HORESTAs klage over Arbejdsmarkedets Feriefond (AFF)

Journal nr3:1120-8901-378/Infrastruktur/pd.

Rådsmødet den 24. april 2002

Resumé

1. HORESTA har den 1. oktober 2001 anmodet Konkurrencestyrelsen om at vurdere Arbejdsmarkedets Feriefonds støttepolitik, idet HORESTA peger på, at der alene gives støtte til fonde, selvejende institutioner eller lignende. Private erhvervsdrivende kan ikke opnå støtte.

2. Ifølge klagen har støtten bl. a. gjort privatdrevne feriecentre urentable og ført til afvikling af en stor del af disse, gennem udstykning til ferielejligheder med sommerhusstatus. Støttemodtagerne har endvidere ifølge klagen kunnet drive sideaktiviteter i form af fx bespisnings-, konference- og kursusfaciliteter på bedre vilkår end virksomheder, der opererer på markedsvilkår.

3. AFF støtter *kerneaktiviteter* i form af overnatningsfaciliteter og aktivitets- og oplevelsesprojekter. Støttemodtagerne stiller ofte lokaler til rådighed for en række *sideaktiviteter* i form af bespisnings-, konference- og kursusvirksomhed, købmand, kiosk eller bager.

4. Støtte til de former for aktivitets- og oplevelsesprojekter, som blev fastlagt af AFFs bestyrelse august 2001, forvrider normalt ikke konkurrencen, i hvert fald ikke mærkbart, når den kommer hele den lokale turistnæring tilgode. Der er derfor ikke anledning til at foreslå sådan støtte ændret. Støttede feriecentre bør dog ikke have en fortrinsstilling ved allokering af støtte til oplevelses- og aktivitetsprojekter.

5. Støtte til indretning af feriefaciliteter for handicappede og andre udsatte grupper påvirker heller ikke konkurrenceforholdene.

6. Beskæftigelsesministeriet har taget stilling til om støtten er "lovlig i henhold til offentlig regulering" i medfør af konkurrencelovens § 11 a, stk. 3, jf. stk. 2, nr. 2.

7. Støtten til kerneaktiviteterne er ifølge Beskæftigelsesministeriet i overensstemmelse med ferielovens § 46, stk. 3. Også den af AFF foretagne afgrænsning af støttemodtagerne - som udelukker private erhvervsdrivende - er lovlig.

8. Da denne støtte således er *lovlig i henhold til offentlig regulering*, er der ikke tale om statsstøtte, som der kan gribes ind overfor efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 1, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 2, nr. 2.

9. AFF´s støtte til feriecentrene og vandrerhjemmene forvrider konkurrencen - i forhold til udlejere af overnatningsfaciliteter, der driver virksomhed i konkurrence med de støttede aktiviteter. Konkurrencerådet kan i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, over for beskæftigelsesministeren

påpege de skadelige virkninger af AFFs støttepraksis og foreslå, hvorledes der kan skabes større lighed i konkurrencen gennem en omlægning af fondens regelgrundlag. Brev til beskæftigelsesministeren vedlægges som bilag.

10. Det er i overensstemmelse med Europakommissionens praksis at betragte løbende driftsstøtte som mere skadelig for konkurrencen end anlægsstøtte. Der bør derfor være klare regler, der sikrer, at der heller ikke længere gives støtte til den løbende drift, specielt den løbende vedligeholdelse. Fremover bør støtten til hidtil støttede centre og vandrerhjem alene gives som anlægsstøtte til forbedringer/opkvalificering inden for den eksisterende kapacitet med fokus på fremtidssikring (værdiforøgende udgifter). Driftsstøtte bør ikke kunne gives ad bagvejen fx ved at vedligeholdelse uberettiget kategoriseres som forbedring, selv om den vedrører vedligeholdende tabsudgifter. Vejledende kan anføres, at der kun må gives støtte til udgifter, der aktiveres og således medtages på status. Aktiverede udgifter, der dækker større istandsættelser, men i virkeligheden kompenserer for tidligere manglende vedligeholdelse, bør dog ikke kunne støttes. En ansøgning om støtte bør derfor være ledsaget af en specifikation af tidligere samt forventede vedligeholdelsesudgifter.

11. Også støtte til *sideaktiviteter* er iflg. Beskæftigelsesministeriet lovlig i henhold til offentlig regulering. Lovgiver har ikke sondret mellem, om sideaktiviteterne er ferierelaterede eller mere bredt retter sig mod offentligheden, fx i form af kursusarrangementer, sålænge sideaktiviteterne kun udgør en begrænset del i forhold til det støttede ferieformål.

12. Iflg. det for Konkurrencestyrelsen oplyste er sådanne sideaktiviteter ofte, men ikke altid, udskilt regnskabsmæssigt og drives i forpagtning på markedsvilkår.

13. Når sideaktiviteterne regnskabsmæssigt drives sammen med støttemodtagerens kerneaktiviteterne, er der risiko for, at støtten medgår til nedbringelse af sideaktiviteternes driftsomkostninger, så som husleje. Konkurrencerådet bør derfor i henvendelsen i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, henstille til beskæftigelsesministeren, at reglerne for AFF ændres, således at AFF skal fremover gøre det til en betingelse for at opnå tilskud og lån, at sideaktiviteter, som ikke er bortforpagtede på markedsvilkår, og som også udbydes til andre end brugerne af kerneaktiviteterne, drives på markedsøkonomiske vilkår, herunder markedsbestemt husleje, og på grundlag af en åbningsstatus og selvstændige regnskaber i overensstemmelse med årsregnskabsloven. Dette gælder sideaktiviteter i alle kategorier af støtteberettigede institutioner, herunder oplevelses- og aktivitetscentre. Regnskabskravet skal sikre, at alle transaktioner mellem kerneaktiviteterne og sideaktiviteterne foregår på markedsøkonomiske vilkår.

Afgørelse

14. Rådet tager til efterretning, at AFFs støtte ifølge Beskæftigelsesministeriet er ”lovlig i henhold til offentlig regulering”, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 2 og 3, og at der er derfor ikke er tale om statsstøtte, som der kan gribes ind overfor efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 1.

15. Rådet konstaterer, at AFFs støtte til ferieboligcentre og vandrerhjem kan have skadelige virkninger for konkurrencen i forhold til private udlejere af overnatningsfaciliteter, der driver virksomhed i konkurrence med de støttede aktiviteter.

16. Rådet anbefaler derfor i overensstemmelse med konkurrencelovens § 2, stk. 5, beskæftigelsesministeren at tage initiativ til en ændring af AFFs regelgrundlag. Konkurrencerådet henstiller, at fonden ikke længere skal kunne give feriecentre og vandrerhjem støtte til den løbende drift, specielt den løbende vedligeholdelse (tabsudgifter). Fremover bør støtten til hidtil støttede centre og vandrerhjem alene gives som anlægsstøtte til forbedring (værdiforøgende udgifter) inden for den eksisterende kapacitet med fokus på fremtidssikring.

17. Herudover bør støtte fremover alene ydes til generelle ferie- og oplevelsesformål, herunder til infrastrukturprojekter. Aktivitets- og oplevelsesprojekter kan betragtes som turismeinfrastruktur, hvis de retter sig mod alle og ikke er i konkurrence med private aktivitets- og oplevelsescentre, og såfremt støtten ikke går til udvidelse af overnatningskapacitet. Støttede feriecentre bør ikke have en fortrinsstilling ved allokering af støtte til oplevelses- og aktivitetsprojekter

18. Rådet meddeler endvidere beskæftigelsesministeren, at støtten til sideaktiviteter forvrider konkurrencen. Det henstilles til ministeren at indføje i regelgrundlaget for AFF, at det fremover gøres til en betingelse for at opnå tilskud og lån, at sideaktiviteter, der også udbydes til andre end brugerne af kerneaktiviteterne, drives på markedsøkonomiske vilkår, herunder markedsbestemt husleje, og på grundlag af en åbningsstatus og selvstændige regnskaber i overensstemmelse med årsregnskabsloven. De ændrede regler skal have virkning for alle kategorier af støttemodtagere (feriecentre, aktivitets- og oplevelsescentre og vandrerhjem). Dette regnskabskrav skal også gælde allerede etablerede aktiviteter i tilfælde af yderligere støtte til vedkommende kerneaktivitet. Sideaktiviteter, hvis drift er bortforpagtet på forretningsmæssige vilkår, er dog ikke omfattet.

Sagsfremstilling

Parterne

Klageren, HORESTA (Hotel- og Restaurant- og Turisterhvervets Arbejdsgiverforening) arbejder bl. a. for ”at gøre politikerne og offentligheden opmærksom på forholdet mellem serviceerhvervenes samfundsmæssige betydning og potentiale og de enkelte servicebranchers ofte ringe produktionsvilkår”. HORESTA vil indgå i den nystiftede arbejdsgiverforening ServiceErhvervene.

19. AFF er en selvejende institution oprettet iht. ferielovens § 46 med en bestyrelse, der udpeges af beskæftigelsesministeren. Det fremgår af lovens § 46, stk. 3, at ”fondens midler anvendes til ferieformål til lønmodtagere, herunder særligt gennem støtte til institutioner eller organisationer, der tilvejebringer feriemuligheder for lønmodtagere.”

Støttemidler

20. AFFs vedtægter, indeholdt i bekendtgørelse nr. 163 af 12. marts 2001, gentager lovens formulering og fastsætter endvidere, at støtten særligt skal gå til ”erhvervelse af arealer, opførelse, ombygning og indretning af bygninger til ferieformål i form af aktivitets, oplevelses- og bomuligheder, modernisering af feriehuse mv. og andre foranstaltninger til fremme af ferieformål” samt støtte til informationer om disse foranstaltninger.

21. AFFs støttepolitik er beskrevet i de af bestyrelsen vedtagne ”almindelige betingelser for støtte fra AFF”. Det fremgår her, at der kun gives støtte til projekter, der drives på almennyttig basis af fonde, selvejende insti-tutioner eller lignende. AFF har overfor Konkurrencestyrelsen begrundet denne afgrænsning med, at støtte iht. lov og vedtægter skal ydes til ”in-stitutioner eller organisationer”, jf. ovenfor.

22. Bestyrelsen vedtog i august 2001 en ny støttepolitik, jf. bilag 2. Det fremgår af bestyrelsens beslutning, at for så vidt angår hidtil støttede feriecentre, vandrerhjem og aktivitets- og oplevelsesprojekter vil AFF fremover støtte vedligeholdelse og opkvalificering, men som hovedregel ikke en udvidelse af overnatningskapaciteten. Nye støtteansøgere kan alene søge støtte til viden- og kompetenceudvikling, feriefaciliteter for handicappede, formidling, herunder markedsføring, og projekter om natur- og kulturmiljø, fx historiske mindesmærker og bygninger. Heller ikke i denne sammenhæng vil AFF støtte etablering af nye overnatningsfaciliteter.

23. Bestyrelsen præciserede ved den lejlighed, at der ikke ydes støtte til tilskud til projekter med privatøkonomiske interesser eller ydes generelle driftstilskud.

24. AFFs indtægter udgjorde i 2000 et *renteafkast* (af indbetalinger til Arbejdsdirektoratets FerieKonto) af på ca. 130 mio. kr. og *uhævede feriebeløb* på ca. 40 mio. kr. Disse beløb overførtes fra Arbejdsdirektoratets FerieKonto. Hertil kom en afkast på ca. 25 mio. kr. af fondens formue på ca. ½ mia. kr., således at de samlede indtægter i 2000 udgjorde ca. 200 mio.kr.

25. Overførslerne fra Arbejdsdirektoratet er angivet *efter* fradrag af beløb, der i henhold til særlige regler er overført til statskassen. Det er fx fastsat, at af de uhævede feriemidler, der tilflyder AFF, skal man aflevere 45 \% til statskassen, fordi denne andel af midlerne antages at hidrøre fra personer på sociale indkomster, som ikke har hævet feriepengene.

26. Renteafkastet er renter af samtlige de feriemidler, som arbejdgivere, der ikke er medlemmer af bestemte organisationer, jf. nedenfor, i løbet af optjeningsåret skal indbetale til Arbejdsdirektoratets Feriekonto med henblik på udbetaling til lønmodtagerne i det efterfølgende ferieår. Disse renter skal i henhold til ferielovens § 32, stk. 2, normalt tilfalde AFF, men er ofte i forbindelse med finanslovsforlig forblevet i statskassen.

27. Regeringen har således netop fremsat et lovforslag om, at renteindtægterne i år 2002 ”op til et beløb på 150 mio. kr.” af Arbejdsdirektoratets FerieKonto skal overføres til statskassen. Lovforslaget vedrører alene 2002.

28. Der findes andre særligt godkendte feriefonde end AFF. Feriesystemet bygger nemlig på, at arbejdsgivere, der er medlemmer af organisationer, der har indgået kollektive overenskomster, kan beholde optjente feriepenge indtil ferien afholdes (med organisationen som garant for betalingen). Sådanne arbejdsgivere kan også få tilladelse til at oprette individuelle feriefonde, som vedkommende ansattes uhævede feriemidler går ind i, jf. ferielovens § 36, stk. 3. En sådan fonds midler skal i henhold til Arbejdsdirektoratets retningslinier anvendes til ”etablering af feriefaciliteter mv., herunder disses drift og vedligeholdelse” til fordel for de ansatte i virksomheden og dennes pensionister. Midlerne til disse feriefonde overstiger det beløb, AFF modtager fra uhævede feriemidler.

29. Udover uhævede midler fra organiserede arbejdsgivere uden særlig feriefond tilføres AFF samtlige uhævede midler hidrørende fra indbetalinger af uorganiserede arbejdsgivere til Arbejdsdirektoratets Feriekonto. Som nævnt får AFF således uhævede midler hidrørende fra organiserede og uorganiserede arbejdsgivere på ca. 40 mio. kr (efter fradrag af statens andel). Fondens egenkapital er på 500 mio. kr.

30. Fondens udlodninger fordelt på kategorier af støttemodtagere udgjorde i perioden 1. januar 1996 til 30. september 2001 kan opgøres således:

Aktivitet	**1.1.1996 -30.9.2001 Mio. kr.**
Feriecentre	338,5
Aktivitets- og oplevelsescentre	225,4
Vandrerhjem	0,4
Husmoderferie	2,2
I alt	566,5

31. Støtten gives hovedsagelig i form af rente- og afdragsfri lån.

32. I det sidste fulde regnskabsår, år 2000, udgjorde den samlede støtte fra fonden 45 mio. kr., hvoraf 55 \% gik til feriecentre.

33. AFF har støttet 21 feriecentre, der er karakteriseret ved at have overnatningsfaciliteter, fordelt over hele landet. Over årene er feriecentrene støttet med 2,1 mia. kr.

34. Vandrehjemmene har samlet fået ca. 25 mio. kr.

35. Oplevelses- og aktivitetscentrene, hvoraf der er 34, har over årene modtaget ca. 475 mio. kr. Blandt aktiviteterne kan nævnes Randers Regnskov, Helårs Alpincenter, Middelaldercentret og Vikingeskibsmuseet i Roskilde. Sidstnævnte center, der i alt har modtaget ca. 60 mio. kr., fx er suppleret med vandrerhjem, og offentlig tilgængelig café og restaurant. Også Randers Regnskov har en offentlig tilgængelig café og kursusfaciliteter.

36. Der foreligger ikke i AFF nogen opgørelse over, hvor stor en del af støtten, der har form af driftsstøtte, og hvor meget der er anlægsstøtte. Iflg. AFF vil der typisk være tale om en glidende overgang, hvor en ansøgning om opgradering ofte vil dække over et efterslæb for manglende vedligeholdelse. Af regnskabet for år 2000 fremgår følgende eksempler på driftsstøtte: tagrenovering, driftstilskud til afhjælpning af likviditetsproblemer, udbedring efter en vandskade.

Klagen og parternes argumentation

37. HORESTA gør gældende, at udbetalingerne fra fonden forvrider konkurrencen på markedet for hotel-, restaurations-, konference- og kursusvirksomhed i Danmark.

38. HORESTA anfører, at de støttede feriecentre i praksis har udkonkurreret alle private feriecentre, og at den af fonden støttede opgradering af vandrehjem har forvredet konkurrencen i forhold til privatejede hoteller, kroer og traditionelle kursus- og konferencecentre.

39. Endvidere peger HORESTA på, at flertallet af feriecentrene har etableret konference- og kursusfaciliteter og markedsfører sig som kursuscentre eller mødecentre. Dette gælder også vandrerhjemmene.

40. Flertallet af de af fonden støttede aktiviteter – såvel feriecentre som aktivitets- og oplevelsescentre - har tilknyttet servering af mad og drikkevarer. Støtten fra AFF medgår også til etablering og vedligeholdelse af de fysiske rammer for sådanne spisesteder.

41. HORESTA anfører endvidere, at også støtten til oplevelses- og aktivitetsprojekter vil virke konkurrenceforvridende i forhold til de private forlystelsesparker.

42. AFF anfører, at støtten til feriecentrene ikke har forvredet konkurrencen ift. private feriecentre. Afviklingen af de private centre har for det første givet ejerne en betydelig kapitalgevinst. For det andet har omdannelsen til sommerhusstatus givet mulighed for at udleje momsfrit.

43. I følge AFF har støtten til at indrette restauranter o.l. heller ikke taget kunder fra private restauranter, for kunderne ville slet ikke være på eg-nen uden støtten til centrene – fx den nyetablerede Randers Regnskov, der tiltrækker 2-300.000 betalende gæster. Hertil kommer, at når gæster bor flere dage i et feriecenter, frekventerer de i høj grad de omkringliggende restauranter, caféer, butikker mv.

44. Endelig peger AFF på, at fonden for flere år siden stoppede medvirken til etablering af kystnære feriecentre, men dog fortsat støtter vedligeholdelse og modernisering af allerede etablerede centre. Fonden har således i august 2001 besluttet, at støtte til "nye" ansøgere først og fremmest kan gå til generelle ferieformål bl. a. til støtte til natur- og kulturmiljøer i form af fortidsminder og historiske mindesmærker og bygninger.

Markedsbeskivelse

45. Der er tale om en række delmarkeder.

46. Når feriecentre anvender støtte fra AFF til etablering/vedligeholdelse af overnatningsfaciliteter, opererer de på markedet for udlejning af overnatningsfaciliteter til indenlandske og udenlandske turister. De konkurrerer her med private feriecentre og med sommerhusudlejninger, herunder med ferieboliger i tidligere private feriecentre, med hvilke de har det fællestræk, at det er en "lejlighed", der stilles til rådighed for kunderne. De støttede feriecentre har 30-40 pct. af feriecenterkapaciteten. I feriecentrene er der ca. 4 mio. person/overnatninger om året. Til sammenligning er der årligt ca. 15 mio. overnatninger i udlejede feriehuse. I et vist omfang konkurrerer feriecentre og vandrerhjem

endvidere med hoteller (incl. moteller, kroer og pensionater) om turister. Hoteller mv. har ca. 9 mio. person/overnatninger om året.

47. Feriecentrene, vandrerhjem og aktivitets- og oplevelsescentrene opererer endvidere på markedet for aktivitets- og oplevelsescentre, markedet for kursus- og konferencefaciliteter, markedet for restaurationsvirksomhed og markedet for detailhandelsvirksomhed. I det omfang, der findes yderligere former for sideaktiviteter vil der tilsvarende være tale om flere markeder.

48. Markedet for feriehusudlejning vil i geografisk henseende være afgrænset til Danmark, men der vil for de fleste af de delmarkeder, der relaterer sig til sideaktiviteterne være tale om meget snævrere markedsafgrænsninger i geografisk henseende. Fx vil detailhandelsvirksomhed og restaurationsvirksomhed være lokalt baseret. Det får imidlertid ikke betydning for sagen, hvorledes de enkelte markeder afgrænses præcist.

Konkurrencelovens § 11 a, § 2, stk. 2 og § 3

49. Den af fonden ydede støtte er omfattet af lovens § 2, stk. 1, idet loven omfatter enhver form for erhvervsvirksomhed samt støtte ved hjælp af offentlige midler til erhvervsvirksomhed.

50. Det er en betingelse for, at Konkurrencestyrelsen kan gribe ind efter § 11 a, at støtten ikke er ”lovlig i henhold til offentlig regulering”, jf. § 11, stk. 2, nr. 2. Dette spørgsmål afgøres iht. bestemmelsens stk. 3 af vedkommende minister.

51. Beskæftigelsesministeriet har udtalt, at den af AFF fulgte afgrænsning af kredsen af støtteberettigede er lovlig efter ferieloven, og at det ligeledes er lovligt, at de støttede ferie-oplevelses- og aktivitetscentre tilbyder en række sideaktiviteter.

52. Det må konkluderes, at betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 2, for et indgreb overfor støtte til disse aktiviteter ikke er opfyldt.

53. Der er ikke i nærværende notat taget stilling til forholdet til EU’s statsstøtteregler.

54. Konkurrenceloven omfatter ikke løn- og arbejdsforhold, jf. lovens *§ 3.* En henvendelse til beskæftigelsesministeren om udlodninger fra AFF vil imidlertid ikke rette sig mod løn- og arbejdsforhold, dvs. forhold, der er reguleret gennem forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. § 3 har til formål at holde forhold, som i tilfælde af konflikt skal løses gennem de arbejdsretlige instanser, ude fra konkurrencelovens anvendelsesområde. *Udlodninger* fra feriefonden er ikke noget, som de arbejdsretlige instanser kan tage stilling til. AFF er en selvejende institution med en bestyrelse, der træffer beslutninger med almindeligt flertal, og fondens beslutninger kan ikke indbringes for andre instanser.

Høring

55. Et udkast til notatet har været sendt i høring i Beskæftigelsesministeriet, AFF, HORESTA og Dansk Folkeferie.

56. Beskæftigelsesministeriet har, jf. bilag 3, generelt tilkendegivet, at ministeriet har taget udkastet til afgørelse til efterretning, og såfremt udkastet også bliver Konkurrencerådets konklusioner, vil ministeriet på det grundlag iværksætte arbejdet med at revidere vedtægterne for AFF.

57. AFF har, jf. bilag 4, tilkendegivet, at man i det væsentlige kan tilslutte sig anbefalingen til beskæftigelsesministeren om at tage initiativ til en ændring af det fremtidige regelgrundlag for fondens virke; disse anbefalinger ligger i forlængelse af fondens praksis. AFF finder dog, at det fortsat bør være muligt for fonden som en ekstraordinær foranstaltning at yde støtte, der ikke kan betragtes som opkvalificering, fx hvor naturbegivenheder har nødvendiggjort særlige tiltag, eller om tilfælde, hvor en retssag, der trækker i langdrag, har medført en situation, som institutionen ikke kan løse alene.

58. HORESTA har, jf. bilag 5, tilkendegivet, at det fremsendte udkasts krav om ændring af AFFs støttepolitik ikke vurderes at få reelle konsekvenser for den nuværende praksis, idet det ikke vurderes som sandsynligt, at man vil kunne adskille anlægsstøtte til opkvalificering fra vedligeholdelse og andre driftsudgifter. (Nærværende notat indeholder nu en mere specifik sondring mellem anlægs- og driftsstøtte). Støtte bør alene gives til områder, der ikke direkte påvirker virksomhedernes drift, men derimod til projekter o.l., der kan være medvirkende til at udvide antallet af besøgende /overnattende gæster i et område. Omdannelsen af de private feriecentre til sommerhusstatus har været det eneste alternativ for de private feriecentre, der i en længere årrække har oplevet en meget ringe indtjening og herigennem manglende mulighed for at vedligeholde og produktudvikle centrene.

59. Dansk Folkeferie har ikke kommenteret udkastet.

Vurdering

60. Samlet er det vurderingen, at i det omfang støtteberettigede virksomheder opererer på et marked, hvor også ikke-støtteberettigede virksomheder optræder, har den udbetalte støtte skadet konkurrencen, idet støtten er årsag til, at omsætning er blevet flyttet fra private virksomheder til de selvejende centre.

61. Konkurrencestyrelsen har vurderet, om det ville neutralisere den skadelige virkning af støtten at gøre kredsen af støttemodtagere bredere, fx ved også at gøre private virksomheder berettigede som støttemodtagere. Et sådant forslag kan imidlertid skabe eller forstørre problemerne med EU-statsstøttereglerne, fordi det kan indebære støtte til hele den danske hotel- og restaurationssektor. Det bemærkes i den forbindelse, at turistaktiviteter behandles på samme måde som enhver anden form for erhvervsvirksomhed i relation til statsstøttereglerne.

Kerneaktiviteter

62. Anlægsstøtte i form af rente- og afdragsfri lån giver støttemodtageren mulighed for at udleje lokaliteter under markedsprisen og derved opnå en konkurrencefordel frem for private

lokaleudlejere. Løbende støtte, enten til vedligeholdelse af bygningerne/faciliteterne eller direkte til driften af aktiviteter i bygningerne/faciliteterne, er endnu mere skadelig, fordi det giver modtageren en form for underskudsdækning, som savner enhver form for incitament til effektiv drift.

63. Støttede oplevelses- og aktivitetsprojekter uden overnatningsfaciliteter kan i et vist omfang betragtes som turismeinfrastruktur, som generelt tiltrækker turister til et givet område, og derved også gavner eventuelle andre udbydere af oplevelsesaktiviteter. Set fra turistens synsvinkel vil flere udbydere i et område supplere hinanden snarere end at substituere hinanden. Samlet er det derfor vurderingen, at støtte til oplevelses- og aktivitetsprojekter ikke forvrider konkurrencen mærkbart. Støttede feriecentre bør ikke have en fortrinsstilling ved allokering af støtte til oplevelses- og aktivitetsprojekter. Deres sideaktiviteter må imidlertid bedømmes anderledes, jf. nedenfor.

64. De støttede centre med overnatningsfaciliteter er i direkte konkurrence med de private feriecentre. De private centre har i dag iflg. HORESTA ca. 60 pct. af "feriecenterkapaciteten", men de største private operatører har ovf. Konkurrencestyrelsen tilkendegivet, at inden for de næste fem år vil en betragtelig del af disse centre have ændret status, fx ved overgang til andels-sommerboliger. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at støtten til de selvejende feriecentre i et vist omfang har bidraget til lukningen af private feriecentre, selvom en del af lukningerne også må tilskrives en gunstig skattemæssig behandling ved ændring til sommerhusstatus. Det er af AFF anført, at lukninger også skyldes den generelle konkurrencesituation på dette marked, men det er vurderingen, at det nuværende store udbud af ferielejligheder også må ses på baggrund af etableringen op gennem 80'erne og 90'erne af støttede feriecentre.

65. Feriecentrene tilbyder i et vist omfang kunderne ekstra oplevelsesaktiviteter, som de ikke vil kunne få i den private hotelsektor. Det fremgår imidlertid af en stikprøveundersøgelse, Konkurrencestyrelsen har gennemført, at feriecentre og hoteller er i en vis indbyrdes konkurrence.

66. Hertil kommer, at støtten til opkvalificeringen af vandrerhjem forvrider konkurrencen ift. den private hotelsektor.

67. Støtten giver feriecentrene en fordel i konkurrencen med den private udlejning af sommerhuse. Omvendt har sommerhusudlejere en fordel gennem momsreglerne.

Sideaktiviteter

68. Både feriecentre og oplevelses- og aktivitetscentre samt vandrerhjem tilbyder sideaktiviteter i form af fx kursusvirksomhed og restaurationsvirksomhed, som foregår på samme marked som en række private virksomheder, og som gennem støtten har fået en mærkbar konkurrencemæssig fordel frem for disse.

69. Af en fra Dansk Folkeferie indhentet udtalelse fremgår, at restauranter, købmandsbutikker o.l. typisk ikke bliver drevet af feriecentrene selv, men forpagtes på kommercielle vilkår. Offentligheden har adgang til disse sideaktiviteter. Forpagtningslejen indgår i centrets regnskab.

70. Efter det oplyste anvender disse sideaktiviteter ens priser, uanset om kunden er gæst i kerneaktiviteten eller ej. Heraf følger, at *hvis* sideaktivitetens drift er støttet, kommer støtten også "udefrakommende" kunder tilgode.

71. Det fremgår af en stikprøveundersøgelse, Konkurrencestyrelsen har foretaget, og af Horestas klage, at hoteller mv. oplever en stærk konkurrence, ikke mindst uden for sæsonen, gennem støttemodtagernes udbud af faciliteter til konferencer og kurser, firmaskovture og bryllupsfester. Derimod er det indtrykket, at den rene cafeteria-drift ikke skaber konkurrencemæssige problemer.

72. En gennemgang af de støttede feriecentres hjemmesider viser, at det er almindeligt at udbyde konference- og kursusfaciliteter. Også et oplevelsescenter som Nordsømuseet konkurrerer med det private erhvervsliv på dette område.

§ 2, stk. 5 henvendelse

73. Støtten til centrenes kerneaktiviteter og sideaktiviteter er iflg. Beskæftigelsesministeriet lovlig i henhold til offentlig regulering, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 2 og 3. Støtten er imidlertid årsag til, at omsætning flyttes fra private udlejere til støttede feriecentre.

74. Dette giver Konkurrencerådet anledning til i en henvendelse til beskæftigelsesministeren i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, at påpege de skadelige virkninger af AFFs støttepraksis og foreslå, hvorledes konkurrencen kan fremmes på området.

75. For at sikre fri og lige konkurrence anbefales, at fondens udlodninger omlægges således at der ikke længere gives støtte til den løbende drift, specielt den løbende vedligeholdelse. Fremover bør støtten til (hidtil støttede) feriecentre og vandrerhjem alene gives til forbedring/opkvalificering inden for den eksisterende kapacitet med fokus på fremtidssikring (værdiforøgende udgifter). Driftsstøtte bør ikke kunne gives ad bagvejen fx ved at vedligeholdelse uberettiget kategoriseres som forbedring, selv om den vedrører tabsudgifter. Vejledende kan anføres, at der kun må gives støtte til udgifter, der aktiveres og således medtages på status. Aktiverede udgifter, der dækker større istandsættelser, men i virkeligheden kompenserer for tidligere manglende vedligeholdelse, bør dog ikke kunne støttes. En ansøgning om støtte bør derfor være ledsaget af en specifikation af tidligere samt forventede vedligeholdelsesudgifter.

76. AFF har i sit høringssvar ønsket fortsat mulighed for at kunne yde driftsstøtte i forbindelse med ekstraordinære foranstaltninger fx naturbegivenheder eller langvarige retssager. Det er imidlertid vurderingen, at disse former for risici også kan true private feriecentre o. l., som må dække sig ind på forretningsmæssige vilkår. Hertil kommer, at kriteriet kan give anledning til betydelige afgrænsningsvanskeligheder. Der ses derfor ikke anledning til at åbne op for støtte til disse formål.

77. Derudover bør AFF alene give støtte til generelle turismeformål, som fx Danmarks Turistråd, eller infrastrukturprojekter i typiske turistområder. Det kan i den forbindelse argumenteres, at de særlige oplevelses- og aktivitetscentre tildels må betragtes som del af turismens infrastruktur.

78. Støtten kommer støttemodtagernes sideaktiviteter, så som bespisnings-, konference-, og kursusarrangementer, til gavn, såfremt disse aktiviteter ikke er udskilt enten i overensstemmelse med årsregnskabsloven eller gennem en forpagtningsaftale, der er indgået på almindelige markedsvilkår.

79. Det fremgår ganske vist af AFFs "Almindelige betingelser for støtte fra Arbejdsmarkedets Feriefond", at for sideaktiviteter, der er uden for ferieformål, skal der opstilles særskilt regnskab med angivelse af, om aktiviteten er overskudsgivende eller underskudsgivende, ligesom

aktiviteternes dækningsbidrag skal vises. Disse regler hindrer dog ikke, at støtte kan kanaliseres over i sideaktiviteter, der konkurrerer med private virksomheder. Sideaktiviteter vil nemlig normalt både rette sig mod centrets ferierende, og altså være ferieformål, og til offentligheden i øvrigt, i og uden for feriesæsonen. Hertil kommer, at også sideaktiviteter til ferieformål konkurrerer med private virksomheder om de ferierende kunder.

80. Konkurrencerådet bør derfor i henvendelsen i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, henstille til beskæftigelsesministeren at ændre reglerne for AFF, således at det fremover gøres til en betingelse for at opnå tilskud og lån, at alle sideaktiviteter, der udbydes til andre end kerneaktivitetens brugere, drives på markedsøkonomiske vilkår, herunder markedsbestemt husleje, og på grundlag af en åbningsstatus og selvstændige regnskaber i overensstemmelse med årsregnskabsloven. Kravet om udskillelse skal også gælde allerede etablerede aktiviteter med virkning for fremtidige lån.

Konklusion

81. I medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5, henstiller Konkurrencerådet til beskæftigelsesministeren at ændre regelgrundlaget for AFF, således at

- fremtidig støtte til ferieboligcentre og vandrerhjem ikke kan bruges til vedligeholdelse af bygninger, men alene til forbedring/opkvalificering af bygninger indenfor den eksisterende kapacitet (værdiforøgende udgifter). Forbedringerne må ikke kompensere for manglende vedligeholdelse. For at sikre mulighed med kontrol hermed, skal støttemodtagere kunne godtgøre dette, og
- det generelt gøres til en betingelse for at modtage støtte, at sideaktiviteter, som ikke er bortforpagtede på markedsvilkår, og som udbydes til andre end kerneaktivitetens brugere, fører selvstændigt regnskab i overensstemmelse med årsregnskabsloven og drives på markedsvilkår, herunder markedsbestemt husleje for lokaler.

82. Ovenstående berører ikke støtten til oplevelses- og aktivitetsprojekters kerneaktiviteter som defineret af AFFs bestyrelse august 2001.