

10 JUNI 1996

Tilsynsrådet for  
Roskilde Amt  
Roskilde Statsamt  
Algade 12  
4000 Roskilde

2. kommunekontor  
1994/1122/250-1  
TH

I:\th\kfm\skranke.udt

Tilsynsrådet for Roskilde Amt har ved brev af 3. november 1994 anmodet Indenrigsministeriet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt en kommune mod en betaling på 1.000,- kr. årligt lovligt kan udleje skrankeplads samt et mødelokale på kommunens bibliotek til en bank med henblik på, at denne to timer ugentligt kan afvikle mindre bankforretninger for bankens kunder. Det fremgår af tilsynsrådets henvendelse, at baggrunden for lejeaftalen er nedlæggelsen af bankens filial i det lokalområde, hvor biblioteket er beliggende.

Indenrigsministeriet skal i den anledning generelt udtale følgende:

Lov nr. 1100 af 22. december 1993 om folkebiblioteker mv. indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"Kap. 1. Folkebibliotekernes formål og materialevalg

§ 1. Folkebibliotekernes formål er at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger og andet egnet materiale vederlagsfrit til rådighed.

Stk. 2. Folkebibliotekerne skal formidle kommunal og statslig information og information om samfundsforhold i øvrigt.

...

§ 3. Folkebibliotekernes formål skal opfyldes gennem kvalitet, alsidighed og aktualitet i udvalget af det materiale, der stilles til rådighed.

...

## Kap. 2. Lokale folkebiblioteker

§ 4. Enhver kommune er forpligtet til enten alene eller i fællesskab med andre kommuner at opretholde et folkebibliotek med afdelinger for såvel børn som voksne."

Lov om folkebiblioteker indeholder ikke en regulering af kommuners adgang til at anvende biblioteker til at varetage bankvirksomhed eller udleje biblioteksfaciliteter med henblik herpå.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur fast antaget, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed.

En kommune kan således som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel varetage bankvirksomhed, herunder stille kommunale faciliteter til rådighed til en banks varetagelse af bankvirksomhed.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur dog 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 en rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Det er endvidere fast 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 udnyttelsen 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 løsningen 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 afvejnningen, 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., Forvaltningsret, 1994, side 461 ff., men modsat Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 153 ff., der forholder sig kritisk til de grænser for kommunalt 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.

Udlejning af skrankeplads og mødelokale i et bibliotek med henblik på varetagelse af mindre bankforretninger knytter sig efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke naturligt til varetagelsen af et biblioteks opgaver. Udlejning til det nævnte formål kan således ikke anses for en accessorisk virksomhed til varetagelse af en kommunes biblioteksopgaver, der kan begrunde en fravigelse fra udgangspunktet om, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan udføre erhvervsvirksomhed.

En kommunes ønske om at varetage et hensyn til, at kommunens borgere ikke har urimelig stor afstand til et pengeinstitut, kan endvidere ikke ud fra overkapacitetsbetragtninger begrunde en fravigelse fra udgangspunktet om, at kommunen ikke uden lovhjemmel kan udføre erhvervsvirksomhed.

En kommune vil således efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke lovligt kunne udleje skrankeplads og mødelokale i et bibliotek med det formål at varetage hensynet til, at kommunens borgere ikke har en urimelig stor afstand til et pengeinstitut.

Den sene besvarelse beklages.

Med venlig hilsen

Per Hansen