

Århus Kommune
Rådhuset
Postboks 36
8100 Århus C

2. Tilsynsrådet for Århus Amt
3. Beredskabskontoret - st. not.

Dato: 11. marts 1999
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 1999/11124/751-1
Sagsbeh.: ETS
Fil-navn: århusbrandvæsenudt3

Århus Kommune har ved brev af 21. januar 1999 klaget til Indenrigsministeriet over Tilsynsrådet for Århus Amts udtalelse af 30. december 1998 om Århus Kommunes Brand- og Redningsvæsens adgang til som underentreprenør for Falck at udføre service- og reparationsopgaver vedrørende brandslukningsmateriel for virksomheder og institutioner i Århus Kommune.

Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Indenrigsministeriet er enig med Tilsynsrådet for Århus Amt i, at Århus Kommune ikke lovligt vil kunne indgå en aftale med Falck om udførelse af værkstedopgaver i underentreprise for Falck vedrørende håndildslukkere, som Falck sælger og efterfølgende servicerer for virksomheder m.v., idet varetagelsen af sådanne opgaver ikke vil kunne forenes med kommunens udøvelse af brandsyn efter bestemmelserne herom i beredskabslovgivningen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Århus Kommune har ved brev af 22. maj 1998 anmodet Tilsynsrådet for Århus Amt om en vejledende udtalelse om lovligheden af, at kommunen indgår en aftale med Falck specielt på det indtægtsgivende område, der omfatter kommunens udførelse af service- og reparationsopgaver vedrørende brandslukningsmateriel.

Århus Kommune har i et brev af 3. juli 1998 til tilsynsrådet redegjort nærmere for sagens omstændigheder. Det fremgår bl.a. heraf, at Århus Kommunes lovpligtige opgaver ved brand, miljøuheld og katastrofer i en årrække har været udført af det kommunale beredskab og Falck i fællesskab i henhold til en aftale, der udløb ved årsskiftet 1998/1999.

Det fremgår videre af kommunens redegørelse, at Falck i forbindelse med forhandlingerne om en ny beredskabsaftale har foreslået, at det som led i den nye beredskabsstruktur aftales, at kommunens

brand- og redningsvæsen skal udføre værkstedsopgaver vedrørende håndildslukkere, som Falck sælger og efterfølgende servicerer for virksomheder, og at brand- og redningsvæsenet desuden skal foretage servicering og trykprøvning af trykflasker til Falcks egne røgdykkerapparater. Det skønnes, at en aftale herom årligt vil omfatte værkstedsopgaver vedrørende ca. 15-20.000 håndildslukkerapparater og ca. 700 trykflasker. Varetagelsen af de ovenfor nævnte opgaver forudsætter ifølge kommunens oplysninger en begrænset udvidelse af brand- og redningsvæsenets værksted for håndildslukkere, mens opgaverne på mandskabssiden forudsættes løst ved udnyttelse af den eksisterende ledige kapacitet.

Værdien af de opgaver, som kommunen ifølge ovennævnte forslag skal udføre for Falck, anslår kommunen i sit brev af 3. juli 1998 til ca. 1,5 mio. kr. pr. år, svarende til ca. 3 % af det kommunale brand- og redningsvæsens samlede årlige omsætning.

Ved brev af 1. oktober 1998 har tilsynsrådet anmodet Århus Kommune om en supplerende udtalelse, bl.a. om betydningen af kommunens lovpligtige tilsynsopgaver vedrørende brandslukningsmateriel i relation til udførelsen af de førnævnte opgaver for Falck. I anledning heraf har Århus Byråd den 21. oktober 1998 bl.a. udtalt følgende:

"Efter beredskabslovgivningen udfører Brand- og Redningsvæsenet brandsyn af virksomheder m.v. og fører tilsyn med bedriftsværn indenfor kommunen. Lovgivningen angiver detaljeret antal og art af håndildslukkere for forskellige typer virksomheder m.v.

Endvidere påser Brand- og Redningsvæsenet, at Falck som entreprenør for Århus Kommune lever op til gældende overenskomst om udførelse af brandudrykningsopgaver.

Værkstedsopgaven for Falck omfatter værkstedsservicering af håndildslukkere fra virksomheder m.v., som hver for sig har antaget Falck til at udføre lovpligtigt eftersyn og øvrig servicering af virksomhedens håndildslukkere. (Der findes på markedet flere autoriserede firmaer). Falck udfører her det årlige eftersyn på virksomhederne m.v., og påtænker i givet fald at overlade dele af værkstedsserviceringen til Brand- og Redningsvæsenet som underleverandør. I værkstedsopgaven for Falck indgår endvidere servicering og trykprøvning af Falcks egne røgdykkertrykflasker.

Brand- og Redningsvæsenets opgave som tilsynsmyndighed på området vil være helt uafhængig af værkstedsopgaven for Falck, idet der ikke ved tilsynet samtidig er mulighed for at tilgodese egne økonomiske interesser."

Tilsynsrådet for Århus Amt udtalte den 14. december 1998, at rådet ikke finder, at det i sagen omhandlede forslag til en aftale mellem Falck og Århus Brand- og Redningsvæsen er lovligt. Tilsynsrådet anførte bl.a., at

"kommunens aftale med Falck indebærer en risiko for, at kommunen ved udøvelsen af lovmæssigt brandtilsyn med virksomheden kan påvirkes af, at kommunen som kontraktspart kan have en økonomisk interesse i de afgørelser, kommunen som tilsynsmyndighed træffer. ...

Det forhold, at der efter kommunens oplysninger er en ledig kapacitet på brandstationen på ca. 6 % af beredskabets samlede mandtimal, at personalebehovet er vurderet ud fra beredskabsmæssige kriterier, og at der ikke bliver behov for særskilt ansættelse af personale for at kunne løse opgaven, og at der derfor kan være tale om lovlig udnyttelse af overkapacitet, findes herefter ikke at have afgørende betydning."

I Århus Kommunes ovennævnte henvendelse af 21. januar 1999 til Indenrigsministeriet har kommunen bl.a. anført, at kommunen ikke finder, at den aktuelle situation er sammenlignelig med situationen i en sag vedrørende Vejle Kommune, hvortil tilsynsrådet havde henvist i tilsynsrådets ovennævnte udtalelse af 14. december 1998. Kommunen har endvidere anført, at kommunen heller ikke i øvrigt mener, at der er baggrund for at underkende aftalen med Falck. Århus Kommune har til støtte herfor bl.a. anført følgende:

"For det første vil aftalen ikke – som i tilfældet fra Vejle – skabe nogen forbindelse mellem kommunen og de virksomheder, der skal have materiellet stående, og hvis ansvar det jo er, at materiellet er opstillet og i orden.

Hele arbejdet vil nemlig blive udført på brandstationen, og det er fortsat Falck, der har kontakten til de pågældende virksomheder, og fortsat Falck, der indgår aftale med virksomhederne, og som altså f.eks. hæfter overfor virksomhederne for eventuelle krav fra virksomhederne.

For det andet har kommunen ikke noget tilsyn med Falck med hensyn til det pågældende materiel, ... men har alene tilsyn med ..., om Falck har det fornødne brandudrykningsberedskab."

Århus Kommunes henvendelse har været forelagt Tilsynsrådet for Århus Amt, der i brev af 15. februar 1999 til Indenrigsministeriet har fastholdt sin førnævnte udtalelse.

Indenrigsministeriets udtalelse

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Beredskabsloven (lov nr. 1054 af 23. december 1992 med senere ændringer) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"Kapitel 1

Indledende bestemmelser

§ 1. Redningsberedskabets opgave er at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, eller overhængende fare herfor.

Stk. 2. Redningsberedskabet omfatter det statslige redningsberedskab, herunder det statslige regionale redningsberedskab, og det kommunale redningsberedskab.

...

Kapitel 3

Det kommunale redningsberedskab

Organisation

§ 9. Det kommunale redningsberedskab hører under kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. ...

§ 12. Det kommunale redningsberedskab skal kunne yde en forsvarlig indsats mod skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Redningsberedskabet skal endvidere kunne modtage, indkvartere og forpleje evakuerede og andre nødstedte.

Stk. 2. ...

§ 13. Kommunalbestyrelsen kan indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse, med private redningsvæsener eller med andre om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab. Aftalen skal godkendes af Beredskabsstyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan endvidere indgå aftale med Beredskabsstyrelsen om, at det statslige regionale redningsberedskab udfører opgaver inden for kommunens redningsberedskab.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan indgå aftale med foreninger, organisationer og private personer om, at disse bistår ved udførelsen af opgaver inden for kommunens redningsberedskab.

...

Kapitel 7

Forebyggende foranstaltninger m.v.

§ 33. Indenrigsministeren fastsætter regler om

1) placering, indretning og brug af virksomheder, hvor der opbevares, anvendes eller fremstilles faste, flydende eller luftformige brandfarlige eller eksplosive stoffer og andre stoffer, der i forbindelse med brand eller anden skade kan medføre en risiko for personer, ejendom eller miljøet, og

2) opbevaring og brug af faste, flydende eller luftformige brandfarlige eller eksplosive stoffer.

Stk. 2. Indenrigsministeren fastsætter regler om

1) brug af ild og lys og

2) foranstaltninger, der er nødvendige til at forebygge eller formindske brandfare og til at sikre forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder i tilfælde af brand.

Stk. 3. ...

§ 34. Kommunalbestyrelsen skal godkende oprettelse, væsentlige ombygninger, udvidelser eller forandringer i driften af virksomheder i det omfang, der er fastsat regler herom i medfør af § 33, stk. 1.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan i øvrigt bestemme, at bygninger og grundarealer skal indrettes og benyttes på en sådan måde, at risikoen for brandfare formindskes mest muligt, og at forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder sikres bedst muligt.

§ 35. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at der skal træffes foranstaltninger i det omfang, der fastsættes regler herom i medfør af § 33, stk. 2, nr. 2.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan i øvrigt bestemme, at der for bygninger og grundarealer,

1) hvor der er særlig brandfarlige forhold,

2) hvor der samles mange mennesker, eller

3) hvor store værdier er udsat for ødelæggelse,

skal træffes driftsmæssige foranstaltninger til at forebygge eller formindske brandfaren og til at sikre forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder i tilfælde af brand.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at der skal udsættes brandvagt ved benyttelse af forsamlingslokaler og lignende, og at arrangøren skal betale herfor.

§ 36. Indenrigsministeren fastsætter regler om brandsyn af virksomheder, af fredede bygninger, af bygninger, hvor mange mennesker samles, og af brandfarlige bygninger og oplag, herunder om pålæg om afhjælpning af eventuelle mangler.

Stk. 2. ... ”

Indenrigsministeren har i medfør af beredskabslovens § 36, stk. 1, udstedt bekendtgørelse nr. 969 af 18. november 1996 om brandsyn, som ændret ved bekendtgørelse nr. 52 af 26. januar 1998. Bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 1. Kommunalbestyrelsen skal foretage brandsyn af:

- 1) Virksomheder og af brandfarlige bygninger og oplag m.v., der er omfattet af § 34 i beredskabsloven.
- 2) Bygninger m.v., der er omfattet af § 35, stk. 1 og 2, i beredskabsloven.
- 3) Fredede bygninger.

...

§ 3. Brandsyn skal foretages uanmeldt og skal finde sted, når de pågældende lokaliteter er i brug. Brandsyn af fredede bygninger, der tillige er private boliger, skal dog anmeldes med passende varsel.

Stk. 2. Brandsyn foretages med de terminer, der er fastsat i bilag 1 til denne bekendtgørelse, jf. dog § 4, stk. 1 og 3.

Stk. 3. Ved brandsynet påses:

...

4) hvis brandslukningsmateriel er krævet, at det er vedligeholdt, at det er placeret i overensstemmelse med de tekniske og driftsmæssige forskrifter, samt at det er tydeligt afmærket ved skiltning, og

...

§ 4. Konstateres der ved brandsynet en mangel, der medfører særlig brandfare, skal kommunalbestyrelsen give påbud om, at benyttelse ikke må ske, før manglen er afhjulpet, og dette ved et kontroleftersyn er konstateret.

Stk. 2. Er manglen af mindre betydning, skal der fastsættes en frist, inden hvilken manglen skal være afhjulpet. Efter fristens udløb og senest ved næste brandsyn, skal det påses, om afhjælpning er sket.

Stk. 3. Hvis terminerne i henhold til § 3, stk. 2, er fastsat til mere end 1 år, skal der dog altid, når der ved et brandsyn konstateres en væsentlig mangel, foretages et fornyet brandsyn det efterfølgende år, uanset der er foretaget kontroleftersyn i medfør af stk. 1.

Stk. 4. Forbud og påbud i medfør af stk. 1 og 2 meddeles på stedet og har umiddelbar virkning. Forbud og påbud givet i medfør af stk. 1 og 2 skal efterfølgende skriftligt meddeles ejeren eller anden vedkommende af kommunalbestyrelsen.

Stk. 5. Undladelse af at efterkomme forbud og påbud givet i medfør af stk. 1 og 2 skal anmeldes til politiet af kommunalbestyrelsen.

..."

Kommuner foretager brandsyn, herunder kontrol af krævet brandslukningsmateriel, efter de ovenfor citerede bestemmelser og træffer i den forbindelse afgørelser, herunder forbud og påbud, i medfør af disse bestemmelser.

Beredskabsloven indeholder ikke en regulering af kommuners indgåelse af aftaler med private virksomheder om kommuners eftersyn og service af brandslukningsmateriel. Da der heller ikke i øvrigt er lovhjemmel til, at kommuner kan udføre disse aktiviteter, må spørgsmålet om, hvorvidt Århus Brand- og Redningsvæsen kan påtage sig de omhandlede opgaver, afgøres efter offentligtretlige retsgrundsætninger og almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse.

En kommune kan efter de kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed - hverken i forhold til andre offentlige myndigheder eller i forhold til private.

Det følger heraf, at det som udgangspunkt ikke er en kommunal opgave at udføre serviceydelser på brandslukningsområdet for private virksomheder.

Det er dog antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune på visse betingelser - for at undgå værdispild - i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det bl.a. en betingelse for udnyttelse af overkapacitet, at den pågældende kommunale aktivitet ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsnings af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i øvrigt varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur tillige fast antaget, at kommuner i et meget begrænset omfang kan varetage accessoriske opgaver. Det vil sige opgaver, der ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. Det er dog bl.a. en betingelse for udøvelsen af accessorisk virksomhed, at den accessoriske virksomhed i omfang er underordnet den kommunale hovedvirksomhed. Det indgår endvidere i vurderingen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Der henvises bl.a. til Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 48 ff., Martin Basse og Oluf Jørgensen, Kommunalt folkestyre, 2. udg., 1993, side 105 ff. samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a. st., side 461 ff., men modsat Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 153 ff., der forholder sig kritisk til de grænser for kommuners salg af overkapacitet og udførelse af accessorisk virksomhed, der er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis. Også Erik Harder giver i Dansk Kommunalforvaltning III, 1994, side 70 ff., udtryk for en vis skepsis i forhold til de antagelser, der hidtil har været lagt til grund i den overvejende del af teorien og i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis. Der er således ikke enighed i den juridiske litteratur om, hvor langt kommuners adgang til at sælge overkapacitet til andre og til at udføre accessorisk virksomhed kan udstrækkes.

Ved afgrænsningen af, i hvilket omfang en kommune kan varetage opgaver, der ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, må der i øvrigt tages hensyn til, om dette kan forenes med kommunens øvrige virksomhed, herunder navnlig med kommunens varetagelse af myndighedsopgaver.

I vurderingen af, om Århus Kommune lovligt vil kunne indgå aftale med Falck om udførelse af værkedsopgaver i underentreprise for Falck vedrørende håndildslukkere, som Falck sælger og efterfølgende servicerer for virksomheder m.v., indgår således, hvorvidt en sådan opgavevaretagelse vil kunne forenes med kommunens udførelse af brandsyn efter bestemmelserne herom i beredskabslovgivningen.

Den påtænkte aftale med Falck vil kunne medføre en kontraktsretlig forpligtelse for Århus Kommune til at sikre, at det brandslukningsmateriel, som kommunen i underentreprise for Falck reparerer og servicerer, opfylder lovens krav.

Efter beredskabslovgivningen er det imidlertid Århus Kommune, der som brandsynsmyndighed skal påse, at lovens krav til det brandslukningsmateriel, som kommunen efter beredskabslovgivningen udfører brandsyn med, er opfyldt.

Det må antages, at i hvert fald en del af de håndildslukkere, som kommunen ifølge aftalen med Falck skal reparere og servicere, vil skulle placeres på virksomheder m.v., som kommunen efter beredskabslovgivningen udfører brandsyn med.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at den påtænkte aftale mellem kommunen og Falck indebærer en risiko for, at kommunen ved udførelsen af brandsyn på virksomheder m.v., som kommunen i medfør af lovgivningen skal udføre, påvirkes af, at kommunen som kontraktspart kan have en økonomisk interesse i de afgørelser, kommunen som brandsynsmyndighed træffer. Efter Indenrigsministeriets opfattelse indebærer aftalen endvidere en risiko for, at kommunen ved udførelsen af det lovpligtige brandsyn i relation til det brandslukningsudstyr, der er omfattet af aftalen mellem Falck og kommunen, kan lade sig påvirke af, at kommunen selv har udført reparations- eller serviceopgaver vedrørende udstyret.

De anførte risici for, at kommunen påvirkes af kommunens mulige økonomiske interesser i de afgørelser, som kommunen træffer som brandsynsmyndighed, må efter Indenrigsministeriets opfattelse også antages at være til stede, uanset at der ved kommunens varetagelse af de pågældende reparations- og serviceopgaver er indskudt et led mellem virksomhederne og kommunen. Det samme må anses at være gældende, selvom Falck ifølge kommunens oplysninger udfører et aftalebaseret tilsyn med de pågældende håndildslukkere, idet dette tilsyn ikke kan erstatte kommunens lovpligtige brandsyn.

Det er endvidere efter Indenrigsministeriets opfattelse uden relevans for vurderingen af sagen, i hvilket omfang Århus Kommune måtte være forpligtet til at udføre tilsyn med de beredskabsopgaver, som Falck ifølge aftale udfører for kommunen.

Indenrigsministeriet er på den baggrund enig med Tilsynsrådet for Århus Amt i, at Århus Kommune ikke lovligt vil kunne indgå en aftale med Falck om udførelse af værkstedopgaver i underentreprise for Falck vedrørende håndildslukkere, som Falck sælger og efterfølgende servicerer for virksomheder m.v.

Det bemærkes, at Indenrigsministeriet ikke herved har taget stilling til spørgsmålet om lovligheden af, at Århus Kommune indgår en aftale med Falck om udførelse af værkstedopgaver for Falck vedrørende trykflasker til Falcks egne røgdykkerapparater, idet tilsynsrådet ikke ses at have taget stilling til dette spørgsmål. Såfremt kommunen måtte være i tvivl om dette spørgsmål, kan kommunen rette henvendelse til tilsynsrådet herom.

Kopi af dette brev er i dag sendt til Tilsynsrådet for Århus Amt.

Med venlig hilsen

Per Hansen

Ad 2. not.:

Hvilket herved meddeles til orientering.