



NOTAT

Til Økonomiudvalget

30-11-2015

Sagsnr.
2015-0268022

Kommunal støtte til kulturelle formål

Dokumentnr.
2015-0268022-5

Økonomiforvaltningen er blevet bedt om at redegøre for de kommunale regler, der regulerer kommunens mulighed for at yde kommunal støtte til offentlige og kulturelle formål, herunder i form af vederlagsfri udlejning eller salg af en kommunal grund til sådanne formål, og om kommunen i tilknytning til en sådan aftale kan stille krav om, at kommunens politikker, f.eks. efterlevelse af de sociale klausuler og arbejdsklausulen, skal overholdes.

Sagsbehandler
Rikke Stenild Hansen/
Trine Høj Madsen

Konklusion:

Notatet konkluderer, at en kommune har relative vide rammer for at yde støtte til kulturelle formål, såfremt kommunen hermed varetager et lovligt kommunalt formål. I så fald er der heller ikke noget til hinder for, at støtten ydes i form af vederlagsfri råden over fast ejendom.

I forhold til kommunalfuldmagten gælder dog, at en kommunal støtte skal begrænses til den kommunale interesse alene. En kommune må således ikke yde støtte til formål, der reguleres af eksempelvis staten, ligesom en kommune ej heller må ikke må bidrage til at skabe eller forøge et overskud hos modtageren af støtten.

Samtidig vurderes, at kommunalfuldmagten som udgangspunkt ikke er til hinder for anvendelse af sociale klausuler, herunder arbejdsklausuler, som betingelse for ydelse af støtte, når støtten ydes i forbindelse med et lovligt kommunalt formål.

Udlejning/salg:

Udgangspunktet ved en kommunes indgåelse af aftaler m.v. er, at vilkårene skal fastsættes på markedsvilkår.

Udlejning af kommunale arealer skal som hovedregel ske til markedslejen, således at ingen får nogen særskilt fordel og således at der ikke er nogen ubillig konkurrence med private udlejere.

Salg af kommunale ejendomme skal ligeledes ske til markedsprisen, dvs. højeste pris i handel og vandel. Endvidere skal salg af kommunale ejendomme, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen, ske efter forudgående offentligt udbud.

Ved salg kan offentligt udbud dog undlades, såfremt salget sker til en institution eller lignende, som kommunen lovligt kan yde anlægsstøtte

til. I andre situationer vil undladelse af offentligt udbud kræve tilsynsmyndighedens forudgående godkendelse.

I den situation, hvor ejerskabet af ejendommen overgår til en ny ejer, er det muligt at tilknytte en klausul om tilbagekøbsret til salget. Herved kan kommunen betinge sig retten til at tilbagekøbe ejendommen til en nærmere fastsat pris, herunder med eller uden bygningerstatning, efter en årrække.

Undtagelse til hovedreglen om, at både udlejning og salg af kommunale ejendomme skal ske til markedsprisen, gælder alene, hvis der i den skrevne lovgivning eller lovgivningen i øvrigt er hjemmel til, at en kommune kan yde økonomisk støtte.

Underskudsgaranti:

Som et alternativ til en vederlagsfri udlejning/salg af kommunale arealer, kan overvejes kommunal støtte til et lovligt kulturelt formål i form af kommunens udstedelse af en underskudsgaranti.

Ydes støtten som en underskudsgaranti, kan dette mindske de ellers vanskelige afgrænsninger i forhold til vurderingen af den lovlige kommunale interesse, såfremt der ved det kulturelle formål – tillige – varetages interesser, der ikke er rent kommunale, eksempelvis statslige eller udenrigspolitiske interesser, eller såfremt aktiviteten drives forretningsmæssigt med fortjeneste for øje. En underskudsgaranti kan således hindre, at kommunale midler går til at skabe eller forøge et overskud for arrangøren for den kulturelle aktivitet.

Kommunalfuldmagten:

Kommunalfuldmagten udgør et sæt uskrevne retsgrundsætninger, som er udviklet gennem tilsynspraksis på det kommunale område og som betyder, at en kommune uden direkte lovhjemmel har adgang til at foretage visse økonomiske dispositioner, såfremt nogle principper herfor er opfyldte. Kommunalfuldmagten udgør dermed et subsidiært hjemmelsgrundlag.

Det er i denne forbindelse et kommunalretligt princip, at en kommune kan udføre eller yde støtte til aktiviteter i det omfang, kommunen selv ville kunne udføre de pågældende aktiviteter. Der skal således være en lovlig kommunal interesse i aktiviteten, førend der kan ydes støtte. I praksis er det antaget, at en lovlig kommunal interesse eksempelvis kan være borgernes fritids- og friluftsliv, kultur, idræt, fremme af turismen og generel erhvervsudvikling. I forhold til muligheder for at yde støtte til kulturelle formål, er det i tilsynspraksis og litteraturen generelt antaget, at en kommune traditionelt har kunnet varetage eller

støtte kulturelle aktiviteter indenfor kommunalfuldmagten og at kulturelle formål i denne sammenhæng skal forstås bredt¹.

En kommunes muligheder for at yde støtte med hjemmel i kommunalfuldmagten skal altid ske indenfor kommunalfuldmagtens principper i form af almennytteskriteriet (i), lokalitetsprincippet (ii) og opgavefordelingsprincippet (iii).

Almennytteskriteriet (i) indebærer, at aktiviteten, som der ydes støtte til, skal være for alle eller sagligt afgrænset. Hermed gælder der som altovervejende udgangspunktet forbud mod at yde støtte til enkeltpersoner/virksomheder. Dette medfører, at såfremt en kommune i eget regi stiller en ydelse til rådighed for borgerne inden for kommunalfuldmagtens rammer, eksempelvis i form af vederlagsfri rådighed over en ejendom, skal denne ydelse stå til rådighed for alle borgere, dvs. at der skal være lige adgang for alle, eller at eventuelle begrænsninger i adgangen skal være saglige i forhold til den konkrete aktivitet.

Lokalitetsprincippet (ii) indebærer, at en kommune kun kan varetage eller yde støtte til aktiviteter, som interessemæssigt er knyttet til kommunen. Denne afgrænsning har dels en geografisk side i forhold til den enkelte kommune, idet de almene interesser, der ønskes tilgodeset, skal være til kommunens egne borgere, og dels en side, der trækker grænser i forhold til andre administrative niveauer (stat og regioner) i forhold til opgavetype af aktiviteten.

I forlængelse af lokalitetsprincippet indebærer opgavefordelingsprincippet (iii), at aktiviteten, som kommunen ønsker at yde støtte til, ikke må være indenfor et område, som er reguleret af det statslige eller regionale område.

Inden der ydes kommunal støtte i form af vederlagsfri råden over en grund til eksempelvis et kulturelt formål, skal det således overvejes:

- Er der adgang for alle kommunens borgere – eller for en kreds af borgere, der er afgrænset efter saglige kriterier?
- Er formålet indenfor et område, der er reguleret af staten eller regionen? I så fald skal der være tale om en særlig kommunal interesse og kommunens støtte hertil skal afgrænses til dette formål alene.
- Hvis støtten gives til en privat part, f.eks. en forening, der står for den kulturelle aktivitet, skal kommunen sikre sig, at støtten kun anvendes til formål, som kommunen selv lovligt kan varetage. Dette kan ske ved øremærkning af de økonomiske midler, der ydes som støtte til formålet.

¹ Karsten Revsbech ”Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv.”, 3. udgave, side 363

- Som et generelt princip gælder, at en kommunal støtte i medfør af kommunalfuldmagten ikke må bidrage til at skabe eller forøge et overskud for arrangøren, uanset om der er tale om en privat eller offentlig ikke-kommunal arrangør.

Statsstøtte:

Afhængigt af det konkrete projekt skal det vurderes, hvorvidt en kommunal støtte er omfattet af reglerne om statsstøtte, enten i EU-retlig regi efter bestemmelserne i traktaten om den europæiske unions funktionsmåde (TEUF), eller i nationalretlig regi efter den danske konkurrencelov.

By og Havn:

I henhold til § 15, stk. 5 i lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S kan By og Havn helt eller delvist uden vederlag stille arealer til rådighed for kulturelle formål og for fritids- og rekreative formål.

Ifølge forarbejderne til loven er denne adgang dog primært rettet mod midlertidige udlån til fremme af eksempelvis rekreative arealer i byudviklingsområder, forinden der er truffet endelig beslutning om udviklingen af det pågældende område.

Museumsloven:

Det kulturelle område er reguleret af en lang række særlove, f.eks. Museumsloven. Det antages, at kommunal støtte i medfør af kommunalfuldmagten alene kan gives, såfremt speciallovgivningen ikke er udtømmende.

Museumsloven (LBK nr. 358 af 8. april 2014) kap. 6 regulerer primært betingelserne for at opnå støtte fra staten til drift af statsanerkendte museer, men museumsloven antages ikke udtømmende at gøre op med kommuners muligheder for at yde støtte, herunder f.eks. til private museer, der ikke drives med profitformål.

Således fremgår det bl.a. af lovens § 14, stk. 1, nr. 1 at:

For at opnå og bevare tilskud efter § 13 a skal museet opfylde følgende vilkår:

1) Museet skal være kommunalt, selvejende, eller det skal ejes af en forening, hvis formål er museets drift....

Hermed er det en klar forudsætning, at en kommune lovligt kan varetage museumsopgaver ved at yde tilskud, ligesom en kommune indenfor rammerne af kommunalfuldmagten har mulighed for på anden måde at støtte museumsformål².

² Karsten Revsbech "Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv.", 3. udgave, side 364-365.

Sociale klausuler:

Kommunalfuldmagten giver i en vis udstrækning kommunerne ret til at foretage økonomiske dispositioner og gennemføre foranstaltninger, herunder yde støtte, uden udtrykkelig lovhjemmel. På denne baggrund vurderes det, at kommunalfuldmagten som udgangspunkt ikke er til hinder for anvendelse af sociale klausuler, herunder arbejdsklausuler, som betingelse for støtte, når støtten ydes i forbindelse med et lovligt kommunalt formål.

En kommunes adgang til at foretage økonomiske dispositioner og gennemføre foranstaltninger uden direkte lovhjemmel begrænses dog af almennytteskriteriet og lokalitetsprincippet, jf. ovenfor. Ved anvendelsen af sociale klausuler og arbejdsklausuler som betingelse for støtte, skal kommunen derfor i henhold til kommunalfuldmagten overveje de kommunale hensyn, som taler henholdsvis for og imod anvendelsen af klausulerne som led i kommunens opgavevaretagelse, herunder hensigtsmæssighed og proportionalitet ved anvendelsen af kravene i denne sammenhæng.

Det er Økonomiforvaltningens overordnede vurdering, at der ikke efter principperne for anvendelse af kommunalfuldmagten i sig selv er noget til hinder for, at kommunen som betingelse for at yde støtte i form af vederlagsfri råden over en grund til et kulturelt formål, stiller krav om, at kommunens sociale klausuler og arbejdsklausul skal efterleves i forbindelse med udførelsen af aktiviteten i det omfang, at kravet modsvarer omfanget af kommunes lovlige interesse og det kommunale formål.