

VURDERING AF NÆSTVED KOMMUNES STØTTE TIL ARENA NÆSTVED OG ANBEFALINGER TIL BYRÅDETS SVAR TIL ANKESTYRELSEN

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Næstved Kommune ("kommunen") har bedt Horten om (i) at foretage en uvildig vurdering af kommunens støtte til den erhvervsdrivende fond Arena Næstved ("Arena Næstved") og (ii) at komme med anbefalinger til byrådets svar til Ankestyrelsen.

Baggrunden er, at Ankestyrelsen i en udtalelse af 24. september 2025 har vurderet, at Arena Næstved varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, og at kommunen derfor ikke kan yde anlægsstøtte til Arena Næstved.

Ankestyrelsen har i sin udtalelse bedt byrådet om inden to måneder at oplyse, hvad udtalelsen giver byrådet anledning til, herunder særligt i forhold til kommunens anlægsstøtte, kommunens tilsyn med øremærket driftsstøtte og EU-statsstøttereglerne.

Nedenfor redegør vi nærmere for resultatet af vores undersøgelser af sagen og vores anbefaling vedrørende byrådets svar til Ankestyrelsen.

Undersøgelsen omfatter kommunal- og statsstøtteretlige forhold, men ikke fondsretlige forhold og heller ikke økonomiske forhold for kommunen og Arena Næstved i forhold til moms, skat, anlægs- og serviceramme mv. Vi anbefaler, at revisor inddrages i forhold til tilrettelæggelse af den økonomiske opfølgning på sagen.

Undersøgelsen indeholder nedenfor følgende afsnit:

- Sagens baggrund, herunder Ankestyrelsens udtalelse af 24. september 2025 (afsnit 3)
- Anlægsstøtte (afsnit 4)
- Driftsstøtte (afsnit 5)
- Statsstøtte (afsnit 6)
- Spørgsmålet om tilbagesøgning af støtte (afsnit 7)
- Konsekvenser i øvrigt for Arena Næstved (afsnit 8)
- Hortens anbefaling til svar til Ankestyrelsen (afsnit 9).

Afsnit 2 nedenfor indeholder vores sammenfatning og anbefalinger.

Vi har i vores undersøgelse lagt et omfattende materiale modtaget fra kommunen til grund. Herudover har vi indhentet oplysninger fra Erhvervsstyrelsen.

2. SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Har kommunen ydet anlægsstøtte til Arena Næstved?

Ja.

Kommunen har ydet anlægsstøtte til Arena Næstved. Dette er særligt sket ved at overdrage kommunale arealer til Arena Næstved til en pris under arealernes markedsværdi, ved at yde anlægstilskud til opførelsen af bygningerne og ved at yde rente- og afdragsfri anlægslån.

Hvad er konsekvensen af, at kommunen har ydet anlægsstøtte?

Arena Næstved må kun varetage kommunale opgaver.

Når en kommune yder anlægsstøtte, kan støtten ikke øremærkes. Det betyder, at støttemodtageren (her: Arena Næstved) fremover udelukkende må udøve kommunale opgaver. Det vil sige, at Arena Næstved kun må udøve opgaver, som Næstved Kommune selv lovligt ville kunne varetage i regi af den kommunale forvaltning.

Har Arena Næstved kun udført kommunale opgaver?

Nej.

En lang række af de aktiviteter, som Arena Næstved varetager, er kommunale opgaver. Det gælder fx udlån af lokaler til folkeoplysende virksomhed, café i tilknytning til en sportshal (der er ikke krav om bortforpagtning i den foreliggende situation), udlejning af lokaler til sports- og kulturarrangementer, udlejning af lokaler til messer med lovligt kommunale formål og i et vist omfang måske også udlejning af lokaler og anlæg ud fra princippet om lovlig overkapacitet.

Det er imidlertid også vores vurdering, at Arena Næstved varetager opgaver, der ikke kan anses for kommunale opgaver. Dette gælder fx udlejning af lokaler

til messer, der ikke har et lovligt kommunalt formål, afholdelse af arrangementer som fx private fester, firmafester og bryllupper, hvor Arena Næstved står for at levere mad og drikke, fast lokaleudlejning til et fitnesscenter og eventuelt også Arena Næstveds aktiviteter i forbindelse med nationale og internationale samarbejder.

Konsekvensen heraf er, at kommunens støtte til Arena Næstved ikke har hjemmel, da Arena Næstved trods anlægsstøtten har udøvet andre opgaver end kommunale opgaver.

Har kommunens øremærkning af driftsstøtten den betydning, at kommunens samlede støtte bliver lovlig?

Nej.

Den af kommunen førte kontrol med brugen af driftsstøtten er uden betydning for den hjemmelsmæssige vurdering. Det skyldes, at kommunen også har ydet anlægsstøtte til Arena Næstved, og at alle Arena Næstveds opgaver derfor skal være kommunale opgaver.

Kommunen kan således ikke gennem øremærkning og tilsyn med driftsstøtten "reparere" på den manglende hjemmel til Arena Næstveds varetagelse af ikke-kommunale aktiviteter.

Er kommunens støtte ydet i overensstemmelse med statsstøttere reglerne?

Nej.

Kommunens støtte til Arena Næstved har såkaldt samhandelspåvirkning, hvilket betyder, at støtten er omfattet af EU-statsstøttere reglerne.

Kriterierne for, at i hvert fald en del af kommunens støtte udgør statsstøtte, er opfyldt. Arena Næstveds retlige form (fond) er uden betydning, og det har heller ikke betydning, om Arena Næstved udøver sine aktiviteter med det formål at opnå overskud eller ej.

Støtten er ikke givet efter de minimis-reglerne eller gruppefritagelsesforordningen, og den er ikke godkendt af Kommissionen.

I hvert fald en del af kommunens støtte til Arena Næstved er derfor ydet i strid med EU-statsstøttere reglerne.

Skal kommunen søge støtte ydet i strid med EU-statsstøttere reglerne tilbage?

Som udgangspunkt ja, men...

Støtte omfattet af EU-statsstøttere reglerne skal søges tilbage. Det gælder, uanset om støtten har hjemmel (fx i kommunalfuldmagtsreglerne) eller ej. Tilbagebetaling skal ske til støttegiver (kommunen).

For at opgøre tilbagesøgningskravet skal kommunen først have afklaret, hvor meget støtte Arena Næstved har modtaget fra kommunen inden for de seneste tre år ("bruttobeløbet"). Tilbagesøgning af ældre støtte er forældet. Bruttobeløbet omfatter udbetalt støtte og værdien af rente- og afdragsfrihed på anlægs-lånene.

Fra bruttobeløbet kan efter vores vurdering fradrages beløb, der er givet til aktiviteter, som lovligt kunne være ydet efter gruppefritagelsesforordningen. Det kræver imidlertid, at der er sket en i statsstøtteretlig henseende tilstrækkelig regnskabsmæssig opdeling, så det kan dokumenteres, at støtten ikke er medgået til fx cafédrift eller andre kommercielle aktiviteter. Renter for den periode, støtten ikke var lovlig, skal dog tilbagesøges.

Endvidere kan der fra bruttobeløbet fradrages beløb, der er medgået til foreningsidræt og lignende ikke-professionelle sportsaktiviteter, da denne type støtte ikke er omfattet af statsstøttereglerne. Det er som ovenfor en betingelse, at der er sket en i statsstøtteretlig henseende tilstrækkelig regnskabsmæssig opdeling.

Endelig kan der fradrages beløb, der de facto ikke har karakter af støtte, men afspejler, at kommunen har betalt markedspris for en ydelse, herunder fx for lokaleleje.

Kommunen har bevisbyrden for, at de beløb, som fradrages bruttostøtten, er givet til ikke-økonomiske aktiviteter eller udgør en markeds-mæssig betaling for ydelser.

Hvis tilbagesøgningskravet herefter er mindre end 300.000 euro (ca. 2,25 mio. kr.) over en treårig periode, kan de minimis-forordningen eventuelt begrunde, at ulovlig støtte ikke søges tilbagebetalt.

Det forhold, at Arena Næstved ikke var bekendt med, at støtten blev ydet uden iagttagelse af statsstøttereglerne, og det forhold, at tilbagebetalingen kan have væsentlig negativ betydning for Arena Næstveds økonomi, ændrer ikke ved ovenstående konklusion.

Kommunen skal – inden der træffes afgørelse om tilbagesøgning – partshøre Arena Næstved over de faktuelle forhold, som kommunen vil lægge til grund for sin afgørelse om tilbagesøgning.

Skal støtte, der ikke har hjemmel i dansk ret, søges tilbage?

I det omfang et tilbagesøgningskrav baseret på EU-statsstøttereglerne ikke omfatter al støtte ydet de seneste tre år, må det vurderes, om der ud fra danske regler er pligt til at søge den resterende støtte tilbage, i det omfang støtten ikke har haft hjemmel.

Der er ikke i den skrevne lovgivning bestemmelser om, hvorvidt en kommune har pligt til at tilbagesøge kommunal støtte, når en modtager af kommunal anlægsstøtte varetager ikke-kommunale opgaver.

Efter omstændighederne vil kommunen kunne tilbagesøge støtte i medfør af tilbagekaldelseslæren. Dette vil bero på en afvejning af kommunens interesser (kravet om hjemmel) over for Arena Næstveds berettigede forventning. Også efter tilbagekaldelseslæren vil tilbagesøgning skulle ske med respekt for forældelsesloven.

Vi finder ikke grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af kommunens mulighed for at tilbagesøge støtte efter tilbagekaldelseslæren, før det er nærmere afklaret, hvad der skal tilbagesøges efter EU-statsstøttereglerne.

Hvad er konsekvenserne for Arena Næstved?

Før tilbagesøgningskravet er opgjort, er det vanskeligt at sige, om Arena Næstved kan fortsætte sin virksomhed. Nedenfor skitseres tre scenarier for fremtiden, der alle kræver nærmere undersøgelser, herunder særligt i forhold til økonomiske forhold såsom forretningsplan, skat, moms, anlægsramme mv.

Arena Næstved fortsætter som retlig enhed

Hvis Arena Næstved fortsætter, skal kommunen sikre sig, at Arena Næstved fremover kun varetager kommunale opgaver, og dette bør præciseres i vedtægterne for Arena Næstved.

Kommunen skal også sikre sig, at fremtidig støtte til Arena Næstved ydes i overensstemmelse med statsstøttereglerne.

Der stiftes en ny retlig enhed

Hvis de opgaver, som Arena Næstved ikke må varetage som følge af den kommunale anlægsstøtte, fortsat skal udøves, må det ske i en ny retlig enhed. Formentlig vil det være mest egnet, hvis en af hallerne sælges til den nye retlige enhed, og de kommercielle aktiviteter samles der. Vi har ikke nærmere viden om hallernes indretning mv. og kan derfor ikke vurdere, om det vil være et realistisk scenarie.

Den nye retlige enhed kan varetage kommercielle aktiviteter og opgaver, hvis formål geografisk rækker ud over kommunen.

Det er afgørende, at Arena Næstved, hhv. kommunen hverken er stifter, ejer eller medlem af den nye retlige enhed, og at der hverken direkte eller indirekte ydes anlægsstøtte til en sådan ny retlig enhed. Iagttages dette ikke, vil den nye enhed have samme begrænsninger i aktivitetsområdet som Arena Næstved.

Eventuel driftsstøtte til den nye enhed skal øremærkes, så det sikres, at midlerne udelukkende anvendes til kommunale opgaver. Derudover vil driftsstøtte skulle gives i overensstemmelse med EU-statsstøttereglerne.

Arena Næstved ophører med at eksistere som retlig enhed

Et ophør kan enten ske ved en kontrolleret nedlukning, hvor bestyrelsen tager initiativet og har rådighed over timingen, eller som en konkurs, hvis Arena Næstved ikke kan betale sine kreditorer. Det forudsættes i det følgende, at et ophør sker ved en kontrolleret nedlukning.

På baggrund af sagen må bestyrelsen få udarbejdet en vurdering af, om Arena Næstved kan honorere det tilbagesøgningskrav, kommunen måtte træffe afgørelse om, og om den drift, der udgøres af de kommunale opgaver, sammen med det kommunale driftstilskud, er fornødent til, at det vil være økonomisk forsvarligt at fortsætte driften af Arena Næstved. Der kan eventuelt afsøges andre bidragsmuligheder.

Må bestyrelsen på grundlag af vurderingen konstatere, at det ikke vil være muligt at sikre driften, må Arena Næstved afvikles. Det kræver godkendelse af Civilstyrelsen og kommunen at opløse Arena Næstved. En godkendelse fra Civilstyrelsen gives typisk kun, hvis fonden vurderes ikke at være økonomisk levedygtig.

Arena Næstveds aktiver, herunder arealer og bygninger, vil skulle sælges.

Hvis *kommunen* ønsker at overtage bygninger mv., skal kommunen betale markedspris herfor. Det gælder, uanset at kommunen solgte arealerne til Arena Næstved til 1 kr. og gav anlægsstøtte til opførelse af bygningerne. Baggrunden er, at kommunen har været væsentlig gavegiver til Arena Næstved, og at en væsentlig gavegiver i henhold til de fondsretlige regler ikke må modtage udlodning fra en fond, heller ikke ved fondens opløsning.

Hvis en anden aktør, fx *en nyetableret fond*, køber Arena Næstveds aktiver, vil den nye fond kunne varetage både kommunale og ikke-kommunale opgaver, herunder kommerciel aktivitet. Dette er dog på betingelse af, at købet af grunde og arealer mv. sker til markedspris. Hvis der derimod gennem overdragelse til under markedspris udloddes midler til den nye fond, vil den nye fond være "født med" samme begrænsede aktivitetsområde som Arena Næstved, da der derved indirekte ydes kommunal anlægsstøtte til den nye fond.

Hvad anbefaler Horten, at byrådet svarer Ankestyrelsen?

Det anbefales, at byrådet svarer følgende til Ankestyrelsen:

- At Næstved Kommune har ydet både anlægs- og driftsstøtte til Arena Næstved.
- At kommunen som følge af den kommunale anlægsstøtte er forpligtet til at sikre, at Arena Næstved kun varetager kommunale opgaver.
- At Arena Næstved i en årrække har udøvet både kommunale og ikke-kommunale opgaver.

- At kommunens anlægsstøtte til Arena Næstved derfor er uhjemlet, og at i hvert fald dele af kommunens støtte også må antages at være ydet i strid med EU-statsstøttere reglerne, men at den konkrete opgørelse heraf udestår.
- At kommunen – i overensstemmelse med forældelsesreglerne – vil tage skridt til at tilbagesøge den støtte, der måtte være ydet til Arena Næstved i strid med lovgivningen.
- At kommunen vil sikre, at Arena Næstved fremover udelukkende udøver kommunale opgaver, og at støtte vil blive ydet i overensstemmelse med statsstøttere reglerne.

Udkast til byrådets svar fremgår i sin helhed under afsnit 9.

3. SAGENS BAGGRUND, HERUNDER ANKESTYRELSENS UDTALELSE AF 24. SEPTEMBER 2025

3.1 Arena Næstved – retlig status mv.

Det følger af CVR.dk, at den retlige enhed Næstved Hallen blev stiftet i 1964 som en forening.

I 2000 ændrede foreningen navn til Næstved Hallerne, og i 2016 blev navnet ændret til Arena Næstved.¹ CVR-nummeret (40176918) har været det samme i hele perioden.

Erhvervsstyrelsen traf efter henvendelse fra Arena Næstved 16. december 2020 afgørelse om, at Arena Næstved anses for en erhvervsdrivende fond, jf. erhvervsfondslovens § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, der er undtaget fra erhvervsfondsloven, jf. lovens § 3, stk. 2. Det fremgår af vedtægterne for Arena Næstved og forudsætningsvist af Erhvervsstyrelsens udtalelse, at kommunen har den fulde tilsynspligt med Arena Næstved.^{2, 3}

3.2 Statsforvaltningens udtalelse af 25. september 2015

På baggrund af en henvendelse i juli 2014 fandt Statsforvaltningen (nu Ankestyrelsen) anledning til at undersøge den støtte, kommunen havde ydet til Arena Næstved ved at overdrage ejendomme til et symbolsk beløb på 1 kr. pr. ejendom.

¹ I dette notat benævnes den retlige enhed "Arena Næstved", selvom navnet er ændret flere gange.

² Det bemærkes, at Erhvervsstyrelsen i sin afgørelse om at undtage Arena Næstved fra erhvervsfondsloven ikke anså kommunen for at være væsentlig gavegiver til Arena Næstved. Denne vurdering er formentlig ikke korrekt, herunder fordi kommunen i 2014 overdrog nogle ejendomme til Arena Næstved til 1 kr. pr. ejendom, og kommunen allerede af den årsag må anses for at være væsentlig gavegiver. En væsentlig gavegiver side-stilles i henhold til erhvervsfondsloven med en stifter, herunder kan en væsentlig gavegiver ikke modtage udlodning fra en fond.

³ Se også § 4 i de gældende vedtægter for Arena Næstved.

Statsforvaltningen udtalte i den forbindelse, at Arena Næstved

*"[...] ifølge sit formål alene varetager en lovlig kommunal opgave i form af fremme af idrætsaktiviteter, kulturelle aktiviteter og almennyttige formål, og at der ikke er tale om støtte til privat erhvervsvirksomhed, eftersom et eventuelt driftsoverskud ifølge vedtægterne skal anvendes til forbedringer og nyanskaffelser i Næstved Hallerne i henhold til vedtægternes formål."*⁴

Statsforvaltningen fandt herefter, at kommunen lovligt kunne yde anlægsstøtte til Arena Næstved.

3.3 Byrådets beslutning af 20. december 2016

Næstved Kommune ønskede i efteråret 2016 på baggrund af en utilfredsstillende økonomi og udnyttelsesgrad i Arena Næstved en vurdering af udfordringer og potentialer for Arena Næstved. Der blev udarbejdet en ekstern konsulentrapport, som blev forelagt for byrådet 20. december 2016.

Af indstillingen fremgår, at administrationen anbefalede det såkaldte "vækstscenarie" i rapporten, hvilket ifølge sagsfremstillingen indebærer "udvikling af nye koncepter, en styrket infrastruktur i hallerne, salg og arrangementer rettet mod mange målgrupper m.v."

Byrådet tog rapporten til efterretning med henblik på at implementere rapportens forslag og besluttede "vækstscenariet".

3.4 Ankestyrelsens udtalelse af 24. september 2025

På baggrund af en række henvendelser i 2021,⁵ har Ankestyrelsen 24. september 2025 afgivet en tilsynsudtalelse om kommunens støtte til Arena Næstved og kommunens tilsyn med støtten.

Henvendelserne omhandlede blandt andet spørgsmålet om manglende opdeling af regnskaber mellem Arena Næstveds almennyttige og kommercielle virksomhed, skjult erhvervsstøtte via kommunale støttekroner, svigt af kommunens tilsynspligt og ulovlig drift i forhold til vedtægterne.

Ankestyrelsens udtalelse er afgivet blandt andet på baggrund af oplysninger modtaget fra kommunen i form af skriftligt materiale, herunder høringssvar,⁶ og mundtlige oplysninger afgivet af kommunen på møde med Ankestyrelsen 27. februar 2025.

Ankestyrelsen har i sin udtalelse vurderet følgende:

⁴ Statsforvaltningens udtalelse af 25. september 2015.

⁵ Sendt til blandt andet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Indenrigs- og Boligministeriet, som videre sendte henvendelserne til Ankestyrelsen.

⁶ Kommunen har afgivet høringssvar til Ankestyrelsen 12. december 2021, 22. juni 2022, 14. juli 2023 og 9. april 2025.

- at kommunen yder både drifts- og anlægsstøtte til Arena Næstved
- at Arena Næstved varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver, herunder ikke-kommunale opgaver i form af udlejning til private og erhvervsmæssige arrangementer
- at kommunen ikke lovligt kan yde anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, og at der konkret ikke kan ske øremærkning af den kommunale anlægsstøtte
- at Ankestyrelsen ikke er enig med kommunen i, at de ikke-kommunale opgaver (alle) kan anses for accessorisk virksomhed
- at karakteren og omfanget af aktiviteterne i Arena Næstved har ændret sig siden Statsforvaltningens udtalelse fra 2015 om kommunens anlægsstøtte
- at det ikke ændrer på vurderingen, at kommunen har henvist til, at Arena Næstved ifølge sine vedtægter ikke har et kommercielt formål, at Arena Næstved ikke driver kommerciel virksomhed med profit for øje, at der ikke betales udbytte til en ejer, og at en eventuel nettoformue ved Arena Næstveds eventuelle ophør efter godkendelse af kommunen skal anvendes til fremme af det i vedtægterne anførte formål. Ankestyrelsen har i den forbindelse lagt vægt på, at Arena Næstved udøver erhvervsvirksomhed, hvilket ikke er en kommunal opgave
- at kommunal driftsstøtte, der anvendes til dækning af renter og afdrag på anlægslån, må anses for anlægsstøtte, der ikke kan øremærkes
- at kommunen skal sikre sig, at det øremærkede driftstilskud, som kommunen lovligt vil kunne yde efter kommunalfuldmagtsreglerne, ikke er i strid med EU-statsstøttereglerne.

Det fremgår af udtalelsen, at Ankestyrelsen har lagt til grund for sin vurdering af sagen, at kommunen ikke er væsentlig gavegiver til Arena Næstved.⁷

Ankestyrelsen har bedt byrådet i Næstved Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad udtalelsen giver byrådet anledning til.

⁷ Vi bemærker, at Ankestyrelsen imidlertid har kendskab til, at kommunen har overdraget en række arealer til Arena Næstved til 1 kr. pr. grund (skønnet værdi ca. 540.000 kr.). Herudover har kommunen i forbindelse med sagen oplyst til Ankestyrelsen, at kommunen også har ydet anlægstilskud og -lån, og at kommunen yder driftstilskud til Arena Næstved. Det må derfor anses som givet, at kommunen er væsentlig gavegiver, hvilket har betydning for de mulige fremtidsscenarier, jf. afsnit 8.2.4.

4. ANLÆGSSTØTTE

4.1 Har kommunen givet anlægsstøtte til Arena Næstved?

4.1.1 Faktuelle forhold – anlægsstøtte

Kommunen betalte i 1960 til Næstved Idrætsforening et beløb på 200.000 kr. til opførelsen af Næstvedhallen (Hal 1).⁸

Kommunen har ydet anlægstilskud på 5 mio. kr. til Arena Næstved i hvert af årene 2013 og 2014.

Kommunen overdrog pr. 1. juli 2014 en række arealer til Arena Næstved for et symbolsk beløb på 1 kr. pr. grund. Der var tale om delarealer af matr.nr. 1 a Åderup Næstved Jorder, 1 c og 2v Næstved Markjorder. Af skødet fremgår, at kommunen skønnede, at arealerne på overdragelsestidspunktet havde en værdi på 540.000 kr.

Kommunen har endvidere i 2015 ydet anlægslån på i alt 20 mio. kr.⁹ til Arena Næstveds opførelse af nyt byggeri (arenaen) med vilkår om rente- og afdragsfrihed de første fem år.

Herudover har kommunen i 2016 ydet Arena Næstved endnu et lån på 6 mio. kr. med rente- og afdragsfrihed de første fem år. Det fremgår, at 5,8 mio. kr. af lånerammen er udnyttet.

Endelig har kommunen i 2019 ydet Arena Næstved et yderligere anlægstilskud på 6 mio. kr., som løbende er blevet benyttet til fx forbedring af tagkonstruktion, ventilation, ABA-anlæg mv.¹⁰

Byrådet har flere gange truffet beslutning om at forlænge rente- og afdragsfriheden på de kommunale anlægslån på samlet 25,8 mio. kr., senest 6. oktober 2020, hvor det blev besluttet at forlænge rente- og afdragsfriheden til tredje kvartal 2030.¹¹

Kommunen har således ydet anlægsstøtte på ca. 16,7 mio. kr., anlægslån på 25,8 mio. kr. og anlægsstøtte i form af værdien af rente- og afdragsfriheden frem til 2030.

4.1.2 Den retlige ramme – anlægsstøtte

Det følger af fast praksis fra det kommunale tilsyn, at anlægsstøtte til en privat aktør, herunder en forening eller en fond, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, som udgangspunkt ikke kan øremærkes på en måde,

⁸ Se vedtægt for Næstved Hallen fra 1960.

⁹ To lån på hver 10 mio. kr.

¹⁰ Et beløb på ca. 180.000 kr. er endnu ikke anvendt. Dette beløb er disponeret til anvendelse i januar 2026.

¹¹ Kommunen har oplyst, at lånene fortsat er rentefrie, selvom det ikke udtrykkeligt fremgår af de politiske beslutninger, hvor alene afdragsfrihed omtales.

der sikrer, at den kommunale støtte hverken direkte eller indirekte tilflyder aktiviteter, som kommuner ikke lovligt kan støtte.¹² Den absolutte hovedregel er således, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes.

Der gælder en snæver undtagelse til hovedreglen om, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har således i en udtalelse af 20. januar 2023 anført, at det ikke kan udelukkes, at der i særlige tilfælde kan foretages en tilstrækkelig *faktisk og retlig øremærkning* af anlægsstøtte til private aktører.

Øremærkning af anlægsstøtte er principielt accepteret af det kommunale tilsyn, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 2. september 2005 om en kommunes vederlagsfrie overdragelse af et kommunalt areal til en sportsklub. Ministeriet udtalte i sagen, at anlægsstøtte som udgangspunkt ikke kan øremærkes, men at det efter omstændighederne kan være lovligt at yde anlægsstøtte til en sportsklub, der tillige varetager aktiviteter, som kommunen ikke kan støtte, hvis kommunen, fx ved en tinglyst deklaration på den overdragede ejendom, sikrer, at ejendommen alene anvendes til aktiviteter, som kommunen kan støtte.

Derudover har Ankestyrelsen indirekte forholdt sig til spørgsmålet om anlægsstøtte i et brev til Varde Kommune af 8. oktober 2021. Ankestyrelsen fandt ikke grundlag for at rejse en tilsynssag i sagen, hvor Varde Kommune havde ydet anlægsstøtte (tilskud og lån til byggearbejder) til en erhvervsdrivende fond, der skulle gennemføre ombygnings- og renoveringsarbejder på en bygning, der skulle rumme både kommunale og kommercielle opgaver. Kommunens anlægsstøtte blev øremærket til byggearbejder til brug for kommunale opgaver, og de kommunalt støttede ombygningsarbejder vedrørte (i modsætning til Arena Næstved-sagen) alene kommunalt ejede bygninger på kommunalt ejet grund. De bygningsarbejder, der lå på matrikler ejet af den erhvervsdrivende fond, blev ikke støttet af kommunen.

Praksis fra det kommunale tilsyn efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets 2023-udtalelse har vist, at tilsynet er meget tilbageholdende med at acceptere øremærkning af anlægsstøtte. Vi har ikke kendskab til praksis, der accepterer øremærkning af anlægsstøtte, hvor kommunale og ikke-kommunale (fx kommercielle) aktiviteter varetages på samme matrikler.

Den snævre praksis illustreres af en sag, hvor en kommune ville stille et areal til rådighed for en sejlsportshus og yde lån til opførelse af nyt sejlsportshus. Her anførte Ankestyrelsen:¹³

¹² Se fx Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 20. januar 2023.

¹³ Ankestyrelsens udtalelse af 29. september 2023.

"Der er således tale om anlægsstøtte.

Vi lægger også til grund, at KDY både varetager kommunale og ikkekommunale opgaver.

Ankestyrelsen vurderer, at Gentofte Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan yde anlægsstøtte til KDY.

Vi lægger vægt på, at anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, som udgangspunkt ikke kan øremærkes på en måde, der sikrer, at kommunens støtte hverken direkte eller indirekte tilflyder aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte. Vi henviser til det ovenfor anførte.

Som det ligeledes er anført ovenfor, er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det ikke er udelukket, at der i særlige konkrete tilfælde på baggrund af en sags omstændigheder, kan foretages en tilstrækkelig fysisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte til private aktører, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, men at der gælder snævre rammer for en sådan øremærkning.

Det er Ankestyrelsen opfattelse, at der ikke er tale om et sådan særligt tilfælde, hvor der er foretaget en sådan tilstrækkelig fysisk adskillelse af aktiviteterne og en retlig øremærkning af anlægsstøtten, at udgangspunktet om, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes, kan fraviges.

Vi lægger afgørende vægt på, at rammerne for øremærkning er ganske snævre, og at det – trods de beskrevne aftaler mv. – efter vores opfattelse ikke kan udelukkes, at kommunens støtte til de lovlige kommunale aktiviteter samtidig indirekte kan komme KDY's ikkekommunale aktiviteter til gode."

I ovennævnte sag var det gennem de bagvedliggende aftaler reguleret, at støtten ikke måtte medgå til ikke-kommunale opgaver, men Ankestyrelsen anførte som citeret ovenfor, at det "ikke kunne udelukkes", at støtten indirekte kunne komme de ikke-kommunale aktiviteter til gode.

Som følge heraf kan kommuner som det absolutte udgangspunkt kun yde anlægsstøtte til støttemodtagere, der udelukkende varetager kommunale opgaver.

En støttemodtager, der modtager kommunal anlægsstøtte, vil som følge af anlægsstøtten således ikke sidenhen kunne ændre sin opgaveportefølje, så modtageren også varetager ikke-kommunale opgaver, fx kommercielle opgaver med profitformål.

En kommune, der yder anlægsstøtte, skal sikre, at støttemodtageren til stadighed udelukkende varetager kommunale opgaver. Forpligtelsen kan fx opfyldes ved, at der er bestemmelser herom i støttemodtagerens vedtægter, gennem

deltagelse i støttemodtagerens bestyrelse, indsigt i regnskaber, årsrapporter mv. Derudover bør forpligtelsen fremgå af kommunens støttetilsagn.

4.1.3 *Hortens vurdering – anlægsstøtte*

Kommunen har ydet anlægsstøtte til Arena Næstved ved at yde anlægstilskud på 10 mio. kr. og ved at overdrage kommunale arealer til 1 kr., mens værdien var 540.000 kr. Derudover yder kommunen fortsat løbende anlægsstøtte i form af værdien af rente- og afdragsfrihed på anlægslånene på 25,8 mio. kr.

Kommunen har muligvis også ydet anlægsstøtte ved sin betaling af 200.000 kr. til opførelsen af Hal 1 i 1960 (inden hallen blev indskudt ved stiftelsen af Arena Næstved i 1964). Vurderingen af dette spørgsmål er dog ikke afgørende, da kommunen utvivlsomt har ydet anlægsstøtte til Arena Næstved på anden vis, jf. lige ovenfor.

Vi er således enige med Ankestyrelsen i vurderingen af, at kommunen har ydet anlægsstøtte til Arena Næstved.

Da kommunen har ydet anlægsstøtte til Arena Næstved, må Arena Næstved udelukkende varetage kommunale opgaver, medmindre anlægsstøtten konkret er blevet øremærket faktisk og retligt af kommunen.

Vi finder ikke, at de kriterier for at kunne øremærke anlægsstøtte, der anføres i ministeriets udtalelse af 20. januar 2023, er opfyldt i denne sag, eller at de vil kunne opfyldes. Det skyldes, at alle Arena Næstveds aktiviteter (dvs. både de kommunale og ikke-kommunale) foregår i samme bygninger og på samme matrikler, som der er givet anlægsstøtte til, og at det derfor ikke er muligt at foretage en faktisk og retlig øremærkning.

Arena Næstved må som følge af den kommunale anlægsstøtte derfor alene varetage kommunale opgaver.

Vi er således også enige med Ankestyrelsen i, at der ikke er sket (og i øvrigt heller ikke ville kunne ske) øremærkning af kommunens anlægsstøtte, og at kommunen som konsekvens af den kommunale anlægsstøtte har skullet og fortsat skal sikre, at Arena Næstved alene varetager kommunale opgaver.

4.2 **Varetager Arena Næstved kun kommunale opgaver?**

4.2.1 *Faktuelle forhold – Arena Næstveds opgaver*

Arena Næstved ejer og varetager sine aktiviteter i to indendørs sportshaller (Hal 1 og Hal 2) og en arena.

Der foreligger ikke et samlet overblik over Arena Næstveds aktiviteter, men ud fra oplysninger på Arena Næstveds hjemmeside, Arena Næstveds årsregnskaber samt oplysninger fra kommunen, herunder Ankestyrelsens tilsynssag mv., lægger vi til grund, at Arena Næstved blandt andet varetager følgende opgaver:

- Udlån af lokaler til folkeoplysende foreninger
- Udlejning af lokaler og afholdelse af arrangementer fx
 - Konferencer med op til 4.500 deltagere
 - Netværksarrangementer
 - Kursusaktivitet
 - Sportsarrangementer (fx Team FOG's kampe)
 - Koncerter med danske og udenlandske artister
 - Bryllupper/receptioner
 - Fast lokaleudlejning til Sport & Fitness Maribo I/S
- Salg af mad og drikke
 - Café
 - Spisehus
 - Restaurant (til selskaber og events).

Derudover varetager Arena Næstved også aktiviteter omhandlende nationalt og internationalt samarbejde.¹⁴ Vi har ikke nærmere oplysninger om de konkrete aktiviteter i den forbindelse, men forstår, at der fx kan være tale om netværksaktiviteter.

Bestyrelsen for Arena Næstved har i en redegørelse af 23. september 2020 til Erhvervsstyrelsen oplyst, at Arena Næstved siden 2017 har drevet kommerciel forretning i form af koncerter, sportsbegivenheder, restauration og udlejningsvirksomhed.

Kommunen har til Ankestyrelsen blandt andet oplyst, at:

"De ikke-kommunale opgaver, som Arena Næstved varetager, svarer efter Næstved Kommunes opfattelse til sådanne opgaver, som i det kommunalfuldmagtsretlige regi karakteriseres som accessoriske opgaver. De handler bl.a. om restaurant- og cafédrift, samt visse kommercielle events, som fx konferencer, møder og fester."¹⁵

4.2.2 Den retlige ramme – Arena Næstveds opgaver

4.2.2.1 Legalitetsprincippet, kommunale opgaver, lokalitetsprincippet og mellemledsgrundsætningen mv.

Legalitetsprincippet indebærer, at en kommune altid skal have hjemmel (dvs. et retsgrundlag) til at varetage opgaver og foretage dispositioner. De kommunale midler må således alene medgå til opgaver, som kommunen har hjemmel til at varetage.

¹⁴ Dette følger af partnerskabsaftalen af 28. april 2018 mellem kommunen og Arena Næstved og forudsætningsvist af vedtægterne for Arena Næstved.

¹⁵ Kommunens høringsvar af 9. april 2025 til Ankestyrelsen.

Hjemmelsgrundlaget kan enten findes i den skrevne lovgivning eller i de uskrevne retsgrundsætninger om kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagtsreglerne er subsidiære og regulerer, hvilke opgaver kommuner lovligt kan varetage, hvis forholdet ikke udtømmende er reguleret i den skrevne lovgivning.

Det følger af tilsynspraksis om kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommunes hovedformål er at varetage almennyttige interesser til gavn for sine borgere, og at kommuners midler alene må medgå til kommunale opgaver. En kommune kan således kun udføre eller give tilskud til en aktivitet eller opgave, hvis der foreligger en lovlig kommunal interesse, og hvis der er tale om almennyttige aktiviteter/opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Almennyttekriteriet indebærer blandt andet, at en kommune ikke må varetage individuelle interesser hos enkeltpersoner og -virksomheder.

Klassiske eksempler på aktiviteter og opgaver, som kommuner kan varetage eller støtte efter kommunalfuldmagtsreglerne, er fx borgernes fritidsaktiviteter, kulturaktiviteter og foreningsliv.

Det er derimod ikke en kommunal opgave at varetage opgaver med det formål at opnå fortjeneste, jf. nærmere nedenfor.

Lokalitetsprincippet er udtryk for, at en kommune som udgangspunkt kun kan varetage og yde støtte til opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område.

Det afgørende er ikke nødvendigvis den fysiske placering af opgaven, men opgaven skal dog interesslemæssigt være knyttet til kommunen. Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

Lokalitetsprincippet er ikke et tungtvejende princip og ses derfor ofte at vige for andre og mere tungtvejende kommunale interesser.

Det følger af den såkaldte mellemledsgrundsætning, at en kommune ikke kan udvide kredsene af kommunale aktiviteter ved at indskyde et ekstra led mellem kommunen og opgaven, fx ved at indgå aftale med en privat aktør om opgavevaretagelsen eller ved at lade opgaven udføres af et selskab, en fond eller forening mv., som kommunen selv har stiftet eller deltager i.

Mellemledsgrundsætningen indebærer således, at en modtager af kommunal støtte kun må anvende kommunale midler til de samme opgaver, som kommunen selv ville kunne udføre. Hvis kommunen yder støtte til en enhed, fx en selvejende institution, skal kommunen derfor øremærke støtten, hvis enheden også varetager opgaver, der ikke er kommunale opgaver. Dette skal sikre, at støtten alene anvendes til kommunale opgaver. Kommunen skal føre kontrol med, at støttedtageren anvender det økonomiske tilskud til den kommunale opgave, som støtten er givet til.

Anlægsstøtte, herunder fx tilskud til stiftelses- eller grundkapital, tilskud til køb af arealer og lån til opførelse af bygninger, understøtter alle støttemodtagerens aktiviteter og kan derfor som altovervejende hovedregel ikke øremærkes.

En kommune kan derfor kun yde anlægsstøtte til en støttemodtager, der udelukkende varetager kommunale aktiviteter.

4.2.2.2 Forbud mod erhvervsvirksomhed (hovedreglen)

Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner (og som følge af medlemsgrundsætningen også private enheder, som en kommune har ydet anlægsstøtte til) som udgangspunkt ikke må drive erhvervsvirksomhed, herunder varetage opgaver med udlejning af lokaler, drift af café og restaurant mv. Forbuddet gælder også, selvom aktiviteten ikke udøves med det formål at opnå en fortjeneste.

Baggrunden for forbuddet mod kommunal erhvervsvirksomhed er ifølge et udkast til lovforslag om kommunal erhvervsvirksomhed blandt andet:¹⁶

"Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensynet til kommunens økonomi. Endvidere er kommunistyret ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetæelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund."

4.2.2.3 Undtagelserne til forbuddet mod erhvervsvirksomhed

Der gælder en række undtagelser til forbuddet mod erhvervsvirksomhed. De undtagelser, der kan have relevans for denne sag, er: Produktion til eget brug, accessorisk virksomhed og salg af lovlig overkapacitet.

Produktion til eget brug

Kommuner har en generel adgang til at forsyne sig selv med de varer, tjenesteydelser samt faste ejendomme, som er nødvendige eller hensigtsmæssige i løsningen af kommunens opgaver. Der gælder to betingelser for produktion til eget brug:

- Produktionen må alene ske med henblik på kommunens selvforsyning og således ikke med henblik på afsætning på et marked.
- Den kommunale produktion skal være økonomisk forsvarlig, og omkostningerne ved den kommunale produktion må således ikke være eksorbitante sammenlignet med, hvad det koster, hvis produktionen varetages af en privat aktør.

¹⁶ Fra afsnit 3.1.1.2.1 i udkast til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, som blev sendt i høring 11. marts 2019, men aldrig blev fremsat i Folketinget.

Accessorisk virksomhed

Kommuner kan i henhold til tilsynspraksis i et ganske begrænset omfang varetage accessoriske opgaver, dvs. opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som har en nær og naturlig sammenhæng med en kommunal opgave, fx etablere café i tilknytning til en sportshal.

Der kan efter kommunalfuldmagtsreglerne varetages accessorisk virksomhed, hvis følgende tre betingelser alle er opfyldt:

- (i) Den accessoriske virksomhed skal knytte sig tæt og naturligt til varetagelsen af en kommunal opgave.
- (ii) Opgaven skal (forsøges) bortforpagtet til private aktører, hvilket skal ske på markedsmæssige vilkår.
- (iii) Den accessoriske virksomhed skal i sit omfang være underordnet i forhold til den kommunale hovedvirksomhed, som opgaven varetages i tilknytning til.

Bortforpagtningskravet (ii) anses efter fast praksis for opfyldt, når kommunen har overladt udøvelsen af hovedopgaven og den accessoriske virksomhed til et selskab uden kommunal deltagelse eller til en selvejende institution.¹⁷

Lovlig overkapacitet

Overkapacitet opstår, når en kommune har overskydende kapacitet i sit produktionsapparat eller personaletimer, lokaler, fast ejendom mv., som kommunen ikke selv benytter.

Det er en betingelse for, at kommunen kan sælge eller udleje overkapacitet, at kapaciteten ikke er dimensioneret med det formål at varetage ikke-kommunale opgaver (det skal være en "tilfældigt opstået overkapacitet"), og at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes.

I forhold til om overkapacitet kan afskaffes, sondres traditionelt mellem lokaler/anlæg/maskiner, der ofte ikke kan afskaffes, da der er behov for dem til den kommunale opgaveløsning, og arbejdstimer og råvarer, der oftest kan afskaffes.

Ved vurderingen af om en kommune lovligt kan sælge/udleje overkapacitet, indgår det endvidere som et element, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Hvis der ikke er et marked for private, vil det indebære, at salg af overkapacitet tillades i lidt videre omfang. Det antages dog, at hensynet til at undgå værdispild ved at afstå overkapaciteten har overvægt i forhold til hensynet til det private erhvervsliv.

¹⁷ Se Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 27. marts 2007 vedrørende Skanderborg Festival.

Fra tilsynsmyndighedernes praksis kan nævnes en sag om et fælleskommunalt interessentskab, som havde bedt Statsforvaltningen om en vejledende udtalelse om, hvorvidt det fælleskommunale køkken med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kunne udnytte overkapacitet til at sælge mad til private og andre offentlige myndigheder. Statsforvaltningen fandt, at dette ikke var lovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne. Statsforvaltningen lagde vægt på, at der var tale om en opgave, der på rimelig vis blev varetaget af private. Statsforvaltningen lagde også vægt på antallet af daglige portioner, der ville være ca. 1.000 stk. ud af køkkenets samlede daglige kapacitet på ca. 3.500 stk. Statsforvaltningen lagde endelig vægt på, at antallet af portioner ville forudsætte arbejdstimer og indkøb af råvarer, som det i et vist omfang ville være muligt at afvikle.¹⁸

I høringsudkastet til forslag om lovfæstelse af kommunalfuldmagtens principper om erhvervsaktivitet fremgår i afsnit 3.1.1.2.2.3 følgende om praksis om salg af overkapacitet:

"En kommune, som har en større kapacitet, for eksempel i produktionsapparatet, bygninger eller overskydende produktion, end den selv kan bruge, har som udgangspunkt ikke hjemmel i kommunalfuldmagtsregler til at sælge overskudskapaciteten, herunder sælge tjenesteydelser og varer produceret ved hjælp af overkapaciteten.

Det antages derfor i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune som klart udgangspunkt skal skille sig af med eventuel overkapacitet. Imidlertid kan der på samme måde, som når der er tale om biproduktion, være situationer, hvor det må anses for at være samfundsøkonomisk uensigtsmæssigt ikke at udnytte en eksisterende ledig ressource. Disse værdispildsbetragtninger fører til, at det under visse betingelser kan være lovligt for en kommune at sælge overkapacitet på det almindelige marked."

Salg efter princippet om lovlig overkapacitet skal ske til markedspris.¹⁹

4.2.3 Hortens vurdering – Arena Næstveds opgaver

Skellen mellem, hvilke opgaver en kommune lovligt kan udøve (eller yde støtte til), hhv. ikke kan udøve/yde støtte til, er som beskrevet i afsnit 4.2.2 overfor ikke altid tydelig. Nedenstående er ud fra sagens oplysninger vores vurdering, men der kan være elementer af Arena Næstveds aktiviteter, der har en anden karakter, end det vi har forstået ud fra det foreliggende grundlag. Der kan på grundlag af en efterfølgende dialog med Arena Næstved derfor eventuelt være justeringer i forhold til nedenstående.

En lang række af de aktiviteter, som Arena Næstved varetager, er kommunale opgaver.

¹⁸ Statsforvaltningens udtalelse af 16. november 2016.

¹⁹ Medmindre salget sker til nogen, som kommunen har hjemmel til at yde støtte til.

Det gælder fx udlån af lokaler til folkeoplysende virksomhed, drift af en café i tilknytning til en sportshal samt udlejning af lokaler til sports- og kulturarrangementer – herunder også til kommercielle aktører, under forudsætning af at de kommercielle aktører betaler markedsleje.²⁰

Arena Næstved kan også udleje lokaler til messer med lovlige kommunale formål efter enten kommunalfuldmagtsreglerne eller erhvervsfremmeloven, fx en iværksættermesse eller fritidsmesse.

Herudover kan Arena Næstved udleje lokaler og anlæg ud fra princippet om lovlig overkapacitet, hvis Arena Næstved i en periode ikke selv skal bruge de pågældende lokaler, og de ikke skal anvendes til kommunale aktiviteter. Dette gælder dog kun, i det omfang et lokale eller anlæg ikke er dimensioneret med det formål at varetage ikke-kommunale opgaver, og hvis lokalet eller anlægget ikke konkret skal anvendes til kommunale opgaver.²¹ I naturlig forlængelse af det sidste må der antages at gælde en begrænsning på muligheden for at udleje til private formål meget lang tid i forvejen, medmindre aftalen kan opsiges med et nogenlunde kort varsel fra udlejers (Arena Næstveds) side.

For så vidt angår de kommunale opgaver, er det også en forudsætning for lovlighed, at disse er prissat korrekt – udlejning til kommunale opgaver skal fx ske til max kostpris, hvorimod udlejning til kommercielle aktørers kulturarrangementer og udlejning af overkapacitet skal ske til markedspris. Vi har ikke ud fra sagens oplysninger kunnet vurdere Arena Næstveds prissætning af alle opgaverne, men kommunen har oplyst følgende til Ankestyrelsen:

*"Det bemærkes i den forbindelse, at priser og benyttelse af de faciliteter, som Næstved Arena tilbyder private arrangører, er i overensstemmelse med markedspriserne for ydelserne."*²²

Det er vores vurdering, at Arena Næstved imidlertid også varetager opgaver, der ikke kan anses for kommunale opgaver.²³

Dette gælder fx udlejning af lokaler til messer, der ikke har et lovligt kommunalt formål (men fx et kommercielt formål), afholdelse af arrangementer som fx private fester, firmafester og bryllupper, hvor Arena Næstved står for at levere mad og drikke, fast lokaleudlejning til et fitnesscenter samt (eventuelt også) nationale og internationale samarbejder.²⁴

²⁰ Jf. side 9f i det omtalte høringsudkast til lovforslag.

²¹ Vi bemærker for god ordens skyld, at Ankestyrelsen i sin udtalelse af 24. september 2025 ikke ses at have vurderet Arena Næstveds opgavevaretagelse ud fra princippet om overkapacitet.

²² Næstved Kommunes høringssvar til Ankestyrelsen af 12. december 2021.

²³ Statsforvaltningen lagde i sin udtalelse fra 2015 til grund, at Arena Næstved kun varetog kommunale opgaver. Der er imidlertid sket en ændring i opgaveporteføljen hos Arena Næstved derefter, så der er kommet fokus på varetagelsen af mere kommercielle aktiviteter, ligesom vedtægterne også er blevet ændret.

²⁴ Efter omstændighederne kan visse af disse opgaver eventuelt være båret af lovlige kommunale interesser, se fx Ankestyrelsens udtalelse af 9. september 2020 til Københavns Kommune om foreningen MAD, hvor det såkaldte "hovedstadsargument" dog gør sig gældende.

Det er således vores vurdering, at Arena Næstved i dag varetager visse opgaver, der ikke kan rummes inden for kommunalfuldmagtens principper om kommunale opgaver, accessorisk virksomhed eller lovlig overkapacitet. Disse aktiviteter ville således ikke kunne udøves i kommunalt regi.

Vi er derfor enige med Ankestyrelsen i, at Arena Næstved både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver.

4.3 Betydningen af Arena Næstveds vedtægter

4.3.1 Faktuelle forhold: Formål, overskud, ophør og vedtægtsændringer

Vedtægterne for Arena Næstved er blevet ændret flere gange gennem årene. Der synes ikke at være et fuldt overblik over vedtægterne for Arena Næstved i perioden fra stiftelsen og frem til i dag, men vi har set versioner af vedtægterne underskrevet i 1960,²⁵ 1991, 2003, 2012, 2017, 2022 og 2025.

Formålsbestemmelsen havde i 1991-vedtægterne fx følgende ordlyd:

"Institutionen skal ledes efter sunde økonomiske og forretningsmæssige principper, og ledelsen skal bestræbe sig på, evt. i økonomisk samarbejde med arrangører, at få forskelligartede arrangementer henlagt til Næstved Hallen, således at såvel idrætslige, kulturelle som erhvervsmæssige formål bliver tilgodeset.

Indtægterne tilvejebringes ved udlejninger til idrætsforeninger, andre foreninger, erhvervsvirksomheder, organisationer, institutioner, privatpersoner o.a., der måtte ønske at henlægge arrangementer til Næstved Hallen, udlejning af materiel, samt cafeteria- og restaurationsdrift."

I 2012-vedtægterne var formålsbestemmelsen ændret til følgende ordlyd:

"Institutionens formål er at drive Næstved Hallerne med tilhørende service arealer til sport, motion, kulturelle og almennyttige formål ud fra fornuftige forretningsmæssige principper".

Denne ordlyd blev gentaget i 2017-vedtægterne, dog således, at navnet på institutionen blev ændret fra Næstved Hallerne til Arena Næstved.

I vedtægterne fra 2022 havde formålsbestemmelsen følgende ordlyd – som er gentaget i de nugældende vedtægter fra 2025:

"Arena Næstved har til formål aktivt at styrke værdifuldt samvær mellem mennesker i alle aldre og fra alle dele af samfundet. Vi lader os inspirere internationalt, markere os nationalt og være et regionalt forbillede. Med fællesskabet som fundament, på et forretningsmæssigt grundlag og gennem relationer til kultur-, forenings- og erhvervsliv vil vi knytte Sjælland

²⁵ Der er udarbejdet vedtægter i 1960, selvom der på dette tidspunkt endnu ikke var stiftet en selvstændig juridisk enhed. Dette er ifølge CVR først sket i 1964.

uden for hovedstaden sammen, skabe stolthed og vækst og oplevelser for livet."

Af vedtægterne fra 1960 fremgår, at et eventuelt overskud skal tilfalde Næstved Idrætsforening, mens der ikke i vedtægterne fra 1991 og 2003 er fastsat bestemmelser om anvendelse af overskud/udbyttebetaling.

I vedtægterne fra 2012 og 2017 er der indsat følgende bestemmelse om anvendelse af overskud:

"Ethvert overskud af driften kan alene anvendes til forbedringer og nyanskaffelser i [Arena Næstved] i henhold til vedtægternes formål og efter bestyrelsens skøn. Forslag om hensættelser og brug af driftsoverskud fremsendes til Næstved Kommune for godkendelse".

I vedtægterne fra 2022 og 2025 var/er der indsat følgende bestemmelse:

"Ethvert overskud af driften kan alene anvendes til institutionens formål og fortsatte drift, forbedringer, nyanskaffelser og afdrag på lån, i henhold til vedtægternes formål og efter bestyrelsens skøn. Øvrig brug af driftsoverskud skal fremsendes til Næstved Kommune til godkendelse."

Af vedtægterne fra 2012 og frem fremgår, at en eventuel formue ved institutionens ophør efter kommunens godkendelse skal anvendes til fremme af de vedtægtsbestemte formål.

Det fremgår af vedtægterne fra 1991 og frem, at alle vedtægtsændringer skal godkendes af kommunen for at være gyldige.

4.3.2 Den retlige ramme – vedtægterne

Det er ikke en kommunal opgave at varetage opgaver med det formål at opnå fortjeneste.

Efter tilsynspraksis er der ikke tale om profitformål, hvis kommunale aktiviteter varetages af en selvejende institution eller lignende, som ifølge sine vedtægter alene kan anvende sit overskud til kommunale opgaver.²⁶

Selvom vedtægterne fastsætter et sådant "lukket økonomisk kredsløb", og der således ikke er profitformål, er det efter kommunalfuldmagtsreglerne derudover fortsat en betingelse for lovlig kommunal opgavevaretagelse, at institutionen alene varetager kommunale opgaver, herunder fx opgaver, der kan anses for at være accessorisk virksomhed eller lovlig overkapacitet.²⁷

Det følger også af kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner (og institutioner mv., der har modtaget kommunal anlægsstøtte) skal varetage deres opgaver i

²⁶ Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 27. marts 2007 om Skanderborg Festival (forudsætningsvist).

²⁷ Dette følger også af 2007-udtalelsen om Skanderborg Festival.

overensstemmelse med lokalitetsprincippet. Det er efter dette princip ikke en kommunal opgave at varetage opgaver, der ikke i det væsentligste sker ud fra hensynet til kommunens egne borgere.

4.3.3 *Hortens vurdering – vedtægterne*

Der er forbundet med nogen tvivl, om vedtægterne (i de forskellige versioner gennem årene) har været udformet på en måde, så Arena Næstved alene har kunnet, hhv. kan, varetage kommunale opgaver.

Vi finder, at vedtægterne fra 2012 og 2017 har en ordlyd, hvorefter Arena Næstved alene kunne varetage kommunale opgaver, jf. navnlig formåls- og opløsningsbestemmelserne i vedtægterne. Vi bemærker dog også, at der er tale om en fortolkning, og at det ikke af vedtægterne udtrykkeligt fremgår, at Arena Næstved alene må varetage kommunale opgaver.

Vi finder for så vidt angår vedtægterne fra 2022 og 2025 derimod ikke, at formuleringerne i disse vedtægter i tilstrækkelig grad sikrer, at Arena Næstved udelukkende kan varetage kommunale opgaver, herunder fordi vedtægterne fastsætter, at opgaver varetages på et forretningsmæssigt grundlag, hvilket som hovedregel ikke er en kommunal opgave. Dertil kommer, at der også anføres formål vedrørende regionale, nationale og internationale forhold, hvilket som udgangspunkt er i strid med lokalitetsprincippet.

Samlet bør i hvert fald formål, udlodningsbestemmelse og bestemmelse om anvendelse af en eventuel formue ved ophør justeres, så det sikres, at Arena Næstved alene kan udøve kommunale opgaver.

Vi finder derfor, at vedtægterne ikke i tilstrækkeligt omfang har været egnede til at sikre, at Arena Næstved alene kunne varetage kommunale opgaver.

Som anført ovenfor under punkt 4.2.3 finder vi i øvrigt, at Arena Næstved de facto har varetaget opgaver, der ikke kan anses for kommunale opgaver.

Vi er derfor enige med Ankestyrelsen i, at vedtægtsformuleringerne vedrørende formål og anvendelse af overskud ikke kan føre til, at Arena Næstved kan anses for udelukkende at varetage kommunale opgaver.

5. **DRIFTSSTØTTE**

5.1 **Sagens faktuelle forhold – driftsstøtte**

Kommunen yder hvert år driftstilskud til Arena Næstved. De senere år har driftstilskuddet været følgende:²⁸

²⁸ I det omfang driftstilskuddet er anvendt til at betale renter og afdrag på fx byggelån, vil der reelt være tale om anlægsstøtte. Vi har ikke på nuværende tidspunkt fundet anledning til at vurdere nærmere, i hvilket omfang dette er tilfældet, da det vil indgå i den samlede opfølgning på sagen.

	2021	2022	2023	2024	2025 (1. halvår)
Kommunalt driftstilskud	6,7 mio. kr.	6,7 mio. kr.	6,7 mio. kr.	8,7 mio. kr.	4,3 mio. kr.

Kommunen har om tilsynet med driftsstøtten blandt andet oplyst følgende til Ankestyrelsen:

- at kommunen siden 2015 har holdt månedlige dialogmøder med Arena Næstved om Arena Næstveds økonomi og anvendelsen af de af kommunen ydede midler
- at kommunen ved de månedlige gennemgange samt ved gennemgang af årsberetninger, årsregnskaber og revisionserklæringer sikrer, at de kommunale tilskud ikke anvendes til forretningsområder, som "ligger uden for de lovlige kommunalretlige formål og interesser"
- at kommunen har krævet en opdeling af Arena Næstveds regnskaber til brug for kommunens tilsyn med driftstilskuddet, så kommunen har sikkerhed for, at der ikke ydes støtte til Arena Næstveds kommercielle opgaver.

En revisor har siden 2021 hvert kvartal udarbejdet et regnskab for Arena Næstved, der viser, at offentlige tilskud ikke indgår i den del af Arena Næstveds virksomhed, som af Arena Næstved/revisor er anset for at udgøre erhvervsmæssig aktivitet.²⁹

5.2 Den retlige ramme – driftsstøtte

Når en kommune yder støtte til privatretligt organiserede enheder, herunder en selvejende institution/fond, skal kommunen føre tilsyn med, at den kommunale støtte anvendes til kommunale formål.

Når kommunen (som her) yder anlægsstøtte, skal kommunen sikre, at støttemodtageren udelukkende udøver kommunale aktiviteter, da anlægsstøtte ikke kan øremærkes.

Hvis en kommune yder støtte til en modtager, der både udfører kommunale og ikke-kommunale opgaver, skal kommunen gennem øremærkning og tilsyn sikre, at støttemidlerne er anvendt til kommunale opgaver.

Kommunen skal som følge af disse krav sikre sig indsigt i støttemodtagerens virksomhed og økonomi. Det er sædvanligt, at kommunen i den forbindelse sikrer sig indsigt i regnskaber og årsberetninger, ret til udpegning af et eller flere

²⁹ Vi har ikke på det foreliggende grundlag mulighed for at vurdere, om revisors sondring mellem folkeoplysende, kulturelle og kommercielle aktiviteter flugter med den kommunalretlige definition, hhv. definitionen efter statsstøttereglerne, jf. afsnit 6.

medlemmer af bestyrelsen eller ret til deltagelse i bestyrelsens møder. Derudover sikres det ofte ved, at begrænsningen i aktivitetsområdet fremgår af modtagerens vedtægter, og at det kræver kommunens godkendelse at ændre dette.

Hvis en støttemodtager laver både kommunale og ikke-kommunale opgaver, kan øremærkning af driftsstøtte ikke "reparere" det forhold, at der også er givet anlægsstøtte. Er der én gang ydet anlægsstøtte, må modtageren således fremover kun udføre kommunale opgaver – også selvom senere driftsstøtte øremærkes.

5.3 Hortens vurdering – driftsstøtte

Hvis en kommune yder driftsstøtte til en aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, skal kommunen øremærke den kommunale driftsstøtte.

Kravet om øremærkning er dog ikke relevant, når støttemodtageren (her Arena Næstved) også har modtaget anlægsstøtte, da støttemodtageren i så fald udelukkende må varetage kommunale opgaver. Øremærkning er derfor ikke nødvendig eller relevant i retlig henseende. Der er dog ikke noget til hinder for, at en kommune vælger at betinge sig, at kommunal støtte går til nogle nærmere definerede aktiviteter, så politiske ønsker til, hvordan de kommunale midler anvendes, bliver tilgodeset.

Kommunalretligt er den af kommunen og revisor førte kontrol med anvendelsen af kommunens driftsstøtte til Arena Næstved derfor uden betydning for den hjemmelsmæssige vurdering af Arena Næstveds opgavevaretagelse og lovligheden af kommunens anlægsstøtte.

Da kommunen har ydet anlægsstøtte til Arena Næstved, er det uden betydning for den samlede hjemmelsmæssige vurdering, at kommunen og revisor har øremærket driftsstøtten og har ført tilsyn med, at driftstilskuddene kun anvendes til Arena Næstveds kommunale opgaver. Selvom driftsstøtte måtte have hjemmel, "reparerer" dette således ikke på den grundlæggende hjemmelsmangel i forhold til Arena Næstveds anlægsstøtte og udøvelse af ikke-kommunale opgaver.

6. STATSSTØTTE

6.1 Sagens faktuelle forhold – statsstøtte

Arena Næstveds aktiviteter varetages i de to indendørs sportshaller (Hal 1 og Hal 2) og arenaen, og de omfatter både ikke-kommercielle aktiviteter og kommercielle aktiviteter, jf. afsnit 4.2.1 og 4.2.3.

Kommunen har løbende givet støtte til Arena Næstved, der de senere år har modtaget årlige driftstilskud og derudover løbende opnår støtte i form af værdien af rente- og afdragsfrihed på anlægslåne på 25,8 mio. kr. frem til 2030.

For så vidt angår den regnskabsmæssige opdeling af indtægter og udgifter i Arena Næstved fremgår af kommunens svar af 22. juni 2022 til Ankestyrelsen:

"Ved bogføring af indtægter samt store dele af omkostningerne i Arena Næstved skelnes der i Arenaens økonomisystem mellem indtægter og omkostninger vedrørende Arena Næstveds folkeoplysende, kulturelle og erhvervsmæssige virksomhed.

Denne opdeling er foretaget under hensyn til, at Næstved Kommune fører tilsyn med, om de kommunale midlers anvendelse er i overensstemmelse med reglerne."

Der er ikke oplysninger om, at kommunens støtte til Arena Næstved er godkendt af Kommissionen eller givet efter en af de fritagelser eller undtagelser til reglerne, som er omtalt i afsnit 6.2. Vi lægger derfor til grund, at dette ikke er tilfældet.

6.2 Den retlige ramme – statsstøtte

6.2.1 Generelt om statsstøttereglerne

Statsstøtte er reguleret i konkurrencelovens § 11 a og i artikel 107-109 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF"). Begge regelsæt indeholder forbud mod ulovlig statsstøtte.

Der er tale om statsstøtte, når (1) støtten ydes med offentlige (herunder kommunale) midler, (2) modtager er en virksomhed, (3) støtten udgør en fordel for støttemodtageren, (4) støtten er selektiv, og (5) støtten kan forvride konkurrencen.

Der er efter statsstøttereglerne tale om en virksomhed (2), når en aktivitet består i at udbyde varer og tjenesteydelser på et marked.³⁰ Støttemodtagerens retlige form og finansiering er derimod uden betydning, herunder om støttemodtageren er en forening, et selskab eller er organiseret på anden vis.³¹ Det har heller ikke betydning, om aktiviteten udøves med et profitformål. Støtte til non-profitaktiviteter er også omfattet af statsstøttereglerne, hvis den aktivitet, støtten medgår til, indebærer udbud af varer og tjenesteydelser på et marked.³²

Foreningsidræt og lignende ikke-professionelle sportsaktiviteter er ikke omfattet af det statsstøtteretlige virksomhedsbegreb.³³ Støtte til sådanne aktiviteter kan derfor gives, uden at statsstøttereglerne skal iagttages.

³⁰ Blandt andet Domstolens dom af 12. september 2000, *Pavlov m.fl.*, C-180/98-C-184/98, præmis 74, og Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte, punkt 7.

³¹ Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte (2016/C 262/01), punkt 7 og 12, og Domstolens dom af 12. september 2000 i forenede sager C-180/98-C-184/98, *Pavlov m.fl.*

³² Domstolens dom af 29. oktober 1980 i forenede sager 209/78-215/78 og 218/78, *Van Landewyck*, Domstolens dom af 16. november 1995 i C-244/94, *FFSA m.fl.*, og Domstolens dom af 1. juli 2008 i C-49/07, *MOTOE*.

³³ Se fx Kommissionens afgørelse af 20. november 2013 i sag SA.37109 om støtte til fodboldstadion i Flandern og forordning nr. 651/2014 med senere ændringer, betragtning 74.

6.2.2 Samhandelspåvirkning

EU-statsstøttere reglerne finder anvendelse, hvis støtten kan påvirke samhandlen mellem EU-lande.

Støtte kan påvirke samhandlen mellem EU-lande, hvis støtten styrker en virksomheds markedsposition eller gør det sværere for virksomheder fra andre EU-lande at konkurrere. Samhandelspåvirkning kræver således et grænseoverskridende element. Er der tale om en rent lokal aktivitet, vil der ikke være samhandelspåvirkning.³⁴ Støtte til virksomheder, som kun leverer varer og tjenesteydelser nationalt, kan påvirke samhandlen, hvis virksomheder fra andre lande kunne levere de samme tjenesteydelser, og den mulighed ikke er rent hypotetisk.

Det er ikke nødvendigt at fastslå, om støtten rent faktisk påvirker samhandlen, men blot om den *kan* påvirke samhandlen. Vurderingen skal foretages i forhold til de *aktiviteter*, som støttes, og ikke i forhold til støttemodtager.³⁵

Til eksemplificering har Kommissionen fastslået, at støtte til GeoCenter Møns Klint i form af etableringstilskud og vederlagsfri rådighed over grund og bygninger havde samhandelspåvirkning.³⁶ Tilsvarende har Kommissionen vurderet, at kommunal støtte til etablering af Royal Arena havde samhandelspåvirkning,³⁷ og den kommunale støtte til selskabet bag musikfestivalen Tinderbox blev ved indgåelsen af støtteaftalen også anset at have samhandelspåvirkning.³⁸

Derimod har Kommissionen afgjort, at kommuners støtte til foreningsfitness med hjemmel i folkeoplysningsloven, hvor målgruppen er den lokale befolkning, ikke har samhandelspåvirkning.³⁹

6.2.3 Lovlig statsstøtte og tilbagesøgning af støtte ydet i strid med reglerne

Statsstøtte omfattet af EU-statsstøttere reglerne

Statsstøtte er i strid med EU-statsstøttere reglerne, hvis støtten ikke er godkendt af Kommissionen eller givet i overensstemmelse med en fritagelse eller undtagelse til reglerne.⁴⁰ Det har således *ikke* betydning for den EU-statsstøttere retlige vurdering, om støtten har hjemmel i danske regler.⁴¹

³⁴ Fx Kommissionens afgørelser i statsstøttesag N 630/2003, Local Museums Sardinia, EUT C 275 af 8.11.2005, s. 3, og Kommissionens afgørelser i statsstøttesag N 258/2000, Leisure Pool Dorsten EUT C 172 af 16.6.2001, s. 16.

³⁵ Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte (2016/C 262/01), punkt 190.

³⁶ Kommissionen afgørelse af 26. august 2005 i sag nr. N 216/05, Støtte til Geocenter Møns Klint.

³⁷ Kommissionens afgørelse af 15. maj 2013 i sag SA.33728, Finansiering af en ny multiarena i København.

³⁸ Statsforvaltningens udtalelse af 18. oktober 2016 om Odense Kommunes engagement i musikfestivalen Tinderbox.

³⁹ Kommissionens afgørelse af 22. juni 2017 i sag SA.37900 (2013/FC).

⁴⁰ Forordning 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde ("Procedureforordningen"), artikel 2 og 3. Se også Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (2019/C 247/01), punkt 13.

⁴¹ Dette kan ansues som et "dobbelt hjemmelskrav": Støtte skal dels have hjemmel i den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagten, dels ydes i overensstemmelse med EU-statsstøttere reglerne.

De relevante fritagelser og undtagelser omfatter for det første den generelle gruppefritagelsesforordning, som giver mulighed for at give støtte til kultur og sport i overensstemmelse med betingelserne i forordningen.⁴² For det andet kan støtte – uanset hvilket formål støtten ydes til – gives efter de minimis-forordningen, der giver mulighed for at yde støtte på op til 300.000 euro (ca. 2,25 mio. kr.) pr. treårig periode.⁴³

Statsstøtte, der er givet i strid med reglerne, skal kræves tilbagebetalt.

For det første kan Kommissionen træffe afgørelse om, at ulovlig statsstøtte skal tilbagebetales.⁴⁴ Forældelsesfristen, for at Kommissionen kan give påbud om tilbagebetaling, er ti år fra, at støtten er tildelt. I praksis vil dette være det tidspunkt, hvor kommunen traf beslutning om at give den konkrete støtte.⁴⁵

For det andet er støttegiver (her kommunen) forpligtet til på eget initiativ at tilbagesøge støtte, hvis det konstateres, at støtten er ulovlig statsstøtte.⁴⁶ Når der ikke er et tilbagebetalingskrav fra Kommissionen, forældes støttegivers mulighed for at tilbagesøge støtte efter de almindelige danske forældelsesregler.⁴⁷ Efter de danske forældelsesregler gælder der som udgangspunkt en treårig forældelsesfrist, som regnes fra det tidligste tidspunkt, hvor kravet kunne være gjort gældende. I praksis vil fristen således regnes fra udbetalingstidspunktet. Den treårige forældelsesfrist kan være suspenderet, hvis støttemodtager har ukendskab til de faktiske forhold i forbindelse med støttebetalingen.

Tilbagebetalingskravet skal være inklusive renter og renters rente, som også beregnes fra udbetalingstidspunktet.⁴⁸

Tilbagebetaling skal ske til støttegiver. Det gælder både, hvis Kommissionen træffer afgørelse om tilbagesøgning, og hvis kommunen af egen drift kræver ulovlig støtte tilbagebetalt.

Formålet med tilbagebetalingen er at genoprette den situation, der var, inden støtten blev givet.⁴⁹ Derfor kan der ikke lovligt tildeles ny støtte som "erstatning" for ulovligt ydet statsstøtte.

⁴² Forordning nr. 651/2014 med senere ændringer ("gruppefritagelsesforordningen").

⁴³ Forordning 2023/2831 af 13. december 2023 om anvendelse af artikel 107 og 108 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde ("de minimis-forordningen").

⁴⁴ Europa-Kommissionen kan i en sådan undersøgelse vurdere, at støtten er forenelig, og på den baggrund beslutte, at der alene skal tilbagebetales renter for den periode, hvor støtten ikke har været lovlig, jf. Procedureforordningens artikel 15.

⁴⁵ Procedureforordningens artikel 17, stk. 1 og 2.

⁴⁶ Se fx Domstolens dom af 5. marts 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, præmis 90-92, og Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (2019/C 247/01), punkt 13.

⁴⁷ Domstolens dom af 5. marts 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, præmis 108 og 109.

⁴⁸ Procedureforordningens artikel 16, stk. 2, og Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (2019/C 247/01), punkt 16 og 110.

⁴⁹ Se fx Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (2019/C 247/01), punkt 16 og 54.

Det kan dog accepteres, at støtte, som opfyldte betingelserne for undtagelse eller fritagelse fra EU-statsstøttereglerne (fx efter gruppefritagelsesforordningen), da støtten blev tildelt, ikke kræves tilbagebetalt. Det kan også accepteres, at såkaldt de minimis-støtte efter undtagelsen i de minimis-forordningen gives med tilbagevirkende kraft.

Det forhold, at støttemodtager ikke havde kendskab til, at den modtagne støtte var ulovlig efter EU-statsstøttereglerne, betyder ikke, at støttemodtager har en berettiget forventning om, at støtten ikke kan kræves tilbagebetalt.⁵⁰ Tilbagebetalingskravets betydning for støttemodtagers økonomiske situation kan heller ikke tillægges betydning.

Støtte omfattet af de danske statsstøtteregler

Hvis støtten ikke har samhandelspåvirkning, og EU-statsstøttereglerne derfor ikke finder anvendelse, skal spørgsmålet om støttens lovlighed vurderes efter de danske regler i konkurrencelovens § 11 a.

Efter de danske statsstøtteregler vil der være tale om lovlig statsstøtte, hvis støtten har hjemmel i offentlig regulering, herunder kommunalfuldmagtsreglerne.

Hvis støtten derimod er givet uden hjemmel, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udstede påbud om, at støtten skal ophøre eller kræves tilbagebetalt.⁵¹ Tilbagebetaling skal ske til statskassen; ikke til støtteyder. Forældelsesfristen er fem år fra, at støtten er udbetalt.

6.3 Hortens vurdering – statsstøtte

6.3.1 *Er støtten omfattet af statsstøttereglerne?*

Det kan umiddelbart fastslås, at kommunen har ydet støtte med offentlige midler til Arena Næstved, at støtten udgør en økonomisk fordel for Arena Næstved, som er individuel (og dermed selektiv), og at den stiller Arena Næstved bedre, end det der kan opnås på almindelige markedsbetingelser. Dermed er det afgørende, om Arena Næstved som støttemodtager kan betragtes som en virksomhed.

Der er efter statsstøttereglerne tale om en virksomhed, når en aktivitet består i at udbyde varer og tjenesteydelser på et marked. Arena Næstveds organiseringsform og formål er uden betydning for vurderingen. Det afgørende er derfor, hvilke *aktiviteter* Arena Næstved udøver.

⁵⁰ Domstolens dom af 5. marts 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, præmis 104, og Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (2019/C 247/01), punkt 39 ff.

⁵¹ Herudover vil manglende hjemmel i sig selv eventuelt kunne føre til, at kommunen selv tilbagesøger midlerne. Om dette vil være muligt, afhænger af de ulovfæstede retsgrundsætninger om tilbagekaldelseslæren, jf. også afsnit 7.2.

Arena Næstved har flere aktiviteter, som udbydes på et marked, hvor der også er private udbydere af lignende aktiviteter. Det omfatter særligt udlejning af lokaler til konferencer, koncerter og diverse arrangementer samt salg af mad og drikkevarer. Arena Næstved har derfor aktiviteter, som i henhold til statsstøttere reglerne udgør virksomhed.

Kommunal støtte til en modtager, som både har aktiviteter med udbud af varer og tjenesteydelser og har øvrige aktiviteter, kan gives til de øvrige aktiviteter, hvis der er en regnskabsmæssig adskillelse af indtægter og udgifter, som sikrer, at støtten ikke går til de aktiviteter, der udbydes på et marked.

Der er imidlertid ikke en regnskabsmæssig adskillelse af *anlægsstøtten* fra kommunen til Arena Næstved, og støtten (fx til selve etableringen af arenaen, herunder værdien af de rente- og afdragsfrie lån) vil som udgangspunkt medgå til de aktiviteter, som er omfattet af statsstøttere reglerne.

For *driftsstøtten* er der foretaget en regnskabsmæssig opdeling, som efter det oplyste skal sikre, at kommunens støtte kun går til folkeoplysning og til kulturelle formål. Dette kan have betydning i forhold til den hjemmelsmæssige vurdering (se afsnit 5), men i forhold til den statsstøttedmæssige vurdering har Arena Næstved aktiviteter på det kulturelle område, som er omfattet af statsstøttere reglerne, fx konferencer, sportsarrangementer og koncerter. Driftsstøtten går dermed også til kulturelle aktiviteter, som udgør udbud af varer og tjenesteydelser på et marked. Den regnskabsmæssige adskillelse kan derfor ikke i sig selv dokumentere, at der ikke er ydet statsstøtte.

Det kan på den baggrund konkluderes, at kommunens støtte til Arena Næstved opfylder betingelserne for at udgøre statsstøtte.

For en god ordens skyld bemærkes, at en del af støtten eventuelt kan have karakter af køb af ydelser (fx lokaleleje) til markedspris. I så fald vil et sådant køb ikke have karakter af støtte.

6.3.2 Hvilket regelsæt – EU-reglerne eller de danske?

Støtte er omfattet af EU-statsstøttere reglerne, hvis støtten påvirker samhandlen mellem EU-lande. Har støtten ikke samhandelspåvirkning, gælder kun de danske statsstøttere regler i konkurrencelovens § 11 a.

Arena Næstveds aktiviteter omfatter blandt andet udbud af store conference- og arrangementsfaciliteter samt udbud af faciliteter til sportsbegivenheder med både landsdækkende og international rækkevidde.⁵² Det er faciliteter, som kan tiltrække kunder fra andre lande, der lejer faciliteterne til at afholde koncerter, foredrag mv. Dette gælder særligt turnéer med internationale artister og foredragsholdere (fx Obama), som er på turné. Selvom faciliteterne i Arena Næstved ikke er af samme karakter, kan anvendelsesmulighederne dog sammenlignes

⁵² Kommende arrangementer omfatter blandt andet det landskendte børnekoncept Flying Superkids, en håndboldlandskamp mod Sverige og en koncert med den waliske sanger Bonnie Tyler.

med nogle af de aktiviteter, som man ved etableringen forventede, at arrangører kunne bruge Royal Arena til. Kommissionen vurderede, at støtten til etablering af Royal Arena havde samhandelspåvirkning. Tilsvarende blev det i aftalegrundlaget for Odense Kommunes støtte til selskabet bag musikfestivalen Tinderbox vurderet, at støtten havde samhandelspåvirkning, og støtten blev derfor givet i henhold til betingelserne i gruppefritagelsesforordningen og dermed i overensstemmelse med EU-statsstøttere reglerne.

Faciliteterne i Arena Næstved, og de aktiviteter, faciliteterne anvendes til af kunder, har ikke særkendetegn, som tilsiger en særlig lokal afgrænsning eller udelukker interesse fra kunder fra andre lande, modsat fx Kommissionens vurdering af kommuners støtte til lokal foreningsfitness. Lokal afgrænsning kan fx omfatte krav om medlemskab eller geografiske eller sproglige barrierer, der afgrænser aktiviteterne til et meget lokalt publikum. Dette er ikke tilfældet. Tværtimod bliver faciliteterne aktuelt anvendt til udbud af både sports- og kulturarrangementer, som vidner om, at interessen fra arrangører af events ikke kan afgrænses lokalt til Næstved eller til Danmark. Eksempelvis anvendes Arena Næstved i 2026 ved turnéer med den waliske sanger Bonnie Tyler og den tyske sanger Nena. Dertil kommer, at der konkret er udenlandske aktører i det danske marked, som udbyder koncerter. Ligeledes er selskabet bag musikfestivalen Tinderbox ultimativt ejet af det amerikanske selskab Superstruct Entertainment, som også står bag en række andre musikfestivaler og koncerter i Danmark. Der til er operatøren af Royal Arena den amerikanske virksomhed Live Nation, som også arrangerer koncerter andre steder i Danmark, herunder i områder tæt på Næstved. Tilsvarende gælder for så vidt angår udbud af mad og drikkevarer. Der er således meget, som taler for, at aktiviteterne på kundesiden ikke kan afgrænses lokalt.

Ser man på operatørmarkedet, som Arena Næstved befinder sig på, er der udenlandske virksomheder, som er engageret i investering og drift af ejendomme med arrangementsfaciliteter med henblik på udlejning, som kan have interesse i en ejendom som Arena Næstved. Således er fx Royal Arena i 2025 blevet solgt efter udbud med forventning om stor international interesse.⁵³

Støtten til Arena Næstved har således samhandelspåvirkning og er dermed omfattet af EU-statsstøttere reglerne.

6.3.3 *Har kommunen iagttaget EU-statsstøttere reglerne?*

Kommunens støtte til Arena Næstved er efter det oplyste ikke givet efter godkendelse fra Kommissionen eller i overensstemmelse med gruppefritagelsesforordningen eller de minimis-reglerne.⁵⁴

⁵³ Se [Royal Arena sættes til salg | Københavns Kommune Økonomiforvaltningen](#) og [Københavns Kommune og Realdania sælger Royal Arena](#).

⁵⁴ Var støtten anmeldt til og godkendt af Kommissionen, ville der være tale om lovlig statsstøtte. Det samme ville være gældende, hvis støtten var indberettet til gruppefritagelsesforordningen og opfyldte betingelserne heri.

Støtten er således givet uden iagttagelse af EU-statsstøttere reglerne.

Kommunens støtte til Arena Næstved er derfor ulovlig statsstøtte.

7. TILBAGESØGNING AF STØTTE?

7.1 EU-statsstøttere reglerne

7.1.1 Hvem kan træffe afgørelse om tilbagesøgning?

Kommissionen kan træffe afgørelse om, at ulovlig statsstøtte skal tilbagebetales.⁵⁵ Adgangen hertil forældes efter ti år fra det tidspunkt, hvor støtten er tildelt, hvilket i praksis er det tidspunkt, hvor kommunen traf beslutning om at give den konkrete støtte til Arena Næstved.

Kommunen har pligt til af egen drift at tilbagesøge støtte med renter og renters rente, hvis det konstateres, at kommunen har ydet statsstøtte, der hverken er omfattet af undtagelser eller fritagelser eller er godkendt af Kommissionen. Adgangen hertil forældes efter de danske forældelsesregler efter tre år beregnet fra udbetalingstidspunktet.⁵⁶

Det lægges i det følgende til grund, at sagen håndteres af kommunen.

7.1.2 Hvordan opgøres tilbagesøgningsbeløbet?

Kommunen skal have afklaret følgende:

- Støttebeløbet (brutto): Hvor meget støtte har Arena Næstved modtaget fra kommunen inden for de seneste tre år? Dette omfatter udbetalt støtte (uanset om der er tale om drifts- eller anlægsstøtte), og det omfatter også værdien af rente- og afdragsfriheden på anlægslåne.⁵⁷
- Fradrag: I hvilket omfang er ovenstående støtte givet til aktiviteter, som lovligt kunne have opnået støtte efter gruppefritagelsesforordningen? Det omfatter fx kulturelle formål, hvis der er en i statsstøtteretlig henseende tilstrækkelig regnskabsmæssig opdeling, så det kan dokumenteres, at støtten ikke er medgået til fx cafédrift og andre kommercielle aktiviteter. Vi vurderer umiddelbart, at kommunen – hvis disse kriterier er opfyldt – kan undlade at kræve dele af støtten tilbagebetalt, i det omfang støtten på tildelingstidspunktet opfyldte betingelserne i gruppefritagelsesforordningen. Renter for

⁵⁵ Kommissionen kan i en sådan undersøgelse vurdere, at støtten er forenelig med EU-retten og på den baggrund beslutte, at der alene skal tilbagebetales renter for den periode, hvor støtten ikke har været lovlig, jf. Procedureforordningens artikel 15.

⁵⁶ Vi finder ikke, at den treårige forældelsesfrist er suspenderet, da de faktiske omstændigheder omkring støtte har været kendt for kommunen. En mulig retsvildfarelse hos parterne medfører ikke suspension. Det vurderes heller ikke, at Arena Næstved vil kunne gøre gældende, at et tilbagesøgningskrav er bortfaldet som følge af passivitet fra kommunens side.

⁵⁷ Værdien vil kunne fastslås ved at sammenligne med de vilkår, Arena Næstved kunne have opnået på kapitalmarkedet, fx gennem realkredit eller en bank.

den periode, støtten ikke var lovlig, skal tilbagesøges for at afløfte støtteeffekten i perioden før registreringen. Støtten bør derudover lovliggøres ved registrering i de relevante systemer.

- Undtaget fra EU-statsstøttere reglerne: I det omfang kommunens støtte er medgået til foreningsidræt og lignende ikke-professionelle sportsaktiviteter, er støtten ikke omfattet af statsstøttere reglerne. Det er som ovenfor en betingelse, at der kan ske en i statsstøtteretlig henseende tilstrækkelig regnskabsmæssig opdeling.
- Køb af ydelser til markedspris: I det omfang der de facto ikke er tale om kommunal støtte, men at kommunen derimod betaler markedspris for en ydelse, herunder lokaleleje, er der ikke ydet støtte. Også disse beløb kan derfor fradrages.

Det kræver således nærmere undersøgelser, herunder med inddragelse af kommunens økonomifunktion og evt. revisor, at opgøre omfanget af tilbagesøgningskravet.

Kommunen har bevisbyrden for, at den betaling, som fradrages bruttostøtten, er givet til ikke-økonomiske aktiviteter eller udgør en markedsrettet betaling for ydelser.

Hvis det måtte vise sig, at tilbagesøgningskravet ikke overstiger det maksimale støttebeløb i de minimis-forordningen på 300.000 euro over en treårig periode, må det vurderes, om de minimis-forordningen kan begrunde, at støtten ikke søges tilbagebetalt. Støtten bør i det tilfælde lovliggøres ved at give støtten i overensstemmelse med betingelserne i de minimis-forordningen.

7.1.3 *Processuelle forhold*

Kommunen kan (og bør) inddrage Arena Næstved i processen for at sikre sig, at opgørelsen af tilbagesøgningskravet hviler på en korrekt forståelse af sagens faktiske forhold.

Kommunen skal – inden der træffes afgørelse om tilbagesøgning – partshøre Arena Næstved over de faktuelle forhold, som kommunen vil lægge til grund for sin afgørelse om tilbagesøgning.

Arena Næstveds tilbagebetaling skal ske til kommunen.

Det bemærkes, at det forhold, at Arena Næstved ikke var bekendt med, at støtten ikke var i overensstemmelse med statsstøttere reglerne, og det forhold, at tilbagebetalingen kan have væsentlig negativ betydning for Arena Næstveds økonomi, ikke ændrer ved ovenstående konklusion.

Hvis det er relevant som følge af Arena Næstveds betalingsevne, kan mulighederne for henstand med tilbagebetalingen undersøges nærmere. Dette må dog ske med respekt for statsstøttere reglerne.

7.2 Tilbagesøgning på andet grundlag?

Der er ikke i den skrevne lovgivning i øvrigt, dvs. ud over statsstøttere reglerne, fastsat bestemmelser om, hvorvidt en kommune har pligt til at tilbagesøge kommunal støtte, når en modtager af kommunal anlægsstøtte varetager ikke-kommunale opgaver.

Kommunen kan dog have en tilbagesøgningsret, hvis dette fx følger af kommunens støttebetingelser. Vi har ikke oplysninger om, at der i kommunens støtte-tilsagn er indsat sådanne vilkår.⁵⁸

Herudover vil kommunen efter omstændighederne kunne tilbagesøge støtte i medfør af tilbagekaldelseslæren, der på ulovbestemt grundlag fastsætter principper for, hvornår en myndighed kan tilbagekalde en begunstigende forvaltningsakt. Om kommunens løbende støttetilsagn til Arena Næstved kan tilbagekaldes, vil bero på en afvejning af på den ene side kommunens interesser, der taler for en tilbagekaldelse af de oprindelige afgørelser, og på den anden side Arena Næstveds berettigede forventning om, at støttetilsagnet står ved magt (herunder indrettelseshensynet).

Også efter tilbagekaldelseslæren vil tilbagesøgning skulle ske med respekt for forældelsesloven.

Vi finder ikke grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af kommunens mulighed for at tilbagesøge støtte efter tilbagekaldelseslæren, før det er nærmere afklaret, hvad der skal tilbagesøges efter statsstøttere reglerne.

8. FREMTIDIGE KONSEKVENSER I ØVRIGT FOR ARENA NÆSTVED

8.1 Overblik

I de følgende afsnit skitseres mulige fremtidige modeller for Arena Næstved, hhv. driften af de opgaver, der hidtil er udført af Arena Næstved. Modellerne kræver nærmere undersøgelser, herunder særligt i forhold til økonomiske forhold som forretningsplan, skat, moms, anlægsramme mv. Vi anbefaler, at revisor inddrages.

Formålet er således at skitsere i hvert fald tre mulige veje frem: Arena Næstved udøver fremover kun kommunale opgaver (afsnit 8.2), hvilket i afsnit 8.3 kombineres med en model, hvor der etableres en ny retlig enhed, der – uden at få hverken direkte eller indirekte kommunal støtte – udøver de opgaver, Arena Næstved ikke lovligt kan udføre. I afsnit 8.4 skitseres et scenarie, hvor Arena Næstved opløses, og bygningerne overtages af enten kommunen eller en tredjepart.

⁵⁸ Vi anbefaler, at kommunens støttetilsagn gennemgås, så vilkårene for støtten tydeliggøres, og der fremadrettet sikres tilbagesøgningsret, hvis vilkårene ikke overholdes.

8.2 **Arena Næstved udøver fremover kun kommunale opgaver**

8.2.1 *Hjemmelsmæssige forhold*

Da kommunen har ydet anlægsstøtte til Arena Næstved, skal kommunen fremover sikre, at Arena Næstved kun varetager kommunale opgaver.

Mange af Arena Næstveds opgaver er kommunale opgaver, men Arena Næstved varetager også opgaver, der ikke kan anses for kommunale opgaver, fx afholdelse af private fester, firmafester og bryllupper, hvor Arena Næstved står for mad og drikke, fast lokaleudlejning til et fitnesscenter og eventuelt også de nationale og internationale samarbejder.

Arena Næstved kan ikke fortsætte med dette, og kommunen har en forpligtelse til at sikre, at Arena Næstved kun varetager kommunale opgaver. Er der tvivl om hjemmelsgrundlaget for konkrete opgaver, kan dette eventuelt drøftes med Ankestyrelsen.

Den faktiske opgaveportefølje for Arena Næstved må derfor ændres, og i vedtægterne bør det indarbejdes, at Arena Næstved kun må varetage og udlodde midler til kommunale opgaver. Kommunen må være meget opmærksom på de hjemmelsmæssige krav ved efterfølgende ændringer af vedtægterne.

Kommunen har under disse forudsætninger hjemmel til at yde både anlægs- og driftsstøtte til Arena Næstved, men skal sikre, at dette også sker i overensstemmelse med statsstøttereglerne, jf. nedenfor.

8.2.2 *EU-statsstøttereglerne*

Efter EU-statsstøttereglerne kan kommunen i overensstemmelse med betingelserne i de minimis-forordningen yde støtte på op til 300.000 euro (ca. 2,25 mio. kr.) over en treårig periode til Arena Næstved uanset støtteformålet.

Hvis den ønskede støtte overstiger dette beløb, kan kommunen give drifts- og anlægsstøtte til en række aktiviteter inden for sport og kultur efter gruppefritagelsesforordningen, fx til sportsinfrastruktur, koncertsale samt kunst- og kulturarrangementer. Forordningen indeholder en række betingelser, der varierer, alt efter hvad støtten gives til, og om der er tale om anlægs- eller driftsstøtte. Støtten skal derudover indberettes og registreres, for at betingelserne i gruppefritagelsesforordningen er iagttaget.

Støtte kan i princippet også gives efter godkendelse fra Kommissionen. Hvis støtten vedrører sports- og kulturformål, er en individuel godkendelse umiddelbart mindre sandsynlig, idet Kommissionen som udgangspunkt har gjort op med støttemulighederne til de aktiviteter i gruppefritagelsesforordningen. Vedrører støtten andre aktiviteter, er en godkendelse mere sandsynlig, hvis der ikke er en privat investeringsmulighed, og der i øvrigt er et behov for finansiering. En sådan godkendelsesproces vil forventeligt tage mere end et år.

8.2.3 *Tilsyn og samlet vurdering*

Kommunens tilsyn med Arena Næstveds opgavevaretagelse må tilrettelægges, så der i forhold til hjemmel fokuseres på tilsynet med lovligheden af den samlede opgaveportefølje, og så der i forhold til statsstøttereglerne fokuseres på, at støtte omfattet af gruppefritagelsesforordningen ikke medgår til aktiviteter, der ikke er mulighed for at yde statsstøtte til.

De samlede økonomiske konsekvenser ved modellen bør kortlægges, så der kan foretages en vurdering af, om modellen er holdbar økonomisk for Arena Næstveds fortsatte drift.

8.3 **En ny retlig enhed overtager de opgaver, Arena Næstved ikke må udøve**

8.3.1 *Modellen kort*

Hvis de opgaver, som Arena Næstved ikke kan varetage som følge af den kommunale anlægsstøtte, fortsat skal udøves, må det ske i en ny retlig enhed. Det må i så fald nøje undersøges, i hvilket omfang Arena Næstved vil kunne stille bygninger til rådighed for en ny retlig enhed.

For en god ordens skyld bemærkes, at vi ikke umiddelbart anser det for oplagt, at en sådan model vil være mulig – formentlig vil det være mest egnet, hvis en af hallerne sælges til den nye retlige enhed, og de kommercielle aktiviteter samles der. Vi har dog ikke viden om hallernes indretning mv. og kan ikke vurdere, om det vil være realistisk.

Den nye retlige enhed kan varetage kommercielle aktiviteter og opgaver, hvis formål geografisk rækker ud over kommunen.

8.3.2 *Betingelser*

Det er afgørende, at Arena Næstved hverken er stifter, ejer eller medlem af den nye retlige enhed, og at Arena Næstved hverken direkte eller indirekte yder anlægsstøtte til en sådan ny retlig enhed. Det skyldes, at kommunen i disse tilfælde derved indirekte, jf. mellemledsgrundsætningen, vil være engageret i den nye retlige enhed. Tilsvarende kan kommunen heller ikke selv være engageret i den nye retlige enhed.

Yder Arena Næstved eller kommunen driftsstøtte til den nye enhed, skal støtten øremærkes, så det sikres, at midlerne udelukkende anvendes til kommunale opgaver.

Derudover vil driftsstøtte skulle gives i overensstemmelse med EU-statsstøttereglerne.

8.4 **Arena Næstved opløses**

8.4.1 *Baggrund for opløsning og processen*

Endelig kan den fremtidige håndtering indebære, at Arena Næstved opløses.

Opløsning kræver godkendelse af kommunen og Civilstyrelsen. Godkendelse fra Civilstyrelsen gives typisk kun, hvis enheden vurderes ikke at være økonomisk levedygtig. Dette vil eventuelt kunne være opfyldt, hvis kommunen beslutter ikke at give yderligere støtte under hensyn til nærværende forløb, eller hvis Arena Næstved ikke kan honorere et tilbagesøgningskrav.

8.4.2 *Overdragelse af arealer og bygninger*

Der må i så fald tages stilling til, hvad der skal ske med Arena Næstveds arealer og de bygninger, der er opført her.

Kommunen kan overtage bygningerne mv. og videreføre de kommunale aktiviteter, dvs. samme kreds af opgaver som Arena Næstved lovligt kan udføre. Hvis kommunen ønsker at overtage bygningerne mv., vil det dog være en betingelse, at kommunen betaler markedspris for dem. Det skyldes, at kommunen må anses som væsentlig gavegiver til Arena Næstved, herunder som følge af overdragelsen af grundene til 1 kr. stykket. En væsentlig gavegiver kan således ikke modtage udlodning fra en fond, herunder ikke ved fondens opløsning.⁵⁹

Hvis en anden aktør, fx *en nyetableret fond*, køber bygninger mv., vil den nye fond kunne varetage kommerciel aktivitet. Dette er dog på betingelse af, at den nye fond ikke modtager anlægsstøtte fra kommunen eller fra Arena Næstved. Købet af grunde og arealer mv. skal derfor ske til markedspris. Hvis der derimod udloddes midler til den nye fond gennem en pris under markedsprisen, vil den nye fond være "født med" samme begrænsede aktivitetsområde som Arena Næstved, dels på grund af udlodningsbetingelserne i vedtægterne for Arena Næstved, dels fordi der derved indirekte ydes kommunal anlægsstøtte til den nye fond. Kommunal støtte til den nye fond vil kræve, at støtten medgår til kommunale opgaver, og at statsstøttere reglerne iagttages.

8.4.3 *Udlodning af midler*

Afstår Arena Næstved arealer og bygninger samt andre aktiver, benyttes de midler, der modtages og i øvrigt indestår i Arena Næstved, til at betale Arena Næstveds kreditorer.

Er der herefter midler til overs, udloddes de i forbindelse med opløsningen i henhold til vedtægterne, dvs. efter kommunens godkendelse til fremme af Arena Næstveds formål inden for kommunens geografiske område.

⁵⁹ Det ændrer efter vores vurdering ikke herpå, at det af Arena Næstveds vedtægter fremgår, at kommunen kan overtage bygningerne med de på tidspunktet indestående lån og prioriteter. Hvis scenariet måtte blive relevant, må spørgsmålet drøftes med Erhvervsstyrelsen eller Civilstyrelsen.

9. HORTENS ANBEFALING TIL SVAR TIL ANKESTYRELSEN

På baggrund af ovenstående vurderinger anbefaler Horten, at byrådet besvarer Ankestyrelsen som følger:

"I lyset af Ankestyrelsens vejledende udtalelse af 24. september 2025 har kommunen gennemgået udtalelsen og søgt ekstern bistand til besvarelsen af Ankestyrelsens spørgsmål.

På den baggrund kan byrådet svare følgende:

Næstved Kommune har ydet både anlægs- og driftsstøtte til Arena Næstved.

Næstved Kommune er som følge af den kommunale anlægsstøtte forpligtet til at sikre, at Arena Næstved kun varetager kommunale opgaver. Arena Næstved har imidlertid i en årrække udøvet både kommunale og ikke-kommunale opgaver.

Kommunens støtte til Arena Næstved er herudover givet uden iagttagelse af EU-statsstøttereglerne, og i hvert fald dele af kommunens støtte til Arena Næstved må derfor antages at udgøre ulovlig statsstøtte.

Kommunen vil nu tage skridt til at opgøre, i hvilket omfang støtten er ydet i strid med statsstøttereglerne, og – i det omfang kravet ikke er forældet – tilbagesøge sådan støtte. Efterfølgende vil kommunen vurdere, om kommunen herudover har pligt til, hhv. mulighed for at tilbagesøge støtte i henhold til tilbagekaldelseslæren.

Da Næstved Kommune har ydet anlægsstøtte gennem tiden, vil kommunen fremover sikre, at Arena Næstved udelukkende udøver kommunale opgaver. Kommunen vil sikre dette gennem krav til Arena Næstved om at justere vedtægterne, så det af vedtægterne udtrykkeligt fremgår, at Arena Næstved alene må varetage kommunale opgaver. Herudover vil kommunen præcisere vilkåret i kommende tilskudsaftaler med Arena Næstved, samt i øvrigt føre øget tilsyn med opgavevaretagelsen via indsigt i regnskaber, møder med Arena Næstved mv.

Endelig vil kommunen sikre, at fremtidig støtte ydes i overensstemmelse med statsstøttereglerne."

Det anbefales, at dette notat vedlægges byrådets svar til Ankestyrelsen.

Hellerup, den 2. december 2025

Horten

Rikke Søgaard Berth

Malene Graff