

29 FEB. 1996

Tilsynsrådet for Roskilde Amt
Algade 12
4000 Roskilde

2. kommunekontor
1994/1130/265-1
HAE

2) - 5) Se bagest.

I brev af 9. november 1994 har Tilsynsrådet for Roskilde Amt anmodet Indenrigsministeriet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt det er en kommunal opgave, at en kommune indtræder som bygherre for en selvejende institution af museal karakter med den følge, at byggeriet nyder godt af reglerne om den kommunale momsudligningsordning.

Baggrunden for tilsynsrådets anmodning er en henvendelse af 14. maj 1994 fra Egon Willemoes til statsministeren, hvori Egon Willemoes har anført, at det er ulovligt, at Roskilde Kommune påtager sig bygherreansvaret for den selvejende institution Vikingeskibshallen i forbindelse med udbygningen af museet Vikingeskibshallen med det formål at gøre byggeriet momsfrit. Indenrigsministeren fremsendte på statsministerens vegne den 6. juni 1994 Egon Willemoes henvendelse til tilsynsrådet til videre foranstaltning.

Indenrigsministeriet skal på den baggrund generelt udtale følgende:

Kommuner kan efter de kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Det er derfor som udgangspunkt heller ikke en kommunal opgave uden lovhjemmel at opføre en bygning med henblik på at stille den til rådighed for eller overdrage den til andre.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og den juridiske litteratur dog fast antaget, at kommuner som en modifikation fra ovennævnte udgangspunkt lovligt kan producere varer og tjenesteydelser mv., herunder opføre bygninger, med henblik på at forsyne sig selv eller med henblik på at anvende disse som støtte til privates varetagelse af kommunale opgaver, jf. herved Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, s. 41ff, Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, s. 45f, og Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 1994, s. 458f.

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune som bygherre lovligt kan opføre en bygning, beror således på, om kommunen derved har til formål at varetage en kommunal opgave, herunder at yde støtte hertil.

Museumsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 584 af 31. august 1989, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 1. Lovens formål er at sikre Danmarks kulturarv og at fremme museernes virke og samarbejde.
Stk. 2. Medmindre andet er fastsat, finder lovens regler om museer anvendelse på de statslige museer, der henhører under Kulturministeriet, og på de ikke-statslige museer, der modtager statstilskud efter loven.

...

§ 11. For at opnå og bevare tilskud efter §§ 12 og 13 skal museet opfylde følgende bestemmelser:

1) Museet skal være kommunalt, amtskommunalt eller selvejende, eller det skal ejes af den forening, hvis formål er museets drift. Kulturministeren kan kræve, at museet i det omfang, hvori det er foreneligt med kommunallovgivningen, administrativt og økonomisk skal være adskilt fra andre institutioner.

...

3) Museets vedtægter skal godkendes af den kommune eller amtskommune, der driver museet eller er hovedtilskudsyder til museet, i særlige tilfælde af Kulturministeriet. ..."

4) Museets bestyrelse skal omfatte mindst 1 repræsentant for de lokale tilskudsgivende myndigheder. ...

...

8) Museet skal årligt indsende budget, regnskab og beretning til den kommune eller amtskommune, der driver museet eller er hovedtilskudsyder til museet, i særlige tilfælde til Kulturministeriet.

...

§ 12. Til godkendte museer ydes et almindeligt statstilskud, der fastsættes på grundlag af de ikke-statslige tilskud, jf. stk. 2 og 3, og den på finansloven afsatte bevilling til dette formål.
...

§ 13. Til godkendte museer, der af særlige grunde ikke kan oppebære fornødent tilskud efter § 12, ydes statstilskud som særlig bevilling på finansloven.
Stk. 2. ...

§ 16. Såfremt et selvejende eller foreningsejet museum må ophøre, overgår museets ejendele til kommunen eller amtskommunen, såfremt disse myndigheder vil overtage museets drift. I modsat fald bestemmer kulturministeren, hvorledes der skal forholdes med de pågældende ejendele. 1. og 2. punktum finder ikke anvendelse, hvis andet er bestemt i museets vedtægter.
Stk. 2 ...

§ 17. I hvert amt oprettes et museumsråd. Rådets medlemmer er følgende:

- 1) samtlige statslige og statsstøttede museer i amtskommunen udpeger hver 2 medlemmer,
 - 2) amtsrådet udpeger 2 medlemmer, og
 - 3) kommuneforeningen henholdsvis kommunalbestyrelserne i amtskommunen udpeger 2 medlemmer.
- Stk. 2 ...

§ 18. Museumsrådet har til opgave at samordne og fremme museumsarbejdet i amtet. ..."

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt kan varetage museumsopgaver er ikke yderligere reguleret i museumsloven. Loven forudsætter dog klart, at kommuner kan varetage sådanne opgaver.

En kommunes varetagelse af museumsopgaver skal ske i overensstemmelse med almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den kommunalretlige litteratur almindeligt antaget, at en kommune under visse betingelser lovligt kan yde støtte til privates varetagelse af kommunale opgaver.

En kommune kan således yde støtte til museumsformål, der varetages af private. Et tilsagn om kommunal støtte til en privats varetagelse af en museumsopgave kan betinges af, at der tillige ydes støtte fra anden side.

En kommune kan således opføre en bygning, når kommunens formål hermed er at varetage en museumsopgave for kommunens borgere. Kommunen kan også opføre en sådan bygning med henblik på at overdrage bygningen til eller stille den til rådighed for en fond, der har til formål at anvende bygningen til museumsformål.

En kommune, der opfører en museumsbygning, kan efter reglerne i lov nr. 212 af 16. maj 1984 om udligning af visse kommunale og amtskommunale udgifter til merværdiafgift og om det kommunale momsfond og bekendtgørelse nr. 39 af 11. januar 1995 om den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning få sine momsudgifter ved byggeriet refunderet fra den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning.

Det forhold, at kommunens momsudgifter ved opførelsen af en bygning refunderes af den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning, indebærer ikke i sig selv, at kommunen ikke lovligt kan opføre en sådan bygning, når kommunens formål hermed er at varetage en kommunal opgave.

Det er ikke en kommunal opgave at sikre, at et museumsbyggeri gennemføres med momsrefusion efter den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning. En kommune vil derfor ikke lovligt kunne påtage sig at opføre en museumsbygning, hvis formålet hermed udelukkende eller helt overvejende er at sikre, at momsudgifterne ved byggeriet refunderes fra momsudligningsordningen. Kommunens interesse i at få indflydelse på tilrettelæggelsen af byggeriet vil imidlertid kunne begrunde, at kommunen påtager sig at opføre bygningen.

Kommunernes adgang til efter ovennævnte regler om den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning at få momsudgifterne refunderet er begrænset efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1 - 3, der er affattet således:

"§ 3. Hvis et anlæg, for hvilket der er opnået momsrefusion, inden for en periode af 5 år overdrages til private, skal den refunderede købsmoms tilbagebetales til udligningsordningen.

(Opføres på den månedlige saldoopgørelse som fradrag under korrektioner.)

Stk. 2. Reglen i stk. 1 omfatter også vederlagsfri overdragelse til institutioner m.v., som lovligt kan modtage kommunale tilskud. Hvis overdragelsen på denne måde indirekte finansieres af et tilskud fra en (amts)kommune, vil en andel heraf efter reglerne i § 1, stk. 2, nr. 2, indgå i momsudligningen.

Stk. 3. Femårsperioden regnes fra tidspunktet for godkendelse af anlægsregnskab for det pågældende arbejde."

Spørgsmålet om, hvorvidt en overdragelse af et anlæg har fundet sted efter bestemmelsen med den virkning, at den refunderede moms skal tilbagebetales til udligningsordningen, beror efter bekendtgørelsen på, om der er indgået en bindende aftale herom. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at overdragelse vil kunne anses at have fundet sted efter bestemmelsen, hvis det ved kommunens tilsagn om at opføre bygningen har været en klar forudsætning, at en sådan overdragelse af bygningen skulle ske efterfølgende, selvom en bindende aftale herom endnu ikke var indgået.

Det tilføjes, at det er uden betydning, fra hvilket tidspunkt en aftale om overdragelse har virkning. Det følger heraf, at refunderet købsmoms for et anlæg skal tilbagebetales til udligningsordningen, hvis en bygning overdrages inden for en periode på fem år, uanset om det faktiske overtagelsestidspunkt er senere end fem-årsperiodens udløb, jf. Indenrigsministeriets brev af 27. juni 1995 til Roskilde Kommune, der vedlægges i kopi til tilsynsrådets orientering.

././ Indenrigsministeriet har samtidig hermed sendt en kopi af denne udtalelse til Egon Willemoes til orientering. Der vedlægges en kopi af ministeriets brev til Egon Willemoes.

Indenrigsministeriet skal anmode om at blive orienteret om resultatet af tilsynsrådet vurdering af sagen, når dette foreligger.

./.. Tilsynsrådets sagsakter tilbagesendes vedlagt.

Med venlig hilsen

Per Hansen

- 2) Egon Willemoes (særskilt brev, se nedenfor)
- 3) Økonomisk Afdeling (st.not.)
- 4) Resumé

Ad 2) Særskilt brev:

De har ved brev af 14. maj 1994 til statsministeren klaget over Roskilde Kommunes engagement som bygherre af en udbygning, af Vikingskibshallen i Roskilde.

Indenrigsministeren har ved brev af 6. juni 1994 på statsministerens vegne videresendt Deres brev til Tilsynsrådet for Roskilde Amt, som varetager det almindelige kommunale tilsyn med Roskilde Kommune, jf. § 47, stk. 2, i den kommunale styrelseslov.

Tilsynsrådet har ved brev af 9. november 1994 til brug for rådets behandling af Deres klage anmodet Indenrigsministeriet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt det er en kommunal opgave, at en kommune indtræder som bygherre for en selvejende institution af museal karakter med den følge, at byggeriet nyder godt af reglerne om den kommunale momsudligningsordning.

./.. Indenrigsministeriet har på den baggrund i dag afgivet vedlagte vejledende udtalelse til tilsynsrådet.

Spørgsmålet i den konkrete sag om, hvorvidt Roskilde Kommunes engagement i udbygningen af Vikingskibshallen i Roskilde er lovligt, afgøres herefter af Tilsynsrådet for Roskilde Amt.

Indenrigsministeriet skal samtidig oplyse, at der ikke består et almindeligt over- og underordningsforhold mellem Indenrigsministeriet og tilsynsrådene, men Indenrigsministeriet fører som øverste kommunale tilsynsmyndighed tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i den kommunale styrelseslov.

Indenrigsministeriet kan derfor ikke i den konkrete sag tage stilling til, om Roskilde Kommunes engagement i udbygningen af Vikingskibsmuseet i Roskilde er lovligt.

De vil direkte fra Tilsynsrådet for Roskilde Amt modtage svar på Deres klage i den konkrete sag.

Med venlig hilsen

Per Hansen