



Frederiksberg Kommune

### **Tilsynsudtalelse om Frederiksberg Kommunes mulighed for at betale for etablering af el-ladestandere**

27. januar 2021

Frederiksberg Kommune har den 6. december 2019 skrevet til Ankestyrelsen.

J.nr. 19-60548

Kommunen har bedt Ankestyrelsen om en udtalelse om kommunens muligheder for at engagere sig i etablering af el-ladestandere i kommunen.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

#### **Resumé**

Ankestyrelsen vurderer, at etablering og drift af offentligt tilgængelige el-ladestandere må anses for erhvervsvirksomhed, som ikke er reguleret i den skrevne lovgivning.

[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

På den baggrund er det vores vurdering, at Frederiksberg Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan betale for etablering af offentligt tilgængelige el-ladestandere, herunder betale for etablering af grundinstallationer til el-ladestandere og for installation af el-ladestandere.

Ankestyrelsen vurderer derudover, at kommunen heller ikke med hjemmel i kommunalfuldmagten kan betale for grundinstallationer og montage af el-ladestandere og herefter udbyde driften heraf. Det gælder efter Ankestyrelsens vurdering også i forhold til udbud af opsætning af el-ladestandere som en koncessionsaftale.

Det er desuden vores vurdering, at Frederiksberg Kommune i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne om produktion til eget brug vil kunne betale

for etablering af og drive el-ladestandere til brug for kommunens varetagelse af kommunale opgaver, dvs. til brug for de el-biler, som kommunen bruger i forbindelse med varetagelse af kommunale opgaver.

### **Sagens oplysninger**

Den 6. december 2019 bad Frederiksberg Kommune Ankestyrelsen om at vurdere, hvilke muligheder kommunen har i forhold til etablering af el-ladestandere til offentlig brug på offentlig vej.

Kommunen opstillede i den forbindelse fire modeller for kommunens engagement i etableringen af el-ladestandere, og kommunen bad om Ankestyrelsens vurdering af lovligheden af de fire modeller.

Kommunen bad derudover om Ankestyrelsens vurdering af, hvilke muligheder kommunen har i forhold til etablering af el-ladestandere til brug for kommunens egne køretøjer.

Den 16. januar 2020 bad Ankestyrelsen Frederiksberg Kommune om at udfylde et skema med supplerende oplysninger til brug for vores behandling af sagen. Vi bad også kommunen om at konkretisere, hvilken af de opstillede modeller kommunen ønskede at gå videre med.

Den 27. februar 2020 modtog Ankestyrelsen det udfyldte skema med supplerende oplysninger fra Frederiksberg Kommune.

Det fremgår bl.a. af skemaet, at Frederiksberg Kommune ønsker Ankestyrelsens vurdering af, om kommunen må betale for etablering af ladestandere til elbiler på offentlig vej, herunder om kommunen må betale for etablering af grundinstallationer til el-ladestandere, om kommunen må betale for installation af el-ladestandere, og om kommunen må betale for grundinstallation og montage af el-ladestandere og herefter udbyde driften af heraf.

Kommunen har henvist til et notat af 13. august 2019, som advokatfirmaet Horten har udarbejdet for kommunen. Det fremgår bl.a. af notatet, at det er Hortens vurdering, at spørgsmålet om kommunens muligheder i forhold til at betale for etablering af el-ladestandere ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, og at det derfor skal vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne. Det fremgår derudover, at Horten samlet set finder, at der er argumenter for, at kommunen kan opstille og drive el-ladestandere, men at der også er forhold, der taler imod. På den

baggrund anbefaler Horten, at kommunen beder Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse.

Det fremgår derudover af skemaet, at kommunen ønsker at engagere sig i etablering af el-ladestander med henblik på at understøtte kommunens politikker, herunder bl.a. kommuneplanen, en bæredygtighedsplan, en elbilstrategi, en strategi for bekæmpelse af luftforurening samt en ladegaranti, som blev besluttet i budgettet for 2020 og indebærer en garanti for, at der maksimalt skal være 250 meter til en el-ladestander i hele kommunen fra 2025.

Den 1. juli 2020 bad Ankestyrelsen kommunen om yderligere supplerende oplysninger til brug for behandlingen af sagen, herunder oplysninger om de vilkår el-ladestanderne skal drives på.

Den 16. september 2020 sendte Ankestyrelsen en kopi af Social- og Indenrigsministeriets brev af 21. august 2020 til Tønder Kommune, hvori ministeriet udtalte sig om en kommunes muligheder for at etablere og drive el-ladestander, til Frederiksberg Kommune og bad kommunen om at vende tilbage, hvis kommunen i lyset af ministeriets brev fortsat havde brug for en vejledende udtalelse fra Ankestyrelsen.

Den 7. oktober 2020 sendte Frederiksberg Kommune de supplerende oplysninger, som Ankestyrelsen bad om den 1. juli 2020.

Kommunen oplyste samtidig, at kommunen fortsat ønskede en forhåndsudtalelse om kommunens muligheder for at betale for etablering af ladestander til elbiler på offentlig vej.

Desuden bad kommunen om Ankestyrelsens vurdering af, om kommunen kan udbyde opsætning af el-ladestander som en koncessionsaftale, hvor en operatør forpligtes til at opstille et antal el-ladestander inden for en given frist og driver dem i en given årrække.

### **Regler og praksis**

Den daværende økonomi- og indenrigsminister besvarede den 30. august 2013 Folketingets Kommunaludvalgs spørgsmål nr. 150 (alm. del), hvor ministeren blev bedt om at oplyse, om kommunal finansiering og opstilling af ladestationer til elbiler ligger inden for kommunalfuldmagts rammer.

Følgende fremgår af ministerens svar:

”Spørgsmålet om kommuners adgang til at varetage opgaver vedrørende ladestationer til el-biler er ikke reguleret i den skrevne lovgivning.

I det omfang kommuners opgavevaretagelse ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet vurderes på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Jeg kan endvidere generelt oplyse, at det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Det er således ikke en kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsreglerne at drive erhvervsvirksomhed. Efter kommunalfuldmagtsreglerne vil en kommune dog kunne finansiere og opstille ladestationer til brug for de el-biler, som kommunen anvender til varetagelse af kommunale opgaver.

En kommune vil endvidere, hvis der er tale om lovligt opstået overkapacitet, som kommunen ikke kan afskaffe, med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kunne sælge eventuel overkapacitet til markedspris. Det beror på en konkret vurdering, hvorvidt betingelserne for salg af overkapacitet er opfyldt.”

Den 21. august 2020 udtalte Social- og Indenrigsministeriet sig om de retlige rammer for kommuners mulighed for at etablere el-ladestander.

Ministeriet henviste i udtalelsen til økonomi- og indenrigsministerens svar af 30. august 2013 og udtalte følgende:

”Det følger af ovenstående, at det efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse må antages, at kommuner har hjemmel i kommunalfuldmagtsregler om produktion til eget brug til at etablere og drive el-ladestander til *brug for varetagelse af kommunale opgaver*, dvs. til brug for de el-biler, som kommunen anvender til varetagelse af kommunale opgaver. Hvis der i tilknytning til denne opgavevaretagelse er overkapacitet, kan der efter disse regler være hjemmel til at sælge overkapacitet i forbindelse med en el-ladestander til markedspris. [...].

Det følger efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse endvidere af ovenstående, at kommuner ikke har hjemmel i kommunalfuldmagtsregler til at etablere og drive el-ladestandere med *henblik på at tilgodese bestemte persongrupper*, fx ansatte eller gæster, eller *i det offentlige rum*. Det gælder uanset på hvilke vilkår aktiviteten drives, herunder fx efter hvile i sig selv-princippet.

**3.** Det er sammenfattende Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det kræver hjemmel i den skrevne lovgivning, hvis kommuner skal kunne stille el-ladestandere til rådighed for fx ansatte, gæster eller offentligheden.

Det bemærkes, at dette gælder, uanset at kommuner i vidt omfang kan varetage klima- og miljøhensyn også på ulovbestemt grundlag. Det skyldes, at selvom etablering og drift af el-ladestandere kan anses for at understøtte klima- og miljøhensyn, så er drift af el-ladestandere til brug for private efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse under alle omstændigheder erhvervsvirksomhed. Det betyder, at kommuners varetagelse heraf eller tilskud hertil kræver hjemmel i den skrevne lovgivning.

**4.** Social- og Indenrigsministeriet kan supplerende oplyse, at kommuner antages i vidt omfang at kunne overlade varetagelse af kommunale opgaver, som ikke har karakter af myndighedsudøvelse, til private, medmindre lovgivningen er til hinder herfor. Det er en betingelse, at den private udfører opgaven på samme vilkår som gælder for kommunen. En kommune vil således kunne overlade det til en privat at etablere og drive el-ladestandere, som kommunen benytter til varetagelse af kommunale opgaver. Men en kommune kan ikke ved at overlade en opgave til private udvide området for kommunens opgavevaretagelse. Det betyder, at en kommune ikke kan lave et udbud eller et privat/offentligt samarbejde om el-ladestandere til ansatte og gæster, eller til opførelse i det offentlige rum, jf. afsnit 3, da kommune ikke selv har hjemmel til at etablere og drive el-ladestandere i forhold til de nævnte persongrupper eller i det offentlige rum.”

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk,

industri og finansiel virksomhed. En kommune kan således som udgangspunkt ikke engagere sig i erhvervmæssige aktiviteter.

En kommune kan heller ikke engagere sig i erhvervsvirksomhed, som ikke ville være lovlig, ved at indskyde et mellemlid.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der hører under henholdsvis den offentlige og den private sektor. Derudover har hovedreglen til formål at sikre mod konkurrenceforvridning (evt. med skattemidler) i forhold til den private sektor. Endvidere er kommunestyret ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetægelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund.

Der findes en række undtagelser til hovedreglen om, at en kommune ikke uden lovhjælp kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

En af disse undtagelser vedrører produktion til kommunens eget brug. Denne undtagelse indebærer, at en kommune kan producere varer og tjenesteydelser, som skal indgå i kommunens løsning af lovbestemte opgaver eller opgaver, som kommunen har påtaget sig inden for rammerne af kommunalfuldmagten.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 137-145.

### **Sådan vurderer vi sagen**

Spørgsmålet om, hvorvidt Frederiksberg Kommune lovligt kan betale for etablering af el-ladestandere, ses ikke at være reguleret i den skrevne lovgivning. Derfor må spørgsmålet afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at etablering og drift af offentligt tilgængelige el-ladestandere må anses for erhvervsvirksomhed.

Det er på den baggrund vores vurdering, at Frederiksberg Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan betale for etablering af offentlig tilgængelige el-ladestandere, herunder betale for

etablering af grundinstallationer til el-ladestandere og for installation af el-ladestandere.

Vi lægger vægt på, at Social- og Indenrigsministeriet den 21. august 2020 udtalte, at det kræver hjemmel i den skrevne lovgivning, hvis kommuner skal kunne stille el-ladestandere til rådighed for f.eks. ansatte, gæster eller offentligheden.

Frederiksberg Kommunes henvisning til, at baggrunden for ønsket om at engagere sig i etablering af el-ladestandere bl.a. er at understøtte kommunens politikker inden for bl.a. bæredygtighed, finder Ankestyrelsen ikke kan føre til, at Frederiksberg Kommune lovligt kan betale for etablering af el-ladestandere i det offentlige rum.

Vi lægger vægt på, at Social- og Indenrigsministeriet den 21. august 2020 udtalte, at kravet om hjemmel i den skrevne lovgivning gælder, uanset at kommuner i vidt omfang kan varetage klima- og miljøhensyn. Det skyldes efter ministeriets opfattelse, at selvom etablering og drift af el-ladestandere kan anses for at understøtte disse hensyn, så er drift af el-ladestandere til brug for private erhvervsvirksomhed. Det betyder, at kommuners varetagelse af disse opgaver eller tilskud hertil kræver lovhjemmel.

Det er derudover Ankestyrelsens vurdering, at kommunen heller ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan betale for grundinstallationer og montage af el-ladestandere og herefter udbyde driften heraf. Det gælder efter Ankestyrelsens vurdering også i forhold til udbud af opsætning af el-ladestandere som en koncessionsaftale.

Vi lægger herved vægt på, at Social- og Indenrigsministeriet i udtalelsen af 21. august 2020 udtalte, at en kommune ikke kan udvide sit lovlige opgaveområde ved at overlade en opgave til private, hvilket betyder, at en kommune ikke kan lave et udbud eller et privat/offentligt samarbejde om el-ladestandere til ansatte og gæster, eller til opførelse i det offentlige rum, fordi kommunen ikke selv har hjemmel til at etablere og drive el-ladestandere i forhold til de nævnte persongrupper eller i det offentlige rum.

Vi bemærker, at der er vores vurdering, at Frederiksberg Kommune i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne om produktion til eget brug vil kunne betale for etablering af og drive el-ladestandere til brug for kommunens varetagelse af kommunale opgaver, dvs. til brug for de el-

biler, som kommunen bruger i forbindelse med varetagelse af kommunale opgaver.

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

### **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