



Ankestyrelsens brev til Hørsholm Kommune

Tilsynsudtalelse om Hørsholm Kommunes mulighed for at købe carbon-offset som led i en partnerskabsaftale om at gøre kommunen CO₂-neutral

Hørsholm Kommune har den 23. december 2019 skrevet til Ankestyrelsen.

Kommunen har bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt kommunen lovligt kan indgå en partnerskabsaftale med virksomheden Gubra ApS om at gøre Hørsholm Kommune som virksomhed CO₂-neutral fra 2020 blandt andet ved køb af carbon-offset.

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Hørsholm Kommune ikke inden for rammerne af kommunalfuldmagten kan købe carbon-offset, hvorfor kommunen ikke lovligt vil kunne indgå den ønskede partnerskabsaftale med Gubra ApS, som bl.a. forpligter kommunen til at købe carbon-offset med henblik på at blive CO₂-neutral fra 2020.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens oplysninger

Det fremgår af sagen, at virksomheden Gubra ApS har henvendt sig til Hørsholm Kommune med henblik på at etablere et partnerskab om at gøre kommunen som virksomhed CO₂-neutral fra 2020 samt forbedre forhold for natur og biodiversitet.

6. marts 2020

J.nr. 20-1298

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

I den forbindelse er der udarbejdet et udkast til en partnerskabsaftale, hvoraf det blandt andet fremgår, at aftalen foreløbig har en løbetid på tre år, og at det er hensigten at udbygge partnerskabet undervejs ved at inkludere flere interessenter, herunder virksomheder og forskere samt på sigt at udbrede partnerskabsmodellen til andre kommuner.

Derudover fremgår det af udkastet til partnerskabsaftale, at målet om at gøre Hørsholm Kommune CO₂-neutral fra 2020 eksempelvis kan opnås ved energieffektivisering, omstilling til vedvarende energikilder, carbon-offset ved at plante træer og køb af carbon-offset.

Det fremgår, at køb af carbon-offset vil være nødvendig for at nå målet om CO₂-neutralitet fra 2020, men at køb af carbon-offset betragtes som det mindst attraktive virkemiddel. Derfor bør det på sigt udgøre en stadig mindre del af CO₂-regnskabet, og målet er, at køb af carbon-offset overflødiggøres i størst muligt omfang gennem CO₂-reducerende tiltag.

Det følger af udkastet til partnerskabsaftalen, at partnerskabet mellem Gubra ApS og Hørsholm Kommune blandt andet vil indebære, at kommunen forpligter sig til at minimere sit energiforbrug og til målrettet at omstille sit fossilbaserede energiforbrug til vedvarende energi. Derudover forpligter kommunen og Gubra ApS sig til at plante træer og etablere eng på en række af kommunens arealer. Kommunen stiller arealerne til rådighed og påtager sig pligten til pasning og vedligeholdelse, mens Gubra ApS afholder udgifterne til beplantning. Endelig forpligter kommunen og Gubra ApS sig til at købe carbon-offset via internationalt anerkendte certificerede projekter. Det fremgår af sagen, at der findes en række certificerede programmer, fx skovbeplantning i Kenya eller Storbritannien. Parterne deler udgifterne hertil.

Hørsholm Kommune har oplyst, at kommunen vil afsætte minimum 200.000 kr. årligt til projektet og vil modtage et tilsvarende beløb i donation fra Gubra ApS.

Følgende fremgår af det udkast til sagsfremstilling til brug for Økonomiudvalgets stillingtagen til sagen:

”Afhængig af projekt, kan Hørsholm Kommune som virksomhed opnå CO₂-neutralitet gennem carbon-offsets ved en finansiering på mellem ca. 200.000-500.000 kr.”

Hørsholm Kommune har oplyst, at det er kommunens opfattelse, at det er en lovlig kommunal opgave at varetage klimahensyn, og at kommunen derfor varetager en lovlig kommunal interesse ved at indgå partnerskabsaftalen.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt indgåelsen af partnerskabsaftalen vil være i overensstemmelse med lokalitetsprincippet – særligt for så vidt angår køb af carbon-offset – har Hørsholm Kommune oplyst følgende:

“Carbon-offsets har den egenskab, at de ikke umiddelbart og direkte nedbringer CO₂-udledningen i Hørsholm Kommune, men et andet sted i verden. Hørsholm Kommune overvejer derfor, om anvendelsen af dette virkemiddel som led i klimapartnerskabet er i overensstemmelse med lokalitetsprincippet.

[...]

For at anse virkemidlet som værende i overensstemmelse med lokalitetsprincippet på trods af, at den direkte CO₂-nedbringelse sker uden for kommunen, taler efter kommunens opfattelse, at købet carbon-offsets sker som led i en større klimastrategi for at opnå CO₂-neutralitet allerede fra 2020. Herved er det håbet at skabe en positiv stemning omkring og et større fundament for opbakning til kommunens klimatiltag, som forhåbentlig også vil anspore andre virksomheder til at tilslutte sig partnerskabet og/eller støtte op om kommunens samlede klimaindsats, fx ved omlægning af produktion og elforbrug til mere klimavenlige løsninger samt ved at udføre og støtte andre klimatiltag med direkte lokal virkning, fx træplantning. Anvendelsen af carbon-offset-køb må derfor anses som en naturlig del af Hørsholm Kommunes klimakampagne, særligt i den indledende fase.

[...]

Efter kommunens opfattelse er lokalitetsprincippet derfor ikke til hinder for anvendelse af carbon-offsets som led i kommunens klimastrategi eller det foreslåede partnerskab med Gubra.”

Hørsholm Kommune har derudover oplyst, at beslutningen om at indgå partnerskabsaftalen med Gubra ApS efter kommunens opfattelse vil ligge inden for rammerne af kommunens muligheder for at modtage gaver, ligesom beslutningen ikke vil være i strid med almennyttetekriteriet,

herunder forbuddet mod støtte til enkeltpersoner og enkelte virksomheder.

Det er således kommunens samlede opfattelse, at partnerskabsaftalen med Gubra ApS kan indgå inden for rammerne af kommunalfuldmagten.

Reglerne

Kommunerne har mulighed for at varetage visse opgaver med hjemmel i uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Når den skrevne lovgivning ikke indeholder hjemmel til, at kommunen kan varetage en given opgave, og den skrevne lovgivning heller ikke er til hinder for, at kommunen kan varetage en given opgave, skal det vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, om kommunen kan varetage opgaven.

Ifølge kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden hjemmel i den skrevne lovgivning at gennemføre eller at yde støtte til foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Det indebærer blandt andet, at der skal foreligge en saglig kommunal interesse i aktiviteten, og at kommunen som udgangspunkt kun kan varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

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.”

Følgende fremgår af det daværende Indenrigs- og Socialministeriums svar på spørgsmål nr. 106 til Folketingets Kommunaludvalg af 28. maj 2009:

“Der ses ikke i den juridiske litteratur eller i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis at være taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt det er en kommunal opgave at varetage

energibesparende hensyn. Det antages imidlertid efter kommunalfuldmagtsreglerne, at det uden for det lovbestemte område – i vid udstrækning er en kommunal opgave at varetage miljøhensyn. Indenrigs- og Socialministeriet finder, at dette også omfatter energibesparende hensyn.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse indebærer ovenstående, at kommuner kan iværksætte foranstaltninger i kommunen, der har som overordnet formål at varetage energibesparende hensyn [...].”

Den daværende økonomi- og indenrigsminister har i svar af 2. september 2013 på spørgsmål 155 (alm. del) fra Folketingets Kommunaludvalg bl.a. oplyst følgende:

”Jeg kan i anledning af spørgsmålet generelt oplyse, at det efter almindelige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, antages, at kommuner har mulighed for at varetage opgaver vedrørende borgernes fritidsinteresser samt vedrørende turisme. Endvidere kan kommuner efter disse regler i vidt omfang varetage miljøhensyn.”

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.

Lokalitetsprincippet er udtryk for, at kommunen inden for rammerne af kommunalfuldmagten som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område. Det afgørende er ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesse-mæssigt er knyttet til kommunen.

Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 77.

Desuden fremgår følgende af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 79:

“Generelt er det i Indenrigsministeriets praksis antaget, at lokalitetsprincippet er et af de principper, der har mindre vægt ved afgrænsningen af kommunalfuldmagten. Det vil sige, at princippet viger, hvis der foreligger væsentlige, relevante modhensyn. I en konkret sag har ministeriet således taget udgangspunkt i, at “det såkaldte lokalitetsprincip ... antages i et vist begrænset omfang at kunne fraviges, navnlig hvor der foreligger en generel kommunal interesse heri”.

[...]

På i hvert fald et punkt er det almindeligt accepteret, at det territoriale aspekt af lokalitetsprincippet kan fraviges. Det er således i praksis accepteret, at kommunen yder (begrænsede) bidrag til indsamlinger til humanitære formål, som kommer personer i udlandet til gode.”

Videre fremgår følgende af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 361:

“Også i enkelte andre tilfælde er støtte til aktiviteter i fremmede lande blevet accepteret med den begrundelse, at der dels ikke til støtten var knyttet udenrigspolitiske tilkendegivelser, og dels at beløbet var bagatelagtigt.”

Indenrigsministeriet udtalte den 26. oktober 1989 følgende om Frederiksberg Kommunes støtte til bevarelse af regnskoven:

“Indenrigsministeriet skal i denne anledning udtale, at en kommunalbestyrelse som udgangspunkt alene kan varetage opgaver inden for den pågældende kommunes grænser. Indenrigsministeriet har dog i sin tidligere praksis fundet det lovligt, at en kommune støtter humanitære projekter uden for landets grænser - selv om dette ikke umiddelbart kan anses for en kommunal opgave - under forudsætning af, at bidraget ydes uden form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Indenrigsministeriet finder, at kommunal støtte til bevarelse af regnskoven vil kunne sidestilles med humanitær støtte.

Under hensyn hertil, samt at der er tale om et helt ubetydeligt beløb - ca. 10 øre pr. indbygger - finder Indenrigsministeriet således ikke, at Frederiksberg Kommunalbestyrelses beslutning om at bevilge kr. 9.000 til Regnskovsgruppen Nepenthes er i strid med kommunalfuldmagtsreglerne. Det må dog være en betingelse for beslutningens lovlighed, at støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse."

Kommunalfuldmagten begrænses derudover af et krav om forholdsmæssighed. Det indebærer, at den kommunale støtte skal stå i et rimeligt forhold til den kommunale interesse.

Statsforvaltningen Hovedstaden udtalte sig den 17. november 2010 om Allerød Kommunes samarbejdsaftale med en privat virksomhed om test af elbiler. Aftalen ville bl.a. indebære, at en gruppe borgere skulle teste brugen af firmaets elbiler i en 2-årig periode, sådan at kommunen ville opnå viden om elbiler og relevante infrastrukturer samt profilere sig på miljøhensyn omkring grøn transport.

Følgende fremgår af udtalelsen:

"Statsforvaltningen finder, at der er en kommunal interesse i at iværksætte lokale klimaforbedrende tiltag, herunder tiltag til reduktion af CO₂ på lokalt niveau [...].

Henset til det beskudte element af indirekte støtte, består der efter statsforvaltningens opfattelse et rimeligt forhold mellem den kommunale interesse i at iværksætte lokale klimaforbedrende tiltag og den indirekte støtte til Choose EV A/S som følge af kommunens deltagelse i projektet som beskrevet i den omhandlede samarbejdsaftale.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på projektets karakter af indsamling af viden og erfaring om brugen af elbiler generelt, herunder viden om infrastrukturelle forudsætninger herfor samt om den forureningsmæssige gevinst ved brug af elbiler, som vil kunne bruges fremadrettet til at træffe beslutninger om investering i grøn transport og infrastruktur og til at vejlede samtlige kommunens borgere og virksomheder, som således på lige fod vil kunne drage nytte af den i forbindelse med projektet indsamlede viden.

Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på karakteren og omfanget af kommunens forpligtelser og bidrag til projektet, og at kommunen efter statsforvaltningens opfattelse alternativt ville kunne købe sig til den omhandlede viden.”

Sådan vurderer vi sagen

Spørgsmålet om, hvorvidt Hørsholm Kommune lovligt kan indgå den omhandlede partnerskabsaftale med Gubra ApS og i den forbindelse bl.a. forpligte sig til at købe carbon-offset for at opnå CO₂-neutralitet, ses ikke at være reguleret i den skrevne lovgivning. Derfor må spørgsmålet afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at det er en lovlig kommunal opgave at varetage miljø- og klimahensyn, herunder at iværksætte lokale klimaforbedrende tiltag.

Det er dog som udgangspunkt en forudsætning, at lokalitetsprincippet i den forbindelse iagttages.

På baggrund af det, kommunen har oplyst til sagen, er det Ankestyrelsens opfattelse, at kommunens køb af carbon-offset vil være i strid med lokalitetsprincippet.

Vi lægger vægt på, at køb af carbon-offset, fx ved skovbeplantning i udlandet, ikke vil nedbringe CO₂-udledningen i kommunen, men derimod et andet sted i verden, og at kommunen således ved køb af carbon-offset varetager en opgave, der alene eller i det væsentlige kan anses for at være af interesse for borgere uden for kommunen.

Køb af carbon-offset som et klimaforbedrende tiltag vil således efter Ankestyrelsens opfattelse ikke interesssemæssigt være knyttet til kommunen, fordi tiltaget ikke har en direkte effekt i kommunen eller for borgerne i Hørsholm Kommune.

Det forhold, at købet af carbon-offset efter kommunens oplysninger sker som led i en større klimastrategi, og at det er håbet at anspore andre virksomheder til at tilslutte sig partnerskabet og/eller støtte op om kommunens samlede klimaindsats, fx ved omlægning af produktion og elforbrug til mere klimavenlige løsninger samt ved at udføre og støtte andre klimatiltag med direkte lokal virkning, udgør efter Ankestyrelsens vurdering ikke en sådan interesse, at lokalitetsprincippet kan fraviges.

Ankestyrelsen har overvejet, om den ovenfor beskrevne praksis om humanitær støtte kan føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges. Henset til, at kommunen efter det oplyste vil anvende minimum 200.000 kr. årligt over i hvert fald tre år til projektet, herunder til køb af carbon-offset, finder Ankestyrelsen på det foreliggende grundlag ikke, at der er tale om støtte af bagatelagtig karakter. Derfor er det vores opfattelse, at praksis om humanitær støtte ikke kan medføre, at lokalitetsprincippet kan fraviges.

Ankestyrelsen finder desuden ikke, at Hørsholm Kommune har peget på andre kommunale interesser, som vil kunne føre til, at lokalitetsprincippet kan fraviges i den konkrete situation.

Samlet set er det Ankestyrelsens vurdering, at Hørsholm Kommune ikke inden for kommunalfuldmagtens rammer kan købe carbon-offset, hvorfor kommunen ikke lovligt vil kunne indgå den ønskede partnerskabsaftale med Gubra ApS, som bl.a. forpligter kommunen til at købe carbon-offset med henblik på at blive CO₂-neutral fra 2020.

Henset til ovenstående har vi ikke fundet anledning til at foretage en nærmere vurdering af de øvrige problemstillinger, som Hørsholm Kommune har peget på, herunder kommunens mulighed for at modtage gaver og forbuddet mod støtte til enkelte virksomheder.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne 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

Mia Enghardt Korsholm

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019.

§ 50. Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.