



Odense Kommune
Sendt digitalt
Att.: Borgmesterforvaltningen
By- og Kulturforvaltningen

Dato: 07-07-2023
Enhed: Forvaltningsjura
Sagsbeh.: LWN
Sagsnr.: 2022-5300, 2019-2549,
2019-3659
Dok. nr.: 607471

Kommuners reklamering og reguleringen af kommuners salg af reklameplads på kommunens faste ejendom og løsøre

1. Resumé

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på baggrund af en udtalelse af 22. november 2016 fra det kommunale og regionale tilsyn (som en del af det daværende Statsforvaltningen) samt henvendelser fra to kommuner besluttet at tage det generelle spørgsmål om de retlige rammer for kommuners salg af reklameplads til andre på digitalt eller analogt byudstyr op til behandling.

Det er ministeriets opfattelse, at digitale og analoge byportaler, informationsstandere mv. med reklameplads skal anses for at være løsøre i reklameringslovens forstand. Kommuners salg til andre af reklameplads på digitalt eller analogt byudstyr mv., som kommunen har privatretlig adgang til, er herefter omfattet af reklameringsloven.

Retsvirkningen af dette er, at kommunerne har pligt til at opkræve markedspris for reklameydelsen, jf. reklameringslovens § 3.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at kommunen i forbindelse med indgåelse af en eventuel koncessionsaftale med en privat leverandør skal sikre sig, at aftalen samlet set er udformet på en måde, der sikrer, at den modydelse, som kommunen ifølge aftalen modtager, svarer til markedsprisen for reklameydelsen.

2. Sagens baggrund

2.1. Statsforvaltningens udtalelse af 22. november 2016

Det kommunale og regionale tilsyn (det daværende Statsforvaltningen) afgav den 22. november 2016 en udtalelse om Randers Kommunes brug af såkaldte digitale byportaler til reklamering for andre end kommunen selv.

Statsforvaltningen konkluderede i udtalelsen på baggrund af blandt andet Vejdirektoratets udtalelser af 15. april og 6. september 2016, at spørgsmålet om kommuners adgang til at anvende og opkræve betaling for benyttelse af digitale byportaler var udtømmende reguleret i vejlovens § 80, stk. 1 og 2 (jf. lovbekendtgørelse nr. 421 af 25. april 2023).

Følgende er anført i Statsforvaltningens udtalelse af 22. november 2016:

”Det er Statsforvaltningens opfattelse, at de i sagen omhandlede dispositioner i Randers Kommune, hvor der på vejareal er opstillet 6 digitale byportaler, som kommunen leaser, er

omfattet af vejlovens § 80, stk. 1, og – på daværende tidspunkt – den tidligere gældende vejlovs § 102, stk. 1.

Statsforvaltningen har lagt vægt på Vejdirektoratets udtalelse af 6. september 2016, hvoraf det bl.a. fremgår, at de i sagen omhandlede byportaler, som de fysiske genstande der er tale om, er placeret indenfor kommunevejens arealer og dermed er omfattet af vejlovens § 80, stk. 1.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at hvis en kommune udlejer/sælger reklameplads på eksempelvis en digital byportal til en person/erhvervsdrivende/organisation til brug i forretningsmæssigt øjemed, er situationen omfattet af vejlovens § 80, stk. 2, hvorefter kommunen kan opkræve betaling for brug af vejarealet, såfremt udnyttelsen i forretningsmæssigt øjemed medfører direkte eller indirekte udgifter for kommunen. Denne forståelse har Vejdirektoratet bekræftet i epost af 22. september 2016.

[...]

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre ikke finder anvendelse på byportaler opstillet på vejareal, eftersom det fremgår af lovens § 1 og lovens forarbejder, hvoraf et uddrag er citeret ovenfor, at loven viger for anden lovgivning, herunder vejloven.

[...]

Da vejloven efter Statsforvaltningens opfattelse udtømmende regulerer kommunalbestyrelsens mulighed for som vejmyndighed at opkræve betaling for brug af vejarealet, er der efter vores opfattelse ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt kommunalbestyrelsen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan opkræve betaling.”

2.2. Transport- og Boligministeriets udtalelse af 6. august 2019

Det daværende Social- og Indenrigsministerium (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet) anmodede den 28. juni 2019 Transport- og Boligministeriet (nu Transportministeriet) om en udtalelse om gældende ret på området. Baggrunden for anmodningen var, at Transportministeriet i et bidrag af 26. april 2019 til det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums høringsnotat om udkast til et lovforslag om prissætning og klagemyndighed i forhold til kommuners og regionernes erhvervsaktiviteter havde anført, at spørgsmålet om kommuners salg af reklameplads på digitale byportaler ikke var reguleret i vejloven.

Transport- og Boligministeriet (nu Transportministeriet) udtalte den 6. august 2019 i et svar til det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet)) følgende:

”Vejlovens § 80, stk. 2, giver vejmyndigheden hjemmel til at opkræve betaling for brug af vejarealet, når udnyttelse sker i et forretningsmæssigt øjemed.

1.2. I det daværende Transport-, Bygnings- og Boligministeriums bidrag af 26. april 2019 til Økonomi- og Indenrigsministeriet anførtes det bl.a., at:

”Transport- Bygnings- og Boligministeriet bemærker hertil, at det følger af vejlovens § 80, stk. 1, at råden over det offentlige vejareal kræver vejmyndighedens tilladelse. Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at dette er udtryk for en anerkendelse af vejmyndighedens

ejendomsret til vejarealet og skal først og fremmest sikre, at vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål. Det følger udtrykkeligt af § 80, stk. 1, nr. 1, at vejarealet kan anvendes til reklame.

Af vejlovens § 80, stk. 2, fremgår det, at vejmyndigheden kan opkræve betaling for brug af vejarealet, når udnyttelse sker i forretningsmæssigt øjemed. Efter forarbejderne til denne bestemmelse skal vejmyndigheden således tilstræbe, at en evt. betaling modsvarer vejmyndighedens direkte og indirekte faktiske udgifter i forbindelse med den forretningsmæssige, ikke-trafikale råden over vejarealet.

Det betyder, at vejmyndigheden alene har kompetence til efter vejlovens § 80 at tage stilling til aktiviteter for så vidt de er udtryk for fysisk råden over det offentlige vejareal. I denne sammenhæng indebærer det, at vejmyndigheden tager stilling til den fysiske råden, som en reklameportal er udtryk for over det offentlige vejareal, hvorimod den reklameaktivitet, der udøves fra reklameportalen, ikke er omfattet af vejlovens § 80, idet det ikke er udtryk for fysisk råden. Hvorvidt en kommune kan opkræve betaling for reklameaktivitet fra sådanne portaler, er således ikke efter Transport- Bygnings- og Boligministeriets opfattelse reguleret i vejloven.”

1.3. På den baggrund er det Transport- og Boligministeriets opfattelse, at de udtalelser fra Vejdirektoratet, som Statsforvaltningen henviser til i sin udtalelse af 22. november 2016, ikke er korrekte i deres vurdering af rækkevidden af vejlovens § 80.”

2.3. Kommuners henvendelser til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om reklameringsloven

Økonomi- og Indenrigsministeriet (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet) modtog den 2. juli 2019 et spørgsmål fra Morsø Kommune om fortolkningen af lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre (lov nr. 490 af 7. juni 2006, herefter ”reklameringsloven”). Morsø Kommune anførte i henvendelsen, at det er uklart, om digitale informationsstandere og -tavler er omfattet af reklameringslovens regler.

Det daværende Indenrigs- og Boligministerium (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet) modtog derudover den 7. oktober 2022 en henvendelse fra Odense Kommune, som anmodede ministeriet om en vejledende udtalelse om kommuners mulighed for at opkræve en koncessionsafgift fra leverandører af informationsbærende digitalt eller analogt byudstyr.

Odense Kommune har i henvendelsen af 7. oktober 2022 anført følgende:

”Odense Kommune er ved at undersøge hvilke muligheder der er i forbindelse med levering, opstilling, renholdelse og vedligeholdelse af reklame- og informationsbærende byudstyr. Leverandøren af byudstyret vil ikke modtage nogen betaling fra Odense Kommune herfor, men opnår i stedet ret til at sælge reklamepladserne på det opstillede udstyr. Leverandørens indtjening på aftalen stammer således fra reklameindtægterne fra byudstyret. I forbindelse med undersøgelsen har vi blandt andet haft fokus på muligheden for at opkræve en koncessionsafgift hos leverandøren af det reklamefinansierede udstyr. Afgiften vil indgå i kommunens budget. Vi har erfaret, at et stigende antal kommuner er begyndt at anvende en sådan koncessionsafgift og dermed tjene penge på aftalen med leverandøren. I forbindelse med vores undersøgelse af området er vi stødt på en udtalelse fra Statsforvaltningen [...], hvor statsforvaltningen vurderer, at vejlovens § 80, stk. 2, som ikke hjemler mulighed for opkrævning af en koncessionsafgift, går forud for lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre. Da flere andre kommuner har benyttet sig af muligheden for at opkræve en koncessionsafgift, og

dermed få del i leverandørernes reklameindtægter, ønsker vi at afklare, hvorvidt kommuner må tjene penge på reklamefinansieret byudstyr (opkræve en koncessionsafgift) og lade pengene indgå i budgettet. [...]”

På baggrund af Statsforvaltningens udtalelse af 22. november 2016, Transport- og Boligministeriets udtalelse af 6. august 2019 samt henvendelserne fra Odense og Morsø Kommuner om kommuners reklameringsloven, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet besluttet at tage det generelle spørgsmål om de retlige rammer for kommuners salg af reklameplads til andre på byudstyr op.

Nedenfor følger først en gennemgang af retsgrundlaget samt udtalelserne fra Statsforvaltningen og Transport- og Boligministeriet. Derpå følger en nærmere redegørelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets retsopfattelse.

3. Retsgrundlag

3.1. Reklameringsloven

Af lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklameringsloven¹ § 1-3 fremgår:

”§ 1. Denne lov gælder for kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklameringsloven for andre, medmindre andet er bestemt i anden lovgivning.

§ 2. Kommunalbestyrelser og regionsråd kan anvende fast ejendom og løsøre til brug for reklameringsloven for andre, såfremt reklameringsloven er i overensstemmelse med markedsføringsloven og anden lovgivning.

§ 3. Kommunalbestyrelser og regionsråd skal opkræve markedspris for ydelser omfattet af § 2.”

Af de specielle bemærkninger til reklameringslovens § 1², som svarer til den gældende bestemmelse i reklameringslovens § 1, fremgår følgende:

”Efter lovforslagets § 1 gælder loven for kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklameringsloven for andre, medmindre andet er bestemt i anden lovgivning.

Efter lovforslagets § 1 gælder loven for *kommuner og regioner*. Lovforslaget gælder også for kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 som ændret ved § 77 i lov nr. 537 af 24. juni 2005), idet disse betragtes som en art ”specialkommuner” til løsning af kommunale opgaver på det område, som fællesskabet omfatter. Lovforslaget gælder ikke institutioner og selskaber mv., der er organiseret på privatretligt grundlag.

Fast ejendom og løsøre omfatter alle fysiske aktiver såsom bygninger, grunde, køretøjer, inventar, informationsbreve mv. Elektroniske medier, f.eks. kommuners og regioners hjemmesider, er derimod ikke omfattet.

¹ Jf. lov nr. 490 af 7. juni 2006

² Jf. L 136 af 25. januar 2006, Forslag til lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklameringsloven for andre

Ved *reklamering* forstås enhver form for kommunikation til en ubestemt flerhed af personer med det formål at gøre opmærksom på et produkt eller en tjenesteydelse for at få folk til at købe det pågældende produkt eller den pågældende tjenesteydelse. Enhver form for reklame for et produkt eller en ydelse er således omfattet.

Lovforslaget gælder alene for kommuners og regioners *anvendelse* af fast ejendom og *løsøre* til brug for reklamering for andre. Kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og *løsøre* forudsætter, at kommunen henholdsvis regionen har privatretlig adkomst til at anvende disse til reklamering. Som eksempel herpå kan nævnes anlæg, der drives af private på kommunens/regionens vegne, og hvor det er aftalt, at kommunen/regionen har adgang til at sælge reklameplads på anlægget. Anlæg, som ejes privat, men drives af de offentlige instanser, er endvidere omfattet. Lovforslaget vedrører imidlertid ikke reklamering ved brug af fast ejendom og *løsøre*, som andre end kommuner eller regioner har rådighed over. Dette gælder, uanset om den, der anvender aktivet i henhold til lovgivningen, kun må anvende aktivet til reklamering efter tilladelse fra kommunalbestyrelsen eller regionsrådet.

Anvendelse af fast ejendom eller *løsøre* til reklamering omfatter opsætning af reklamer på aktivet samt eksempelvis reklamering i form af salg af navnerettigheder til et kommunalt idrætsanlæg.

Lovforslaget omfatter også tilfælde, hvor kommuner og regioner i forbindelse med aftalen om reklamering modtager fast ejendom eller *løsøre* mod, at disse anvendes til brug for reklamering for andre.

Lovforslaget regulerer alene kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og *løsøre* til brug for reklamering for *andre*. Kommuners og regioners adgang til at gøre opmærksom på kommunens henholdsvis regionens navn og eksistens, eksempelvis ved indgåelse af sponsoraftaler med sportsklubber på markedsvilkår, berøres ikke af lovforslaget.

Lovforslaget gælder for kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og *løsøre* til brug for reklamering for *andre*, *medmindre andet er bestemt i anden lovgivning*. Loven viger således for anden lovgivning, herunder kommunalfuldmagtsreglerne. Det indebærer bl.a., at den allerede eksisterende adgang, kommunerne i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne har til at sælge reklameplads i form af bandereklamer på idrætsanlæg, ikke berøres af lovforslaget. Der henvises til afsnit 2.2. i de almindelige bemærkninger.”

Af de almindelige bemærkninger til reklameringsloven, pkt. 2.2., om gældende ret fremgår følgende:

”Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at salg af reklameydelser 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 i form af bandereklamer på idrætsanlæg. Baggrunden herfor er, at det blandt andet som følge af den lange tradition for bandereklamer på idrætsanlæg antages, at bandereklamer på idrætsanlæg har en nær og naturlig sammenhæng med den lovlige kommunale opgave at opføre og drive et idrætsanlæg. Kommunerne kan endvidere som offentlige myndigheder modtage gaver til brug for varetagelse af kommunale opgaver, ligesom en kommune i den forbindelse må informere om, hvem kommunen har modtaget gaven fra. Der kan f.eks. være tale om, at en privat betaler for et legestativ i en børnehave mod opsætning af et messingskilt med oplysning om, hvem der har sponsoreret det pågældende legestativ. Det er dog af afgørende betydning, at informationen ikke har karakter af generel markedsføring af sponsorens navn eller produkter.”

Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 6, som svarer til reklameringslovens § 3, fremgår følgende:

”Bestemmelsen i lovforslagets § 6 indebærer, at kommunalbestyrelsen og regionsrådet skal opkræve *markedspris* for ydelser omfattet af § 2. Markedsprisen er den højst opnåelige pris i handel ogandel. Kommunalbestyrelser og regionsråd skal i den forbindelse udfolde rimelige bestræbelser med henblik på fastsættelse af markedsprisen. Med henblik på at undersøge, hvad der må anses for at være markedsprisen, kan kommunen og regionen f. eks. konsultere et reklamefirma eller foretage undersøgelser af prisniveau for andre tilsvarende reklameydelser. Afgørelsen af, hvad der er markedspris for en sådan aftale om reklamering for andre, vil ofte bero på et skøn. Dette skøn kan være meget vanskeligt at foretage. Der må derfor tilkomme kommunalbestyrelsen og regionsrådet en vis margin.”

Af betænkningen over lovforslaget om reklameringsloven fremgår følgende om baggrunden for en række ændringsforslag, der blev vedtaget, i forhold til det oprindeligt fremsatte lovforslag:³

”Det pågældende ændringsforslag og ændringsforslag nr. 2-4 fremsættes med baggrund i et ønske om at undgå en for detaljeret regulering af kommunernes og regionernes adgang til at anvende fast ejendom og løsøre til reklamering og give kommunalbestyrelser og regionsråd et bredere råderum for lokalt at træffe beslutning om anvendelse af egne aktiver til reklamering. Ændringsforslagene skal endvidere ses i sammenhæng med et ønske om, at kommuner og regioner skal have den samme adgang til at anvende fast ejendom og løsøre til reklamering som private, således at der vil gælde den samme adgang til at anvende fast ejendom og løsøre til reklamering for andre, uanset om en kommunal eller regional opgave udføres af en kommune henholdsvis en region eller af private.

Det pågældende ændringsforslag og ændringsforslag nr. 2-4 giver i videre omfang, end hvad der følger af gældende ret, kommunalbestyrelser og regionsråd adgang til at anvende fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre. Ændringsforslagene indebærer samtidig, at de begrænsninger, der i det fremsatte lovforslag foreslås at gælde for kommunernes og regionernes adgang til at anvende fast ejendom og løsøre til reklamering for andre, jf. lovforslagets §§ 2-4, fjernes. Kommunalbestyrelserne og regionsrådene får således adgang til at anvende fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre, såfremt reklameringen er i overensstemmelse med markedsføringsloven eller anden lovgivning. Ændringsforslagene indebærer, at der efter dette lovforslag vil gælde den samme adgang til at anvende fast ejendom og løsøre til reklamering for andre, uanset om en kommunal eller regional opgave udføres af en kommune henholdsvis en region eller af private.

Ændringsforslagene bygger dermed på tillid til, at kommunalbestyrelser og regionsråd vil være bedst egnede til at træffe beslutning om, hvorvidt den adgang, kommunalbestyrelserne og regionsrådene får til at anvende fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre, skal benyttes, og i den forbindelse foretage den fornødne afvejning af på den ene side hensynet til neutralitet og saglighed og på den anden side hensynet til at skaffe sig supplerende finansiering. Kommunalbestyrelser og regionsråd vil kunne opstille lovlige betingelser for anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre.

...

³ Betænkning over Forslag til lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre, BTL 136, Folketingssamling 2005/1

Opsætning af reklamer på eksempelvis hospitaler, plejehjem, rådhus og socialkontorer bliver lovlig, og det vil være op til den enkelte kommunalbestyrelse henholdsvis det enkelte regionsråd at bestemme, hvorvidt denne adgang skal benyttes.

...

Lovforslaget gælder som hidtil alene for kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom til brug for reklamering for andre, jf. lovforslagets § 1 og bemærkningerne til denne bestemmelse.

Kommunalbestyrelser og regionsråd skal som hidtil opkræve markedspris for ydelser omfattet af § 2, jf. lovforslagets § 6 og bemærkningerne til denne bestemmelse.”

3.2. Uskreven lovgivning

3.2.1. Kommunalfuldmagtsregler

Kommunalfuldmagtsregler finder alene anvendelse i det omfang, en opgavevaretagelse ikke er udtømmende reguleret i den skrevne lovgivning.

Det følger af reklameringslovens § 1, at loven viger for anden lovgivning. Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. afsnit 3.1, viger loven derfor også, hvis en reklamering er reguleret af kommunalfuldmagtsregler.

I det følgende redegøres der generelt for kommunalfuldmagtsreglernes betydning på området for reklamering og information.

3.2.2. Generelt om kommuners adgang til at varetage erhvervsvirksomhed

Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som udgangspunkt ikke må varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Afgrænsningen beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver, der henhører under henholdsvis den private og den offentlige sektor. Kommunestyret er ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på at varetage fællesskabsopgaver for et lokalsamfund. Derudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, hensynet til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt på hensynet til kommunernes økonomi.

Det antages dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser.

Det antages endvidere i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune som klart udgangspunkt skal skille sig af med eventuel overkapacitet. Imidlertid kan der være situationer, hvor det under visse betingelser – for at undgå værdispild – kan være lovligt for en kommune at sælge overkapacitet på det almindelige marked. Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis skal en række krav være opfyldt for, at kommuner lovligt kan sælge overkapacitet. For det første skal overkapaciteten være et resultat af varetagelse af lovlige kommunale opgaver. For det andet skal overkapaciteten være opstået tilfældigt og utilsigtet i forbindelse med varetagelsen

af den lovlige kommunale opgave. Overkapaciteten må således ikke være dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. Endvidere er det en forudsætning for at sælge overkapacitet, 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 afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Det antages endvidere i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner på visse betingelser – for at undgå værdispild – lovligt kan sælge biprodukter af en lovlig, kommunal aktivitet. Det følger af de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en række krav skal være opfyldt, for at en kommune lovligt kan sælge biproduktion. Det er således en betingelse, at biproduktionen opstår som en naturlig, tilfældig og uundgåelig følge af kommunens lovlige virksomhed, der har et andet hovedformål. Det er uden betydning, om den kommunale virksomhed er lovbestemt eller følger af kommunalfuldmagtsregler, f.eks. kommunens produktion til eget brug.

Der kan som udgangspunkt ikke foretages nogen bearbejdning af det kommunale biprodukt. Er det ikke muligt at sælge den omhandlede biproduktion, uden at der sker en vis bearbejdning af denne, vil der i et vist omfang kunne ske en sådan bearbejdning. Bearbejdningen må ikke have et sådant omfang, at den antager karakter af en ny selvstændig produktion, og udgiften hertil skal stå i et rimeligt forhold til den forventede indtjening.

Kommunen må ikke i forbindelse med salg af biproduktion påtage sig en uacceptabel risiko.

Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge biprodukter, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Det er en betingelse for salg af både biproduktion og overkapacitet, at salget sker til markedsprisen.

Det antages endelig i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner i et meget begrænset omfang kan varetage accessoriske opgaver.

Accessoriske opgaver er opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som har en så nær og naturlig sammenhæng med en lovlig, kommunal opgave, at det ville være urimeligt, hvis kommunen ikke kunne varetage opgaven.

Det er blandt andet en forudsætning for, at kommuner lovligt kan varetage accessorisk virksomhed, at den accessoriske virksomhed i sit omfang er underordnet i forhold til hovedvirksomheden. Det indgår efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis i vurderingen, om opgaven i forvejen varetages på en rimelig måde af private erhvervsdrivende, og det er som udgangspunkt en betingelse, at den accessoriske virksomhed søges bortforpagtet på markedsvilkår. Kommuners adgang til at varetage accessorisk virksomhed er således meget snæver. I afsnit 3.2.4. nedenfor omtales kommunalfuldmagtsregler for accessorisk virksomhed i form af salg af visse former for reklameplads nærmere.

Der henvises til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udg., 2015, s. 137 f., og s. 151 og 173 ff., Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i Grundtræk, 3. udg. 2020, s. 77 og 79 ff., Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, s. 153 ff., Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2023, s. 61 f., s. 65 ff., Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, s. 52 ff., Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, s. 144 f., s. 151, 165 og 168 ff., og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, s. 764 ff.

3.2.3. Generelt om reklamering for kommunen selv

Kommuner kan efter kommunalfuldmagtsregler varetage informationsmæssige opgaver, herunder gøre opmærksom på kommunens navn og eksistens.

Kommuner kan tillige generelt informere om kommunen med henblik på at skabe opmærksomhed om kommunens beliggenhed, faciliteter, byggegrunde, services m.v., og kan således reklamere for kommunen selv. En sådan reklamering kan være hensigtsmæssig med henblik på at tiltrække erhvervsvirksomheder og arbejdskraft til kommunen samt øge borgernes opmærksomhed i forhold til kommunen.

Som en særlig informationsopgave kan kommuners turistinformation desuden fremhæves, ligesom kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan informere om kulturelle institutioner mv.

Der henvises til Forvaltningsret, Niels Fenger (red.), 2018, s. 786 ff., Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, s. 148, Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, s. 231 ff., og Karsten Revsbech, Jens Garde og Søren Højgaard Mørup, Kommunalret, 2023, s. 77.

Det er ministeriets opfattelse, at der efter kommunalfuldmagtsregler ikke kan antages at gælde begrænsninger i forhold til, hvilke medier kommuner kan bruge til at informere om kommunale opgaver og til at reklamere for kommunen selv.

3.2.4. Generelt om kommuners salg af reklameydelse efter kommunalfuldmagtsregler

Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner i visse tilfælde kan sælge reklameydelse, hvis dette salg er accessorisk til varetagelsen af en i øvrigt lovlig kommunal opgave. Det er således antaget, at en kommune lovligt kan sælge reklameplads i form af bandereklamer på idrætsanlæg. Baggrunden for dette er, at det blandt andet som følge af den lange tradition for bandereklamer på idrætsanlæg antages, at disse reklamer har en nær og naturlig sammenhæng med den lovlige kommunale opgave, det er at opføre og drive et idrætsanlæg.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fastslog i en udtalelse af 1. juli 2005⁴, at kommuner ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan sælge reklameplads på busser og biler, som kommunen anvender i forbindelse med sine øvrige kommunale opgaver, f.eks. drift af et plejehjem. Ministeriet lagde vægt på, at salg af reklameplads på biler og busser ikke knytter sig tæt og naturligt til en kommunes varetagelse af plejehjemsdrift. Salg af reklameplads skulle således ikke anses som

⁴ Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 1. juli 2005, Stabsenheden, j.nr. 2005-21120/671-1, Resumédata-basen 05.3.1

accessorisk i forhold til varetagelsen af den kommunale opgave at drive et plejehjem, og kommunen kunne ikke lovligt anvende en reklamefinansieret bus i forbindelse med plejehjemsdriften.

Kommuner kan endvidere som offentlige myndigheder modtage gaver til brug for varetagelse af kommunale opgaver, ligesom kommuner i den forbindelse må informere om, hvem kommunen har modtaget gaven fra. Der kan f.eks. være tale om, at en privat betaler for et legestativ i en børnehave mod opsætning af et messingskilt med oplysning om, hvem der har sponsoreret det pågældende legestativ. Det er dog af afgørende betydning, at informationen ikke har karakter af generel markedsføring af sponsorens navn eller produkter.

Der henvises til de almindelige bemærkninger til reklameringsloven, pkt. 2.2. Der henvises endvidere til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2015, s. 312 og s. 382, Forvaltningsret, Niels Fenger (red.) 2018, s. 785, samt Indenrigsministeriets Redegørelse om kommuners engagement i professionel fodbold, 17. september 2001, s. 53 f.

4. Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering

4.1. Kommunalfuldmagtsregler

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderer, at der ikke i almindelighed er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at kommuner kan sælge reklameplads til andre på byudstyr, herunder på digitale informationsstandere, tavler, byportaler mv. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at kommuner lovligt kan benytte byudstyr, herunder digitalt byudstyr, som udelukkende benyttes til at reklamere for kommunen selv.

Ministeriet lægger vægt på, at kommuner efter kommunalfuldmagtsregler ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Det er ministeriets opfattelse, at kommuners salg af reklameplads på digitalt eller analogt byudstyr ikke i almindelighed kan ske med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler om overkapacitet.

Ministeriet lægger vægt på, at eventuel ledig reklameplads på digitalt eller analogt byudstyr ikke i almindelighed er udtryk for tilfældigt opstået overkapacitet af reklameplads i de tilfælde, hvor byudstyret anskaffes med henblik på at skaffe reklameplads til brug for reklamering for andre, som kan understøtte drift og vedligeholdelse af byudstyret.

Ministeriet lægger også vægt på, at overskydende reklameplads på digitalt byudstyr, der er opstået, fordi byudstyret har en større digital kapacitet, end kommunen har behov for til reklamering for og information om kommunen selv, ikke i almindelighed kan anses for at være opstået tilfældigt. Det skyldes, at der i et sådant tilfælde vil være tale om en på forhånd dimensioneret overkapacitet, som ikke er lovlig.⁵

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at der i almindelighed ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsregler om overkapacitet til, at kommuner kan sælge overskydende reklameplads på digitalt eller analogt byudstyr til andre.

⁵ Der henvises til Social- og Indenrigsministeriets brev af 28. september 2015 til en kommune – Kommunaljura, j.nr. 2014-4722, Resumédatabasen 15.3.2.

Det er samtidig ministeriets opfattelse, at kommuners salg af reklameplads på digitalt eller analogt byudstyr heller ikke kan ske med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler om biproduktion.

Ministeriet lægger vægt på, at anvendelse af undtagelsen om biproduktion forudsætter, at der er tale om et biprodukt, som er en naturlig, tilfældig og uundgåelig følge af en lovlig kommunal aktivitet.

Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse, at reklameplads på byudstyr, der er anskaffet med henblik på hel eller delvis reklamering for andre end kommunen selv, ikke kan anses for et biprodukt af en lovlig kommunal aktivitet.

Ministeriet vurderer endelig, at kommunalfuldmagtsregler om accessorisk virksomhed ikke finder anvendelse ved kommuners salg af reklameplads på digitalt eller analogt byudstyr.

Ved salg af reklameplads på byudstyr er der således efter ministeriets opfattelse ikke en tilstrækkelig naturlig og tæt sammenhæng mellem en lovlig kommunal opgave og salget af reklameplads, da salget af reklameplads ikke i sit omfang er underordnet en kommunal hovedopgave.

Det er således ministeriets opfattelse, at salg af reklameplads på byudstyr, der er anskaffet med henblik på hel eller delvis reklamering for andre end kommunen selv, ikke kan anses for en opgave, der er accessorisk i forhold til varetagelsen af en lovlig kommunal opgave som f.eks. vedligehold af veje eller lignende. Kommuner kan dermed ikke i almindelighed med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler sælge reklameplads på byudstyr til andre. Salg af reklameplads på byudstyr vil kun kunne ske i medfør af kommunalfuldmagtsregler, hvis betingelserne for salg af overkapacitet er opfyldt.

Som anført i afsnit 3.2.3 er det ministeriets opfattelse, at der efter kommunalfuldmagtsregler ikke kan antages at gælde begrænsninger i forhold til, hvilke medier kommuner kan bruge til at informere om kommunale opgaver og til at reklamere for kommunen selv. På den baggrund må det efter ministeriets opfattelse antages at være lovligt, at kommuner bruger digitalt udstyr til at informere herom.

4.2. Reklameringsloven

Det er ministeriets opfattelse, at den retstilstand, som er beskrevet i Statsforvaltningens udtalelse af 22. november 2016, der lagde afgørende vægt på Vejdirektoratets udtalelser af 15. april og 6. september 2016, ikke er gældende. Det betyder, at vejloven alene regulerer spørgsmålet om fysisk råden over det offentlige vejareal samt opkrævning af betaling for sådan fysisk råden, når denne sker i forretningsmæssigt øjemed, mens spørgsmålet om kommuners adgang til at opkræve betaling for reklameplads ikke er reguleret i vejloven. Der henvises til afsnit 2.2. ovenfor.

Ministeriet vurderer derfor, at spørgsmålet om kommuners salg til andre af reklameplads på digitalt eller analogt byudstyr, som kommunen har privatretlig adkomst til, er omfattet af reklameringsloven.

Reklameringsloven regulerer kommuners mulighed for at sælge reklameplads på fast ejendom og løsøre, som kommunen har privatretlig adkomst til.

Da reklameringsloven viger for anden lovgivning, herunder kommunalfuldmagtsregler, regulerer reklameringsloven som anført i bemærkningerne ikke kommuners adgang til at sælge reklameydelse som accessorisk virksomhed i forbindelse med bandereklamer på idrætsanlæg m.v. Loven regulerer heller ikke spørgsmålet om kommuners adgang til at oplyse om gavegivere, jf. afsnit 3.2.4. Reklameringsloven regulerer alene kommuners mulighed for anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamer for andre, jf. reklameringslovens § 1, og regulerer dermed ikke kommuners reklamer for kommunen selv.

Som omtalt ovenfor under afsnit 3.1., følger det af forarbejderne til reklameringslovens § 1, at elektroniske medier, f.eks. kommunernes hjemmesider, ikke er omfattet af loven. Lovforarbejderne indeholder endvidere ingen nærmere definition af elektroniske medier.

Det er ministeriets opfattelse, at det forhold, at kommuner ikke har adgang til at reklamere på kommunens hjemmeside mv., ikke i sig selv indebærer, at reklamer via f.eks. en digital informationsstander er forbudt.

Ministeriet lægger ved denne vurdering vægt på, at reklameringsloven omfatter reklameplads på henholdsvis fast ejendom og løsøre. Ifølge de specielle bemærkninger til lovens § 1, omfatter løsøre f.eks. bygninger, grunde, køretøjer, inventar og informationsbreve, hvorimod det ikke omfatter "elektroniske medier som f.eks. kommuners og regioners hjemmesider".

Begrebet "løsøre" i reklameringslovens forstand må efter ministeriets opfattelse fortolkes således, at det også omfatter fysiske genstande såsom digitale informationskærme og andet tilsvarende digitalt eller analogt byudstyr. Det forhold, at der på en fysisk genstand sker en digital fremvisning af information, gør ikke, at der ikke er tale om "løsøre" i reklameringslovens forstand.

Ministeriet lægger herved vægt på, at begrebet "elektroniske medier" som anført i reklameringslovens bemærkninger står i modsætning til reklameringslovens definition af "løsøre", og at der ikke er tale om en udtømmende opremsning af, hvad der er omfattet af reklameringslovens definition af "løsøre", men en eksemplificering.

Ministeriet lægger også vægt på, at både en digital og en analog informationsstander til f.eks. plakatopsætning eller tilsvarende er fysiske genstande, som kan opstilles på en lokation, og at den eneste forskel mellem dem i relation til reklamer er måden, hvorpå reklamen vises. Ministeriet lægger endvidere vægt på hensynet til lovens formål, som er at give kommuner og regioner en bred adgang til at beslutte, at der skal sælges reklameplads på deres faste ejendom eller løsøre, og som efter ministeriets opfattelse ikke tilsiger, at der foretages en indskrænkende fortolkning heraf.

Der er efter ministeriets opfattelse ikke holdepunkter i hverken reklameringslovens formål, i de spørgsmål og svar, som i forbindelse med lovens vedtagelse blev afgivet til Folketinget, eller i Folketingets Kommunaludvalgs betænkning over lovforslaget af 18. maj 2006,⁶ for at fortolke reklameringslovens § 1 således, at løsøre, der kan fremvise reklamer digitalt, ikke skulle være omfattet af loven.

⁶ Betænkning over Forslag til lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamer for andre, BTL 136, Folketingssamling 2005/1

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at digitale byportaler, informationsstandere mv. skal anses for at være løvsøre i reklameringslovens forstand på samme måde som analogt byudstyr. Kommuners salg til andre af reklameplads på digitalt eller analogt byudstyr mv., som kommunen har privatretlig adkomst til, er herefter omfattet af reklameringsloven.

Retsvirkningen af dette er, at kommunerne har pligt til at opkræve markedspris for reklameydelsen, jf. reklameringslovens § 3. Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen, at kommunerne skal udfolde rimelige bestræbelser med henblik på fastsættelse af markedsprisen for reklameydelsen, og at markedsprisen for en aftale om reklamering for andre ofte vil bero på et skøn, som kan være vanskeligt at foretage. Der må derfor tilkomme kommunen en vis skønsmargin.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at kommunen i forbindelse med indgåelse af en eventuel koncessionsaftale med en privat leverandør skal sikre sig, at aftalen samlet set er udformet på en måde, der sikrer, at den modydelse, som kommunen ifølge aftalen modtager, svarer til markedsprisen for reklameydelsen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har gjort Ankestyrelsen, som varetager det almindelige tilsyn med kommuner og regioner, og KL opmærksom på ministeriets retsopfattelse. Ministeriet har endvidere sendt en kopi af udtalelsen til Morsø Kommune. Ministeriet offentliggør denne udtalelse i Resumédata-basen på ministeriets hjemmeside.

Med venlig hilsen

Linnea Withøft Nielsen
Specialkonsulent