

NOTAT

Om fremtidig organisering af Varde Fritidscenter

1. Indledning

Varde Kommune har bedt mig vurdere muligheden for at etablere en konstruktion, der kan danne grundlag for opgradering og modernisering af Varde Idrætscenter, herunder svømmehallen, således at et kommunalt og kommercielt potentiale udnyttes bedst muligt.

1.1 Den aktuelle organisering

I dag tilhører det samlede ejendomskompleks omfattende bygninger med svømmehal, idrætsanlæg og udenomsarealer Varde Kommune.

Ifølge den seneste offentlige ejendomsvurdering udgør grundens værdi kr. 6.537.800, mens ejendomsværdien udgør kr. 48.000.000.

Den samlede faste ejendom og de dertil knyttede faciliteter udlejes til IFV (Idrætsforeningen Varde), som i praksis forestår den daglige drift og altså realiserer det kommunale formål.

1.2 Den fremtidige konstruktion

Visionen er, at Varde Fritidscenter skal moderniseres, hvilket efter det oplyste vil aktualisere en samlet investering i størrelsesorden kr. 125 mio., hvoraf ca. halvdelen vil inkludere faciliteter, der ikke umiddelbart understøtter kommunal aktivitet, men er hensigtsmæssige at have i relation til et idrætscenter, herunder f.eks. sportshotel.

Baseret på input fra Varde Kommune vurderer jeg, at den fremtidige konstruktion kan etableres efter følgende koncept:

Varde Kommune overdrager vederlagsfrit den samlede ejendom til foreningen. Det har i den forbindelse været overvejet, at etablere en fond, hvilket efter min mening ikke er nødvendigt. Vedtægterne tilpasses i stedet i den nuværende forening.

Et vilkår for overdragelsen vil være, at IFV skal opgradere ejendommen-/idrætsanlægget i overensstemmelse med nærmere opregnede funktionskrav fra Varde Kommune, således at anlægget kan stilles til rådighed for kommunale aktiviteter omfattende idræt, svømmehal, fitness m.v. Der skal til realisering heraf udarbejdes en langsigtet aftale med IFV vedrørende idrætscentrets opgradering til brug for kommunale aktiviteter og drift heraf.

De mere kommercielle aktiviteter, såsom kantinedrift m.v., bortforpagtes på markedsvilkår, f.eks. til et af Varde Fritidscenter ejet datterselskab, dersom andre interesserede ikke er til stede. Subsidiært kan der, som det sker nu, etableres en særskilt regnskabskreds, hvori alle udgifter og indtægter relateret til den ikke kommunale drift håndteres

Vedrørende etablering af bygningsmasse, som ikke understøtter kommunal aktivitet, bør IFV betale markedspris for byggeretten og i øvrigt bør den kommercielle del holdes ude i et selvstændigt regnskab. Værdiansættelsen af byggeretterne kan f.eks. ske ved indhentelse af valuarvurdering.

Opførelse af nybyggeri finansieres af IFV ved optagelse af realkreditlån med pant i ejendommene.

Ved aftalens udløb eller ved IFV's eventuelle konkurs eller opløsning, forpligter Varde Kommune sig til at tilbagetage ejendommen og samtidig overtage den med Kommunens godkendelse optagne gæld med pant i ejendommen. Forpligtelsen til at overtage ejendommen bør dog være knyttet sammen med et vilkår om, at Varde Kommune bortforpagter de kommercielle elementer, dersom det samlede anlæg ikke kan bortforpagtes.

2. Konklusion og mine anbefalinger

Som det fremgår af min redegørelse nedenfor, er det min konklusion, at en model, som beskrevet ovenfor under pkt. 1.2 om den fremtidige konstruktion, vil kunne etableres lovligt og inden for kommunalfuldmagtens rammer.

Det er min opfattelse, at der som led i gennemførelsen skal ske følgende:

- Ændring af foreningens vedtægter
- Det skal sikres, at kommercielle aktiviteter drives enten ved bortforpagtning eller i en særskilt økonomisk kreds
- Der skal ske en afklaring med Økonomi og Indenrigsministeriet af krav til deponering
- Der tages en formel henvendelse til statsstøttekontoret under Økonomi og Erhvervsministeriet vedrørende statsstøttereglerne, idet der dog efter min mening ikke er noget statsstøtteproblem.

I den beskrevne model påtager Varde Kommune sig som alternativ til en større anlægsinvestering betydelige langsigtede forpligtelser, som vedrører tilrådighedsstillelse af fast ejendom. Sådanne forpligtelser udløser deponeringsforpligtelser efter lånebekendtgørelsen, og omfanget heraf må søges klarlagt i dialog med Økonomi og Erhvervsministeriet. Deponeringen omfatter dog ikke de dele, der bruges til kommercielt brug. Er der tale om en delt brug, vil der typisk skulle ske en forholdsmæssig deponering.

Størrelsen på den deponering, som skal foretages, vil i sidste ende afhænge af, hvorledes de økonomiske forpligtelser orkestreres. I stedet for at knytte den løbende betaling til tilrådighedsstillelse af fast ejendom, kunne betalingen tænkes udmøntet i tilskud til kommunale idrætsorganisationer og borgere, som benytter idrætsanlæggene mod betaling.

For at komme videre med processen foreslår jeg, at det afklares, hvorledes Varde Kommunes økonomiske bidrag skal struktureres, hvorefter der rettes henvendelse til Økonomi og Erhvervsministeriet med en argumentation for mindst mulig deponering.

3. Refleksioner om den vederlagsfri overdragelse af ejendommen til Varde Fritidscenter

Den påtænkte fremtidige konstruktion indebærer blandt andet, at Varde Kommune overdrager den af Kommunen ejede ejendom vederlagsfrit til IFV.

Det er i den forbindelse relevant at undersøgen dels, om ejendommen kan overdrages til IFV uden forudgående udbud, dels, om overdragelsen udgør ulovlig støtte til IFV.

3.1 Udbudsbekendtgørelsen

Det følger af bekendtgørelse 2011-06-24 nr. 799 om offentligt udbud ved salg af Kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme (udbudsbekendtgørelsen) § 1, stk. 1, at salg af Kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme skal ske efter forudgående offentligt udbud, jf. dog bekendtgørelsens § 2.

Af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 6, fremgår, at offentligt udbud blandt andet kan undlades ved en kommunes henholdsvis en regions salg til institutioner m.v., som Kommunen henholdsvis regionen lovligt kan yde støtte til.

3.2 Kommunalretlige overvejelser

Som modydelse for Kommunens overdragelse af ejendomsretten, forpligter IFV sig til at renovere idrætsanlægget i overensstemmelse med nærmere opregnede funktionskrav fra Varde Kommune, således at anlægget kan stilles til rådighed for de kommunale aktiviteter.

Det er oplyst, at anlægsværdien for renoveringsprojektet vil være godt 125 mio. kr., idet en væsentlig del af dette beløb dog vil vedrøre kommercielle aktiviteter, herunder etablering af et sportshotel.

Det lægges i det følgende til grund, at IFV's modydelse i form af renovering af idrætsanlægget ikke modsvarer værdien af ejendommen, herunder også fordi Kommunen fremadrettet vil skulle betale IFV for at få stillet anlægget til rådighed.

Fordi værdien af IFV's modydelse ikke svarer til værdien af den ejendom, som Kommunen vil overdrage vederlagsfrit til IFV, må det videre lægges til grund, at den påtænkte overdragelse af ejendommen til IFV indeholder et vist element af støtte til foreningen.

Kommunalfuldmagten, herunder princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning indebærer, at en kommune kun kan deltage i (=udføre eller yde støtte til) aktiviteter, hvori Kommunen har en lovlig, kommunal interesse.

Det afgørende for, om der foreligger en lovlig, kommunal interesse er navnlig, om der er tale om en opgave, som den pågældende kommune ville kunne varetage for sig selv. Kommunen har oplyst, at aktiviteterne i det fremtidige idrætscenter vil omfatte blandt andet idræt, svømmehal og fitness.

Det er almindeligt antaget, at sådanne aktiviteter typemæssigt udgør lovlige, kommunale opgaver.

Det er en yderligere betingelse for, at der er tale om lovlige, kommunale aktiviteter, at der består et rimeligt forhold mellem den kommunale interesse og størrelsen af det kommunale engagement.

I forhold til den aktuelle sag består Varde Kommunes interesse i forhold til idrætsanlægget navnlig i fremadrettet at kunne stille tidssvarende faciliteter til rådighed for Kommunens borgere, ligesom Kommunen har en forventning om, at idrætsanlægget vil kunne bidrage til at fastholde turisternes interesse for Kommunen. Varde Kommunes interesse består endvidere i at kunne overlade anlægsopgaven vedrørende det kommende idrætsanlæg til IFV, idet IFV også må forventes at besidde de nødvendige, faglige kompetencer i forhold til opgaveløsningen.

Det er på det foreliggende grundlag min vurdering, at Varde Kommunes interesse i at kunne stille tidssvarende faciliteter til rådighed for idrætsudøvere mv. står i rimeligt forhold til det økonomiske engagement, Kommunen yder til projektet.

Det er derfor også min vurdering, at Varde Kommune inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne yde støtte til IFV gennem en vederlagsfri overdragelse af den ejendom, hvorpå idrætsanlægget er beliggende.

Det er dog en væsentlig forudsætning for, at Varde Kommune kan yde støtte til IFV gennem en vederlagsfri ejendomsoverdragelse, at Varde Kommune sikrer sig, at ejendommen alene anvendes til den type aktiviteter, som Kommunen lovligt kan støtte. Kommunen skal derfor sikre sig indsigt i og rådighed over, hvilke formål ejendommen anvendes til, hvilket kan ske gennem vedtægter og bestyrelsesdeltagelse.

Kommunen har oplyst, at IFV også forventer at anvende (dele af) ejendommen til kommercielle aktiviteter herunder cafédrift og drift af et sportshotel. Dette er dog nytilbygninger. Disse aktiviteter er ikke lovlige kommunale aktiviteter, hvorfor aktiviteterne så vidt muligt må udskilles til bortforpagtning på markedsvilkår eller drives i særskilt regnskabskreds, hvilket også for så vidt angår cafédriften er tilfældet i dag.

I forhold til det planlagte sportshotel, vil det for etablering af bygningsmasse, som ikke understøtter kommunal aktivitet gælde, at IFV bør skal betale markedspris for byggeretterne, efterhånden som disse udnyttes.

3.2.1 Kommunens indsigt i anvendelse af støtten

Ved vurderingen af lovligheden af kommunal støtte til private erhvervsvirksomheder lægges der i tilsynets praksis vægt på, at Kommunen sikrer sig, at støtten kun anvendes til de formål, hvortil støtten er givet.

Støtten skal således øremærkes til de lovlige, kommunale aktiviteter.

Kommunen har oplyst, at IFV i dag drives med to regnskaber, således at der er etableret en fuldstændig regnskabsmæssig opdeling af de kommunale aktiviteter og de kommercielle aktiviteter. Kommunen har endvidere oplyst, at dette også fremover vil være tilfældet.

Jeg anbefaler samtidig, at Kommunen gennem vilkår i en overdragelsesaftale eller i en egentlig deklaration sikrer sig, at de kommercielle aktiviteter bortforpagtes, eller der etableres en særskilt regnskabskreds som i dag, således at sammenblanding af kommercielle og ikke kommercielle aktiviteter ikke finder sted, og at IFV skal ansøge om og betale markedspris for udnyttelse af de byggeretter, som eventuelt måtte blive anvendt til kommercielle aktiviteter. Denne overdragelsesaftale kan tinglyses på ejendommen som en byrde.

Det fremgår af IFV's gældende vedtægter, at foreningens formål er at "fremme idræts- og kulturlivet og skabe oplevelser for borgerne i Varde Kommune.

Med henblik på yderligere at sikre Varde Kommunes fortsatte indsigt i driften af IFV bør det fremgå af IFV's vedtægter, at Kommunen skal godkende væsentlige dispositioner, samt foreningens midler i tilfælde af foreningens opløsning skal anvendes til lovlige kommunale formål. Det bør tillige fremgå, at Kommunen skal godkende vedtægtsændringer.

3.3 Statsstøtte

Ud over de almindelige retsgrundsætninger, der fastslår, at en kommune ikke må yde støtte til erhvervsvirksomhed, fremgår følgende af Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 107, stk. 1:

"Stk. 1. Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne."

Statsstøtte må ikke ydes uden forudgående anmeldelse til EU-Kommissionen, der administrerer reglerne og efter anmeldelse vurderer, om statsstøtte er forenelig med det indre marked (gennemførelsesforbuddet).

Det er min vurdering, at den vederlagsfri overdragelse af ejendommen til brug for idrætsanlæg vil have karakter af statsstøtte omfattet af artikel 107 TEUF.

Statsstøtten skal som udgangspunkt anmeldes til – og godkendes af – Kommissionen, førend projektet gennemføres.

Som en undtagelse hertil gælder, at støtten vil være undtaget fra anmeldelsespligten, hvis den er omfattet af Kommissionens gruppefritagelsesforordning nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om støtte til blandt andet sportsinfrastruktur og multifunktionel infrastruktur.

Det er min umiddelbare vurdering, at der i denne sag vil være tale om støtte, som vil være omfattet af forordningen og derfor bør kunne gennemføres uden forudgående anmeldelse; men jeg vil gerne have mulighed for at drøfte dette med Statsstøttekontoret under Erhvervs- og Vækstministeriet, når den fremtidige struktur er detaljeret nærmere på dokumentplan

4. Refleksioner om indgåelse af aftaler mellem Varde Kommune og IFV

Det er hensigten, at der skal udarbejdes en langsigtet aftale med IFV om Kommunens fremtidige anvendelse af idrætsanlægget, samt IFV's drift af idrætsanlægget.

Aftalen skal navnlig have til formål at sikre, at IFV stiller idrætsanlægget til rådighed for Kommunens brug til idrætsaktiviteter mv., ligesom aftalen skal forpligte IFV til at forestå drift og vedligeholdelse af anlægget i aftalens løbetid.

Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt et udkast til en sådan aftale mellem Varde Kommune og IFV.

Jeg lægger til grund, at aftalen i det væsentligste vil omfatte IFV's tilrådighedsstillelse af det renoverede anlæg til brug for kommunale aktiviteter, ligesom det formodes, at IFV vil forpligte sig til at drive og vedligeholde anlægget med tilhørende faciliteter. Der er her tale om leje af fast ejendom, som ikke er omfattet af udbudsreglerne. Men på grund af Kommunens betydelige økonomiske engagement vil IFV

skulle agere som ordregivende dvs. foretage udbud ved indkøb og indgåelse af bygge- og anlægsopgaver.

Efter min mening kommer man ikke uden om, at afhændelse af bygningsmassen med henblik på efterfølgende tilrådighedsstillelse for kommunale aktiviteter, vil blive betragtet som såkaldt "sale and lease back", hvilket ifølge lånebekendtgørelsen forudsætter Økonomi- og Indenrigsministeriets godkendelse.

Efter ministeriets praksis er det en betingelse for godkendelsen, at et beløb svarende til lejemålets værdi deponeres med henblik, at de finansielle konsekvenser af arrangementet neutraliseres. Da der ikke betales vederlag for ejendommen, er der ingen finansiell fordel for Kommunen af salget, hvorfor overdragelsen efter min mening ikke bør udløse krav om deponering, navnlig fordi ejendommen jo overdrages hovedsageligt til fortsat anvendelse til kommunalt formål.

Jeg skal i denne forbindelse fremhæve, at overdragelsen af bygningsmassen til IFV bør være begrundet i organisatoriske hensyn til tilrettelægges på en sådan måde, at arrangementet ikke påfører Kommunen væsentligt økonomisk risiko og ikke er spekulativt.

5. Køberet- og pligt

Vilkåret om, at Varde Kommune i tilfælde af IFV's konkurs/opløsning er forpligtet til at tilbagetage ejendommen, er efter min opfattelse et vilkår om støtte til IFV.

I forhold til den igennem tilbagekøbspligten ydede støtte må det selvstændigt vurderes, om Kommunens interesse i at sikre idrætsanlæggets fremtidige drift, står i rimeligt forhold til værdien af den forpligtelse, Kommunen påtager sig.

Det er i den henseende min vurdering, at Kommunen lovligt kan påtage sig en tilbagekøbspligt af ejendommen, så længe Kommunen sikrer sig, at den ejendom, som tilbagekøbspligten knytter sig til, alene anvendes til lovlige, kommunale formål, jf. herved de i afsnit 3.2.1 ovenfor beskrevne foranstaltninger.

Det er fast antaget i tilsynspraksis, at en kommune ikke må drive f.eks. hotel og tilsvarende.

Det betyder, at i tilfælde af tilbagekøb ved foreningens opløsning, vil Kommunen skulle bortforpagte de dele af centret, som ikke er et kommunalt formål, dersom en samlet bortforpagtning ikke kan realiseres.

København, den 10. september 2015



Kurt Helles Bardeleben