



Ankestyrelsens brev til Hørsholm Kommune om støtte til biograf i kulturhus

Dato: 28. maj 2018

Henvendelse vedrørende Hørsholm Kommune

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Sagsnummer: 2015 - 75442

Telefon: 3341 1200

EAN-Nr. 5798000354821

skriv til os via ast@ast.dk

www.ast.dk

To borgere har ved breve af 18. november 2015 og 28. januar 2016 rettet henvendelse til Statsforvaltningen vedrørende Hørsholm Kommunes beslutning om at gennemføre en ombygning af Kulturhus Trommen. Ombygningen skete med henblik på at etablere fleksible sale for at kunne drive biograf-funktion i kulturhuset Trommen. Det fremgår blandt andet af henvendelserne, at det er borgernes opfattelse, at Hørsholm Kommune har handlet i strid med kommunalfuldmagtsreglerne og reglerne om kommunalt tilskud til biografvirksomhed ved at yde tilskud til etablering og drift af biograffunktion i kulturhuset Trommen.

Statsforvaltningen har den 9. juni 2016 modtaget en udtalelse i sagen fra kommunalbestyrelsen i Hørsholm Kommune. Et mindretal i kommunalbestyrelsen har i den forbindelse afgivet en mindretalsudtalelse, som er blevet uddybet i et brev af 17. november 2016.

Herefter har Statsforvaltningen modtaget supplerende bemærkninger til sagen fra to borgere samt fra Hørsholm Kommune.

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

I den forbindelse er sagen overgået til behandling i Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen har bedt Hørsholm Kommune om supplerende oplysninger i sagen, og vi har den 23. marts 2018 modtaget en udtalelse fra kommunen.

Resume

Efter de foreliggende oplysninger finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at antage, at Hørsholm Kommunes tilskud til biograf-funktionen i Kulturhuset Trommen er i strid med filmlovens § 18 og de regler, der er fastsat i medfør af bestemmelsen.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at Hørsholm Kommune i

forbindelse med etablering af biograf-funktion i kulturhuset ikke har handlet i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen foretager sig derfor ikke videre på baggrund af det oplyste om Hørsholm Kommunes dispositioner i forbindelse med etablering og drift af biograf-funktion i kulturhuset Trommen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens vurdering af sagen.

Sagens baggrund

Det fremgår af sagen, at Kulturhus Trommen blev bygget i 1987 og blandt andet indeholder to koncertsale – Trommesalen og Lilletrommen. I kulturhuset indgår Hørsholm Bibliotek og Trommen, som er en musik- og teaterscene. Siden 2005 har kulturhuset været en kommunalt drevent kulturinstitution.

I perioden 2013-2014 blev der gennemført en renovering af kulturhuset, der indebar åbning af en restaurant/café, indførelse af selvbetjeningsbibliotek i ydertimerne og en ny mindre koncert-/foredragssal samt yderligere mødelokaler i huset.

Hørsholm Kommune har oplyst, at kommunalbestyrelsen i Hørsholm Kommune den 28. april 2014 besluttede at afsætte 7,2 mio. kroner til modernisering og udvikling af de to sale i Kulturhus Trommen ved at etablere fleksible sale.

Videre har kommunen oplyst, at kommunalbestyrelsen på samme møde besluttede at yde et årligt driftstilskud på 0,5 mio. kroner til biograffunktionen i Kulturhus Trommen.

Om begge beslutninger har Hørsholm Kommune oplyst, at disse blev truffet med udgangspunkt i bekendtgørelse af 9. juni 2014 om kommunalt tilskud til biografer samt EUs de minimis-forordning, der tillader støtte, så længe den samlede de minimis-støtte til en enkelt virksomhed ikke overstiger 1,5 mio. kroner over en periode på tre regnskabsår. Støtten er først ydet fra indvielsestidspunktet i 2017.

Hørsholm Kommune har endvidere oplyst, at kommunen i 2014 har afholdt udgifter til indkøb af biografudstyr til Trommen med henblik på udvikling af kulturhusets aktiviteter generelt. Kommunen har oplyst, at dette udstyr i dag anvendes til både visning af premiefilm og en række andre kulturelle filmrelaterede aktiviteter for eksempel på biblioteket i kulturhuset.

Kommunen har oplyst, at det på baggrund af en idékonkurrence om modernisering og udvikling af kulturhuset blev politisk besluttet den 26. oktober 2015, at rådgivningsfirmaet Rambøll var vinder af konkurrencen med en anlægsramme på 15 mio. kr.

Kommunen har oplyst, at de fleksible sale blev etableret på baggrund af et politisk ønske om at udvikle de aktiviteter og det liv, der er i kulturhuset. Hensigten var at skabe et mere moderne og tidsvarende kulturhus, der tager udgangspunkt i borgernes behov. Udover biograffunktion tilbyder salene i dag koncerter, teaterforestillinger, musical, særlige kulturelle arrangementer for blandt andet børnehaver og skoler m.m. Renoveringen har betydet, at der er skabt flere muligheder på det kulturelle område for alle borgere.

Om aktiviteterne i kulturhuset har Ankestyrelsen fundet følgende oplysninger på kulturinstitutionens hjemmeside på internettet (www.trommen.dk):

”Trommen præsenterer levende oplevelser og kvalitetsbetonet og alsidig underholdning med alt fra rock, pop, jazz, hip-hop og gospel til teaterforestillinger, musicals, shows, dans, klassiske koncerter, internationale gæstespil, comedy, stand-up, foredrag, events, talkshows samt børne- og familiearrangementer og rammer med et bredt repertoire på tværs af alle generationer.”

Kommunen har oplyst, at udlejning af Lilletrommen og Trommesalen er fastsat til henholdsvis 7.900, kr. og 13.900,- kr. pr. dag, og at lejeprisen er fastsat til 4 timers leje pr. forestilling. PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab har vurderet, at lejen for 335 forestillinger pr. år fastsættes til 300.000,- kr. ud fra et samlet skøn over, hvad der er normal leje for tilsvarende lokaler på de specielle vilkår, som en biograf bliver drevet på i kulturhuset.

Vedrørende fastsættelse af lokalelejen har kommunen i 2018 supplerende oplyst til Ankestyrelsen:

”Ved fastsættelse af lokaleleje har Hørsholm Kommunes foretaget en teknisk beregnet lejefastsættelse ud fra, at flest mulige udgifter som ejendomsskatter, el, vand og varme, vedligeholdelse, rengøring, er indeholdt i lejefastsættelsen. Der foregår mange forskellige aktiviteter i Kulturhus Trommen, hvilket der skal tages højde for ved fastsættelse af et budget for biografkulturen.

Udgifter til klargøring (lys og lyd) og afrydning (f.eks. ifm. forplejning) af biografkulturen betales ud over den fastsatte leje.

Ved vurderingen af lokalelejesættelsen er der taget udgangspunkt i, at biografkulturen er fleksibel i og med, at den kan flyttes mellem 2 sale, samt at stolene ikke er stationære. Det er vores vurdering, at potentielle lejere vil være begrænsede af disse vilkår, og det er efter vores vurdering ikke entydigt, hvor en kvadratmeterleje for en biografkultur ligger ved sammenligning med andre tilsvarende erhvervslejemål. De fleksible sale er endvidere indrettet forskelligt med mobile teater-, koncert- og biografstole (teleskoptribune med sammenklapelige stole), som ikke matcher det samme niveau som i en kommerciel biograf.

Med udgangspunkt i korttidsleje samt at indretningen i de fleksible sale ikke er stationær er det kommunens opfattelse, at lejeniveauet ligger under gennemsnittet for erhvervslejemål, der fungerer på normale vilkår i Hørsholm Kommune.

Hørsholm Kommune er pt. i gang med at vurdere huslejeniveauet med henblik på, om ændrede forudsætninger skal have betydning for huslejesættelsen, og vi kan i givet fald eftersende oplysninger om vores vurdering til Ankestyrelsen.”

Om lovgrundlaget har Hørsholm Kommune oplyst, at det er kommunens vurdering, at kommunens tilskud til biografkulturen i Kulturhus Trommen er omfattet af filmlovens § 18, stk. 2, og den i medfør af bestemmelsen fastsatte bekendtgørelse nr. 754 af 9. juni 2014 om kommunalt tilskud til biografvirksomhed.

Kommunen har dertil oplyst, at kommunen har vurderet, at der ikke er tale om tilskud til en kunstbiograf, men til en kommerciel biograf, og at det kommunale tilskud til biografkulturen derfor skal ske i overensstemmelse med Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om de minimis-støtte jf. § 2, i bekendtgørelsen om kommunalt tilskud til biografvirksomhed.

Videre har kommunen oplyst, at Hørsholm Kommune har udskilt biografdriften fra den øvrige aktivitet i Kulturhus Trommen og prisfastsat omkostninger til administration, personale, brug af lokaler, service/vedligehold etc. Herunder har Kommune oplyst, at der i det reviderede buget er

beskrevet en personaleudgift på 350.000,- kr. i forbindelse med biografdriften. Dertil har kommunen oplyst, at støtte til filmklubber og skolefremvisninger ikke indgår som en del af den kommunale støtte, idet denne kategoriseres som kulturtilbud og kan organiseres af frivillige.

Hørsholm Kommune har endvidere oplyst, at budgetoverslag for biograf-funktionen i Trommen er udarbejdet af revisionselskabet PwC. Kommunen har hertil oplyst, at kommunen har taget PwC's budgetoverslag til efterretning, og at kommunen er enig i den vurdering, der ligger til grund for beregningerne. Budgetoverslaget fremgår af det bilagsmateriale, som kommunen har fremsendt til Statsforvaltningen.

Med brev af 4. april 2017 har to borgere på ny rettet henvendelse i sagen med oplysning om, at Hørsholm Kommune på et møde i Sport-, Fritid- og Kulturudvalget den 22. marts 2017 har godkendt et revideret budget for den kommunale biograf i kulturhuset Trommen.

Hørsholm Kommune har oplyst, at der i forbindelse med opstart af biograf-funktionen den 30. marts 2017 er udarbejdet et revideret budget, og at biografvirksomheden har udarbejdet en erklæring om de minimis-støtten i 2017, som er sendt til kommunen. Ankestyrelsen har modtaget kopi af disse dokumenter.

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsens tilsyn er et retligt tilsyn. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunerne har traditionelt kunne varetage eller støtte aktiviteter af kulturel karakter inden for rammerne af kommunalfuldmagten. Kulturelle formål forstås i denne sammenhæng bredt. Der sigtes til klassiske kulturaktiviteter som teater, musik, museer og lignende.

Kommunernes engagement er imidlertid i dag lovreguleret på væsentlige dele af det klassiske kulturområde. Det må dog antages, at denne lovgivning ikke udtømmende gør op med kommunernes muligheder for at varetage eller støtte aktiviteter på den pågældende dele af kulturområdet.

Ankestyrelsen henviser til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2015, 3. udgave, side 363ff.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Hørsholm Kommune har handlet i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne, når kommunen har afholdt de i sagen omhandlede udgifter til modernisering af kulturhuset ved etablering af fleksible lokaler og til indkøb af biografudstyr.

Vi har lagt vægt på kommunens formål med afholdelse af disse udgifter, som har været at skabe et mere moderne og tidsvarende kulturhus, der tager udgangspunkt i borgernes behov. Vi har lagt vægt på, at renoveringen/moderniseringen af kulturhuset har betydet, at der er skabt flere muligheder på det kulturelle område for alle borgere.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommuners muligheder for at engagere sig i biografvirksomhed er udtømmende reguleret af filmlovens § 18, og de regler der er fastsat i medfør af denne bestemmelse.

Filmlovens § 18 har følgende ordlyd:

”§ 18. En kommune eller amtskommune kan producere film med henblik på varetagelse af opgaver, som kommunen eller amtskommunen kan varetage i medfør af lovgivningen. Kommuner og amtskommuner kan endvidere forevise og udleje film samt yde støtte i form af tilskud, lån eller garanti for lån til filmproduktion, filmudlejning og biografvirksomhed.

Stk. 2. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om kommunale tilskud, lån og garantier til biografvirksomhed.”

I medfør af filmlovens § 18, stk. 2, er der fastsat følgende regler i bekendtgørelse nr. 754 af 9. juni 2014 om kommunalt tilskud til biografvirksomhed:

”§ 1. Kommuner kan yde tilskud til kunstbiografer, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Biografen skal have et repertoire og program, der primært har til formål at øge kulturel mangfoldighed og tilbyde publikum et bredt udbud af film.
- 2) Biografens repertoire og program må ikke systematisk konkurrere med kommercielle biografer i lokalområdet.
- 3) Kommunen skal sikre sig, at støttebeløbet er begrænset til det nødvendige minimum for at opnå ovennævnte formål.
- 4) Kommunen skal sikre sig, at der foreligger en godkendelse fra Det Danske Filminstitut om, at biografen tydeligt adskiller sig fra kommercielle biografer. Det Danske Filminstitut skal basere godkendelsen på de samme kriterier, som instituttet i øvrigt anvender i dets vurdering af, om en biograf kan benævnes kunstbiograf. Godkendelsen skal fornys minimum én gang om året. Det Danske Filminstitut står til rådighed for rådgivning til vurdering af biografens repertoire og program.

§ 2. Øvrige biografer kan kun modtage kommunalt tilskud i overensstemmelse med Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte.

§ 3. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 2015.”

Det fremgår af lovbemærkningerne til § 18, stk. 2, jf. Lovforslag som fremsat den 2. oktober 2013 (2013/1 LSF 19), ”Forslag til lov om ændring af lov om film”, at det må imødeses, at den kommunale støtte også i fremtiden vil kunne antage forskellige former såsom egentlig kommunal drift, forpagtning, helt eller delvist udlån af medarbejdere, faciliteter og ejendomme samt direkte økonomisk støtte.

Følgende fremgår af bemærkningernes højre spalte, punkt 2.3:

”Kulturministeriet anerkender, at det kan føre til en uhensigtsmæssig konkurrenceforvridning i forhold til kommerciel biografdrift, såfremt biografer frit kan modtage kommunal støtte og samtidig konkurrere på repertoire og program med kommercielle biografer, som ikke modtager offentlig støtte. Kulturministeriet foreslår derfor, at kulturministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler for den kommunale støtte til biografer, med henblik på at afbøde de mulige konkurrenceforvridende virkninger af den kommunale støtte. Kulturministeriet påtænker

at bemyndigelsen udnyttes, så der i den forbindelse skabes særlig mulighed for at støtte kunstbiografer, som ikke systematisk konkurrerer på repertoire og program med kommercielle biografer.

Kulturministeriet er opmærksom på, at visse lokale biografer anvendes til en række forskelligartede kulturelle aktiviteter, der ikke alle har direkte forbindelse med almindelig offentlig filmforevisning, og at lokale biografer i nogen grad modtager kommunal støtte til gennemførelse af sådanne aktiviteter i dag. Det kan f.eks. være filmrelaterede tilbud til handicappede, børn og ældre i form af specialiserede filmklubber, undervisningstilbud m.v., og anvendelse af biografens lokaler til andre kulturelle aktiviteter, som f.eks. teater- og koncertarrangementer.

Lovforslaget har ikke til formål at begrænse kommunernes mulighed for at yde støtte til sådanne kulturelle aktiviteter, såfremt støttemodtageren ikke er biografvirksomheden selv."

Ifølge lovbemærkningerne vil støtte til kunstbiografer efter ovennævnte regler kunne ydes uden noget maksimumsloft. Øvrige biografer vil efter de minimis-forordningen kunne modtage op til 200.000 euro beregnet over en treårig periode.

Det fremgår endvidere af ovennævnte lovbemærkninger, at kommuner ikke vil kunne yde støtte til biografvirksomhed udover, hvad der følger af de regler, der fastsættes i medfør af loven.

Følgende fremgår af betænkning over Forslag til lov om ændring af love om film, Folketingstidende B, Folketinget 2013-14, side 1, punkt 2. Udtalelse fra Kulturministeren:

"Lovforslaget fastsætter, at alle biografer vil kunne modtage støtte efter de minimis-forordningen, der giver mulighed for offentlig støtte på op til 500.000 kr. om året. Dette følger Kommissionens filmmeddelelse, der fastsætter kriterierne for statsstøtte til film og biografer i EU-medlemslandene. I filmmeddelelsen anviser Kommissionen de minimis-forordningen til brug for støtte af biografer i landdistrikter og til kunstbiografer."

Det oplyses i sagen, at Hørsholm Kommune i 2015 har besluttet at bruge op til 15 mio. kr. til etablering af fleksible lokaler for at skabe mulighed for mange forskellige kulturelle aktiviteter i Kulturhus Trommen, herunder etablering af biograf-funktion. Det oplyses også, at kommunen i 2014 har brugt over 1 mio. kr. til indkøb af biografudstyr til kulturhuset.

Med henvisning til lovbemærkningerne til filmlovens § 18, stk. 2, vurderer Ankestyrelsen, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at kommunens tilskud i form af anlægsstøtte til etablering af faciliteter til biograf-funktion og til indkøb af biografudstyr til kulturhuset ikke er omfattet af filmlovens § 18, stk. 2, og den i medfør af bestemmelsen fastsatte bekendtgørelse nr. 754 af 9. juni 2014 om kommunalt tilskud til biografvirksomhed.

Vi har lagt vægt på, at den kommercielle del af biografvirksomheden i Kulturhus Trommen, som blev påbegyndt i 2017, foregår ved, at denne lejer sig ind i de omhandlede fleksible lokaler i kulturhuset. Vi har lagt vægt på, at biograffunktionen i kulturhuset anvendes til en række forskelligartede kulturelle aktiviteter, som kommunen lovligt kan støtte, og som ikke begrænses af filmlovens § 18 og de regler, der er fastsat i medfør af bestemmelsen.

Ankestyrelsen finder endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens værdiansættelse af lokaleleje for den kommercielle del af biograffunktionen. Kommunen har således konkret vurderet spørgsmålet om, hvorvidt lokalelejen er udtryk for markedsprisen, og Ankestyrelsen

henviser til, at der indgår flere elementer ved kommunens fastsættelse af lokalelejen, jf. ovenfor side 3.

Efter de foreliggende oplysninger finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at antage, at Hørsholm Kommunes tilskud til biograffunktionen i Kulturhus Trommen er i strid med filmlovens § 18 og de regler, der er fastsat i medfør af bestemmelsen.

Vi har lagt vægt på, at kommunens beslutning om at yde et årligt driftstilskud på 0,5 mio. kr. som de minimis-støtte til den nyetablerede biograf-funktion i kulturhuset ses at ligge inden for støtteloftet på 0,5 mio. kr. efter filmlovens § 18, stk. 2. Vi har lagt vægt på, at kommunen regnskabsmæssigt har adskilt den kommercielle del af biograffunktionen fra de øvrige kulturelle aktiviteter. Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen herved har sikret sig, at kommunens støtte ikke bringer den samlede støtte til biografvirksomheden over de minimis-grænsen.

Ankestyrelsen foretager ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Hørsholm Kommune til orientering.

Venlig hilsen

Christian Bernhard