



Ankestyrelsens udtalelse til et advokatfirma

### **Tilsynsudtalelse om Nordværks I/S' hjemmeside genbrugsauktion.dk**

28. juni 2023

J.nr. 19-45511

Ankestyrelsen vender nu tilbage i sagen om hjemmesiden genbrugsauktion.dk, der blev etableret og drevet af det daværende Affaldsselskabet Vendsyssel Vest I/S (herefter benævnt AVV), og som i dag drives af Nordværk I/S efter sammenlægningen af de to kommunale fællesskaber AVV og I/S Reno Nord.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Nordværk I/S med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan tilbyde kommunale fællesskaber og andre aktører at afholde auktioner med henblik på salg af genbrugsvarer på hjemmesiden genbrugsauktion.dk.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

### **Resumé**

Ankestyrelsen vurderer, at Nordværk I/S ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan tilbyde kommunale fællesskaber og andre aktører at afholde auktioner med henblik på salg af genbrugsvarer på hjemmesiden genbrugsauktion.dk.

Vi beder bestyrelsen i Nordværk I/S om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver det kommunale fællesskab anledning til.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

### **Sagens oplysninger**

Ankestyrelsen blev i november 2019 opmærksom på, at AVV ejede og drev hjemmesiden genbrugsauktion.dk, da der på AVV's hjemmeside

avv.dk var et link til genbrugsauktion.dk. Et tilsvarende link findes nu på Nordværk I/S' hjemmeside.

Det fremgår af genbrugsauktion.dk, at Nordværk I/S driver hjemmesiden i samarbejde med danske affaldsselskaber. Det fremgår desuden, at genbrugsauktion.dk er en platform for genbrugsting med varer fra hele landet, og at målet er at samle de organisationer og selskaber, der arbejder med genbrug, og skabe en fælles platform.

Følgende fremgår af genbrugsauktion.dk/betingelser:

”Genbrugsauktion.dk er Nordværks webtjeneste for køb af genbrugsvarer. Vi sælger kun ting, som vi samler ind via Nordværks og de øvrige deltagende Affaldsselskaber og Forsyningers genbrugspladser eller storskraldsordninger – varer, som ellers ville blive solgt i genbrugsbutikker.”

Det fremgår af hjemmesiden, at de affaldsselskaber, der udbyder varer via genbrugsauktion.dk, foruden Nordværk I/S er Sønderborg Forsyning A/S, Renosyd I/S og RSV Randers (Finderiet). Det fremgår, at man ved problemer med at bruge auktionen kan skrive til varens afhentningssted. Herefter er angivet kontaktoplysninger og e-mailadresser til de forskellige forsyninger.

Endvidere fremgår følgende af genbrugsauktion.dk/kontakt:

”[...] hvis du repræsenterer et affaldsselskab eller kommune, der gerne vil udbyde varer, skal du kontakte Nordværks genbrugsbutik.”

Renosyd I/S er et kommunalt fællesskab med deltagelse af Skanderborg og Odder Kommuner.

Finderiet er en genbrugsbutik beliggende i Randers Kommune. Af Finderiets hjemmeside, finderiet.dk, fremgår, at det ejes af den erhvervsdrivende socialøkonomiske fond Goggs Fonden Randers.

Ankestyrelsen bad den 6. november 2019 AVV om en udtalelse. Vi bad AVV om særligt at redegøre for hjemmelsgrundlaget for, at andre affaldsselskaber uden for deltagerkommunerne kan deltage eller tilbydes at kunne deltage på hjemmesiden. Vi bad også AVV oplyse, hvordan hjemmesiden drives og vedligeholdes, samt hvorvidt der er omkostninger forbundet med drift og vedligeholdelse af hjemmesiden.

Advokatfirmaet [A] besvarede på vegne af AVV Ankestyrelsens henvendelse den 18. december 2019.

Advokatfirmaet oplyste bl.a. følgende:

”Det kan oplyses, at AVV etablerede hjemmesiden i 2006 i tilslutning til sin genbrugspolitik. Herefter drev AVV hjemmesiden alene frem til 2015.

Det IT-system, som hjemmesiden byggede på, blev i 2015 ikke længere opdateret, og det var derfor nødvendigt at etablere et nyt system, for at teknikken kunne fungere tilfredsstillende, hvis hjemmesiden skulle fortsætte.

AVV fik herefter udviklet den fornødne nye hjemmeside, som har været i drift siden slutningen af 2015.

I årene 2016 og efterfølgende er andre kommunale affaldsvirksomheder med genbrugsbutikker kommet med som brugere af hjemmesiden.

Der betales i denne forbindelse et opstartsgebyr og et årligt gebyr fra hvert af disse affaldsselskaber. Gebyrerne er søgt fastsat til markedspris. Da der ikke AVV bekendt udbydes sammenlignelige ydelser, er gebyrerne fastsat ved det bedst mulige skøn.

Gebyrerne dækker en del af omkostningerne ved hjemmesidens udvikling og drift.

Der holdes årligt et ERFA-møde, hvor AVV og de andre brugere drøfter den daglige drift og beslutter, hvilke forbedringer og udviklingstiltag, der skal arbejdes med i det kommende år.

[...]

### 3.1 Genbrugsbutikker

AVV må som kommunal affaldsvirksomhed sælge genstande til genbrug, som det også er blevet statueret med Ankestyrelsens udtalelse af 28. juni 2017 i sag 2015-8125.

Salget foregår som udgangspunkt i genbrugsbutikker på AVV's affaldscentre.

### 3.2 Genbrugsauktion

AVV anser det for en naturlig del af samfundsudviklingen, at de genstande, AVV lovligt kan sælge til genbrug, også kan sælges via en hjemmeside, og at dette kan ske som en netauktion."

Advokatfirmaet anførte desuden følgende:

#### **"4. Overskydende kapacitet**

[...]

Det anses for en helt nødvendig funktion for en auktionshjemmeside, at der kan køre flere auktioner sideløbende.

Som en bi-effekt af dette, indebærer løsningen, at der også er en ledig overkapacitet. Selve etableringen og opretholdelsen af en hjemmeside til genbrugsauktion indebærer derfor, at der opstår en vis nødvendig overskudskapacitet, som ikke kan afskaffes. Den overskydende kapacitet ligger først og fremmest i, at hjemmesiden under alle omstændigheder kan håndtere oprettelse og afvikling af et stort antal auktioner, uanset om det er AVV, der opretter dem, eller andre kommunale affaldscentre.

Der skal også under alle omstændigheder være fornøden kapacitet i IT-systemet til at auktionerne afvikles på en hensigtsmæssig måde med hensyn til brugeroplevelsen hos de bydende.

AVV har derfor i overensstemmelse med de kommunale regler om overkapacitet, herunder ud fra værdispildsbetragtninger, valgt at søge at sælge den overskydende kapacitet til andre kommunale affaldscentre.

Der er kun tale om at sælge kapacitet til andre kommunale affaldscentre."

Advokatfirmaet henviste desuden til følgende:

#### **"6. Hjemmel i kommunalfuldmagten**

Det er AVV's opfattelse, at AVV lovligt kan etablere og opretholde en sådan hjemmeside for at sælge genstande til genbrug og dermed fremme den cirkulære økonomi.

Tilsvarende er det AVV's opfattelse, at AVV lovligt kan sælge den overskydende kapacitet til andre kommunale affaldscentre, efter kommunalfuldmagtens regler om salg af overskydende kapacitet til markedspris.

Samtidig er der tungtvejende miljømæssige hensyn, som varetages på denne måde.

De kommunale affaldsvirksomheder har således til opgave at sikre, at en stadig stigende andel af affaldet genbruges, både af miljømæssige hensyn og klimahensyn.”

Advokatfirmaet henviste endelig til, at § 2 i opgaveudførelsesloven også kan danne hjemmel for aktiviteten i forhold til de øvrige kommuners affaldscentre, hvis der ikke er hjemmel til aktiviteterne i kommunalfuldmagtsreglerne.

Efter sammenlægningen af AVV og I/S Reno Nord bad Ankestyrelsen den 5. juli 2022 I/S Reno-Nord om en supplerende udtalelse i sagen.

Vi bad I/S Reno-Nord oplyse, om det var det kommunale fællesskabs hensigt fortsat at drive hjemmesiden genbrugsauktion.dk, herunder om det fortsat var hensigten at give andre kommunale fællesskaber adgang til at bruge hjemmesiden til egne genbrugsauktioner.

Ankestyrelsen bad også I/S Reno-Nord om en udtalelse om, hvilken betydning det kommunale fællesskab i givet fald vurderede, at ændringen af miljøbeskyttelsesloven, lov nr. 898 af 21. juni 2022 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om Forsyningstilsynet, har for hjemmelsgrundlaget for den fortsatte drift af hjemmesiden genbrugsauktion.dk. Vi bad herunder det kommunale fællesskab vurdere, om den ændrede lovgivning har betydning for det kommunale fællesskabs muligheder for lovligt at give andre kommunale fællesskaber adgang til at bruge hjemmesiden til egne genbrugsauktioner.

Advokatfirmaet [B] har på vegne af I/S Reno-Nord besvaret Ankestyrelsens henvendelse den 16. september 2022.

Advokatfirmaet har oplyst, at det fortsat er det kommunale fællesskabs hensigt at drive genbrugsauktion.dk og at give andre kommunale fællesskaber adgang til at benytte hjemmesiden til egne genbrugsauktioner.

Advokatfirmaet har anført, at kommunerne frem til den 1. juli 2022 har haft hjemmel i kommunalfuldmagten til at forberede affald med henblik på genbrug samt til at afsætte genbrugsgenstande. Advokatfirmaet har henvist til Ankestyrelsens udtalelse af 28. juni 2017 om kommuners aktiviteter på genbrugsområdet. Advokatfirmaet har desuden anført, at der med ikrafttrædelsen af miljøbeskyttelseslovens § 50 f, stk. 2, er sat retlige rammer for, hvilke genstande kommunale fællesskaber kan afsætte. [B] har henvist til bemærkningerne til miljøbeskyttelseslovens § 50 f, stk. 2, og anført, at det her er forudsat, at et kommunalt videresalg af genbrugsgenstande kan fortsætte.

Advokatfirmaet har desuden anført følgende:

”Lovændringen angår ikke hjemmelsgrundlaget for kommuners og kommunale fællesskabers adgang til at afsætte genbrugsgenstande. Reno-Nord og andre kommunale fællesskaber har derfor efter vores vurdering fortsat hjemmel i kommunalfuldmagten til at afsætte genbrugsgenstande og affald, der forberedes til genbrug i overensstemmelse med tidligere praksis, dog således at de forinden skal være forsøgt afsat vederlagsfrit til private aktører.

Lovændringen har således isoleret set ikke betydning for Reno-Nords drift af hjemmesiden [genbrugsauktion.dk](http://genbrugsauktion.dk), men har betydning for, hvilke genbrugsgenstande der afsættes på hjemmesiden. Når den nye ordning udmøntes af KEFM på bekendtgørelsesniveau, vil Reno-Nord og andre kommunale fællesskaber alene sælge frasorterede genbrugsgenstande på [genbrugsauktion.dk](http://genbrugsauktion.dk), der har været tilgængelige for private aktører, jf. § 50 f, stk. 2.”

Om andre kommunale fællesskabers anvendelse af hjemmesiden [genbrugsauktion.dk](http://genbrugsauktion.dk) har advokatfirmaet oplyst følgende:

”Som nævnt ovenfor berører Lovændringen ikke hjemmelsgrundlaget for kommunalt videresalg af genbrugsgenstande. Lovændringen stiller desuden ikke krav til, hvordan kommunerne og de kommunale fællesskaber rent faktisk afsætter genstandene, når de har været gjort tilgængelige for private aktører.

Hvad angår andre kommunale fællesskabers mulighed for at benytte hjemmesiden genbrugsauktion.dk, er det således vores vurdering, at Lovændringen ikke har nogen selvstændig betydning for, om andre kommunale fællesskaber kan deltage i anvendelsen af hjemmesiden genbrugauktion.dk eller ej. Lovligheden heraf beror på kommunalfuldmagtens regler.

Herom henvises til brevet af 18. december 2019, afsnit 4-6, hvor der redegøres for andre kommunale fællesskabers mulighed for at deltage i genbrugsauktion.dk.

Det er fortsat Reno-Nords opfattelse, at Reno-Nord lovligt kan sælge overskydende kapacitet til andre kommunale affaldsaktører i overensstemmelse med kommunalfuldmagtens regler om salg af overskydende kapacitet. Derved varetages et tungtvejende hensyn til miljøet, og de kommunale affaldsvirksomheders opgaver sikres samtidig, idet en stadig stigende andel af affaldet reelt genbruges.”

Af Vedtægter for Nordværk I/S fremgår bl.a. følgende om det kommunale fællesskabs formål og opgaver:

### **”3. FORMÅL OG OPGAVER**

3.1 Interessentskabets formål er at varetage kommunale affaldsbehandlings- og affaldshåndteringsopgaver indenfor interessenternes geografiske område.

3.2 De opgaver, interessenterne har kompetenceoverført, samt eventuel geografisk afgrænsning af den enkelte interessents kompetenceoverførsel, fastlægges i en særskilt beskrivelse af opgaven, der vedlægges som bilag til vedtægterne med fortløbende nummerering. [...]

3.3 Interessentskabet skal i sin drift medvirke til at forbedre kvaliteten af opgaveløsningen for de kompetenceoverførte opgaver, blandt andet ved løbende at mindske klima- og miljøbelastningen af affaldshåndteringen, forbedre ressourceudnyttelsen samt at optimere opgaveudførelsen i økonomisk henseende.

3.4 Interessentskabet kan inden for ledig kapacitet modtage, behandle og håndtere affald fra andre leverandører end interessenterne.

3.5 Interessentskabet kan indgå samarbejdsaftaler med andre kommunale affaldsfællesskaber, enkelte kommuner eller private virksomheder, samt oprette eller deltage i selskaber til varetagelse af de kompetenceoverførte opgaver.”

Af bilag 3.2.12 til vedtægterne om ordning for genbrugspladser fremgår bl.a. følgende:

”Ordning for genbrugspladser

### **1. Opgavedefinition**

1.1. Interessenternes kompetenceoverførelse indenfor genbrugspladser omfatter følgende opgaver:

1) *Drift og vedligeholdelse af genbrugspladser.*

[...]

1.2. Interessentskabet og interessenterne kan aftale, at drift af genbrugsbutik og værksted undtages fra ordning for genbrugspladser.”

Det fremgår også af bilaget, at Brønderslev og Hjørring Kommuner har overdraget kompetence inden for ordning for genbrugspladser, og at der er en genbrugsbutik og et værksted beliggende Mandøvej 4, 9800 Hjørring.

Deltagerkommunerne i det tidligere AVV var Hjørring og Brønderslev Kommuner. AVV drev genbrugsbutikken og hjemmesiden [genbrugsauktion.dk](http://genbrugsauktion.dk).

### **Regler og praksis**

#### *1. Miljøbeskyttelsesloven*

Den 1. juli 2022 trådte lov nr. 898 af 21. juni 2022 om ændring af miljøbeskyttelsesloven og lov om Forsyningstilsynet (Nye rammer for kommunal behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse, indsamling af erhvervsaffald, genbrug på genbrugspladser og skærpet økonomisk tilsyn) i kraft.

Miljøbeskyttelseslovens § 49 b, stk. 1 og stk. 3, har følgende ordlyd:



**”§ 49 b.** Kommunalbestyrelsen må ikke deltage i aktiviteter forbundet med behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse, jf. dog [...] regler udstedt i medfør af stk. 3, [...]

*Stk. 3.* Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens deltagelse, herunder betingelser og vilkår for deltagelse, i aktiviteter forbundet med [...]

2) forberedelse med henblik på genbrug af affald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen [...]

Af de særlige bemærkninger til § 49 b, stk. 3, nr. 2, i lovforslag nr. L 153 (2021-22) fremsat den 30. marts 2022, fremgår bl.a. følgende:

”Forslaget til miljøbeskyttelseslovens § 49 b, stk. 3, nr. 2, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om kommuners deltagelse, herunder betingelser og vilkår for deltagelse, i aktiviteter forbundet med forberedelse med henblik på genbrug af affald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen.

Bemyndigelsen forventes at blive udmøntet således, at ansatte på genbrugspladser vil kunne frasortere affald til genbrug, hvis det vurderes, at affaldet kan forberedes med henblik på genbrug. Det forventes, at der vil blive fastsat regler om, at kommunen vil skulle lade de frasorterede genstande indgå i ordningen for genbrugsområder på genbrugspladser. Det er således hensigten, at kommunen i overensstemmelse med de regler, der vil blive udstedt i medfør af den foreslåede § 50 f, stk. 2, vil skulle give private aktører mulighed for at overtage genstandene, inden kommunen selv genbruger eller istandsætter genstandene eller afsætter genstandene i kommunale genbrugsbutikker.”

Miljøbeskyttelseslovens § 50 f har følgende ordlyd:

**”§ 50 f.** Miljøministeren fastsætter regler om kommunalbestyrelsens pligt til at etablere genbrugsområder på genbrugspladser i kommunen, herunder om størrelse, indretning, drift og anvendelse af genbrugsområdet.

*Stk. 2.* Klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter regler om kommunalbestyrelsens pligt til at give private aktører eller kommunale institutioner mulighed for at overtage genstande, der er afleveret i genbrugsområder på genbrugspladser, herunder om kommunalbestyrelsens pligt til at afsætte genstandene

vederlagsfrit. Klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter endvidere regler om inddragelse af offentligheden i den lokale udmøntning af ordningen, herunder om udelukkende digital annoncering.”

Af de almindelige bemærkninger til loven, afsnit 3.6.3. i lovforslag nr. L 153 (2021-22) fremsat den 30. marts 2022, fremgår bl.a. følgende om den foreslåede ordning:

”Med private aktører forstås eksempelvis borgere, frivillige organisationer og private virksomheder, herunder private socialøkonomiske virksomheder.

[...]

Det forventes i øvrigt, at der vil blive fastsat regler om, at kommunalbestyrelsen skal afsætte genstandene vederlagsfrit. [...]

Kommunalbestyrelsens lokale udmøntning af ordningen vil skulle leve op til de almindelige konkurrence- og statsstøtteretlige regler.

Formålet med lovforslaget er, at genstande, der afleveres i genbrugsområderne, vil skulle forsøges afsat til private aktører vederlagsfrit, før kommuner eller kommunale institutioner og virksomheder genbruger eller istandsætter genstandene eller afsætter genstandene i en kommunalt ejet genbrugsbutik. Derudover regulerer lovforslaget ikke kommuner eller kommunale institutioner og virksomheders mulighed for at håndtere genbrugsgenstande, herunder kommunale genbrugspladsers mulighed for at drive genbrugsbutikker og afsætte genbrugsgenstande i genbrugsbutikkerne.

Det vil dog være en betingelse for, at kommuner eller kommunale institutioner og virksomheder selv kan håndtere genstande, der er afleveret i genbrugsområderne, at kommunalbestyrelsen har opfyldt sin forpligtelse til at give private aktører mulighed for at overtage genstandene. Det vil indebære, at kommunen i overensstemmelse med de regler, der vil blive fastsat på bekendtgørelsesniveau, vil skulle have forsøgt at identificere private aktører, der vil overtage genstandene.

[...]

Det forventes, at regler om genbrugsområder på genbrugspladser i kommunen, der vil blive fastsat ved bekendtgørelse af henholdsvis miljøministeren og klima-, energi- og forsyningsministeren, vil træde i kraft den 1. januar 2023.”

## *2. Kommunalfuldmagtsreglerne*

### *2.1. Kommunal interesse*

Den kommunale interesse er ikke fast afgrænset. Som et eksempel på en opgave, som kommunen lovligt kan varetage efter kommunalfuldmagtsreglerne, fremgår det af Kommunalret i praksis, Dario Silic, Karnov Group Denmark A/S, 1. udgave 2012, side 124, at “[...] kommunerne har mulighed for at varetage miljøhensyn.”

Om kommuners aktiviteter på genbrugsområdet vurderede Ankestyrelsen i udtalelse af 28. juni 2017, at kommuner lovligt kan sælge affald til private og erhvervsdrivende, hvis affaldet efter kommunens vurdering kan genbruges. Det skal ske til markedspris. Desuden vurderede Ankestyrelsen, at kommuner er berettigede til at tage imod genbrugsgenstande, når det sker som en naturlig afrunding af kommunens opgaver på affaldsområdet. Kommuner vil kunne sælge genstandene til markedspris med henblik på, at de genbruges.

Kommunale fællesskaber kan i lighed med kommuner varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne. Kredsen af de opgaver, der kan varetages af fællesskabet med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne, er afgrænset af fællesskabets formål og opgaveportefølje.

Vi henviser til vejledning om kommunale fællesskaber, punkt 3.5.2.3.1.

### *2.2. Forbuddet mod erhvervsvirksomhed*

Det er almindeligt antaget, at en kommune uden lovhjemmel er afskåret fra at drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed, medmindre der foreligger en relevant kommunal interesse. Forbuddet mod at varetage erhvervsvirksomhed gælder, uanset om opgaven varetages med fortjeneste for øje. Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 137.

Forbuddet gælder også for kommunale fællesskaber. Vi henviser til vejledning om kommunale fællesskaber, punkt 3.5.2.3.1.

### 2.3. *Overskudskapacitet som modifikation til forbuddet mod erhvervsvirksomhed*

Der gælder nogle undtagelser til udgangspunktet om, at kommunale fællesskaber ikke må drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed, medmindre der foreligger en relevant kommunal interesse.

Kommunale fællesskaber vil således – i lighed med kommunerne – have mulighed for at træffe dispositioner, der er begrundet i hensynet til at undgå værdispild. Kommunale fællesskaber vil f.eks. for at undgå værdispild i et vist omfang kunne udnytte deres overkapacitet.

Dette gælder uanset, om det kommunale fællesskabs lovlige overkapacitet afsættes til en deltagerkommune eller til andre. Kommunalfuldmagtsreglerne om adgangen til at udnytte overskudskapacitet forudsætter, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage yderligere opgaver end dem, der er overført til fællesskabet efter vedtægterne, og at overkapaciteten af hensyn til løsningen af de opgaver, der er overført til fællesskabet efter vedtægterne, ikke kan afskaffes. Det er alene inden for disse rammer, at et kommunalt fællesskab kan afsætte overskudskapacitet til andre.

Vi henviser til vejledning om kommunale fællesskaber, punkt 3.5.2.3.1.

Det er således en betingelse for salg af kommunal overskudskapacitet, at der er tale om en tilfældig overskudskapacitet, som er opstået utilsigtet i forbindelse med varetagelse af i øvrigt lovlige kommunale opgaver.

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 165:

”En tilfældig overskudskapacitet kan opstå ved, at kommunen må dimensionere sin kapacitet, så den kan klare spidsbelastningssituationer. Her vil der i perioder opstå overskydende kapacitet (periodisk overkapacitet). Det samme vil være tilfældet, hvis kommunen skal opretholde et beredskab på et område. Også tekniske forhold som mindstestørrelsen af anvendelige maskiner mv. kan skabe en tilfældig overskudskapacitet. Det samme kan regler om

personaleansættelse og –afskedigelse, som kan medføre, at en nedsat aktivitet i kommunen ikke uden videre kan give sig udslag i nedskæring i personalet på grund af dettes ansættelsesvilkår. Dette kan for en periode føre til en overskydende kapacitet, som er tilfældig. Tilsvarende gælder, hvor den pågældende aktivitet er svingende i omfang samtidig med, at det tager lang tid at uddanne personale til varetagelse af aktiviteten.”

Ankestyrelsen udtalte sig den 27. september 2017 om kommuner og regioners deltagelse i en forening, der solgte licensaftaler, herunder om udstedelse af licensaftaler til et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem kunne anses for at være salg af overskudskapacitet fra et større produktionsapparat, end deltagerne i foreningen selv kunne udnytte. Følgende fremgår bl.a.:

”Det er Ankestyrelsens opfattelse, at brugerklubbens udstedelse af licensaftaler ikke er omfattet af modifikationen om overskudskapacitet.

Brugerklubben er et indkøbsfællesskab, som har brugsret til det samlede SBSYS.NET, og medlemmerne udvikler og vedligeholder SBSYS, som medlemmerne har brugsret til.

Der er ikke tale om, at brugerklubben har et større produktionsapparat end den selv kan udnytte, og der er således ikke overskydende kapacitet, som ikke kan afvikles og som ville gå til spilde, hvis licensaftalerne ikke blev udstedt.

Ankestyrelsen henviser desuden til, at der er tale om en opgave, som på rimelig vis varetages af private.

Værdispildsbetragtninger kan også føre til, at kommuner/regioner lovligt kan sælge et restprodukt/biprodukt, herunder for eksempel knowhow, som stammer fra en lovlig kommunal/regional aktivitet. Det er en betingelse, at produktet er en naturlig, tilfældig og uundgåelig følge af den kommunale/regionale aktivitet.

[...]

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at licensaftalerne ikke er et restprodukt/biprodukt, da der er tale om det samme produkt, som deltagerne i brugerklubben selv anvender.

På baggrund af ovenstående er det Ankestyrelsens opfattelse, at brugerklubbens udstedelse af licensaftaler ikke er en lovlig kommunal/regional opgave, da der er tale om erhvervs-virksomhed, som ikke er omfattet af en af de nævnte modifikationer.”

#### 2.4. *Gennembrud af forbuddet mod erhvervsvirksomhed*

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, 257:

”Såvel teori som praksis giver anledning til at overveje, om miljøhensyn er et sådan kvalificeret hensyn, at det i sig selv kan gennembryde de ovennævnte [...] hovedregler om forbud mod kommunale handel, håndværk, industri mv. og mod individuel støtte til erhvervsvirksomheder.”

Desuden fremgår følgende samme sted, side 260-261:

”Sammenfattende kan det konstateres, at kommuner inden for rammerne af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler i forholdsvis vidt omfang kan varetage opgaver, der er begrundet i miljøhensyn. [...] På den anden side må rækkevidden af miljøhensyn ikke overvurderes. En kommune kan næppe påtage sig en opgave ud fra abstrakte miljøhensyn.”

#### 2.5. *Betjeningsoverenskomster og uformelle samarbejder*

Af det daværende Social- og Indenrigsministeriums udtalelse af 31. oktober 2019 om to kommuners samarbejde om madproduktion fremgår bl.a. følgende om betjeningsoverenskomster:

”En særlig form for aftale om udførelse af opgaver for andre kommuner er traditionelt blevet benævnt betjeningsoverenskomster. Udtrykket dækker de aftaler, som to kommuner indgår om, at den ene kommune kan benytte den anden kommunes institutioner, materiel og maskinkapacitet, for eksempel om en kommunes benyttelse af en anden kommunes plejehjemsfaciliteter, vejmateriel, køb af bo- og dagtilbudspladser på f.eks. handicap- og psykiatriområdet m.v. [...]

Det er ikke klart afgrænset, i hvilket omfang kommuner på uskrevet grundlag kan indgå betjeningsoverenskomster med en anden kommune om benyttelse af dennes institutioner, materiel og maskinkapacitet.

[...] er adgangen til at indgå betjeningsoverenskomster efter ministeriets opfattelse således begrænset til institutionspladser, materiel og maskinkapacitet og omfatter ikke den situation, hvor en kommune producerer produkter, f.eks. mad, til en anden kommune(s borgere)."

Af samme udtalelse fremgår bl.a. følgende om uformelle samarbejder:

"Kommuner antages at have en generel adgang til at samarbejde med andre i form af ERFA-grupper og lignende, hvor der er tale om gensidig viden- og erfaringsudveksling. Formålet er, at medarbejdere samles omkring fælles faglige kommunale interesser med det formål at udvikle sig fagligt gennem erfaringsudveksling og videndeling. Der er altså ikke tale om at varetage konkrete opgaver, og det falder ikke ind under rammerne for sådant samarbejde at løse opgaver for eller overdrage opgaver til hinanden."

### 3. Opgaveudførelsesloven

§§ 1 og 2 i opgaveudførelsesloven har følgende ordlyd:

**§ 1.** Denne lov finder anvendelse på kommuners og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder samt kommuners og regioners deltagelse i selskaber, medmindre andet er bestemt i anden lovgivning.

[...]

**§ 2.** Kommuner og regioner kan udføre sådanne opgaver for andre offentlige myndigheder, som kommunerne og regionerne kan løse for sig selv. Dette gælder dog ikke, hvis en opgaves værdi overstiger den for kommuner og regioner gældende tærskelværdi for offentlige tjenesteydelser i direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler med senere ændringer.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelser eller regionsråd skal, forinden de afgiver tilbud på og indgår aftale om udførelse af en opgave for en

anden offentlig myndighed, foretage en beregning af de samlede omkostninger, der vil være forbundet med kommunens eller regionens varetagelse af opgaven. Kommunalbestyrelser eller regionsråd må ikke afgive tilbud på eller indgå aftale om udførelse af opgaver, der indebærer en betaling, som er lavere end det beregnede beløb.

*Stk. 3.* Stk. 1 finder ikke anvendelse på opgaver, som kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, udfører for de kommuner, der deltager i fællesskabet.

*Stk. 4.* Erhvervsministeren fastsætter efter forhandling med økonomi- og indenrigsministeren regler om kommuners og regioners adgang til at udføre opgaver efter stk. 1 for andre offentlige myndigheder og om kommuners og regioners adgang til at få udført sådanne opgaver af andre kommuner eller regioner, herunder om omkostningsberegning, jf. stk. 2."

Følgende fremgår af de særlige bemærkninger til § 2 i lovforslag nr. L 176 (2005/1) fremsat den 22. marts 2006:

"Begrebet offentlige myndigheder omfatter først og fremmest forvaltningsmyndigheder, hvad enten de henhører under den statslige eller kommunale forvaltning, og uanset om der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn og råd eller særlige forvaltningsenheder og lignende. [...]

Kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, er ligeledes omfattet af denne afgrænsning af begrebet offentlige myndigheder. Dette gælder, uanset om fællesskabet er etableret som et interessentskab, andelsselskab eller lignende.

Selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag, er ikke offentlige myndigheder, og opgaver, der udføres for disse selskaber, vil ikke være omfattet af loven. Dette gælder uanset størrelsen af den kommunale eller offentlige ejerandel af selskabet."

Af vejledning om kommunale fællesskaber, punkt 3.5.2.2. og 3.5.2.3.2., fremgår bl.a. følgende om opgaveudførelsesloven (i vejledningen benævnt den såkaldte lov 548):

"[...] kan en kommune efter den såkaldte lov 548 løse sådanne opgaver for andre offentlige myndigheder, herunder et kommunalt fællesskab, som kommunen må løse for sig selv, når opgaven ikke



overstiger tærskelværdien i EU's udbudsdirektiv for offentlige tjenesteydelser (2016-niveau: DKK 1.558.409). [...]

Det er en forudsætning for opgaveløsning efter lov 548, at kommunen ikke har hjemmel til at varetage opgaven efter sektorlovgivningen eller kommunalfuldmagtsregler.

Inden en kommune afgiver tilbud om at varetage en opgave for en anden offentlig myndighed, skal kommunalbestyrelsen foretage en beregning af de omkostninger, der vil være forbundet med varetagelsen af opgaven. Der må ikke afgives tilbud, der indebærer en betaling, som er lavere end det beregnede beløb.

[...]

For så vidt angår den ovenfor [...] omtalte lov 548 giver denne lov under tilsvarende betingelser, som gælder for en kommune, et kommunalt fællesskab hjemmel til at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, herunder kommuner og andre kommunale fællesskaber.”

### **Sådan vurderer vi sagen**

På baggrund af sagens oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at det er Nordværk I/S' hensigt fortsat at drive hjemmesiden genbrugsauktion.dk, og at Nordværk I/S alene vil sælge frasorterede genbrugsgenstande på genbrugsauktion.dk, der har været forsøgt afsat vederlagsfrit til private aktører. Vi lægger også til grund, at det kommunale fællesskab har til hensigt fortsat at give kommunale fællesskaber og andre aktører adgang til at benytte hjemmesiden til deres egne genbrugsauktioner.

Miljøbeskyttelsesloven med tilhørende forskrifter regulerer i relation til sagens problemstilling kommunalbestyrelsens pligt til at give private aktører eller kommunale institutioner mulighed for at overtage genstande, der er afleveret i genbrugsområder på genbrugspladser, og dens pligt til at afsætte genstandene vederlagsfrit.

Miljøbeskyttelsesloven regulerer ikke herudover spørgsmålet om kommuners og kommunale fællesskabers mulighed for at håndtere genbrugsgenstande, herunder kommunale genbrugspladsers mulighed for at drive genbrugsbutikker og afsætte genbrugsgenstande i genbrugsbutikkerne. Vi henviser til bemærkningerne til

miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 3, nr. 2, og § 50 f, jf. nærmere ovenfor.

Spørgsmålet om, hvorvidt Nordværk I/S kan drive hjemmesiden genbrugsauktion.dk, herunder give kommunale fællesskaber eller andre aktører adgang til at anvende hjemmesiden til deres egne auktioner, må herefter vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen vurderer, at Nordværk I/S lovligt kan drive en hjemmeside, hvorfra fællesskabet gennem auktioner sælger genbrugsgenstande, der er afleveret på Nordværk I/S' egne genbrugspladser, til markedspris som en naturlig afrunding af fællesskabets opgaver på affaldsområdet.

Vi lægger vægt på, at det følger af praksis, at kommuner og kommunale fællesskaber lovligt kan sælge affald til private og erhvervsdrivende til markedspris, hvis affaldet efter det kommunale fællesskabs vurdering kan genbruges, samt tage imod og sælge genbrugsgenstande til markedspris med henblik på, at de genbruges.

Vi lægger desuden vægt på, at det fremgår af Nordværk I/S' vedtægter med bilag, at fællesskabets opgaver omfatter drift og vedligeholdelse af genbrugspladser, i det omfang deltagerkommunerne har overdraget kompetencen hertil, og at drift af en genbrugsbutik og et værksted i Hjørring også er omfattet af fællesskabets opgaver og formål. Det er Ankestyrelsens opfattelse, at denne opgave også kan omfatte salg af genbrugsgenstande via det kommunale fællesskabs egen hjemmeside genbrugsauktion.dk.

Ankestyrelsen forudsætter, at Nordværk I/S fremadrettet indretter sig på en sådan måde, at det kommunale fællesskab overholder kravene i miljøbeskyttelsesloven, herunder lovens §§ 49 b og 50 f, og de forskrifter, der måtte blive udstedt i medfør heraf, om bl.a. pligten til at give private aktører mulighed for at overtage genstande, der er afleveret i genbrugsområderne, forinden det kommunale fællesskab disponerer over genstandene.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at overveje, om Nordværk I/S med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan give kommunale affaldsselskaber eller andre aktører adgang til mod et opstartsgebyr og et årligt gebyr at bruge genbrugsauktion.dk til egne genbrugsauktioner.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Nordværk I/S ved at give kommunale affaldsselskaber eller andre aktører adgang til mod et opstartsgebyr og et årligt gebyr at bruge genbrugsauktion.dk til egne genbrugsauktioner sælger en tjenesteydelse, og at det kommunale fællesskab derved udøver kommunal erhvervsvirksomhed.

Ankestyrelsen vurderer, at salget af ydelsen ikke er omfattet af modifikationen til forbuddet mod erhvervsvirksomhed om udnyttelse af lovlig overkapacitet.

Vi lægger vægt på, at der efter vores opfattelse ikke med en hjemmeside til brug for afholdelse af genbrugsauktioner er tale om, at Nordværk I/S har et større produktionsapparat, end det selv kan udnytte, eller overskydende kapacitet, som ikke kan afvikles, og som ville gå til spilde, hvis Nordværk I/S ikke giver andre aktører adgang til at bruge systemet. Vi henviser i den forbindelse også til vores ovenfor omtalte udtalelse, hvorefter udstedelse af licensaftaler til et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem ikke kunne anses for at være salg af overskudskapacitet.

Ankestyrelsen lægger i den forbindelse også vægt på, at der ikke foreligger oplysninger om uudnyttede arbejdstimer, ledigt personale eller ledig maskinkapacitet, som eventuelt ville kunne begrunde lovlig overkapacitet. Der er endvidere ikke tale om et biprodukt, da der er tale om samme produkt, som fællesskabet selv anvender.

Det er desuden Ankestyrelsens opfattelse, at der ikke er oplyst om tungtvejende miljøhensyn, der kan føre til, at salget af tjenesteydelsen er lovlig. Ankestyrelsen henviser til, at Sønderborg Forsyning A/S, Renosyd I/S og RSV Randers (Finderiet) har mulighed for på anden vis at give andre adgang til genbrugsgenstande afleveret på deres genbrugsplads eller i deres genbrugsbutik, hvis de ikke kan anvende Nordværk I/S' hjemmeside.

For så vidt angår den del af samarbejdet, der vedrører andre kommunale fællesskabers brug af hjemmesiden, har Ankestyrelsen også overvejet, om forholdet kunne udgøre en form for betjeningsoverenskomst – i dette tilfælde et samarbejde mellem et kommunalt fællesskab og andre kommunale fællesskaber.

Det er imidlertid Ankestyrelsens opfattelse, at aftalen mellem Nordværk I/S og andre kommunale fællesskaber om disse selskabers anvendelse af

genbrugsauktion.dk ikke har hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne om betjeningsoverenskomster.

Vi lægger vægt på, at betjeningsoverenskomster efter praksis har et snævert anvendelsesområde og er begrænset til institutionspladser, materiel og maskinkapacitet. En aftale om anvendelse af en hjemmeside er således efter vores opfattelse ikke omfattet af begrebet betjeningsoverenskomster.

Det er desuden vores opfattelse, at det ikke ligger inden for et ERFA-samarbejde at løse konkrete opgaver for hinanden, og at et kommunalt fællesskabs eller andre aktørers anvendelse af et kommunalt fællesskabs hjemmeside ikke kan anses for omfattet af et uformelt ERFA-samarbejde.

Det er herefter Ankestyrelsens samlede vurdering, at Nordværk I/S ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan tilbyde kommunale fællesskaber eller andre aktører at afholde auktioner med henblik på salg af genbrugsvarer på Nordværk I/S' hjemmeside genbrugsauktion.dk.

Ankestyrelsen har på det foreliggende grundlag ikke mulighed for at vurdere, om Nordværk I/S vil kunne varetage opgaven for andre offentlige myndigheder i medfør af opgaveudførelsesloven. Vi gør dog opmærksom på, at loven ikke giver adgang til at udføre opgaver for private. Det gælder også selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag, uanset størrelsen af den kommunale eller offentlige ejerandel af selskabet, jf. nærmere ovenfor.

### **Vi beder om det kommunale fællesskabs bemærkninger til vores udtalelse**

Ankestyrelsen beder bestyrelsen i Nordværk I/S om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver bestyrelsen anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk) i anonymiseret form.

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Julie Sinkbæk Juuel

**Vi har anvendt:**

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019

Vejledning nr. 10464 af 7. april 2016 om kommunale fællesskaber

Lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2022, som ændret bl.a. ved lov nr. 898 af 21. juni 2022 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om Forsyningstilsynet

Lov om kommuners og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (opgaveudførelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 655 af 7. juni 2019