



Ankestyrelsens brev til Lolland Kommune

Tilsynsudtalelse om kommunal støtte til et projekt om en multihal

20. februar 2024

Det daværende Social- og Indenrigsministerium (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet) videresendte den 11. september 2020 en redegørelse fra Lolland Kommune til Ankestyrelsen. Redegørelsen var en besvarelse af en række spørgsmål fra ministeriet om kommunens støtte til projekt Multihus under den selvejende institution [A].

J.nr. 21-4760

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Kommunen har givet tilsagn om 10 mio. kr. til projektet, som skal varetage både kommunale og kommercielle aktiviteter. Kommunen har herudover bevilliget 250.000 kr. til arbejdet med projektet.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Ankestyrelsen vurderer ud fra de foreliggende oplysninger, at Lolland Kommune ikke kan yde anlægstilskud til et multihus med både kommunale og kommercielle aktiviteter.

Ankestyrelsen finder ligeledes, at Lolland Kommune ikke lovligt kan yde støtte til en ny projektbeskrivelse og fondssøgning til projekt Multihus.

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

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Sagens oplysninger

Det daværende Social- og Indenrigsministerium bad den 5. juni 2020 Lolland Kommune om en udtalelse om kommunens støtte til projekt

Multihus under den selvejende institution [A], herunder det nævnte tilsagn om anlægstilskud på 10 mio. kr. til projektet.

Af Lolland Kommunes svar herpå af 9. juli 2020 fremgår bl.a. følgende:

"I forbindelse med høringen vedr. Lolland Kommunes tilskud til projekt Multihus i [A], har Social og Indenrigsministeriet bedt Lolland Kommune svare på nedenstående spørgsmål.

Lolland Kommunes svar står skrevet med kursiv efter hvert spørgsmål, [...]

- **Hvad er status på projekt Multihus under den selvejende institution [A], herunder hvilke opgaver og/eller aktiviteter er der i dag i projektet, og hvilke beslutninger har Lolland Kommune, også på politisk niveau, truffet vedr. projektet?**
[...]
 - *I forhold til nuværende status og historik omkring projektet vedlægges en tidlinje over projektet fra 2010 frem til nu udarbejdet af [A]s direktør. Som det fremgår af tidlinjen har Lolland Kommune bevilget 10 mio. kr. i anlægstilskud i oktober 2015. Tilskuddet er ikke aktueliseret.*
 - *Som det ligeledes fremgår af vedlagte tidslinje har Lolland Kommune bevilget kr. 250.000 maj 2019, til udarbejdelse af en ny projektbeskrivelse og videreudvikling af projektet i samarbejde med arkitektfirmaet [B].*
- **Hvilke overvejelser har Lolland Kommune haft om det hjemmelsmæssige retsgrundlag for støtten, herunder i forhold til den ovenfor omtalte selskabskonstruktion og eventuelle kommercielle aktiviteter i Multihuset?**
 - *Det primære hjemmelsmæssige retsgrundlag for tilskud til selvejende institutioner er Kommunalfuldmagtens bestemmelser om kommunernes mulighed for at yde tilskud til og drive kultur- og fritidsvirksomhed. I den forbindelse har det været afgørende for Lolland Kommune at sikre, at det driftstilskud, der ydes til [A], benyttes til alment nyttig og kommunalretslig virksomhed. Dette er sikret gennem en opdeling og*

vurdering af [A]s regnskab i kommerciel og ikke-kommerciel virksomhed, foretaget af kommunens økonomisektor under vejledning af revisionselskabet [C].

Ud over opdelingen af regnskabet, er det ekstraordinære tilskud på de 10 mio. kr. ligeledes blevet vurderet i forhold til støtteberettiget kontra kommerciel virksomhed. Der er udarbejdet en opgørelse på baggrund af forventet forbrug af multihuset, hvor det fremgår, at 48,8% vil gå til kommercielle aktiviteter, 41,4% til foreningsaktiviteter og 9,8% til kommunale aktiviteter. Oprindeligt blev der foretaget en vurdering af, om det var lovligt at stille garanti til [A] uden deponeringspligt, hvilket vores revision konstaterede ikke var muligt, idet der ikke kan foretages en forholdsmæssig fordeling, når garantien overstiger de kommunale aktiviteter. Samme fordelingsprocent blev anvendt ved vurderingen i forhold til tilskuddet på de 10 mio. kr. Af et total budget på ca. 70 mio. kr., ville forenings- og kommuneaktiviteten udgøre 51,2%, hvilket Lolland Kommune har vurderet er lovligt at støtte.

- **Hvorvidt Lolland Kommunes tilsagn om et kommunalt anlægstilskud er på 10 mio.kr. til projektet er aktualiseret?**
 - Lolland Kommunes tilsagn om anlægstilskud på kr. 10. mio.kr. er ikke aktualiseret. Se vedlagte tidlinje og status.
- **Hvordan Lolland Kommune eventuelt i øvrigt har ydet eller givet tilsagn om støtte, herunder både anlægs- og driftsstøtte til projekt Multihus?**
 - Lolland Kommunes Byråd bevilgede i maj 2019 kr. 250.000 til en ny projektbeskrivelse og videreudvikling af projektet i samarbejde med arkitektfirmaet Keingart."

Af referat fra et møde i Økonomiudvalget i Lolland Kommune den 11. april 2019 fremgår bl.a. følgende om tildelingen af de 250.000 kr.:

"Den selvejende institution [A] har siden 2010 arbejdet med udvikling og ombygning af [hallerne], blandt andet

gennem en løbende dialog med en række fonde, både omkring udviklingen og finansieringen af projektet.

[...] søger [A] om et tilskud til at gennemføre en 'proces for fondsansøgning' sammen med arkitektfirmaet [B], hvor man vil kvalificere projektet og tilhørende ansøgninger i forhold til de områder, som fondene har påpeget."

I det daværende Social- og Indenrigsministeriums brev til Ankestyrelsen af 11. september 2020 henviste ministeriet bl.a. til ministeriets udtalelser om hjemlen til kommunernes garantistillelse. Ankestyrelsen bad den 12. marts 2021 Lolland Kommune om en udtalelse om kommunens støtte til projekt Multihus og om status på projektet.

Lolland Kommune oplyste den 16. april 2021 bl.a. følgende:

"Vedr. status på projekt Multihus kan Byrådet meddele Ankestyrelsen, at status d.d. er, at projektet ikke er igangsat, og at anlægstilskuddet på 10 mio.kr. bevilget i oktober 2015 ikke er aktualiseret.

Vedr. spørgsmålet om, at støtten til projektet er i overensstemmelse med de regler, som er beskrevet i afsnit 3 i Social- og Indenrigsministeriets brev til Lolland Kommune af 11. september 2020, vurderer byrådet, at støtten er i overensstemmelse med disse regler. Her henvises til udtalelse fremsendt til Social- og Indenrigsministeriet 9. juli 2020, hvor følgende vurderes:

- Det primære hjemmelsmæssige retsgrundlag for tilskud til selvejende institutioner er Kommunalfuldmagtens bestemmelser om kommunernes mulighed for at yde tilskud til og drive kultur- og fritidsvirksomhed. I den forbindelse har det været afgørende for Lolland Kommune at sikre, at det driftstilskud, der ydes til [A], benyttes til almennyttig og kommunalretslig virksomhed. Dette er sikret gennem en opdeling og vurdering af [A]s regnskab i kommerciel og ikke-kommerciel virksomhed, foretaget af kommunens økonomisektor under vejledning af revisionselskabet [C].
- Ud over opdelingen af regnskabet, er det ekstraordinære tilskud på de 10 mio. kr. ligeledes blevet vurderet i forhold til

støtteberettiget kontra kommerciel virksomhed. Der er udarbejdet en opgørelse på baggrund af forventet forbrug af multihuset, hvor det fremgår, at 48,8% vil gå til kommercielle aktiviteter, 41,4% til foreningsaktiviteter og 9,8% til kommunale aktiviteter. Oprindeligt blev der foretaget en vurdering af, om det var lovligt at stille garanti til [A] uden deponeringspligt, hvilket vores revision konstaterede ikke var muligt, idet der ikke kan foretages en forholdsmæssig fordeling, når garantien overstiger de kommunale aktiviteter.

- Samme fordelingsprocent blev anvendt ved vurderingen i forhold til tilskuddet på de 10 mio. kr. Af et total budget på ca. 70 mio. kr., ville forenings- og kommuneaktiviteten udgøre 51,2%, hvilket Lolland Kommune har vurderet er lovligt at støtte.”

Regler og praksis

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

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.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan en kommune støtte en selvejende institution i det omfang, institutionen varetager lovlige kommunale formål.

Hvis den selvejende institution også varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan varetage, skal kommunen sikre sig, at den kommunale støtte alene anvendes til de aktiviteter, som kommunen lovligt selv ville kunne varetage. Støtten skal således øremærkes til disse aktiviteter.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte sig den 2. september 2005 (ministeriets sagsnr. 2005-21123/557-1) om en kommunes mulighed for at yde tilskud til en golfklub i form af en vederlagsfri overdragelse af et areal. Ministeriet udtalte bl.a., at det er en betingelse for ydelsen af en kommunal støtte til en sportsklub, at samtlige de aktiviteter, som varetages af sportsklubben, lovligt kan udføres af kommunen selv, eller at støtten alene ydes til aktiviteter, som kommunen lovligt selv kan varetage.

Det følger videre af kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune som udgangspunkt ikke kan yde anlægsstøtte til en sportsklub, der tillige varetager aktiviteter, som kommunen ikke kan støtte. Dette skyldes, at anlægsstøtte som udgangspunkt ikke kan øremærkes. Det vil dog efter omstændighederne kunne være lovligt at yde anlægsstøtte til en sportsklub, der tillige varetager aktiviteter, som kommunen ikke kan støtte, såfremt det, f.eks. ved en tinglyst deklaration, sikres, at anlægget alene anvendes til aktiviteter, som kommunen kan støtte.

Den 23. december 2003 udtalte Indenrigs- og Sundhedsministeriet (ministeriets sagsnr. 2003-2117/151-1), at en kommune uden lovhjemmel kan yde støtte til en fonds varetagelse af opgaver, som kommunen selv lovligt kunne varetage. Hvis fonden imidlertid også varetager ikke-kommunale opgaver, skal kommunen sikre sig, at den kommunale støtte kun anvendes til varetagelsen af kommunale opgaver.

En kommune kan endvidere yde støtte til dannelsen af en fond ved at yde tilskud til fondens grundkapital eller til andre etableringsudgifter. Det er dog en betingelse, at fonden udelukkende kan varetage opgaver, som kommunen selv kunne varetage. Dette skyldes, at tilskud til en fonds grundkapital eller andre etableringsudgifter ikke som driftsstøtte kan forbeholdes udførelsen af en bestemt del af fondens virksomhed.

Af Økonomi- og Indenrigsministeriets Arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler fra maj 2013 fremgår på s. 107 følgende:

”Ofte vil den kommunale garantistillelse derimod være hjemlet efter kommunalfuldmagtsreglerne. Efter disse regler antages det således, at en kommune – som alternativ til selv at varetage en opgave – på visse betingelser kan yde støtte, for eksempel i form af garantistillelse til privates/virksomheders varetagelse af opgaver, som kommunen selv lovligt kunne varetage.

Hvis en kommune har hjemmel i lovgivningen – den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagtsreglerne – til selv at varetage en opgave, vil den således efter kommunalfuldmagtsreglerne under de ovennævnte betingelser kunne stille garanti for, at en privat/virksomhed varetager opgaven.

Hvis den private eller virksomheden også varetager ikke-kommunale opgaver, er det dog en betingelse, at kommunen sikrer

sig, at den kommunale støtte alene ydes til varetagelse af den kommunale opgave. I de tilfælde, hvor en kommune lovligt kan yde støtte til den private/virksomhedens varetagelse af en kommunal opgave, skal kommunen føre et vist tilsyn med, at den kommunale støtte udelukkende bliver anvendt til den pågældende opgaves varetagelse. Hvis en virksomhed varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, kan kommunen ikke yde støtte til anlæg af virksomheden. Det skyldes, at det ikke er muligt at øremærke støtten således, at den kun kommer den kommunale opgavevaretagelse til gode.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte sig den 20. januar 2023 (ministeriets sagsnr. 22-2453) om kommuners anlægsstøtte til private aktører, der varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende om ministeriets vurdering af spørgsmålet:

”Det er [...] Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at en fravigelse af udgangspunktet om, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes, forudsætter, at det både retligt og faktisk kan sikres, at den kommunale støtte udelukkende ydes til lovlige, kommunale opgaver. At øremærkningen skal ske både retligt og faktisk, hænger sammen med, at øremærkningen af den kommunale støtte effektivt skal sikre, at anlægsstøtten ikke samtidig, direkte eller indirekte, udgør en støtte til den del af den private aktørs aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte.

[...]

Ministeriet henviser endvidere til, at det følger af tilsynsmyndighedernes praksis, at der skal foretages en restriktiv vurdering af, om en eventuel øremærkning af støtten er tilstrækkelig til at sikre dette. Vurderingen af, om en tilstrækkelig øremærkning af anlægsstøtte kan foretages, må efter ministeriets opfattelse foretages på baggrund af omstændighederne i den enkelte sag.

Som konsekvens heraf er det efter ministeriets opfattelse ikke muligt at opstille generelle kriterier for, hvornår en øremærkning af anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, er tilstrækkelig til, at støtten kan anses for lovlig.

I tilfælde, hvor der både kan foretages en fysisk adskillelse af de kommunale aktiviteter fra ikke-kommunale aktiviteter, og samtidig foretages en retlig øremærkning af støtten, kan kravet om øremærkning være opfyldt. Dette kan f.eks. ske ved, at det i aftalen mellem kommunen og den private aktør anføres, at udlån af et kommunalt anlæg alene sker til brug for varetagelse af lovlige kommunale opgaver.”

Ankestyrelsen vurderede i brev af 8. oktober 2021 (Ankestyrelsens sagsnr. 20-12374), at der ikke var anledning til at rejse en tilsynssag, i forhold til, at Varde Kommune havde ydet anlægstilskud og lånegaranti til en erhvervsdrivende fond. Vi lagde vægt på kommunens oplysninger om, at anlægstilskuddet og lånegarantien alene vedrørte bygningsdele på kommunal grund, som kommunen havde en lovlig interesse i, og at der ikke blev anvendt kommunale midler til opførelse af kommercielle aktiviteter.

Vi lagde også vægt på kommunens oplysninger om, at kommunen havde sikret, at de kommercielle aktiviteter ikke blev finansieret af Varde Kommune.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer ud fra de foreliggende oplysninger, at Lolland Kommune ikke lovligt kan yde anlægsstøtte til projekt Multihus under den selvejende institution [A].

Det fremgår af sagen, at Lolland Kommune har givet tilsagn om at yde et anlægstilskud på 10 mio. kr. til [A] til gennemførelse af projekt Multihus.

Det fremgår også, at multihuset – udover at varetage forenings- og kommunale aktiviteter – skal varetage kommercielle aktiviteter.

Lolland Kommune har oplyst, at beløbet på 10 mio. kr. er vurderet i forhold til den forventede anvendelse af multihuset, hvor det er forventningen, at 48,8 % vil gå til kommercielle aktiviteter, 41,4 % til foreningsaktiviteter og 9,8 % til kommunale aktiviteter.

Der foreligger ikke oplysninger om, at der i multihuset vil ske en fysisk adskillelse af de kommunale aktiviteter fra ikke-kommunale aktiviteter.

Efter Ankestyrelsens opfattelse udgør oplysningerne om den forventede anvendelse opgjort i procenter ikke en tilstrækkelig retlig og faktisk øremærkning af anlægsstøtten.

Herudover vurderer vi, at Lolland Kommune ikke lovligt kan yde støtte til [A] til udarbejdelse af en ny projektbeskrivelse og fondssøgning til projekt Multihus.

Vi lægger vægt på, at projektet om multihuset – ud over at omfatte kommunale formål – også omfatter kommercielle formål.

Der foreligger i øvrigt ikke oplysninger om, at den kommunale støtte alene skal gå til den del af projektet, der omhandler kommunale formål.

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

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

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

Sarah Toron Sørensen

Kopi er sendt til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024