

Dansk Helseforbund  
Søhesten 4  
2635 Ishøj

Dato - 1 OKT. 1996  
Kontor 2. kommunekontor  
Sag nr. 1992/1124/101-3  
Sagsbeh. I:\PH\KONKRETE\KUC1.BRV

Ved brev af 21. september 1992 rettede [REDACTED] henvendelse til den daværende indenrigsminister om Københavns Kommunes støtte til den selvejende institution Københavns Ungdomscentre (KUC) og KUC's etablering og drift af tre motions- og fitnesscentre i kommunen. [REDACTED] anførte bl.a., at udbuddet af fritidsaktiviteter fra disse motions- og fitnesscentre påfører private centre urimelig konkurrence.

[REDACTED] har ved brev modtaget i Indenrigsministeriet den 6. januar 1996 meddelt, at han herefter er repræsenteret af Dansk Helseforbund i denne sag.

Sagens baggrund:

Københavns Kommune yder støtte til KUC, som driver tre motions- og fitnesscentre i Svanemøllehallen, Nørrebrohallen og Grøndal Centret i Københavns Kommune. De tre sportshaller ejes af Københavns Kommune.

På baggrund af et brev af 9. juli 1992 fra [REDACTED] til Konkurrencerådet gennemførte Konkurrencerådet i 1992 en undersøgelse af, om aktiviteterne i tre motions- og fitnesscentre måtte anses for at være i strid med konkurrenceloven.

I den anledning afgav Konkurrencerådet ved brev af 23. december 1992 en konkurrenceretlig udtalelse om aktiviteterne i de tre motions- og fitnesscentre. Konkurrencerådet udtalte heri bl.a., at rådet ikke fandt, at [REDACTED] henvendelse gav rådet

anledning til at foretage videre i sagen. Konkurrencerådet udtalte i den forbindelse bl.a., at de regnskaber, som kommunen havde fremlagt for rådet, tydede på, at driften af motions- og fitnesscentre gav et vist overskud, og at kommunen således ikke syntes at bruge kommunale midler til driften af centrene.

Af [redacted] ovennævnte brev af 21. september 1992 til den daværende indenrigsminister fremgår bl.a. følgende:

"Københavns kommune ejer gennem KUC 3 sportscentre med en række forskellige sportsgrene - primært boldspil. For cirka et år siden begyndte man at indrette fitnesscentre i alle 3. Der er således nu indrettet komplette fitnesscentre med aerobic, fitness og solarium. Det er indrettet som et selvstændigt center i sportscenteret med eget navn, omklædning, café, tøjbutik etc.

...

Det, at området har Danmarks største koncentration af aerobic/-fitnesscentre, betyder, at kommunen ikke kan henvise til, at centrene er etableret for at give områdets beboere et rimeligt fritidstilbud. Tværtimod - idet kommunens forsøg på at dominere området uden tvivl vil resultere i at en række af de private må lukke. ...

#### Reklame

Et offentligt serviceudbud er normalt ikke massivt annonceret. KUC annoncerer deres fitness centre massivt over hele København, og de har - bortset fra Form og Figur - branchens største reklamebudget...

Reklamen er generelt meget prisfokuseret, og der annonceres altid med det totale koncept - billig træning, solarium, tøj, café m.v. uden skelen til, hvorvidt en kommune skal agere som tøjbutik, solcenter etc."

I anledning af [redacted] brev af 21. september 1992 anmodede Indenrigsministeriet ved brev af 1. oktober 1992 Københavns Borgerrepræsentation om en udtalelse.

I brev af 5. april 1993 med bilag udtalte Københavns Borgerrepræsentation bl.a. følgende:

"Efter indstilling fra Det Rådgivende Ungdomsudvalg stiller Københavns Kommune en række lokaler og bygninger til rådighed for den selvejende institution KUC med det formål at drive åbne idræts- og kulturcentre for den københavnske befolkning. ...

- 3 -

Som et naturligt supplement til en række idrætsgrene, bl.a. vægtløftning og boksning, har der gennem en årrække i idrætshallerne været stillet motionsfaciliteter til rådighed for de pågældende idrætsudøvere.

Med den udvikling, som behovet for supplerende motions- og fitnessudøvelse i de senere år er undergået, har det været naturligt at indrette egentlige motionscentre i de enkelte haller.

Sideløbende med den anførte udvikling har fitnessudøvelse som sådan udviklet sig til en selvstændig idræt og beslutningen om at lade indrette motionscentre i idrætshallerne skal derfor tilige ses som en naturlig opfølgning af den almindelige udvikling inden for befolkningens motionsvaner, hvorved man bliver i stand til at indfri de forventninger om alsidige muligheder for idrætsudøvelse til en rimelig pris, som københavnere med rette har.

Ved at tilbyde mulighed for fitnessudøvelse også for den del af befolkningen, der ikke er medlemmer af etablerede idrætsklubber, bliver centrenes kapacitet udnyttet på den mest hensigtsmæssige måde.

På den anførte baggrund er det magistratens opfattelse, at driften af fitnesscentre i KUC's idrætshaller falder inden for de grænser, som kommunalfuldmagten afstikker for opgaver, som kommunen lovligt kan beskæftige sig med."

Københavns Kommune, Arbejdssekretariatet, og KUC har i forbindelse med ministeriets behandling af sagen fremsendt følgende supplerende oplysninger:

Vedtægterne for KUC, som blev ændret i 1994, indeholdt før denne ændring bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 1, stk. 1.

Københavns Ungdomscentre er en selvejende institution, der har til formål at forestå driften af de ungdomsforeningslokaler, der overdrages institutionen af Københavns Kommune. I tilknytning til lokalernes anvendelse til møder og sammenkomster er det institutionens opgave at drive beværtning med ret til udskænkning af stærke drikke."

Efter vedtægtsændringen i 1994 indeholder vedtægterne bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 3

Formål

Stk. 1. Formålet er at forestå driften herunder udlejning af sådanne lokaliteter som af Københavns Kommune efter indstilling fra Det rådgivende Ungdomsudvalg - i det følgende benævnt RU - stilles til rådighed for KUC til medborgeraktiviteter.

Stk. 2. Aktivitetsområderne skal primært have et almennyttigt sigte og omfatte alle aldersgrupper, men med hovedvægten på den københavnske ungdom.

Stk. 3. ...

Der kan i forbindelse med KUC-aktiviteter indrettes café- og restaurationsvirksomhed med bevilling til udskænkning af stærke drikke."

Ved breve af 19. maj og 2. juni 1994 har KUC oplyst, at der i de tre sportshaller drives cafeterier og caféer, ligesom der sælges forskelligt sportsudstyr og -tøj.

KUC har endvidere oplyst, at cafeterierne og caféerne primært er indrettet til, at brugerne af sportshallerne i forbindelse med udøvelsen af deres sportsgrene har mulighed for at nyde et eller andet.

Driften af cafeterierne og caféerne er baseret på det samlede aktivitetsudbud i hallerne og er ikke begrænset til brugerne af motions- og fitnesscentrene. I Grøndal Centret findes dog et mindre varesalg i tilknytning til selve motions- og fitnesscentret. I de øvrige to sportshaller er der endvidere i forbindelse med motions- og fitnesscentrene opstillet øl- og sodavandsautomater.

Salget af sportsudstyr og -tøj er også ment som en service for brugerne af sportshallerne.

KUC har endvidere oplyst følgende om det økonomiske omfang af driften af cafeterier og caféer og salget af sportsudstyr og -tøj i de tre sportshaller:

	<u>Nørrebro-</u> <u>hallen</u>	<u>Grøndal</u> <u>Centeret</u>	<u>Svanemølle-</u> <u>hallen</u>
	- - -	1.000 kr.	- - -
Cafédrift, dækningsbidrag	2.443	2.626	788
<u>Sportssalg, dækningsbidrag</u>	<u>37</u>	<u>228</u>	<u>122</u>
Dækningsbidrag i alt	2.470	2.854	910
<u>Driftsudgifter vedr. ovennævnte</u>	<u>2.187</u>	<u>2.587</u>	<u>712</u>
<u>Overskud</u>	<u>283</u>	<u>267</u>	<u>198</u>

Tallene er opgjort på grundlag af det reviderede regnskab for 1993.

KUC har ved brev af 2. juni 1994 oplyst, at det samlede reklameforbrug beløb sig til 181.000 kr. i 1993 i de tre sportshaller, samt at der ikke reklameres særskilt for motions- og fitnesscentre.

KUC har samtidig oplyst, at der sammenlagt findes 11 solarier i de tre sportshaller, hvoraf to er i direkte tilknytning til motions- og fitnesscentre.

Københavns Kommunes arbejdssekretariat har fremsendt uddrag af Københavns Kommunes revisionsdirektorats revisionsrapport for 1991, hvoraf bl.a. fremgår, at kommunen i 1991 har ydet 50,8 mio. kr. i støtte til KUC, og at denne støtte omfatter dels tilskud til dækning af underskuddet på 26,6 mio. kr., dels formålsbestemte tilskud på 24,2 mio. kr. Det fremgår endvidere, at kommunen herudover har stillet en række ejendomme vederlagsfrit til rådighed for KUC's virksomhed, samt at kommunen har afholdt en række løbende udgifter til bl.a. ombygning, reparation og vedligeholdelse af de pågældende ejendomme.

Det fremgår af KUC's årsregnskaber for 1992 og 1993, at kommunens samlede tilskud til KUC disse år udgjorde henholdsvis 64,5 mio. kr. og 68,0 mio. kr., hvoraf henholdsvis 29,5 mio. kr. og 51,2 mio. kr. blev ydet som driftstilskud til dækning af KUC's underskud.

Ved brev af 2. december 1994 anmodede Indenrigsministeriet om [redacted] eventuelle bemærkninger til en række oplysninger fra Københavns Kommune og KUC, som Indenrigsministeriet havde indhentet i forbindelse med behandlingen af [redacted] henvendelse.

Ved brev af 23. januar 1995 med bilag afgav Dansk Helseforbund på vegne af [redacted] bl.a. følgende bemærkninger:

"De af Københavns kommune etablerede motions- eller fitnesscentre er alle etableret i tilknytning til sportscentre eller idrætshaller med tilbud om en lang række andre aktiviteter, såsom badminton, squash m.v.

Det bestrides imidlertid, at etableringen af disse centre, når henses til udstyr, størrelse og kredsen af brugere, kan betragtes som blot supplement til de øvrige aktiviteter.

Også markedsføringen af de kommunale fitnesscentre under navnet "La-fit" indicerer, at der er tale om selvstændige motionscentre.

...

Såfremt det imidlertid antages, at kommunen lovligt kan etablere og drive selvstændige motions- eller fitnesscentre, må i hvert fald følgende krav være opfyldt:

a. Prisen på de kommunale ydelser skal være fastsat således, at alle direkte og indirekte omkostningselementer er medtaget,

b. Der må ske en regnskabsmæssig udskillelse fra de øvrige i de kommunale haller drevne aktiviteter."

...

Der er, for så vidt angår cafédriften og sportssalget, givet nærmere oplysninger i brev af 18. maj 1994 fra KUC til arbejdssekretariatet - men der foreligger ikke oplysninger om driften af de egentlige motionscentre.

...

Såfremt de kalkulerede regnskabstal og Københavns kommunes oplysninger i øvrigt står for en nærmere prøvelse, rejser der sig et andet spørgsmål, idet det efter vor opfattelse er i strid med kommunalfuldmagten, at en kommune driver virksomhed med henblik på overskud. Vi henviser til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. Forvaltningsret 1994, side 483, "Det er ikke en kommunal opgave at tjene penge på kulturelle og idrætslige aktiviteter".

Indenrigsministeriet anmodede ved brev af 3. april 1995 Københavns Kommune om bemærkninger til Dansk Helseforbunds brev af 23. januar 1995. Indenrigsministeriet anmodede samtidig Københavns Kommune om yderligere oplysninger i sagen.

Ved brev af 29. juni 1995 fremsendte Københavns Kommune følgende motionsregnskaber for perioden 1992-1994, som er udarbejdet af KUC:

"Motionsregnskab i Nørrebrohallen i perioden 1992-1994"

	1992	1993 1.000 kr.	1994
Bruttoindtægter:	1530	1749	1611
fragår:			
Lønninger	599	670	631
Administration m.v.	40	41	46
Markedsføring	34	35	40
Rengøring	145	151	155
Energi	80	81	83
Invest.rep.-og vedlig.	240	244	250
Afskrivninger	190	205	185
Husleje	131	138	138
	1459	1565	1528
Driftsoverskud	71	184	83

Motionsregnskab i Grøndal Centret i perioden 1992-1994

	1992	1993 1.000 kr.	1994
Bruttoindtægter:	1044	1200	1112
fragår:			
Lønninger	610	635	650
Administration m.v.	35	38	40
Markedsføring	10	10	10
Rengøring	124	126	130
Energi	24	26	26
Invest.rep.-og vedlig.	39	107	41
Afskrivninger	70	70	75
Husleje	72	72	72
	984	1084	1044
Driftsoverskud	60	116	68

Motionsregnskab i Svanemøllehallen i perioden 1992-1994

	1992	1993 1.000 kr.	1994
Bruttoindtægter:	733	797	874
fragår:			
Lønninger	325	330	360
Administration m.v.	21	23	26
Markedsføring	0	0	0
Rengøring	67	71	81
Energi	18	18	21
Invest.rep.-og vedlig.	79	79	80
Afskrivninger	100	105	102
Husleje	61	68	68
	671	694	738
Driftsoverskud	62	103	136

Af Københavns Kommunes brev af 29. juni 1995 fremgår bl.a. følgende:

"Indtægterne hidrører udelukkende fra billetter og abonnementskort.

...

I det omfang udgifter indgår som en andel af de samlede udgifter i centret, er disse baseret på fordelingsnøgler. Dette gælder fællesadministration, husleje, forsikringer, energi samt fælles markedsføring for hele centret."

En samtidig fremsendt driftsoverenskomst mellem Københavns Kommune og KUC, alene underskrevet af Københavns Kommune, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 7

...

Stk. 2.

Københavns Kommune afholder en forud fastsat del af institutionens udgifter til driften på grundlag af det af kommunen godkendte årsbudget og i henhold til retningslinier fastsat af kommunen."

Københavns Kommune har den 30. april 1996 fremsendt en kopi af den ovenfor citerede driftsoverenskomst, af hvilken det fremgår, at den også er underskrevet af KUC. Kommunen har samtidig oplyst, at kommunen ikke udover forudsætningerne for de af kommunen godkendte årsbudgetter for KUC har fastsat retningslinier i



medfør af den ovenfor citerede bestemmelse i driftsoverenskom-  
stens § 7, stk. 2.

Indenrigsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet udøver over for Københavns Kommune i medfør af § 48 i lov om Københavns kommunes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 616 af 18. juli 1995 som ændret ved lov nr. 222 af 27. marts 1996, er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger.

Indenrigsministeriet kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af kommunens sagsbehandling eller spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der følger af lovgivningen.

Det almindelige kommunale tilsyn med Københavns Kommune omfatter ikke fonde og således ikke Københavns Ungdomscentres (KUC's) drift af de i sagen omhandlede motionscentre, cafeterier og caféer, solarieaktiviteter eller salg af tøj og sportsudstyr. Tilsynet omfatter derimod spørgsmålet om lovligheden af Københavns Kommunes støtte til KUC.

Tilsynet omfatter endvidere kun den lovgivning, der særligt retter sig til offentlige myndigheder, og ikke lovgivning, som f.eks. konkurrencelovgivningen, der gælder både for offentlige myndigheder og private.

Om betydningen af Konkurrencerådets udtalelse af 23. december 1992 om de i sagen omhandlede motions- og fitnesscentre for Indenrigsministeriets behandling af sagen bemærkes følgende:

Konkurrenceloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 114 af 10. marts 1993 som senest ændret ved lov nr. 357 af 9. juni 1995, har i følge lovens § 1 til formål at:

"... fremme konkurrencen og dermed styrke effektiviteten i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser m.v. ved størst mulig gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforhold og ved foranstaltninger imod begrænsninger i erhvervsfriheden og andre skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger. I forbindelse med den stigende internationalisering tilsigtes herved en konkurrence- og effektivitetsbetinget udvikling af erhvervsstrukturen."

§ 2 i loven er sålydende:

"Loven omfatter:

.....

2) Erhvervsvirksomhed udøvet af stats- eller kommunalforvaltningen, og som består i at udbyde eller efterspørge varer eller tjenesteydelser m.v., som har betydning for konkurrencen i erhvervslivet. §§ 11-14 gælder ikke for sådan erhvervsvirksomhed."

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt kan varetage en bestemt opgave, er ikke reguleret af konkurrenceloven. Afgørelsen heraf beror, medmindre andet følger af den skrevne lovgivning, på almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse.

Indenrigsministeriet finder på baggrund af [REDACTED] henvendelse anledning til at udtale sig om følgende spørgsmål:

1. Københavns Kommunes støtte til KUC.
2. Betydningen for Københavns Kommunes adgang til at yde støtte til KUC, at KUC driver motions- og fitnesscentre og solariecentre.
3. Betydningen for Københavns Kommunes adgang til at yde støtte til KUC, at KUC driver cafeterier og caféer og sælger sportstøj og -udstyr.

#### Ad 1. Københavns Kommunes støtte til KUC

Det er fast antaget, at kommuner kan yde støtte til selvejende institutioner, der varetager kommunale opgaver.

Det er dog en betingelse for en sådan kommunal støtte, at samtlige de aktiviteter, som varetages af den selvejende institution, lovligt kunne udføres af kommunen selv, eller at støtten alene ydes til de aktiviteter, som kommunen lovligt selv kunne varetage. Kommunen skal i sidstnævnte tilfælde føre tilsyn med, at støtten ikke anvendes til varetagelse af ikke-kommunale aktiviteter.

Det fremgår af de oplysninger, som Københavns Kommune har afgivet i sagen, at Københavns Kommune - udover at yde formålsbestemte tilskud til andre aktiviteter end de i sagen omhandlede - også yder driftsstøtte til KUC til dækning af KUC's driftsunderskud, og at kommunen stiller ejendomme vederlagsfrit til rådighed for KUC's virksomhed og afholder en række løbende udgifter vedrørende ombygning, reparation og vedligeholdelse af disse ejendomme.

Kommunen yder således tilskud til KUC, som ikke er øremærket til bestemte aktiviteter.

Det er som anført ovenfor en forudsætning herfor, at samtlige KUC's aktiviteter, herunder de i sagen omhandlede motions- og fitnesscentre, solariecentre, cafeterier, caféer og salg af sportstøj og -udstyr, lovligt kunne være varetaget af Københavns Kommune selv.

Indenrigsministeriet har på baggrund af [redacted] henvendelse i sagen alene fundet anledning til at undersøge, om KUC's drift af de i sagen omhandlede motions- og fitnesscentre, solariecentre, cafeterier, caféer og salg af sportstøj og -udstyr lovligt kunne være varetaget af Københavns Kommune selv.

Ad 2. Betydningen for Københavns Kommunes adgang til at yde støtte til KUC, at KUC driver motions- og fitnesscentre og solariecentre

I henhold til lov nr. 410 af 13. juni 1990 om støtte til folkeoplysning, som senest ændret ved lov nr. 445 af 14. juni 1995,

yder kommuner - i et vist omfang pligtmæssige - tilskud til folkeoplysende virksomhed.

Af § 3, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 420 af 31. maj 1991 om støtte til folkeoplysning, jf. bilaget til bekendtgørelsen, fremgår, at tilskud efter lovens kapitel 4 om undervisning m.v. ikke ydes til motionsgymnastik, men at kommunalbestyrelsen efter udtalelse fra folkeoplysningsudvalget kan beslutte at fravige denne begrænsning.

Der er ikke i øvrigt i folkeoplysningsloven eller i forskrifter udstedt i medfør af loven fastsat bestemmelser om kommunal støtte til motionsgymnastik.

Kommuner kan herudover efter almindelige kommunalretlige grundsatninger om kommuners opgavevaretagelse under visse betingelser stille faciliteter til rådighed for borgerne med henblik på at fremme folkesundheden og idrætslivet i kommunen. Det er således en betingelse, at kommunen ikke har til formål at opnå en fortjeneste ved at stille sådanne faciliteter til rådighed for borgerne. Det er endvidere en betingelse, at sådanne faciliteter stilles til rådighed for alle borgere i kommunen eller for en kreds af borgere, der er afgrænset efter saglige kriterier.

Der henvises herved til Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 29 ff. og 59, Martin Basse og Oluf Jørgensen, Kommunalt folkestyre, 2. udg., 1993, side 123 ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 471 ff. og 483, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 2. udg., 1987 side 96 og 102 ff.

Der kan efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke ud fra ovennævnte grundsatning udledes en præcis afgrænsning af, hvilke opgaver kommuner kan varetage til fremme af folkesundheden og idrætslivet i kommunen. En sådan afgrænsning må foretages på baggrund af bl.a. udviklingen i udøvelsen af motionsidræt.

Motionsidrætten udøves i dag også som en selvstændig idrætsgren ved hjælp af særlige stationære motionsredskaber og -maskiner, og således at dens udøvelse ikke kræver større lokaliteter som f.eks. idrætshaller.

Dette forhold indebærer, at borgerne også kan dyrke denne form for motionsidræt i motionscentre, som drives af private på kommercielle vilkår.

Dette kan efter Indenrigsministeriets opfattelse imidlertid ikke begrunde, at kommuner ikke lovligt kan varetage sådanne motionsidrætsaktiviteter.

Det er i nyere praksis fra de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at kommuner under visse betingelser lovligt kan drive motionscentre. Det er ligeledes antaget, at den nævnte adgang til kommunal drift af motionscentre gælder, uanset om den samme aktivitet også varetages af private på kommercielle vilkår.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at kommuner under de ovenfor anførte betingelser lovligt kan drive motions- og fitnesscentre, hvori borgerne kan benytte særlige motionsredskaber og -maskiner som led i deres idrætsudøvelse.

Med hensyn til kommuners adgang til at etablere solariecentre og stille disse til rådighed for borgerne bemærkes, at det efter Indenrigsministeriets opfattelse er tvivlsomt, om kommuner uden hjemmel i skreven lovgivning lovligt kan etablere og drive sådanne centre.

Det må dog antages, at anvendelse af solarier er blevet mere almindelig i tilknytning til udøvelse af motions- og anden idræt, ligesom solarier må antages at blive anvendt af generelt sundhedsfremmende årsager i en vis udstrækning på tilsvarende vis som den lysbehandling, som tidligere blev tilbudt borgerne på nogle kommunale badeanstalter.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse lovligt på de ovenfor anførte betingelser kan etablere solariecentre og stille disse til rådighed for borgerne med henblik på at fremme folkesundheden og som led i kommunens støtte til idrætslivet i kommunen.

Det forhold, at den tilsvarende service tilbydes borgerne af private på kommercielle vilkår, kan efter Indenrigsministeriets opfattelse heller ikke på dette område begrunde, at kommuner ikke lovligt kan varetage sådanne aktiviteter.

Med hensyn til betingelsen om, at kommunens formål med at stille en facilitet som f.eks. et motions- og fitnesscenter eller et solariecenter til rådighed for borgerne ikke er at opnå fortjeneste herved bemærkes følgende:

Baggrunden for betingelsen er, at det er antaget i tilsynsmyndighedernes praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse ikke uden lovhjemmel kan varetage opgaver med det formål at opnå en fortjeneste herved.

Betingelsen må antages også at gælde, selvom den samme aktivitet varetages af private på kommercielle vilkår.

Kommuner vil imidlertid kunne drive motions- og fitnesscentre og solariecentre således, at kommunens samlede omkostninger ved en sådan aktivitet søges dækket ved brugerbetaling.

Det forhold, at den pågældende kommunale aktivitet også varetages af private på kommercielle vilkår, kan dog ikke antages at indebære, at kommunen har pligt til at fastsætte brugernes betaling for benyttelse af den kommunale service således, at kommunens samlede omkostninger ved aktiviteten søges dækket.

I den udstrækning en kommunes drift af et motions- og fitnesscenter eller solariecenter efter konkurrencelovgivningen skal

foregå på kommercielle vilkår med henblik på at undgå konkurren-  
ceforvridning over for private, må det antages, at kommunen med  
henblik på at overholde konkurrencelovgivningen lovligt efter  
ovennævnte almindelige kommunalretlige grundsætninger kan fast-  
sætte størrelsen af brugernes betaling for benyttelse af det  
kommunale motions- og fitnesscenter eller solariecenter, uanset  
om kommunen herved opnår et vist overskud ved driften af mo-  
tions- og fitnesscentre eller solariecentret.

Der kan efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke udledes no-  
gen præcis afgrænsning af kommuners adgang til at drive et mo-  
tions- og fitnesscenter eller solariecenter med overskud. Denne  
adgang til at opnå et overskud ved drift af et kommunalt mo-  
tions- og fitnesscenter eller solariecenter må dog først og  
fremmest antages at være begrænset af, at kommunens formål med  
at drive centret ikke kan være at opnå et overskud herved. Det  
er således af afgørende betydning, om opnåede og budgetterede  
overskud er større, end hvad hensynet til at overholde konkur-  
rencelovgivningen kan begrunde.

Da det således må antages, at Københavns Kommune på de ovenfor  
anførte betingelser lovligt kan drive motions- og fitnesscentre  
og solariecentre, er det forhold, at KUC driver de i sagen om-  
handlede motions- og fitnesscentre og solariecentre, ikke i sig  
selv til hinder for, at kommunen kan yde generelle tilskud til  
KUC.

KUC's drift af de i sagen omhandlede motions- og fitnesscentre  
har givet overskud, i hvert fald i årene 1992 -1994.

Der er på baggrund af kommunens oplysninger om KUC's drift af de  
i sagen omhandlede motions- og fitnesscentre og solariecentre og  
Konkurrencerådets ovenfor nævnte udtalelse af 23. december 1992  
efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke grundlag for at an-  
tage, at KUC har drevet de pågældende aktiviteter med fortjene-  
ste for øje.

Indenrigsministeriet finder på baggrund af de foreliggende oplysninger endvidere ikke grundlag for at antage, at den måde, hvorpå KUC reklamerer for motions- og fitnesscentre, er udtryk for, at KUC har drevet de pågældende aktiviteter med fortjeneste for øje.

Det fremgår af kommunens oplysninger i sagen, at alle kommunens borgere har adgang til at benytte de i sagen omhandlede motions- og fitnesscentre og solariecentre.

Det er herefter Indenrigsministeriets opfattelse, at KUC's drift af de pågældende motions- og fitnesscentre og solariecentre ikke er til hinder for, at Københavns Kommune yder og har ydet generelle tilskud til KUC.

### 3. Betydningen for Københavns Kommunes adgang til at yde støtte til KUC, at KUC driver cafeterier og caféer og sælger sportstøj og -udstyr.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt KUC's drift af cafeterier og caféer og salg af sportstøj og -udstyr er til hinder for Københavns Kommunes støtte til KUC, skal Indenrigsministeriet bemærke følgende:

Københavns Kommune kan som anført ovenfor ikke lovligt yde generel støtte til KUC, hvis kommunen ikke selv lovligt kunne varetage opgaver vedrørende drift af cafeterier og caféer eller salg af sportstøj og -udstyr svarende til KUC's tilsvarende aktiviteter.

Spørgsmålet om kommuner kan varetage sådanne opgaver er ikke reguleret i den skrevne lovgivning, hvorfor spørgsmålet skal afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur antaget, at det efter ovennævnte grundsætninger som udgangspunkt ikke uden hjemmel i skreven lov er en kommunal



opgave at drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed.

Dette indebærer, at det som udgangspunkt heller ikke er en kommunal opgave at varetage opgaver vedrørende drift af cafeterier og caféer og salg af sportstøj og -udstyr.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur dog antaget, at kommuner i et meget begrænset omfang kan varetage accessoriske opgaver. Det vil sige opgaver, der ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. Det er dog bl.a. en betingelse for udøvelsen af accessorisk virksomhed, at den accessoriske virksomhed i omfang er underordnet den kommunale hovedvirksomhed. Det indgår endvidere i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Det antages herudover, at kommunen ikke selv kan forestå driften af den accessoriske virksomhed, hvorfor kommunen skal bortforpagte varetagelsen af den accessoriske virksomhed på markedsmæssige vilkår.

Der henvises bl.a. til Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 48 f., Martin Basse og Oluf Jørgensen, Kommunalt folkestyre, 2. udg., 1993, side 108 f. samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 463 f. Der er imidlertid ikke enighed i den juridiske litteratur om, hvor langt kommuners adgang til at udføre accessorisk virksomhed kan udstrækkes, idet Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 117 ff. og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, 1994, side 54 ff. giver udtryk for, at kommuner har en videregående adgang til at udføre accessorisk virksomhed end antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den øvrige del af teorien.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at en kommune i tilknytning til f.eks. en teatersal, et medborgerhus eller en sportshal som et accessorium lovligt kan etablere en restaurant, et cafeteria eller lignende under henvisning til, at

en sådan virksomhed må opfattes som så tæt knyttet til den kommunale virksomhed, som i øvrigt foregår i de omhandlede lokaler, at det ville være urimeligt at afskære kommunerne fra at etablere de omhandlede faciliteter.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse må etablering af et cafeteria ell.lign. i tilknytning til en sportshal eller et motions- og fitnesscenter således antages at knytte sig så naturligt og tæt til aktiviteterne i hallerne og centrene, at en kommune som accessorisk virksomhed i forbindelse med en sportshal eller et motions- og fitnesscenter lovligt kan etablere et sådant cafeteria ell.lign., forudsat at kommunen bortforpagter driften heraf.

I den foreliggende sag varetages driften af de pågældende cafeterier og caféer af KUC og således ikke af kommunen. Det må på baggrund af oplysningerne i sagen om KUC's drift af cafeterier og caféer i de i sagen omhandlede tre sportshaller antages, at driften af disse har været af underordnet karakter i forhold til driften af sportshallerne.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at KUC's drift af cafeterier og cafeer i de i sagen omhandlede tre sportshaller ikke er til hinder for, at Københavns Kommune yder og har ydet generelle tilskud til KUC.

For så vidt angår spørgsmålet om salg af sportstøj og -udstyr i forbindelse med sportshaller eller motions- og fitnesscentre bemærkes, at en sådan aktivitet efter Indenrigsministeriets opfattelse må antages at knytte sig så tæt til de idrætsaktiviteter, som foregår i sportshallerne eller i motions- og fitnesscentre, at det kan antages at være en kommunal opgave i en vis begrænset udstrækning at varetage en sådan opgave som accessorisk virksomhed til driften af sportshaller eller motions- og fitnesscentre.

Det fremgår af kommunens oplysninger om KUC's salg af sportstøj og -udstyr i de i sagen omhandlede tre sportshaller, at disse

aktiviteter har været af en meget underordnet karakter i forhold til hovedaktiviteterne i hallerne.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at KUC's varetagelse af disse opgaver i tilknytning til driften af de tre sportshaller heller ikke er til hinder for, at Københavns Kommune yder og har ydet generelle tilskud til KUC.

Sammenfattende er det på baggrund af kommunens oplysninger i sagen Indenrigsministeriets opfattelse,

at KUC's drift af motions- og fitnesscentre og solariecentre ikke er til hinder for, at Københavns Kommune yder eller har ydet generel støtte til KUC, og

at KUC's drift af cafeterier og caféer og salg af sportstøj og -udstyr i tilknytning til sportshallerne og motions- og fitnesscentrene heller ikke er til hinder for, at Københavns Kommune yder eller har ydet generel støtte til KUC.

Indenrigsministeriet foretager sig herefter ikke videre i sagen.

Kopi af denne udtalelse er sendt til Folketingets Kommunaludvalg, Folketingets Skatteudvalg, medlemmer af Folketinget [redacted] og [redacted], Konkurrencerådet, Københavns Borgerrepræsentation, Landsforeningen Loyal Handel og [redacted], Vallensbæk.

Med venlig hilsen

  
Per Hansen