

Ankestyrelsens brev til Fanø Kommune

Tilsynsudtalelse om Fanø Kommunes støtte til en selvejende institution og kommunens tilsyn med støtten

18. maj 2026

J.nr. 24-119131

[A] har den 22. november 2024 skrevet til Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner (herefter tilsynet) om bl.a. Fanø Kommunes tilsyn med den selvejende institution [B] (herefter [B]).

Ankestyrelsen
Nytorg 7, 2. sal
9000 Aalborg

Sagen har givet tilsynet anledning til at vurdere, om Fanø Kommune kan give anlægsstøtte til [B], og om kommunen fører et tilstrækkeligt tilsyn med, at [B] udelukkende varetager lovlige kommunale opgaver.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Konklusion

Tilsynet vurderer, at Fanø Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan yde anlægsstøtte til [B].

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Vi vurderer derudover, at Fanø Kommune handler i strid med kommunalfuldmagtsreglerne ved ikke at sikre, at [B] udelukkende udfører lovlige kommunale aktiviteter.

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

Vi beder byrådet i Fanø 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

Sådan vurderer vi sagen

Tilsynet lægger til grund, at Fanø Kommune yder anlægsstøtte til [B] i form af en kommunegaranti for [B]s lån og yder et årligt driftstilskud. Fanø Kommune har ikke oplyst, om der også er ydet anlægsstøtte i forbindelse med [B]s køb af ejendom af kommunen.

Vi lægger også til grund, at [B] udlejer et undervisningslokale til en privat yogainstruktør og et lokale til et privat galleri.

En kommune, som har en større kapacitet, for eksempel i produktionsapparatet, bygninger eller overskydende produktion, end den selv kan bruge, har som udgangspunkt ikke hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at sælge overkapaciteten. Under visse betingelser kan det dog være lovligt for en kommune at sælge overkapacitet på det almindelige marked og således i et vist omfang fx udleje ledige lokaler, bygninger og grunde på markedsvilkår og dermed varetage erhvervsvirksomhed.

Det er vores opfattelse, at princippet om lovlig overkapacitet som en undtagelse til forbuddet mod, at kommuner driver erhvervsvirksomhed, kun kan anvendes, når der er tale om kommunens egen produktion eller bygninger. Vi vurderer derfor, at en privat aktør, der modtager støtte fra kommunen, ikke med henvisning til undtagelsen om overkapacitet kan anvende overskydende lokaler til udlejning.

Vi er derfor ikke enige med kommunen i, at [B]s udlejning af lokaler udgør udnyttelse af overskydende kapacitet, som kan anvendes til at nedbringe omkostningerne for [B].

Vi vurderer altså, at [B] udøver erhvervsvirksomhed i form af udlejning til private, hvilket ikke er en kommunal opgave.

Spørgsmålet om, hvorvidt Fanø Kommune lovligt kan yde anlægsstøtte til [B], ses ikke at være reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet må derfor vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

En kommune kan ikke lovligt yde anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, fx 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.

Tilsynet vurderer således, at Fanø Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan yde anlægsstøtte til [B].

Vi vurderer derudover, at Fanø Kommune handler i strid med kommunalfuldmagtsreglerne ved ikke at sikre, at [B] udelukkende udfører lovlige kommunale aktiviteter.

Vi lægger til grund, at kommunen udelukkende har modtaget årsrapporter fra [B], som er aflagt i overensstemmelse med årsregnskabsloven uden specifikationer af indtægter og udgifter.

Ved denne vurdering lægger vi vægt på, at Fanø Kommune har udtalt, at den blot antager, at udlejning begrundes i overskudskapacitet, og at den forventer, at [B]s bestyrelse lever op til foreningens vedtægter, men at kommunen ikke har ført tilsyn med disse forhold.

Vi 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 Fanø Kommune sikrer sig, at det 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.

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

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

Sagens oplysninger

[A] skrev til tilsynet den 22. november 2024. Han oplyste bl.a., at den politiske behandling af årsrapporter fra den selvejende institution [B] ikke bar præg af, at kommunen foretog et egentligt tilsyn med, om kommunalfuldmagtens regler var overholdt. Han oplyste også, at han mente, at det ville være relevant at kontrollere, at to lejemål, som [B] havde indgået med en erhvervsdrivende yogainstruktør og et erhvervsdrivende galleri, var indgået på markedsvilkår. Desuden oplyste han, at [B] havde købt en ejendom af Fanø Kommune uden udbud og til den offentlige vurdering og i den forbindelse fået en kommunegaranti.

Tilsynet bad den 3. december 2024 Fanø Kommune om en udtalelse.

Fanø Kommune sendte den 10. januar 2025 en udtalelse. Heraf fremgår bl.a. følgende:

"Byrådets behandling af [B]s regnskaber for 2021 til og med 2023

På grund af uheldige omstændigheder i forhold til personaleskift er tilsynet med [B]s regnskaber desværre blevet glemt i 2021 og 2022. Derfor valgte Fanø Kommune blandt andet på baggrund af [A]s henvendelse af 19. juni 2024 at bede [B] om at fremsende regnskaberne for både 2021, 2022 og 2023 som retmæssigt skulle behandles i 2024. Efter at have modtaget regnskaber blev disse forelagt byrådet. Det har desværre efterfølgende vist sig at regnskabet for 2022 var et udkast. Forvaltningen har på den baggrund nu modtaget det godkendte og underskrevne regnskab som er identisk med det forelagte. Regnskabet for 2022 er vedlagt denne redegørelse.

Generelt er regnskaberne revideret af en uafhængig revisor, hvilket Fanø Kommune tager til efterretning. Fremadrettet vil årsregnskabet for [B] blive præsenteret for byrådet i det efterfølgende år.

[B]s anvendelse af bygninger

Fanø Kommune har ingen grund til at antage, at [B]s anvendelse af bygningskapaciteten strider mod kommunalfuldmagtsreglerne. Fanø Kommune er bekendt med at der findes lejemål og antager, at det begrundes i overskudskapacitet og dermed understøtter [B]s hovedaktivitet:

Uddrag af vedtægterne:

Formål

Ved skabende, igangsættende og udøvende virksomhed er det [B]’s formål at give kultur- og fritidstilbud til kommunens borgere og turister ved at:

Stk. 1

Drive et rytmisk spillested med tilhørende fysiske og tekniske faciliteter på [B] med kvalitative tilbud inden for den professionelle rytmiske musik og amatørmusikken, som inspiration og supplement til områdets øvrige musikliv.

Stk. 2

Drive en bar og servering i tilknytning til [B]'s aktiviteter.

Stk. 3

Drive andre kulturelle aktiviteter i huset, som tjener almennyttige formål.

Det er nævnt, at [B] afholder private fester, hvilket ikke er foreneligt med stedets formål. Når Fanø Kommune bliver bekendt med sådanne aktiviteter reagerer kommunen på det. Senest ved et arrangement i 2024 som blev gennemført i og omkring [B] og hvor Fanø Kommune bad om en redegørelse. Denne redegørelse er vedlagt som bilag og det fremgår at det ikke vil gentage sig.

Byrådet har den 13. december 2021 besluttet at godkende et ønske fra [B] om ikke længere at have byrådsmedlem udpeget til bestyrelsen. Forvaltningen har på den baggrund tilrettelagt tilsynet via regnskaberne og løbende dialog. Beslutningen er vedlagt som bilag. Desværre faldt tilsynet som tidligere nævnt mellem to stole i forbindelse med personaleskift. Forvaltningen har derudover løbende dialog med bestyrelsen for [B], blandt andet om [B]'s planer og ønsker til aktiviteter herunder planerne for en renovering af en legeplads ved siden af bygningen. Der er vedlagt notat fra det seneste dialogmøde.

[...]

Fanø Kommune er bekendt med sine forpligtigelser ift. til den stillede kommunegaranti fører løbende tilsyn via dialog og præsentation af regnskaber for [B]."

Den 20. november 2025 bad tilsynet Fanø Kommune om at redegøre for, hvordan kommunen udover gennemgang af årsrapporter førte tilsyn med, at [B] udelukkende udførte lovlige kommunale opgaver, herunder at omfanget af accessorisk virksomhed skete i meget begrænset omfang og på markedsvilkår.

Fanø Kommune sendte en supplerende udtalelse til tilsynet den 10. december 2025, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"Angående accessoriske opgaver fremgår det af [B]'s vedtægter, at man driver en bar ifm. arrangementer. Det er Fanø Kommunes opfattelse, at man som offentlig såvel som offentlig støttet spillested kan drive bar og anden servering til arrangementer

indenfor kommunalfuldmagtens rammer i det omfang, at der er tale om offentlige arrangementer. Fanø Kommune forventer i øvrigt, at bestyrelsen lever op til foreningens vedtægter (vedlagt).

[B]s bestyrelse udtaler den 9. december 2025 *"Der har siden vores skriv til kommunen af 3. september 2024, ikke været afholdt private arrangementer af nogen art på [B]"* bemærkninger henviser til det omtalte private arrangement fra 2024 som er nævnt i det første høringssvar og hvor der var vedlagt bilag angående håndteringen.

[B] er en almennyttig non-profit forening, der ejer og driver [B]. Det er Fanø Kommunes opfattelse, at man indenfor reglerne har mulighed for at udnytte overskydende kapacitet for at sikre og vedligeholde sine aktiver og nedbringe omkostninger med henblik på at understøtte foreningens formål. Fanø Kommune forventer, at bestyrelsen lever op til foreningens vedtægter og følger [B] via foreningens regnskaber primært med fokus på driftsresultat af afvikling af gæld. Fanø Kommune forventer at salg og evt. udlejning sker på markedsvilkår. Fanø Kommune har ikke ført tilsyn med disse forhold specifikt, da man ikke har vurderet behov herfor og / eller været bevidst om en sådan eventuel forpligtigelse.

[B]s bestyrelse udtaler den 9. december 2025 *"[B] har aktuelt 2 lejemål*

a. [C] Yoga, v/ [C], der lejer et undervisningslokale uden eget bad/toilet

b. [D] v/[E] ([F] Galleri) – et lokale uden eget bad/toilet – og hvor depot deles med [B].

Bestyrelsen vurderer der i begge tilfælde betales en leje på markedsvilkår"

Fanø Kommune er som sådan ikke bekendt med den selvejende institution [B]s dispositioner, hverken i forhold til enkelte arrangementer eller ift. udlejning af evt. overskudskapacitet. Men forventer, at foreningen er bekendt med reglerne og at bestyrelsen lever op til disse. Fanø Kommune er bekendt med, at der sker udlejning men er ikke bekendt med på hvilke vilkår det omtalte Galleri udlejes.

Fanø Kommune vil på baggrund af denne sag anmode [B] om at sikre, at deres revision fremadrettet vil revidere foreningens

regnskab i henhold til foreningens vedtægter, således det kan sikres og dokumenteres, at vedtægter og regler overholdes.

Derudover vil Fanø Kommune bede om et årligt møde med [B], hvor man gennemgår planlagte arrangementer og aktiviteter mm. i et formaliseret møde som dokumentation for kommunens tilsyn.”

Reglerne

Kommunalfuldmagtsreglerne

Kommuner kan efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt varetage eller støtte kulturelle aktiviteter såsom teater, musik, museer og lignende. Fremme af den lokale turistudvikling er også et lovligt kommunalt formål.

Det er en betingelse, at kommunen eller den private, der skal modtage støtte, ikke har til formål at opnå en fortjeneste herved, idet kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke må drive erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der hører under henholdsvis den offentlige og private sektor. Derudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, hensynet til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensynet til kommunernes økonomi.

Overskudskapacitet og udleje af bygninger/lokaler

Af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 197 f. fremgår følgende om overskudskapacitet:

”Problemstillingen er, om en kommune, der har et større produktionsapparat, end den selv kan udnytte, har adgang til at sælge denne overskydende kapacitet til andre myndigheder eller til private, således at den mod betaling leverer tjenesteydelser eller varer produceret ved hjælp af den overskydende kapacitet.

Som udgangspunkt er svaret benægtende. Det er efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler et krav, at en kommunal

overskudskapacitet skal afvikles, og at den ikke udnyttes til at skaffe kommunen indtægter. Det skyldes, at hovedreglen om forbud mod profitformål og hovedreglen om forbud mod kommunale erhvervsaktiviteter som handel og industri mv. [...] ud fra de hensyn, der ligger bag hovedreglerne, må fastholdes, så langt det er muligt. Salg af overskudskapacitet, der kan afvikles, er en ubegrundet tilsidesættelse af de nævnte hovedregler og hensynene bag dem.”

Den 28. september 2015 udtalte Indenrigs- og Sundhedsministeriet til Aarhus Kommune (resumédata-basen 15.3.2.) bl.a. følgende om udleje af bygninger/lokaler:

”3.1 Generelt om kommuners adgang til at varetage erhvervsvirksomhed

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis den private sektor og den offentlige sektor. Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensyn til kommunens økonomi. Endvidere er kommunestyret ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund.

Det antages dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune som en modifikation til det nævnte udgangspunkt har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser. Det antages endvidere, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelsen af overkapacitet, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå

mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

[...]

Udgangspunktet om, at en kommune ikke kan varetage erhvervsvirksomhed, gælder også for kommuners erhvervelse, opførelse og udleje (og salg) af bygninger/lokaler, og det er således som udgangspunkt ikke lovligt for en kommune at varetage disse opgaver, [...].

[...]

3.4 Kommuners udleje af fast ejendom

Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner kan stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne i kommunen og lokale foreninger til varetagelse af kommunale opgaver, for eksempel kulturelle formål. I den forbindelse kan en kommune stille lokalerne vederlagsfrit til rådighed eller kræve et beløb, der højst må svare til de af kommunens samlede omkostninger, der er forbundet med lånet.

Det er endvidere antaget, at kommuner kan stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne til sammenkomster af mere privat karakter.

Denne adgang efter kommunalfuldmagtsregler til at stille kommunale lokaler til rådighed til kommunale formål kan imidlertid ikke udstrækkes til generelt at omfatte udlejning af lokaler til virksomheder.

Det antages imidlertid, at kommuner i et vist omfang kan udleje ledige lokaler på markedsvilkår, når der er tale om ejendom, som kommunen for en kortere eller længere periode ikke skal benytte til kommunale formål. Overvejelser herom må tage udgangspunkt i de under afsnit 3.1 nævnte overkapacitetsbetragtninger. Det antages, at hvis der blot er en vis mulighed for, at kommunen på et

tidspunkt skal anvende ejendommen for at varetage en kommunal interesse, er kommunen ikke forpligtet til at afhænde ejendommen, [...].

[...]

Det følger af det ovenfor under afsnit 3 anførte, at det som udgangspunkt ikke er en kommunal opgave at opføre og udleje bygninger til erhvervsformål. Der henvises herved til, at opførelse af bygninger og udlejning heraf, herunder lokaler i sådanne bygninger, til erhverv utvivlsomt henhører under den private sektor og således ikke er en kommunal opgave.”

Anlægsstøtte og kommunens tilsyn

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

Ved støtte forstås i denne sammenhæng enhver form for økonomisk støtte, fx 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.

Af side 296 fremgår desuden følgende:

”Kommunen skal [...] føre kontrol med, at virksomhederne anvender den økonomiske støtte alene til den pågældende kommunale opgave.

Hvis en virksomhed både varetager opgaver, som kommunen lovligt kan støtte, og opgaver, som kommunen ikke kan støtte, har kommunen efter almindelig opfattelse ikke adgang til at yde støtte til anlæg af virksomheden. Det skyldes, at det ved anlægsstøtte ikke er muligt at øremærke støtten således, at den alene kommer opgaver af kommunal interesse til gode.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte den 20. januar 2023 (resumédatabasen 23.3.1.) følgende om kommuners anlægsstøtte til private aktører, der varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver:

”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 ikke-kommunale 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.”

Af Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 27. marts 2007 til Skanderborg Byråd (resumédata-basen 07.3.3.) fremgår bl.a. følgende:

”Kommuner kan endvidere yde støtte en selvejende institution i det omfang, institutionen varetager lovlige kommunale formål. Det er en betingelse, at samtlige de aktiviteter, som varetages af institutionen, lovligt ville kunne udføres af kommunen selv, eller at støtten alene ydes til de aktiviteter, som kommunen lovligt selv ville kunne 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.”

EU-statsstøttereglerne

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.

Statsstøtte efter EU-reglerne er defineret i TEUF artikel 107, stk. 1, som har følgende ordlyd:

"Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne."

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 strid mod de fælles interesser.

Tilsynets kompetence

Vi fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Vi kan udtale os om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Lykke Outzen Mørk

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 13 af 5. januar 2026

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)