

Specialarbejderforbundet
i Danmark
Kampmannsgade 4
Postboks 392
1790 København V

14 NOV. 1996

2. kommunekontor
1996/1115-39
HE

I:\hae\sidaktie.udt

I brev af 8. november 1996 har Specialarbejderforbundet på baggrund af en konkret sag rettet henvendelse til Indenrigsministeriet vedrørende tilsynet med aktieselskaber, som kommuner deltager i.

Specialarbejderforbundet anmoder om oplysning om, hvorvidt den kommunale tilsynsmyndighed har fuld indsigt med aktiviteter i et kommunalt aktieselskab, samt hvorvidt det gør nogen forskel, om kommunen besidder hele aktiekapitalen, har bestemmende indflydelse eller kun en del af aktiekapitalen i selskabet.

Ministeriet kan på baggrund af Specialarbejderforbundets forespørgsel generelt udtale følgende:

De for hvert amt nedsatte tilsynsråd fører efter § 47, stk. 2, i den kommunale styrelseslov (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995) tilsyn med, at kommunerne overholder lovgivningen, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse. Tilsynet med Københavns og Frederiksberg Kommuner og amtskommunerne føres af Indenrigsministeriet, jf. § 47, stk. 1, i den kommunale styrelseslov, og § 48 i lov om Københavns Kommunes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 616 af 18. juli 1995, som ændret ved lov nr. 222 af 27. marts 1996).

Det kommunale tilsyn omfatter ikke aktieselskaber, uanset om kommuner deltager heri, og uanset hvor stor en andel af aktiekapitalen i et selskab en kommune måtte eje. Det kommunale tilsyn omfatter heller ikke aktieselskaber, i hvilke en kommune i

medfør af særlige bestemmelser herom i selskabets vedtægter eller en aktionæroverenskomst har bestemmende indflydelse. Tilsynet omfatter imidlertid spørgsmålet om lovligheden af en kommunens engagement i et aktieselskab og dets aktiviteter.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner på ulovbestemt grundlag har en vis adgang til økonomisk at deltage i aktieselskaber og andre privatretlige selskabsdannelser. Der knyttes dog en række betingelser til denne adgang.

Det er således normalt en betingelse herfor, at ingen af de deltagende kommuner har bestemmende indflydelse i selskabet. Baggrunden herfor er den, at kommunal virksomhed som udgangspunkt skal udøves i overensstemmelse med det styrelsessystem, der er fastlagt i den kommunale styrelseslov, herunder lovens regler om mindretalsrettigheder mv.

Det følger heraf, at en kommunalbestyrelse som udgangspunkt ikke kan lade en opgave varetage i et selskab og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen, idet kommunalbestyrelsen herved ville bringe sin virksomhed uden for reglerne i styrelsesloven og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning, navnlig offentlighedsloven og forvaltningsloven, jf. således den kommenterede styrelseslov, 2. udg., 1996, side 47, Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 13, Martin Basse og Oluf Jørgensen, Kommunalt folkestyre, 1993, side 172 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 484 ff., men modsat Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og Statsligt tilsyn, 1994, side 66 ff., der synes at forholde sig kritisk til de begrænsninger, der i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis sættes for kommunal deltagelse i privatretlige selskabsdannelser.

Det antages dog, at der for visse opgavetyper foreligger særlige hensyn, der kan begrunde en opgavevaretagelse i privatretlige organisationsformer, uanset at kommunen bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen. Dette er navnlig tilfælde, hvor den pågældende opgave har mindre sammenhæng med den øvrige kommunale

virksomhed, eller hvor hensynet til en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende, f.eks. forarbejdning og afsætning af biprodukter fra en kommunal virksomhed og udførelse af kommunal forsyningsvirksomhed.

Det er endvidere i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at det er en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig selskabsdannelse, at selskabet udelukkende varetager opgaver, som den deltagende kommune selv lovligt kunne varetage. En kommune kan således ikke ved at indskyde et ekstra led mellem kommunen og en bestemt aktivitet udvide grænserne for, hvilke opgaver kommuner lovligt kan varetage, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 451. Det bemærkes, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel må drive virksomhed med henblik på at opnå fortjeneste. Kommuner og amtskommuner er således i samme omfang afskåret fra at deltage i selskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, jf. således Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 52 f, og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, side 62 ff.

Det er endelig en betingelse, at det ikke i lovgivningen er bestemt eller forudsat, at en kommune har pligt til varetage vedkommende opgave i kommunalt regi eller på en nærmere angiven måde, jf. f.eks. lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr. 378 af 14. juni 1995). I bemærkningerne i det til grund liggende lovforslag er det således anført, at loven ikke indeholder hjemmel til, at de af lovforslaget omhandlede opgaver varetages i aktieselskabsform.

Det bemærkes, at det i lovgivningen kan være fastsat eller forudsat, at en kommunes opgavevaretagelse kan eller skal finde sted i privatretlig organisationsform, herunder aktieselskabsform, jf. f.eks. lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber mv. (lov nr. 384 af 20. maj 1992 som ændret ved lov nr. 253 af 19. april 1995). Efter denne lov har kommuner hjemmel til under nærmere angive betingelser at deltage i et aktieselskab, der med henblik på salg forarbejder og

videreudvikler viden samt produkter og tjenesteydelser byggende på kommunal viden, som er oparbejdet i kommunen i forbindelse med løsning af kommunale opgaver.

Specialarbejderforbundet har ikke givet oplysning om, hvilken kommune der i den konkrete sag er tale om. Indenrigsministeriet kan således ikke oplyse, hvilken kommunal tilsynsmyndighed den konkrete sag henhører under.

Med venlig hilsen

Per Hansen