

FORTROLIGT
Fredericia Kommune

København 10. november 2020

Johan Weihe
Partner

Nicolai Als
Senioradvokat

Sagsnr. 013928-0299 jhw/nal/khn
Dok.nr. 24266682.1

Notat

Modeller for sikring af infrastruktur til konference- og udstillingsaktiviteter

1. Indledning

Vi er blevet bedt om at vurdere, hvorvidt Fredericia Kommune kan erhverve visse aktiver fra den erhvervsdrivende fond Fonden Messe C. Kommunen ønsker efter det oplyste at erhverve aktiverne for at sikre infrastruktur til konference- og udstillingsaktiviteter i kommunen. Den ene model er en "stor model", hvor kommunen erhverver grunde og bygninger fra Fonden Messe C. Dette vil omfatte kongres- og udstillingsfaciliteter samt parkeringsarealer. Den anden model er en "lille model", som i første omgang alene indebærer køb af parkeringsarealer. Parkeringsarealerne kan efter det af kommunen oplyste anvendes af kommunen til brug for arrangementer i Fredericia Idrætshal og på Fredericia Stadion, som ligger ved siden af messecentret, idet der ikke er tilstrækkeligt med parkering ved større arrangementer på disse kommunalt ejede faciliteter. Den lille model kan skaleres op til køb af yderligere aktiver, hvis der måtte være behov herfor.

Notatet vedrører en vurdering af fonds- og kommunalretlige forhold. Vi har ikke foretaget andre undersøgelser eller vurderinger end dem, som fremgår af dette notat.

2. Sammenfatning

2.1 Stor model – køb af bygninger og grund

Det er vores vurdering, at kommunens køb af bygninger og grund ejet af Fonden Messe C kræver fondsmyndigheden samtykke, jf. erhvervsfondslovens § 61. Det er vores forventning, at et sådant samtykke hurtigt vil kunne opnås. Fondsmyndigheden vil formentlig kræve, at fondsbestyrelsen redegør for behovet for salget, hvordan fonden vil sikre, at salget sker til markedspris, samt hvordan erhvervsaktiviteterne tænkes videreført.

Det er vores vurdering, at Fonden Messe C's udstillings- og konferencefaciliteter må anses som infrastruktur navnlig i relation til erhvervsudviklingen i kommunen, hvorfor der er tale om faciliteter, som kommunen vil kunne erhverve på markedsvilkår. For så vidt angår café- og restaurationsfaciliteter i bygningerne er det vores vurdering, at sådanne må kunne anses som et accessorie til udstillings- og konferencefaciliteterne, når karakteren heraf står i rimeligt forhold til de tilknyttede udstillings- og konferencefaciliteter. Det er et krav, at erhvervelsen er begrundet i en lovlige og aktuel kommunal interesse, som ikke er at hjælpe en konkret erhvervsvirksomhed. Efter vores vurdering kan sikring af tilstedeværelsen af aktiv infrastruktur i form af udstillings- og konferencefaciliteter som led i den kommunale erhvervsudvikling og kulturelle formål i øvrigt udgøre

en sådan lovlig og aktuel kommunal interesse. Kommunen skal nøje kunne begrunde sin kommunale interesse, herunder andre formål end messeaktiviteter (fx anvendelse til folkeskoler).

Det skal bemærkes, at et ønske om at redde Fonden Messe C ikke vil være en lovlig kommunal interesse.

Ved kommunens køb af bygninger og grunde vil det være et krav, at kommunens lån til fonden indfries. Det er således vores vurdering, at lånet ikke vil kunne eftergives, idet kommunen hverken efter erhvervsfremme-loven eller kommunalfuldmagtsreglerne generelt kan yde tilskud til Fonden Messe C, men alene ville kunne yde øremærkede tilskud til aktiviteter, som kommunen selv lovligt ville kunne varetage.

Driftsaktiviteter, der varetages i konkurrence med private, vil skulle bortforpagtes på markedsvilkår. Kommunaltretligt skal kommunen udfolde rimelige og sædvanlige bestræbelser på at finde frem til, hvad der udgør markedsvilkår, hvis karakter må bero på aftalens genstand. Markedsvilkårene kan afklares ved annoncering/udbud, hvilket vil være en effektiv måde at sikre markedsvilkår, men dette kan efter omstændighederne også ske ved indhentelse af en uafhængig fagvurdering af, hvad der udgør markedsvilkår. Desto større anstrengelser kommunen gør på dette punkt, desto bedre vil kommunen være sikret mod kritik og dermed begrænse risikoen for kritik for at favorisere enkeltvirksomheder.

2.2 Lille model – køb af parkeringsarealer

Det er vores vurdering, at fondens salg af parkeringsarealer ikke vil kræve fondsmyndighedens samtykke. Vi anbefaler, at fondsmyndigheden involveres, når kommunen er anført som en af fondens stiftere. Fondsmyndigheden vil formentlig alene stille krav om, at det dokumenteres, at salget sker til markedsprisen.

Erhvervelsen af parkeringsarealerne isoleret skal være begrundet i en lovlig og tilstrækkeligt aktuel kommunal interesse, som ikke kan være at hjælpe en nødlidende erhvervsvirksomhed. Det er af kommunen oplyst, at et af formålene med erhvervelse af parkeringsarealerne ville være at kunne anvende arealerne til parkering ved større arrangementer i Fredericia Idrætshal og på Fredericia Stadion, hvor der ikke i dag er tilstrækkeligt med parkering i umiddelbar tilknytning til disse faciliteter. Det er vores vurdering, at et ønske om at kunne koordinere parkeringsinfrastrukturen i forhold til andre kommunale idrætsfaciliteter vil være et lovligt kommunalt formål, der kan begrunde kommunens erhvervelse af parkeringsarealer.

3. Regler

3.1 Fondsretlige regler

3.1.1 Vedtægter for Fonden Messe C

Fonden Messe C er en erhvervsdrivende fond omfattet af erhvervsfondsloven. Vi har modtaget vedtægter af 11. oktober 2011 for fonden. Fonden er stiftet den 29. november 1915 af en række foreninger, Fredericia Byråd og private virksomheder. Fondens formål følger af vedtægternes § 2 og har følgende ordlyd: "*Fonden Messe C's formål er at virke for dansk erhvervsliv, herunder gennem afholdelse af messer, udstillinger, møder og konferencer at fremme danske virksomheders konkurrenceevne samt styrke lokalområdet*

erhvervsinteresser." Vedtægterne indeholder ingen eksplicit bestemmelse om, at fonden skal eje fondens grunde eller bygninger.

3.1.2 Erhvervsfundsloven

Samtykke efter erhvervsfundslovens § 61

Det følger af erhvervsfundslovens § 61, at bestyrelsen kun med fondsmyndighedens samtykke må foretage eller medvirke til ekstraordinære dispositioner, som kan medføre risiko for, at vedtægten ikke kan overholdes, eller at fonden ikke fortsat vil kunne eksistere. Hovedområdet for bestemmelsen er dispositioner, der ikke kræver en vedtægtsændring, men som er tæt på, eller vil kunne bringe fondens eksistens i fare. Et samtykke efter erhvervsfundslovens § 61 kan ikke anvendes som alternativ til en vedtægtsændring. Det betyder, at der ikke ved at indhente samtykke efter § 61 kan opnås en fravigelse af vedtægterne.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at det ikke er alle ekstraordinære dispositioner, som bestyrelsen foretager sig, som fondsmyndigheden skal meddele samtykke til. Fondsmyndigheden vil ved behandling af anmodninger om samtykke lægge vægt på, hvilke alternative scenarier, der vil opstå for fonden og dens erhvervsvirksomhed, eventuelt datterselskaber, hvis der meddeles afslag på samtykke. Der vil i forbindelse med fondsmyndighedens samtykke typisk skulle indhentes en redegørelse fra revisor om, hvordan fonden (eventuelt koncernens) fremtidige økonomiske forhold påvirkes af den påtænkte disposition.

Vedtægtsændring

Efter erhvervsfundslovens § 89 skal Erhvervsstyrelsen som fondsmyndighed samtykke til alle vedtægtsændringer, medmindre der er tale om en vedtægtsændring som følge af kapitalforhøjelse i fonden. Såfremt ændringen vedrører fondens formål eller uddelingsaktivitet, herunder ved likvidation, skal Civilstyrelsen tillige samtykke til ændringen.

Vedtægtsændringer kan ikke tillades, medmindre de er velbegrundede og i fondens interesse. Det betyder, at behovet for en vedtægtsændring skal være dokumenteret og understøttet af en redegørelse fra bestyrelsen og eventuelt en udtalelse eller erklæring fra revisor. Det er ikke nødvendigvis et krav, at vedtægtsændringer er begrundede i ændrede forhold, at vedtægten ikke kan efterleves eller er blevet åbenbart uhensigtsmæssig. Efter praksis kan der også tages hensyn til, at erhvervsdrivende fonde er erhvervsvirksomheder, hvilket i visse situationer gør det nødvendigt, at der er mulighed for at tilpasse sig ændrede konkurrencevilkår, finansieringsbehov mv. En ændring af fondens formål forudsætter dog efter praksis, at formålet ikke, eller kun vanskeligt kan opfyldes eller er blevet uhensigtsmæssigt. En formålsændring må ikke gå videre, end hvad der er påkrævet under hensyntagen til fondens ændrede vilkår.

Forbud mod tilbageførsel af midler til stifter

En af de grundlæggende forudsætninger for, at der er tale om en fond er, at fonden besidder en formue, der er uigenkaldeligt udskilt fra stifteren. Det betyder, at fondens aktiver i forbindelse med oprettelsen skal være uigenkaldeligt overdraget til fonden, og at formuen ikke efterfølgende må føres tilbage til stifteren. Forbuddet

mod tilbageførsel til stifter omfatter bl.a. tilbagebetaling af grundkapitalen og fondens øvrige egenkapital, tildeling af legatportioner, lån af enhver art mv.

Erhvervsfundsloven indeholder regler om efterfølgende erhvervelse af aktiver fra stifter, som i visse tilfælde skal godkendes af Erhvervsstyrelsen. Reglen finder dog ikke anvendelse for salg af aktiver til stifter. Erhvervsfundsloven hindrer således ikke, at fonden sælger aktiver til fondens stifter, men det er usædvanligt og kræver, at dette sker på markedsvilkår. Efter omstændighederne vil sådanne dispositioner dog skulle forelægges Erhvervsstyrelsen efter erhvervsfundslovens § 61 som en ekstraordinær disposition.

3.2 Kommunalretlige regler

3.2.1 Kommunal involvering i messeaktiviteter

Erhvervsfremmeloven som hjemmelsgrundlag for messeaktiviteter

Kommuner kan efter erhvervsfremmelovens § 14 varetage lokale erhvervsfremmeaktiviteter, der omfatter erhvervsservice og erhvervsudvikling. Erhvervsudviklingsaktiviteter omfatter på lokalt niveau aktiviteter, der har direkte betydning for udviklingen af det lokale erhvervslivs vækstvilkår, og som fremmer tilpasningen af erhvervsstrukturen til konkurrenceforhold. Erhvervsudviklingsaktiviteter skal fremme lovens målsætning, som bl.a. er at fremme den lokale og regionale erhvervsudvikling og beskæftigelse, at fremme vækst og udvikling i turismeerhvervet.

Den tidligere erhvervsfremmelov, som blev ophævet 1. januar 2019, indeholdt i forarbejderne en liste med eksempler over, hvilke aktiviteter der kunne anses som kommunale erhvervsudviklingsaktiviteter:

"Kommunerne kan iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter, bl.a. inden for innovation, anvendelse af ny teknologi, etablering og udvikling af nye virksomheder, udvikling af menneskelige ressourcer, herunder udvikling af regionale kompetencer, vækst og udvikling i turismeerhvervet samt udvikling i yderområderne. Det svarer til en opdateret videreførelse af den nugældende lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter samt de uskrevne kommunalfuldmagtsregler. Det kunne eksempelvis være: Konkrete institutioner, fx innovationsmiljøer, forskerparker, turismeudviklingsselskaber, investeringsfremmeorganisationer, videncentre, iværksætter- og udviklingsparker, faciliteter til fremme af kulturerhverv fx film og musik, udstillings- og konferencefaciliteter mv." (Vores understregning).

Udstillings- og konferenceaktiviteter blev således efter den tidligere erhvervsfremmelov betragtet som erhvervsudviklingsaktiviteter. Forarbejderne til den gældende erhvervsfremmelov indeholder ikke en tilsvarende opstilling. Det fremgår dog af forarbejderne, at definitionerne af erhvervsudvikling er en opdateret videreførelse af de eksisterende definitioner i den tidligere erhvervsfremmelov.

Det er et krav efter erhvervsfremmeloven, at kommuners erhvervsfremmeaktiviteter ikke virker konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv. Dette følger af erhvervsfremmelovens § 14, stk. 5, hvorefter kommuner ikke må varetage erhvervsudviklingsaktiviteter i konkurrence med private, og kommuner ikke må yde direkte finansiel støtte til erhvervsaktiviteter. Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen:

"Med bestemmelsen i stk. 5, foreslås, at kommunernes erhvervsfremmeaktiviteter ikke må virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, herunder må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder. Dermed understreges betydningen af, at kommunerne ikke må udbyde aktiviteter, tjenester m.v., der er i konkurrence med private udbydere af lignende ydelser. Dels må man ikke fra offentlig side påføre private leverandører konkurrence. Det indebærer, at hvor der er et privat marked for løsning af aktiviteterne, skal opgaveløsningen varetages af de private leverandører med udgangspunkt i gældende udbudsregler, bortforpagtning m.v."

Det fremgår således af forarbejderne til loven, at kommuners erhvervsfremmeaktiviteter ikke må virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, og hvor der er et privat marked for løsningen af aktiviteterne, skal opgaveløsningen varetages af private leverandører med udgangspunkt i gældende udbudsregler, bortforpagtning mv. Dette tyder på, at det ikke er udelukket, at kommuner efter erhvervsfremmeloven varetager erhvervsudviklingsaktiviteter, hvor der er et privat marked for aktiviteterne, når kommunen fx bortforpagter opgavevaretagelsen til private.

Det forudsættes endvidere i forarbejderne til erhvervsfremmeloven, at kommunerne fortsat bør bedrive lokal udvikling på egen hånd, men kommunale indsats, der går videre end at bedrive virksomhed i den pågældende kommune, skal fremover varetages inden for rammerne af den samlede strategi for den decentrale erhvervsfremmeindsats. Dette følger også af lovens § 14, stk. 3.

Erhvervsfremmestyrelsen tog i brev af 15. januar 1996 stilling til Fredericia Kommunes lån til Fonden Messe C i forhold til den tidligere erhvervsudviklingslov. Der var tale om rente- og afdragsfri lån, og Erhvervsfremmestyrelsen fandt, at lånene var i overensstemmelse med loven, da der var tale om udstillings- og konferenceaktiviteter med restaurantfaciliteter i tilknytning hertil, hvilket af forarbejderne til loven fremgik som formål, som kommuner efter loven kunne beskæftige sig med. Det skal bemærkes, at erhvervsudviklingsloven indeholdt specifik hjemmel til, at kommuner kunne yde lån til erhvervsudviklingsaktiviteter. Loven indeholdt også et forbud mod at yde direkte finansiel støtte til enkeltvirksomheder, men der var hjemmel til at dispensere fra dette forbud.

Kommunalfuldmagtsreglerne som hjemmelsgrundlag for messeaktiviteter

Lovgivningen om erhvervsfremme giver hjemmel til nogen involvering i erhvervsudviklingsaktiviteter. Det er almindeligt antaget, at erhvervsfremmeloven ikke kan antages at være udtømmende, og at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage den generelle erhvervsudvikling i kommunen. Det er antaget, at forbuddet mod varetagelse af erhvervsvirksomhed således ikke gælder opgaver vedrørende generel erhvervsudvikling.

Kommuner kan yde generel - men ikke individuel - erhvervsstøtte gennem tilvejebringelse og vedligeholdelse af god infrastruktur i kommunen. Det kan fx være erhvervsmæssig infrastruktur såsom etablering af en fragtcenral, en ophalingsrampe for fiskefartøjer eller en fjernbusterminal. Det er i ældre litteratur og praksis antaget, at kommuner kan støtte erhvervsfremmende foranstaltninger. Følgende fremgår i Erik Harder, Dansk Kommunal Forvaltning II Opgaver og tilsyn, 1979, s. 69: "[...] kan kommunen også fremme foranstaltninger, der letter de næringsdrivende i udøvelsen af deres erhverv, f.eks. ved indretning af torve, markedspladser, salgshaller, fragtcenraler m.v." Der er i en af fodnoterne til citatet nævnt en skrivelse fra Indenrigsministeriet,

dateret 8. december 1959, hvor en kommune fik tilladelse til at garantere for et lån på 500.000 kr. som et selskab, der ville afholde eksportmesser, skulle bruge til at erhverve det nødvendige udstyr.

Det følger endvidere af praksis, at det er et kommunalt formål at varetage kulturelle aktiviteter, herunder i form af udleje af lokaler til koncerter og udstillinger. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i en udtalelse, dateret 23. december 2003, taget stilling til en kommunes tilskud til en fond, der havde til formål at opføre og administrere, herunder vedligeholde og udleje, en idrætshal. Fonden havde tillige til formål at udleje hallen til ikke-idrætslige aktiviteter, fx koncerter og udstillinger. Det var således ministeriets opfattelse, at kommuner kan varetage kulturelle aktiviteter i form af udlejning af lokaler til koncerter og udstillinger.

Det kommunale tilsyn anførte i en udtalelse fra september 2009 om en kommunes støtte til Messecenter Herning følgende:

"Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det anset for lovligt, at en kommune tilvejebringer og driver kulturelle faciliteter med henblik på at medvirke til at fremme kulturen og tilgodese almenhedens interesse i at kunne benytte sig af varierende kulturelle tilbud. Det anses også for lovligt, at en kommune støtter andre, som tilvejebringer og driver sådanne faciliteter eller aktiviteter. [...] En del af Herning Messecenter A/S' aktiviteter består i at drive udstillingshaller og konferencefaciliteter. Disse aktiviteter falder, efter statsforvaltningens opfattelse, inden for den type erhvervsudviklingsaktiviteter, som kommuner og amtskommuner i medfør af erhvervsfremmeloven § 13 kan iværksætte. Kommuner må ikke ved deres opgavevaretagelse efter "lov 383" yde støtte til enkeltvirksomheder. Det samme gælder i medfør af erhvervsfremmeloven. Tilsvarende antages at gælde dispositioner med hjemmel i kommunalfuldmagten."

Det fremgår således, at en kommune lovligt kan tilvejebringe og drive kulturelle faciliteter med henblik på at medvirke til at fremme kulturen og tilgodese almenhedens interesse i at kunne benytte sig af varierende kulturelle tilbud. For så vidt angår udstillingshaller og konferencefaciliteter udtaler det kommunale tilsyn sig med udgangspunkt i den dagældende erhvervsfremmelov, hvorefter dette er aktiviteter, som kommuner kan iværksætte.

Social- og Indenrigsministeriet har i en udtalelse, dateret 12. oktober 2016, om Eurovision Song Contest ("ESC") 2014 vedrørende Københavns Kommunes deltagelse generelt udtalt:

"Social- og Indenrigsministeriet finder, at det utvivlsomt er en lovlig kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsregler at arrangere musikfestivaler og herved varetage kulturelle opgaver samt hensyn til turisme- og erhvervsudvikling. Social- og Indenrigsministeriet finder endvidere, at det er et lovligt hensyn, at kommunen herved tiltrækker borgere og turister fra andre kommuner og fra udlandet samt skaber opmærksomhed omkring kommunen med henblik på at tiltrække erhvervsvirksomheder til kommunen."

3.2.2 Kommunal involvering i parkeringsaktiviteter

Kommunal involvering i parkeringsaktiviteter, der ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, skal afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne. Kommuner må efter disse regler som udgangspunkt ikke drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed, medmindre der foreligger lovhjemmel hertil. Det betyder, at kommuner som udgangspunkt ikke kan udleje kommunale arealer på kommercielle vilkår, medmindre der er tale om

overkapacitetsbetragtninger. Kommunens involvering i parkeringsaktiviteter forudsætter, at denne involvering varetager et lovligt kommunalt formål.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i en udtalelse, dateret 30. maj 2002, vedrørende en amtskommunes adgang til at udleje ledige grunde til en privat med henblik på etablering af parkeringsfaciliteter udtalt, at det var et sagligt kommunalt formål at sikre eksistensen af parkeringsfaciliteter i nærheden af et amtskommunalt sygehus for dermed at lette forholdene for bl.a. sygehusets ansatte, ambulante behandlede patienter og besøgende til indlagte patienter. Ministeriet udtalte endvidere, at det måtte antages at være sagligt for en amtskommune til fremme af dette formål at få opført et parkeringshus og en parkeringskælder.

Hvorvidt der er et kommunalt formål med varetagelsen af parkeringsaktiviteter, må således afhænge af, om de kommunale parkeringsfaciliteter relaterer sig til lovlige kommunale formål, fx at stille parkeringsfaciliteter til rådighed for lovlige kommunale kultur- eller fritidsaktiviteter.

3.2.3 Kommunalt køb af aktiver

Kommuners erhvervelse af aktiver skal varetage et kommunalt formål. Det er som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at erhverve fast ejendom. Der er dog efter praksis forholdsvist vide rammer for, hvornår en kommune varetager et kommunalt formål i forbindelse med erhvervelse af fast ejendom. Det er ikke nødvendigt, at der foreligger konkrete planer for den pågældende ejendoms anvendelse. Det er tilstrækkeligt, at erhvervelsen sker på grundlag af mere generelle overvejelser om fremtidig anvendelse.

Erhvervelser af aktiver fra nødlidende virksomheder

Efter praksis stilles der krav om en konkret og aktuel interesse, når kommuner erhverver aktiver i form af fx fast ejendom fra en nødlidende virksomhed. Dette var bl.a. tilfældet i en sag vedrørende Brøndby Kommunes køb af del af Brøndby stadion fra Brøndby IF A/S omtalt i Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 24. juni 2013. Brøndby Kommune havde anmodet Statsforvaltningen om at tage stilling til lovligheden af kommunens påtænkte køb af en del af Brøndby Stadion, der udlejedes til Brøndby Gymnasium ved en uopsigelig lejekontrakt frem til 2017. Brøndby IF A/S ønskede at sælge fast ejendom for at skaffe likvid kapital. Det fremgik af medieomtale, at borgmesteren havde udtalt, at købet var en måde at hjælpe klubben samtidig med, at det var en risikofri investering for kommunen, idet lokalerne kunne anvendes til mange forskellige formål, hvis gymnasiet skulle flytte. Købet skulle ske på markedsvilkår. Kommunen havde under sagen oplyst, at kommunens amatør fodboldklub havde behov for flere og større klubfaciliteter, og at kommunen skulle bruge minimum 40 mio. kr. på opførelse af et nyt klubhus, og at kommunens køb af lokaler fra Brøndby IF A/S ville være en billigere løsning. Statsforvaltningen fandt, at det forhold at kommunen på et senere tidspunkt måske fik brug for lokalerne til et kommunalt formål indebar, at erhvervelsen ikke var i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne. Statsforvaltningen lagde vægt på, at det var uklart, hvorvidt og hvornår gymnasiet ville fraflytte lokalerne, samt hvilket formål lokalerne skulle tjene, når gymnasiet fraflyttede. Der var således ikke oplyst et kommunalt formål, der havde en sådan klarhed og aktualitet, at den kunne begrunde kommunens køb af ejendommen. Kommunen henvendte sig efterfølgende til Økonomi- og Indenrigsministeriet, der ikke

fandt grund til at tage Statsforvaltningens udtalelse op til behandling. Ministeriet anførte dog, at hvor der ikke er konkrete planer med en erhvervelse, påser tilsynet særligt, at der ikke også varetages ulovlige formål.

Det er ligeledes ikke en kommunal interesse at erhverve løsøre fra en nødlidende virksomhed, selvom løsøret almindeligvis ville kunne ejes af en kommune. Statsforvaltningen fandt i en udtalelse, dateret 17. december 2013, vedrørende Gladsaxe Kommunes nedsættelse af leje og køb af løsøre fra Akademisk Boldklub A/S, at kommunen ikke havde godtgjort en kommunal interesse i at købe løsøre og inventar, hvorfor formålet med at erhvervelsen var at hjælpe selskabet med dets likviditetsproblemer og undgå en konkurs. Dette havde kommunen ikke hjemmel til. Kommunen havde under sagen anført, at den bedst kunne varetage sine interesser ved at afværge selskabets konkurs, og at kommunen ved køb af løsøre sikrede sig, at det ikke blev solgt til anden side, hvilket ville forringe værdien af kommunens investering i tribunebygningen, hvori løsøret indgik.

Statsforvaltningen har i en udtalelse, dateret 28. marts 2014, vedrørende salg af navneretten til Viborg Stadion i Viborg Kommune ligeledes forholdt sig til spørgsmålet om kommunalt køb af aktiver fra nødlidende virksomheder. Viborg Kommune havde i 2010 solgt rettighederne til kommunens stadionnavn til Viborg FF A/S for 50.000 kr. om året. Efterfølgende tilbød Viborg FF A/S Energi Viborg A/S, som var ejet af kommunen, at købe rettighederne for 1 mio. kr. om året i tre år. Energi Viborg A/S takkede nej, men byrådet bemyndigede efterfølgende borgmesteren til på en ekstraordinær generalforsamling i selskabet at ændre selskabets beslutning. Statsforvaltningen fandt, at byrådets beslutning ikke var lovlig, fordi der ikke var en egentlig saglig kommunal interesse i beslutningen, men at denne væsentligt synes båret af at give Viborg FF A/S en økonomisk håndsrækning. Statsforvaltningen fandt endvidere, at det ikke kunne afvises, at der var et element af indirekte støtte til Viborg FF A/S, da kommunen ikke på tilstrækkelig vis havde fremlagt dokumentation for, at den i kontraktstilbuddet fastsatte pris for navneretten modsvares af den ydelse, som Energi Viborg A/S ville modtage ved accept af tilbuddet.

Kravene til vurdering og fastsættelse af pris ved kommunalt køb af aktiver

Hvis kommuner erhverver aktiver til over markedsprisen, vil dette indebære, at der ydes støtte kommunens aftalepart. Det er derfor en forudsætning, at kommuner – når der ikke lovligt kan ydes støtte – erhverver aktiver til markedspris. Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis skal kommuner udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at undersøge, hvad markedsprisen er. Det kan give anledning til vanskeligheder, da prisvurderingen afhænger af, i hvilket omfang der i øvrigt udbydes sammenlignelige produkter og ydelser. Kommunen bør ved erhvervelse af fast ejendom få foretaget en vurdering af ejendomme med henblik på at sikre, at kommunen højst betaler en pris svarende til markedsprisen. Alternativt ved foretagelse af undersøgelser af prisniveau for sammenlignelige ejendomme. Det vil i mange tilfælde ikke være muligt at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Fastlæggelse af markedsprisen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering, hvor der må tilkomme kommunen en vis margin. For så vidt angår arealer for hvilke der gør sig særlige forhold gældende, fx fordi udnyttelsen af arealerne er undergivet visse specielle begrænsninger, der vanskeliggør fastlæggelsen af markedsprisen, må rammerne for kommunens udøvelse af skønnet antages at være særligt vide.

Det kan være en fordel at indhente flere uafhængige vurderinger af, hvad markedsprisen er, for at kommunen kan gardere sig mest muligt.

4. Vurdering

4.1 Stor model – køb af bygninger og grund

4.1.1 Fondsretlige forhold

Fundatsen for Fonden Messe C indeholder ikke bestemmelser om fondens ejerskab til de af fonden ejede ejendomme. Det vil derfor som udgangspunkt ikke kræve en vedtægtsændring at frasælge ejendommene.

Vi har dog overvejet, om frasalget reelt indebærer, at fonden ikke længere kan varetage sit formål. Det kan efter vores vurdering ikke antages at være afgørende for fondens formål, at fonden ejer de bygninger, hvorfra fondens aktiviteter udøves, da dette i princippet også kan opnås ved indgåelse af lejemål. Det er navnlig derfor vores vurdering, at det ikke kræver en ændring af fondens formål at frasælge bygninger og grund.

Det er dog vores vurdering, at det vil kræve fondsmyndighedens samtykke at frasælge aktiverne, da salget vil indebære, at fonden ikke længere har de fysiske rammer til at varetage sit erhvervsformål, hvorfor der er en forøget risiko for, at fondens vedtægt ikke kan overholdes. Det er vores vurdering, at det vil være muligt at opnå fondsmyndighedens tilladelse til salget. Det kan ikke udelukkes, at fondsmyndigheden vil stille høje krav til dokumentationen af markedsprisen, da Fredericia Byråd er angivet som stifter af fonden. Endvidere vil fondsmyndigheden formentlig kræve, at fonden kommer med en plan for, hvordan fonden har tænkt sig at videreføre sine erhvervsaktiviteter, når den ikke længere ejer de fysiske rammer. Samtykke bør kunne opnås hurtigt.

4.1.2 Kommunalretlige forhold

Det er vores vurdering, at Fonden Messe C's udstillings- og konferencefaciliteter må anses som infrastruktur navnlig i relation til erhvervsudviklingen i kommunen, hvorfor der er tale om faciliteter, som kommunen vil kunne erhverve på markedsvilkår. For så vidt angår café- og restaurationsfaciliteter i bygningerne er det vores vurdering, at sådanne må kunne anses som et accessorie til udstillings- og konferencefaciliteterne, når karakteren heraf står i rimeligt forhold til de tilknyttede udstillings- og konferencefaciliteter. Det er efter praksis et krav, at erhvervelsen af faciliteterne er begrundet i en lovlig og aktuel kommunal interesse, som ikke er at hjælpe en konkret erhvervsvirksomhed. Efter vores vurdering kan sikring af tilstedeværelsen af aktiv infrastruktur i form af udstillings- og konferencefaciliteter som led i den kommunale erhvervsudvikling og kulturelle formål i øvrigt udgøre en sådan lovlig og aktuel kommunal interesse. Kommunen skal nøje kunne begrunde sin kommunale interesse, herunder andre formål end messeaktiviteter (fx anvendelse til folkeskoler).

Det skal bemærkes, at et ønske om at redde Fonden Messe C ikke vil være en lovlig kommunal interesse.

Ved kommunens køb af bygninger og grunde vil det være et krav, at kommunens lån til fonden indfries. Det er således vores vurdering, at lånet ikke vil kunne eftergives, idet kommunen hverken efter erhvervsfremme-loven eller kommunalfuldmagtsreglerne generelt kan yde tilskud til Fonden Messe C, men alene ville kunne yde øremærkede tilskud til aktiviteter, som kommunen selv lovligt ville kunne varetage.

Da en stor del af de hidtidige aktiviteter i messehallerne formentlig må siges at være i konkurrence med private, skal kommunen bortforpagte driften af sådanne aktiviteter til private. Dette gælder som udgangspunkt konference- og messeaktiviteter samt restauration mv. I det omfang kommunen anvender hallerne til kommunale aktiviteter, herunder fx på det kulturelle område, skal driften af sådanne aktiviteter ikke bortforpagtes.

Driftsaktiviteter, der varetages i konkurrence med private, vil skulle bortforpagtes på markedsvilkår. Kommunalretligt skal kommunen udfolde rimelige og sædvanlige bestræbelser på at finde frem til, hvad der udgør markedsvilkår, hvis karakter må bero på aftalens genstand. Markedsvilkårene kan afklares ved annoncering/udbud, hvilket vil være en effektiv måde at sikre markedsvilkår, men dette kan efter omstændighederne også ske ved indhentelse af en uafhængig fagvurdering af, hvad der udgør markedsvilkår. Desto kommunen gør på dette punkt, desto bedre vil kommunen være sikret mod kritik og dermed begrænse risikoen for kritik for at favorisere enkeltvirksomheder.

4.2 Lille model – køb af parkeringsarealer

4.2.1 Fondsretlige forhold

Fundatsen for Fonden Messe C indeholder ikke bestemmelser om fondens ejerskab til de af fonden ejede ejendomme. Det vil derfor som udgangspunkt ikke kræve en vedtægtsændring at frasælge parkeringsarealer. Det er vores vurdering, at et frasalg af parkeringsarealer ikke vil være en ekstraordinær disposition, der kræver fondsmyndighedens samtykke. Det vil dog være hensigtsmæssigt at fondsmyndigheden involveres, når frasalget sker til kommunen, der i henhold til vedtægten er en af fondens stiftere. Erhvervsstyrelsen vil formentlig stille krav til dokumentationen for markedsprisen for at sikre, at der ikke føres midler tilbage til stifter.

4.2.2 Kommunalretlige forhold

Erhvervelsen af parkeringsarealerne isoleret skal være begrundet i en lovlig og tilstrækkeligt aktuel kommunal interesse, som ikke kan være at hjælpe en nødlidende erhvervsvirksomhed. Det er af kommunen oplyst, at et af formålene med erhvervelse af parkeringsarealerne ville være at kunne anvende arealerne til parkering ved større arrangementer i Fredericia Idrætshal og på Fredericia Stadion, hvor der ikke i dag er tilstrækkeligt med parkering i umiddelbar tilknytning til disse faciliteter. Det er vores vurdering, at et ønske om at kunne koordinere parkeringsinfrastrukturen i forhold til andre kommunale idrætsfaciliteter vil være et lovligt kommunalt formål, der kan begrunde kommunens erhvervelse af parkeringsarealer.
