

## STØTTE TIL SKAKKENS HUS

### 1. BAGGRUND OG OPDRAG

Københavns Kommune (Kultur- og Fritidsforvaltningen) har bedt Horten foretage en indledende vurdering af, om kommunen kan yde støtte til Dansk Skoleskak i forbindelse med etablering af Skakkens Hus – hjernens motionscenter (herefter Skakkens Hus), der placeres i København. Dansk Skoleskak ønsker et tilskud på 5 mio. kr. til at købe en ejerlejlighed i Skakkens Hus, hvorfra der skal varetages kommunale aktiviteter.

I afsnit 3 redegør vi kort for sagens faktiske forhold, og i afsnit 4 beskrives den retlige ramme for kommunens støtte. I afsnit 5 følger vores vurdering af kommunens muligheder for at yde støtte til Skakkens Hus.

Afsnit 2 nedenfor indeholder en kort sammenfatning.

### 2. SAMMENFATNING

#### **Udøver Dansk Skoleskak udelukkende lovlige kommunale opgaver?**

Nej. Dansk Skoleskak har et formål, der dækker hele rigsfællesskabet. Som følge af lokalitetsprincippet udøver foreningen derfor også opgaver, som Københavns Kommune ikke kan støtte, og støtte skal derfor øremærkes.

#### **Kan støtten til køb af en ejerlejlighed i Skakkens Hus øremærkes?**

Måske. Der vil være tale om anlægsstøtte, hvilket som udgangspunkt ikke kan øremærkes. Dette fraviges dog, hvis der kan sikres en tilstrækkelig fysisk adskillelse af de kommunale aktiviteter fra ikke-kommunale aktiviteter, og der sker en retlig øremærkning af støtten. I denne sag kan der eventuelt ske en tilstrækkelig fysisk adskillelse. Dette vil kunne vurderes bedre ved en besigtigelse. Den retlige adskillelse vil skulle reguleres nøje i tilskudsaf-talen.

### Er der alternativer til den foreslåede model?

Ja. Dansk Skoleskak kan etablere en ny retlig enhed, hvis formål alene eller i det væsentligste henvender sig til kommunens borgere. Hvis denne enhed erhverver lejligheden, kan kommunen yde anlægsstøtte. Alternativt kan støtten i stedet ydes som et driftstilskud, der øremærkes de opgaver, som kommunen lovligt kan støtte.

## 3. SAGENS FAKTISKE FORHOLD

### 3.1 Den ønskede støtte

Dansk Skoleskak ønsker at købe en ejendom i København, og i denne ejendom ønskes kommunens støtte til køb af en nærmere bestemt erhvervslejlighed.

Lejligheden fremstår på tegninger klart fysisk afgrænset, dog er dette ikke helt så klart for så vidt angår lokalerne i kælderen, der tilhører lejligheden.

Det fremgår, at der i lejligheden alene vil blive udøvet aktiviteter, som kommunen lovligt kan støtte.

### 3.2 Vedtægter for Dansk Skoleskak

Dansk Skoleskak er organiseret som en forening. Det følger af vedtægternes § 1 om organisationens formål, at:

#### "§ 1 FORMÅL

Stk. 1. Dansk Skoleskak (grundlagt 1960) er en frivillig social og samfundsen-gerende børne- og ungdomsorganisation, der arbejder for øget læring og ud-dannelse for alle børn og unge. Vi uddanner børn og unge til at tage aktivt del i et demokratisk fællesskab, der bygger på en positiv forståelse af forskelligheder både individuelt og samfundsmæssigt.

[...]"

Organisationens virkemidler er reguleret i vedtægternes § 2, hvoraf det følger, at:

#### "§ 2 VIRKEMIDLER

For at virkeliggøre de i § 1 nævnte formål anvendes følgende virkemidler:

[...]

4. Sikre læring og kvalitet i undervisningsmaterialer, landsdækkende stævner og alle andre aktiviteter."

[...]

6. Samle lokale tilbud om skoleskak i en landsorganisation.

[...]"

Det fremgår af § 3 om medlemskab, at:

"Stk. 1. Dansk Skoleskak organiserer skoleskak inden for Det Danske Rigsfællesskab."

#### **4. RETLIG RAMME**

##### **4.1 Kommunalfuldmagtsreglerne**

###### *4.1.1 Generelt*

Når en kommune ønsker at varetage eller yde støtte til en bestemt opgave eller aktivitet, skal kommunen have hjemmel til dette i enten den skrevne lovgivning eller de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagtsreglerne viger for den skrevne lovgivning.

Der er ikke i den skrevne lovgivning hjemmel til kommuners støtte til etableringen af aktivitetshuse med formål som Skakkens Hus. Kommunens mulighed for at yde støtte skal derfor vurderes efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

###### *4.1.2 Lokalitetsprincippet*

Kommunalfuldmagtens lokalitetsprincip er et udtryk for, at en kommune som udgangspunkt kun kan varetage og yde støtte til opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område.

Det afgørende er ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesse-mæssigt er knyttet til kommunen. Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

###### *4.1.3 Udgangspunkt: Anlægsstøtte kan ikke øremærkes*

Kommunen skal sikre sig, at kommunal støtte alene anvendes til de opgaver, som kommunen kan støtte ("lovlige kommunale opgaver").

Hvis støttemodtageren ikke udelukkende udøver lovlige kommunale opgaver, skal kommunen derfor øremærke støtten, så kommunen gennem øremærkningen sikrer, at den kommunale støtte alene medgår til de lovlige kommunale opgaver, som støttemodtageren laver.

Huslejestøtte og støtte til køb af fast ejendom anses i tilsynspraksis imidlertid for at udgøre anlægsstøtte, og som hovedregel kan anlægsstøtte ikke øremærkes.

#### 4.1.4 *Undtagelse: Klar fysisk og retlig adskillelse*

Der kan argumenteres for, at anlægsstøtte til husleje/køb af fast ejendom kan øremærkes, hvis det kan sikres, at lokalerne udelukkende anvendes til lovlige kommunale formål. I så fald vil det være muligt at give støtte til fast ejendom til en støttemodtager, der ikke udelukkende udøver lovlige kommunale opgaver, fx fordi støttemodtagerens formål er geografisk bredere end København.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har således udtalt, at det kun i særlige, konkrete tilfælde vil være praktisk muligt for kommuner at sikre, at huslejestøtte udelukkende anvendes til den del af en privat aktørs aktiviteter, som kommunen lovligt kan støtte. En fravigelse af udgangspunktet om, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes, forudsætter efter ministeriets opfattelse derfor, at det både retligt og faktisk kan sikres, at den kommunale støtte udelukkende ydes til lovlige, kommunale opgaver.

Ministeriet udtalte herom:

"Det er sammenfattende Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, som udgangspunkt ikke kan øremærkes på en måde, som sikrer, at den kommunale støtte hverken direkte eller indirekte tilflyder aktiviteter, som kommuner ikke lovligt kan støtte.

Ministeriet bemærker dog, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at der, i særlige tilfælde på baggrund af en sags konkrete omstændigheder, kan foretages en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte til private aktører, der varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver.

Såfremt der i særlige tilfælde kan sikres en faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte, vil støtten efter ministeriets opfattelse kunne være i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne. Vurderingen heraf må tage udgangspunkt i hver enkelt sags konkrete omstændigheder, og der gælder snævre rammer for vurderingen.

Der kan således efter ministeriets opfattelse ikke opstilles generelle kriterier for, hvornår en øremærkning sikrer, at den kommunale støtte alene tilflyder opgaver, som kommuner lovligt kan varetage.

Kravet om øremærkning kan dog efter ministeriets opfattelse alene være opfyldt 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, f.eks. 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.

Hvad angår spørgsmålet om støtte til husleje til private aktører, der varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, er det ministeriets opfattelse, at der alene i tilfælde, hvor huslejestøtten angår et anlæg, der udelukkende an-

vendes til kommunale opgaver, og hvor støttemodtageren i aftalen med kommunen forpligter sig til alene at anvende anlægget til kommunale opgaver, kan være tale om, at der er sket den fornødne fysiske og retlige øremærkning af støtten. Ministeriet finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at anlægsstøtte efter ministeriets opfattelse heller ikke kan øremærkes alene derved, at støtten ydes som en forholdsmæssig andel af eksempelvis et huslejetilskud i en situation, hvor kommunale lokaler eller arealer også benyttes til ikke-kommunale aktiviteter."<sup>1</sup>

(Hortens understregning)

Det anføres i udtalelsen også, 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, at den kommunale støtte ikke, hverken direkte eller indirekte, understøtter aktiviteter, som kommuner ikke lovligt kan varetage.

Det er efter ministeriets udtalelse dels en betingelse, at der kan sikres en fysisk adskillelse af de kommunale (støttede) aktiviteter fra de ikke-kommunale (ustøttede) aktiviteter, og dels en betingelse at dette kan sikres retligt, fx gennem tilskudsaftalen, så adskillelsen kan håndhæves.

Ankestyrelsen har efterfølgende taget stilling til, om støtte til etablering af et sejlsportshus kunne øremærkes. Støttemodtager udøvede både kommunale og ikke-kommunale opgaver, og brugsretsaftalen om sejlsportshuset indeholdt derfor bestemmelser om, at der i sejlsportshuset udelukkende kunne udøves kommunale opgaver. Ankestyrelsen udtalte herom:

"Det er Ankestyrelsen opfattelse, at der ikke er tale om et sådan særligt tilfælde, hvor der er foretaget en sådan tilstrækkelig fysisk adskillelse af aktiviteterne og en retlig øremærkning af anlægsstøtten, at udgangspunktet om, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes, kan fraviges.

Vi lægger afgørende vægt på, at rammerne for øremærkning er ganske snævre, og at det – trods de beskrevne aftaler mv. – efter vores opfattelse ikke kan udelukkes, at kommunens støtte til de lovlige kommunale aktiviteter samtidig indirekte kan komme KDY's ikke-kommunale aktiviteter til gode.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at kommunen ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan stille en kommunal grund på Skovshoved Havn vederlagsfrit til rådighed for KDY og yde et anlægstilskud på 3,7 mio. kr. med henblik på opførelse af et sejlsportshus."<sup>2</sup>

(Hortens understregning)

<sup>1</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 20. januar 2023, j.nr. 2022-2453, resumédatabasen 23.3.1.

<sup>2</sup> Ankestyrelsens udtalelse af 29. september 2023.

## 5. VURDERING

### 5.1 Udøver Dansk Skoleskak udelukkende lovlige kommunale opgaver?

Dansk Skoleskak har til formål at øge læring og uddannelse for børn og unge, hvilket er en lovlig kommunal aktivitet, som kommunen kan yde støtte til.

Imidlertid har Dansk Skoleskak et formål, der dækker hele rigsfællesskabet. Som følge af lokalitetsprincippet udøver foreningen derfor også opgaver, som Københavns Kommune ikke kan støtte.

Kommunens støtte til Dansk Skoleskak skal derfor øremærkes.

### 5.2 Kan støtten til køb af en ejerlejlighed i Skakkens Hus øremærkes?

Der vil være tale om anlægsstøtte, hvilket som udgangspunkt ikke kan øremærkes.

Dette fraviges dog, hvis der kan sikres en tilstrækkeligt fysisk adskillelse af de kommunale aktiviteter fra ikke-kommunale aktiviteter (i dette tilfælde aktiviteter der går ud over kommunens grænser), og der sker en retlig øremærkning af støtten.

Uagtet at der er tale om en snæver undtagelse, og at der skal foretages en restriktiv vurdering af, om øremærkningen af støtten er tilstrækkelig, finder vi, at der i denne sag eventuelt kan være mulighed for at sikre en tilstrækkelig *fysisk adskillelse*. Dette vil kunne vurderes bedre ved en besigtigelse.

I forhold til *den retlige adskillelse* vil vi – under hensyntagen til den ret restriktive praksis – anbefale, at følgende nøje reguleres i tilskudsaf tale:

- Aktiviteter, der kan, hhv. ikke kan, udøves i de støttede lokaler
- Hvordan den fysiske adskillelse skal sikres opretholdt i hverdagen
- Krav om fremsendelse af særskilt årligt regnskab for hhv. de støttede og de ustøttede lokaler
- Mulighed for at føre fysisk kommunalt tilsyn med den fysiske adskillelse
- Krav om tilbagebetaling af den fulde støtte, hvis den fysiske adskillelse ikke opretholdes, hvis der udøves aktiviteter i de støttede lokaler, som kommunen ikke kan støtte, hvis ejendommen sælges etc.

### 5.3 Alternativer

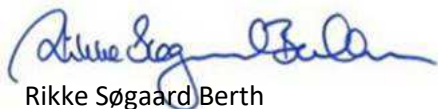
Hvis det efter en besigtigelse må konstateres, at det ikke er muligt at sikre en tilstrækkelig fysisk adskillelse, hvis kommunen i øvrigt ikke vil yde støtten i ovennævnte model, herunder henset til den restriktive praksis, eller hvis Ankestyrelsen måtte afgive en udtalelse der afviser at støtten kan øremærkes, da er der to alternative modeller.

Den ene er, at Dansk Skoleskak etablerer en ny retlig enhed, hvis formål alene eller i det væsentligste henvender sig til kommunens borgere, og det er denne enhed, der erhverver lejligheden og modtager kommunal støtte.

Den anden model er, at støtten i stedet ydes som et driftstilskud, der øremærkes de opgaver, som kommunen lovligt kan støtte.

Hellerup, 9. februar 2024

Horten

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Rikke Søgaard Berth', written in a cursive style.

Rikke Søgaard Berth