

ET.2018.237

## Anmeldelse af Britt Vonger: “Kommunerne og statsstøttereglerne – en praktisk guide”

*Anmeldt af advokat Henrik Peytz, partner i Nielsen Nørager Advokatpartnerselskab*

Karnovs Forlag har i slutningen af 2017 udgivet chefkonsulent Britt Vongers ovennævnte værk om kommunerne og statsstøttereglerne, som må hilses velkommen på den danske statsstøtteretlige scene.

Der er tale om en bog i let sprog med en række praktiske oversigter og eksempler. Forfatterens udgangspunkt som chefkonsulent i Gentofte Kommune med en fortid i KL fornægter sig ikke.

Bogens hovedsigte er at give en generel indføring i statsstøttereglerne, i det omfang disse har relevans for kommunerne, men bogen kan også være nyttig for andre støttemyndigheder, for advokater og for andre danske aktører i statsstøtteretten, der enten ønsker en indføring i regelsættet eller eksempelvis muligheden for at foretage kontrolopslag eller kildecheck, f.eks. af reglerne om kommuners salg af fast ejendom eller kommunale garantier.

Et af forfatterens hovedmål er at gøre opmærksom på samspillet mellem dansk rets støtteregler, herunder kravet om en tilstrækkelig hjemmel, og forbuddet mod ulovlig statsstøtte i EU-retten, jf. EUF-traktatens artikel 107 og 108, og i den forbindelse sikre ensartet opmærksomhed på begge regelsæt.

Det fremhæves, at det støttebegreb, der traditionelt anvendes i kommunalretten, ikke er sammenfaldende med det EU-retlige støttebegreb, der blandt indeholder et krav om samhandlingspåvirkning, der kan give udfordringer i praksis.

Dobbeltheden kan give anledning til faldgruber for eksempelvis en kommunaljurist, der ikke er vant til at arbejde med EU-reglerne, eller en EU-statsstøtteretsjurist, der ikke i detaljer er fortrolig med kommunalfuldmagtens grænser, den danske særlovgivning eller tilsynsmyndighedernes praksis. Forfatteren bemærker i øvrigt det påfaldende forhold, at det kun er relativt få af afgørelserne fra de danske tilsynsmyndigheder, der overhovedet har inddraget EU-retten.

I kapitel 1 gives en introduktion til emnet og en række af de senere års danske statsstøttesager fra den kommunale sektor beskrives kort, efterfulgt af et kort statusoverblik over Kommissionens moderniseringsproces på statsstøtteområdet, som bl.a. omtaler kravet om registrering af al ny støtte over 500.000 euro i et offentligt nationalt register og Kommissionens vigtige fortolkningsmeddelelse om statsstøttebegrebet fra 2016.

Der er en række grundlæggende forskelle mellem statsstøttereglerne og de danske regler om støtte, som beskrives kort i bogens kapitel 2. Ud over ovennævnte fremhæver forfatteren blandt andet, at der i dansk kommunalret lægges vægt på formålet med en foranstaltning, herunder om der et støttesigte med denne, mens EU-statsstøtteretten alene har fokus på foranstaltningens objektive virkninger. Forfatteren skitserer også en række andre væsentlige forskelle på eksempelvis kommunalfuldmagtsreglerne om støtte og det EU-retlige statsstøttebegreb, herunder for eksempel med hensyn til, hvad forfatteren kalder “virksomhedsbegrebet”, der er veldefineret i EU-statsstøtteretten (der kun omfatter støtte til virksomheder), men som adskiller sig væsentligt fra det tilsvarende begreb i kommunalfuldmagtsreglerne.

I kapitel 3 gives en oversigt over tiltag, der ikke udgør statsstøtte i EU-retlig forstand, hvilket det naturligvis er nyttigt for en kommune at få kendskab til.

Der er i praksis tale om en gennemgang af de forskellige elementer i den EU-retlige statsstøtedefinition, hvor forfatteren naturligt nok anbefaler kommunerne at tage udgangspunkt i vurderingen af, om der overhovedet er tale om en foranstaltning, der påvirker samhandelen mellem EU's medlemsstater, dvs. har en tilstrækkelig grænseoverskridende effekt. På dette område er der i de seneste år truffet en række beslutninger i Kommissionen om lokalt orienterede støtteforanstaltninger, der har medvirket til at belyse regleres praktiske grænser. En række af disse afgørelser omtales i bogen.

I kapitlet behandles også de tilfælde, hvor “støttemodtageren” i virkeligheden ikke modtager en fordel, fordi der ageres på markedsvilkår, ligesom grænsefladerne over til udbudsreglerne berøres. Til forfatterens fremstilling, side 78, må i den forbindelse bemærkes, at udbudsdirektivet ikke blot regulerer offentlige ordregiveres indgåelse af købsaftaler, men i visse tilfælde også aftaler, hvor ordregiver er lejer. I forhold til statsstøtteretten skal sådanne aftaler, hvis de i øvrigt falder under EU-reglerne, i alle tilfælde indgås på markedsvilkår.

I kapitel 3 gives også en kort oversigt over det praktisk vigtige område for tjenesteydelser “af almindelig økonomisk interesse” med henvisning til de relevante vejledninger fra Kommissionen. Også på dette område fremhæver forfatteren med rette behovet for opmærksomhed på begge regelsæt, dvs. såvel EU-reglerne som det danske hjemmelsgrundlag. Der er generelt tale om et område, der med fordel kan undersøges nærmere i for eksempel en ph.d.-afhandling.

I fortsættelse heraf behandles grænsefladen over til “ikke økonomisk aktivitet”, eksempelvis myndighedsudøvelse, med omtale af bl.a. Østre Landsrets dom fra 2016 om Kort- og Matrikelstyrelsens aktiviteter i forbindelse med udarbejdelse, opdatering og videregivelse af digitale kort. Til forfatterens beskrivelse af reglerne om såkaldte blandede aktiviteter kan nu føjes en henvisning til EU-Domstolens vigtige dom af 27. juni 2017 i sag C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania mod Ayuntamiento de Getafe, vedrørende den praktiske anvendelse af en spansk skattefritagelse for den katolske kirke til - delvist - at fritage en katolsk skole fra et byggetilladelsesgebyr i en situation, hvor kun nogle af skolens aktiviteter havde karakter af økonomisk aktivitet.

I forhold til, hvornår der er tale om statsmidler – eller “offentlige midler” som forfatteren kalder det – knytter der sig en række problemer til støtte, der ydes af offentligt ejede eller kontrollerede virksomheder. Dette emne strejfses i bogen, men her er der tale om et emne, der bør udbygges i en eventuel anden udgave.

I sidste del af kapitel 3 berøres de praktiske udfordringer for kommunerne i relation til kommunikation med Kommissionen og eventuel indgivelse af anmeldelser efter EU-reglerne. Der peges med rette på, at kommunerne har været noget vanskeligere stillet end for eksempel ministerierne, der i vidt omfang kan trække på Erhvervsministeriets statsstøttesekretariat. Erhvervsministeriets statsstøttehåndbog indeholder dog også relevant information.

Kapitel 4 er bogens længste kapitel, som også er praktisk nyttigt for jurister uden for den kommunale verden. Her gives en oversigt over mulighederne for at yde statsstøtte i EU-retlig forstand, uden

at der skal foretages anmeldelse til Kommissionen. De nugældende regler om de minimis støtte gennemgås, ligesom en række af mulighederne for at yde støtte efter danske regler sammenholdt med den generelle gruppefritagelsesforordning (GBER) omtales. Dette gælder bl.a. på kulturområdet og vedrørende idræt, fritidsaktiviteter, turisme, folkesundhed og undervisning. Mulighederne for at give støtte til erhvervsfremme, støtte til etablering af bredbånd og støtte til transport, herunder havne, færger, lufthavne og kollektiv trafik, indebærer alle et ret komplekst samspil mellem de danske støtteregler (og hjemmelskrav) og EU-reglerne og beskrives kort. Der er tale om et meget omfattende retsområde, hvor der er et meget stort antal særregler og detaljerede vejledninger, som det er faldet uden for bogens scope at gå i detaljer med.

I kapitel 5 behandles de – forholdsvis sjældne – tilfælde, hvor en statsstøtte skal anmeldes til Kommissionen. Det vigtigste råd i denne sammenhæng er formentlig det klassiske “go early”, altså at sikre en uformel dialog med Kommissionen så tidligt som muligt og forud for, at anmeldelse indgives. Forfatteren tilkendegiver den opfattelse, at al dialog – også den uformelle – må gå gennem Danmarks EU-repræsentation i Bruxelles, men dette er dog nok – i hvert fald set fra EU-systemets side – trukket lidt hårdt op. Kommissionen har mange specialiserede sagsbehandlere, som gerne tager en uformel telefonisk drøftelse om det ene og det andet inden for deres område. Navnlig i forhold til afklaring af Kommissionens syn på gruppefritagelsesforordningens fortolkning kan sådanne drøftelser være praktiske.

I kapitlet skitseres også principperne for, hvornår Kommissionen kan anse en støtte for “forenelig med det indre marked” eller for omfattet af undtagelsen i EUF-traktatens artikel 106, stk. 2. Der gives en række henvisninger til de for kommunerne mest relevante retningslinjer og vejledninger om forenelighedsvurderingen på de enkelte støtteområder.

Det er påkrævet at sikre, at eventuelle støttetiltag både overholder dansk rets regler, herunder kravet om hjemmel, og samtidig håndteres rigtigt efter EU-reglerne. Svinger man på et af disse punkter, er mulighederne for skadevirkninger i form af eksempelvis tilbagesøgningskrav betydelige, hvilket er genstanden for bogens

kapitel 6, der behandler både EU-reglerne, konkurrencelovens § 11 a og reglerne om det kommunale tilsyn.

I kapitel 7 giver forfatteren sit bud på, hvordan en kommune i praksis skal organisere sig for at overholde statsstøttereglerne i praksis. Hun tager udgangspunkt i behovet for en praktisk “risikovurdering”, der indebærer, at ikke alt gennemgås, men at fokus lægges der, hvor risiciene er størst. En lignende løsning anbefales angiveligt i UK, men det er et interessant spørgsmål, om det samme nu også går an i dansk ret.

Sammenligner man – uden at dette i øvrigt er direkte muligt – med skatteområdet, hører man undertiden et ønske om, at skattemyndighederne bevarer fokus på det væsentlige og er pragmatisk med hensyn til eksempelvis at forlige mindre spørgsmål. Heroverfor anføres ofte, at princippet om lovmæssig forvaltning og legalitetsprincippet i sig selv er til hinder for en sådan tankegang. Hertil kan føjes, at også statsstøttereglerne kan være til hinder for meget pragmatiske løsninger på skatteområdet.

Værkets sidste kapitel er prisværdigt kortfattet – et kort overblik over statsstøtteproblematikkerne for den kommunale topleder.

Bogen afsluttes med 37 sider med bl.a. ordbog, kontaktoplysninger, litteraturliste, oversigt over regler om resumeer af udvalgte afgørelser, udtalelser og domme.

Der er som nævnt i indledningen tale om et praktisk værk i et let sprog – med fokus på hverdagens støtteudfordringer set fra en kommunal side og muligheden for at sætte kommunen i stand til at “navigere” i regelsættene.

Hvis forfatteren får tid og lyst hertil, kan det overvejes for eksempel at udbygge de centrale kapitler med flere detaljer og systematiske afgørelshenvisninger på de enkelte støtteområder. Dette er faldet uden for formålet med det foreliggende værk, der udtrykkeligt angiver ikke at behandle reglerne i alle detaljer.

Samlet set er det imidlertid vigtigt at fremhæve det forfriskende perspektiv, at der er en forfatter med åbenbart relevante erfaringer, der har givet sig i kast med at se nærmere på samspillet mellem EU-reglerne og det danske kommunale retsgrundlag. Det er meget velkomment og vil bidrage til at kaste mere lys over et område, der bliver stadig mere vigtigt.