

Ankestyrelsens brev til Næstved Kommune

Tilsynsudtalelse om Næstved Kommunes støtte til Arena Næstved og kommunens tilsyn med støtten

24. september 2025

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Næstved Kommunes støtte til den erhvervsdrivende fond Arena Næstved, herunder om kommunen sikrer sig, at støtten alene går til lovlige kommunale formål.

J.nr. 21-43440, 21-49352
og 23-112088

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid, og at vi ikke har kunnet overholde den sagsbehandlingstid, vi har stillet i udsigt.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Resumé

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Ankestyrelsen vurderer, at Arena Næstved varetager både kommunale og ikke kommunale opgaver.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Vi vurderer herefter, at Næstved Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan yde anlægsstøtte til den erhvervsdrivende fond Arena Næstved.

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

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

Åbningstid - telefon:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-12.00

Ankestyrelsen fører ikke tilsyn med Fonden Arena Næstved. Vi fører heller ikke tilsyn med Næstved Kommunes tilsyn som fondsmyndighed med Fonden Arena Næstved. Vi henviser til kompetenceafsnittet nedenfor.

Sagens oplysninger

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen videresendte den 30. september 2021 en anonym henvendelse til Ankestyrelsen om Næstved Kommunes engagement i Arena Næstved. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henledte opmærksomheden på, at konkurrencelovens § 11 a, stk. 2, nr. 2, kunne være relevant.

Byrådsmedlem [A] og (nu byrådsmedlem) [B] skrev den 5. november 2021 til bl.a. det daværende Indenrigs- og Boligministerium og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om Næstved Kommunes engagement i Arena Næstved. Ankestyrelsen modtog henvendelsen fra det daværende Indenrigs- og Boligministerium den 8. november 2021 og fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 10. november 2021.

Følgende fremgik bl.a. af [A] og [B]s henvendelse:

"Vores henvendelse handler om mistanke om følgende forhold:

- Punkt 1: Manglende opdeling af regnskaber mellem den almenyttige virksomhed og erhvervsmæssige/kommercielle virksomhed
- Punkt 2: Manglende adskillelse mellem støtteberettigede aktiviteter og kommercielle aktiviteter
- Punkt 3: Skjult erhvervsstøtte via kommunale støttekroner
- Punkt 4: Ulovlig drift i forhold til vedtægterne
- [...]
- Punkt 9: Groft svigt af Næstved Kommunes tilsynspligt med Arena Næstved"

Punkterne var uddybet i henvendelsen. [A] og [B] skrev bl.a. følgende:

"Næstved Kommune har tilsynspligt for, at den selvejende institution overholder reglerne inden for en række områder, herunder også at Arena Næstved bl.a. drives indenfor reglerne om "offentlige aktiviteter på kommercielle markeder" samt overholder reglerne i konkurrenceloven. Efter vores mening svigter Næstved Kommune denne forpligtelse og Næstved Kommune opnår økonomiske fordele ved at lade Arena Næstved fungere som en privat virksomhed med kommunal støtte til kommercielle aktiviteter til skade for private aktører. Næstved Kommune har i en række sammenhænge måtte yde ekstraordinære tilskud og

ekstraordinære lån til Arena Næstved. Ved at lade Arena Næstved drive deres virksomhed ulovligt kan Arena Næstved levere en bedre drift i strid med lovgivningen og i strid med reglerne for, hvordan selvejende institutioner skal drives lovligt og ikke mindst til stor skade for de private virksomheder og aktører som bliver stillet ringere på et ulovligt grundlag.

Arena Næstved er gået fra at drive almennyttig virksomhed til også at drive erhvervsmæssig/kommerciel virksomhed. Arena Næstved driver erhvervsmæssig/kommerciel virksomhed i stort omfang med eventvirksomhed (f.eks. julefrokoster), koncertvirksomhed, sponsorsalg, erhvervsnetværk og restaurationsvirksomhed.”

[A] skrev den 17. august 2022 bl.a., at regnskabsprincipperne for Arena Næstved var blevet ændret efter henvendelsen til Ankestyrelsen, men at hun var i tvivl, om regnskaberne var korrekt opstillet, herunder i forhold til de interne forretningsmetoder mellem kommerciel og almennyttig forretning. [A] oplyste, at hun nu er medlem af Arena Næstveds bestyrelse.

[B] sendte den 31. marts 2023 supplerende oplysninger til sagen, herunder dokumentet ”Arena Næstved – Fordeling af resultatet mv. pr. 31.12.22 på folkeoplysende, kulturel og erhvervsmæssig virksomhedsdrift”. [B] skrev bl.a. følgende:

”I forlængelse af jeres behandling af sagen omkring Arena Næstved og støtten fra Næstved Kommune baseret på 2019-regnskabet (J.nr. 21-49352) retter jeg henvendelse vedr. yderligere bekymringer i 2022-regnskabet. Bekymringen omkring opdeling af regnskabet gælder også for årene forud og efter 2019. Arena Næstved har sidenhen erkendt, at regnskabet skulle være opdelt - dette ændrer ikke på bekymringen bagudrettet [...]

På trods af, at regnskabet nu er blevet opdelt, er der fortsat bekymringer omkring anvendelsen af støttekronerne. Et regnskab baseret på skøn og hvori det fortsat er uklart, hvor støttekronerne ender.”

[B] skrev også til Ankestyrelsen den 22. juni 2023 og 4. februar 2025.

[C] skrev til Ankestyrelsen om sagen den 20. december 2023, 6. og 18. juni 2024, 7. februar, 3. og

31. marts samt 24. og 30. april 2025. [C] henviste bl.a. til, at de havde fået henvendelser fra virksomheder, der konkurrerer med Arena Næstved. [C] skrev, at det er organisationens opfattelse, at Arena Næstved – udover at være et idræts- og kulturcenter – driver en betydelig erhvervsmæssig virksomhed i form af møde-, kursus- og konferencevirksomhed, at Næstved Kommunes støtte til Arena Næstved kommer arenaens kommercielle drift til gode, hvilket fører til konkurrenceforvridning, at arenaens kommercielle drift bør bortforpagtes, at kommunen yder anlægsstøtte, og at der er tvivl om, hvorvidt kommunen er medstifter af Fonden Arena Næstved.

Ankestyrelsen bad den 16. november 2021, 15. juni 2022 og 16. juni 2023 Næstved Kommune om en udtalelse. På baggrund af kommunens svar og i forlængelse af Ankestyrelsens møde med kommunen den 27. februar 2025 om de faktuelle forhold i sagen, bad vi den 6. marts 2025 byrådet om en udtalelse.

Ankestyrelsen har i forbindelse med sagen sendt henvendelserne fra september og november 2021, [B]s henvendelse af 31. marts 2023 og [C]s henvendelser af 20. december 2023 og 3. marts 2025 til Næstved Kommune.

Næstved Kommune har sendt fire høringssvar henholdsvis den 12. december 2021, 22. juni 2022, 14. juli 2023 og 30. april 2025. Udtalelsen sendt den 30. april 2025 er behandlet af byrådet på et møde.

Næstved Kommunes høringssvar

Af kommunens udtalelse af 12. december 2021 fremgår bl.a. følgende:

”Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det anset for lovligt, at en kommune tilvejebringer, udvider og driver sportsanlæg med henblik på at medvirke til at fremme idrætten og tilgodese almenhedens interesse i at kunne overvære eller deltage i forskellige idrætsaktiviteter.

En kommune må også godt i eget regi til gavn og glæde for borgere drive og bekoste kulturelle aktiviteter i form af koncerter, teaterforestillinger og andre events – også mod, at publikum betaler entre. Afgørende for støttens lovlighed er, at formålet med at yde støtten ikke er relateret til kommercielle formål, som at sikre fortjeneste, og at støtten ikke skaber en ulovlig konkurrence.

Vedtægtsbestemmelser for Arena Næstved.

Arena Næstved er ejet og drevet af en selvejende institution, som ikke betaler udbytte til nogen ejer.

Vedtægten for Arena Næstved af 20.12.2016 vedlægges til Ankestyrelsens orientering, ligesom udkast til nye vedtægter, som skal byrådsbehandles d. 21.12.2021, vedlægges.

Af vedtægterne fremgår, at institutionens formål er at drive Arena Næstved med tilhørende servicearealer til sport, idræt, motion, kulturelle og almennyttige formål jf. vedtægten fra 2016. Udkast til 2021vedtægter har som formål aktivt at styrke samvær mellem mennesker i alle aldre og fra alle dele af samfundet.

Ifølge vedtægterne for Arena Næstved skal et evt. overskud forblive i organisationen og anvendes til at opfylde Arena Næstveds formål. Arena Næstved har derfor ikke noget kommercielt formål og driver på den baggrund ikke kommerciel virksomhed med profit for øje, jf. tillige bestemmelser i vedtægten om Næstved Kommunes godkendelse af eventuel netto-formues anvendelse ved institutionens opløsning.

Kommunens tilsyn med drifts- og anlægsstøtte til Arena Næstved.

Administrationen i Næstved Kommune gennemgår budgetter og årsregnskaber for alle modtagere af støtte. Både årsregnskaber og budgetter behandles politisk på åbne dagsordener i forbindelse med godkendelse af driftstilskud og takster til de selvejende idræts- og svømmehaller. [...]

I den forbindelse skal oplyses, at administrationen i Næstved Kommune siden 2. marts 2015 har afholdt månedelige dialogmøder med Arena Næstved, hvor udgangspunktet for drøftelserne har været Arena Næstveds økonomi og anvendelse af de ydede midler fra Næstved Kommune. Her ikke mindst Arena Næstveds opfyldelse af den partnerskabsaftale som Arena Næstved har indgået med Næstved Kommune. Aftalen er vedhæftet til Ankestyrelsens orientering, og er forlænget og således stadig gældende

[...]

Næstved Kommune skal på baggrund af ovenstående afvise, at Næstved Kommune yder støtte i strid med de kommunalfuldmagtsretlige regler, eller at støtten i øvrigt medvirker

til at forvride konkurrencen inden for sport- og eventbranchen. Det bemærkes i den forbindelse, at priser og benyttelse af de faciliteter, som Næstved Arena tilbyder private arrangører, er i overensstemmelse med markedspriserne for ydelserne.”

Den 22. juni 2022 skrev kommunen bl.a. følgende (navne udeladt af Ankestyrelsen):

”Til Ankestyrelsens orientering vedlægges årlig status for 2021 vedr. fordeling af resultat og erhvervsmæssig virksomhedsdrift i Arenaen. Bilaget er udarbejdet af [...] Revision og [...] Advokater.

[...]

Næstved Kommune har ingen bemærkninger til Arena Næstveds oplysninger i Partnerskabsaftalen om hjemtagning af diverse forretningsområder. Kommunen er af den opfattelse, at Arena Næstved har hjemtaget forskellige opgaver som billettering, salg af mad og lignende ud fra hensynet til optimering af en fornuftig drift af Arenaen. Næstved Kommune sikrer, at kommunale tilskud ikke anvendes til aktiviteter vedrørende forretningsområder, som ligger uden for de lovlige kommunalretlige formål og interesser, som kommunen kan forfølge, ved de månedlige gennemgange samt de årlige afrapporteringer i form af årsberetning, årsregnskab og revisionserklæringer.

Kommunen hæfter sig ved, at det af Partnerskabsaftalen fremgår, at Arena Næstveds overordnede målsætning er at være samlingspunkt for lokale aktiviteter – idrætsmæssige, kulturelle og sociale. Endvidere at udvikle idrætslivet i Næstved Kommune generelt og synliggøre Næstved Kommunes idræts, - kultur og sundhedstiltag i samarbejde med Næstved Kommune. Indsatser skal målrettes en bred gruppe borgere, og aktiviteter skal udøves i samarbejde med potentielle brugere. [...]

En lille del af Arena Næstveds aktiviteter omhandler nationalt og internationalt samarbejde. Det bemærkes, at det antages, at kommunalfuldmagtsreglerne giver hjemmel til støtte til teater, musik og lignende samt til at fremme turismen i kommunen.

[...] Det er derfor Næstved Kommunes opfattelse, at hjemlen til at støtte Arena Næstveds internationale og nationale samarbejder med andre aktører, i den begrænsede udformning, som

samarbejdet har, er hjemlet i de kommunalfuldmagtsretlige grundsætninger om en kommunal interesse i at varetage branding- og turistfremmende formål.

Det er Næstved Kommunes opfattelse, at kommunens tilskud er i overensstemmelse med statsstøtteregele.

Konkluderende skal anføres:

Som oplyst ovenfor, så ejer Næstved Kommune ikke Arena Næstved, men yder tilskud til kulturelle og folkeoplysende aktiviteter, herunder aktiviteter, som har turistformål og branding af kommunen for øje.

Der ydes ikke tilskud til de erhvervsmæssige aktiviteter, som Arena Næstved udøver, og kommunens tilsyn med økonomien i Arena Næstved følges tæt på månedlige møder. Økonomien i Arena Næstved er dokumenteret ved uafhængige revisionsrapporter og årsrapporter og lign., alt sammen materiale, som er grundlag for kommunens tilsyn."

Af Næstved Kommunes udtalelse af 14. juli 2023 fremgår bl.a. følgende:

"Partnerskabsaftalen mellem Næstved Kommune sikrer, at Næstved Kommune kan opfylde behov i forhold til folkeoplysningsloven samt øvrige behov på kulturområdet til glæde for foreninger, kommunale institutioner og borgere i Næstved Kommune. Aftalen understøtter opfyldelsen af Arena Næstveds rolle som et åbent, sportsligt og kulturelt samlingssted, hvor Næstved Kommunes borgere kan have deres naturlige gang, og som medvirker til at fremme kultur, idræt og en sundhedsfremmende livsstil i Næstved Kommune.

[...]

Tilskud til haller udmøntes som en underskudsgaranti, som ud over tilskuddet til den folkeoplysende virksomhed består i et konkret skøn i forhold til støtte til kulturel virksomhed og til den partnerskabsaftale, som Næstved Kommune og Næstved Arena har indgået. Næstved Kommune har krævet en opdeling af regnskaberne, til brug for kommunens tilsyn med driftstilskuddet, således, at Næstved Kommune har sikkerhed for, at der ikke ydes støtte til den kommercielle drift af Arena Næstved, herunder

anlægsstøtte til tilbagebetaling af lån jf. Arena Næstveds opdeling af regnskaber.

Det bemærkes, at Arena Næstved i 2022 ansøgte om tilskud på 7,8 mio. kr. men, at Kultur- og Idrætsudvalget tildelte 6,7 mio. kr. på møde d. 7. november 2022."

Kommunen sendte den 30. april 2025 byrådets udtalelse af 29. april 2025. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"1. Næstved Kommune skal oplyse følgende om dannelsen af Næstved Hallen, i dag Arena Næstved:

Næstved Kommune har i forbindelse med opførsel af Arena Næstved i 2014 støttet Arenaen med 20 mio. kr. i anlægslån samt ydet en kommunegaranti på 5,8 mio. kr. i 2016 i forbindelse med Arena Næstveds optagelse af et byggelån. Tilsynet i Statsforvaltningen udtalte d. 25.09.2015 jf. sag nr. 2014 -198930:

"Statsforvaltningen konstaterer, at Næstved Hallen ifølge sit formål alene varetager en lovlig kommunal opgave i form af fremme af idrætsaktiviteter, kulturelle aktiviteter og almennyttige formål og, at der ikke er tale om støtte til privat erhvervsvirksomhed, eftersom et eventuelt driftstilskud ifølge vedtægterne skal anvendes til forbedringer og nyanskaffelser i henhold til vedtægtens formål.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at kommunen i medfør af kommunalfuldmagtsregler lovligt kan yde anlægs- og driftstilskud til Næstved Hallen."

Arena Næstved er en selvejende institution med egen bestyrelse, hvoraf kommunen udpeger to medlemmer. Ultimo 2021 har Arena Næstved været organiseret som en erhvervsdrivende fond.

Siden da har der løbende været afholdt opfølgningsmøder mellem Arena Næstved og Næstved Kommune, som følge af et politisk ønske om at følge økonomien i Arena Næstved. Se sag nr. 188 fra Byrådets møde d. 21. december 2021.

[...]

Næstved Kommune har ikke indskudt kapital eller i øvrigt været

medstifter af fonden Arena Næstved. Næstved Kommune har i overensstemmelse med Statsforvaltningens godkendelse ydet lån på et kommunalfuldmagtsretligt grundlag i forbindelse med opførelsen af Arena Næstved, idet Arena Næstved efter Næstved Kommunes opfattelse i dag er en organisation uden kommercielle formål og alene med mulighed for at anvende et overskud på kommercielle aktiviteter til folkeoplysende og almene aktiviteter, herunder accessorisk virksomhed.

2. Det forhøjede driftstilskud som ydet i forbindelse med budgetforliget 2021/ 2022.

Næstved Kommune har tidligere skrevet til Ankestyrelsen om det forhøjede driftstilskud, som det fremgår af svaret dengang, så kan Næstved Kommune bekræfte, at Næstved Kommune ikke er bundet til at yde tilskud til Arena Næstved i mere end et år ad gangen. Tilskud til Arena Næstved er hvert år afhængig af politisk godkendelse.

Driftstilskuddet er ikke tildelt på baggrund af lån optaget til anlæg. Driftstilskuddet er ikke anvendt til tilbagebetaling af lån i 2022.

Det forhøjede driftstilskud blev ydet på baggrund af et konkret skøn over forhøjede driftsudgifter til blandt andet energi og opfyldelsen af partnerskabsaftalen indgået mellem Næstved Kommune og Arena Næstved.

Tilskud til selvejende haller, herunder Arena Næstved, udmøntes som en underskudsgaranti.

I praksis betyder det at, den enkelte hal udarbejder et budget over forventede indtægter og udgifter i det givne år. Hvis budgettet udviser et underskud, kan hallen søge om en underskudsgaranti til at kunne afvikle godkendte almennyttige aktiviteter dvs. at kunne opfylde de indgåede partnerskabsaftaler.

Hallerne stiller kapacitet til rådighed for aktiviteter, som kommunen ikke selv har til rådighed. Hvert år godkender fagudvalget, efter et konkret skøn, hallernes budgetter, med en klausul om, hvis budgettet ikke har været retvisende, kan der efterfølgende foretages reguleringer i underskudsgarantien, i både negativ (kræve tilbagebetaling) eller positiv (øge underskudsgarantien) retning. Typisk udbetales underskudsgarantien i 2-4 rater.

I forhold til Arena Næstved foretages et individuelt konkret skøn i forhold til den Folkeoplysende og kulturelle virksomhed sammenholdt med den partnerskabsaftale, som Næstved Kommune og Arena Næstved har indgået.

Næstved Kommune har krævet en opdeling af regnskaberne, til brug for kommunens tilsyn med driftstilskuddet, således, at Næstved Kommune har sikkerhed for, at der ikke ydes støtte til den kommercielle drift af Arena Næstved, herunder anlægsstøtte til tilbagebetaling af lån jf. Arena Næstveds opdeling af regnskaber.

Når der tages stilling til, hvor meget den kulturelle del og den folkeoplysende del har kostet, så tages der udgangspunkt i revisorudarbejdede regnskaber, som viser Arena Næstveds samlede resultat fordelt på folkeoplysende virksomhed, på kulturel virksomhed og på erhvervsmæssig virksomhed, før resultatet af de finansielle poster er indregnet. På dette grundlag sikres, at tilskud til Arena Næstved baseres på driftsudgifter – ikke på anlægsudgifter.

Til den folkeoplysende og kulturelle drift modtog Arena Næstved i 2024 i alt 8,7 mio. kr. og til Obama eventet modtog Arena Næstved 1.633.945 kr. i underskudsgaranti.

3. Om hjemmelsgrundlaget for forlængelse af det afdragsfrie lån og henstilling til Arena Næstved om hensættelse af midler til vedligeholdelse.

Indledningsvis skal det bemærkes, at Næstved Kommune er tilsynsmyndighed i forhold til fonden Arena Næstved i medfør af Erhvervsfondsloven jf. dennes § 3 stk. 1 nr. 4, samt § 3 stk. 2 og afgørelse fra Erhvervsstyrelsen af 16.12.2020.

Som tilsynsmyndighed med fonden er det Næstved Kommunes opfattelse, at kommunen har hjemmel til at henlede fondens opmærksomhed på dennes varetagelse af fondens langsigtede økonomiske forpligtelser. Hensættelser af forpligtelser i et regnskab, finder Næstved Kommune det naturligt at henlede fondens opmærksomhed på.

Det er Næstved Kommunes opfattelse, at Statsforvaltningens afgørelse og vurdering af 25.09.2015 stadig er gældende. At

fonden Arena Næstved stadig varetager kulturelle og almene formål, som kommunen kan støtte og, at der ikke er tale om støtte til privat erhvervsvirksomhed, eftersom et eventuelt driftstilskud ifølge vedtægterne skal anvendes til forbedringer og nyanskaffelser i henhold til vedtægtens formål.

[...]

De ikke-kommunale opgaver, som Arena Næstved varetager, svarer efter Næstved Kommunes opfattelse til sådanne opgaver, som i det kommunalfuldmagtsretlige regi karakteriseres som accessoriske opgaver.

Det handler bl.a. om restaurant -og cafedrift, samt visse kommercielle events, som f.eks. konferencer, møder og fester.

[...]

De interne fordelingsnøgler vedlægges som bilag til Ankestyrelsens orientering.

Det er Næstveds Kommunes opfattelse, at de opdelte revisionsudarbejdede regnskaber sikrer, at kommunen kan føre kontrol og tilsyn med, at den kommunale støtte hverken direkte eller indirekte tilflyder aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte. Det bemærkes igen, at Arena Næstved ikke er en virksomhed, som skal genere fortjeneste eller overskud. Fortjeneste og overskud skal anvendes til opfyldelse af de formål, som der følger af formålsbestemmelserne for fonden.

4. Om underskudsgaranti og eventaktiviteter.

Kommunen yder støtte til kulturelle og almene foreningers leje af lokaler i Arena Næstved i medfør af Folkeoplysningsloven. Kommunen har en fast praksis for godkendelse af foreninger, som modtager lokaletilskud. Foreningerne skal dokumentere, at de opfylder betingelserne for tilskud efter Folkeoplysningsloven i forhold til aktiviteter, formål og organisering eller er en almennyttig kulturel forening, der kan godkendes på "Folkeoplysningslignende vilkår".

[...]

Kommunen betaler for ydelser som købes af Arena Næstved og som følger af den partnerskabsaftale, som er indgået mellem Næstved Kommune og Arena Næstved. Hjemlen for aftalens indgåelse og betaling af ydelser er grundet på de kommunalfuldmagtsretlige grundsætninger, hvorefter en kommune generelt kan anvende midler på at fremme folkesundheden og idrætslivet i kommunen ligesom en kommune kan anvende midler på at støtte teater, musik og lignende samt på at fremme turismen og branding generelt af kommunen.

Næstved Kommune har ydet underskudsgaranti ved helt særlige events / arrangementer, som for Næstved Kommune skønnes at have helt uvurderlig betydning for Kommunens branding af Næstved Kommune med henblik på tiltrækning af turister og positiv energi i forhold til bosætning.

Et eksempel på sådant et event / arrangement er besøget af tidligere præsident Obama, hvor kommunen besluttede at yde en underskudsgaranti. Det er kommunens opfattelse, at kommunen på et kommunalfuldmagtsretligt grundlag kan yde støtte til et sådant arrangement.

5. Om uddybning og begrundelse for opfattelse af, at kommunens tilskud er i overensstemmelse med EU-statsstøttebegrebet herunder om aktiviteterne indebærer et grænseoverskridende element.

Det er Næstveds Kommunes opfattelse, at støtte til Arena Næstveds programsætning af udenlandske artisters optræden i Arena Næstved, eller præsidents Obamas foredrag i Arena Næstved ikke kolliderer med statsstøttereglerne. Som Ankestyrelsen selv henviser til i Ankestyrelsen brev til kommunen:

"Kommissionen sonderer mellem to typer af aktiviteter, når den vurderer om der er tale om økonomisk aktivitet. På den ene side kulturelle aktiviteter, der er tilgængelige for hele offentligheden, som opfylder rent sociale og kulturelle formål, og hvor brugerbetalingen udgør en lille del af finansieringen. Sådanne kulturaktiviteter anser kommissionen for at udgøre ikke-økonomisk aktivitet. Det kan for eksempel være et offentligt tilgængeligt museum, hvor den billetpris, der opkræves af brugerne, kun dækker f.eks. 20% af de reelle omkostninger.

Heroverfor står kulturelle aktiviteter, der overvejende er finansieret af besøgende – f.eks. kommercielle udstillinger, biografer, kommercielle musikforestillinger og festivaler. Disse aktiviteter betragtes af Kommissionen som økonomisk aktivitet.”

Det er Næstveds Kommunes opfattelse, at koncert- og eventaktiviteterne i Arena Næstved udgør en mindre del af Arenaens aktiviteter.

En koncert med en udenlandsk artist, som f.eks. Hansi Hinterseer er grænseoverskridende og kan påvirke handlen i andre medlemsstater, men det er Næstved Kommunes opfattelse, at Næstved Kommunes tilsyn med Arena Næstved sikrer, at den af kommunens bevilligede støtte, som anvendes til koncertaktiviteterne, hviler på et kommunalfuldmagtsretligt grundlag, uanset om artisterne er indenlandske eller udenlandske og, at støtten ikke udbetales til en erhvervsvirksomhed i strid med statsstøtteregele, idet Erhvervsfonden Arena Næstved ikke har noget kommercielt formål eller sigte.”

Partnerskabsaftale mellem kommunen og Arena Næstved

Næstved Kommune har vedlagt partnerskabsaftale af 28. april 2018 mellem Næstved Kommune og Arena Næstved. Følgende fremgår bl.a. af aftalen:

”§ 1 Aftalens formål

[...]

Aftalen skal desuden medvirke til at opfylde de politiske målsætninger for Næstved Kommune, som bl.a. er beskrevet i Kultur- og fritidspolitikken, og sikre at Næstved Kommune opfylder de forpligtelser, der er beskrevet i Folkeoplysningsloven samt andre kommunale forpligtelser over for idrætsforeninger, ungdomsforeninger, aftenskoler, folkeskoler, børneinstitutioner, ældrecentre og andre kommunale institutioner mv. i Næstved Kommune.

Aftalen sikrer Arena Næstved et økonomisk fundament gennem et årligt driftstilskud og skal medvirke til at understøtte udviklingen af Institutionen. Aftalen skal endvidere understøtte Arena Næstveds rolle som et åbent sportsligt og kulturelt samlingssted, hvor Næstved Kommunes borger kan have deres naturlige gang, og som

medvirker til at fremme kultur, idræt og sundhedsfremmende livsstil i Næstved Kommune.

[...]

§ 5 Målsætning og udvikling

[...]

Institutionen har følgende målsætninger 2018-2020

- Bæredygtig driftsøkonomi i 2018, bæredygtig likviditetsøkonomi ved udgangen af 2020
- 10-15 store kulturevents/år, 1500-5000 publikummer (flere sidst end først i perioden)
- 10-15 store sportsbegivenheder/år, med 1500-5000 pub. (flere sidst end først i perioden)
- Hjemtagning af forretningsområderne Food & Beverage, lokaleudlejning, billetsalg, sponsorudvikling og indholdsproduktion.
- Flere b2b kunder gennem udvikling af Arena Næstved til en attraktivt konference-, seminar- og messe venue for Sydsjælland, der ikke konkurrerer men komplimenterer private forretningsdrivende.
- [...]

§ 6 Samarbejder

[...]

Arena Næstved spiller desuden en regional og national rolle, med ambitioner om at indgå i netværk og samarbejder på nationalt plan – og nogle gange også internationalt. [...]

§ 10 Daglig drift

[...]

Cafédrift

Arena Næstveds café og restaurationsdrift skal understøtte denne aftales formål, jf. § 1.”

Arena Næstveds vedtægter

Ankestyrelsen har ved opslag på kommunens hjemmeside hentet Arena Næstveds vedtægter fra 2024, der er vedhæftet som bilag til byrådsmøde den 26. november 2024, pkt. 172. Af vedtægterne fremgår bl.a. følgende:

”§ 1. Navn, hjemsted og formål

[...]

Arena Næstved består af hal 1, hal 2 og arena.

Arena Næstved har til formål aktivt at styrke værdifuldt samvær mellem mennesker i alle aldre og fra alle dele af samfundet.

Vi vil lade os inspirere internationalt, markere os nationalt og være et regionalt forbillede.

Med fællesskabet som fundament, på et forretningsmæssigt grundlag og gennem relationer til kultur-, forenings- og erhvervsliv, vil vi knytte Sjælland uden for hovedstaden sammen, skabe stolthed og vækst og oplevelser for livet.

[..]

§ 3. Regnskabsforhold

[...]

I henhold til partnerskabsaftale med Næstved Kommune skal budgetforslaget fremsendes til kommunens godkendelse.

Årsrapporten [...] skal sammen med budgetter fremsendes til Næstved Kommune til endelig godkendelse i henhold til partnerskabsaftale.

Såfremt der sker væsentlige ændringer i regnskabsårets forløb i forhold til det af kommunen godkendte budget eller der sker væsentlige ændringer af økonomisk betydning for institutionen, indbringes forhold for Næstved Kommune, hvis afgørelse er endelig. [...]

§ 4. Driftsforhold

I henhold til afgørelse i Erhvervsstyrelsen d. 16.12.2020 er Arena Næstved undtaget fra erhvervsfondsloven, jf. lovens § 3, stk. 2, hvorefter Næstved Kommune har tilsynspligten med Arena Næstved.

Ethvert overskud af driften kan alene anvendes til institutionens formål og fortsatte drift, forbedringer, nyanskaffelser og afdrag på lån, i henhold til vedtægternes formål og efter bestyrelsens skøn. Øvrig brug af driftsoverskud skal fremsendes til Næstved Kommune til godkendelse.

[...]

§ 10. Institutionens ophør

[...]

Ophævelsen kan alene behandles, såfremt Næstved Kommune forinden er blevet tilbudt at overtage institutionen på nedennævnte

vilkår. Ønsker Næstved Kommune ikke at overtage institutionens virksomhed kan denne opløses som ovenfor nævnt. Ophæves institutionen skal en eventuel nettoformue anvendes efter godkendelse af Næstved Kommune til fremme af de i nærværende vedtægter omhandlede formål i Næstved Kommune.”

Det fremgår desuden af vedtægterne, at Næstved Kommune udpeger to bestyrelsesmedlemmer, hvoraf et medlem kan være medlem af byrådet, og at vedtægter og vedtægtsændringer skal godkendes af kommunen.

Af dokumentet ”Arena Næstved – Fordeling af resultatet mv. pr. 31.12.21 på folkeoplysende, kulturel og erhvervsmæssig virksomhedsdrift” udarbejdet af revisionen og indsendt af kommunen fremgår bl.a. følgende:

”Driftsaktiviteter i Arena Næstved

Arena Næstveds aktiviteter drives i hal 1, hal 2 og i arenaen, og aktiviteterne kan opdeles i tre hovedområder:

- Folkeoplysende virksomhedsdrift
- Kulturel virksomhedsdrift
- Erhvervsmæssig virksomhedsdrift

Den folkeoplysende virksomhed omfatter de folkeoplysningsaktiviteter, der foregår i Arena Næstved, herunder udlejning af lokaler, hal 1 og 2 samt arenaen til folkeoplysende foreninger, institutioner og skoler.

Den kulturelle virksomhed omfatter eventaktiviteter, indtægter fra erhvervspartneraftaler samt sportsaktiviteter som ikke udføres af en folkeoplysende forening.

Den erhvervsmæssige virksomhed udgør udlejning til private og erhvervsmæssige arrangementer samt salg af Food and Beverage og lignende.

Forudsætninger, direkte indtægter og omkostninger

[...]

Tilskud, Næstved Kommune

Det ordinære tilskud, som Arena Næstved modtager fra Næstved Kommune, udgør for 2021 t.kr. 4.500. Dette tilskud er indregnet med 50% som en del af den folkeoplysende virksomhedsdrift og 50% af den kulturelle virksomhedsdrift. Fordelingen er som beskrevet ovenfor foretaget på baggrund af en konkret vurdering af den nugældende partnerskabsaftale mellem Næstved

Kommune og Arena Næstved, som kræver, at Arena Næstved bidrager til synlighed i lokalområdet, afholder en række kulturelle arrangementer (både sport og events i øvrigt).

Forhøjet driftstilskud: Næstved Kommune har i forbindelse med budgetforlig for 2021/22 tildelt Arena Næstved et forhøjet tilskud, på baggrund af effekterne fra corona og en driftsbelastning fra store udgifter til leasing af tribuner, samt lån, som blev optaget i forbindelse med opførelsen. For 2021 udgør det forhøjede driftstilskud t.kr. 2.200, som er fordelt med 50% som en del af den folkeoplysende virksomhed og 50% af den kulturelle virksomhed. Fordelingen er på foranledning fra Næstved Kommune foretaget på baggrund af de samme principper som det ordinære tilskud

Forudsætninger - fællesomkostninger

Fordelingen af driftsaktiviteter i Arena Næstved på folkeoplysende virksomhedsdrift, kulturelle virksomhedsdrift og erhvervsmæssig virksomhedsdrift medfører, at indtægter og omkostninger som kan henføres direkte til disse dele af den samlede virksomhed indregnes heri. For de omkostninger, der ikke er direkte henførbare til enten den folkeoplysende virksomhedsdrift, den kulturelle virksomhedsdrift eller den erhvervsmæssige virksomhedsdrift - benævnt fællesomkostninger, er der foretaget en fordeling med udgangspunkt i nærmere fastlagte fordelingskriterier.

Fordeling efter disse fastlagte fordelingskriterier er foretaget for:

- Lokaleomkostninger, fælles (vand, varme, el, ejendomsskat, forsikring o. lign.)
- Personaleomkostninger (ex. Food & Beverage som indgår fuldt ud i den erhvervsmæssige virksomhedsdrift)
- Øvrige fællesomkostninger
- Renter og afdrag, realkreditlån"

Næstved Kommune har henvist til byrådets behandling den 21. december 2021 af sag nr. 188 om revision af Arena Næstveds struktur, herunder vedtægtsændringer. Vi har ved opslag på kommunens hjemmeside hentet dagsordenspunktet med tilhørende bilag, herunder "Notat, Budgetforligstekst" og "Driftstilskud 2017-2025 Arena Næstved".

Af bilaget "Notat, Budgetforligstekst" fremgår bl.a. følgende:

"Arena Næstved tilføres derfor et midlertidigt forhøjet driftstilskud på op til 2,2 mio. kr. om året i 2021 til 2025. Tilskuddet reduceres hvis det lykkes Arena Næstved at skabe overskud på

driften til finansiering af låne- og leasing-udgifter. [...]

Det tidligere bevilgede kommunale lån til Arena Næstved på 26 mio. kr. skal efter planen påbegyndes afdraget fra 2025.

Afdragsfriheden udskydes samtidig til 2030, så arenaen får rimelige vilkår til at opbygge en god og stabil drift med årlige overskud, som skal anvendes til afdrag på gælden."

Af bilaget "Driftstilskud 2017-2025" Arena Næstved fremgår det, at Arena Næstved som del af budgetforliget 2021 ydes et forhøjet tilskud i perioden 2021-2025 til "medfinansiering af leasing og lån."

På et møde den 27. februar 2025 mellem Næstved Kommune og Ankestyrelsen bekræftede kommunen, at den rente- og afdragsfrie periode på kommunale lån på i alt 26 mio. kr. givet i forbindelse med opførelsen af Arena Næstved ved budgetforliget 2021/2022 blev forlænget fra 2025 til 2030. Kommunen oplyste desuden, at de tidligere månedlige opfølgninger med arenaen i dag er ændret til kvartalsvis opfølgning.

Af Arena Næstveds hjemmeside (august 2025) fremgår under fanen "Events" bl.a. en programsat koncert med en udenlandsk kunster og "Årets store firmajulefrokost". Under fanen "Konference, møde og fest" fremgår bl.a., at der kan bookes "Fredagsbar", at der er mulighed for fester, og at Arena Næstved er godkendt som leverandør på "SKI-aftale – 16.07 Konferencer, seminarer og møder".

Regler og praksis

Kommunalfuldmagtsreglerne

Om kommunens deltagelse i en fond

Om kommunens deltagelse i en fond som (med)stifter og væsentlig gavegiver fremgår følgende af Kommunalret for praktikere – I, Rikke Søgaard Berth, Karnov Group, 1. udgave 2024, side 229 f:

"Det følger af mellemledsgrundsætningen, at en fond, der er stiftet af en kommune, alene må udøve lovlige kommunale opgaver. Det gælder, selvom kommunen har stiftet fonden sammen med en privat aktør. Hvis kommunen har indskudt fx 40 % af grundkapitalen, er det således ikke tilstrækkeligt, at blot 40 % af fondens opgaver har karakter af lovlige kommunale opgaver. Samtlige opgaver, som udføres af fonden, skal være lovlige

kommunale opgaver. Dette bør fremgå udtrykkeligt at vedtægten. En fond, der er stiftet af en kommune, eller som efter stiftelsen har fået en væsentlig gave af en kommune, vil derfor være begrænset i sit virkeområde, så den udelukkende kan udføre opgaver, som kommunen lovligt ville kunne udføre.”

Kommunens støtte til fonde mv.

En kommune kan efter kommunalfuldmagtsreglerne støtte en forening eller en fond i det omfang, foreningen/fonden varetager lovlige kommunale formål.

Ved støtte forstås i denne sammenhæng enhver form for økonomisk støtte, f.eks. tilskud, lån og garantier for lån mv. Vi henviser til Kommunernes Opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 271.

Desuden fremgår følgende på side 404-405:

”Som en væsentlig begrænsning skal fremhæves, at kommunen gennem en forening alene kan støtte sådanne aktiviteter, som kommunen selv kunne varetage direkte. Dette indebærer bl.a., at kommunen normalt ikke kan yde støtte til foreningsaktiviteter, som i det væsentlige alene er af interesse for borgere i andre kommuner, eller til foreninger med et erhvervsøkonomisk formål.

[...]

Ovenstående skal ikke opfattes således, at kommunen er afskåret fra at støtte aktiviteter af kommunal interesse i foreninger, som også varetager ikke-kommunale formål. I sådanne tilfælde, hvor en forening varetager flere formål, hvoraf nogle ikke kan støttes af kommunen, kan denne yde en såkaldt ”øremærket” støtte til den aktivitet, som kommunen lovligt kan engagere sig i. Kommunen må i den forbindelse sikre sig, at den økonomiske støtte (tilskud el. lign.), som den yder, alene anvendes til den støtteberettigede aktivitet. Dette kan kommunen bl.a. sikre sig ved at gøre støtten betinget af kommunens gennemgang af regnskabsbilag eller af en revisionserklæring om midlernes anvendelse. Øremærkning kan dog som udgangspunkt ikke ske ved anlægsstøtte til private aktører, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver.”

Kommunal interesse

Idræt støttes i væsentlig omfang på grundlag af folkeoplysningsloven, der indeholder regler om kommunal støtte til folkeoplysende virksomhed, herunder amatøridræt. Der er desuden på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne vide rammer for kommunernes engagement på idrætsområdet, herunder kan kommunen etablere og drive idrætsanlæg. Idræt og almenhedens interesser i at kunne overvære sportsligt underholdende kampe er også lovlige kommunale formål.

En kommune kan desuden med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne varetage kulturelle opgaver, herunder stille anlæg til rådighed for f.eks. musik- og teateraktiviteter. Fremme af turisme i kommunen er desuden et lovligt kommunalt formål.

Også udstillings- og kongresfaciliteter kan nævnes som en lovlig infrastrukturforanstaltning på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi henviser bl.a. til Kommunernes Opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech m. fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 86-87 og 457 og Frederik Gammelgaard, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2004, side 82.

Det er derimod almindeligt antaget, at en kommune (medmindre der foreligger lovhjemmel) som hovedregel er afskåret fra at drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed.

Accessorisk virksomhed

En af modifikationerne, der antages at gælde i forhold til hovedreglen om forbud mod at varetage erhvervsvirksomhed, betegnes accessorisk virksomhed.

Om gældende ret i forhold til accessorisk virksomhed fremgår følgende af afsnit 3.1.1.2.2.4. i forslag til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, publiceret på høringsportalen den 11. marts 2019:

”Det antages også i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner i et meget begrænset omfang efter kommunalfuldmagtsregler kan varetage accessoriske opgaver, dvs. opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som har en så nær og naturlig sammenhæng med en lovlig kommunal (hoved)aktivitet, at det ville være urimeligt, hvis kommunen ikke

kunne varetage opgaven. Et eksempel er en kommunal restaurant i tilknytning til et kommunalt musikhus eller en kommunal færge, en café i en kommunal svømmehal, eller salg af sportsudstyr i en idrætshal. [...]

Baggrunden for adgangen til at varetage accessorisk virksomhed er, at der kan opstå situationer, hvor det ville være uhensigtsmæssigt af hensyn til den kommunale opgavevaretagelse, at kommunen ikke har adgang til at varetage denne i princippet ikke-kommunale opgave.

Adgangen til at varetage accessorisk virksomhed er meget begrænset, og udøvelsen kan ikke gå længere, end formålet tilsiger. Det er derfor en forudsætning for accessorisk virksomhed, at denne i sit omfang er underordnet i forhold til hovedvirksomheden. Det indgår endvidere i vurderingen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Endelig er det som udgangspunkt en betingelse, at den accessoriske virksomhed søges bortforpagtet på markedsmæssige vilkår. Det betyder f.eks., at en kommune kan eje en café i en svømmehal, men selve driften skal bortforpagtes på markedsvilkår.”

Praksis i forhold til kommunalfuldmagtsreglerne

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte den 27. marts 2007, at Skanderborg Kommune lovligt kunne udlåne et kommunalt areal vederlagsfrit til Skanderborg Festival Klub til brug for afholdelse af en festival. Ministeriet lagde til grund, at Skanderborg Festival Klub alene varetog opgaver, som en kommune selv kan varetage, og at foreningens salg fra og udlejning af bodpladser i forbindelse med festivalens afholdelse var i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne om accessorisk virksomhed, herunder var det ministeriets opfattelse, at den accessoriske virksomhed i omfang var underordnet hovedvirksomheden. Det var Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at kravet om bortforpagtning af accessoriske opgaver må 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.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte sig den 20. januar 2023 om kommuners anlægsstøtte til private aktører, der varetager både

kommunale og ikke-kommunale opgaver. Ministeriet bemærkede i den forbindelse, at udtalelsen fra 2007 omhandler muligheden for at yde en ikke-øremærket anlægsstøtte til en forening, der varetog kommunale opgaver og i tilknytning hertil varetog accessorisk virksomhed. Af udtalelsen fremgår desuden følgende om ministeriets vurdering af rammerne for øremærkning af anlægsstøtte:

"Det er fast antaget i tilsynsmyndighedernes praksis og i den kommunaljuridiske litteratur, at anlægsstøtte som hovedregel ikke kan øremærkes [...] Det har som konsekvens, at kommuner ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan yde anlægsstøtte til private aktører, som varetager både kommunale og ikkekommunale opgaver.

Baggrunden for dette udgangspunkt er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det i tilfælde, hvor en privat aktør varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, kun i særlige, konkrete tilfælde vil være praktisk muligt for kommuner at sikre, at anlægsstøtte – modsat støtte til f.eks. specifikke dele af en privat aktørs drift eller til specifikke aktiviteter, hvor øremærkning vil være praktisk mulig – udelukkende tilflyder den del af den private aktørs aktiviteter, som kommunen lovligt kan støtte, og derved udelukke, at anlægsstøtten ikke samtidig udgør en indirekte støtte til den del af den private aktørs aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte.

Det er således 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.

[...]

Det er dog ministeriets opfattelse, at rammerne for en sådan øremærkning er ganske snævre. Ministeriet lægger ved denne vurdering afgørende vægt på hensynet til at sikre, at kommunal støtte ikke, hverken direkte eller indirekte, understøtter aktiviteter, som kommuner ikke lovligt kan varetage.

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 udtalte sig den 29. september 2023 om en kommunes mulighed for at yde øremærket anlægsstøtte ved at stille et kommunalt areal vederlagsfrit til rådighed for en sejlsportsklub og yde et anlægstilskud til opførelse af et nyt sejlsportshus på arealet. Ankestyrelsen udtalte, at kommunen ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kunne yde anlægsstøtte, herunder anlægstilskud med henblik på opførelse af et sejlsportshus til klubben, der både varetog kommunale og ikke kommunale opgaver.

EU-statsstøttere reglerne

Kommuners opgavevaretagelse, herunder støtte til private eller aktiviteter, skal være i overensstemmelse med EU's statsstøttere regler, jf. artiklerne 107 og 108 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Varetagelse af opgaver på kommercielle vilkår eller støtte til en erhvervsvirksomheds varetagelse af kommunale opgaver må således, uanset at støtten måtte være i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne, ikke være i strid med EU's statsstøttere regler.

Det følger desuden af artikel 107, stk. 3, litra d, at støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven kan betragtes som forenelig med det indre marked, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser.

Om støtte til kultur fremgår følgende bl.a. af Statsstøttehåndbogen, Erhvervsministeriet 2017, side 18:

”Kommissionen sonderer mellem to typer af aktiviteter, når den vurderer om der er tale om økonomisk aktivitet. På den ene side kulturelle aktiviteter, der er tilgængelige for hele offentligheden, som opfylder et rent socialt og kulturelt formål, og hvor brugerbetalingen udgør en lille del af finansieringen. Sådanne kulturaktiviteter anser Kommissionen for at udgøre ikkeøkonomisk aktivitet. Det kan eksempelvis være et offentligt tilgængeligt museum, hvor den billetpris, der opkræves af brugerne kun dækker fx 20 pct. af de reelle omkostninger. Herooverfor står, kulturelle aktiviteter, der overvejende er finansieret af besøgende – fx kommercielle udstillinger, biografer, kommercielle musikforestillinger og festivaler mv. Disse aktiviteter betragtes af Kommissionen som økonomisk aktivitet.”

Offentlig støtte til virksomheder udgør kun statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, hvis den ”påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne”. I den forbindelse er det ikke nødvendigt at fastslå, om støtten rent faktisk påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, blot om den kan antages at kunne påvirke samhandlen.

Offentlig støtte vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, selvom modtageren ikke er direkte involveret i grænseoverskridende handel. For eksempel kan støtten gøre det sværere for aktører i andre medlemsstater at komme ind på markedet ved at opretholde eller styrke det lokale udbud. At støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, udelukker ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan blive påvirket. Vi henviser til Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01).

Meddelelsen nævner som eksempler på tilfælde, hvor Kommissionen i lyset af sagernes konkrete omstændigheder har fundet, at samhandlen ikke kunne antages at påvirkes, bl.a. kulturelle begivenheder

og enheder, der udfører økonomiske aktiviteter, men som sandsynligvis ikke vil trække brugere eller besøgende væk fra lignende tilbud i andre medlemsstater.

Sådan vurderer vi sagen

Kommunens eventuelle deltagelse i en fond

Ankestyrelsen lægger til grund, at den selvejende institution Arena Næstved i 2021 blev omdannet til en erhvervsdrivende fond. På baggrund af Næstved Kommunes oplysninger lægger vi også til grund, at kommunen ikke er medstifter af fonden og ikke har ydet fonden en væsentlig gave efter stiftelsen.

Vi lægger således til grund, at kommunen ikke deltager i fonden, men yder støtte til fonden.

Kommunens støtte til Arena Næstved

På baggrund af sagens oplysninger lægger vi til grund, at kommunen yder såvel driftsstøtte som anlægsstøtte til fonden.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at kommunen – ud over at yde et årligt øremærket driftstilskud til folkeoplysende og kulturel virksomhed og give en underskudsgaranti i forbindelse med visse kulturelle arrangementer i Arena Næstved ydede kommunale anlægslån – i forbindelse med opførelsen af Arena Næstved – og en garanti for byggelån på i alt 26 mio. kr., og at anlægslånet oprindeligt var rente- og afdragsfrit til 2025, hvilket blev forlænget til 2030 ved budgetforliget 2021/2022.

Vi vurderer i øvrigt, at kommunens årligt forhøjede tilskud i perioden 2021-2025 helt eller delvist er anlægsstøtte.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at det fremgår af kommunens bilag "Driftstilskud 2017-2025 Arena Næstved", at kommunen i forbindelse med budgetforliget 2021/2022 besluttede at yde et forhøjet tilskud i perioden 2021-2025 til "medfinansiering af leasing og lån".

Vi lægger også vægt på, at det fremgår af dokumentet "Arena Næstved - Fordeling af resultat mv. pr. 31.12.21 på folkeoplysende, kulturel og erhvervsmæssig virksomhedsdrift" udarbejdet af revisionen og indsendt

af kommunen, at det forhøjede driftstilskud blev tildelt på baggrund af bl.a. "lån, som blev optaget i forbindelse med opførelsen".

At kommunen i sine høringssvar til Ankestyrelsen har oplyst, at kommunen alene yder driftstilskud, og at det forhøjede tilskud blev ydet efter et konkret skøn over forhøjede udgifter til bl.a. energi og opfyldelse af partnerskabsaftalen, kan ikke i sig selv give grundlag for en anden vurdering.

Vi bemærker i den forbindelse, at kommunens lån, herunder rente- og afdragsfrie lån til opførelse af anlæg og garanti for anlægslån, udgør økonomisk støtte i form af anlægsstøtte, da anlægget/bygningerne er grundlag for Arena Næstveds aktiviteter.

Anlægsstøtte og blandede opgaver

Ankestyrelsen lægger kommunens oplysninger om, at Arena Næstved varetager erhvervsvirksomhed, til grund.

Spørgsmålet om, hvorvidt Næstved Kommune lovligt kan yde anlægsstøtte til denne virksomhed i fonden ses ikke at være reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet må derfor vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

En kommune kan – som beskrevet under regelafsnittet – ikke lovligt yde anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke kommunale opgaver, f.eks. erhvervsvirksomhed, da anlægsstøtte som udgangspunkt ikke kan øremærkes på en måde, der sikrer, at kommunens støtte hverken direkte eller indirekte tilflyder aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte.

Vi lægger vægt på oplysningerne i sagen om driftsaktiviteterne i Arena Næstved, herunder at den erhvervsmæssige virksomhed udgør udlejning til private og erhvervsmæssige arrangementer.

Vi lægger også vægt på kommunens egne oplysninger om, at arenaen har kommercielle aktiviteter, og at kommunen har krævet en opdeling af regnskaberne til brug for tilsynet med driftstilskuddet, således at den har sikkerhed for, at den ikke yder støtte til den kommercielle drift af Arena Næstved, herunder anlægsstøtte til tilbagebetaling af lån.

Vi er dog ikke enige med kommunen i, at Arena Næstveds erhvervsvirksomhed i sit nuværende omfang udgør lovlig accessorisk virksomhed.

Som det fremgår af regelafsnittet, er opgavevaretagelse, der opfylder reglerne om accessorisk virksomhed, ikke i sig selv til hinder for, at kommunen kan yde anlægsstøtte. Cafédrift i tilknytning til idrætshaller og restauration i tilknytning til f.eks. et musikhus kan i et vist omfang udgøre accessorisk virksomhed.

Ankestyrelsen vurderer imidlertid, at Arena Næstved varetager opgaver, som ikke kan anses for at være omfattet af kommunalfuldmagtsreglerne om accessorisk virksomhed som en undtagelse til hovedreglen om forbud mod erhvervsvirksomhed.

Vi lægger vægt på kommunens oplysninger og karakteren og omfanget af visse aktiviteter i Arena Næstved, som f.eks. "Årets store firmajulefrokost", "Fredagsbar" og muligheden for at holde fester.

Det er vores opfattelse, at de nævnte aktiviteter ikke kan antages at knytte sig naturligt og tæt til de lovlige kommunale opgaver, som Arena Næstved varetager, ligesom de ikke kan anses for at have et begrænset og underordnet omfang i forhold til arenaens lovlige kommunale opgaver, hvilket er forudsætningen for, at der er tale om accessorisk virksomhed efter kommunalfuldmagtsreglerne. Vi henviser til det anførte under regelafsnittet.

Konklusion

Ankestyrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at Arena Næstved varetager både kommunale og ikke kommunale opgaver.

Vi vurderer herefter, at Næstved Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan yde anlægsstøtte til den erhvervsdrivende fond Arena Næstved.

Vi bemærker, at vi er opmærksomme på Statsforvaltningens brev af 25. september 2015 om kommunens støtte til (den daværende) Næstved Hallen. Det er imidlertid vores forståelse af sagens oplysninger, at karakteren og omfanget af aktiviteterne i Arena Næstved har ændret sig siden Statsforvaltningens vurdering, og at arenaen, som også fremhævet af kommunen, udøver erhvervsvirksomhed.

Det ændrer således heller ikke på vores vurdering, at kommunen har henvist til, at Arena Næstved ifølge sine vedtægter ikke har et kommercielt formål, at fonden ikke driver kommerciel virksomhed med profit for øje, og at der ikke betales udbytte til en ejer. Det ændrer heller ikke på vurderingen, at en eventuel nettoformue ved institutionens eventuelle ophør efter godkendelse af Næstved Kommune skal anvendes til fremme af det i vedtægterne omhandlede formål i Næstved Kommune. Vi lægger vægt på, at fonden udøver erhvervsvirksomhed, hvilket ikke er en kommunal opgave.

Som det er anført ovenfor, er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det ikke er udelukket, at der i særlige konkrete tilfælde på baggrund af en sags omstændigheder, kan foretages en tilstrækkelig fysisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte til private aktører, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, men at der gælder snævre rammer for en sådan øremærkning.

Det er vores opfattelse, at der ikke er tale om et sådan særligt tilfælde, hvor der vil kunne foretages en tilstrækkelig fysisk adskillelse af aktiviteterne og en retlig øremærkning af anlægsstøtten, således at udgangspunktet om, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes, kan fraviges. Dette allerede fordi aktiviteterne finder sted på samme fysiske ejendom.

Særskilt om kommunens tilsyn med det øremærkede driftstilskud

Ankestyrelsen er enig med Næstved Kommune i, at den kan yde øremærket driftsstøtte til Arena Næstveds lovlige kommunale opgaver. Vi henviser til afsnittet om regler.

I forhold til kommunens tilsyn med støtten har vi noteret os, at kommunen har kvartalsvis dialog med Arena Næstved, at kommunen modtager Arena Næstveds årsregnskaber, og at kommunen på baggrund af dette og en ansøgning fra Arena Næstved hvert år tager stilling til det kommende års driftstilskud til Arena Næstved.

Vi har også noteret os, at der siden 2021 er udarbejdet notater af Arena Næstveds revision om fordeling af resultat mv. på folkeoplysende, kulturel og erhvervsmæssig virksomhedsdrift bl.a. med henblik på en regnskabsmæssig opdeling af aktiviteterne, og således at kommunen kan føre tilsyn med støtten til Arena Næstved.

Ved en gennemgang af Arena Næstveds dokumenter om fordeling af resultat mv. for 2021 og 2022 har vi noteret os, at noget af tilskuddet

fra kommunen dækker renter og afdrag. Der er således reelt tale om anlægsstøtte.

Vi gør i den forbindelse opmærksom på, at et øremærket driftstilskud ikke må overstige omkostningerne til de aktiviteter, kommunen kan støtte, da tilskuddet i modsat fald vil komme ikke kommunale opgaver til gode.

Det er som anført vores opfattelse, at økonomisk støtte til finansiering af renter og afdrag på anlægslån er anlægsstøtte, som ikke kan øremærkes. Kommunens driftstilskud kan således ikke anvendes til at dække udgifter til renter og afdrag på anlægslån. Det vil således ikke være tilstrækkeligt, at støtten i regnskab og revisionserklæringer ud fra en fordelingsnøgle fordeles mellem den folkeoplysende og den kulturelle virksomhed, når der er tale om anlægsstøtte.

EU-statsstøttere reglerne

Ankestyrelsen bemærker, at kommunal støtte til en privat aktørs varetagelse af kommunale opgaver, ud over at skulle være i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne, ikke må være i strid med EU's statsstøttere regler. Vi henviser til regelafsnittet.

Vi forudsætter derfor, at Næstved Kommune sikrer sig, at det øremærkede driftstilskud, som kommunen lovligt vil kunne yde efter kommunalfuldmagtsreglerne, ikke er i strid med EU-statsstøttere reglerne.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

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

Vi beder særligt byrådet redegøre for, hvad udtalelsen giver kommunen anledning til i forhold til kommunens ydelse af anlægsstøtte til Arena Næstved.

Vi beder også byrådet redegøre for, om vores bemærkninger giver anledning til noget i forhold til kommunens tilsyn med det øremærkede driftstilskud.

Vi beder også i den forbindelse kommunen om at være opmærksom på EU-statsstøttere reglerne.

Hvis ovenstående måtte give Næstved Kommune anledning til spørgsmål, er kommunen velkommen til at kontakte os.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

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

Julie Sinkbæk Juuel

Kopi er sendt til:

[A]

[B]

[C]

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Vi har anvendt:

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

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)