



Spifo

Att: Morten Kyst, morten@spifo.dk

Departementet

Frederiksholms Kanal 21
1220 København K
Tlf. nr.: 32 92 50 00
E-mail: uvm@uvm.dk
www.uvm.dk
CVR-nr.: 20453044

26. september 2022
Sagsnr.: 22/16148

Vejledende udtalelse om beregning af bygningstilskud til private daginstitutioner i Gribskov kommune

Børne- og Undervisningsministeriet har den 25. august 2022 modtaget en henvendelse fra Spifo med ønske om en vejledende udtalelse om beregning af bygningstilskud til privatinstitutioner i Gribskov kommune.

Det skal bemærkes, at ministeriet ikke kan forholde sig til konkrete sager, men alene kan oplyse vejledende om dagtilbudslovens regler.

Sagens baggrund

Af henvendelsen fremgår, at Spifo er involveret i en tvist mellem Gribskov kommune og privatinstitutioner i Gribskov om beregningen af bygningstilskud til privatinstitutioner.

Af svar fra Gribskov kommune til privatinstitutionerne fremgår således:

”Vi vurderer, at anvendelse af hovedreglen om beregning af bygningstilskud vil medføre et brud på ligebehandlingsprincippet, da det vil give et større tilskud end tilsvarende institutioner modtager grundet en enkelt institutions særligt høje husleje. Der vil derved være tale om støtte over markedsløjen. Det medfører en risiko for, at såfremt tilskuddet overstiger de reelle udgifter til husleje og er kunstigt højt, kan der være tale om offentlig støtte, som kan være i strid med EU-reglerne herom.”

Gribskov kommune uddyber ovenstående ved en genvurdering af sagen med følgende:

”Forvaltningen fastholder derfor sin tidligere vurdering om at benytte tilbagefaldsreglen i lovgivningen, fordi vi ikke med en nuværende omkostningsstruktur (i forhold til husleje) for selvejende dagtilbud har markedskonforme priser at kunne benytte som grundlag.”

Spifo har på den baggrund rettet henvendelse til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der har sendt en *generel* vejledning om samspillet mellem

konkurrencelovens § 11 a om konkurrenceforvridende støtte og anden offentlig regulering. Af vejledningen fremgår, at styrelsen i visse tilfælde kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller tilbagebetales. Dog kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke udstede påbud, hvis det følger af offentlig regulering, at en given støtte er lovlig. Selve afgørelsen af, om en støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering skal træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed. Konkurrence- og Forbrugestyrelsen bemærker afslutningsvis, at problemstillingen muligvis kan give anledning til statsstøtteretlige overvejelser.

Ved sin henvendelse til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henviser Spifo desuden til en konkret tilsynsafgørelse fra den tidligere Statsforvaltning vedr. Dragør kommunes administration af reglerne i dagtilbudsloven om administration af bygningstilskud til privatinstitutioner. Af afgørelsen fremgår, at tilbagefaldsreglen ikke skal finde anvendelse, når der er en selvejende institution i kommunen, og denne selvejende institution modtager tilskud til de ejendomsrelaterede udgifter.

Lovgrundlag

Regler om bygningstilskud til privatinstitutioner

Det fremgår af dagtilbudslovens § 19, at dagtilbud kan etableres som daginstitutioner, og at de kan drives af en eller flere kommuner som kommunale daginstitutioner, jf. § 19, stk. 2, eller efter aftale med kommunalbestyrelsen kan drives af private leverandører som henholdsvis selvejende eller udliciterede daginstitutioner, jf. § 19, stk. 3 og 4. Daginstitutioner kan desuden efter godkendelse af kommunalbestyrelsen drives af private leverandører som privatinstitutioner, jf. § 19, stk. 5.

Det fremgår af dagtilbudslovens § 37, at kommunalbestyrelsen i opholdskommunen skal give et bygningstilskud pr. barn, der er optaget i en privatinstitution. Bygningstilskuddet skal mindst svare til de gennemsnitlige ejendomsrelaterede udgifter pr. barn i samme aldersgruppe i de selvejende og udliciterede daginstitutioner i kommunen.

Af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. lov nr. 554 af 29. maj 2018, fremgår bl.a., at reglerne om beregning af bygningstilskud skal sikre, at etablering af privatinstitutioner ikke påfører kommunen yderligere ejendomsrelaterede udgifter, end den gennemsnitligt har til selvejende og udliciterede daginstitutioner. Kravet om, at bygningstilskuddet *mindst* skal svare til de ejendomsrelaterede udgifter pr. barn giver dog mulighed for, at kommunerne kan give et højere bygningstilskud til privatinstitutionen. Baggrunden for at indføre denne mulighed var, at det i en undersøgelse af selvejende daginstitutioners vilkår og rammebetingelser fra 2011 blev

vruderet, at bygningstilskuddet i en overvægt af de undersøgte privatinstitutioner ikke havde et tilstrækkeligt niveau til at dække de faktiske ejendomsrelaterede udgifter. Reglerne om bygningstilskuddet blev derfor angivet som en barriere for etablering - og drift af privatinstitutioner

I forlængelse heraf fremgår desuden af bemærkningerne, at:

”Hvis kommunalbestyrelsen vælger at yde et højere bygningstilskud end det lovfastede minimum, vil kommunen skulle iagttage reglerne om statsstøtte. Det højere bygningstilskud vil i den forbindelse kunne gives, hvis kommunen vurderer, at bygningstilskuddet til privatinstitutioner ikke svarer til de reelle ejendomsrelaterede udgifter i de selvejende og udliciterede daginstitutioner. Herudover vil kommunen ud fra et lighedsbensyn skulle yde bygningstilskud på samme niveau til alle privatinstitutioner. Dette omfatter også bygningstilskud til privatinstitutioner, som er beliggende i en anden kommune end opholdskommunen.”

Der er i bekendtgørelse om dagtilbud nr. 2058 af 15. november 2021 fastsat nærmere regler for selve beregningen af bygningstilskuddet.

Af § 16, stk. 1, fremgår at bygningstilskuddet som udgangspunkt skal udgøre et beløb pr. barn svarende til mindst kommunens ejendomsrelaterede udgifter i selvejende og udliciterede daginstitutioner for aldersgruppen delt med det samlede antal børn i aldersgruppen i selvejende og udliciterede daginstitutioner i kommunen, hvor kommunalbestyrelsen yder tilskud til ejendomsrelaterede udgifter.

Af § 16, stk. 3, fremgår, at hvis bygningstilskuddet ikke kan beregnes efter stk. 1, fordi kommunen ikke har selvejende eller udliciterede daginstitutioner til aldersgruppen, udgør bygningstilskuddet for 0-2-årige et beløb på 4,1 pct. - og for børn i alderen 3 og indtil skolestart 3,2 pct. af kommunens gennemsnitlige budgetterede bruttodriftsudgift, jf. dagtilbudslovens §§ 32, 33 og 34 pr. barn i et alderssvarende dagtilbud efter dagtilbudslovens § 19, stk. 2-4, og § 21, stk. 2 og 3 – også kaldet *tilbagefaldsreglen*.

Særligt for så vidt angår tilbagefaldsreglen, blev denne indført samtidig med bygningstilskuddet, jf. lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område nr. 400 af 1. juni 2005. Af bemærkningerne fremgår følgende om baggrunden for at indføre reglen:

”For kommuner uden selvejende daginstitutioner for aldersgruppen vil der blive fastsat en tilbagefaldsregel, hvorefter at driftstilskuddet forhøjes med en bestemt procentdel. Denne procentdel vil blive fastlagt i en kommende bekendtgørelse på baggrund af en undersøgelse af kommunernes nuværende ejendomsrelaterede udgifter til selvejende institutioner. På denne måde sikres det, at kommunerne ikke påføres yderligere udgifter, end de har i dag.

Gennemsnittet af kommunens ejendomsudgifter til de selvejende institutioner vil være det mest sammenlignelige grundlag at beregne et bygningstilskud på. Det er denne udgift, der giver det mest retvise[nde] grundlag for den enkelte kommunes udgift til bygningsrelaterede udgifter i privat regi.

Ministeriet for familie- og forbrugeranliggender afdækker p.t. ved en landsdækkende undersøgelse, hvilke tilskud til bygningsrelaterede udgifter og administrationsbidrag kommunerne giver til selvejende institutioner. Denne undersøgelse vil danne grundlag for fastsættelse af bygningstilskuddet.”

Regler om statsstøtte

Til brug for definitionen af begrebet *statsstøtte* er der indhentet bidrag fra Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet. Statsstøtte defineres efter TEUF art. 107, stk. 1, i seks kumulative kriterier, som alle skal være opfyldt for at der er tale om statsstøtte, jf. Erhvervsministeriets [tjekliste-til-brug-for-vurdering-af-statsstoette.pdf \(em.dk\)](#):

1. Støtten ydes ved hjælp af statsmidler, dvs. midler fra staten, regioner eller kommuner, eller fra et organ, der styres af en offentlig myndighed, og midlerne kan dermed tilregnes den offentlige myndighed.
2. Støtten ydes til en modtager, der driver virksomhed (økonomisk aktivitet). Som hovedregel vil virksomheden modtage betaling, der som minimum dækker omkostningerne. Det er uden betydning, om der er tale om non-profit aktivitet.
3. Støtten giver modtagerne en økonomisk fordel frem for andre, som de ikke ville opnå på normale forretningsmæssige vilkår.
4. Støtten er selektiv, det vil sige støtten retter sig mod visse virksomheder eller sektorer frem for andre.
5. Støtten forvrider eller truer med at forvride konkurrencen på markedet - Ordningen skal blot potentielt true med at fordreje konkurrencen på (EU) markedet.
6. Støtten påvirker samhandlen på det indre marked.

Vejledende vurdering af Gribskov kommunes svar om beregning af bygningstilskud til privatinstitutioner

1. Vedr. beregning af bygningstilskud til privatinstitutioner
Såfremt der i Gribskov kommune er en eller flere selvejende eller udliciterede daginstitutioner i kommunen, og disse modtager tilskud til ejendomsrelaterede udgifter, kan kommunen ikke benytte tilbagefaldsreglen ved beregningen af bygningstilskud til privatinstitutioner.

Det er lagt til grund, at det direkte følger af dagtilbudslovens § 37, stk. 2, og dagtilbudsbekendtgørelsens § 16, at bygningstilskuddet til privatinstitutioner mindst skal svare til de gennemsnitlige ejendomsrelaterede udgifter pr. barn i samme aldersgruppe i de selvejende og udliciterede dag-

institutioner i kommunen. Det betyder, at i det omfang, at der i kommunen findes selvejende eller udliciterede daginstitutioner, og kommunen direkte eller indirekte har ejendomsrelaterede udgifter til disse, så beregnes bygningstilskuddet til privatinstitutioner på baggrund af disse gennemsnitlige ejendomsudgifter pr. barn i den samme aldersgruppe i disse selvejende og udliciterede daginstitutioner. I modsat fald anvendes tilbagefaldsreglen.

Denne fortolkning understøttes af praksis, jf. den indsendte afgørelse fra den tidligere Statsforvaltning af 12. december 2016, hvoraf fremgår, at det er Statsforvaltningens vurdering, at tilbagefaldsreglen *ikke* finder anvendelse, når der er en selvejende institution i kommunen, og den selvejende institution modtager tilskud til de ejendomsrelaterede udgifter.

2. Vedr. konkurrenceretlig regulering

Det er desuden ministeriets vejledende vurdering, at hvis bygningstilskuddet er ydet lovligt og i overensstemmelse med dagtilbudslovens regler, så kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke udstede påbud om, at støtten skal bringes til ophør eller tilbagebetales.

Ved vurderingen er der lagt vægt på vejledningen fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, herunder, at styrelsen ikke udsteder påbud, hvis det følger af offentlig regulering, at en given støtte er lovlig.

3. Vedr. statsstøtte

Endelig er det ministeriets vejledende vurdering, at reglerne for tildeling af bygningsstilskud til privatinstitutioner ikke giver anledning til statsstøtteretlige overvejelser.

Årsagen er dels,

- at bygningstilskud til privatinstitutioner netop søger at stille de private leverandører af daginstitutioner lige i relation til tilskud til ejendomsrelaterede udgifter ved at stille krav om, at tilskuddet mindst skal svare til de gennemsnitlige udgifter i kommunens øvrige daginstitutioner, der drives af private leverandører (dvs. de selvejende og udliciterede daginstitutioner).
- Hvis kommunen vælger at yde et højere tilskud end det lovfæstede minimum til privatinstitutionen, forudsætter lovgivningen, at kommunen iagttager statsstøttereglerne ved tildelingen – dvs. en forhøjelse af tilskuddet må ikke medføre, at privatinstitutionerne får en økonomisk fordel frem for de øvrige private leverandører. Af bemærkningerne fremgår, at forhøjelsen kan være relevant i tilfælde, hvor de ejendomsrelaterede udgifter i de øvrige private daginstitutioner reelt er højere, end hvad kommunen har af udgifter til denne post (det kan fx være tilfældet, hvor de

øvrige private leverandører driver daginstitutionen fra kommunale bygninger og derved opnår en lavere husleje). Dvs. selve formålet med adgangen til at kunne give et højere tilskud til privatinstitutioner er netop er at *undgå* en forskel mellem de private leverandører i relation til tildeling af offentlige tilskud.

- I relation til tilbagefaldsreglen er procentsatsen for denne regel fastsat på baggrund af en undersøgelse af kommunernes ejendomsrelaterede udgifter til selvejende institutioner. Dette med henblik på at kunne fastsætte den mest retvisende procentsats for den enkelte kommunes bygningsrelaterede udgifter i privat regi. På den baggrund vurderes tilbagefaldsreglen ikke at udgøre en selektiv økonomisk fordel for privatinstitutionerne.

Det vil sige, at der i dagtilbudslovens regler med tilhørende bemærkninger søges mod en lige behandling af alle private daginstitutioner på baggrund af objektive tilskudsvilkår og forudsætninger. Af den årsag vurderes det, at bygningstilskuddet ikke medfører *en selektiv økonomisk fordel for visse virksomheder* på dagtilbudsområdet.

Derudover vurderes det, at bygningstilskuddet ikke indebærer *en potentiel konkurrenceforvridning eller påvirker samhandlen på det indre marked*, da der efter ministeriets vurdering er en begrænset konkurrence på (EU)-markedet for dagtilbud til børn, og bygningstilskuddet derfor har en ringe eller ingen effekt på samhandlen mellem EU's medlemsstater på det indre marked.

Endelig er det lagt til grund, at det følger af TEUF art. 107, stk. 1, at vurderingen af, hvorvidt der foreligger statsstøtte sker på baggrund af seks kumulative kriterierne. De seks kriterier skal derfor alle være opfyldt, for at der kan foreligge statsstøtte. På den baggrund vil bygningstilskuddene til privatinstitutioner ikke kunne udgøre statsstøtte.

Med venlig hilsen

Christina Kirkegaard Thalund
Kontor for Dagtilbud
Børne- og Undervisningsministeriet