

KOMMUNERNES MULIGHEDER FOR AT UNDERSTØTTE UDVIKLINGS- PROJEKTER, SÆRLIGT INDEN FOR TURISME

1. BAGGRUND OG OPDRAG

Syddjurs Kommune og Dansk Kyst- og Naturturisme (DKNT) ønsker at kortlægge mulighederne for, at en kommune kan understøtte udviklingsprojekter, særligt inden for turismeområdet, og har bedt Horten udarbejde et notat om kommuners muligheder for at understøtte erhvervsudviklingsprojekter i forbindelse med et turismeanlæg, herunder modningsaktiviteter, anlægsinvesteringer og eventuelle driftsøkonomiske aftaler med private aktører.

Notatet afspejler mulighedsrummet for en eller flere kommuners engagement i udviklingsprojekter inden for gældende lovgivning, herunder særligt kommunalfuldmagtsreglerne og statsstøttere reglerne.

Notatet indeholder i afsnit 2 en sammenfatning. Herefter beskriver afsnit 3 en række konkrete tiltag. Tiltagene er grupperet inden for planlægning, infrastruktur og forsyning (afsnit 3.1), miljømæssige forhold (afsnit 3.2), fast ejendom (afsnit 3.3), kommunale funktioner i området (afsnit 3.4), overnatningsfaciliteter (afsnit 3.5), rådgivningsindsats (afsnit 3.6), oplysningsindsats og reklame (afsnit 3.7), støtte til iværksættere (afsnit 3.8), støtte til kultur (afsnit 3.9) og støtte gennem aftaleindgåelse eller direkte økonomisk støtte (3.10). I afsnit 4 beskrives en række samarbejdsformer, hhv. aftalebaseret samarbejde (afsnit 4.2) og samarbejde gennem et fælles selskab (afsnit 4.3).

Som **bilag 1** vedlægges en beskrivelse af de retlige rammer.

Notatet omhandler ikke kommunernes mulighed for generel erhvervsfremme gennem dækningsafgift og grundskyld.

2. SAMMENFATNING

Notatet beskriver en række konkrete tiltag af relevans for kommuners muligheder for at støtte udviklingsprojekter i forbindelse med turismeanlæg, herunder mulige organiseringsmodeller.

Tiltagene relaterer sig til forskellige faser i et udviklingsprojekt, herunder idéfasen, udviklingsfasen, anlægsfasen og driftsfasen. Det er beskrevet afslutningsvist i hvert enkelt afsnit om tiltagene, hvilken eller hvilke faser tiltaget hører under. Der vedlægges som **bilag 2** til notatet en oversigt, som illustrerer dette.

Af hensyn til baggrundsforståelsen for mulighederne kan bilag 1 læses forud for notatet.

3. KONKRETE TILTAG

3.1 Planlægning, infrastruktur og forsyning

3.1.1 *Regulering af arealanvendelsen*

Kommuner kan efter planloven regulere arealanvendelsen i kommunen.

Efter planloven kan bl.a. varetages hensyn til at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst, sikre samfundsinteresser i arealanvendelsen, hensyn til natur, miljø og klima samt bevaring af bebyggelser og bymiljø. Planloven regulerer derimod ikke kommunernes konkrete turismeplanlægning. Det langsigtede perspektiv for turisme kan og bør dog tænkes ind i og på tværs af kommunernes planlægning.

Det er en grundlæggende forudsætning for (hensigtsmæssig) arealmæssig udvikling, herunder til større turismeanlæg, at der ligger en grundig og gennearbejdet kommunal planlægning til grund herfor, både i relation til kommune- og lokalplanlægning, der i samspil vil udgøre grundlaget for arealanvendelsen.

Som redegjort for under afsnit 2.2.1 om landsplanlægning i bilag 1 til notatet er der i planlovens § 4 a indført en forsøgsordning, hvor ministeren efter ansøgning fra kommunerne kan meddele tilladelse til op til 15 forsøgsprojekter til innovative og miljømæssigt bæredygtige turismeprojekter. Det er muligt gennem anvendelsen af denne bestemmelse at fravige krav til planlægningen, herunder i relation til landzonetilladelse i kystnærhedszonen.

Kommunen har ansvaret for at påse, at projektet realiseres i overensstemmelse med forsøgstilladelsen, og at eventuelle vilkår overholdes.

Ved planlægning for udvikling i kystnærhedszonen i øvrigt skal den kystnære beliggenhed godtgøres og afvejes mod hensynet til natur- og landskabsinteresser. Kommunen kan således godt planlægge for udvikling i kystnærhedszonen, idet der imidlertid er skærpede krav til begrundelsen herfor.

Som anført under afsnit 2.2.2 om kommuneplanlægning i bilag 1 til notatet skal der vedtages en kommuneplan for hele kommunens geografiske område, som blandt andet skal indeholde retningslinjer for rekreative områder såsom feriecentre.

Lokalplaner er et godt redskab for kommunalbestyrelsen til at præge udviklingen i kommunen. Lokalplaner kan således bruges til at fastlægge, hvad et område skal anvendes til, og hvordan området skal udformes, herunder i relation til bebyggelse, veje og friarealer.

I tilfælde hvor udviklingen vedrører et større område, vil der som oftest være lokalplanpligt, jf. afsnit 2.2.3 om lokalplanret og -pligt i bilag 1, hvorfor udarbejdelse af lokalplan er en grundlæggende forudsætning for at gennemføre det eller de ønskede projekt(er). Herigennem kan kommunalbestyrelsen også påvirke kvaliteten af de fysiske omgivelser i kommunen.

Kommunen kan vedtage en lokalplan for hele eller dele af det område, der ønskes udviklet, som sætter rammerne for udvikling af området, herunder i forhold til anvendelse og bebyggelse.

Bestemmelserne i en lokalplan skal have hjemmel i planloven og være så præcist og entydigt formulerede, at det er tydeligt for både dem, der har interesse i planen, og dem som skal administrere bestemmelserne, hvad der gælder.

Kommunerne skal i forbindelse med vedtagelsen af nye lokalplaner overholde en række formalia, herunder i relation til offentliggørelse af lokalplanforslag, høring mv., men kan som udgangspunkt i øvrigt vedtage lokalplaner med det af kommunen ønskede formål, så længe indholdet af lokalplanen er planlægningsmæssigt begrundet og inden for rammerne af planlovens § 15, stk. 2.

Hvis der er tale om udvikling af større områder, hvor det fx vil være nødvendigt at opdele projektet i flere etaper, kan kommunerne vedtage en såkaldt "rammelokalplan". Rammelokalplaner er karakteriseret ved, at de er begrænset til at behandle de overordnede hovedtræk i planlægningen. En rammelokalplan kan hindre dispositioner, der vil være i strid med de overordnede bestemmelser i rammelokalplanen. Derimod kan rammelokalplaner ikke danne grundlag for lokalplanpligtige dispositioner, og det vil således kræve, at der udarbejdes mere detaljerede lokalplaner til brug for meddelelse af byggetilladelser mv.¹ Sådanne lokalplaner kan vedrøre dele af det område, som er omfattet af rammelokalplanerne, og giver derved kommunerne mulighed for etapevis udvikling af nye større områder.

Regulering af arealanvendelse finder primært sted i idé- og udviklingsfaserne, jf. Bilag 2.

3.1.2 *Infrastruktur*

3.1.2.1 *Veje*

Gode adgangsforhold har betydning for udviklings- og vækstmulighederne i kommunerne i relation til større anlæg for turisme, blandt andet i forhold til at kunne tiltrække flere

¹ Jf. Vejledning om lokalplanlægning, indhold, tilvejebringelse og retsvirkning, Miljøministeriet 2009.

gæster via gode transportkorridorer og adgang til kollektiv trafik samt muligheden for at kunne håndtere trafikken i spidsbelastningsperioder.

Reglerne i vejlovens § 8 og § 15, jf. nærmere afsnit 2.3 om vejlovgivningen i bilag 1, indebærer, at kommunen som vejmyndighed skal planlægge sit vejnet og træffe de fornødne beslutninger og afgørelser med henblik på at sikre, at det kommunale vejnet er indrettet således, at vejene kan betjene den færdsel, de er tiltænkt på en trafikalt forsvarlig måde, herunder også i parkeringsmæssig forstand.

Vejmyndigheden kan give tilladelse til, at det offentlige vejareal benyttes til andre forhold, herunder fx udeservering, opstilling af madboder mv., jf. også afsnit 2.3.2 om anlæg af offentlige veje og private fællesveje i bilag 1.

Planlægning af kommunale vejledning finder primært sted i idé- og udviklingsfaserne, mens etablering af vejnet mv. finder sted i anlægsfasen. Vedligeholdelse af veje hører til driftsfasen, jf. Bilag 2.

3.1.2.2 Parkering

Kommunen skal have positiv hjemmel i lovgivningen eller kommunalfuldmagten for at kunne udføre opgaver og afholde udgifter, herunder til etablering af parkeringsanlæg eller -huse.

Kommunen kan efter omstændighederne være forpligtet efter vejlovens § 8, stk. 1, til at etablere (yderligere) parkeringspladser som en del af det offentlige vejareal, *"hvis trafikens art og størrelse kræver det"*.²

Offentlige vejarealer, der anvendes til parkering, kan både være en del af kørebanen, fx ved kantstensparkering, eller arealer i tilknytning til selve vejen, fx egentlige parkeringspladser eller parkeringshuse. Sidstnævnte forudsætter dog, at der er en trafikal begrundelse for, at kommunen/vejmyndigheden anlægger og administrerer sådanne parkeringspladser.³

Kommuner kan derudover i et vist omfang – uden at der er tale om vejarealer – etablere og eje offentlige parkeringsanlæg. Det gælder parkeringspladser på kommunale ejendomme i tilknytning til bygninger eller aktiviteter, der har et kommunalt formål, fx en svømmehal, skole eller kulturinstitution. Der vil i givet fald være tale om et privat, kommunalt ejet parkeringsareal, som der vil være hjemmel til i kommunalfuldmagten.

² Se om denne forståelse af vejlovens § 8, stk. 1, bl.a. Vejdirektoratets udtalelse af 19. december 2024, sag EMN-2024-194948.

³ Dette er fx vurderet at være tilfældet i indre København (gamle bydel), hvor kommunen af hensyn til fremkommeligheden og trængslen på vejene har fundet det nødvendigt at supplere mulighederne for kantstensparkering med parkering i konstruktion, der er udlagt som offentlig vej og administreres af den kommunale vejmyndighed efter vejlovens regler.

For så vidt angår parkeringspladser på private fællesveje, må kommunen kun afholde omkostninger hertil, i det omfang det er hjemlet i lov om private fællesveje. Der er ikke hjemmel i kommunalfuldmagten til, at kommunen må afholde yderligere omkostninger vedrørende private fællesveje, herunder til parkeringspladser, jf. afsnit 2.3.3 i bilag 1.

Det følger af reglerne i lov om private fællesveje, at hvis kommunen selv er tilgrænsende grundejer med vejret til en udlagt privat fællesvej på det tidspunkt, hvor det bestemmes, at vejen skal anlægges som privat fællesvej, så må og skal kommunen bidrage.

Stillingtagen til parkering finder primært sted i idé- og udviklingsfaserne, mens etablering af parkeringspladser og/eller offentlige parkeringsanlæg finder sted i anlægsfasen. Vedligeholdelse af parkeringspladser og -anlæg hører til driftsfasen, jf. Bilag 2.

3.1.3 Tilslutningsbidrag

De under afsnit 2.4 i bilag 1 anførte bestemmelser i spildevandsbetalingsloven og miljøbeskyttelsesloven indeholder den nærmere regulering vedrørende opkrævning af tilslutningsbidrag, når en ny ejendom – der ikke tidligere har været tilsluttet spildevandsforsyningen – skal byggemodnes og tilsluttes forsyningsnettet.

Hvis en ejendom først én gang er blevet tilsluttet til spildevandsforsyningen, er det i praksis fastslået, at der ikke kan opkræves tilslutningsbidrag ved udstykning af (bolig)parceller fra en allerede tilsluttet erhvervsejendom.⁴ I det omfang udvikling af nye områder til anlæg for turisme sker på ejendomme, som i kraft af en tidligere anvendelse allerede er tilsluttet forsyningsnettet, kan der altså ikke opkræves tilslutningsbidrag for de ejendomme, der måtte blive udstykket fra hovedejendommen.

I en nyere sag⁵ er det supplerende fastslået, at spildevandsforsyningsselskaberne har forsyningspligt til de ejendomme, der udstykkes fra den allerede tilsluttede hovedejendom. Forsyningen har dermed pligt til at føre ledninger frem til grundgrænsen for de udstykkede ejendomme, således at de får mulighed for at tilslutte sig til spildevandsforsyningen.

Opkrævning af tilslutningsbidrag sker i udviklings- og anlægsfaserne, jf. Bilag 2.

3.1.4 Gratis wi-fi

En kommune kan stille gratis wi-fi til rådighed for offentligheden på kommunens egne lokaliteter, herunder på en adresse med en eller flere bygninger, som myndigheden råder over, som fx et rådhus, en turistinformation etc.

En kommune kan også stille gratis wi-fi til rådighed for offentligheden i et offentligt tilgængeligt område, som ligger tæt på kommunens lokalitet, dvs. inden for ca. 50 meter fra den bygning, hvor kommunens lokalnet befinder sig. Det kan fx være et rådhus med en plads foran.

⁴ Jf. U2013.1332H.

⁵ Jf. U2021.4674.

Det er en forudsætning for, at kommunen kan stille en trådløs adgang til internettet til rådighed for offentligheden, at det sker som supplement til en kommunal tjeneste, som kommunen udbyder på lokaliteten, fx bibliotek, turistinformation eller lignende.

I tillæg til ovenstående må en kommune også stille gratis wi-fi til rådighed for offentligheden på udendørs steder, hvor der er aktiviteter rettet mod international turisme, hvis der er søgt (men ikke nødvendigvis opnået) EU-støtte hertil. Reglerne giver ikke mulighed for at skabe et sammenhængende net i et større område, og adgangen til internettet må maksimalt gives i 1 time pr. døgn pr. stykke udstyr. Reglerne giver ikke mulighed for at etablere wi-fi på private arealer.

Se afsnit 2.7 i bilag 1 om de lovfæstede regler om wi-fi.

Udbud af gratis wifi finder sted i driftsfasen, jf. Bilag 2.

3.2 Miljømæssige forhold

3.2.1 Miljøvurdering

Kommunen er forpligtet til i forbindelse med gennemførelsen af planer, programmer og konkrete projekter at iagttage miljøvurderingslovens regelsæt, herunder såvel regelsættet, der relaterer sig til miljøvurdering af planer/programmer og miljøvurdering af konkrete projekter.

Formålet med miljøvurderingslovens regler er at tilsikre en kvalificeret beslutningsproces med henblik på at undgå, at der efterfølgende opstår uforudsete væsentlige miljøvirkninger af offentlige beslutninger, og at eventuelle miljøvirkninger af vedtagne planer/programmer og tilladte projekter overvåges. Kommunen kan således godt vælge at tillade en plan/program eller et projekt efter miljøvurderingsloven, selvom det medfører væsentlige skadelige virkninger på miljøet.⁶

Miljøscreening og/eller miljøvurdering af plangrundlag finder sted i idé- og udviklingsfaserne, jf. Bilag 2.

3.3 Fast ejendom mv.

3.3.1 Køb af fast ejendom

Det er som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at erhverve fast ejendom.

En kommune kan erhverve fast ejendom med henblik på at varetage kommunale opgaver, enten lovbestemte opgaver eller opgaver efter kommunalfuldmagtsreglerne (fx kultur eller varetagelse af borgernes fritidsaktiviteter), hvor den faste ejendom skal udgøre den fysiske ramme for den kommunale opgavevaretagelse.

⁶ Jf. blandt andet afgørelsen C240/11, Jutta Leth.

En kommune kan således købe en ejendom med henblik på fx at opføre en svømmehal eller etablere et rekreativt område for kommunens borgere og tiltrækning af turister. Se særligt om vandrerhjem nedenfor.

Den kommunale tilsynspraksis antager desuden, at en kommune kan købe en fast ejendom, når kommunen herved varetager en kommunal interesse i at sikre sig rådigheden over ejendommen og dens anvendelse, herunder fx med henblik på at kunne realisere kommunal planlægning. Det er ikke et krav i denne sammenhæng, at kommunen har konkrete planer for den pågældende ejendoms anvendelse på tidspunktet, hvor kommunen træffer beslutning om at købe ejendommen. Det er tilstrækkeligt, at erhvervelsen sker på grundlag af mere generelle overvejelser om fremtidig anvendelse. Indtil kommunen selv skal anvende ejendommen, kan den udlejes, jf. også afsnit 3.3.2 nedenfor om jordforsyningsopgaver.

Det er dog en forudsætning, at kommunen ikke ved købet (også) varetager et ulovligt formål.⁷

En kommune kan også lovligt købe en ejendom for senere at sælge ejendommen videre til en privat person eller virksomhed, som ønsker at opføre en aktivitet mv., som passer til kommunens planlægning af området. Kommunens salg af fast ejendom skal ske til markedsprisen, medmindre kommunen sælger til en aktør, der udelukkende udfører opgaver, som kommunen ville kunne støtte. Hvis den, kommunen indgår aftale med, udøver kommerciel aktivitet, skal aftalen indgås på markedsvilkår.

En kommune kan ikke købe en ejendom med henblik på opnåelse af fortjeneste ved videre salg.

Derimod må en kommune gerne købe en ejendom, pålægge den servitutter og efterfølgende (på grund af servitutterne) videresælge den billigere – dette er fx anerkendt i forbindelse med opkøb af (dyr) landbrugsjord, pålæggelse af servitut om, at der skal være offentligt tilgængelig skov på området, og videresalg til private aktører til en ny (lavere) markedspris som følge af servitутten. Kommunen skal sikre, at formålet (her skov) rent faktisk opnås, fx gennem tinglysning af servitутten og tilsyn.

Køb af fast ejendom finder sted i idé- og udviklingsfaserne, jf. Bilag 2.

3.3.2 *Jordforsyningsopgaver*

En kommune kan købe og sælge fast ejendom og som led heri deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til fx erhverv (jordforsyningsopgaver). Salg skal ske i overensstemmelse med reglerne om udbud af fast ejendom.

Baggrunden herfor er kommunens interesse i dels at sikre kommunens planlægningsmæssige eller byudviklingsmæssige interesser, dels at der er et vist udbud af byggemodnede grunde.⁸

⁷ Jf. fx Indenrigsministeriets skrivelse af 11. juli 1997, (2. k.kt., j.nr. 1997/11122/843-1).

⁸ Jf. høringsudkast til lovforslag om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, afsnit 3.1.1.2., og Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 8. december 2020, j.nr. 2019-3795.

Det er i den kommunale tilsynspraksis accepteret, at kommunen i denne forbindelse som grundsælger påfører private en konkurrence, når blot kommunen varetager saglige kommunale interesser med grundsalget og overholder gældende krav til prisfastsættelsen.⁹

Kommunen skal sælge jordarealerne til markedspris for at sikre, at kommunen ikke ved jordsalget yder ulovlig (indirekte) støtte, og for at iagttage kommunens generelle forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Se dog også afsnit 3.3.5 nedenfor om salg til under markedsprisen.

Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen indebærer, at det ikke er tilstrækkeligt, at kommunen sælger arealet til en pris, der dækker omkostningerne ved fx jordkøb og byggemodning, hvis markedsprisen ligger højere end dette beløb.

Hvis markedsprisen ligger lavt, kan salg til markedspris medføre, at kommunen ikke får dækket sine omkostninger til køb og byggemodning og dermed bliver påført et tab. Dette er lovligt, idet der ikke gælder et "hvile-i-sig-selv-princip" for den kommunale jordforsyning. Kommunen kan dog i sådanne tilfælde overveje, om det mest økonomisk forsvarlige er at sælge jorden eller vente med et salg, til markedsprisen stiger (højere jordpriser).¹⁰

En kommune kan dog ikke byggemodne jord, hvis kommunen på tidspunktet for byggemodningen er bevidst om, at det ikke vil være muligt at få dækket kommunens omkostninger i forbindelse med salg.¹¹

Ifølge den kommunale tilsynspraksis vil det være lovligt, hvis kommunen ved salg af en grund fastsætter et vilkår om, at grunden skal anvendes til en bestemt lovlig kommunal opgave, selvom det måtte medføre en lavere pris ved salg end kommunens købspris, forudsat at kommunen ved videresalget sikrer sig, at arealet sælges til markedsprisen.¹²

Byggemodning af jord finder sted i idé- og udviklingsfaserne, jf. Bilag 2.

3.3.3 Udlejning af fast ejendom

En kommune kan eje fast ejendom, som den selv aktuelt benytter, eller som den har planer om at skulle benytte på et senere tidspunkt.

Hvis en kommune har en fast ejendom, som den ikke skal bruge til kommunale formål enten på kort eller lang sigt, kan kommunen overveje, om den skal udleje/udlåne den pågældende ejendom.¹³

⁹ Jf. Revsbech, Kommunernes opgaver – kommunalfuldmagten mv., Djøf Forlag (4. udgave), s. 255.

¹⁰ Jf. Revsbech, Kommunernes opgaver – kommunalfuldmagten mv., Djøf Forlag (4. udgave), s. 256f.

¹¹ Jf. høringsudkast til lovforslag om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, afsnit 3.1.1.2.2.6, og pkt. 3.2. i Vejledning nr. 9175 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme.

¹² Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 2. maj 2023, j.nr. 23-2103.

¹³ Hvis kommunen ikke mere skal anvende ejendommen til kommunale formål og heller ikke forventer senere at skulle dette, kan kommunen ikke udleje ejendommen, men skal sælge denne.

En kommune kan udleje fast ejendom med hjemmel i fx folkeoplysningsloven (behandles ikke nærmere her) og lov om erhvervsfremme. I sidstnævnte tilfælde skal udlejning ske på markedsvilkår.

Alternativt kan udlejning på visse betingelser ske med hjemmel i kommunalfuldmagten. Hjemmelsgrundlaget kan her være, at kommunen med udlejningen varetager en lovlig kommunal interesse.

Det er fx tilfældet, hvis kommunen stiller kommunale bygninger, lokaler mv. til rådighed for private, hvis kommunen derved varetager en kommunal interesse som fx kulturelle formål, borgernes fritidsaktiviteter eller fremme af turisme. Fx kan der være tale om udlejning af lokaler i et kulturhus/forsamlingshus. Når en kommune stiller bygninger, lokaler, mv. til rådighed for private i denne sammenhæng, kan det ske uden beregning eller højest til kostpris, dvs. den pris, som svarer til kommunens omkostninger ved udlånet. Hvis tilrådighedsstillelsen sker til kommercielle aktører, kan dette kun ske i visse tilfælde og da mod betaling af markedsleje.

Af et høringsudkast til en lov om kommunal erhvervsvirksomhed (aldrig fremsat i Folketinget) fremgår således (side 10):

"Dog kan en kommune udleje lokaler og anlæg til private, herunder professionelle aktører, til brug for kulturelle og sportslige arrangementer, der gennemføres med fortjeneste for øje. Det er imidlertid en betingelse, at kommunens udlejning sker til markedspris og på markedsvilkår for at undgå, at der ydes støtte til privat virksomhed."

Dette er en relativt væsentlig udvidelse i forhold til de generelle rammer for kommuners udlejning af fast ejendom.

Ud over ovenstående, hvor udlejning sker for at varetage en lovlig kommunal interesse, kan kommuner udleje fast ejendom, hvis der er tale om overkapacitet.

Det er en forudsætning, at den faste ejendom er erhvervet med henblik på (nu eller sidenhen) at blive anvendt af kommunen, og at kommunen forventer at skulle anvende ejendommen til kommunale formål på et senere tidspunkt. Herudover skal udlejningen ske til markedspris, medmindre kommunen har hjemmel til at yde støtte til lejeren, dvs. at lejer kun udfører lovlige kommunale opgaver. Hvis lejer udfører kommercielle aktiviteter, skal udlejning ske på markedsvilkår.

En kommune, som udlejer fast ejendom som overkapacitet, kan ombygge den pågældende faste ejendom, herunder i overensstemmelse med lejers ønsker, hvis dette også tilgodeser en senere anvendelse af bygningen til kommunale formål.

Udlejning kan også ske midlertidigt, fx til et konkret arrangement.¹⁴

Udlejning af fast ejendom finder sted i driftsfasen, jf. Bilag 2.

¹⁴ Se fx Statsforvaltningens udtalelse af 18. oktober 2016 (Tinderbox Festival).

3.3.4 *Salg af fast ejendom*

En kommune kan sælge sine faste ejendomme, uanset at kommunen herved udøver erhvervsvirksomhed. Salg skal ske i overensstemmelse med bekendtgørelse om udbud af faste ejendomme.

En kommunes salg af fast ejendom skal som udgangspunkt ske til markedspris. Det følger af kommunens generelle forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Se dog afsnit 3.3.5 om salg til under markedspris.

En kommune kan dog sælge sine faste ejendomme til en pris, der er lavere end markedsprisen, hvis kommunen derved varetager en lovlig kommunal interesse.¹⁵ Den lovlige kommunale interesse kan dels følge af skreven lovgivning eller af kommunalfuldmagten.

Det er en forudsætning, at kommunens valg af køber sker i overensstemmelse med grund-sætningen om saglighed i forvaltningen, og at ejendommen – medmindre der i medfør af den skrevne eller uskrevne lovgivning kan ydes støtte til køberen – sælges til markedsprisen.¹⁶

Hvis en kommune sælger en fast ejendom til under markedspris begrundet i hensynet til varetagelsen af en lovlig kommunal interesse, er kommunen forpligtet til ved salget at sikre, at den kommunale interesse varetages. Det kan fx ske ved, at kommunen indgår en aftale med køber om rådighedsindskrænkninger over den overdragede ejendom eller ved aftale om, at køberen forpligter sig til opførelse af et bestemt byggeri eller til en bestemt anvendelse. I modsat fald løber kommunen en risiko for, at de hensyn, der har begrundet en lavere pris, ikke tilgodeses.¹⁷

Salg af fast ejendom til projektet finder sted i idé- og udviklingsfaserne, jf. Bilag 2.

3.3.5 *Rammerne for salg eller udlejning til under markedspris/markedsleje*

Ved udlejning/udlån af lokaler mv. til en privat skal kommunen som udgangspunkt opkræve en leje. Lejen kan enten være markedspris, under markedspris eller uden beregning.

Udgangspunktet

En kommune skal sælge til markedspris/opkræve markedsleje, medmindre kommunen har hjemmel til at støtte køberen/lejerens. Herved sikres, at kommunen ikke yder ulovlig støtte.

Hvis en kommune uhjemlet giver støtte i forbindelse med handel med eller udlejning af fast ejendom, vil en sådan støtte også kunne være i strid med statsstøttereglerne.

¹⁵ Jf. § 6, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme.

¹⁶ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 22. maj 2023, j.nr. 21-9498.

¹⁷ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 22. maj 2023, j.nr. 21-9498.

Salg til under markedspris/udlejning til under markedsleje

Hvis en kommune sælger fast ejendom til under markedsprisen eller udlejer til en leje, der er lavere end markedsleje (evt. helt uden beregning), er der tale om støtte. Støtten svarer til differencen mellem markedspris/markedsleje og den betalte pris/leje.

En sådan støtte kræver hjemmel. Hjemmelsgrundlaget vil være kommunalfuldmagten, medmindre der er hjemmel i den skrevne lovgivning (fx folkeoplysningsloven, der ikke beskrives nærmere her).

Kommunen skal sikre sig, at støtten alene går til opgaver, som kommunen lovligt kan støtte, jf. også mellemledsgrundsætningen.

Da støtte til fast ejendom/huslejestøtte anses som anlægsstøtte i tilsynsmyndighedernes praksis, kan kommunen kun give denne slags støtte, hvis køber/lejer udelukkende udfører "lovlige kommunale opgaver", dvs. opgaver som kommunen selv ville kunne udøve i den kommunale forvaltning.¹⁸

Hvis køber/lejer fx udfører kommerciel aktivitet eller har det som vedtægtsbestemt formål at udføre opgaver med et regionalt eller landsdækkende formål, kan kommunen derfor ikke yde støtte i disse situationer.

En kommune kan således sælge fast ejendom til under markedspris eller udleje til under markedsleje, hvis modtageren udelukkende udfører lovlige kommunale opgaver:

Se Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 27. marts 2007, hvor ministeriet fandt, at en kommune lovligt kunne yde en ikke-øremærket anlægsstøtte i form af at udlåne et kommunalt areal vederlagsfrit til en forening til brug for afholdelse af en festival. Ministeriet lagde bl.a. vægt på, at foreningen udelukkende varetog lovlige kommunale opgaver, herunder til at fremme den lokale turismeudvikling.¹⁹

Hvis køberen/lejeren varetager både lovlige (fx kulturelle) og ikke-lovlige (fx kommercielle) kommunale opgaver, kan kommunen derimod ikke sælge/udleje fast ejendom til under markedspris/markedsleje.

Salg af fast ejendom til projektet finder sted i idé- og udviklingsfaserne, og udlejning af fast ejendom finder sted i driftsfasen, jf. Bilag 2.

¹⁸ Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i en udtalelse af 20. januar 2023, j.nr. 2022-2453, udtalt, at hvis der 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 fx 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. En kommune kan derfor i disse meget snævre tilfælde yde anlægsstøtte til en aktør, som varetager både lovlige og ikke-lovlige kommunale opgaver. Der ses ikke praksis, hvor kriterierne for at øremærke støtten har været opfyldt, og det må anses som yderst vanskeligt at opnå dette.

¹⁹ Jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 27. marts 2007, j.nr. 2004-2117/745-1.

3.4 Kommunale funktioner i området

3.4.1 Kommunal opførelse, køb eller leje af fast ejendom til eget brug

En kommune kan erhverve eller opføre fast ejendom med henblik på at varetage kommunale opgaver (lovbestemte opgaver samt kommunalfuldmagtsopgaver). Det kan fx være bygninger til den kommunale administration eller til fremme af turisme mv., hvor den faste ejendom skal udgøre den fysiske ramme for den kommunale opgavevaretagelse.

En kommune kan således købe, opføre eller leje fast ejendom til brug for fx en kommunal funktion som et turistkontor eller administrationsbygning.

En kommune kan dog ikke med hjemmel i kommunalfuldmagten opføre bygninger med henblik på at udleje bygningen (eller dele af den) til privatpersoner eller kommercielle aktører.²⁰ Der er enkelte, snævre undtagelser fra denne regel, hvor udlejningen er båret af et tungtvejende kommunalt hensyn, fx at løse boligsociale udfordringer.

Hvis et område ønskes udviklet, vil det ofte kunne igangsætte udviklingen, hvis den stedlige kommune indgår en lejekontrakt, fx om at opføre et rådhus, et kulturhus, en svømmehal eller tilsvarende i området. Det skyldes, at udvikleren herved får en længevarende lejekontrakt med en robust lejer. Lejen må ikke overstige markedsleje. Kommunens engagement kan bidrage til stabilitet i og udvikling af et område, hvilket – ud over at "danne bund" for udviklerens business case – kan skabe liv i området og gøre det attraktivt for andre virksomheder mv. at etablere sig i samme område.

Det kommunale projekt skal være båret af lovlige kommunale hensyn.

Erhvervelse og/eller opførelse af fast ejendom til kommunale funktioner, fx administrationsbygninger og turistkontor, finder sted i idé- og udviklingsfaserne. Det kommunale ejerskab af bygningen eller udlejning af ejendommen til kommunen (evt. OPP) hører til driftsfasen, jf. Bilag 2.

3.5 Overnatning

3.5.1 Hoteller

Hensynet til god infrastruktur kan helt undtagelsesvist begrunde, at kommuner kan eje eller yde støtte til hoteller, idet det kan være nødvendigt eller hensigtsmæssigt for et lokalsamfund, at der findes overnatningsmuligheder.

Indenrigsministeriet har således i en konkret sag udtalt, at en kommune kan have en lovlig interesse i, at der som led i den nødvendige infrastruktur i et lokalsamfund findes overnatningsmuligheder (på et vist niveau). Dette formål kan – som en modifikation til hovedreglen om forbud mod erhvervsvirksomhed – gøre det lovligt, at en kommune fx overtager

²⁰ Jf. Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 28. september 2015, sag 2014-4722.

et lukningstruet hotel. Det er dog en betingelse, at der ikke findes andre hotelovernatningsmuligheder i lokalsamfundet.²¹

Hvis der således ikke eksisterer overnatningsmuligheder i lokalsamfundet, og det ud fra en konkret vurdering må lægges til grund, at en kommune har en særlig interesse i at varetage hotelvirksomhed i tilknytning hertil, kan en kommune eje et hotel. Kommunalfuldmagtsreglerne hjemler ikke mulighed for, at kommunen selv kan drive hotellet. Driften skal derfor bortforpagtes til en privat aktør på markedsvilkår.

Alternativt til at eje et hotel kan kommunen stille garanti over for en køber af et hotel for, at hotellet kan indbringe en normal forrentning af den investerede kapital. Kommunen kan ved en garantistillelse ikke påtage sig en større risiko, end hvis kommunen selv havde drevet hotellet.²² Der gælder derudover de samme betingelser som ovenfor.

Kommuners mulighed for at engagere sig i hoteller er meget begrænset, herunder også henset til fremkomsten af platforme som Airbnb mv.

Etablering af hotel finder sted i idé- og udviklingsfaserne, mens bortforpagtning finder sted i driftsfasen, jf. Bilag 2.

3.5.2 *Vandrerhjem*

Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan en kommune lovligt etablere og drive et vandrerhjem, hhv. yde støtte til etablering og drift af et privatejet vandrerhjem.

Baggrunden for dette er, at det anses som en lovlig kommunal opgave at tilvejebringe og stille faciliteter til rådighed for borgernes fritidsaktiviteter og varetage opgaver, der fremmer turismen i kommunen.

Det afgørende for, om en kommune kan yde støtte til eller drive et vandrerhjem, er, at vandrerhjemmet samlet set ikke har en standard, der er sammenlignelig med standarden på et billigere hotel, kro eller motel – heller ikke selvom der er tale om et billigere hotel mv.

Til brug for vurderingen af om vandrerhjemmet har en så lav standard, at kommunen kan engagere sig i det, lægges vægt på følgende:

- Vandrerhjemmets værelsesudbud, herunder standarden og karakteren af det pågældende værelsestilbud, samt om (de fleste af) værelserne har eget toilet og bad. Hvis mere end halvdelen af vandrerhjemmets værelser ikke har eget bad og/eller toilet, taler det for, at en kommune kan drive eller yde støtte til vandrerhjemmet.
- Standarden af forplejningstilbud, de faciliteter, der traditionelt er en del af et vandrerhjem såsom gæstekøkken, opholdsstue, egen rengøring, anvendelse af eget eller lejet sengelinned mv. At gæsten selv kan rede sin

²¹ Jf. bl.a. Indenrigsministeriets skrivelse af 14. januar 1988, 2. k.kt. 1987/112/0600-14, og Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – kommunalfuldmagten mv., Djøf Forlag (4. udgave), s. side 273f.

²² Jf. høringsudkast til lovforslag om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, afsnit 3.1.1.2.

seng med medbragt eller lejet linned samt selv foretage rengøring, er kendetegnende for vandrerhjem. Det taler i et vist omfang imod, at en kommune kan drive eller yde støtte til et vandrerhjem, hvis rengøring og/eller opredning (sengelinned) er en integreret del af vandrerhjemmets almindelige serviceniveau.

- Om vandrerhjemmet i øvrigt stiller ydelser til rådighed, der kan sammenlignes med fx hoteller, kroer og moteller, eller som i øvrigt går ud over, hvad der må betegnes som forholdsvis begrænset service og standard. Det kan fx være i forhold til morgenmad og øvrige kost- og drikkevarer tilbud, om det er muligt at vaske på vandrerhjemmet, kvaliteten og størrelsen af fællesarealerne og andre ydelser og forhold på vandrerhjemmet.²³

Ved vurderingen af standarden og karakteren af vandrerhjemmets værelsestilbud skal det indgå som væsentligt element i vurderingen, hvor stort et omfang (dvs. andelen) af vandrerhjemmets værelser, der er omfattet af enten Danhostels kategorier "sovesale/fællesværelser" eller "familieværelser (hytter) uden bad og toilet",²⁴ idet værelser i disse to kategorier har en standard og karakter, som ikke kan sammenlignes med et billigere hotel, kro eller motel.²⁵

Se til eksempel Ankestyrelsens udtalelse af 18. juni 2021 om Lolland Kommunes mulighed for at yde støtte til etablering af et vandrerhjem:²⁶

Kommunen havde selv vurderet, at vandrerhjemmet, som var klassificeret med tre stjerner i Danhostels klassificeringssystem, havde en sådan begrænset standard og service, at kommunen kunne yde støtte til etableringen af vandrerhjemmet. Ankestyrelsen var imidlertid ikke enig heri, idet styrelsen ud fra sagens oplysninger samlet fandt, at vandrerhjemmet havde en sådan service og standard, at det kunne sammenlignes med standarden på et billigere hotel, kro eller motel. Ankestyrelsen lagde vægt på, at alle vandrerhjemmets hytter havde eget bad og toilet, og at gæsterne havde adgang til en række øvrige ydelser, herunder svømmehal, sauna og fitnesscenter.

Henset til udviklingen i overnattende gæsters forventninger til faciliteter på vandrerhjem er kommunernes mulighed for at yde støtte reelt blevet ganske begrænset med tiden.

Etablering af eller støtte til etablering af vandrerhjem finder sted i idé- og udviklingsfaserne, mens bortforpagtning af driften finder sted i driftsfasen, jf. Bilag 2.

²³ Jf. Social- og Indenrigsministeriets generelle vejledende udtalelse af 9. oktober 2019 til KL om rammerne for kommunernes støtte til eller drift af et vandrerhjem (sagsnr. 2019-313).

²⁴ Kategorien "sovesale/fællesværelser" omfatter rum, hvor gæsten alene køber sengeplads, og kategorien "familieværelser (hytter) uden bad og toilet" omfatter rum, hvor gæsten køber hele værelset, jf. Social- og Indenrigsministeriets generelle vejledende udtalelse af 9. oktober 2019.

²⁵ Jf. Social- og Indenrigsministeriets generelle vejledende udtalelse af 9. oktober 2019.

²⁶ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 18. juni 2021 til Lolland Kommune.

3.5.3 Støtte til vandrerhjem med supplerende faciliteter

En kommune kan drive eller yde støtte til en ejendom, hvor der både er vandrerhjem og supplerende faciliteter, hvis kommunen lovligt kan yde støtte til de konkrete faciliteter.

Det er en betingelse, at kommunen også kan yde støtte til vandrerhjemmet, jf. afsnit 3.5.2 ovenfor.

Som supplerende faciliteter, som kommunen vil kunne støtte, kan fx nævnes fællesfaciliteter til mødevirksomhed samt til kulturelle, idrætslige og lignende formål, som kommunen selv kan varetage.

Kommunen vil derimod ikke kunne støtte supplerende faciliteter som fx restaurationsvirksomhed og conferencefaciliteter, der ikke kun kan anvendes til kommunale formål eller formål, der er omfattet af folkeoplysningsloven og erhvervsfremmeloven.

Hvis kommunen ikke lovligt kan yde støtte til de supplerende faciliteter, vil kommunen kunne yde øremærket støtte til driften af vandrerhjemmet (dog ikke til huslejen, da denne støtte som udgangspunkt ikke kan øremærkes). Øremærkningen skal sikre, at den kommunale støtte ikke går til aktiviteter, som kommunen ikke kan støtte.

Når kommunen giver øremærket støtte, skal kommunen føre et vist tilsyn med vandrerhjemmets anvendelse af støtten, dvs. at støtten ikke går til de ikke-kommunale aktiviteter. Det kan fx ske ved, at aktiviteterne adskilles organisatorisk og regnskabsmæssigt.

Se til eksempel Ankestyrelsens udtalelse af 11. maj 2021:

Sagen handlede om Københavns Kommunes mulighed for at yde støtte til et trestjernet Danhostel-vandrerhjem med conferencefaciliteter i forbindelse med en ny bortforpagtningsaftale af vandrerhjemmet. Det var uklart for kommunen, om vandrerhjemmet havde faciliteter, som lå ud over, hvad der kan støttes. Kommunen vurderede dog selv, at den ikke kunne yde støtte til vandrerhjemmets conferenceaktiviteter, herunder idet udlejning af disse ikke var begrænset til specifikke virksomheder eller kommunale formål eller kunne anses for erhvervsservice eller erhvervsudvikling omfattet af erhvervsfremmeloven.

Ankestyrelsen fandt, at kommunen kunne yde støtte til et trestjernet Danhostel-vandrerhjem, idet styrelsen lagde vægt på, at vandrerhjemmet havde en sådan service og standard, at det kunne sammenlignes med et billigere hotel, kro eller motel. Styrelsen lagde bl.a. vægt på, at kun fire ud af 39 værelser på vandrerhjemmet havde eget bad og toilet. Ankestyrelsen udtalte samtidig, at støtten skulle øremærkes til driften og ikke måtte gå til vandrerhjemmets tilknyttede conferenceaktiviteter mv.²⁷

Se afsnit 3.5.3 om faserne.

²⁷ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 11. maj 2021, j.nr. 21-11206.

3.5.4 Støtte til camping og shelters

En kommune kan etablere og drive eller yde støtte til campingpladser.²⁸ Det følger af gammel praksis (tradition) om kommunalfuldmagtsreglerne. Dette gælder, selvom det ikke kan udelukkes, at der herved påføres hotelhvervet konkurrence.²⁹

Baggrunden er, at det – på samme måde som for vandrerhjem – anses som en lovlig kommunal opgave at tilvejebringe og stille faciliteter til rådighed for borgernes fritidsaktiviteter og varetage opgaver, der fremmer turismen i kommunen.³⁰

Etablering og drift forudsætter overholdelse af campingreglements bekendtgørelsen samt en lang række andre love og regler, herunder fx planloven, naturbeskyttelsesloven og miljøbeskyttelsesloven.³¹

I forhold til kommuners mulighed for at etablere eller støtte shelters (primitive, ikke-hytelignende overnatningssteder) må der formentlig antages at gælde samme hjemmelsmæssige rammer, som hvad der gælder for campingpladser, ud fra princippet om "det mindre i det mere".

Etablering af eller støtte til etablering af campingplads og shelters finder sted i idé- og udviklingsfaserne, mens driften hhv. administrationen heraf finder sted i driftsfasen, jf. Bilag 2.

3.6 Rådgivningsindsats

Erhvervsfremmeloven indeholder i et vist begrænset omfang en regulering af kommunernes mulighed for at yde generel erhvervsstøtte, herunder i forhold til information og rådgivning.³² Rådgivningen må ikke have overlap til de ydelser, der udbydes af erhvervshusene, eller den højt specialiserede statslige erhvervsfremme.

En kommune kan fx i medfør af erhvervsfremmeloven varetage information og vejledning om etablering, drift og udvikling af virksomhed samt virksomhedsoverdragelse.³³

En kommune kan også afholde kurser for iværksættere eller kurser specielt tilpasset det lokale arbejdskraftbehov, i det omfang tilsvarende arrangementer ikke udbydes af private aktører.³⁴ Der må udvises særlig agtpågivenhed ved disse aktiviteter, herunder for at sikre, at kommunen ikke yder indirekte støtte.

²⁸ Ved campingpladser forstås i medfør § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 319 af 28. marts 2019 om tilladelse til udlejning af arealer til camping og om indretning og benyttelse af campingpladser ("campingreglements bekendtgørelsen"), "arealer, som erhvervsmæssigt eller for et længere tidsrum end seks uger årligt udlejes eller fremlejes til dag- og natophold i campingenheder".

²⁹ Se betænkning 1153/1988 om kommunerne og erhvervspolitikken, s. 87. Se også Revsbech, Kommunale opgaver, s. 63.

³⁰ Jf. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – kommunalfuldmagten mv., Djøf Forlag (4. udgave), s. s. 275.

³¹ Se pkt. 1.2., i Vejledning nr. 9426 af 2. juli 2020 om campingreglementet.

³² Se lovens § 14.

³³ Jf. FT 2018-19, lovforslag nr. L 73, bemærkningerne til § 14.

³⁴ Jf. FT 2018-19, lovforslag nr. L 73, bemærkningerne til § 14.

Kommunerne kan i forbindelse med deres erhvervsservice vejlede med udgangspunkt i den digitale platform for erhvervsfremme, men må ikke selv etablere digitale platforme vedrørende erhvervsfremme.

Kommunernes erhvervsfremmeaktiviteter skal være bredt tilgængelige for virksomhederne. Det afskærer ikke en kommune fra at prioritere indsatsen på udvalgte områder – fx turisme – men alle virksomheder inden for dette område skal have adgang til indsatsen.

Kommunernes erhvervsfremmeaktiviteter må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, og kommunerne må ikke gennem erhvervsfremmeindsatsen yde økonomisk støtte til enkelte erhvervsvirksomheder.

Samlet set skal erhvervsfremme derfor have en generel karakter, og en kommune kan ikke under henvisning til erhvervsfremmeloven påtage sig de almindelige udgifter til drift og udvikling, som en virksomhed har.

Generel erhvervsstøtte, herunder fx information og vejledning om etablering, drift og udvikling af virksomhed samt virksomhedsoverdragelse, kurser for iværksættere eller tilpasset det lokale arbejdskraftsbehov, kan finde sted i alle faser (idé, udvikling, anlæg og drift), jf. Bilag 2.

3.7 Reklame og oplysningsindsatser

3.7.1 Kommunens adgang til at reklamere for sig selv (branding)

En kommune kan lovligt reklamere for sig selv og brande kommunens navn med henblik på fx at tiltrække virksomheder, arbejdskraft, turister og beboere til kommunen.

Forudsætninger for kommunens adgang til at reklamere for sig selv er overordnet, at kommunens markedsføring af kommunen skal afspejle lokale fællesbehov og ikke individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder.

En kommune kan fx reklamere for sig selv ved at indgå sponsoraftaler med fx en fodboldklub eller en festival. Det skal dog sikres, at kommunen betaler markedsprisen for sponsoratet, medmindre der er hjemmel til at yde støtte til aftaleparten (herunder at aftaleparten ikke har et kommercielt sigte).³⁵

En kommune må gerne oprette fx et turismekontor, som informerer turister om seværdigheder, og som også giver oplysninger om og dermed formidler kontakt til private hoteller, forlystelsesparker og lign. i det lokale område.³⁶

En kommune må gerne gøre reklame for sig selv i samvirke med fx med et lokalt erhvervsråd eller erhvervs-, turist- og naturorganisationer.

³⁵ Jf. fx Ankestyrelsens udtalelse af 20. november 2018, j.nr. 2014-202609, og efter kommunalfuldmagtsreglerne kan en kommune påtage sig en række informationsopgaver af betydning for det lokale erhvervsliv, jf. Revsbech, Kommunale opgaver, s. 282.

Ankestyrelsen har udtalt, at en kommune ikke havde støttet forlystelsesparken ved at sælge billetter til parken på færgen. Ankestyrelsen lagde navnlig vægt på, at aftalen mellem færgen og forlystelsesparken var en gensidigt bebyrdende aftale indgået på markedsvilkår, og at forlystelsesparken var organiseret som en fond, der ikke havde til formål at opnå fortjeneste (og hvor overskud ikke kunne udbetales). Endvidere lagde Ankestyrelsen vægt på, at kommunen gerne må udøve turistinformation.³⁷

Branding af kommunen, herunder fx støtte til festival, omtale, markedsføring, bosætningsinitiativer, mv., kan finde sted i alle faser (idé, udvikling, anlæg og drift), jf. Bilag 2.

3.7.2 *Information målrettet det lokale erhvervsliv*

En kommune kan med hjemmel i kommunalfuldmagten varetage en række informationsopgaver af betydning for det lokale erhvervsliv eller virksomheder med interesse for kommunen.

Betingelserne for, at kommunen kan varetage informationsopgaver i denne sammenhæng, er overordnet, at:

- Aktiviteten afspejler lokale fællesbehov og ikke enkelte virksomheders individuelle behov
- Kommunen ikke påtager sig egentlige rådgivningsopgaver eller andre opgaver, som er forbeholdt private virksomheder, herunder fx ved at deltage aktivt i kontraktforhandlinger mellem to parter
- Kommunen ikke overtager virksomheders naturlige produktionsomkostninger, herunder omkostninger til markedsføring i forbindelse med de varer og tjenesteydelser, de sælger
- Informations- og oplysningsindsatsen sker for alle virksomheder eller for en sagligt afgrænset kreds, fx for en særlig branche.

I tillæg hertil må kommuners oplysningsindsats ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv. En kommune må derfor ikke oplyse om bestemte forhold med henblik på at begunstige enkelte virksomheder eller fremhæve dem i forhold til andre. Det gælder både i forhold til lokale virksomheder og virksomheder uden for kommunen.³⁸

³⁷ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 1. juli 2022, j.nr. 20-26603.

³⁸ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 9. maj 2019, j.nr. 18-72537.

En kommune kan fx varetage informationsopgaver i forhold til virksomhedernes overvejelser om at etablere sig i kommunen, herunder fx oplysninger om kommunens erhvervsstruktur, lokale erhvervsvilkår, markedsforhold, faciliteter, byggegrunde, myndighedskrav, praksis og proces for tilladelser mv.^{39, 40}

En kommune kan udvælge visse virksomheder til dialog om visse opgaver. Invitation til dialog kan enten ske via offentligt opslag, fx på kommunens hjemmeside, via henvendelse til fx brancheorganisationer eller ved, at kommunen kontakter aktører, der har særlig viden eller erfaring på området, eller som udvælges ud fra andre (saglige) kriterier. Dialogen må ikke have til formål at støtte de private aktører, men skal bæres af hensynet til, at kommunen opnår viden om konkrete forhold, herunder fx hvad der gør det attraktivt for private virksomheder at slå sig ned i et område.

Kommunen bør tage referat af møderne, så det kan dokumenteres, at de deltagende virksomheder ikke gennem deres deltagelse får en usaglig fordel, herunder indirekte støtte.

Til varetagelse af disse informationsgaver kan en kommune oprette et erhvervskontor og eventuelt ansætte en erhvervschef.⁴¹ Dette kan ske i samarbejde med andre kommuner.⁴²

En kommune kan også vælge at organisere sin indsats, så den gøres særligt tilgængelig for erhvervslivet, fx med et "one stop shop"-princip, så alle henvendelser (lokalplanlægning, erhvervsservice, informationsindsats mv.) går gennem samme kanal. Et sådant princip kan også målrettes enkelte brancher, fx turistbranchen.

Informationsopgaver målrettet det lokale erhvervsliv eller virksomheder med interesse for kommunen, herunder fx om lokale erhvervsvilkår, byggegrunde, myndighedskrav mv., kan finde sted i alle faser (idé, udvikling, anlæg og drift), jf. Bilag 2.

3.7.3 Oplysning om det lokale erhvervsliv

En kommune kan orientere borgere og turister om det lokale erhvervsliv. Det kan fx ske ved, at kommunen i samarbejde med kommunale aktører sender en velkomstpakke med værdikuponer og en velkomstpjece med nyttig information til tilflyttere i kommunen.⁴³

Fra praksis er således et eksempel, hvor en kommune lovligt kunne udstede værdikuponer og en velkomstpjece med nyttige informationer til tilflyttere i kommunen. Værdikuponerne blev udstedt i samarbejde med diverse aktører inden for kommunen og giver fri adgang til diverse aktiviteter, herunder kurser, koncerter, museer mm. eller attraktive rabatter hertil. Ankestyrelsen fandt på

³⁹ Jf. høringsudkast til lovforslag om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, s. 21. Se også fx Niels Fenger, Forvaltningsret, 1. udgave, s. 786, og Revsbech, Kommunernes opgaver – kommunalfuldmagten mv., Djøf Forlag (4. udgave), s. 272.

⁴⁰ Af en ældre udtalelse – Statsforvaltningens udtalelse af 19. marts 2007 – fremgår, at en borgmester kunne opfordre kommunens erhvervsliv til at annoncere i et nærmere bestemt månedsmagasin mhp. et samlet PR-fremstød. Dette kan næppe anses som gældende ret, og det kan måske også have betydning, at opfordringen fremkom i forbindelse med kommunesammenlægningen.

⁴¹ Se også erhvervsfremmelovens § 14, stk. 8, hvoraf det følger, at kommunen kan varetage erhvervsfremmeaktiviteter som en del af kommunens forvaltning eller i regi af selvstændige juridiske enheder.

⁴² Jf. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – kommunalfuldmagten mv., 4. udgave, s. 278.

⁴³ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 9. maj 2019, j.nr. 18-72537.

baggrund af sagens oplysninger, herunder at de forskellige aktører, som kommunen samarbejdede med, alle var kultur- og fritidsorganisationer, som kommunen lovligt kunne yde støtte til efter kommunalfuldmagtsreglerne, at det var lovligt inden for rammerne af kommunalfuldmagten, at kommunen gjorde reklame for sig selv ved at uddele værdikuponer til tilflyttere. Styrelsen lagde vægt på, at formålet med udstedelse af værdikuponer til tilflyttere ikke var at hæve levestandarden for tilflyttere i kommunen, men derimod at varetage en kommunal interesse i at tiltrække og fastholde tilflyttere til kommunen ved at gøre opmærksom på forskellige tilbud.

Ankestyrelsen bemærkede, at det ville være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis der var tale om, at kommunen udstedte værdikuponer til brug hos enkelte private erhvervsdrivende, idet kommunen derved ville handle konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, da kommunen i så fald fremhæver disse erhvervsdrivende i forhold til andre.

En kommune må også gerne oplyse om services, som det må anses for relevant for nuværende og eventuelt fremtidige borgere og virksomheder i kommunen at blive bekendt med. Det gælder også services leveret af private. Det er dog en forudsætning, at information herom omhandler alle tilbud af den pågældende service. En kommune må derfor ikke som led i information om services fremhæve nogle leverandører eller deres services på bekostning af andre. Det gælder leverandører i såvel som uden for kommunen, herunder både leverandører med eller uden tilknytning til kommunen.⁴⁴

Kommuner kan også på visse betingelser indgå samarbejdsaftaler om at sælge billetter til seværdigheder:

I en sag fra 2022 fandt Ankestyrelsen, at der ikke var tale om ulovlig støtte i forbindelse med, at en kommune havde indgået en samarbejdsaftale med en oplevelsespark om at sælge adgangsbilletter til oplevelsesparken i forbindelse med salg af billetter til den kommunalt drevne færge. Styrelsen henviste bl.a. til, at samarbejdsaftalen var indgået på markedsvilkår, og at vilkårene i de aftaler, som oplevelsesparken havde indgået med andre private forsalgspartnere, var identiske med vilkårene i samarbejdsaftalen med kommunen.⁴⁵

En kommune må også gerne oprette et turismekontor, som informerer turister om og sælger billetter til seværdigheder, og som også giver oplysninger om og dermed formidler kontakt til private hoteller, forlystelsesparker og lign. i det lokale område.⁴⁶

Det er en forudsætning, at den kommunale information ikke virker konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv. En kommune må derfor fx ikke yde information med henblik på at begunstige enkelte virksomheder eller at fremhæve dem i forhold til andre. Dette gælder såvel andre lokale virksomheder som virksomheder uden for kommunen. En kommune må således ikke foretage et reklamefremstød med det formål at

⁴⁴ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 20. maj 2021, j.nr. 2017-22634.

⁴⁵ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 1. juli 2022, j.nr. 20-2660.

⁴⁶ Jf. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – kommunalfuldmagten mv., Djøf Forlag (4. udgave), s. 282.

sikre en enkelt virksomhed særligt gunstige vilkår i konkurrencen med andre virksomheder.⁴⁷

Endvidere må en kommune heller ikke gøre reklame for lokale virksomheder ved fx at lave et opslag om lokale virksomheder på kommunens Facebook-side, idet dette strider mod forbuddet mod, at kommuner yder individuel støtte til erhvervsvirksomheder.⁴⁸

En kommune må derfor heller ikke uden lovhjemmel sende et brev ud til borgere i bestemte områder i kommunen om tilmelding til et konkret projekt med omtale af og links til den private virksomhed, som står for projektet, idet sådanne breve har karakter af anbefalinger af de konkrete projekter, ligesom de fremhæver visse virksomheder frem for andre potentielle leverandører af samme ydelser. Hertil kommer, at en kommune med sådanne breve overtager "en virksomheds naturlige produktionsomkostninger" i forhold til markedsføring.⁴⁹ Det samme gælder i forhold til, at kommunen påtager sig udgiften til at udarbejde juridiske dokumenter for en privat aktør.⁵⁰

Formidling af information om det lokale erhvervsliv kan finde sted i alle faser (idé, udvikling, anlæg og drift), jf. Bilag 2.

3.7.4 *Salg af reklameplads*

En kommune må i visse tilfælde sælge reklameplads til private aktører.

Det følger således af den skrevne lovgivning (reklameloven), at kommuner må anvende kommunal fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre, hvis reklameringen er i overensstemmelse med markedsføringsloven og anden lovgivning. Kommunen skal opkræve markedspris for reklameringen.⁵¹

I tillæg hertil kan der være hjemmel i kommunalfuldmagten til, at kommunen sælger reklameplads, herunder fx reklamer på bander i haller og på stadioner. Det er begrundet i, at salg af reklameydelser har en nær og naturlig sammenhæng med den lovlig kommunale opgave at opføre og drive et idrætsanlæg og derved kan betragtes som accessorisk virksomhed, som er en lovlig undtagelse til forbuddet mod kommunal erhvervsvirksomhed.⁵²

Reklame må ikke ske på kommunens hjemmeside eller andre elektroniske medier.

⁴⁷ Jf. Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave (2004), side 148, og Ankestyrelsens udtalelse af 10. august 2022, j.nr. 18-57422.

⁴⁸ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 10. august 2022, j.nr. 18-57422, og Ankestyrelsens udtalelse af 13. august 2018, j.nr. 18-3314.

⁴⁹ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 20. maj 2021, j.nr. 2017-22634.

⁵⁰ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 19. marts 2024, j.nr. 21-7733.

⁵¹ Lov nr. 490 af 7. juni 2006 om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre.

⁵² Jf. forarbejderne til reklameloven om gældende ret, jf. afsnit 2.2. i de almindelige bemærkninger (Folketingstidende 2005-06, L 136, Indenrigs- og Sundhedsministeriets skrivelse af 1. juli 2005 (j.nr. 2005-21120/671-1) og Ankestyrelsens udtalelse af 10. august 2022, j.nr. 18-57422.

Salg af reklameplads på kommunens faste ejendom og løsøre kan finde sted i alle faser (idé, udvikling, anlæg og drift), jf. Bilag 2.

3.8 Støtte til iværksættere

En kommune kan i medfør af dels erhvervsfremmeloven, dels kommunalfuldmagten yde støtte til iværksættere.

Støtten kan tage mange former, herunder fx formidling af oplysninger om fx kommunens erhvervsstruktur mv. af relevans for iværksættere med interesse for at etablere sig i kommunen, eller fx afholdelse af kurser for iværksættere eller kurser specielt tilpasset det lokale arbejdskraftbehov. En kommune kan også etablere netværksgrupper for nyopstartede iværksættere. Se afsnit 3.7.2 ovenfor.

Uagtet støttens karakter er det en betingelse, at den er bredt tilgængelig for virksomhederne (iværksætterne), ikke virker konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv og ikke yder direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder, jf. erhvervsfremmelovens § 14, stk. 4 og 5.

En kommune kan også yde støtte til iværksættere ved at engagere sig i kommunens iværksætttermiljø, herunder fx ved at udleje lokaler til en aktør, der driver en iværksættercafé, og ved at oplyse om iværksættertilbud som fx en iværksættercafé.

Kommunens erhvervsfremmeaktiviteter kan varetages som en del af kommunens forvaltning eller i regi af selvstændige juridiske enheder.⁵³ En kommune kan således fx oprette et erhvervskontor og eventuelt ansætte en erhvervscchef, som kan varetage kommunens erhvervsservice over for iværksættere.

Støtte til iværksættere, herunder fx formidling af oplysninger om fx kommunens erhvervsstruktur mv. af relevans for iværksættere med interesse for at etablere sig i kommunen, eller fx afholdelse af kurser for iværksættere eller kurser specielt tilpasset det lokale arbejdskraftbehov, eller etablering af netværksgrupper for nyopstartede iværksættere, kan finde sted i alle faser (idé, udvikling, anlæg og drift), jf. Bilag 2.

3.9 Støtte til kultur mv.

Kommuners engagement i kulturen er i et vist omfang lovreguleret. Det gælder især for klassiske kulturaktiviteter som teater, musik, museer, film, mv.

I det omfang den skrevne lovgivning ikke udtømmende gør op med støttemulighederne, kan kommuner yde støtte til kultur i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne for at sikre borgernes muligheder for fritidsaktiviteter og med henblik på at brande kommunen og tiltrække turister.⁵⁴

⁵³ Jf. erhvervsfremmelovens § 14, stk. 8.

⁵⁴ Det er bl.a. begrundet i, at tilsynspraksis ikke anser kulturaktiviteter som kommunal erhvervsvirksomhed, hvilket kommuner som udgangspunkt ikke har hjemmel til at udøve. Se høringsudkast til lovforslag om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, side 9f.

Kommuners adgang til at yde støtte til kultur i medfør af kommunalfuldmagten er betinget af, at kommunen herved varetager en lovlig kommunal interesse, og at støtten ikke begunstiger private, men kommer alle eller en sagligt afgrænset kreds til gode. Herudover skal støtten have en interessemæssig tilknytning til kommunen (lokalitetsprincippet), og kommunen må ikke med støtten varetage en opgave, som er henlagt til staten eller regionerne at varetage (opgaveprincippet). De to principper er beskrevet i afsnit 3.4 og 3.5 i bilag 1.

Støtten kan fx udgøre kontant støtte, underskudsgaranti, udlån af materiel eller efter omstændighederne rådighed over arealer/lokaler til under markedsleje.

Fra praksis kan fx nævnes Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 27. marts 2007, hvor ministeriet fandt, at en kommune lovligt kunne yde en ikke-øremærket støtte i form af vederlagsfrit udlån af lokaler til foreningen bag Skanderborg Festival, idet ministeriet bl.a. henviste til, at foreningen alene varetog lovlige kommunale opgaver.⁵⁵

Se også Ankestyrelsens udtalelse af 20. december 2019, hvor styrelsen fandt, at Aalborg Kommune lovligt kunne yde støtte til en musikfestival. Styrelsen lagde vægt på, at kommunen i relevant og tilstrækkeligt omfang havde sikret sig, at tilskuddet var øremærket til de aktiviteter, som kommunen lovligt kunne støtte, at kommunen ifølge aftalen med den private aktør havde de relevante og som udgangspunkt tilstrækkelige muligheder for at kontrollere, at tilskuddet rent faktisk alene gik til de aktiviteter, som kommunen lovligt kunne støtte, og at det fremgik af aftalen, at hvis den private aktør opnår et overskud, som overstiger en "rimelig fortjeneste", afkortes kommunens tilskud tilsvarende. Kravet om udbyttebegrænsning var således iagttaget.⁵⁶

Støtte til kultur, mv., herunder fx kontant støtte, underskudsgaranti, udlån af materiel eller rådighed over arealer/lokaler til under markedsleje, kan finde sted i alle faser (idé, udvikling, anlæg og drift), jf. Bilag 2.

3.10 Økonomisk støtte

Hvis en kommune ønsker at købe ydelser af en ekstern aktør, skal dette ske i overensstemmelse med udbudsreglerne.

Hvis tærskelværdien for det enkelte køb ikke er overskredet, skal kommunen sikre, at den ikke betaler mere end markedspris for ydelserne, da kommunen i modsat fald yder støtte til kontraktparten. Det er kun muligt at yde støtte, hvis der er et lovligt kommunalt formål med støtten, og kommunen sikrer, at støtten udelukkende går til lovlige kommunale opgaver. Herudover er det en betingelse, at støttemodtagerens vedtægter begrænser muligheden for at få udlodning fra selskabet.

Ovenstående (øremærkning, begrænsning af overskud) gælder også, hvis kommunen – uden der foreligger et køb – ønsker at give direkte økonomisk støtte.

⁵⁵ Jf. Social- og Indenrigsministeriets brev af 27. marts 2007, j.nr. 2004-2117/745-1.

⁵⁶ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 20. december 2019, j.nr. 19-50079.

I tillæg hertil skal statsstøttere reglerne iagttages. Hvis aktøren er på et marked, hvor der er samhandelspåvirkning, finder EU-reglerne om statsstøtte anvendelse. Se afsnit 4 i bilag 1 herom.

Anlægsstøtte, herunder huslejestøtte til aktører, der udelukkende udfører lovlige kommunale opgaver, kan finde sted i alle faser (idé-, udvikling, anlæg og drift), og det samme gælder for øremærket driftsstøtte på aktører, der ikke udelukkende udøver lovlige kommunale, jf. Bilag 2.

4. ORGANISERINGSMODELLER

4.1 Kommunale investeringer

Mange af de i afsnit 3 beskrevne tiltag har karakter af kommunale investeringer, fx en kommunes etablering af infrastruktur som veje eller rundkørsler, som kan bidrage til at understøtte et udviklingsprojekt i kommunen (se afsnit 3.1.2 om infrastruktur), eller kommunal støtte til fx kulturprojekter i kommunen ud fra et hensyn til fx at tiltrække turister (se afsnit 3.9 om støtte til rekreative tiltag, kultur, mv.).

En kommune kan investere i initiativer, projekter, mv. gennem handlinger eller brug af økonomiske midler. Kommunen skal have hjemmel i lovgivningen eller kommunalfuldmagten for at anvende midler, uanset om kommunen selv bruger midlerne eller giver dem til andre, der bruger dem.

En kommune kan foretage investeringer i kommunalt regi eller gennem samarbejde/partnerskab med andre kommuner eller private aktører.

Nedenfor i afsnit 4.2-4.3 redegør vi nærmere for nogle grundlæggende modeller for, hvordan samarbejde mellem en kommune og en eller flere private aktører kan organiseres. Afsnit 4.2 vedrører typetilfælde, hvor samarbejdet mellem kommunen og den eller de private sker på aftalebaseret grundlag, og afsnit 4.3 omhandler muligheden for, at en kommune og en eller flere private aktører stifter et fælles selskab og forankrer en opgave eller et projekt heri.

4.2 Aftalebaserede samarbejder

4.2.1 Definition

I et aftalebaseret samarbejde indgår to eller flere aktører en aftale om at ville arbejde sammen. Det kan fx være en aftale om, at kommunen vil benytte en privat etableret facilitet til folkeskolernes svømmetimer mod at betale et beløb, eller det kan være en aftale om, at kommunen sælger et areal til en privat aktør på nogle nærmere fastsatte vilkår.

Kommunens disposition skal have hjemmel, og der er ofte en række processuelle krav (fx udbud). Aftaler skal indgås på markedsvilkår, medmindre der er tale om en kontraktpart, som kommunen lovligt kan yde støtte til.

Det karakteristiske ved et aftalebaseret samarbejde er således, at samarbejdet reguleres af en aftale, hvis indhold parterne fastsætter, og at der ikke stiftes en ny fælles retlig enhed (forening, selskab etc.).

4.2.2 *Aftaler om køb og salg*

En kommune kan indgå aftaler om køb af ydelser (varer, tjenesteydelser, fast ejendom mv.) og om salg af fx fast ejendom. Kommuner kan derimod som udgangspunkt ikke sælge varer og tjenesteydelser, da der er tale om erhvervsaktivitet.

Aftalerne kan være kortvarige og enkle, eller de kan være mere komplekse og etablere et langvarigt og mere indgående samarbejde mellem parterne, herunder om (videre)udvikling af ydelserne.

Aftaler om kommuners køb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver er omfattet af udbudsreglerne.

Brugsaftaler, lejeaftaler og lignende er ikke omfattet af disse regler, men kommunen skal kunne dokumentere, at den ikke har betalt mere end markedspris – og her er en form for konkurrenceudsættelse typisk den bedste måde at sikre dokumentation, men det er ikke et krav.

4.2.3 *Brugsretsftaler*

En kommune kan indgå aftaler med en privat aktør om brugsret til den private aktørs anlæg. Brugsretsftaler kan fx indebære, at kommunen afholder dele af udgifterne til et anlæg, fx en svømmehal eller svømmebassiner, mod at kommunen får en brugsret til anlægget, fx brugsret til svømmebassinerne for kommunens borgere. Der vil herved reelt være tale om et fælles ejerskab, hvilket fx kan have betydning for den private aktørs mulighed for at finansiere (resten af) byggeriet.

Kommunen skal kunne dokumentere, at brugsretsftalen er indgået på markedsvilkår, medmindre der er tale om en ikke-kommerciel aktør, som kommunen kan yde anlægsstøtte til. Dette indebærer også, at kommunen reelt skal have behov for og rent faktisk benytte brugsretten.

Kommunens adgang til at indgå brugsretsftaler er betinget af, at kommunen har en kommunal interesse heri. En kommunal interesse kan fx være, at kommunen mangler en svømmehal, og ved at indgå en brugsretsftale, kan kommunen undgå selv at skulle etablere en svømmehal.

Brugsretsftalen skal udarbejdes, så den reelt lever op til kommunens behov. I aftalen kan kommunen derfor stille krav til anlæggets funktion. Hvis kommunens behov fx er adgang til svømmebassiner for skolebørn i dagtimerne, skal det sikres i brugsretsftalen, at kommunen får brugsret til et anlæg, der funktionsmæssigt lever op til dette, herunder at kommunen har rådighed over bassinerne i de aftalte tidsrum.

Hvis tærskelværdien i udbudsloven overskrides (ca. 41,2 mio. kr. ekskl. moms), skal entrepriseaftalen indgås i overensstemmelse med udbudslovens regler, hvis byggeriet har karakter af såkaldt "skræddersyet byggeri", dvs. er skræddersyet til kommunens formål.

Brugsretsftalen skal være økonomisk forsvarlig, og et element heri er, at kommunen søger at sikre sig for det tilfælde, at den private aktør går konkurs, herunder ved at tinglyse brugsretten.

Kommunen kan ikke via brugsretsftaler afholde udgifter til anlæg, som kommunen ikke har en lovlig kommunal interesse i, herunder fx spafaciliteter.

Der kan også indgå brugsretsftaler efter etableringen. Her vil aftalen have karakter af en slags delvis lejeaftale, hvor kommunen lejer sig ind i faciliteterne i visse tidsrum. Kommunen skal betale markedsleje, jf. også ovenfor, ligesom der gælder samme krav om økonomisk forsvarlig forvaltning og realitet i aftalen.

4.2.4 Offentlige og private partnerskaber (OPP)

En kommune kan samarbejde med private aktører gennem offentlige og private partnerskaber ("OPP"), herunder fx om opførelse af bygninger til brug for kommunale funktioner.

I et OPP-projekt er det en privat aktør, der opfører, finansierer og varetager driften af bygningen. Kommunen betaler herfor over en længere årrække, fx 30 år, og typisk køber kommunen bygningen herefter. Der er således tale om en aftale om opførelse, tilrådhedsstillelse og køb af en bygning, dvs. et mere komplekst aftalegrundlag end en almindelig entrepriseaftale.

Kommunalfuldmagten stiller følgende (generelle) krav til OPP-projekter:

- Projektet skal opføres for at kunne varetage en lovlig kommunal opgave (fx etablering af en svømmehal eller anden kommunal opgavevaretagelse)
- Projektet må ikke indebære kommunal støtte til private erhvervsvirksomheder, dvs. at betaling/aftaler skal være på markedsvilkår
- Kommunen skal handle økonomisk forsvarligt.

Indkøb i regi af et OPP-projekt skal ske under iagttagelse af udbudsreglerne.

Fra praksis om OPP-projekter kan fx nævnes en sag, hvor det var lovligt, at en kommune indgik et OPP-samarbejde med en privat aktør om opførelse af et svømmebad i kommunen, idet kommunen herved varetog en lovlig kommunal interesse og i øvrigt handlede økonomisk forsvarligt.⁵⁷

⁵⁷ Jf. Statsforvaltningen Midtjyllands skrivelse af 21. marts 2013 (j.nr. 2012-613/1264).

4.3 Fælles retlig enhed

4.3.1 Definition

I et samarbejde, der er forankret i en særskilt retlig enhed (fx en forening, et aktieselskab eller en anden retlig figur), stifter to eller flere aktører den nye retlige enhed (i det følgende benævnt "selskabet") sammen, og projektet udføres i regi af selskabet.

Kommunens deltagelse i selskabet skal have hjemmel. Det betyder, at et selskab, som en kommune er medejer af, eller en forening, som en kommune er medlem af, udelukkende må udføre lovlige kommunale opgaver, dvs. opgaver som kommunen selv ville kunne udføre i den kommunale forvaltning. Kommunens aktivitetsområde udvides således ikke ved at indskyde et mellemlid i form af et selskab mellem kommunen og opgaven ("mellemlidsgrundsætningen").

Det følger af kommunalfuldmagten, at en kommune som udgangspunkt ikke må have bestemmende indflydelse i et selskab, herunder ikke må eje mere end 50 % eller have flertal i bestyrelsen. Dette fraviges fx på forsyningsområdet, men ikke i forhold til byudvikling (medmindre der – som det er tilfældet for By & Havn I/S i København – er særlovgivning).

Endvidere følger det af kommunalfuldmagten, at selskabet ikke må have profitformål, hvilket har den afledte konsekvens, at muligheden for at udlodde overskud fra selskabet til ejerne er begrænset, idet der alene må udloddes en almindelig forrentning af indskudskapitalen.

Aftaler mellem ejerne og selskabet og mellem selskabet og tredjeparter skal indgås på markedsvilkår, så der ikke ydes indirekte kommunal støtte gennem selskabet (medmindre der er tale om aftale med en aktør, som kommunen lovligt kan yde støtte til). Det må vurderes konkret, om udbudsreglerne finder anvendelse for selskabet.

Ved valget af selskabsform (forening, aktieselskab etc.) bør særligt ejernes mulighed for indflydelse og skattemæssige konsekvenser indgå.

Det karakteristiske ved et samarbejde gennem en retlig enhed er således, at partner stifter en ny retlig enhed, og at denne enhed udfører opgaven.

4.3.2 Arealudviklingsselskab

En kommune kan på visse betingelser deltage i et arealudviklingsselskab i samarbejde med private investorer med henblik på at gennemføre større udviklingsprojekter.

Selskabet må alene varetage lovlige, kommunale opgaver, fx at købe, byggemodne og sælge jord. Selskabet må derimod ikke opføre byggeri, hverken med henblik på udlejning eller salg.

Selskabets aftaler skal indgås på markedsvilkår, og det må vurderes konkret, om udbudsreglerne finder anvendelse.

Ved en kommunes deltagelse i et arealudviklingsselskab indskyder kommunen typisk et eller flere grundarealer i selskabet. Dette kræver udbud af arealerne, medmindre Ankestyrelsen giver dispensation. Den eller de private investorer indskyder grundkapital i selskabet. Selskabet kan herefter udvikle arealerne og sælge dem – typisk "i bidder".

Fra praksis om kommuners deltagelse i arealudviklingsselskab kan fx nævnes Ankestyrelsens udtalelse af 3. april 2017, hvor styrelsen fandt, at en kommune lovligt kunne deltage i et arealudviklingsselskab efter kommunalfuldmagtsreglerne. Ankestyrelsen lagde i denne forbindelse vægt på, *i)* at kommunen havde redegjort for, at der ikke var lovgivning, som var til hinder for, at selskabets opgaver (køb og salg af byggeretter, byudvikling og byggemodning) kunne løses i selskabsform, *ii)* at selskabet udelukkende varetog lovlige kommunale opgaver, bl.a. byggemodning, byudvikling og andre infrastrukturopgaver på kommunens egne eksisterende arealer, *iii)* at selskabet ikke havde et egentligt erhvervsøkonomisk formål, og *iv)* at kommunen ikke ville kunne opnå bestemmende indflydelse i selskabet.

Ankestyrelsen fandt derudover, at der forelå særlige forhold, der kunne begrunde, at de i sagen omhandlede arealer kunne sælges uden offentligt udbud. Ankestyrelsen meddelte derfor samtykke til, at kommunen kunne overdrage arealerne til det relevante arealudviklingsselskab uden forudgående offentligt udbud. Ankestyrelsen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at overdragelsen af arealet til arealudviklingsselskabet skete med henblik på, at arealet skulle indgå i et større byudviklingsprojekt.⁵⁸

5. SÆRLIGT OM DANSK KYST- OG NATURTURISME

5.1 Lovgrundlag og opgaver

Dansk Kyst- og Naturturisme (DKNT) er en erhvervsdrivende fond etableret med hjemmel i lov om turisme.

DKNT får midler via finansloven, og af Finanslov 2025 fremgår under § 08.34.02.60:

"60. Turismeudviklingsselskaber

På kontoen er opført bevilling til indsatsen med at udvikle kyst- og naturturismen samt erhvervs- og mødeturismen i Danmark gennem de to turismeselskaber, Dansk Kyst- og Naturturisme og Dansk Erhvervs- og Mødeturisme. Dansk Kyst- og Naturturisme yder transportgodtgørelse til sine medarbejdere efter taksten for kørsel i henhold til bemyndigelse.

I forbindelse med ændringsforslagene er kontoen forhøjet med 3,0 mio. kr. årligt i 2025-2027 til initiativer vedr. styrket erhvervs- og mødeturisme samt udvikling af ikoniske nationale ruter til outdoorturisme, jf. Aftale mellem regerin-

⁵⁸ Jf. Ankestyrelsens udtalelse af 3. april 2017, j.nr. 2016-83039.

gen, Det Konservative Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Alternativet om Veje til bæredygtig turismevekst af november 2024."

DKNT har med udgangspunkt i den nationale strategi til opgave at udvikle dansk turisme inden for henholdsvis kyst- og naturturismen og dermed skabe vækst inden for dansk kyst- og naturturisme.⁵⁹

DKNT er forpligtet til at indgå aftaler med VisitDenmark om udviklingen af forretningsområderne og den internationale markedsføring af Danmark, herunder analyser, presse og markedsføring.⁶⁰

Det forhold, at DKNT er oprettet ved lov om turisme, indebærer, at DKNT er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven mv., herunder må det også antages, at de ulovfæstede retsgrundsætninger om fx saglighed og forbud mod magtfordrejning gælder. Endvidere gælder statsstøttere reglerne og (ved DKNT's indkøb) udbudsreglerne.

DKNT er ikke omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence.

5.2 Organiseringen som fond

DKNT er stiftet af de fem regioner, og det daværende Erhvervs- og Vækstministerium (nu Erhvervsministeriet) er væsentlig bidragsyder til fonden.

Stiftere og væsentlige bidragsydere har samme retsstilling i forhold en fond, herunder væsentligst at fondens midler aldrig kan gå tilbage til stiftere og væsentlige gavedivere, jf. også vedtægternes pkt. 4.2.

Det betyder, at DKNT ikke må udlodde midler til regionerne og Erhvervsministeriet, hverken under fondens drift eller i forbindelse med dens opløsning, jf. også vedtægternes pkt. 16.3. DKNT skal derfor løbende holde sig for øje, at de projekter, DKNT (med)finansierer, ikke kan anses som udlodning til regionerne eller ministeriet.

Erhvervsstyrelsen er tilsynsmyndighed, og det kræver styrelsens godkendelse at ændre vedtægterne. Ved opløsning skal også Civilstyrelsens godkendelse indhentes.

5.3 Opmærksomhedspunkter ved udøvelse af formålet

I forbindelse med et udviklingsprojekt om et turismeanlæg skal DKNT være opmærksom på, at projektet udvikles i overensstemmelse med den nationale strategi for dansk turisme, herunder fx i forhold til målsætninger om bæredygtighed og hvad det kræver at tiltrække turister uden for højsæsonen.

Det forhold, at DKNT er omfattet af de offentligretlige regler, indebærer, at der som udgangspunkt er adgang til aktindsigt i de dokumenter, DKNT har modtaget. Det gælder,

⁵⁹ Jf. § 8, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 242 af 15. marts 2019 om dansk turisme (lov om dansk turisme), og pkt. 2.1. i vedtægterne for Den Erhvervsdrivende Fond Dansk Kyst- og Naturturisme (DKNT).

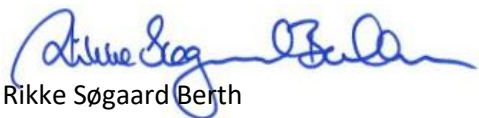
⁶⁰ Jf. § 10 i lov om dansk turisme.

uanset om dokumenterne er modtaget fra private (borgere/virksomheder) eller fx kommuner. Det betyder, at dokumenter (mails, Worddokumenter, PowerPoints mv.) skal håndteres på en måde, så det er muligt at fremfinde dokumenter, der begæres aktindsigt i. Der er ganske tæt regulering af adgangen til aktindsigt og de processuelle regler (frister, begrundelse mv.).

DKNT finansieres af offentlige midler. Selvom DKNT ikke selv er en offentlig myndighed, gælder statsstøttere reglerne derfor. DKNT bør derfor være opmærksom på ikke at yde støtte på en sådan måde, at der reelt er tale om støtte til enkelte virksomheder.

-O-

Hellerup, 19. september 2025
Horten



Rikke Søgaard Berth