



Ankestyrelsens brev til Helsingør Kommune

**Tilsynsudtalelse om Helsingør Kommunes drift af Spisekammeret**

21. januar 2022

[A] har den 27. oktober 2020, den 9. december 2020 og den 30. juni 2021 skrevet til Ankestyrelsen om Helsingør Kommunes drift af og reklamering for Spisekammeret, som tilbyder fællesspisning til kostpris. Spisehuset er beliggende i samme hus som og drives i tilknytning til Helsingør Kommunes kultur- og fællesskabshus Toldkammeret.

J.nr. 20-48046

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

[A] har blandt andet anført, at enhver anden restauratør også kunne afholde fællesspisning, hvorfor andre restauratører herved påføres konkurrence. Endvidere ligger driften af en restaurant efter [A]s opfattelse uden for Helsingør Kommunes beføjelser efter kommunalfuldmagtsreglerne.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Helsingør Kommune har den 14. april 2021 sendt en udtalelse til Ankestyrelsen i sagen.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om kommunens drift af Spisekammeret er i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne.

**Resumé**

Ankestyrelsen vurderer, at Helsingør Kommune handler i strid med kommunalfuldmagtsreglerne ved at drive restaurationsvirksomhed i forbindelse med det kommunale kulturhus Toldkammeret.

Vi lægger vægt på oplysningerne om, at kommunen tilbyder fællesspisning mod betaling i Spisekammeret, at kommunen alene kræver kostpris for maden, og at fællesspisningen er åben for alle.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Helsingør Kommune har pligt til at søge at bortforpagte driften af den restaurationsvirksomhed, som sker i tilknytning til kommunens kulturelle aktiviteter i det kommunale kulturhus. Bortforpagtningen skal ske på markedsvilkår.

### **Sagens oplysninger**

[A] har i sin henvendelse af 27. oktober 2020 oplyst følgende:

”Helsingør Kommune driver restauranten Toldkammeret. Toldkammeret afholder fællesspisning, hvilket enhver anden restauratør også kunne afholde, hvorfor andre restauratører herved påføres konkurrence.

Endvidere ligger driften af en restaurant efter min opfattelse uden for Helsingør Kommunes beføjelser efter Kommunalfuldmagten”

Den 9. december 2020 har [A] fremsendt følgende supplerende oplysninger:

”Helsingør Kommune sender mails med nyheder fra kommunen til de af kommunens borgere, der ønsker det, samt til kommunens ansatte.

Ved mail af 26. november 2020 sendte Helsingør Kommune vedhæftede mail til borgere i Helsingør Kommune.

I mailen reklamerer Helsingør Kommune med ”Fællesspisning i Toldkammeret” under rubrikken ”Det sker”. Jeg skal således gøre Ankestyrelsen opmærksom på forholdet, idet Helsingør Kommune reklamerer for egen virksomhed og derved påfører andre restauratører i Helsingør konkurrence.”

Ankestyrelsen har den 18. marts 2021 bedt Helsingør Kommune om en udtalelse.

Vi har herefter modtaget kommunens besvarelse den 14. april 2021, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"Helsingør Kommune gør gældende, at fællesspisningen i spisekammeret er udtryk for en lovlig kommunal aktivitet.

Således kan kommunerne i medfør af kommunalfuldmagten på ulovbestemt grundlag varetage opgaver, som er til nytte for kommunens borgere. Det er som bekendt en betingelse, at aktiviteterne ikke udgør støtte til enkeltpersoner. Inden for kommunalfuldmagten kan kommunen varetage opgaver inden for bl.a. fritids- og kulturområdet. Aktiviteterne i Toldkammeret udøves på grundlag af kommunalfuldmagten. Aktiviteterne bliver uddybet i det følgende.

#### Helsingør Kommunes Vision 2030:

Helsingør Kommunes byråd har i sin Vision 2030 fastsat 5 strategiske satsningsområder, hvoraf følgende 2 understøttes kraftigt af rammerne i SPISEKAMMERET og Toldkammeret:

- Vi åbner muligheder for fællesskaber, der øger livskvaliteten.
- Vi markerer os lokalt, nationalt og internationalt gennem et stærkt kulturliv.

Helsingør Kommunes Vision 2030 kan findes i sin helhed på kommunens hjemmeside [...]

#### Beskrivelse af SPISEKAMMERETS og Toldkammerets aktiviteter:

SPISEKAMMERET er beliggende i samme bygning som Helsingør Kommunes Kultur- og fællesskabshus Toldkammeret.

SPISEKAMMERET udgør det centrale mødested og er indgangen til Kulturhuset Toldkammeret og er gennemgangsløse til husets scener og sale. SPISEKAMMERET er ikke en selvstændig forretning i et afgrænset lokale. SPISEKAMMERET er også et integreret program- og formidlingsspor inden for økologi og bæredygtig madkultur med kogeskole for børn og voksne og er i sig selv en vigtig del af kulturhusets facetterede og relationsopbyggende profil.

SPISEKAMMERET udgør således ifølge sin egen definition "public service når det smager bedst. Vi er et eksperimenterende og formidlende værkstedskøkken, hvor faglighed, opfindsomhed, sanselighed, initiativ og involvering skaber nye standarder for bæredygtige fællesskaber og fremtidens miljø – et kommunalt kulturhus viser køkkenvejen."

Toldkammeret benyttes til kulturelle arrangementer, som skal medvirke til at skabe de bedst mulige rammer for at udvikle fællesskaber i Helsingør Kommune. Udvikling af fællesskaber er som nævnt et af Helsingør Kommunes visionsmål for udvikling af Helsingør Kommune.

Den selvstændige vision for Toldkammeret er at være et borgernært, involverende generationernes og fællesskabernes hus, der understøtter den demokratiske dannelse og de demokratiske værdier.

Ud over de tre læringsplatforme Pigegarden, Teaterbøtten og Billedskole med ArtLab og BGK-Visuel Overbygning for unge, er der ugentlige koncerter, teater, JAM, foredrag, QUIZ, familieaktiviteter og borgermøder, og det meste er med fri entré. Læg dertil de ugentlige drop-in events som croquistegning, yoga, meditation og fælleslæsning, som udgør en lille buket af de mange borgerinitierede arrangementer, der er genereret gennem ÅBENT KONTOR i Toldkammeret.

[...]

Ud over disse arrangementer anvendes Toldkammeret af lokale og regionale foreninger, der ud over Teaterbøtten, Helsingør Pigegarde, Helsingør Teater Forening også repræsenterer Klimahaven 3000, Stad og Egn, Nordsjællands Astronomiforening, Visens Venner, Agenda 21, Læseforeningen og Lokale Forfattere, Tværpolitisk samtaleforum med flere.

Videre i 2021 spiller SPISEKAMMERET en central rolle som scene, samlingssted og udviklingsplatform for byens musikalske netværk i udfoldningen af Kulturværftet/Toldkammerets og Helsingør Kommunes nye status som Regionalt Spillested. Sammen med den Visuelle Overbygning – BGK og det formaliserede samarbejde med Helsingør Gymnasium bliver det nogle af de nye vækst drivere i kulturen i Toldkammeret, der udgør et kreativt og aktivt kunstnerisk miljø.

For at skabe de bedst mulige rammer for, at disse aktiviteter kan udvikle sig til lokale fællesskaber, er det efter kommunens vurdering vigtigt, at deltagerne kan mødes på kryds og tværs enten før eller efter et arrangement eller foreningens aktivitet i huset.

Derfor anser vi det som en lovlig kommunal aktivitet, at vi skabe rammerne for, at man kan samles naturligt om et måltid eller en kop kaffe.

Fællesspisningen i SPISEKAMMERET adskiller sig fra serveringen i almindelige restauranter og caféer ved netop at skabe rammer for fællesskaber med andre, end dem man selv ankommer til. Det er ikke en betingelse for at deltage i fællesspisningen, at man deltager i et andet arrangement i huset. Rammerne er følgende:

- Salget af måltid sker til kostpris. Da kommunen ikke må udøve erhverv, er prisen fastsat uden det formål at opnå fortjeneste.
- Der er ikke fri åbningstid. Måltidet serveres på et på forhånd fastsat tidspunkt.
- Der kan kun købes en dagens ret. Der er således ikke noget menukort.
- Måltidet præsenteres som fællesspisning, hvor man sidder ved fælles borde. Det er ikke muligt at reservere bord, men man kan booke en billet til måltidet, så man på forhånd kan regne med, om der er plads. Man vil derfor typisk lære nye mennesker at kende.
- Der er ikke sædvanligvis servering ved bordene. På grund af den aktuelle situation med COVID-19 sker der dog for tiden portionsvis servering ved bordet.
- Deltageren skal selv sørge for afrydning efter måltidet.
- Deltagere må forvente, at rammerne for måltidet er fællesskabet. Derfor må det forventes, at stemning og aktivitet omkring måltidet er anderledes end på en restaurant.
- Man kan tage ophold i SPISEKAMMERET uden at købe noget, og man kan spise sin medbragte mad.
- Måltidet og samlingen ved den faste spisetid anvendes som kommunikationsplatform. Her kan interessegrupper, foreninger, enkeltpersoner fremlægge en idé eller omtale et kommende projekt eller arrangement. Nogen søger andre med fælles interesse, nogen inviterer til at deltage i et arrangement, der også foregår andre steder i Helsingør Kommune, og nogen sætter vigtige emner på dagsordenen. Derfra starter den åbne, frie og udvidende samtale mellem folk, der ikke kender hinanden i forvejen.
- Fællesskaberne udgør et betydningsfuldt rum i forebyggelse af ensomhed som en stigende samfundsudfordring.

- På den baggrund er det Helsingør Kommunes vurdering, at fællesspisningen i SPISEKAMMERET er udtryk for en lovlig kommunal aktivitet i tilknytning til de øvrige aktiviteter, som foregår i Toldkammeret.

#### Kulturværftets spisehus:

Kulturværftet og Toldkammeret i Helsingør Kommune har fælles hjemmeside, hvor kulturelle arrangementer kan findes. Kulturværftets spisehus er en accessorisk aktivitet til kommunens kulturhus, hvor der afholdes koncerter og andre kulturelle arrangementer. Kulturværftets spisehus er udbudt til en privat forpagter. Kulturværftets spisehus har eget menukort, som fremgår af hjemmesiden.

Det er vigtigt at pege på, at fællesspisningen i SPISEKAMMERET ikke sker i Kulturværftets spisehus.”

[A] har den 30. juni 2021 fremsendt følgende supplerende oplysninger:

””Toldkammeret” har netop opsat en ”Foodtruck” i gården i Toldkammergården, beliggende Strandgade 72, 3000 Helsingør. Denne holdet åbent alle hverdage fra kl. 11-16 fra den 17. juni 2021 til den 6. august 2021.06.30

Jeg skal således endnu engang gøre Ankestyrelsen opmærksom på, at andre nærliggende restauranter påføres konkurrence herved, hvorfor driften af denne Foodtruck ligger uden for Helsingør Kommunes beføjelser efter kommunalfuldmagten.”

Helsingør Kommune har den 11. januar 2022 telefonisk oplyst til Ankestyrelsen, at den opsatte foodtruck drives af forpagteren af Kulturværftets spisehus og ikke af kommunen.

### **Regler og praksis**

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning. Ifølge kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden hjemmel i den skrevne lovgivning at gennemføre eller at yde støtte til foranstaltninger bl.a. at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttetekriterium. Det indebærer bl.a., at der skal foreligge en saglig

kommunal interesse i aktiviteten, og at kommunen som udgangspunkt kun kan varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

#### *Forbuddet mod erhvervsvirksomhed*

Det er almindeligt antaget, at en kommune uden lovhjemmel er afskåret fra at drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed, medmindre der foreligger en relevant kommunal interesse.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der hører under henholdsvis den offentlige og den private sektor. Derudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, hensynet til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensynet til kommunernes økonomi.

Forbuddet mod at varetage erhvervsvirksomhed gælder, selvom den pågældende aktivitet ikke udøves med det formål at opnå en fortjeneste – og selvom en sådan fortjeneste faktisk ikke opnås. Forbuddet gælder også, uanset om private virksomheder påføres konkurrence ved den kommunale aktivitet eller ej.

Vi henviser til Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 137 ff. og til beskrivelsen af gældende ret i forhold til hovedreglen om forbud mod at drive erhvervsvirksomhed i afsnit 3.1.1.2. i forslag til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, publiceret på høringsportalen den 11. marts 2019.

#### *Accessoriske opgaver*

Kommuner kan dog i et meget begrænset omfang varetage accessoriske opgaver.

Accessoriske opgaver er opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. En kommunal restaurant i et kommunalt kulturhus er et eksempel på dette.

Det kommunale engagement i accessorisk virksomhed kan ikke udstrækkes videre, end hensynet bag kommunens adgang til at varetage opgaven nødvendiggør. Den kommunale restaurant skal derfor

bortforpagtes i det omfang, det er muligt. Bortforpagtningen skal ske til markedsprisen.

Det er ikke alene ved bortforpagtning af cafeteriaer mv., at kommunen skal kræve markedsprisen. Det gælder generelt, at salg af varer og ydelser, der udgør et accessorium til en lovlig kommunal opgave, skal ske til markedsprisen.

Vurderingen af, om en accessorisk aktivitet er lovlig, kan til en vis grad påvirkes af, om opgaven i øvrigt varetages på en rimelig måde af private erhvervsdrivende eller andre offentlige myndigheder.

Ankestyrelsen henviser til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 174 ff.

Følgende fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 19. marts 2002 i en sag om Københavns Kommunes engagement i Øksnehallen:

”Som anført ovenfor under pkt. c) udøves Københavns Kommunes engagement i Øksnehallens kulturelle aktiviteter med hjemmel i kommunalfuldmagten. Da de kulturelle aktiviteter endvidere efter det oplyste udgør ca. halvdelen af de samlede kommunale aktiviteter i Øksnehallen, følger det efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse heraf, at Københavns Kommunes engagement i restaurationsvirksomheden skal overholde kommunalfuldmagtens almindelige regler for kommunal engagement i restaurationsdrift.

[...]

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den anførte baggrund, at Københavns Kommune har pligt til at søge at bortforpagte driften af den restaurationsvirksomhed, som sker i tilknytning til kommunens kulturelle aktiviteter i Øksnehallen”

Indenrigsministeriet har i skrivelse af 20. august 1996 (2 k.kt., j.nr. 1996/1120/500-1) (s. 3) vedrørende en kommunes mulighed for at drive cafeteria i en kommunalt ejet idrætshal bl.a. udtalt følgende:

”Såfremt det efter en konkret vurdering må lægges til grund, at det ikke er muligt for kommunen at bortforpagte cafeteria-driften – f.eks. efter forgæves forsøg på at bortforpagte driften, eller fordi



indtjeningsmulighederne ved driften er begrænsede – må det imidlertid antages, at kommunen selv kan drive cafeteriaet indtil videre. Får kommunen på et senere tidspunkt grund til at antage, at der er mulighed for at bortforpagte driften, bør kommunen igen forsøge at bortforpagte cafeteriaet.

For så vidt angår spørgsmålet om en bagatelgrænse, finder Indenrigsministeriet, at begrænsede indtjeningsmuligheder og et beskedent varesortiment ikke i sig selv kan begrunde, at kommunen kan undlade at forsøge at bortforpagte cafeteriaet. Begrænsede indtjeningsmuligheder, der f.eks. skyldes et beskedent varesortiment, vil dog efter omstændighederne kunne bevirke, at kommunen lovligt kan lægge til grund, at et forsøg på bortforpagtning vil være forgæves. Kommunen vil i så fald selv kunne forestå driften af cafeteriaet indtil videre, idet kommunen ved en eventuel senere udvidelse af cafeteriaets indtjeningsmuligheder kan blive forpligtet til at forsøge at bortforpagte driften af cafeteriaet.”

### **Sådan vurderer vi sagen**

Ankestyrelsen lægger til grund, at Helsingør Kommune ejer og driver kulturhuset Toldkammeret, som ved siden af lovlige kommunale opgaver også udbyder fællesspisning til kostpris i Spisekammeret. På baggrund af oplysningerne fra kommunen lægges det i øvrigt til grund, at den opsatte foodtruck ikke drives af kommunen, men af Kulturværftets spisehus, som er udbudt til en privat forpagter.

Ankestyrelsen vurderer, at Helsingør Kommune handler i strid med kommunalfuldmagtsreglerne ved at varetage accessorisk virksomhed, som ikke er bortforpagtet.

At Spisekammeret efter det oplyste er indgangen til kulturhuset Toldkammeret og gennemgangslokale til husets scener og sale, og at Spisekammeret ikke er en selvstændig forretning i et afgrænset lokale, ændrer efter Ankestyrelsens opfattelse ikke herpå.

Det ændrer heller ikke på Ankestyrelsens vurdering, at maden serveres på et fast tidspunkt, og at udbuddet er begrænset til dagens ret.

Ankestyrelsen finder på den baggrund, at Helsingør Kommune har pligt til at søge at bortforpagte driften af den restaurationsvirksomhed, som

sker i tilknytning til kommunens kulturelle aktiviteter i det kommunale kulturhus. Bortforpagtningen skal ske på markedsvilkår.

Det fremgår ikke af oplysningerne i sagen, at kommunen forgæves har forsøgt at bortforpagte restaurationsvirksomheden eller på andet grundlag har vurderet, at den ikke kan bortforpagtes.

Ankestyrelsen bemærker, at hvis det havde vist sig umuligt at bortforpagte driften, og kommunen på dette grundlag i en periode kunne drive restaurationsvirksomheden, ville kommunen være forpligtet til at opkræve markedsprisen.

### **Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse**

Ankestyrelsen beder byrådet i Helsingør Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk) i anonymiseret form.

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Rikke Demant Hansen

### **Kopi er sendt til:**

[A]

### **Vi har anvendt:**

Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)