

Advokatfirmaet Plesner Svane Grønberg
Esplanaden 34
1263 København K
Att.: Advokat Gitte Holtsø

Dato: 9 MRS. 2002
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 2001/11123/101-2
Sagsbeh.: NF
Undermappe: kommunalfuldmagt
Fil-navn: øksnehallenHBT

Se bagest

Ved brev af 12. juli 2001 (j.nr. 70002143) har De på vegne af Foreningen Dansk Møbelindustri anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at vurdere lovligheden af Københavns Kommunes engagement i Øksnehallen. De har samtidig anmodet ministeriet om at vurdere lovligheden af Københavns Kommunes afslag af 14. juni 2001 på aktindsigt i udstillingsregnskaberne mellem Øksnehallen og Exhibition Professionals for de afholdte møbelmesser "Cph. Furniture".

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen, og det er ministeriets opfattelse, at Københavns Kommune ikke har ydet ulovlig støtte til Exhibition Professionals. Ministeriet finder endvidere, at Københavns Kommune har pligt til at søge at bortforpagte driften af den restaurationsvirksomhed, som udøves i tilknytning til kommunens aktiviteter i Øksnehallen. Endelig er det ministeriets opfattelse, at Københavns Kommune ikke har været berettiget til at undtage udstillingsregnskaberne mellem Øksnehallen og Exhibition Professionals for de afholdte møbelmesser "Cph. Furniture" fra retten til aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Foreningen Dansk Møbelindustri er brancheorganisation for danske møbelproducenter og eksportører. Foreningen arrangerer og afholder årligt en møbelmesse i Bella Centret, hvor foreningen lejer udstillingsfaciliteter.

I årene 1999, 2000 og 2001 arrangerede Exhibition Professionals tilsvarende møbelmesser under navnet "Cph. Furniture". Messerne blev afholdt i Øksnehallen, som ejes og drives af Københavns Kommune.

Ved brev af 24. maj 2001 anmodede De på vegne af Deres klient om aktindsigt i Øksnehallens regnskaber for 1999 og 2000, udstillingsregnskaber for de i Øksnehallen i samarbejde med Exhibition Professionals afholdte møbelmesser "Cph. Furniture" for 1999, 2000 og om muligt 2001.

Københavns Kommune meddelte ved brev af 14. juni 2001 aktindsigt i regnskabstal for Øksnehallen for 1999 og 2000, forevisende køb, salg, dækningsbidrag, øvrige udgifter samt årets resultat. Kommunen afviste til gengæld under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, at give aktindsigt i udstillingsregnskaberne mellem Øksnehallen og Exhibition Professionals for de afholdte møbelmesser "Cph. Furniture". Københavns Kommune anførte bl.a. følgende:

"Øksnehallen er en kommunal institution, og Øksnehallen udarbejder derfor ikke selvstændigt regnskab, men indgår som en del af kommunens samlede regnskab.

Til orientering vedlægges regnskabstal for Øksnehallen for 1999 og 2000. Med hensyn til udstillingsregnskaberne mellem Øksnehallen og Exhibition Professionals for de afholdte møbelmesser "Cph. Furniture", er det Kultur- og Fritidsforvaltningens opfattelse, at udstillingsregnskaberne er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 og dermed ikke er undergivet offentlighed i forvaltningen.

Begrundelsen herfor er, at Øksnehallen drives som en forretningsmæssig virksomhed. Det ville svække Øksnehallens forhandlingsposition, såfremt konkrete udlejningspriser, dækningsbidrag og lignende var underlagt offentlighed, og såfremt erhvervskunder ikke kan have tillid til, at regnskaberne med Øksnehallen for deres arrangementer ikke er offentligt tilgængelige."

De anmodede herefter ved brev af 12. juli 2001 på vegne af Deres klient Foreningen Dansk Møbelindustri Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at vurdere lovligheden af Københavns Kommunes engagement i Øksnehallen. I den forbindelse anførte De bl.a., at Exhibition Professionals angiveligt havde tilbudt udstillerne en forholdsvis lav standleje og i enkelte tilfælde ~~at~~ ladet møbelvirksomheder udstille gratis. De anmodede samtidig ministeriet om at vurdere lovligheden af Københavns Kommunes afslag af 14. juni 2001 på aktindsigt i udstillingsregnskaberne mellem Øksnehallen og Exhibition Professionals for de afholdte møbelmesser "Cph. Furniture".

Til brug for Indenrigs- og Sundhedsministeriets behandling af denne sag udtalte Københavns Kommune ved brev af 25. september 2001 bl.a. følgende om kommunens aktiviteter i Øksnehallen:

"Øksnehallen har siden 1997 fungeret som udstillingshal for kunst, kultur og erhverv. Øksnehallen præsenterer årligt ca. 100 kultur- og erhvervsmæssige arrangementer. Udgangspunktet for Øksnehallens aktiviteter er, at 50 % af årets aktivitetsdage er af erhvervsmæssig karakter og 50 % er af kulturel karakter. Den realiserede fordeling mellem kultur og erhverv ligger tæt op ad udgangspunktet.

Erhvervsfremmearrangementerne omfatter publikumsmesser, fagmesser, kongresser, produktpræsentationer og konferencer. I tilknytning til sådanne arrangementer arrangeres middage og fester med op til 3.400 spisende gæster.

Restaurationsdriften i Øksnehallen er sekundær i forhold til de erhvervsmæssige arrangementer og spænder fra det, der er en nødvendig service ved et arrangement (f.eks. servering af kaffe mv. til udstillingsgæsterne til kulturarrangementerne og bardrift i forbindelse med messer og konferencer) til de førnævnte middage og fester i tilknytning til de erhvervsmæssige arrangementer. Øksnehallen producerer ikke selv maden ved udlejning til fester og middage, men har en leveringsaftale med 5 leverandører.

De kulturelle arrangementer er store udstillinger, musikarrangementer, koncerter, debatter, loppemarked og lign. Endvidere afholdes der arrangementer udendørs, f.eks. Fri Film, samt arrangementer i andre lokaler i Den Brune Kødby. Kendetegnende for kulturelle aktiviteter er, at de ikke er kommercielle, at offentligheden har adgang ~~har adgang~~, og at omdrejningspunktet er hverdagskultur. I forbindelse med kulturelle arrangementer driver Øksnehallen som accessorium en mindre café med salg af kaffe, vand, sandwich mv. De kulturelle arrangementer arrangeres af Øksnehallen i samarbejde med andre."

Københavns Kommune anførte videre, at Øksnehallen stilles til rådighed til udlejning for alle virksomheder, og at udlejningen sker på lige vilkår for alle interesserede virksomheder. Øksnehallen står alene for udlejning samt de til udlejning knyttede leverancer (f.eks. lys, lyd, scene, bardrift og levering af mad). Kommunen afviste, at man ydede støtte til enkelte virksomheder i forbindelse med dens engagement i Øksnehallen. Særligt for så vidt angår de omhandlede møbelmesser anførte Københavns Kommune, at kommunen ikke var arrangør af messen og ikke havde indflydelse på, til hvem "Cph. Furniture" tilbød en stand på messen, ligesom man ikke havde indflydelse på vilkårene for standleje.

Om Øksnehallens økonomi oplyste Københavns Kommune i det nævnte brev oplyst, at Øksnehallens årlige omsætning er på 23-29 mio. kr. årligt. Driftsresultatet udviste i

1997 (juni - december) et underskud på 7,3 mio. kr., i 1998 et underskud på 5,9 mio. kr., i 1999 et underskud på 16.000 kr. og i 2000 et underskud på ca. 2,6 mio. kr. Det bemærkes, at Øksnehallen i 1999 blev drevet i sammenhæng med Den Brune Kødby, hvorfor resultatet for 1999 omfatter begge enheder. Københavns Kommune har i 1997-2000 finansieret underskuddene i Øksnehallen. Kommunen oplyste videre, at der for 2001 er budgetteret med et underskud på 0,9 mio. kr. og i 2002 et underskud på 3,8 mio. kr. Underskuddet forventes alene at komme fra afholdelse af kulturarrangementer; den erhvervsmæssige del forventes isoleret set i 2002 at give et overskud på ca. 5,7 mio. kr.

Om det retlige grundlag for Københavns Kommunes engagement i Øksnehallen anførte kommunen, at aktiviteterne havde hjemmel dels i kommunalfuldmagten dels i kommunalfuldmagten, dels i loven om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt anførte Københavns Kommune bl.a. følgende:

"Da Øksnehallen – i overensstemmelse med lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter – drives som en forretningsmæssig virksomhed, er det af væsentlig betydning for udøvelsen af virksomheden, at der ikke er aktindsigt i regnskaberne mellem Øksnehallen og de enkelte virksomheder.

Som anført i begrundelsen for afslag på aktindsigt er det efter en konkret vurdering af anmodningen Københavns Kommunes opfattelse, at det vil svække Øksnehallens forhandlingsposition, såfremt de konkrete udlejningspriser, dækningsbidrag og lignende er offentlige, ligesom det må antages, at en del erhvervs kunder vil finde det mindre attraktivt at afholde deres arrangementer i Øksnehallen, såfremt de ikke kan have tillid til, at regnskaberne mellem Øksnehallen og virksomheden behandles fortroligt. En eventuel aktindsigt vil derfor indebære en risiko for økonomisk tab for Københavns Kommune. ...

Beslutningen om afslag på aktindsigt med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 – hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed – fastholdes derfor."

Til brug for Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering af, om Københavns Kommunes udøvelse af forretningsmæssig udstillingsvirksomhed i Øksnehallen er lovlig, anmodede ministeriet ved brev af 3. oktober 2001 Erhvervsfremmestyrelsen om at vurdere, om den nævnte virksomhed måtte antages at være hjemlet i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter. Erhvervsfremmestyrelsen besvarede forespørgslen ved brev af 23. oktober 2001, hvor styrelsen bl.a. udtalte følgende:

"Kulturelle arrangementer

Spørgsmålet om adgangen til at medfinansiere de omhandlede kulturelle aktiviteter med kommunale midler vil, efter styrelsens vurdering, ikke være reguleret af § 2 i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

Når spørgsmålet ikke reguleres af loven, er den ikke til hinder for kommunal støtte til aktiviteterne, herunder virker loven ikke indskrænkende for mulighederne herfor i henhold til de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Loven indeholder omvendt ingen hjemmel hertil. Om fornødent findes en egentlig hjemmel derfor at måtte søges i enten særlovgivning på området eller i de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Erhvervsfremmearrangementer

Spørgsmålet om adgangen til at medfinansiere de omhandlede erhvervsfremmeaktiviteter med kommunale midler vil, efter styrelsens vurdering, være reguleret af § 2 i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

Som eksempel på en af loven omfattet erhvervsudviklingsaktivitet nævnes i lovbemærkningerne "udstillings- og konferencefaciliteter, dog ikke med ordinær hoteldrift og lignende". Sidstnævnte passus er i praksis fortolket således, at f.eks. restaurationsdrift mv. alene må være noget sekundært i forhold til hovedaktiviteten, udstillings- og/eller konferencefacilitet.

Det er i den konkrete sag oplyst, at restaurationsdriften i Øksnehallen er sekundær i forhold til de erhvervsmæssige arrangementer og spænder fra det, der er en nødvendig service ved et arrangement (f.eks. bardrift i forbindelse med messer og konferencer) til middage og fester i tilknytning til de erhvervsmæssige arrangementer. Øksnehallen producerer ikke selv maden ved udlejning til fester og middage, men har en leveringsaftale med 5 leverandører.

Det oplyste ses ikke at bringe den kommunale medfinansiering af aktiviteterne i uoverensstemmelse med lovens § 2, stk. 1.

Det er i den konkrete sag endvidere oplyst, at Øksnehallen ved udlejningen ikke opstiller konkurrenceforvridende begrænsninger med hensyn til, hvem der kan leje Øksnehallen eller for vilkårene herfor, idet hallen stilles til rådighed til udlejning for alle virksomheder. Udlejningen sker på lige vilkår for alle interesserede virksomheder. Øksnehallen står alene for udlejning samt de til udlejningen knyttede leverancer. Cph. Furniture har gennem 3 år lejet Øksnehallen til brug for møbelmessen Exhibition Professionals. Øksnehallen er ikke arrangør af messen og har ingen indflydelse på, hvem Cph. Furniture tilbyder en stand på messen eller på vilkårene herfor.

Det oplyste ses ikke at bringe den kommunale medfinansiering af aktiviteterne i uoverensstemmelse med lovens § 2, stk. 4. Der er så vidt ses ikke tale om, at nogen af lejer bliver begunstiget ved for lav lejebetaling eller lignende. I hvilket omfang den pågældende private lejer/arrangør måtte vælge at begunstige en anden privat part, er et rent privatretligt anliggende.

Sammenfattende er det på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at kommunal medfinansiering af de omhandlede erhvervsfremmeaktiviteter kan ske i overensstemmelse med § 2 i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter."

Ved brev af 21. november 2001 anførte De bl.a., at en møbelmesseudstilling synes at være et arrangement af en karakter, som ikke umiddelbart falder inden for de aktiviteter, som overordnet af lovgiver var tilsigtet at være omfattet af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter. De henviste i den forbindelse bl.a. til, at det af bemærkningerne til lovens § 2, stk. 1 fremgår, at det er et væsentligt element bag loven, at der skal være tale om et erhvervsudviklingsprojekt, og at der herved måtte lægges vægt på projektets generelle betydning og det alment gode for lokalsamfundet, der opnås ved projektets realisering i form af forøget økonomisk aktivitet. Også af den grund fandt De, at anvendelsen af Øksnehallens lokaler til sådanne brancheudstillinger, som den af Exhibition Professionals etablerede møbeludstilling faldt uden for lovens område.

De anførte endvidere, at det – uden adgang til Øksnehallens regnskaber – var særdeles vanskeligt at vurdere, om der konkret ydes støtte til virksomheder i strid med § 2, stk. 4 i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter. De fremhævede i den forbindelse, at det ikke ud fra Erhvervsfremmestyrelsens udtalelse i sagen kunne ses, på hvilket faktisk grundlag styrelsen havde belæg for at konkludere, at der ikke var ydet en sådan støtte.

Vedrørende spørgsmålet om aktindsigt anførte De bl.a., at det forhold, at Øksnehallens virksomhed var omfattet af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, ikke i sig selv kunne begrunde, at der nægtes adgang til aktindsigt i virksomhedens regnskaber. Det forhold, at Øksnehallens lokaler efter det af Københavns Kommune oplyste udlejes på identiske vilkår til alle interesserede virksomheder, indebærer desuden, at der ikke var grundlag for at unddrage oplysningerne for aktindsigt under henvisning til, at det vil svække Øksnehallens forhandlingsposition.

Ved mail af 14. februar 2002 har Erhvervsfremmestyrelsen præciseret styrelsens udtalelse af 23. oktober 2001. I mailen lægges det nærmere til grund, at spørgsmålet om Københavns Kommunes adgang til at drive restaurations- og hotelvirksomhed i Øksnehallen ikke i sig selv er reguleret af loven, og at spørgsmålet derfor må vurderes i medfør af de almindelige kommunalfuldmagtsregler.

Københavns Kommune har ved telefax af 11. marts 2002 oplyst, at der udarbejdes et regnskab for hvert enkelt kultur- og erhvervsarrangement. Ved opgørelse af Øksnehallens omkostninger til henholdsvis kulturarrangementer og erhvervsarrangementer opgøres samtlige udgifter og indtægter til hver af de to typer af arrangementer, og de faste omkostninger fordeles efter antallet af dage med henholdsvis kulturarrangementer og erhvervsarrangementer. Københavns Kommune har den 12. marts 2002 efterfølgende telefonisk bekræftet oplysningen i kommunens brev af 14. maj 2001 til Dem, hvori det anføres, at Øksnehallens aktiviteter indgår som en del af kommunens samlede regnskab, og at de erhvervsmæssige og kulturelle aktiviteter ikke som sådan er regnskabsmæssigt adskilt fra den øvrige del af kommunen.

Københavns Kommune har i den nævnte telefax endvidere oplyst, at restaurations- og bardriften i Øksnehallen ikke er bortforpagtet, men drives af kommunen selv. Endelig har kommunen anført følgende om, hvorvidt Øksnehallen udlejes til erhvervsvirksomheder efter ensartede og faste takster:

"Øksnehallen udlejer hallen til en kunde – eksempelvis Cph. Furniture – til en fast pris pr. udstillings- eller messedag.

Der forekommer dog individuelle forhandlinger omkring betaling for op- og nedtagningsdage. Dette gælder især såfremt Øksnehallen forestår opsætning af lys, lyd, scene m.v."

Københavns Kommune har efterfølgende den 12. marts 2002 telefonisk bekræftet, at der ikke har gjort sig særlige forhold gældende for lejens fastsættelse i aftalerne mellem Københavns Kommune og Exhibition Professionals.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

Indenrigs- og Sundhedsministeriets tilsyn med, at Københavns Kommune overholder lovgivningen er alene et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentlige grundsætninger, jf. §§ 47, stk. 1 og 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001). Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan ikke tage stilling til, om Københavns Kommunes dispositioner og sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Deres henvendelse giver Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til at udtale sig om Københavns Kommunes adgang til at engagere sig i erhvervsmæssige aktiviteter i Øksnehallen, herunder om kommunen har ydet ulovligt støtte til Exhibition Professionals. Disse spørgsmål behandles nedenfor under pkt. a) og b). Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere fundet anledning til at udtale sig om adgangen til at drive og yde støtte til kulturelle aktiviteter i Øksnehallen samt spørgsmålet om adgangen til at drive restaurationsvirksomhed i tilknytning til de erhvervsmæssige og kulturelle aktiviteter i Øksnehallen. Der henvises til pkt. c) og d). Endelig har ministeriet fundet anledning til at behandle spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune burde have givet Dem aktindsigt, jf. herom nedenfor under pkt. e).

Ad a) Københavns Kommunes erhvervsmæssige engagement i Øksnehallen

§ 2, stk. 1-2 og stk. 4, i lovbekendtgørelse nr. 126 af 6. marts 1996 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter som ændret senest ved lov nr. 451 af 7. juni 2001 fastsætter følgende:

"§ 2. Kommuner og amtskommuner kan alene eller i samarbejde med andre iværksætte kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter i form af information, rådgivning, erhvervsudviklingsprojekter, forskerparker og anden erhvervsmæssig service, som stilles til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af virksomheder i kommunen eller amtskommunen. Kommuner og amtskommuner kan herunder medvirke til at udvikle den lokale og regionale erhvervsmæssige infrastruktur gennem koordinerende indsatser og ved etablering af servicetilbud og serviceinstitutioner, der har til formål at fremme produktudvikling samt at fremme etablering og udvikling af virksomheder.

Stk. 2. Kommuner og amtskommuner kan yde tilskud til de i stk. 1 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter, herunder medfinansiere programmer under Det Europæiske Fællesskab, jf. dog stk. 4.

...

Stk. 4. Gennem de i stk. 1 og 2 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder."

I bemærkningerne til det lovforslag, der ligger til grund for loven, er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1991-92, tillæg A, sp. 1678 ff.):

"Det foreslås i § 2, at der gives kommuner og amtskommuner adgang til sammen med andre at yde generelt virkende støtte til erhvervslivet gennem foranstaltninger i form af information, rådgivning, erhvervsudviklingsprojekter og anden erhvervsmæssig service. Kommuners og amtskommuners erhvervsfremme skal som hidtil have karakter af kollektive foranstaltninger, der stilles til rådighed for alle virksomheder eller grupper af virksomheder i området. Det er især konkurrenceforvridningsrisikoen, som herigennem søges undgået. Dette hensyn varetages yderligere i stk. 4, hvoraf fremgår, at kommuner og amtskommuner ikke må yde direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder. Hvis en kommune f.eks. opretter eller yder tilskud til et teknologicenter, må der ikke fra dette center ydes direkte finansiel støtte til de erhvervsvirksomheder, der betjenes af centret. ...

Ved et...erhvervsudviklingsprojekt, må der lægges vægt på projektets generelle betydning og det almene gode for lokalsamfundet, der opnås ved projektets realisering i form af forøget økonomisk aktivitet. Det offentlige formål med at deltage i projektet vil derfor have et kollektivt sigte. ... Kommunal og amtskommunal deltagelse i disse erhvervsudviklingsprojekter kan have til formål at skabe generelt bedre drifts- og udviklingsbetingelser for en flæthed af eksisterende virksomheder eller at skabe gunstige betingelser for etablering af nye virksomheder. Den kommunale deltagelse skal således kunne begrundes i en generel udviklingsinteresse.

Sådanne erhvervsudviklingsprojekter består i faciliteter eller indsatser til styrkelse af den erhvervsmæssige infrastruktur som f.eks. ...

udstillings- og conferencefaciliteter, dog ikke med ordinær hoteldrift og lign."

Som anført finder Erhvervsfremmestyrelsen, at Københavns Kommunes engagement i de omhandlede erhvervsfremmeaktiviteter kan ske i medfør med § 2 i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

Også Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at de omhandlede erhvervsmæssige aktiviteter er omfattet af den nævnte bestemmelse. Ministeriet har herved lagt vægt på, at Københavns Kommunes erhvervsmæssige engagement i Øksnehallen kan medvirke til – i overensstemmelse med lovens formål - at skabe generelt bedre drifts- og udviklingsbetingelser for en flæthed af eksisterende nye virksomheder samt medvirke til at skabe gunstige betingelser for etablering af nye virksomheder. Københavns Kommunes erhvervsmæssige engagement i Øksnehallen kan således begrundes i en generel udviklingsinteresse. Det er også indgået i vurderingen, at leje af Øksnehallen efter det af Københavns Kommune på ensartede vilkår er åben for alle erhvervsvirksomheder, og at kommunens erhvervsaktiviteter i Øksnehallen således har karakter af kollektive foranstaltninger.

Ad b) Særligt om forholdet til Exhibition Professionals

Efter § 2, stk. 2, i lov om kommuner og amtskommuners deltagelse i erhvervsaktiviteter kan en kommune (eller amtskommune) lovligt yde tilskud til erhvervsudviklingsaktiviteter omfattet af lovens § 2, stk. 1. Det er imidlertid efter lovens § 2, stk. 4, en betingelse, at der ikke gennem de omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder. Endvidere har Erhvervsfremmestyrelsens i praksis stillet krav om, at virksomhedens egenbetaling for den leverede service udgør minimum 50 % af kostprisen. Der kan herved henvises til Erhvervsfremmestyrelsens skrivelser af 7. juni 1997 (j.nr. 1997-142/0498-21), 16. august 1999 (j.nr. 1999-152/8089-5) og 21. januar 2000 (j.nr. 1999-152/8089-4).

Det anførte indebærer, at Københavns Kommunes lovligt – gennem sit engagement i Øksnehallen – kan udleje de pågældende lokaler til private erhvervsvirksomheder til en pris, som er under markedsløjen. På tilsvarende måde behøver kommunen ikke få fuld omkostningsdækning ved det erhvervsmæssige engagement.

Københavns Kommune har oplyst, at Øksnehallen er udlejet til Exhibition Professionals i overensstemmelse med de faste takster, der gælder for kommunens udlejning af Øksnehallen.

Som anført ovenfor finder Erhvervsfremmestyrelsen ikke, at Københavns Kommune har ydet støtte til Exhibition Professionals i strid med § 2, stk. 4.

Heller ikke Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at Københavns Kommune gennem de omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter har ydet støtte til enkelte erhvervsvirksomheder, herunder Exhibition Professionals, i strid med § 2, stk. 4. Ministeriet har herved lagt vægt på, at Københavns Kommune over for ministeriet har oplyst, at der opereres med ensartede og faste priser for udlejning af Øksnehallen til erhvervsvirksomheder, og at man ikke har udlejet Øksnehallen til Exhibition Professionals på mere favorable vilkår end til andre virksomheder.

Ad c) Københavns Kommunes kulturelle aktiviteter i Øksnehallen

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder – ligesom Erhvervsfremmestyrelsen – at Københavns Kommunes adgang til at medfinansiere og stille faciliteter til rådighed for kulturelle aktiviteter ikke er omfattet af lov om kommuner og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

Spørgsmålet skal herefter afgøres efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunes opgavevaretagelse.

Det er fast antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune lovligt kan varetage kulturelle aktiviteter, f.eks. med hensyn til kunstudstillinger og indenfor musikområdet. Der henvises til Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaverne, 1987, side 95 f, og Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 468 ff.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke grundlag for at antage, at Københavns Kommunes beskrevne aktiviteter på det kulturelle område i Øksnehallen ikke er i overensstemmelse med kommunalfuldmagten.

Ad d) Københavns Kommunes varetagelse af restaurationsvirksomhed i tilknytning til det erhvervsmæssige og kulturelle engagement i Øksnehallen

Som anført ovenfor under redegørelsen for sagens faktiske omstændigheder driver Københavns Kommune selv restaurationsvirksomhed i Øksnehallen. Denne restaurationsvirksomhed er efter det oplyste til rådighed både, når der er kulturelle arrangementer, og, når Øksnehallen anvendes til erhvervsmæssige formål.

Som anført ovenfor under pkt. c) udøves Københavns Kommunes engagement i Øksnehallen kulturelle aktiviteter med hjemmel i kommunalfuldmagten. Da de kulturelle aktiviteter endvidere efter det oplyste udgør ca. halvdelen af de samlede kommunale aktiviteter i Øksnehallen, følger efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse heraf, at Københavns Kommunes engagement i restaurationsvirksomheden skal overholde kommunalfuldmagtens almindelige regler for kommunal engagement i restaurationsdrift. ?

Efter disse grundsætninger kan en kommune ikke uden lovhjemmel drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed.

Det er dog fast antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner i et meget begrænset omfang kan varetage accessoriske opgaver, det vil sige opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. Det er imidlertid bl.a. en betingelse herfor, at den accessoriske virksomhed i sit omfang er underordnet i forhold til hovedvirksomheden, ligesom der ved vurderingen også lægges vægt på, om opgaven i øvrigt varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Endvidere må det kommunale engagement i den accessoriske opgave ikke udstrækkes videre, end hensynet bag kommunens adgang til at varetage opgaven nødvendiggør. Dette hensyn skal som følge af ovenstående endvidere afvejes over for ikke blot konkurrencehensyn, men også de principielle synspunkter, der begrundes, at en kommune som udgangspunkt ikke kan varetage opgaver vedrørende handel, håndværk og industri. Dette er baggrunden for, at der stilles krav om, at en kommune normalt ikke selv kan forestå driften af den accessoriske virksomhed, men at denne skal søges bortforpagtet på markedsmæssige vilkår. Det blotte forhold, at den accessoriske virksomhed er nødvendig for at varetage kommunale opgaver, eller at den ikke drives i aktuel konkurrence med andre private virksomheder, er således ikke tilstrækkeligt til at begrunde, at kommunen selv kan forestå driften af den accessoriske virksomhed i stedet for en privat virksomhed.

Såfremt det efter en konkret vurdering må lægges til grund, at det ikke er muligt for kommunen at bortforpagte driften af en accessorisk opgave, eksempelvis en butik eller et cafeteria - f.eks. efter forgæves forsøg på at bortforpagte driften, eller fordi indtjeningsmulighederne ved driften er begrænsede - må det antages, at kommunen selv kan drive den pågældende butik eller cafeteria indtil videre. Får kommunen på et senere tidspunkt grund til at antage, at der er mulighed for at bortforpagte driften, bør kommunen igen forsøge dette. ?

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den anførte baggrund, at Københavns Kommune har pligt til at søge at bortforpagte driften af den restaurationsvirksomhed, som sker i tilknytning til kommunens kulturelle aktiviteter i Øksnehallen.

Det spørgsmål kan herefter rejses, om kravet om bortforpagtning også gælder i relation til den restaurationsvirksomhed, som sker i tilknytning til de erhvervmæssige aktiviteter i Øksnehallen. I den forbindelse må det indledningsvis vurderes, om restaurationsvirksomheden i denne sammenhæng udøves med hjemmel i loven om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, eller om Københavns Kommunes engagement i restaurationsvirksomheden skal bedømmes efter de ovennævnte uskrevne grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, uanset at den udøves i tilknytning til engagementer, der i sig selv har hjemmel i den nævnte lov.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse giver spørgsmålet anledning til en vis tvivl. Denne tvivl hænger navnlig sammen med, at det som anført ovenfor under pkt a) i bemærkningerne det lovforslag, der lå til grund for loven om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, anføres, at erhvervsudviklingsprojekter kan bestå i faciliteter eller indsatser til styrkelse af den erhvervmæssige infrastruktur som f.eks. "udstillings- og conferencefaciliteter, dog ikke med ordinær hotel-drift og lign."

Der kunne på den baggrund argumenteres for, at lovens § 2 giver en kommune adgang til selv at drive restaurationsdrift, forudsat dette sker i tilknytning til udstillings- og konferencefaciliteter, som kommunen udøver i medfør af den nævnte lovbestemmelse. Til støtte for en sådan fortolkning kan endvidere anføres, at Erhvervsfremmestyrelsen i flere tidligere udtalelser tilsyneladende har lagt til grund, at der ikke gælder noget krav om bortforpagtning af en restaurationsdrift, der kan siges at udøves som en sekundær aktivitet i nær tilknytning til en udstillings- og konferencefacilitet, som kommunen udfører i medfør af lovens § 2. Der kan herved henvises til Industriministeriets (nu Økonomi- og erhvervsministeriet) udtalelse af 6. december 1993 og til Erhvervsfremmestyrelsens udtalelser af 15. januar 1996 (j.nr. 1996-142/0498-3) og 3. september 1996 (j.nr. 1996-142/0498-19).

Imod den anførte fortolkning kan imidlertid fremføres, at både det daværende Indenrigsministerium og Erhvervsfremmestyrelsen tidligere har lagt til grund, at spørgsmålet om en kommunes adgang til at drive beværter- og restaurationsvirksomhed må afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, uanset om restaurationsdriften kan siges at knytte sig naturligt til aktiviteter omfattet af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter. Der kan herved henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets breve af 16. juli 1996 (1. k.k. j.nr. 1992/1050-26) og 21. december 2000 (2. k.k. j.nr. 2000/1113/700-1). Begge sager omhandlede beværter- og restaurationsvirksomhed i tilknytning til lufthavnsdrift.

I forlængelse heraf kan det desuden anføres, at Erhvervsfremmestyrelsen som nævnt ved mail af 14. februar 2002 har præciseret styrelsens udtalelse af 23. oktober 2001 således, at spørgsmålet om Københavns Kommunes adgang til at drive restaurations- og hotelvirksomhed i Øksnehallen efter styrelsens opfattelse ikke er reguleret af den nævnte lov, men derimod af de almindelige kommunalfuldmagtsregler.

Det kan endvidere anføres, at reale grunde taler imod en retstilstand, hvorefter en kommunes adgang til at drive restaurationsvirksomhed i tilknytning til aktiviteter, som kommunen udøver i medfør af loven om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, som hovedregel må bedømmes efter kommunalfuldmagtsreglerne – og derfor normalt forudsætter bortforpagtning – hvorimod restaurationsvirksomhed i tilknytning til netop udstillings- og kongresvirksomhed alene må bedømmes efter lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter med den virkning, at det generelle krav om bortforpagtning ikke gælder i denne særlige situation.

Endelig kan det gøres gældende, at den ovennævnte sætning i bemærkningerne til det tilgrundliggende lovforslag alene søger at præcisere, at loven ikke giver en kommune en særlig adgang til at deltage i hoteldrift, uanset om denne udøves i tilknytning til udstillings- og konferencefaciliteter. Sætningen kan derfor ikke tages til indtægt for, at lovgivningsmagten hermed har ønsket at fravige de almindelige kommunalretlige principper vedrørende en kommunes pligt til at søge accessorisk virksomhed bortforpagtet. Det bemærkes i den forbindelse også, at det andetsteds i lovforslagets bemærkninger understreges, at loven ikke generelt tilsigter at ændre kommuners og amtskommuners ulovbestemte adgang til at udføre aktiviteter i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne.

På den anførte baggrund er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommunes selv kan drive restaurationsvirksomhed i tilknytning til kommunens erhvervsræssige aktiviteter i Øksnehallen, må afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne. Ministeriet er derfor også af den opfattelse, at også den del af restaurationsvirksomheden, der udøves i tilknytning til erhvervsarrangementer i Øksnehallen, skal søges bortforpagtet.

Ad e) Aktindsigt i udstillingsregnskaberne

Det følger af § 4, stk. 1, 1. pkt. i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 572 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 429 af 31. maj 2000), at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumen-

ter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Adgangen til aktindsigt kan efter et konkret skøn begrænses i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, der har følgende ordlyd:

"Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til ...

5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller ..."

I lovbemærkningerne til bestemmelsen er der bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, spalte 229):

"Bestemmelsen i nr. 5 er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 3, og forudsætter således den hidtidige retstilstand opretholdt. Bestemmelsen tænkes navnlig anvendt i forhold til det offentlige kontraktindgåelser og i forhold til det offentlige forhandlinger om løn- og personaleforhold. Herudover forudsættes det, at det som hidtil vil være muligt at begrænse offentlighedens krav på aktindsigt i det omfang, det er nødvendigt for, at offentlige institutioner kan fungere under samme betingelser som private erhvervsdrivendes virksomheder eller indgå i et erhvervsmæssigt samvirke med sådanne virksomheder."

Bestemmelsen svarer til § 2, stk. 2, nr. 3, i offentlighedsloven af 1970. Om denne bestemmelse anføres i bemærkningerne (Folketingstidende 1969-70, tillæg A, spalte 588) bl.a. følgende:

"Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensyn til det offentlige økonomi og navnlig dets stilling som part i kontraktsforhold, at der må gives sådan virksomhed en vis beskyttelse mod offentlighed."

Rækkevidden af § 2, stk. 2, nr. 3, i offentlighedsloven af 1970 er nærmere beskrevet i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision. Af betænkningen s. 285 fremgår bl.a.:

"Hvad særligt angår det offentlige forretningsvirksomhed, er det ligeledes udvalgets opfattelse, at der i samme udstrækning som hidtil bør være adgang til at begrænse offentlighedens krav på dokumentindsigt i det omfang, det er nødvendigt, for at offentlige institutioner i denne henseende kan fungere under samme betingelser som private erhvervsdrivende virksomheder."

En begæring om aktindsigt kan således afslås med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres.

Der henvises til Folketingstidende 1985/86, tillæg B, spalte 122, og betænkning om offentlighed i forvaltningen nr. 325/1963, side 61.

For at kunne godtgøre, at der er grundlag for anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, skal myndigheden foretage en konkretisering af, hvilke økonomiske skadevirkninger for det offentlige der er tale om, og det skal fremgå, hvorledes det økonomiske tab vil eller kan indtræde som følgevirkning af, at begæringen om aktindsigt imødekommes. Det er således ikke tilstrækkeligt at henvise til undtagelsesbestemmelsens ordlyd, til konkurrencemæssige hensyn eller tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet. Der henvises til Folketingets Ombudsmands beretning for året 1991, side 118, og Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., a.st., side 290 f.

Heller ikke det forhold, at myndigheden selv ville foretrække, at oplysningerne ikke kommer ud til offentligheden, er tilstrækkeligt til at begrunde af § 13, stk. 1, nr. 5, finder anvendelse, jf. herved Jon Andersen, a.st., 1994, side 291.

Udøves en klart afgrænset del af det offentliges virksomhed på forretningsmæssigt grundlag i fuldstændig konkurrence med private virksomheder, kan der være grundlag for i betydeligt omfang at undtage forretningsmæssige papirer fra aktindsigt.

Såfremt en offentlig myndighed har dokumenteret, at der er tale om en klart afgrænset del af det offentliges virksomhed, at denne virksomhed udøves som en egentlig forretningsvirksomhed, og at virksomheden finder sted i fuld konkurrence med andre (private) virksomheder på området, vil det normalt ikke være nødvendigt at fremkomme med yderligere dokumentation for at anse betingelserne for anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, for opfyldt. Der henvises til Folketingets Ombudsmands beretning for året 1991, side 116 ff.

Det fremgår af sagen, at der ikke udarbejdes et selvstændigt regnskab for Øksnehallen. Det forhold, at der udarbejdes regnskabsopgørelser for hvert enkelt kultur- og erhvervsarrangement, indebærer ikke, at Øksnehallens aktiviteter kan anses for en adskilt del af kommunens virksomhed. Ministeriet finder ikke på baggrund af de foreliggende oplysninger, at Københavns Kommune i øvrigt har dokumenteret, at Øksnehallen er en klart afgrænset del af Københavns Kommunes virksomhed.

Det er endvidere Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Københavns Kommunes angivelse af de hensyn, der har begrundet afslaget på aktindsigt af 14. juni 2001, er generelt formuleret. Københavns Kommune har ikke i afslaget på aktindsigt eller i udtalelsen af 25. september 2001 til ministeriet konkretiseret, hvorledes det økonomiske tab vil eller kan indtræde som følgevirkning af, at der meddeles aktindsigt, samt at denne økonomiske skadevirkning vil være betydelig.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på denne baggrund, at Københavns Kommune ikke har været berettiget til at undtage de omhandlede udstillingsregnskaber fra retten til aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Ministeriet har derfor i dag anmodet Københavns Kommune om at genoptage denne del af sagen. Ministeriet har endvidere anmodet om underretning om, hvad der videre sker i den anledning.

Med venlig hilsen

Niels Fenger

2. Københavns Kommune.
3. Erhvervsfremmestyrelsen.

Ad 2 + 3. Not.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag skrevet således til Advokatfirmaet Plesner Svane Grønberg, Esplanaden 34, 1263 København K, Att.: Advokat Gitte Holtsø:

"..."

Hvilket herved meddeles til orientering.