

Statsamtmanden for Århus Amt  
[aarhus@statsamt.dk](mailto:aarhus@statsamt.dk)

Dato: 1. juli 2005  
Kontor: Stabsenheden  
J.nr.: 2005-21120/671-1

Sagsbeh.: DSI  
Fil-navn: udt.

Statsamtmanden for Århus Amt udtalte ved brev af 30. marts 2004 til Struer Kommune, at det er lovligt, at et kommunalt plejehjem får stillet en bus gratis til rådighed, mod at bussen til gengæld bærer reklamer.

Ved brev af 25. maj 2005 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet til brug for besvarelsen af et folketingssspørgsmål anmodet statsamtmanden for Århus Amt om en udtalelse om sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at en kommune ikke lovligt kan anvende reklamefinansierede biler eller busser i forbindelse med varetagelse af den kommunale opgave at drive et plejehjem.

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

#### **Sagens baggrund:**

Struer Kommune anmodede i brev af 11. december 2003 til Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt om en vejledende udtalelse om, hvorvidt det vil være lovligt, at plejehjemmet Rosengården får stillet en bus gratis til rådighed, mod at bussen til gengæld bærer reklamer.

Det fremgår af sagen, at den påtænkte aftale om en reklamefinansieret bus går ud på, at firmaet Plus Mobil ApS forestår tegning af et antal reklamer, som påføres bussen, hvorved hele eller dele af anskaffelsesudgiften finansieres. Ifølge aftalen stilles bussen til rådighed for kommunen i 5 år, og kommunen skal selv betale de løbende udgifter. Det påhviler ifølge aftalen Plus Mobil ApS at sørge for, at reklamer af politisk, religiøs og pornografisk art og reklamer af polemisk art vendt mod statslige eller kommunale institutioner, samt reklame for alkoholiske drikke og tobaksvarer ikke forekommer.

Ved brev af 24. marts 2004 til Struer Kommune udtalte statsamtmanden for Århus Amt sig om sagen. Af denne udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"Efter statsamtets opfattelse er det ikke i strid med offentligretlige grundsætninger, at en kommunal institution finansierer en bus ved reklamedrift. Statsamtet har ved vurderingen af sagen lagt vægt på, at det er antaget i praksis, at reklameplads på blandt andet kommunale busser kan sælges. Statsamtet har endvidere lagt vægt på, at reklamevirksomheden i det konkrete tilfælde vurderes at være accessorisk i forhold til varetagelse af den kommunale opgave: At drive plejehjemmet Rosengården. Der lægges endvidere vægt på, at kommunen ikke selv forestår salget af reklameplads men at salg og administration varetages af et privat firma. Kommunen driver således ikke virksomhed i form af salg af reklameplads. ..."

Ved brev af 31. maj 2005 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har statsamtmanden for Århus Amt efter anmodning fra ministeriet udtalt sig om sagen. Af denne udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"Det kommunale tilsyn kan henholde sig til udtalelsen i brevet af 20. marts 2004, idet det bemærkes, at udtalelsen er konkret begrundet.

Ifølge det pågældende plejehjems kontrakt med overdrageren registreres plejehjemmet som ejer af bussen, og plejehjemmet skal selv betale de løbende driftsudgifter. Aftalen om reklamefinansiering har til formål at dække anskaffelsesudgiften helt eller delvis, og aftalen løber over 5 år, hvorefter plejehjemmet har uindskrænket rådighedsret over bussen.

Ved udtalelsen af 30. marts 2004 lagde det kommunale tilsyn til grund, at overdrageren skal sørge for, at reklamer af bl.a. politisk, religiøs og pornografisk art og reklamer af polemisk art vendt mod statslige eller kommunale institutioner, samt reklamer for alkoholiske drikke og tobaksvarer ikke forekommer.

Det kommunale tilsyn lagde vægt på, at reklamevirksomheden i det konkrete tilfælde blev vurderet at være accessorisk i forhold til varetagelse af den kommunale opgave med at drive det kommunale plejehjem, og at kommunen ikke selv forestår salget af reklameplads, dvs. at kommunen ikke driver virksomhed i form af salg af reklameplads.

Det påpeges i øvrigt, at kommuner også i andre sammenhænge afsætter reklameplads, f.eks. ved busstoppesteder, på stadions og i visse tilfælde på anden offentlig ejendom, f.eks. viadukter. Der er derfor langvarig praksis for, at reklameplads kan afsættes ved udnyttelse af et kommunalt aktiv. ..."

#### **Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:**

1. Tilsynet med kommunerne varetages med virkning fra den 1. januar 2004 af fem statsamtmand, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003). Det er således statsamtmanden for Århus Amt, der pr. 1. januar 2004 fører tilsyn med Struer Kommune.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for de fem statsamtmand, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsamtmanden har udtalt sig om, og lovligheden af statsamtmandens øvrige dispositioner, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, og § 53 a, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt kan anvende reklamefinansierede biler eller busser, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet skal derfor vurderes ud fra de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Det indebærer, at en kommune som hovedregel ikke må sælge reklameydelse, fordi kommunen derved driver erhvervsvirksomhed. En kommune kan dog i almindelighed modtage gaver til brug for varetagelse af kommunale opgaver, ligesom en kommune i den forbindelse vil kunne informere om, hvem kommunen har modtaget gaven fra. Det er dog af afgørende betydning, at informationen ikke har karakter af generel markedsføring af sponsorens navn eller produkter.

Det er imidlertid antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner i et meget begrænset omfang kan varetage accessoriske opgaver, dvs. opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. Det er dog blandt andet en betingelse for udøvelse af accessorisk virksomhed, at den accessoriske virksomhed i sit omfang er underordnet i forhold til den kommunale hovedvirksomhed. Det indgår endvidere i vurderingen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Endelig er det som udgangspunkt en betingelse, at den accessoriske virksomhed søges bortforpagtet på markedsmæssige vilkår.

Der kan blandt andet henvises til betænkning nr. 1153 om kommunerne og erhvervspolitikken, dec. 1988, s. 76 f., Inger Mogensen og Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004, s. 144 ff., Jens Garde og Karsten Revsbech, *Kommunalret*, 2002, s. 56 f., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, s. 706 ff og Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, 2004, s. 74 f. Modsat Mogens Heide-Jørgensen, *Den kommunale interesse*, 1993, s. 147 ff. og Erik Harder, *Dansk Kommunalforvaltning III*, 1994, s. 54 f., der forholder sig kritiske til de grænser for kommunal udførelse af erhvervsvirksomhed, der er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis.

Det er antaget, at salg af reklameydelse i visse tilfælde kan betragtes som accessorisk til varetagelsen af en i øvrigt lovlig kommunal opgave. Det er således antaget, at en kommune lovligt kan sælge reklameplads på stadioner. Der henvises til ministeriets redegørelse af 17. september 2001 om kommuners engagement i professionel fodbold, afsnit 2.1.

Det er endvidere antaget, at en kommune lovligt kan sælge reklameplads på kommunale bybusser. Baggrunden herfor er, at det blandt andet som følge af den lange tradition for reklamer på kommunale bybusser antages, at reklamer på bybusser har en nær og naturlig sammenhæng med den lovlige kommunale opgave at have busdrift.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at denne historisk begrundede undtagelse imidlertid ikke gælder for biler eller busser, som kommunen anvender i for-

bindelse med varetagelse af sine øvrige kommunale opgaver, eksempelvis drift af plejehjem. Baggrunden herfor er, at salg af reklameplads på biler eller busser ikke knytter sig tæt og naturligt til en kommunes varetagelse af plejehjemsdrift. Salg af reklameplads kan således ikke anses for accessorisk i forhold til varetagelse af den kommunale opgave at drive et plejehjem. Udgangspunktet om, at kommuner ikke kan udføre erhvervsvirksomhed, herunder reklamevirksomhed, kan således ikke fraviges på dette punkt. Det kan i den forbindelse ikke føre til en ændret vurdering af sagen, at salget af reklameydelse varetages af et privat firma.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan en kommune således ikke lovligt anvende reklamefinansierede biler eller busser i forbindelse med varetagelse af den kommunale opgave at drive et plejehjem.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal anmode om at blive orienteret om, hvad statsamtmanden vil foretage sig videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Struer Kommune.

Der henvises til j.nr. 16.07.00.55 ks.

Med venlig hilsen

Inger Mogensen