESA ville vurdere dette spørsmålet når det gjelder Skjærgårdsparken AS. Det avhenger blant annet av omfanget av utenlandske leietakere/brukere som alternativt kunne benyttet andre fasiliteter.

2.5 Har selskapet fått en økonomisk fordel ved tiltakene?

For at reglene om offentlig støtte skal komme til anvendelse, må det foreligge en økonomisk fordel for den aktuelle virksomheten. Støttebegrepet omfatter omtrent alle former for økonomiske fordeler, blant annet:

- ensidig tildeling av penger fra det offentlige
- kjøp eller leie av eiendom eller tjenester til overpris
- salg av offentlig eiendom til underpris
- skatte- og avgiftslettelser
- gunstige lån eller garantier

Det aktuelle spørsmålet her er derfor om den leieprisen som kommunen betaler er for høy i forhold til gjenytelsen, og dermed inneholder et støtteelement.

Det er inngått en avtale mellom Bamble kommune og Skjærgårdshallen AS 29.08.2013. Denne avtalen regulerer ikke leieprisen direkte. Det går fram av avalen at leien inkluderer alle kostnader knyttet til de timene kommunen disponerer, jf. pkt. 12. Videre framgår det av pkt. 4 at leibeløpet også dekker prisreduksjon ved utleiers direkteutleie til kommunens lag og foreninger, og på den andre siden at kommunens arbeid med informasjon om leietider m.m. og eventuelle administrative tjenester skal ytes uten at utleier skal betale vederlag for det. Det går fram av avtalens pkt. 9 at leien avtales hvert år mellom partene. Vi har ikke undersøkt hvordan leien avtales fra år til år.

I 2016 har kommunen betalt:

31.01.2016	2 000 000
10.05.2016	900 000

30.08.2016	554 000
SUM	3 454 000

Skjærgårdshallen har opplyst) at den leien kommunen skal betale er fastsatt ut fra det vanlige prisnivået for idrettshaller i området, jf. brev fra Skjærgårdshallen til kommunen 27.10.16. Det skal beregnes leie for det antall timer kommunen ifølge avtalen disponerer, jf. avtalens pkt. 3. Det faller utenfor vårt oppdrag å kartlegge og vurdere avtalens innretning og hva som er riktig markedspris.

Dersom kommunen betaler for høy leie i forhold til markedspris, så er det differansen mellom markedspris og faktisk leiepris som kan anses som offentlig støtte.

3 Delkonklusjon - gjelder reglene om offentlig støtte for leieavtalen?

Etter vår vurdering er det usikkert om ESA vil konkludere med at eventuell støtte til Skjærgårdshallen AS er egnet til å påvirke samhandelen mellom medlemslandene. Etter vanlig lære om offentlig støtte ligger listen for hva som kan påvirke samhandelen i EØS svært lavt. Vi legger derfor til grunn det tryggeste alternativet: at virksomheten til Skjærgårdshallen AS kan påvirke samhandelen.

Det innebærer at alle vilkårene for reglene om offentlig støtte er oppfylt og at reglene gjelder for transaksjoner mellom kommunen og Skjærgårdshallen AS.

Dersom leieprisen overstiger markedsprisen, er denne differansen offentlig støtte.

4 Kommunens handlingsrom

4.1 Bagatellmessig støtte

Støttebeløp under en viss terskelverdi anses ikke å påvirke konkurransen eller samhandelen. Slik støtte regnes derfor ikke som statsstøtte, selv om vilkårene ellers er oppfylt. Det innebærer at kommunen og andre offentlige støttegivere til sammen kan gi inntil 200 000 euro til over tre år til en støttemottaker, uten notifisering til ESA. Dersom samlet bagatellmessig støtte fra alle støttegivere er høyere enn beløpsgrensen, blir hele støtten ulovlig.

Forutsetningene for lovlig bagatellmessig støtte er at:

- Støttebeløpet skal være definert/verdsatt på forhånd, dvs. at kommunen må fastslå hvor stor del av husleien som eventuelt er overpris (støtte).
- Det skal hentes inn egenerklæring fra støttemottakar om hva støttemottaker har fått av annen offentlig støtte fra andre støttegivere det inneværende og de to foregående regnskapsårene.
- Støttemottaker skal gjøres kjent med at han får bagatellmessig støtte.
- Støttegiver må dokumentere at formkravene er fulgt.

Det er ikke nødvendig å etablere et regnskapsmessig skille eller andre tiltak for å hindre krysssubsidiering dersom støtten er bagatellmessig.

Nærmere informasjon om bagatellmessig støtte finnes i regjeringens Veileder om offentlig støtte s. 70.¹

4.2 Andre grunnlag for lovlig støtte

Dersom terskelverdien på 200 000 euro overskrides, slik at adgangen til å gi bagatellmessig støtte ikke er dekkende, er det være aktuelt å vurdere om kommunen kan gi støtte på andre grunnlag. Her er det flere alternativer som nevnes kort.

4.2.1 Tjenester av allmenn økonomisk betydning

EØS-avtalen artikkel 59 nr. 2 åpner for at offentlige myndigheter kan gi virksomheter kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning, uten at det anses som ulovlig offentlig støtte. Dette gjelder økonomiske tjenester som ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet alene.² Slik støtte skal i utgangspunktet notiseres til ESA.

Det er mulig å gi bagatellmessig støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning uten å notisere. Terskelverdien er 500 000 euro over tre år, og samme formkravene som for vanlig bagatellmessig støtte gjelder.

Dersom en virksomhet mottar støtte på dette grunnlaget, må de treffe tiltak for å hindre krysssubsidiering fra de støtteberettigede aktivitetene (utleie til idrettslag og foreninger) og andre aktiviteter (annen utleie), f.eks. regnskapsmessig eller organisatorisk skille. Dette skillet må etableres uavhengig av organisasjonsform. Et slikt skille er ikke nødvendig når det ytes vanlig bagatellmessig støtte.

¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf

² Beslutning 2012/21/EU av 20. desember 2011, implementert i norsk rett i 2012

4.2.2 Gruppeunntak

Det er flere gruppeunntak fra reglene om offentlig støtte.³ Unntakene åpner for at det kan gis omfattende offentlig støtte til nærmere definerte formål. Blant de aktuelle gruppeunntakene er støtte til kulturformål og idrettsinfrastruktur (se vedlagte utdrag om idrettsinfrastruktur fra forordningen). Støtte etter gruppeunntakene kan ikke gis til virksomheter som er i økonomiske vanskeligheter, jf. forordningen art. 1 nr. 4 c.

I og med at det er usikkert om disse reglene er relevante for kommunen, så går vi ikke nærmere inn på gruppeunntakene her. Nærmere informasjon om gruppeunntakene og vilkår for gruppeunntak finnes hos Nærings- og fiskeridepartementet.

5 Oppsummering - konklusjon

I og med at Skjærgårdsparken AS leier ut lokaler i et marked, anbefaler vi kommunen å legge til grunn at leieavtalen mellom Bamble kommune og Skjærgårdsparken AS er omfattet av reglene om offentlig støtte. Dersom kommunen ønsker det, har kommunen anledning til å gi bagatellmessig støtte. Lovlig støttebeløp er i så fall inntil 200 000 euro over tre år.

Bagatellmessig støtte skal være transparent, og må derfor fastsettes/beregnes på forhånd. Kommunen bør derfor klarlegge om avtalt leiepris er i samsvar med markedspris eller ikke. Dersom leien er høyere enn markedspris eller kostpris, innebærer differansen offentlig støtte.

Kommunen må treffe følgende tiltak for å få en eventuell støtte i lovlige former som bagatellmessig støtte:

- Kommunen må beregne støttebeløpet/verdien av den økonomiske fordelingen som ligger i eksisterende ordninger med selskapet.
- Kommunen må innhente egenerklæring fra selskapet om hva selskapet eventuelt mottar av offentlig støtte fra andre, for å sikre at beløpsgrensen samlet sett ikke overskrides.
- Kommunen må gjøre selskapet oppmerksom på at det mottar bagatellmessig støtte og hvor mye.

Dersom kommunen ønsker å gi høyere støtte til Skjærgårdshallen AS enn bagatellmessig støtte, er det etter vår vurdering gruppeunntaket som kan være et aktuelt alternativ.

³ Kommisjonsforordning nr. 651/2014 og forskrift av 14. november 2008 nr. 1213 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte.

Vedlegg: KOMMISJONSFORORDNING (EU) nr. 651/2014
av 17. juni 2014 om erklæring av visse støttekategoriers forenlighet med det
indre marked i henhold til traktatens artikkel 107 og 108

AVSNITT 12

Støtte til idretts- og flerbruksinfrastrukturer til fritidsbruk

Artikkel 55

Støtte til idretts- og flerbruksinfrastrukturer til fritidsbruk

1. Støtte til idretts- og flerbruksinfrastrukturer til fritidsbruk skal anses som forenlig med det indre marked i henhold til traktatens artikkel 107 nr. 3 og skal unntas fra meldingskravet i traktatens artikkel 108 nr. 3, forutsatt at vilkårene i denne artikkel og i kapittel I er oppfylt.

2. Idrettsinfrastruktur skal ikke kunne brukes utelukkende av én enkelt profesjonell idrettsutøver. Andre profesjonelle og ikke-profesjonelle idrettsutøvere skal årlig utnytte minst 20 % av idrettsinfrastrukturens kapasitet målt i tid. Dersom infrastrukturen brukes av flere brukere samtidig, skal det beregnes respektive andeler av kapasitetsutnyttningen målt i tid.

3. Flerbruksinfrastruktur til fritidsbruk skal bestå av anlegg til fritidsbruk med flere bruksområder, og særlig med kultur- og fritidstilbud, unntatt fornøylesparker og hotellanlegg.

4. Det skal være mulig for flere brukere å få tilgang til idretts- eller flerbruksinfrastrukturer til fritidsbruk, og tilgangen skal gis på et ikke-diskriminerende grunnlag med innsynsmulighet. Foretak som har finansiert minst 30 % av investeringskostnadene for infrastrukturen, kan gis preferansetilgang på gunstigere vilkår, forutsatt at disse vilkårene gjøres offentlig tilgjengelige.

5. Når idrettsinfrastruktur brukes av profesjonelle idrettsklubber, skal medlemsstatene sikre at prisvilkårene for bruken gjøres offentlig tilgjengelige.

6. Konesjoner eller andre former for tildeling til tredjemann av bygge-, oppgraderings- og/eller driftsoppgaver som gjelder idretts- eller flerbruksinfrastrukturen til fritidsbruk, skal tildeles på et åpent og ikke-diskriminerende grunnlag med innsynsmulighet, idet det tas behørig hensyn til gjeldende regler for offentlige innkjøp.

7. Støtten kan gis i form av

- a) investeringsstøtte, herunder støtte til bygging eller oppgradering av idretts- og flerbruksinfrastruktur til fritidsbruk,
- b) driftsstøtte til idrettsinfrastruktur.

8. Når det gjelder investeringsstøtte til idretts- og flerbruksinfrastruktur til fritidsbruk, skal de støtteberettigede kostnadene være kostnadene for investering i materielle og immaterielle eiendeler.

9. Når det gjelder driftsstøtte til idrettsinfrastruktur, skal de støtteberettigede kostnadene være driftskostnadene for de tjenestene infrastrukturen yter. Disse driftskostnadene omfatter kostnader som personalkostnader, materiell, innleide tjenester, kommunikasjon, energi, vedlikehold, leie, administrasjon osv., men utelukker avskrivningskostnader og finansieringskostnader dersom disse har vært omfattet av investeringsstøtte.

10. Når det gjelder investeringsstøtte til idretts- og flerbruksinfrastruktur til fritidsbruk, skal støttebeløpet ikke overstige differansen mellom de støtteberettigede kostnadene og driftsoverskuddet for investeringen. Driftsoverskuddet skal trekkes fra de støtteberettigede kostnadene på forhånd eller gjennom en tilbakebetalingsordning.

11. Når det gjelder driftsstøtte til idrettsinfrastruktur, skal støttebeløpet ikke overstige driftstapene i den relevante perioden. Dette skal sikres på forhånd, på grunnlag av rimelige forventninger, eller gjennom en tilbakebetalingsordning.

12. Når det gjelder støtte som ikke overstiger 1 million euro, kan det høyeste støttebeløpet fastsettes til 80 % av de støtteberettigede kostnadene, som et alternativ til metoden omhandlet i nr. 6 og 7.