

Gentofte Kommune

Att.: Mette Mie Nielsen

met@gentofte.dk, gentofte@gentofte.dk

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Telefon 72 28 24 00

oim@oim.dk

Sagsnr.
2017 - 3215

Doknr.
485022

Dato
15-12-2017

Vedrørende Gentofte Kommunes henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet om Ankestyrelsens udtalelse af 30. maj 2017

1. Indledning

Gentofte Kommune har ved brev af 20. juni 2017 med bilag anmodet Økonomi- og Indenrigsministeriet om at tage Ankestyrelsens udtalelse af 30. maj 2017 op til behandling.

Gentofte Kommune har i den forbindelse henvist til, at sagen, der angår kommunens indrykning af en annonce vedrørende kommunens opkrævning af ejendomsskatter, som blev bragt i den lokale ugeavis "Villabyerne" den 6. januar 2015, efter kommunens opfattelse er af principiel og generel betydning, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet meddelte ved brev af 24. august 2017, at ministeriet efter at have gennemgået udtalelsen fra Ankestyrelsen og Gentofte Kommunes henvendelse havde valgt at tage sagen op til behandling i medfør af § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Ministeriets behandling vedrører alene spørgsmålet om, hvorvidt Gentofte Kommune lovligt kunne indrykke en annonce om opkrævning af grundskyld.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Gentofte Kommune ved i annoncen at anvende formuleringen "men det burde være staten" fremkommer med en landspolitisk tilkendegivelse, da der er tale om en tilkendegivelse om lovgivning, som henhører under Folketinget.

Ministeriet finder dog, at det var lovligt for Gentofte Kommune at fremkomme med tilkendegivelsen, da den vedrører et område, der ved lov er henlagt til kommunernes opgavevaretagelse, et område, hvor kommuner har mulighed for at træffe visse beslutninger gældende for kommunen inden for de rammer, som er fastlagt ved lov, og i øvrigt et område, hvor den pågældende lovgivning må antages generelt at have betydning for alle landets kommuner, herunder i forhold til kommunernes økonomi.

Ved kopi af dette brev har Økonomi- og Indenrigsministeriet dags dato meddelt Ankestyrelsen sin retsopfattelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.



Nedenfor følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.

2. Sagens baggrund

Et kommunalbestyrelsesmedlem i Gentofte Kommune rettede den 21. januar 2015 henvendelse til Statsforvaltningen, nu Ankestyrelsen, vedrørende en annonce i den lokale ugeavis om kommunens opkrævning af ejendomsskatter, som borgmesteren ifølge kommunalbestyrelsesmedlemmet havde indrykket på vegne af kommunen i udgaven af 6. januar 2015.

Kommunalbestyrelsesmedlemmet ønskede med sin henvendelse, at Statsforvaltningen bl.a. tog stilling til, om indrykningen af annoncen var lovlig, herunder hvorvidt borgmesteren havde holdt sig inden for kommunalfuldmagtsreglerne, og om annoncen, der efter kommunalbestyrelsesmedlemmets opfattelse havde et partipolitisk budskab, kunne finansieres med kommunale midler.

Af sagens bilag fremgår, at Gentofte Kommune indrykkede en annonce i lokalavisen den 6. januar 2015 på kommunens brevpapir med kommunens logo med følgende ordlyd:



Statsforvaltningen anmodede i forlængelse heraf Gentofte Kommune om en redegørelse med henblik på at afklare, hvorvidt der var grundlag for at rejse en tilsynssag på baggrund af kommunalbestyrelsesmedlemmets henvendelse.

Gentofte Kommune fremsendte redegørelsen med tilknyttede bilag den 26. februar 2016. Følgende fremgår bl.a. af redegørelsen:

"Annoncen i Villabyerne havde samme ordlyd som en tekst, der blev udsendt med ejendomsskatteopkrævningen, bortset fra overskriften. Følgende tekst blev udsendt sammen med ejendomsskatteopkrævningen:

"Vidste du, at...

- Staten får hele den skat, du betaler for at bo i din egen ejendom (ejendomsværdiskatten)
- Staten alene foretager vurderingen og dermed fastsætter den grundværdi, som er grundlaget for beskatning af enhver ejendom i kommunen (grundskyld)



- Staten har besluttet, at grundejerens grundskyld ikke ligger fast, men kan stige med op til 7 % om året
- Staten og andre kommuner - via udligningsskatten - får mere end hele provenuet af den stigende vurdering
- Staten har fastsat, at kommunen skal opkræve minimum 16 promille af den vurdering, som staten har foretaget (grundskat)
- Gentofte Kommune opkræver den mindste grundskat, som loven tillader"

Annoncen blev trykt i Villabyerne den 6. januar 2015. ...

Indrykningen af annoncen i Villabyerne udgør efter Gentofte Kommunes opfattelse ikke støtte til et partipolitisk formål, men er kommunal informationsvirksomhed.

Der var således tale om en stigning i ejendomsskatten for mange borgere i kommunen, og var der ikke medsendt en forklaring, måtte borgerne efterlades med det indtryk, at Gentofte Kommune ville modtage provenuet.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt annoncen skulle være i strid med opgavefordelingsprincippet bemærkes følgende:

Det fremgår af en udtalelse fra Indenrigsministeriet fra 1982 vedrørende et byråds vedtagelse af en udtalelse om, at man ikke kunne tillade at atomvåben eller depoter for samme blev placeret inden for kommunens grænser, at:

"I denne anledning skal man meddele, at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave eller et kommunalt anliggende at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller tage standpunkter i landspolitiske anliggender.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en kommunalbestyrelse i visse situationer vil kunne komme til at beskæftige sig med landspolitiske spørgsmål. I det omfang et sådant spørgsmål vil få konsekvenser for forhold af mere lokal art - f.eks. på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen - vil en vurdering af disse virkninger falde inden for området af de anliggender, kommunalbestyrelsen lovligt kan beskæftige sig med, og som den derfor også kan fremsætte udtalelser om."

I det foreliggende tilfælde vedrører sagen de ejendomsskatter, der opkræves af kommunen hos kommunens borgere, og dermed har sagen efter Gentofte Kommunes opfattelse et lokalt indhold.

Det følger ikke af udtalelsen fra ministeriet, at kommuner ikke lovligt kan kommentere de negative virkninger for en kommune af indretningen af lovgivningen på et konkret område, eller ikke lovligt skulle kunne udtrykke ønske om en ændret indretning af lovgivningen på et konkret område, herunder en ændret opgavefordeling mellem kommune og stat.

Kommuner efterspørger således løbende ændringer i lovgivningen, der hvor lovgivningens indretning har negative virkninger for de pågældende kommuner - både via KL og på egen hånd. Det efterspørgeres i øvrigt at kommunerne påtager sig denne rolle gennem ordninger som udfordringsretten og frikommuneforsøg.

Ejendomsværdierne i det geografiske område, som Gentofte ligger i, hører til blandt landets højeste. I lyset heraf er det kommunens opfattelse, at der foreligger en sådan lokal interesse, at kommunalbestyrelsen lovligt kan beskæftige sig med emnet og fremsætte udtalelser herom.

Af samme grund har borgmesteren heller ikke indstillet til kommunalbestyrelsen, at et forslag til kommunalbestyrelsens dagsorden fra medlem af Kommunalbestyrelsen Poul V. Jensen vedrør-



rende "Grundskyld" blev afvist (kommunalbestyrelsens møde den 26. januar 2015, dagsordenens punkt 16):

"Forslag:

Gentofte Kommune skal indlede et samarbejde med kommuner Region Hovedstaden, med henblik på et fælles krav til regeringen om at stigninger i grundskyld ophøre fra og med 2016.

..."

Ankestyrelsen afgav herefter den 30. maj 2017 sin udtalelse om sagen.

Ankestyrelsen slog indledningsvis fast, at spørgsmålet om lovligheden af Gentofte Kommunes afholdelse af udgifter til den omhandlede annonce skulle afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen udtalte herefter bl.a. følgende:

"... En af de i praksis udviklede afgrænsninger af kommunalfuldmagten følger af lokalitetsprincippet, som indebærer, at en kommune kun kan varetage eller støtte opgaver, som interesse-mæssigt er knyttet til kommunen.

Dette medfører, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere udenfor kommunen, men også at en kommune som udgangspunkt er afskåret fra at varetage opgaver, der påhviler et andet administrativt niveau, for eksempel regionerne eller staten.

Om afgrænsningen af, hvad der kan betragtes som kommunale henholdsvis statslige/landspolitiske anliggender, har det tidligere Indenrigsministerium udtalt i UDT nr. 9120 af 5. marts 1982, at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkter i landspolitiske anliggender. Indenrigsministeriet udtalte på den baggrund i den konkrete sag enighed med det daværende tilsynsråd i, at byrådet i Nykøbing F. ikke burde have behandlet det i sagen omtalte spørgsmål vedrørende placering af atomvåben eller depoter for samme indenfor kommunens grænser, idet dette måtte henregnes til et landspolitisk anliggende, som varetages af centrale statslige myndigheder.

Samtidig udtalte ministeriet, at det ikke kan udelukkes, at en kommunalbestyrelse i visse situationer vil kunne komme til at beskæftige sig med landspolitiske spørgsmål. Ministeriet udtalte således, at i det omfang et sådant spørgsmål vil få konsekvenser for forhold af mere lokal art - f.eks. på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen - vil en vurdering af disse virkninger falde inden for området af de anliggender, kommunalbestyrelsen lovligt kan beskæftige sig med, og som den også kan fremsætte udtalelser om.

Ankestyrelsen har i den aktuelle sag noteret sig, at Gentofte Kommune i forbindelse med udførelsen af en rent administrativ opgave - i form af opkrævning af ejendomsskatter - som er pålagt kommunen ved lov, indrykkede en annonce i lokalavisen "Villabyerne" den 6. januar 2015 på Gentofte Kommunes brevpapir og med Gentofte Kommunes logo påtrykt. Ankestyrelsen har videre noteret sig Gentofte Kommunes synspunkter om, at annoncen indrykket den 6. januar 2015 beskæftigede sig med emner af lokal interesse, som kommunen lovligt kan beskæftige sig med.

Ankestyrelsen har dog også noteret sig, at annonceteksten afveg fra den tekst, der var udsendt sammen med ejendomsskattebilletten, idet der var tilføjet en overskrift med teksten "Gentofte Kommune er afsender af ejendomsskattebilletten 2015 til kommunens grundejere, men det burde være Staten".

Ankestyrelsen har videre noteret sig, at Gentofte Kommunes borgmester på vegne af sit parti, Det Konservative Folkeparti, i samme avis, samme dag, udtalte sig om samme emne i et læserbrev til den daværende skatteminister med overskriften "Boligskatter stiger urimeligt".



Ankestyrelsen har også noteret sig, at Det Konservative Folkeparti den 4. februar 2015 fremsatte forslag til folketingsbeslutning "om fastfrysning af grundskylden i kroner og øre og statens overtagelse af ansvaret for opkrævning af grundskatterne".

Det fremstår på den baggrund for Ankestyrelsen således, at der i den omhandlede annonce i lokalavisen "Villabyerne" - som var indrykket og bekostet af Gentofte Kommune - blev givet udtryk for samme landspolitiske budskab, som angivet i læserbrevet og i det fremsatte forslag til folketingsbeslutning.

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at den tekst, der fremgik af Gentofte Kommunes annonce i lokalavisen "Villabyerne" den 6. januar 2015, ikke udelukkende vedrørte faktuelle oplysninger relateret til kommunens opkrævning af ejendomsskat for 2015.

Ankestyrelsen finder således, at den del af annoncens overskrift, der indeholdt synspunktet om, at "afsender af ejendomsskattebilletten 2015 ... burde være Staten", var udtryk for en menings-tilkendegivelse vedrørende et landspolitisk emne fremsat i tilknytning til kommunens udøvelse af en ved lov pålagt administrativ opgave.

Ankestyrelsen finder videre, herunder i lyset af det fremsatte forslag til folketingsbeslutning, at der ikke var tale om en kommunal meningstilkendegivelse vedrørende et landspolitisk emne, der havde konsekvenser for forhold af særligt lokal art i Gentofte Kommune sammenholdt med andre kommuner.

Af ovennævnte grunde finder Ankestyrelsen, at Gentofte Kommunes annonce i lokalavisen "Villabyerne" den 6. januar 2015 indeholdt en meningstilkendegivelse vedrørende et landspoli-tisk anliggende, der ikke er omfattet af de anliggender, som kommuner lovligt kan beskæftige sig med."

Gentofte Kommune anmodede herefter ved brev af 20. juni 2017 med bilag Økonomi- og Indenrigsministeriet om at tage sagen op til behandling som overordnet tilsyns-myndighed i det kommunale og regionale tilsyn.

Af kommunens brev til ministeriet fremgik bl.a. følgende:

"Når Gentofte Kommune finder, at sagen er både principiel og generel, skyldes det for det første, at annoncen vedrører et opgaveområde, hvor kommunerne er pålagt at medvirke til opkrævningen af ejendomsskatter, og der således ikke er tale om et landspolitisk spørgsmål.

Det skyldes for det andet, at udtalelsen har som konsekvens, at lovligheden af enhver information fra en kommune til sine borgere, vil afhænge af, hvorvidt et politisk parti efterfølgende i Folketinget vælger at fremsætte et beslutningsforslag, der helt eller delvist giver udtryk for, at partis folketingsmedlemmer foreslår, at lovgivningen på et konkret punkt bør ændres.

For det tredje har Ankestyrelsen i sin udtalelse undladt at forholde sig til flere af de principielle forhold, som Gentofte Kommune påpegede i sin udtalelse til Statsforvaltningen af 26. februar 2017.

Ankestyrelsen har blandt andet ikke forholdt sig til, at ministeriets udtalelse fra 1982 efter Gentofte Kommunes opfattelse ikke kan tages til indtægt for, at kommuner ikke lovligt kan kommentere de negative virkninger for en kommune af indretningen af lovgivningen på et konkret område eller ikke lovligt skulle kunne udtrykke ønske om en ændret indretning af lovgivningen på et konkret område, herunder en ændret opgavefordeling mellem kommune og stat.

Kommuner efterspørger således løbende ændringer i lovgivningen, hvor lovgivningens indretning har negative virkninger for de pågældende kommuner - både via KL og på egen hånd. Det efterspørgeres i øvrigt, at kommunerne påtager sig denne rolle gennem ordninger som udfordringsretten og frikommuneforsøg.

Det er således et principielt spørgsmål, om kommunerne på baggrund af Ankestyrelsens udtalelse kun kan tilkendegive ønsker om ændret lovgivning, såfremt dette efterspørgeres af staten, eller har direkte lovhjemmel.



Endvidere har Ankestyrelsen ikke i udtalelsen forholdt sig til, om et forslag til kommunalbestyrelsens dagsorden fra medlem af Kommunalbestyrelsen Poul V. Jensen vedrørende "Grundskyld" skulle have været afvist fra dagsordenen (kommunalbestyrelsens møde den 26. januar 2015, dagsordenens punkt 16) med henvisning til, at der var tale om en landspolitisk menings-tilkendegivelse:

"Forslag:

Gentofte Kommune skal indlede et samarbejde med kommuner Region Hovedstaden, med henblik på et fælles krav til regeringen om at stigninger i grundskyld ophøre fra og med 2016.

...

Endelig og for det fjerde udgør Ankestyrelsens udtalelse indirekte et vidtgående indgreb i kommunalpolitikeres ytringsfrihed, såfremt det ikke skulle være muligt for en kommunalpolitiker, herunder en borgmester, at skrive et læserbrev i form af et åbent brev til en minister, idet Ankestyrelsen lægger vægt på borgmesterens læserbrev ved vurderingen af annoncens lovlighed.

Gentofte Kommune kan i øvrigt det hele henholde sig til den udtalelse, som kommunen afgav til Statsforvaltningen den 26. februar 2016."

Økonomi- og Indenrigsministeriet indhentede herefter kopi af sagens akter ved Ankestyrelsen.

Ved brev af 24. august 2017 til Ankestyrelsen med kopi til Gentofte Kommune oplyste Økonomi- og Indenrigsministeriet, at ministeriet efter at have gennemgået udtalelsen fra Ankestyrelsen og Gentofte Kommunes henvendelse havde valgt at tage sagen op til behandling i medfør af § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Ministeriet anmodede i samme brev Ankestyrelsen om en udtalelse til brug for ministeriets behandling af sagen.

Ankestyrelsen besvarede ved brev af 5. september 2017 ministeriets anmodning om en udtalelse. Ankestyrelsen anførte bl.a. følgende i udtalelsen til ministeriet:

"Ankestyrelsen finder, at det anførte i Gentofte Kommunes brev til Økonomi- og Indenrigsministeriet af 20. juni 2017, ikke kan føre til en ændret vurdering af lovligheden af kommunens dispositioner i den omhandlede sag og fastholder derfor udtalelsen af 30. maj 2017.

Ankestyrelsen har noteret sig, at Gentofte Kommune har redegjort for, hvorfor kommunen mener, at indrykning af den omhandlede annonce var lovlig, samt at der efter kommunens opfattelse er tale om en sag af principiel og generel betydning.

Gentofte Kommune har henvist til, at Ankestyrelsen i udtalelsen af 30. maj 2017 har undladt at forholde sig til nogle principielle forhold, som Gentofte Kommune har påpeget i sin udtalelse til Statsforvaltningen af 26. februar 2017.

Gentofte Kommune anfører således, at Ankestyrelsen har undladt at forholde sig til Gentofte Kommunes synspunkt om, at en kommune lovligt bør kunne kommentere på negative virkninger af indretningen af lovgivningen på et konkret område og bør kunne udtrykke ønske om en ændret indretning af lovgivningen på et konkret område.

Ankestyrelsen skal hertil bemærke, at det fortsat er Ankestyrelsens opfattelse, at teksten i annoncen i lokalavisen "Villabyerne" ikke alene havde oplysende karakter, men at den var udtryk for en meningstilkendegivelse om, at det burde være staten, der stod som opkræver. Det er Ankestyrelsens opfattelse, at denne meningstilkendegivelse ikke ligger i naturlig forlængelse af information til borgerne om opgavefordelingen mellem stat og kommune.



Ankestyrelsen skal videre bemærke, at det forhold, at kommunen udtaler sig om, hvorvidt opgaven bør påhvile staten eller kommunen, efter Ankestyrelsens opfattelse bevirker, at spørgsmålet får karakter af et landspolitisk emne, idet det bemærkes, at spørgsmålet ikke ses at vedrøre lokale forhold i Gentofte Kommune.

Ankestyrelsen skal endelig bemærke, at Ankestyrelsens vurdering af lovligheden af Gentofte Kommunes disposition er foretaget ud fra en samlet betragtning af de konkrete omstændigheder, der gør sig gældende i den aktuelle sag, således som Ankestyrelsen har redegjort for i udtalelsen af 30. maj 2017, herunder det forhold, at meningstilkendegivelsen var trykt på kommunens brevpapir med kommunen som afsender.

Ankestyrelsen har således ikke i udtalelsen forholdt sig til, om det er lovligt for politiske partier, der er repræsenteret i en kommune, at udtrykke sig på vegne af det pågældende parti om et landspolitisk emne, herunder vedrørende ønsker om at ændre lovgivningen på et konkret område.

Ankestyrelsen har af samme grund ikke forholdt sig til, om et forslag fremsat af Poul V. Jensen (under pkt. 16) til kommunalbestyrelsens møde den 26. januar 2015 skulle have været afvist fra dagsordenen.”

3. Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse

3.1. Kompetence

Tilsynet med kommunerne blev indtil den 1. april 2017 varetaget af Statsforvaltningen, jf. § 47 i den dagældende lov om kommunernes styrelse. Efter den 1. april 2017 varetages tilsynet med kommunerne af Ankestyrelsen, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse som ændret ved lov nr. 176 af 21. februar 2017 (lovbekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017).

Ankestyrelsen fører tilsyn med, om kommuner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Ankestyrelsens tilsyn er et retligt tilsyn. Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige. Ankestyrelsen kan endvidere ikke tage stilling til privatretlige aftaler eller spørgsmål om ansættelsesretlige, herunder overenskomstsmæssige forhold. Endvidere viger tilsynet, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Der henvises til § 48, stk. 1-3, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Der henvises til § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

3.2. Retsgrundlaget

De almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes ulovbestemte opgaver – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler – finder alene anvendelse i det omfang, et område ikke er udtømmende reguleret i den skrevne lovgivning.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjælp at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommu-



ne som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelsen af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner.

Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 66, 84, 90 og 118, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 17 og 26, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 2. udgave, 2014, side 88, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 124 og 131, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 685 og 688, samt Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 68 ff. og 118 ff.

Efter de nævnte regler antages endvidere, at de opgaver, som en kommune kan påtage sig, som udgangspunkt, skal være geografisk afgrænset til den pågældende kommunes område (det såkaldte lokalitetsprincip).

En kommune kan således som udgangspunkt kun gennemføre foranstaltninger, der er begrundet i almene interesser hos kommunens egne borgere. Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger eller yde støtte til foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentlige er af interesse for borgere i andre kommuner.

Det vil dog efter omstændighederne kunne være lovligt at løse en opgave uden for kommunens geografiske område, hvis det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt for at varetage en kommunal interesse.

Der henvises til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 76 f, Carsten Henriksen, Dansk Kommunalret, 2015, side 33 og 343, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 21 f, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 2. udgave, 2014, side 89 f, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 126 f, Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 15 f, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 678, Erik Harder, Dansk kommunal forvaltning II, Opgaver og tilsyn, 1979, side 57.

Efter det såkaldte opgavefordelingsprincip antages der at gælde en almindelig formodning for, at en kommune i tilfælde, hvor lovgivningen har henlagt en opgave til en anden myndighed, ikke kan udføre opgaven i konkurrence med den myndighed, der ifølge lovgivningen har fået opgaven tillagt.

Det antages at gælde, uanset om den myndighed, der ifølge lovgivningen har opgaven, har fået tillagt denne som en obligatorisk eller en fakultativ opgave. Det gælder også, uanset om kommunen ønsker at udføre opgaven helt identisk med den i lovgivningen beskrevne opgave, eller om kommunen ønsker at ændre (begrænse eller udvide) opgavens indhold eller udføre opgaven på en anden måde end beskrevet i lovgivningen, ligesom det gælder, uanset om den pågældende opgave efter lovgivningen er henlagt til en statslig myndighed, eller til en regional myndighed.

En kommune kan således som udgangspunkt kun påtage sig en opgave, der efter lovgivningen er henlagt til en anden myndighed, hvis der i den konkrete lovgivning er hjemmel hertil.

Den i lovgivningen fastsatte fordeling af opgaver mellem stat, regioner og kommuner er udtryk for en afvejning af, hvilke niveauer der er bedst egnede til at løse opgaverne.



Ved valg af niveau vil der fra lovgivningsmagtens side endvidere normalt være foretaget en mere eller mindre udtrykkelig tilkendegivelse af, hvilke hensyn der skal varetages i forbindelse med løsningen af en opgave – lokale interesser, regionale interesser eller overordnede landspolitiske interesser. De hensyn, som ligger bag fordelingen af opgaver, kan ikke tilsidesættes ved aftaler mellem offentlige myndigheder.

Afgrænsningen er klarest i forhold til nogle traditionelt statslige opgaver som f.eks. anliggender vedrørende landets forsvar, udenrigspolitiske anliggender, anliggender vedrørende politiet og justitsvæsenet samt sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Det har i praksis i visse tilfælde været accepteret, at der ydes et kommunalt tilskud til løsningen af en statslig opgave (eller en opgave på et andet kommunalt niveau) ud fra kommunale hensyn, der er blevet anset for særligt betydningsfulde, jf. afsnit 3.3 nedenfor.

Afgrænsningen bør ske ved en afvejning af på den ene side de hensyn, som må antages at have ligget til grund ved fordelingen af opgaver mellem de tre administrative niveauer, og på den anden side den kommunale interesse, som konkret begrundes kommunens ønske om at påtage sig opgaven.

Der henvises herved blandt andet til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 80 f, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 2. udgave, 2014, side 89 f, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 129, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 23 f, Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 22, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 680 f og 688 f, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 37 ff, samt Erik Harder, Dansk Kommunal Forvaltning II, Opgaver og tilsyn, 1979, side 55 og 61.

Herudover antages det efter kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan varetage formål af partipolitisk karakter.

Der kan herved henvises til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2015, side 353 ff, Garde og Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, s. 39 f, Erik Harder, Dansk kommunal forvaltning II, Opgaver, 1987, side 106ff, Martin Basse m.fl., Kommunalt folkestyre, 2006, side 127, Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 45f, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 682.

3.3. Ministeriets praksis

Det daværende Indenrigsministerium har tidligere haft lejlighed til at afgive udtalelser om betydningen af de nævnte principper.

I *udtalelse af 24. juli 1979* tilkendegav det daværende Indenrigsministerium, at Nyborg Kommune kunne afholde udgifter til bl.a. udsendelse af orientering og argumentation for kommunalbestyrelsens holdning til et forslag om en bro over Storebælt under henvisning til den væsentlige betydning, som projektets gennemførelse vil have for kommunen.

I *udtalelse af 5. marts 1982*¹ tilkendegav det daværende Indenrigsministerium, at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave eller et kommunalt anliggende at fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkter i landspolitiske anliggender.

¹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=32963>



Ministeriet anførte dog videre, at det imidlertid ikke kan udelukkes, at en kommunalbestyrelse i visse situationer vil kunne komme til at beskæftige sig med landspolitiske spørgsmål. I det omfang et sådant spørgsmål vil få konsekvenser for forhold af mere lokal art - f.eks. på det erhvervsmæssige eller trafikale område i kommunen - vil en vurdering af disse virkninger falde inden for området af de anliggender, kommunalbestyrelsen lovligt kan beskæftige sig med, og som den derfor også kan fremsætte udtalelser om.

På den baggrund fandt ministeriet, at kommunalbestyrelsen i Nykøbing Falster Kommune ikke burde have behandlet og taget stilling til, at atomvåben eller depoter for samme ikke ville blive tilladt placeret inden for kommunens grænser.

I *udtalelse af 11. december 1986* tilkendegav det daværende Indenrigsministerium på baggrund af en henvendelse om kommunalbestyrelsen i Ravnsborg Kommunes beslutning om at anmode de ansvarlige ministre om, at Ravnsborg Kommune for fremtiden er atomfrit område, at det ligger uden for en kommunalbestyrelses kompetence at beskæftige sig med udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det fremgår videre, at den omstændighed, at kommunalbestyrelsens udtalelse er formet som en anmodning til regeringsmedlemmer om at ville træffe den nævnte beslutning, ikke efter ministeriets opfattelse ændrer udtalelsens karakter af udenrigspolitisk tilkendegivelse.

I *udtalelse af 3. november 1993*² tilkendegav det daværende Indenrigsministerium, at det ved vurderingen af, om en sag må antages klart at falde uden for borgerrepræsentationens kompetence og dermed kan afvises fra dagsordenen til et møde, må være afgørende, om det pågældende dagsordenspunkt har et sådant indhold, at der ikke inden for rammerne af dagsordenspunktet vil kunne træffes en lovlig beslutning, bortset fra en beslutning om forkastelse af forslaget.

Ministeriet udtalte hertil bl.a., at uanset at det faldt uden for borgerrepræsentationens kompetence at træffe beslutning om etablering af en Øresundsbro med tilhørende landanlæg, idet der var tale om et landspolitisk spørgsmål, som det alene tilkom Folketinget at træffe afgørelse om, måtte det dog fastslås, at spørgsmålet om Øresundsforbindelsen måtte anses for at være af central betydning for Københavns Kommune. Ministeriet var derfor af den opfattelse, at borgerrepræsentationen kunne behandle en sag om Øresundsbroen.

I *udtalelse af 18. december 1997*³ tilkendegav det daværende Indenrigsministerium, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan varetage partipolitiske formål. En kommune kan derfor ikke uden lovhjemmel indrykke partipolitiske annoncer i dagblade mv.

Ministeriet udtalte videre bl.a., at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage informationsmæssige opgaver ved at orientere borgerne om kommunale forhold og opgaver, f.eks. i informationsaviser, annoncer m.v. Det afgørende ved vurderingen af, om en kommunal informationsvirksomhed er lovlig, er, om denne er af neutralt oplysende karakter.

I sit svar af 26. juni 2017 på S 1338⁴ vedrørende rammerne for anvendelse af en borgmesters officielle profil på et socialt medie og forvaltningens bistand i den forbindelse tilkendegav den nuværende økonomi- og indenrigsminister bl.a., at det forhold, at en borgmesterprofil skal handle om kommunale opgaver, indebærer, at de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, herunder det såkaldte lokalitetsprincip, kan være relevante for at afgrænse, hvad opslagene på profilen kan handle om.

Det fremgår videre af svaret, at det følger heraf, at det som udgangspunkt ikke kan antages at være en kommunal opgave eller et kommunalt anliggende at tage stand-

² <http://resumedatabase.oim.dk/media/743177/93.8.11.pdf>

³ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=9097>

⁴ <http://www.ft.dk/samling/20161/spoergsmaal/s1338/svar/1416001/1772435.pdf>



punkter i landspolitiske anliggender, men at det ikke kan udelukkes, at en kommunalbestyrelse i visse situationer vil kunne komme til at beskæftige sig med landspolitiske spørgsmål. I det omfang et sådant spørgsmål vil få konsekvenser for forhold af mere lokal art - f.eks. på det lokale erhvervsliv eller lokale trafikale forhold i kommunen - vil en vurdering af disse virkninger således falde inden for området af de anliggender, kommunalbestyrelsen lovligt kan beskæftige sig med, og som den derfor også kan fremsætte udtalelser om.

3.4. Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering af Gentofte Kommunes annonce

3.4.1. Spørgsmålet om, hvorvidt Gentofte Kommune kunne indrykke en annonce om opkrævningen af grundskyld med den oven for angivne ordlyd i den lokale ugeavis den 6. januar 2015, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning.

Spørgsmålet om lovligheden af Gentofte Kommunes indrykning af annoncen, skal derfor vurderes ud fra almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Gentofte Kommunes annonce indeholder dels en tilkendegivelse om, at det efter kommunens opfattelse burde være staten, der forestår opkrævningen af ejendomsskatter, dels faktisk baserede oplysninger om opkrævningen af ejendomsskatter.

Annoncens faktisk baserede oplysninger om opkrævningen af ejendomsskatter består af oplysning om, at det er Gentofte Kommune, der er afsender af opkrævningen af ejendomsskatter, samt 6 punkter med oplysninger om ejendomsværdiskatten, visse rammer for opkrævning af grundskyld i lov om kommunale ejendomsskatter (lov nr. 1104 af 22. august 2013 med senere ændringer), kommunens beslutninger inden for disse rammer og betydningen heraf for kommunens økonomi samt betydningen af statens opgaver inden for området.

Efter ministeriets opfattelse er der ikke i de faktisk baserede oplysninger, som kommunen efter det oplyste også udsendte til alle grundejere ved udsendelsen af ejendomsskatteopkrævningen, forhold, der i sig selv giver anledning til at rejse tvivl om lovligheden af Gentofte Kommunes annoncering.

Der er således efter ministeriets opfattelse – og som fremhævet af Gentofte Kommune – en legitim kommunal interesse i at oplyse borgere, virksomheder m.fl. om kommunale forhold og opgaver, herunder også om rammerne for og administrationen af opgaver, som måtte være pålagt en kommune af staten.

Herefter udestår at tage stilling til lovligheden af, at Gentofte Kommune i annoncen i lokalavisen har brugt formuleringen "men det burde være staten".

Lovligheden af denne formulering i annoncen afhænger efter ministeriets opfattelse af, hvorvidt kommunen ved at anvende denne formulering kan anses for at have fremkommet med en landspolitisk tilkendegivelse samt – hvis det vurderes at være en landspolitisk tilkendegivelse – om den landspolitiske tilkendegivelse kan anses for lovlig som følge af særlige konsekvenser for kommunen, som kan medføre, at det undtagelsesvis kan være legitimt, at kommunen udtaler sig herom.

Ved vurderingen af, hvorvidt der er tale om et landspolitisk anliggende, skal det indruges, at en opgave eller et område ved lov kan være henlagt til andre niveauer end kommunerne (opgavefordelingsprincippet).

Afgrænsningen i medfør af opgavefordelingsprincippet kommer i forhold til det statslige område klartest til udtryk i forhold til nogle traditionelt statslige opgaver som f.eks. anliggender vedrørende landets forsvar, udenrigspolitiske anliggender, anliggender



vedrørende politiet og justitsvæsenet samt sikkerhedspolitiske spørgsmål, jf. afsnit 3.2.

En kommune vil som udgangspunkt ikke kunne udtale sig om spørgsmål, der må antages alene at henhøre under staten, uanset om der måtte være lovgivning, der i større eller mindre omfang berører den pågældende kommunes forhold.

Det har dog i praksis i visse tilfælde været accepteret, at der ydes et kommunalt tilskud til løsningen af en statslig opgave (eller en opgave på et andet kommunalt niveau) eller, at en kommune i øvrigt tager stilling til en (mulig) statslig disposition, ud fra kommunale hensyn, der er blevet anset for særligt betydningsfulde, jf. afsnit 3.2 og afsnit 3.3.

Det er således efter ministeriets opfattelse en forudsætning for, at en kommune alligevel lovligt kan udtale sig om indretningen af lovgivningen på et givent område, at den pågældende lovgivning har særlig betydning for kommunen. Denne betydning kan være et udslag af, at området helt eller delvist er henlagt til kommunernes opgavevaretagelse, at lovgivningen har en nær tilknytning til den kommunale opgavevaretagelse eller at lovgivningen i øvrigt har central betydning for kommunen.

I det foreliggende tilfælde er Gentofte Kommune fremkommet med en tilkendegivelse om, at ansvaret for opkrævning af ejendomsskatter ikke burde være henlagt til kommunerne, men burde varetages af staten.

Gentofte Kommunes tilkendegivelse vedrører en opgave, der ved lov skal varetages af kommunerne inden for de i lovgivningen fastlagte rammer. Rammerne for opkrævningen af grundskyld, herunder at det er kommunerne, der varetager denne opgave, er fastlagt i lov om kommunale ejendomsskatter, der hører under Skatteministeriet.

Det følger bl.a. af § 2, stk. 1, i lov om kommunale ejendomsskatter, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med den endelige vedtagelse af kommunens årsbudget fastsætter grundskyldpromillen, som skal udgøre mindst 16 og højst 34. Efter lovens § 8 kan kommunalbestyrelsen desuden meddele hel eller delvis fritagelse for grundskyld af visse nærmere afgrænsende ejendomstyper, og efter lovens § 27 opkræves grundskyld i to eller flere lige store rater efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse med forfaldstid den 1. i de måneder, som kommunalbestyrelsen bestemmer.

Hvorvidt der skal ske ændringer i den nuværende varetagelse af opgaven, herunder eventuelt ændring af at det er kommunerne, der forestår opkrævningen af de nævnte ejendomsskatter, er dermed et anliggende for Folketinget.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at Gentofte Kommune ved at anvende formuleringen "men det burde være staten" fremkommer med en landspolitisk tilkendegivelse, da der er tale om en tilkendegivelse om lovgivning, som henhører under Folketinget.

Ministeriet finder dog, at det var lovligt for Gentofte Kommune at fremkomme med tilkendegivelsen. En kommune kan som nævnt ovenfor lovligt udtale sig om indretningen af lovgivningen på et givent område, der har særlig betydning for kommunen. Lovgivningen om kommunale ejendomsskatter har endvidere efter ministeriets opfattelse særlig betydning for kommunerne. Tilkendegivelsen vedrører således et område, der - inden for de ved lov om kommunale ejendomsskatter fastsatte rammer - er henlagt til kommunernes opgavevaretagelse, et område, hvor kommuner har mulighed for at træffe visse beslutninger gældende for kommunen inden for de rammer, som er fastlagt ved lov, og i øvrigt et område, hvor den pågældende lovgivning må antages generelt at have betydning for alle landets kommuner, herunder i forhold til kommunernes økonomi.



Ministeriet finder således ikke, at Gentofte Kommune ved at indrykke den omtalte annonce har overtrådt lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Ministeriet har i den forbindelse videre bl.a. inddraget, at kommuner efter ministeriets opfattelse må antages at have en legitim interesse i at have mulighed for at tilkendegive erfaringer med eller holdninger til varetagelsen af opgaver, der er henlagt til kommunerne ved lov, herunder eventuelle udfordringer hermed.

Ministeriet skal tilføje, at det ved vurderingen af lovligheden af Gentofte Kommunes indrykning af annoncen efter ministeriets opfattelse ikke er relevant at inddrage det beslutningsforslag om fastfrysning af grundskylden i kroner og øre og statens overtagelse af ansvaret for opkrævning af grundskatterne, som blev fremsat i Folketinget af det Konservative Folkeparti den 4. februar 2015 (B 67).

Ministeriet finder videre ikke, at borgmesterens læserbrev, som blev bragt i samme udgave af den lokale ugeavis, som annoncen blev indrykket i, kan tillægges betydning i det konkrete tilfælde, da det efter ministeriets opfattelse må antages at være afgivet som led i varetagelsen af det politiske hverv som borgmester, og ikke som repræsentant for kommunen.

3.4.2. Ministeriet skal videre bemærke, at en kommune er en del af den offentlige forvaltning og som sådan skal varetage sine opgaver, herunder i forbindelse med eventuelle tilkendegivelser om indretningen af lovgivning, der har betydning for kommunerne, i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper om bl.a. saglighed og forbuddet mod at varetage formål af partipolitisk karakter.

Heraf følger også, at en kommunal informationsvirksomhed som udgangspunkt skal være af neutralt oplysende karakter.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder ikke grundlag for at fastslå, at Gentofte Kommune med formuleringen "men det burde være staten" har tilsidesat disse rammer. Ministeriet lægger herved vægt på, at formuleringen ikke har en grov form eller i øvrigt indeholder værdiladede udtryk.

Kopi af denne udtalelse er til orientering sendt til Ankestyrelsen. Udtalelsen offentliggøres endvidere i ministeriets resumédatabase.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann
Kontorchef