

Skanderborg Byråd  
skanderborg.kommune@skanderborg.dk

Dato: 27. marts 2007  
Kontor: Kommunaljuridisk kontor  
J.nr.: 2004-2117/745-1  
  
Sagsbeh.: DSI  
Fil-navn: udt.

Ved brev af 23. juni 2004 med bilag anmodede Skanderborg Byråd Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage stilling til den retsopfattelse, der fremgår af statsamtmanden for Århus Amts udtalelse af 24. marts 2004 om Skanderborg Kommunes vederlagsfri udlån af arealer til foreningen Skanderborg Festival Klub i forbindelse med afholdelse af Skanderborg Festival. Byrådet anmodede samtidig om, at ministeriet orienterer KL om sagens udfald.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har besluttet at tage sagen op af egen drift og har nu afsluttet behandlingen af sagen. Den lange sagsbehandlingstid beklages.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets samlede opfattelse, at Skanderborg Kommune lovligt kan yde en ikke-øremærket støtte i form af udlån af de omhandlende kommunale arealer vederlagsfrit til Skanderborg Festival Klub til brug for afholdelse af Skanderborg Festival. Ministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at Skanderborg Festival Klub alene varetager opgaver, som en kommune selv kan varetage, herunder at kravet om bortforpagtning af den accessoriske virksomhed – salg fra boder af øl, vin, mad, merchandise mv. – må anses for at være opfyldt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved kopi af dette brev meddelt Statsforvaltningen Midtjylland ministeriets retsopfattelse.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

#### **Sagens baggrund:**

Ved brev af 2. september 2003 anmodede Tilsynsrådet for Århus Amt af egen drift Skanderborg Kommune om oplysninger om eventuelle tilskud og garantier til festivaler.

Ved brev af 22. september 2003 til Tilsynsrådet for Århus Amt oplyste Skanderborg Kommune blandt andet, at kommunen i forbindelse med afholdelse af den årlige musikalske festival havde indgået en aftale med Skanderborg Festival Klub, der indebar, at festivalarealet stilledes gratis til rådighed for foreningen. Vedtægter for Skanderborg Festival Klub samt aftale af 22. juni 2000 mellem Skanderborg Kommune og Skanderborg Festival Klub om brug af Dyrehaven blev samtidig fremsendt til tilsynsrådet.

Det fremgår af vedtægterne for Skanderborg Festival Klub, der er vedtaget på ordinær generalforsamling den 1. december 2002, bl.a. følgende:

**1. Navn:**

1.1. Foreningens navn er Skanderborg Festival Klub.

**2. Formål:**

2.1. Initiativtagelse til afholdelse af kulturelle arrangementer, primært musikalske arrangementer.

2.2. Skanderborg Festival Klub skal efter bedste evne generere et overskud stort nok til primært at sikre afholdelse af efterfølgende års festival, sekundært at yde økonomisk støtte til kulturelle og almennyttige arrangementer fortrinsvis af musikalsk karakter og her igennem styrke aktiviteter indenfor Skanderborg Kommune. Tildeling af støtte kan kun ske efter godkendelse af bestyrelsen.

2.3. Skanderborg Festival Klub skal være behjælpelig med rådgivning og vejledning i forbindelse med kulturelle, almennyttige og musikalske arrangementer i den udstrækning bestyrelsen finder det forsvarligt.

2.4. Skanderborg Festival Klub kan ikke uden særlig bemyndigelse fra generalforsamlingen arrangere eller økonomisk deltage i arrangementer uden for Skanderborg Kommune. Denne begrænsning gælder dog ikke almindelige medlemsaktiviteter.

**3. Medlemskreds:**

3.1. Alle enkeltpersoner kan optages som medlem. Kun medhjælpere på Danmarks Smukkeste Festival betragtes som aktive medlemmer – øvrige medlemmer betragtes som støttemedlemmer.

...

**5. Bestyrelse:**

5.1. Foreningens daglige ledelse varetages af en bestyrelse på 7 medlemmer og 2 suppleanter.

5.2. Bestyrelsen konstituerer sig selv med formand, næstformand og kasserer.

5.3. Vedtagelse i bestyrelsen kræver almindeligt flertal.

**6. Generalforsamling:**

6.1. Afholdes 1 gang årligt senest 3 måneder efter regnskabsårets afslutning.

...

6.3. Bestyrelsesmedlemmerne er på valg hvert år. Generalforsamlingen vælger af den siddende bestyrelse 3 til en ny bestyrelse. De øvrige 4 vælges blandt resten af foreningens aktive medlemmer, herunder øvrige bestyrelsesmedlemmer.

## **7. Økonomi:**

7.1. Foreningens økonomi administreres af den samlede bestyrelse.

7.2. For foreningens eventuelle gæld hæfter udelukkende foreningens formue.

7.3. Den kapital, der måtte være tilovers efter henlæggelser til næste års festival, må kun anvendes til vedtægtsmæssige formål, jf. § 2.2. i vedtægterne for Skanderborg Festival Klub.

## **8. Ophør:**

8.1. Foreningens ophør kan alene ske på ekstraordinær generalforsamling med 2/3's flertal. ...

8.2. Ved foreningens ophør skal foreningens nettoformue overgå til andet/andre kulturelle formål ifølge § 2. ...”

Det fremgår af aftale af 22. juni 2000 mellem Skanderborg Kommune og Skanderborg Festival Klub om brug af Dyrehaven, at Skanderborg Kommune i forbindelse med afholdelse af den årlige musikalske festival stiller Dyrehaven vederlagsfrit til brug for Skanderborg Festival Klub. Foreningen fremsender ansøgning om lån af arealet for et år ad gangen. Aftalen indebærer endvidere, at kommunen stiller kommunale arealer (stadion, boldbaner omkring SBs klubhus, Søbadet og Dyrehaven) vederlagsfrit til brug for camping i forbindelse med afholdelse af festivalen. Aftalen er gældende fra 2000 til 2005.

Tilsynsrådet for Århus Amt anmodede ved brev af 30. oktober 2003 Skanderborg Byråd om en udtalelse om sagen, herunder om det er byrådets opfattelse, at Skanderborg Kommune yder støtte til Skanderborg Festival Klub, og i bekræftende fald i hvilket omfang.

I brev af 1. december 2003 til Tilsynsrådet for Århus Amt anførte Skanderborg Byråd bl.a. følgende:

”Kommunens øvrige byrum, Byparken, torve og sportspladser stilles vederlagsfrit til rådighed for forenings- og handelslivets arrangementer i løbet af året.

...

Byrådet vurderer, af kommunens afholdelse af de udgifter, som er fastlagt i aftalen med Festivalklubben, herunder udlån af arealer, kan ydes i overensstemmelse med kommunalfuldmagten og er opmærksom på, at det fremgår af Festivalklubbens vedtægter, at formålet bl.a. er "... at generere et overskud stort nok til primært at sikre afholdelse af efterfølgende års festival, sekundært at yde økonomisk støtte til kulturelle og almennyttige arrangementer ...”.

Skanderborg Festival har stor markedsføringsmæssig og turistfremmende betydning for Skanderborg Kommune. Værdien for kommunen overstiger langt kommunens udgifter i henhold til aftalen og konkrete sager.”

Ved telefonsamtale den 22. marts 2004 oplyste Skanderborg Kommune til Statsamtet Århus, at Skanderborg Kommune ikke havde modtaget nogen konkrete modydelse fra Skanderborg Festival Klub i anledning af, at klubben fik stillet arealer gratis til rådighed til brug for afholdelse af Skanderborg Festival.

Den 24. marts 2004 udtalte statsamtmanden for Århus Amt sig om lovligheden af Skanderborg Kommunes vederlagsfri udlån af arealer til Skanderborg Festival Klub. Af denne udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”... en kommune [kan] i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne på visse betingelser yde støtte til afholdelse af musikarrangementer og festivaler. En af betingelserne i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne er, at foreningens opgavevaretagelse ikke sker med henblik på at opnå fortjeneste herved.

...

Da det fremgår af vedtægterne for Skanderborg Festivalklub, at foreningens formål forudsætter, at der genereres et overskud, finder tilsynet, at betingelsen om, at den pågældende aktivitet ikke må ske med henblik på fortjeneste, ikke er opfyldt.

Det forhold, at støtten fra foreningen kan gives til for eksempel kulturelle og almennyttige arrangementer, kan efter tilsynets opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Tilsynet finder derfor, at Skanderborg Kommune ikke i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til Skanderborg Festival.

Det fremgår af sagen, at Skanderborg Kommune stiller arealer (Dyrehaven, stadion, boldbaner og Søbad) gratis til rådighed for Skanderborg Festivalklub.

Efter tilsynets opfattelse er der hermed tale om, at Skanderborg Kommune yder støtte til Skanderborg Festivalklub, idet det må have formodningen imod sig, at det ikke repræsenterer en økonomisk værdi, at Skanderborg Festivalklub vederlagsfrit har rådighed over arealerne.

Tilsynet finder således, at Skanderborg Kommunes aftale med Skanderborg Festivalklub om foreningens lån af arealer skal indgås på markedsvilkår, idet der som nævnt ovenfor ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at kommunen kan yde støtte til festivalen.”

I brev af 1. juni 2004 til statsamtmanden for Århus Amt anførte Skanderborg Byråd bl.a. følgende:

”Skanderborg Byråd er ikke enig i, at der er tale om ulovlig støtte, når kommunen udlåner arealer til festivalen. ...

Skanderborg Kommune har ... rådført sig med KL. KL konkluderer:

”Det er principielt KL`s opfattelse, at Skanderborg Festival ikke drives med henblik på at opnå fortjeneste under sådanne omstændigheder, at det kan medføre, at støtte til foreningen er ulovlig.

Subsidiært er KL`s opfattelse, at Skanderborg Festival ikke driver virksomhed med erhvervsøkonomisk formål, og at der derfor kan ydes øremærket støtte.

Det er KL`s opfattelse, at det forhold, at støtte ydes derved, at der stilles en grund til rådighed i sig selv medfører:

At forholdet er lovligt, idet der herved tilgodeses et lovligt formål, derved at festivalen afholdes på et for den turistmæssige interesse passende sted.

At forholdet er lovligt, idet støtten herved under de foreliggende konkrete omstændigheder er tilstrækkeligt øremærket.

Det er følgelig KL`s opfattelse, at den omhandlede støtte er lovlig.”

Skanderborg Byråd henholder sig til KLs konklusion og er dermed ikke enig i tilsynets beslutning. Følgelig stiller Skanderborg Kommune fortsat arealerne til rådighed for festivalen uden lejeopkrævning. ...”

Ved brev af 23. juni 2004 med bilag anmodede Skanderborg Byråd Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage stilling til den retsopfattelse, der fremgår af statsamtmanden for Århus Amts udtalelse af 24. marts 2004 om Skanderborg Kommunes vederlagsfri udlån af arealer til foreningen Skanderborg Festival Klub i forbindelse med afholdelse af Skanderborg Festival.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede ved brev af 6. juli 2004 statsamtmanden for Århus Amt om en udtalelse i sagen til brug for ministeriets vurdering af, om der er grundlag for, at ministeriet tager sagen op til behandling af egen drift.

Ved brev af 19. juli 2004 med bilag til Indenrigs- og Sundhedsministeriet afgav statsamtmanden for Århus Amt udtalelse til sagen, idet statsamtmanden kunne henholde sig til sin udtalelse af 24. marts 2004. Af udtalelsen fremgår endvidere følgende:

”Indledningsvist bemærkes, at det efter tilsynets opfattelse ikke er afgørende, om en støtte ydes i form af et kontant tilskud, eller i form af at en kommune – som tilfældet er i nærværende sag – stiller et gode vederlagsfrit til rådighed for modtageren.

I den konkrete sag stiller Skanderborg Kommune således arealer til rådighed for arrangøren af festivalen. Brugsretten til disse arealer har efter tilsynets opfattelse klart en værdi, og festivalen kunne ikke afholdes uden disse arealer. Der er således tale om, at arrangøren – uden konkret modydelse i form af f.eks. lejebetaling – får mulighed for kommercielt at udnytte værdien af arealerne i den periode, hvor festivalen afholdes. Det har den følge, at arrangørens udgifter bliver mindre – herved forøges overskuddet.

Det vederlagsfri udlån af arealerne er således (evt. indirekte) med til at gøre festivalarrangørens overskud større, ligesom det medvirker til, at der akkumuleres kapital hos arrangøren.

Konklusionen i denne henseende er derfor efter tilsynets opfattelse, at det må være uden betydning for vurderingen, om en støtte ydes i form af en direkte støtte, eller i form af, at et formuegode – f.eks. et areal – stilles til vederlagsfri rådighed for modtageren.

Støtte til idræt og kultur er kerneområder inden for kommunalfuldmagtens område. I den konkrete sag er der tale om støtte til kultur, men det er tilsynets opfattelse, at der for så vidt angår støtte til kultur må gælde de samme begrænsninger, som der gælder i forbindelse med støtte til idræt. Af samme årsag finder tilsynet, at det er relevant at drage en parallel til retsgrundlaget for støtte til amatør/professionel fodbold:

I relation til sidstnævnte er det antaget, at en kommune kan støtte amatør fodbold, hvorimod en kommune ikke kan støtte professionel fodbold. Tilsvarende må efter tilsynet gøre sig gældende i forhold til kommunal støtte til en musikfestival:

Mens kommunen har udstrakt mulighed for at støtte en musikfestival, der er arrangeret på amatørbasis, er muligheden for at støtte en musikfestival, der er arrangeret på professionel basis, meget begrænset, jf. den kendsgerning, at det ikke kan ses at være en kommunal opgave via økonomisk støtte at medvirke til, at en privat professionel arrangør genererer et overskud.

I forhold til den konkrete sag bemærkes, at det er tilsynets opfattelse, at netop Skanderborg Festival er en professionel festival, der arrangeres af en privat arrangør (festivalforeningen), hvis formål (blandt andet) er at generere et overskud – et formål, som arrangøren ifølge det oplyste når hvert år, jf. herunder den kendsgerning, at arrangøren ifølge oplysningerne i KL's notat oppebar et overskud på ca. 1 mio. kr. i 2001/2002, ligesom egenkapitalen samme år kunne opgøres til 6,7 mio. kr. i form af et bankindestående.

Supplerende i forhold til ovenstående kan det oplyses, at ifølge regnskabet for 2003 havde arrangøren et overskud på mere end 2,2 mio. kr., og egenkapitalen kunne samme år opgøres til 10,5 mio. kr.

Festivalforeningen ejer, jf. regnskaberne, fast ejendom, har ansatte, som foreningen udbetaler løn til (i 2003 ifølge regnskabet godt 5,4 mio. kr. til "løn og medhjælperudgifter"), og foreningen er ifølge det oplyste momsregistreret og skattepligtig af sit overskud – hvilket også er med til at understrege, at festivalen er et professionelt arrangement.

Endelig skal tilsynet som et yderligere eksempel bemærke, at ifølge regnskabet for 2003 har arrangøren haft udgifter på over 738.000 kr. til revision og regnskabsmæssig assistance, hvilket også ses at underbygge, at der er tale om en professionel forening.

At der ikke er tale om en amatørfestival, der alene har til formål at skabe en kulturel begivenhed, understreges yderligere af, at Skanderborg Festival "rummer" adskilligt mere end blot musik. Festivalen kan efter tilsynets opfattelse snarere betegnes som en markedsbegivenhed med salg af varer og ydelser, udskænkning, salg fra boder mv. Til belysning af dette kan som eksempel oplyses, at ifølge arrangørens seneste regnskab udgjorde indtægterne fra "salg i boder" i 2003 mere end 24 millioner kr.

Disse aktiviteter er ikke fysisk, organisatorisk eller retligt adskilt fra de musikalske aktiviteter. En konsekvens heraf er derfor, at Skanderborg Kommune via den kommunale støtte reelt også støtter aktiviteter, som det uomtvisteligt ikke er en kommunal opgave at støtte.

Det bemærkes endvidere, at det fremgår af note 5 i regnskaberne, at arrangørens udlodninger til arrangementer ikke er begrænset til arrangementer beliggende i Skanderborg Kommune.

...

Således som sagen foreligger oplyst i forhold til tilsynet, har den støtte, som Skanderborg Kommune har givet arrangøren, ikke været "øremærket" til den kulturelle del af arrangementet. En øremærkning vil efter tilsynets opfattelse næppe heller ikke være mulig, da det samlede arrangement – herunder både koncerter og den markeds-mæssige del – finder sted samtidig på de samme arealer, det vil sige de arealer, som kommunen vederlagsfrit stiller til disposition for arrangøren.

Det er derfor tilsynets opfattelse, at en øremærkning i det konkrete tilfælde ikke er en relevant overvejelse, idet musikdelen ikke ses at kunne adskilles fra det øvrige arrangement, jf. herunder det forhold, at der er tale om en samlet begivenhed, som der samlet aflægges regnskab for.

Det forhold, at støtten ikke har været øremærket og næppe kan øremærkes, understreger efter tilsynets opfattelse, at den kommunale disposition ikke er lovlig. ...

...

Til ovennævnte kommer, at der – hverken efter vedtægterne eller efter almindelige foreningsretlige regler – er noget til hinder for, at arrangøren – der er en forening – på generalforsamlingen med det nødvendige flertal måtte beslutte at ændre foreningens vedtægter. Ved en sådan disposition kan både formålsbestemmelsen og bestemmelsen om udlodning ved foreningens op-  
hør uden videre ændres.

En konsekvens heraf er, at det ikke er sikret, at foreningens formue – der i nogen udstrækning er blevet til gennem de kommunale tilskud – ikke kan udloddes til f.eks. enkeltpersoner.

Det bemærkes endvidere – under henvisning til oplysningerne i KL's notat om udgifter til løn – at der heller ikke ses at være noget til hinder for, at foreningen allerede med de nugældende vedtægter foretager ekstraordinært store løn-udbetalinger – og således (evt. som en form for maskeret udlodning) kanalisere (dele af) formuen ud til (ansatte) medlemmer.

Der er således samlet set efter tilsynets opfattelse en udtalt mulighed for, at de kommunale midler vil kunne anvendes til ikke-kommunale forhold. Dette understreger efter tilsynets opfattelse, at det ikke er lovligt, at Skanderborg Kommuner giver støtte til Skanderborg Festival i form af vederlagsfri udlån af arealerne."

Ved e-post af 16. august 2006 oplyste Skanderborg Kommune til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at Skanderborg Byråd ikke er repræsenteret i bestyrelsen for Skanderborg Festival Klub. Kommunen fremsendte samtidig en ny aftale mellem Skanderborg Kommune og Skanderborg Festival Klub om brug af Dyrehaven til den årlige Skanderborg Festival. Aftalen er gældende fra den 1. juli 2005 til den 1. oktober 2007 og svarer indholdsmæssigt til den ovenfor nævnte aftale af 22. juni 2000 mellem kommunen og klubben om brug af Dyrehaven.

Ved e-post af 7. september 2006 oplyste Skanderborg Kommune til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at Skanderborg Festival Klub står for salg i boder og barer på

selve festivalpladsen og alle barer udenfor festivalpladsen, og at foreningen derudover udlejer bodpladser i bodgader til private bodholdere.

Af revisionsrapport for Skanderborg Festival Klub for regnskabsåret 1. oktober 2002 – 30. september 2003 fremgår bl.a., at foreningens indtægter fra salg i boder (salg af øl, vin, mad, merchandise mv.) i forbindelse med afholdelse af Skanderborg Festival i 2003 udgjorde ca. 24,5 mio. kr., og at entreindtægterne samme år udgjorde ca. 20,2 mio. kr. Dvs. at foreningens samlede indtægter udgjorde ca. 44,7 mio. kr.

Ifølge revisionsrapporten udgjorde foreningens udgifter ca. 42 mio. kr. Disse udgifter består blandt andet af honorarer og udgifter til optrædende på ca. 11,1 mio. kr., udgifter i forbindelse med indkøb til videresalg på ca. 10,3 mio. kr., pladsudgifter på ca. 10,4 mio. kr., løn og medhjælperudgifter på ca. 5,4 mio. kr., samt administrationsudgifter på ca. 2,7 mio. kr., herunder udgifter til revision og regnskabsmæssig assistance på ca. 740.000 kr.

Skanderborg Festival Klub havde således et overskud på ca. 2,2 mio. kr. i regnskabsåret 1. oktober 2002 – 30. september 2003.

Ifølge revisionsrapporten havde foreningen en egenkapital på ca. 10,5 mio. kr. Det fremgår endvidere, at foreningen ejer fast ejendom, at foreningen er momsregistreret og skattepligtig af sit overskud.

Af revisionsrapporten fremgår det endelig, at der er udloddet i alt ca. 46.000 kr. i 2003 til følgende: Skanderborg Museumsforening, Greenpeace, Dansk Røde Kors, Skanderborg Musik og Motor, Studie "Lloyd", Tebstrup Forsamlingshus Arrangement, VSH Ungdomsstævne, Ejer Baunehøjs Venner "Musik på toppen", Grønnedalparkens Beboerhus, Rudolf Steinerskolen Ældrekoncert, Mosstock Festival og Ry Byfest.

### **Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:**

1. Tilsynet med kommunerne varetages pr. 1. januar 2007 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende. Det er således Statsforvaltningen Midtjylland, der fører tilsyn med Skanderborg Kommune, jf. § 47, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006).

Det bemærkes, at tilsynet med kommunerne før den 1. januar 2007 blev varetaget af de fem tilsynsførende statsamtmand. Det var således statsamtmanden for Århus Amt, der varetog tilsynet med Skanderborg Kommune, jf. § 47, stk. 1 og 2, i den dagældende lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningerne, herunder Statsforvaltningen Midtjylland. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen – eller statsamtmanden i en sag, som statsforvaltningen har overtaget pr. 1. januar 2007 – har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.



2. Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt kan stille arealer gratis til rådighed for en forening, som den i sagen omhandlede, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet om lovligheden af kommunens støtte skal derfor vurderes ud fra almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Kommuner kan efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt varetage opgaver med henblik på at støtte borgernes mulighed for fritidsaktiviteter, herunder aktiviteter af generel kulturel karakter eller almindelige folkeforlystelser som f.eks. musikfestivaler i kommunen med lige adgang for alle. Endvidere er det antaget, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan varetage opgaver, der har til formål generelt at fremme den lokale turistudvikling. Det er en betingelse, at kommuner ikke har til formål at opnå en fortjeneste herved, idet kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjælp kan drive erhvervsvirksomhed.

Der kan herom henvises til bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2005, side 20 og 42 f., Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 47 og 264 ff., Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 52 f., Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2002, side 714 ff. og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning, II, Opgaver, 1987, side 95 ff.

Kommuner kan endvidere yde støtte til private foreningers varetagelse af kommunale opgaver. Det er en betingelse for en sådan kommunal støtte til foreninger, at samtlige de aktiviteter, som varetages af foreningen, lovligt ville kunne udføres af kommunen selv, eller at støtten alene ydes til de aktiviteter, som kommunen lovligt selv ville kunne varetage. Kommunen skal i sidstnævnte tilfælde sikre, at støtten, f.eks. ved øremærkning, alene kan anvendes til formål, som kommunen lovligt kan varetage.

Hvis kommunen ønsker at yde en ikke-øremærket støtte til en forening, er det således bl.a. en betingelse for kommunens adgang til at yde støtte, at den private forenings opgavevaretagelse ikke sker med henblik på at opnå en fortjeneste herved, idet kommunen ikke selv ville kunne varetage opgaven med dette formål for øje.

Kommunen skal endvidere føre et vist tilsyn med foreningens anvendelse af den kommunale støtte. Tilsagn om støtte må derfor være ledsaget af betingelser, der sikrer kommunalbestyrelsen indsigt i foreningens virksomhed og dens økonomi. Det er i den forbindelse sædvanligt med bestemmelser om indsendelse af regnskaber og beretninger til kommunen, ret til udpegning af et medlem af bestyrelsen eller ret til deltagelse i bestyrelsens møder.

Der kan om kommunal støtte til foreninger henvises til bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2005, side 33 f., Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 241 ff., Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 52 ff. og 179 ff., Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2002, side 717 og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning, II, Opgaver, 1987, side 102 ff.

Kommuner kan således lovligt yde støtte til foreningers arrangementer af generel kulturel og turistfremmende karakter, som kommunen selv lovligt kan varetage, som f.eks. musikfestivaler med lige adgang for alle.

3. Det fremgår af den foreliggende sag, at Skanderborg Kommune stiller arealer gratis til rådighed for Skanderborg Festival Klub i forbindelse med afholdelse af Skanderborg Festival. Der er således tale om en ikke-øremærket støtte. Det er derfor af afgørende betydning for lovligheden af kommunens støtte, at Skanderborg Festival Klub alene varetager aktiviteter, som kommunen selv ville kunne varetage, herunder at klubbens opgavevaretagelse ikke sker med henblik på at opnå en fortjeneste herved.

På den baggrund har Indenrigs- og Sundhedsministeriet i den foreliggende sag fundet anledning til at vurdere følgende:

- a) Betydningen af Skanderborg Festival Klubs vedtægter om frembringelse og anvendelse af overskud for Skanderborg Kommunes adgang til at yde støtte til klubben
- b) Betydningen af forskellige forhold vedrørende Skanderborg Festival Klubs opgavevaretagelse for Skanderborg Kommunes adgang til at yde støtte til klubben
- c) Betydningen af det forhold, at Skanderborg Festival Klub varetager salg fra boder (salg af øl, vin, vand, mad, merchandise mv.), for Skanderborg Kommunes adgang til at yde støtte til klubben.

Ad a) Betydningen af Skanderborg Festival Klubs vedtægter om frembringelse og anvendelse af overskud for Skanderborg Kommunes adgang til at yde støtte til klubben

Som ovenfor nævnt er det en betingelse for en kommunes adgang til at yde en ikke-øremærket støtte til en privat forening, at den private forenings opgavevaretagelse ikke sker med henblik på at opnå en fortjeneste herved.

Ved vurderingen af, om en forenings aktiviteter udøves med fortjeneste for øje, må der efter kommunalfuldmagtsreglerne tages udgangspunkt i, om foreningens formål er at opnå fortjeneste. I den forbindelse må der blandt andet lægges vægt på, hvilket formål der er angivet i foreningens vedtægter. Der kan herom henvises til Indenrigsministeriets redegørelse af 17. september 2001 til Folketingets Kommunaludvalg om kommuners engagement i professionel fodbold, afsnit 4.1.1.

En eventuel bestemmelse i en forenings vedtægter, hvorefter et eventuelt overskud skal anvendes til fortsættelse af foreningens aktiviteter, kommunen lovligt kan støtte, indebærer efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke i sig selv, at det må antages, at foreningens aktiviteter udøves med fortjeneste for øje. Der må imidlertid efter ministeriets opfattelse ikke være tale om oparbejdning af formue med henblik på opnåelse af overskud, der løbende eller ved foreningens ophør udloddes til private. Det er således en betingelse, at der er tale om en økonomisk forsvarlig disposition, der har til formål at sikre den fortsatte drift af aktiviteterne. Det samme gælder en eventuel bestemmelse i vedtægterne, hvorefter foreningen har til formål at opnå et overskud med henblik på at drive aktiviteter, kommunen lovligt kan støtte, videre.

Det vil bero på en konkret vurdering, hvor stor en formue den fortsatte drift af aktiviteterne nødvendiggør, men det må samtidig kræves, at der er en vis proportionalitet mellem en oparbejdet formue og de samlede udgifters størrelse.

I tilfælde, hvor der er tale om en årlig tilbagevendende begivenhed, f.eks. en musikfestival, som kommunen lovligt kan støtte, kan det være økonomisk forsvarligt at oparbejde en formue med henblik på finansiering af de løbende udgifter i forbindelse med forberedelse af festivalen. Det må antages, at en årlig musikfestival indebærer afholdelse af visse løbende udgifter til f.eks. planlægning, reklamering, udbetaling af evt. depositum i forbindelse med aftaler med optrædende kunstnere. Hvis disse udgifter ikke kan afholdes via en eventuel oparbejdet formue, vil et alternativ være at lånefinansiere udgifterne.

Det er i den forbindelse efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse af afgørende betydning, at et eventuelt overskud ikke kan udbetales som udbytte, idet dette ville indebære en økonomisk begunstiging af enkeltpersoner. Det er endvidere en betingelse, at kommunen ikke yder støtte til de accessoriske opgaver, som varetages af foreningen.

Under disse omstændigheder gælder efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke et yderligere krav om, at kommunale midler ikke går til at skabe eller forøge et overskud hos foreningen.

Der henvises til Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2. udgave, 2005, side 35 f. og Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 245, hvorefter støtten måske kan ydes til en forening på anden måde end ved underskudsgaranti, hvis foreningens overskud efter vedtægterne skal anvendes til almennyttige formål, som kommunen også kan støtte.

Det fremgår af § 2 i vedtægterne for Skanderborg Festival Klub, at klubbens formål er at tage initiativ til afholdelse af kulturelle, primært musikalske, arrangementer. Det fremgår endvidere, at klubben efter bedste evne skal generere et overskud stort nok til primært at sikre afholdelse af efterfølgende års festival, sekundært at yde økonomisk støtte til kulturelle og almennyttige arrangementer fortrinsvis af musikalsk karakter og herigennem styrke aktiviteter inden for Skanderborg Kommune.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det forhold, at det fremgår af foreningens vedtægter, at foreningen efter bedste evne skal generere et overskud med henblik på at sikre afholdelse af efterfølgende års festival, ikke i sig selv indebærer, at det må antages, at foreningens aktiviteter udøves med fortjeneste for øje. Ministeriet har herved lagt vægt på, at det fremgår af vedtægternes § 7.3., at den kapital, der måtte være tilovers efter henlæggelser til næste års festival, kun må anvendes til vedtægtsmæssige formål i overensstemmelse med § 2.2, dvs. til lovlige kommunale formål. Det er således efter ministeriets opfattelse af afgørende betydning, at vedtægterne indebærer, at et eventuelt overskud i forbindelse med klubbens aktiviteter ikke vil kunne udbetales som udbytte, og at der derved ikke vil kunne ske en økonomisk begunstiging af enkeltpersoner. Ministeriet har samtidig lagt til grund, at der er tale om en økonomisk forsvarlig disposition, der har til formål at sikre den fortsatte drift af aktiviteterne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere lagt vægt på, at det fremgår af vedtægternes § 8.2., at foreningens nettoformue ved foreningens ophør skal overgå til andet/andre kulturelle formål ifølge § 2, dvs. til et forudbestemt lovligt kommunalt formål.

Det forhold, at Skanderborg Festival Klubs egenkapital udgjorde 10,5 mio. i 2003, kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse endvidere ikke føre til, at det må antages, at klubbens aktiviteter udøves med fortjeneste for øje. Ministeriet har herved lagt vægt på, at klubbens udgifter i forbindelse med afholdelse af festivalen i 2003 udgjorde ca. 42 mio. kr. Det er således ministeriets opfattelse, at klubbens aktiviteter nødvendiggør, at klubben må kunne oparbejde formue af en sådan størrelse med henblik på, at aktiviteterne kan fortsætte.

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at formuleringen af Skanderborg Festival Klubs formål i vedtægterne ikke i sig selv indebærer, at det må antages, at foreningens aktiviteter udøves med fortjeneste for øje. Skanderborg Kommune er således ikke af den grund afskåret fra at give en ikke-øremærket støtte i form af vederlagsfri udlån af arealer til Skanderborg Festival Klub.

Ad b) Betydningen af forskellige forhold vedrørende Skanderborg Festival Klubs opgavevaretagelse for Skanderborg Kommunes adgang til at yde støtte til klubben

Som ovenfor nævnt er det en betingelse for en kommunes adgang til at yde en ikke-øremærket støtte til en privat forening, at den private forenings opgavevaretagelse ikke sker med henblik på at opnå en fortjeneste herved.

Spørgsmålet er, om andre forhold end bestemmelserne i en forenings vedtægter indebærer, at det må antages, at foreningens aktiviteter udøves med fortjeneste for øje.

For så vidt angår eventuelle lønnede medarbejdere skal det bemærkes, at det er lagt til grund i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune ikke er afskåret fra at give en ikke-øremærket støtte til en privat forening, alene fordi foreningen har fuldtidsansatte medarbejdere.

Der henvises til Indenrigsministeriets redegørelse af 17. september 2001 til Folketingets Kommunaludvalg om kommuners engagement i professionel fodbold, afsnit 4.1.2. og Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 245.

Skanderborg Festival Klubs lønudgifter, der i 2003 udgjorde 5,4 mio. kr., kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke føre til, at Skanderborg Kommune er afskåret fra at give støtte i form af vederlagsfri udlån af arealer til Skanderborg Festival Klub. Det bemærkes i den forbindelse, at en kommune – som nævnt ovenfor – ikke er afskåret fra at yde en ikke-øremærket støtte til en forening, alene fordi foreningen har fuldtidsansatte medarbejdere.

Det forhold, at klubben er momsregistreret, kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering endvidere ikke føre til, at det må antages, at foreningens aktiviteter udøves med fortjeneste for øje i kommunalretlig forstand. Det bemærkes i den forbindelse, at en musikforening ikke kan få momsfrigtagelse for musikfestivaler og koncerter, hvis den bruger overskuddet til musikfestivaler og koncerter, jf. SKAT's vejledning af 5. maj 2006 om Momsfrigtagelse for velgørenhed og almennytte.

Størrelsen af klubbens revisionsudgifter på ca. 0,7 mio. kr. i 2003 kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets samlede vurdering endvidere ikke føre til, at det må antages,

at foreningens aktiviteter udøves med fortjeneste for øje. Det bemærkes i den forbindelse, at der for foreninger, der er omfattet af lov om fonde og visse foreninger, jf. lov-bekendtgørelse nr. 698 af 11. august 1992, altid er revisionspligt, jf. lovens § 51.

Endelig kan det forhold, at klubben er skattepligtig, dvs. at klubben driver erhvervs-mæssig virksomhed i skattemæssig forstand, ikke efter Indenrigs- og Sundhedsmini-steriets opfattelse i sig selv føre til, at det må antages, at foreningens aktiviteter udøves med fortjeneste for øje i kommunalretlig forstand. Ministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at klubben erlægger ydelser mod vederlag, men at formålet hermed ikke er at opnå fortjeneste, således som dette begreb må forstås efter kommunalfuldmagtsreg-lerne, jf. i øvrigt ad a).

For så vidt angår spørgsmålet om Skanderborg Kommunes tilsyn med Skanderborg Festival Klubs anvendelse af den kommunale støtte, herunder det forhold, at forenin-gens vedtægter ikke er til hinder for, at der på generalforsamlingen kan træffes beslut-ning om ændring af vedtægterne, skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærke, at den ovenfor nævnte aftale mellem Skanderborg Kommune og Skanderborg Festival Klub om brug af Dyrehaven til den årlige Skanderborg Festival indebærer, at forenin-gen fremsender ansøgning om lån af arealerne for et år ad gangen. Ministeriet har så-ledes lagt til grund, at kommunen i forbindelse med godkendelse af den årlige ansøg-ning kan sikre sig, at foreningen varetager samme formål.

Det bemærkes endvidere, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har lagt til grund, at Skanderborg Festival Klub ifølge klubbens årsrapport for 2003 har udloddet ca. 46.000 kr. i 2003 til en række foreninger, der varetager kulturelle og andre aktiviteter i Skan-derborg Kommune, samt til almenyttige organisationer. Der er således tale om udlod-ning til formål, som Skanderborg Kommune lovligt kan give støtte til.

Ad c) Betydningen af det forhold, at Skanderborg Festival Klub varetager salg fra boder (salg af øl, vin, vand, mad, merchandise mv.), for Skanderborg Kommunes adgang til at yde støtte til klubben

En kommune kan som anført under pkt. 1 ikke lovligt yde en ikke-øremærket støtte til en privat forening, hvis foreningen varetager ikke-kommunale opgaver.

Spørgsmålet er herefter, om det forhold, at Skanderborg Festival Klub i et vist omfang varetager salg fra boder (salg af øl, vin, vand, mad, merchandise mv.), har betydning for Skanderborg Kommunes adgang til at yde en ikke-øremærket støtte til klubben.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lov-hjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed. Som udgangs-punkt kan en kommune derfor ikke drive salg fra boder.

Det er imidlertid antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner i et meget begrænset omfang kan varetage accessoriske opga-ver, dvs. opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. Det er dog blandt andet en betingelse for udøvelse af accessorisk virksomhed, at den accessoriske virksomhed i omfang er un-

derordnet den kommunale hovedvirksomhed. Det indgår endvidere i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Det kommunale engagement i accessorisk virksomhed kan imidlertid ikke udstrækkes videre, end hensynet bag kommunens adgang til at varetage opgaven nødvendiggør. Dette hensyn skal som følge af ovenstående endvidere afvejes over for ikke blot konkurrencehensyn, men de øvrige forhold, der begrundes, at en kommune som udgangspunkt ikke kan varetage opgaver vedrørende handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed. Dette er baggrunden for, at der tillige stilles krav om, at varetagelsen af driften af den accessoriske virksomhed skal bortforpagtes på markedsmæssige vilkår.

Der henvises bl.a. til Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2005, side 58 f., Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, side 125 f., Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 168 ff., Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, side 74 f. og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 706 f. Der er imidlertid ikke enighed i den juridiske litteratur om, hvor langt kommuners adgang til at udføre accessorisk virksomhed kan udstrækkes, idet Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 117 ff. og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, 1994, side 54 ff. giver udtryk for, at kommuner har en videregående adgang til at udføre accessorisk virksomhed end antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den øvrige del af teorien.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at salg fra boder af øl, vin, mad, merchandise mv. må antages at knytte sig så naturligt og tæt til afholdelse af en musikfestival, at kommunen kan varetage aktiviteterne som accessorisk virksomhed. Det er imidlertid – som nævnt ovenfor – en betingelse, at kommunen bortforpagter driften heraf på markedsmæssige vilkår.

Spørgsmålet er herefter, om en kommune må yde ikke-øremærket støtte til en forening, hvis foreningen – udover kommunale opgaver – tillige varetager accessoriske opgaver.

Generelt finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til at bemærke, at kravet om bortforpagtning tillige gælder, når kommuner varetager aktiviteter i privatretlige selskabsformer. Det er således en betingelse for lovligheden af kommunens finansielle deltagelse i et selskab (f.eks. et aktieselskab), der udøver både kommunale opgaver og accessorisk virksomhed, at driften af den accessoriske virksomhed er bortforpagtet på markedsmæssige vilkår. Dette gælder, uanset om kommunen fuldt eller delvist ejer selskabet. Dette skyldes, at en kommune ikke ved at indskyde et ekstra led mellem kommunen og en bestemt aktivitet, f.eks. ved at etablere privatretlige selskaber, kan udvide kommunalfuldmagts grænser.

Der henvises til bl.a. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 129.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse må kravet om bortforpagtning af accessoriske opgaver imidlertid anses for opfyldt, når kommunen har overladt udøvelsen af hovedopgaven og den accessoriske virksomhed til et selskab uden kommunal deltagelse eller til en selvejende institution.

I den foreliggende sag varetages driften af den accessoriske virksomhed – salg fra boder af øl, vin, mad, merchandise mv. – af dels Skanderborg Festival Klub dels private bodholdere, hvorfor kravet om bortforpagtning efter ministeriets opfattelse må anses for at være opfyldt. Det er således ikke kommunen, der varetager driften af den accessoriske virksomhed, men en privat forening, hvori kommunen ikke deltager.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endelig lagt til grund, at Skanderborg Festival Klub ikke varetager opgaver, som ikke kan anses for at være omfattet af reglerne om accessorisk virksomhed. Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse, at den accessoriske virksomhed i omfang er underordnet hovedvirksomheden. Efter ministeriets opfattelse er der ikke anledning til at antage, at den accessoriske virksomhed i øvrigt ikke varetages på markedsvilkår.

4. På den baggrund er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets samlede opfattelse, at Skanderborg Kommune lovligt kan yde en ikke-øremærket støtte i form af udlån af de omhandlende kommunale arealer vederlagsfrit til Skanderborg Festival Klub til brug for afholdelse af Skanderborg Festival. Ministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at Skanderborg Festival Klub alene varetager opgaver, som en kommune selv kan varetage, herunder at kravet om bortforpagtning af den accessoriske virksomhed – salg fra boder af øl, vin, mad, merchandise mv. – må anses for at være opfyldt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved kopi af dette brev meddelt Statsforvaltningen Midtjylland ministeriets retsopfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til KL.

Med venlig hilsen

Inger Mogensen

2. Statsforvaltningen Midtjylland, pr. e-mail

3. KL, pr. e-mail

2. Not.

Hvilket herved meddeles. Der henvises til j.nr. Statsamtet Århus` j.nr. 2003-613/184.

3. Not.

Hvilket herved meddeles til orientering.