

Københavns Kommune
Rådhuset
1599 København V

Andreas Hare
Sendt pr e-post Økonomiforvaltningen, 11. kt.

11-04-2006

TILSYNET

MED KOMMUNERNE
I KØBENHAVNS OG
FREDERIKSBORG AMTER
SAMT MED KØBENHAVNS,
FREDERIKSBERG OG
BORNHOLMS KOMMUNER

STATSAMTET KØBENHAVN
HEJREVEJ 43
2400 KØBENHAVN NV

JOURNAL NR.: 2006-613/978

DIREKTE TELEFON: 3817 0638

TELEFON: 38 17 06 00

FAX: 38 33 20 12

CVR-NR.: 11-57-70-83

EAN-NUMMER 5798000362222

KOEBENHAVN@STATSAMT.DK

WWW.STATSAMT.DK

TELEFONTID:

MANDAG – ONSDAG: 10.00 – 15.00

TORS DAG: 13.00 – 16.00

FREDAG: 10.00 – 12.00

Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen, har ved brev af 22. marts 2006 anmodet Statsamtet København om en vejledende udtalelse i medfør af § 50 i lov om kommunernes styrelse om forståelsen af kommunalfuldmagten.

Statsamtet har nu behandlet sagen og skal vejledende udtale følgende:

Det antages, at en kommune med hjemmel i kommunalfuldmagtens principper om erhvervsstøtte kan iværksætte aktiviteter med henblik på at støtte turisterhvervet generelt i kommunen.

Støtten kan imidlertid ikke gives som individuel virksomhedsrådgivning eller støtte til enkelte virksomheder inden for turistbranchen. Der kan ikke ydes støtte til den enkelte turist, medmindre dette er begrundet i et hensyn til branchen generelt.

Det er statsamtets opfattelse, at Københavns Kommune lovligt vil kunne tilbyde adgang til et begrænset antal turistrelevante internet-sider via hotspot-zoner på udvalgte pladser i byen.

Der er efter statsamtets opfattelse ikke hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at Københavns Kommune kan tilbyde byens turister gratis og ubegrænset adgang til internettet via hotspot-zoner

Nedenfor følger en sagsfremstilling og en nærmere redegørelse for statsamtets opfattelse.

Sagsfremstilling

Københavns Kommune har ved brev af 22. marts 2006 anmodet om statsamtets udtalelse om, hvorvidt det kan karakteriseres som turistfremme, hvis:

1. Der på udvalgte pladser tilbydes adgang til et begrænset antal turistrelevante internetsider via hotspot-zoner.
2. Der på udvalgte pladser tilbydes adgang til internettet til turister via hotspot-zoner, hvis turister begrænses til at være alle, der ikke er bosat i Københavns Kommune.

Anmodningen er fremsat under den forudsætning, at Wonderful Copenhagen vurderer, at disse tilbud vil kunne anvendes i markedsføringen af København som turistby.

Kommunen har vedrørende baggrunden for at stille disse spørgsmål redegjort for, at borgerrepræsentationen tidligere har overvejet at tilbyde trådløst internet til borgere og medarbejdere i Københavns Kommune og i den forbindelse anmodet advokatfirmaet Bender von Haller Dragsted om en juridisk vurdering af mulighederne herfor.

Det var advokatfirmaets vurdering at:

- Københavns Kommune med den nuværende retstilstand ikke kan tilbyde gratis internet til samtlige Københavns Kommunes virksomheder og borgere.
- Kommunen kan derimod lovligt udvide nuværende tilbud i Københavns Kommune. Adgang til brug af internet kan etableres i tilknytning til andre aktiviteter, hvor kommunen forfølger et konkret lovligt formål.
- Turistfremme kan ikke begrunde en generel etablering af gratis internet for alle brugere og virksomheder i Københavns Kommune.
- Kommunen kan lovligt iværksætte aktiviteter med henblik på turistfremme, og sådanne aktiviteter vil efter omstændighederne kunne omfatte et tilbud til turister om gratis adgang til faciliteter med internetadgang.
- Hvert enkelt tilfælde skal vurderes konkret og Københavns Kommune skal sikre sig, at det konkrete tilbud ikke indebærer en ulovlig fordrøjning af konkurrencen.

På baggrund af en dialog mellem Københavns Kommune og Wonderful Copenhagen ønsker borgerrepræsentationen nu at undersøge muligheden for at igangsætte et forsøg med gratis internet til turister på udvalgte pladser i Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen har udarbejdet et løsningsforslag, hvor der etableres hotspot-zoner på udvalgte pladser, som giver adgang til et afgrænset antal turistrettede sider (f.eks. www.visitcopenhagen.dk) for alle med en bærbar computer eller PDA med trådløs internetadgang.

Derudover skal det være muligt for turister at få udleveret et skræbekort, der giver adgang til hele internettet på de etablerede hotspots i Københavns Kommune.

Kommunen forestiller sig, at Københavns Kommune betaler teleudbyderen for den tid, turisten er på nettet. Københavns Kommune skal således ikke agere som teleudbyder.

Endvidere forestiller kommunen sig at identificere turister ved, at de skal fremvise pas, der viser, at de er fra et andet land end Danmark, eller sygesikringsbevis + billedID, der viser, at de ikke er bosat i Københavns Kommune. Desuden vil adgangen til internettet være begrænset til 1 uge f.eks. max. 4 gange om året.

Det er kommunens egen opfattelse, at løsningsforslaget falder inden for turistfremme, og vil være et lovligt formål inden for kommunalfuldmagtens rammer.

Statsamtets udtalelse

Det bemærkes indledningsvis, at kommunalfuldmagtsreglerne som hjemmel for en kommunal aktivitet er subsidiær i forhold til skreven ret.

En stillingtagen til, hvorvidt der er hjemmel i kommunalfuldmagten til en påtænkt aktivitet, forudsætter således, at der tages stilling til, hvorvidt der i lovgivningen er hjemmel til den påtænkte aktivitet, herunder hvorvidt en eventuel lovgivning udtømmende regulerer mulighederne for at støtte den pågældende aktivitet.

Lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, lovbekg. Nr. 126 af 6. marts 1996 med senere ændringer, har som formål at fremme kommunernes og amtskommunernes medvirken i den lokale erhvervsudvikling, at styrke de offentlige myndigheders samarbejde om erhvervsudvikling og at udvikle samarbejdet mellem offentlige myndigheder og de private erhverv om erhvervsudvikling, jf. lovens § 1.

Med hjemmel i lovens § 2, stk. 1, kan kommuner og amtskommuner alene eller i samarbejde med andre iværksætte kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter i form af information, rådgivning, erhvervsudviklingsprojekter, forskerparker og an-

den erhvervsmæssig service, som stilles til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af erhvervsvirksomheder i kommunen eller amtskommunen. Kommuner og amtskommuner kan herunder medvirke til at udvikle den lokale og regionale erhvervsmæssige infrastruktur gennem koordinerede indsatser og ved etablering af servicetilbud og serviceinstitutioner, der har til formål at fremme produktudvikling samt at fremme etablering og udvikling af virksomheder.

Som eksempler på erhvervsudviklingsprojekter bestående i faciliteter eller indsatser til styrkelse af den erhvervsmæssige infrastruktur er i bemærkningerne til lovforslaget nævnt "særlige attraktioner af turistmæssig eller kulturel karakter".

Det falder uden for statsamtets kompetence at afgive en vejledende udtalelse om, hvorvidt de påtænkte aktiviteter kan iværksættes med hjemmel i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter. Statsamtet skal dog henlede opmærksomheden på muligheden af at anmode Erhvervs- og Byggestyrelsen om en udtalelse herom.

Statsamtet bemærker i den forbindelse, at lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter med virkning fra 1. januar 2007 ophæves og afløses af lov om erhvervsfremme, lov nr. 602 af 24. juni 2005. Hjemmelen til kommunale erhvervsudviklingsaktiviteter findes i denne lovs § 12 og 13, og der er efter lovbemærkningerne tale om en opdateret videreførelse af den nugældende lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter samt de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagten er betegnelsen for de grundsætninger som regulerer kommunernes adgang til på ulovbestemt grundlag at varetage opgaver. Kommunalfuldmagtens rammer fastlægges ud fra en række generelle kriterier, som er udviklet i domstolenes og tilsynsmyndighedernes praksis.

De vigtigste af disse generelle kriterier er følgende:

- En kommune kan kun støtte aktiviteter, der kommer det kommunale fællesskab til gode. Der kan derfor ikke ydes støtte til enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder, medmindre det sker som en konsekvens af en aktivitet, der skal tjene til opfyldelse af fællesskabets behov.
- En kommune kan kun støtte aktiviteter, der er almennyttige, hvilket betyder, at borgere eller virksomheder i almindelighed skal have gavn af, at kommunen støtter det pågældende formål, og at der skal være fri og lige adgang til de pågældende ydelser forstået på den måde, at alle, eller en sagligt afgrænset del af kommunens borgere, skal kunne modtage ydelsen. Derimod er det ikke et krav om, at den er gratis.

- En kommune kan endvidere kun påtage sig opgaver, der er knyttet til dens eget geografiske område.
- Endelig må en kommune ikke gennem de aktiviteter, der iværksættes, indgå i en konkurrencesituation med private virksomheder, ligesom en kommune som udgangspunkt ikke må tjene på de aktiviteter, den iværksætter.
- Som et sidste generelt kriterium antages det, at kommunalfuldmagten er begrænset af et krav om forholdsmæssighed, hvilket betyder, at en kommune kun kan varetage eller yde støtte til en aktivitet i et omfang, der modsvares af den kommunale interesse heri, og ikke må gå videre end hensynet til varetagelsen af det kommunale formål tilsiger.

Ud fra disse generelle rammer er der defineret nogle hovedområder, hvor det i almindelighed anses for lovligt at en kommune iværksætter aktiviteter med hjemmel i kommunalfuldmagten.

Det antages således, at kommunen kan iværksætte erhvervsstøtte under forudsætning af, at der ikke er tale om støtte til enkeltvirksomhed og, at der ikke opstår konkurrenceforvriddning i forhold til det private marked.

Kommunalfuldmagten supplerer på dette område lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, der er omtalt ovenfor.

Det antages, at en kommune med hjemmel i kommunalfuldmagtens principper om erhvervsstøtte kan iværksætte aktiviteter med henblik på at støtte turisterhvervet generelt i kommunen. En sådan støtte kan eksempelvis ydes i form af turistkontorer, der yder vejledning og oplysning til støtte for kommunens turisterhverv. Støtten kan imidlertid ikke gives som individuel virksomhedsrådgivning eller støtte til enkelte virksomheder inden for turistbranchen.

Da støtten skal gives med henblik på at støtte turistbranchen, følger det heraf, at der ikke kan ydes støtte til den enkelte turist, medmindre dette er begrundet i et hensyn til branchen generelt.

Ad. 1. Adgang til et begrænset antal turistrelevante internetsider via hotspot-zoner

Det er statsamtets opfattelse, at Københavns Kommune lovligt vil kunne tilbyde adgang til et begrænset antal turistrelevante internet-sider via hotspot-zoner på udvalgte pladser i byen.

Statsamtet har i den forbindelse lagt vægt på, at der i disse tilfælde vil være tale om en aktivitet til støtte for turister-

hvervet i byen, idet denne ydelse i princippet svarer til den information og oplysning, man kan få ved henvendelse på byens turistinformation eller lignende steder, blot med udnyttelse af de teknologiske muligheder, der ligger i trådløst internet. Der er således tale om en form for formidling af information og kontakt mellem den enkelte turist og turisterhvervet i byen.

Endvidere vil man med en begrænsning i de internetsider, der er adgang til, ikke have brug for en afgrænsning af hvem, der er turister, da alle personer, der er interesseret i at udnytte byens turistmæssige muligheder, vil have mulighed for at besøge de pågældende hjemmesider.

Ad. 2. Adgang til internettet til turister via hotspot-zoner.

Der er efter statsamtets opfattelse ikke hjemmel i kommunalfuldmagsreglerne til, at Københavns Kommune kan tilbyde byens turister gratis og ubegrænset adgang til internettet via hotspot-zoner

Som anført i ovenstående kan kommunen lovligt yde støtte til turisterhvervet, forstået på den måde at støtten skal kunne udvikle og støtte erhvervet generelt. Støtte kan derimod ikke gives individuelt som en ydelse til den enkelte turist, medmindre der herigennem er tale om støtte til erhvervet. Støtte, der består i, at en turist i København skal kunne få gratis og ubegrænset adgang til internettet, er derfor ikke lovlig, medmindre dette sker for at fremme turisterhvervet generelt.

Statsamtet finder imidlertid, at en støtte som den pågældende ikke kan betragtes som en støtte til turisterhvervet, men i højere grad må betragtes som en service overfor den enkelte turist. Der er således ikke tale om, at denne service fremmer den pågældendes muligheder for at udnytte byens turistmæssige muligheder, og dermed støtter turisterhvervet.

Hertil kommer, som anført i det indledende afsnit, at der skal være et rimeligt forhold mellem den kommunale interesse og størrelsen af det kommunale engagement. Dette betyder, at kommunen i sin støtte ikke må gå videre end hensynet til varetagelsen af det saglige hensyn tilsiger.

Statsamtet finder ikke, at der består et rimeligt forhold mellem den kommunale interesse i at støtte turisterhvervet generelt og den service, der består i, at alle turister får gratis og ubegrænset adgang til internettet for en periode.

Det er således statsamtets opfattelse, at man ved et tilbud om gratis og ubegrænset adgang til internettet for turister går videre end hensynet til at fremme turisterhvervet i kommunen tilsiger.

Det er endvidere statsamtets opfattelse, at internetadgang er en ydelse, som udbydes af private mod betaling. Såfremt kommunen kunne tilbyde gratis og ubegrænset adgang til internettet for turister, vil der blive påført den private sektor en konkurrence, som ikke er tilladt efter kommunalfuldmagtsreglerne. Statsamtet skal i den forbindelse henvise til, at der findes andre muligheder for at opnå adgang til internettet, som det kommunale tilbud vil være i direkte konkurrence med. Der kan eksempelvis være tale om internet-cafeer eller hotspotzoner på hoteller og restauranter mv. til brug for gæsterne.

Støtte, der er konkurrenceforvridende og ikke er lovlig i medfør af offentlig regulering, kan af Konkurrencestyrelsen påbydes bragt til ophør eller tilbagebetalt efter konkurrencelovens § 11 a.

Statsamtet skal endelig bemærke, at det herudover i sig selv vil være forbundet med store vanskeligheder at foretage en saglig afgrænsning af gruppen af turister, som ville være berettiget til at benytte sig af tilbuddet.

Statsamtet bemærker i den henseende, at en definition som den foreslåede, hvorefter en turist skal identificeres ved et pas fra et andet land end Danmark eller sygesikringsbevis + billedID, der viser, at den pågældende ikke er bosiddende i Københavns Kommune, efter statsamtets opfattelse ikke er egnet til at fastslå, hvorvidt den pågældende befinder sig i byen med det formål at udnytte byens turistmæssige muligheder.

Lovgrundlag

Lov om kommunernes styrelse, Lovbekendtgørelse nr.968 af 2. december 2003, § 50 er sålydende:

"Statsamtmanden kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser."

Med venlig hilsen

Lone B. Christensen
Kontorchef

Hanne Wittrup
Specialkonsulent

