



Dansk Industri
H.C. Andersens Boulevard 18
1553 København V

Dato: 28-06-2017

Kommuners aktiviteter på genbrugsområdet

Dansk Industri har den 28. januar 2015 rettet henvendelse til Statsforvaltningen.

Ankestyrelsen

Dansk Industri har opfordret Statsforvaltningen til at udtale sig om lovligheden af kommuners salg af genstande, som borgere afleverer på genbrugspladser, herunder elektrisk og elektronisk udstyr.

7998 Statsservice

Sagsnummer.: 2015 - 8125

SAGSBEHANDLER:

Christina Thomsen

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.¹ Dansk Industris henvendelse behandles derfor af Ankestyrelsen.

Telefon: 3341 1200

EAN-Nr. 5798000354821

skriv til os via ast@ast.dk

www.ast.dk

Resumé

Det er Ankestyrelsens vurdering, at det vil være i strid med lovgivningen, hvis kommuner og kommunale fællesskaber sælger elektronikaffald, som er modtaget fra borgere på kommunale genbrugspladser. Affaldet skal i stedet håndteres i overensstemmelse med WEEE-bekendtgørelsen.

Vedrørende andet affald er det Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan foretage rengøring og reparation af affald, hvis det efter kommunens opfattelse er nødvendigt for at sikre, at affaldet genbruges. Kommunen må i denne forbindelse alene forarbejde affaldet til det punkt, hvor affaldet kan afsættes.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner lovligt kan sælge affald, som efter kommunens vurdering kan genbruges, til private og erhvervsdrivende. Salget skal ske til markedspris.

Det er desuden Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner er berettigede til at tage imod genbrugsgenstande, herunder elektrisk og elektronisk udstyr, når det sker som en naturlig afrunding af kommunens opgaver på affaldsområdet, herunder opgaven med at forebygge affald.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017

Kommunerne må i denne forbindelse ikke gå længere, end formålet tilsiger. Det betyder blandt andet, at en kommune ikke må forsøge at fremme, at borgerne overdrager genbrugsgenstande til kommunen i stedet for til andre aktører på markedet for genbrugsvarer.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner kan sælge genstandene til private og erhvervsdrivende med henblik på, at genstandene genbruges. Salget skal ske til markedspris.

Oplysningerne i sagen giver ikke Ankestyrelsen grundlag for at foretage en vurdering af, om der er kommuner, der har organiseret salget af genbrugsgenstande på en sådan måde, at der er anledning til at overveje, om kommunerne skal bortforpagte opgaven eller på anden måde kan reducere deres andel i opgaven.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

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

Sagens baggrund

Dansk Industri har anført, at de kommunale fællesskaber AffaldPlus og Affaldsselskabet Vendsyssel Vest I/S (herefter benævnt AVV) samt Sønderborg Forsyning A/S, som ejes af Sønderborg Kommune, handler i strid med lovgivningen ved at modtage genstande fra borgere og videresælge dem, evt. efter en vis bearbejdning/repairation.

Dansk Industri har i denne forbindelse anført, at genstande, som kommunerne modtager fra borgerne, er affald, som kommunerne har pligt til at underkaste en affaldsbehandling, og at kommunerne, hvis genstandene ikke er at betragte som affald, ikke har hjemmel til at videresælge genstandene som en erhvervsmæssig aktivitet i konkurrence med private.

Dansk Industri har videre anført, at særligt for så vidt angår elektrisk og elektronisk udstyr betyder lovgivningen på området, at kommunerne alene er berettigede til at modtage denne type affald på bl.a. genbrugspladser for at overgive affaldet til producenterne.

Dansk Industri har ved efterfølgende henvendelser suppleret og uddybet sine synspunkter.

Dansk Erhverv har den 22. januar 2016 skrevet til Statsforvaltningen, at man er enig i Dansk Industris synspunkter vedrørende kommuners salg af genbrugsgenstande. Dansk Erhverv har bl.a. anført, at kommuner ikke må skaffe sig indtægter ved at sælge genbrugsgenstande og har henvist til, at det fremgår af oplysningerne i sagen, at Sønderborg Forsyning A/S anvender overskuddet fra genbrugsbutikker til at reducere administrationsomkostningerne i andre affaldsordninger.

Statsforvaltningen har indhentet udtalelser fra AffaldPlus, AVV og Sønderborg Kommune.

Sønderborg Kommune har bl.a. oplyst, at Sønderborg Affald A/S er ejet af Sønderborg Kommune og håndterer kommunens indsamling af affald. Der er 4 bemandede genbrugsbutikker på kommunens containerpladser og genbrugshjørner på andre 3 containerpladser, og brugerne af kommunens containerpladser vælger, om genstande skal afleveres til genbrugsbutikkerne m.v. eller i containere til genanvendelse, forbrænding eller deponi. Kommunen har videre oplyst, at overskuddet fra salget af genbrugsgenstande er anvendt til at reducere udgifterne til kommunens affaldsordninger med 250.000 kr. Kommunen har desuden oplyst, at genbrugsbutikkerne bl.a. er bemandede af ansatte under flexjob-ordningen.

Sønderborg Kommune har anført, at genbrugsvarerne, som Sønderborg Forsyning A/S sælger, er affald, og at kommunen dermed opfylder sin forpligtelse til at håndtere borgernes affald efter affaldshierarkiet. Kommunen har videre anført, at indtægterne fra salg af genbrugsgenstandene dækker omkostningerne til at drive genbrugsbutikkerne og genererer et overskud, hvorfor det er kommunens vurdering, at genstandene sælges på markedsvilkår. Endelig har kommunen peget på, at der er en mangeårig praksis for at anse salg af affald for en lovlig kommunal aktivitet.

Dansk Affaldsforening, som efter det oplyste har kommuner og kommunale selskaber som medlemmer, har desuden henvendt sig til Statsforvaltningen vedrørende sagen. Foreningen har fremsendt et notat af 1. december 2015, som advokatfirmaet Horten har udarbejdet efter anmodning fra foreningen.

Horten konkluderer i notatet bl.a., at genstande, der afleveres på kommunale genbrugspladser, herunder elektrisk og elektronisk udstyr, er affald, som kommunerne er berettiget til at sælge i genbrugsbutikker inden for kommunalfuldmagtens regler om biprodukter.

Statsforvaltningen har desuden modtaget en henvendelse fra ISOBRO, som er brancheorganisation for indsamlingsorganisationerne, vedrørende sagen.

De ovennævnte henvendelser mv. om sagen er ikke nærmere refereret i denne udtalelse, men er i relevant omfang vedlagt som bilag til udtalelsen og vil blive offentliggjort sammen med denne.

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommuner, regioner og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1. Lovgivning, der gælder for både offentlige myndigheder og private, er ikke omfattet af Ankestyrelsens tilsyn.

Virksomhed, der drives i en privatretlig organisationsform, er ikke omfattet af Ankestyrelsens kompetence, medmindre der er tale om et kommunalt fællesskab omfattet af § 60 i kommunestyrelsesloven. Ankestyrelsen kan imidlertid tage stilling til, om det er lovligt for en kommune at deltage i en privatretlig organisationsform, for eksempel et aktieselskab, som udfører nærmere bestemte opgaver.

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

Ankestyrelsens udtalelse

Henvendelsen fra Dansk Industri har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, i hvilket omfang kommuner kan sælge genstande, som borgere har afleveret på genbrugspladser, og om der i denne forbindelse er forskel på situationer, hvor borgere skiller sig af med genstandene som affald eller som genbrugsgenstande.

Vi kan ikke tage stilling til, om kommuner, der sælger genstande til borgerne, i den forbindelse handler i strid med f.eks. købeloven og forbrugeraftaleloven, da denne lovgivning gælder for både offentlige myndigheder og private og derfor ikke er omfattet af vores kompetence.

Retsgrundlag

Det er fastlagt i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 1, at kommunalbestyrelsen forestår håndteringen af affald, medmindre andet er fastsat i loven eller i regler udstedt i medfør af loven.

Kommunalbestyrelsen skal i henhold til kapitel 5 i affaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012) udarbejde og vedtage regulativer om håndtering af husholdningsaffald og skal i regulativerne fastsætte de indsamlings- og anvisningsordninger, der skal anvendes i kommunen, jf. bekendtgørelsens kapitel 6.

Den kommunale affaldshåndtering skal ske i overensstemmelse med affaldshierarkiet i affaldsbekendtgørelsens § 12, hvoraf fremgår følgende:

”§ 12. Den kommunale affaldshåndtering skal, jf. dog stk. 2, ske i overensstemmelse med følgende affaldshierarki:

- 1) Forberedelse med henblik på genbrug.
- 2) Genanvendelse.
- 3) Anden nyttiggørelse.
- 4) Bortskaffelse.(...)”

For så vidt angår affald af elektrisk og elektronisk udstyr fremgår det af § 27 i WEEE-bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 130 af 6. februar 2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr), at kommunalbestyrelsen skal sortere dette med henblik på overdragelse til producenterne.

Kommuner og kommunale fællesskaber har efter kommunalfuldmagtsreglerne adgang til at foretage visse dispositioner uden egentlig lovhjemmel. Hvor en kommunal aktivitet er lovreguleret, vil kommunalfuldmagtsreglerne ofte supplere denne regulering.

Lovgivningen udgør en væsentlig retskilde ved fastlæggelsen af kommunalfuldmagten og de retsgrundsætninger, som afgrænser den. Hvis lovgivningen udtømmende regulerer kommunernes mulighed for at varetage en opgave, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Kommunernes dispositionsfrihed i henhold til kommunalfuldmagten er undergivet en række begrænsninger og krav. En kommune kan således kun udføre en aktivitet i det omfang, der er en kommunal interesse i aktiviteten.

Det er endvidere almindeligt antaget, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed. Baggrunden herfor er bl.a. hensynet til at undgå konkurrenceforvridning i forhold til den private sektor.

Forbuddet mod, at kommuner driver handel, er modificeret på flere måder. Kommuner kan bl.a. på det frie marked afsætte biprodukter fra en i øvrigt lovlig kommunal aktivitet. Biproduktet skal være en naturlig, tilfældig og uundgåelig følge af en lovlig kommunal opgave.

Biproduktet skal sælges til markedsprisen for at undgå at forvride konkurrencen i forhold til private erhvervsdrivende. Prisen skal desuden som minimum dække kommunens faktiske omkostninger.

Kommunen kan forarbejde et rest- eller biprodukt med henblik på at gøre det salgbart. Produktet må imidlertid ikke bearbejdes så meget, at det kun udgør en mindre del af det færdige produkt.

Kommuner kan desuden udføre opgaver, der isoleret set falder uden for kommunernes opgaveområde efter lovregler og kommunalfuldmagten, men som alligevel kan varetages, fordi de har en nær og naturlig sammenhæng med en lovlig kommunal aktivitet og kan afrunde

denne. Adgangen til at udøve sådan accessorisk virksomhed er meget begrænset og omfatter alene mindre, supplerende opgaver i særlige situationer, hvor det ville være urimeligt, ufornuftigt og uforståeligt, at kommunen ikke kunne varetage opgaven.

Udøvelsen af accessorisk virksomhed kan imidlertid ikke gå længere, end formålet tilsiger. Hvis en kommune for eksempel ejer en restaurant i et musikhus (med det formål at afrunde den kulturelle opgave), skal restauranten bortforpagtes, hvis det er muligt. En sådan bortforpagtning skal ske til markedspris.

Kommuner kan inden for rammerne af kommunalfuldmagten varetage opgaver, der er begrundet i miljøhensyn. Indenrigsministeriet udtalte således i en skrivelse af 1. maj 1986 til et tilsynsråd, at "det må betragtes som en lovlig kommunal opgave, at en primærkommune og en amtskommune gennem aktietegning medvirker til at sikre den størst mulige genanvendelse af affald med det formål, at forbruget af naturressourcer kan formindskes".

Indenrigsministeriet lagde ved vurderingen vægt på, at der ikke ville ske konkurrenceforvridning i forhold til det private erhvervsliv, da virksomheden ville være den eneste af sin art i Danmark.

Om udtalelsen er følgende anført side 222 i "Kommunernes opgaver. Kommunalfuldmagten mv." af Karsten Revsbech, 3. udgave 2015, Jurist- og Økonomforbundets Forlag:

"Ministeriet har således accepteret et kommunalt engagement i genanvendelsesvirksomheden "Genfiber A/S". I den pågældende sag fandt Indenrigsministeriet, at en amtskomme (og en primærkommune) lovligt gennem aktietegning kunne deltage i etableringen af den nævnte virksomhed.

Det fremgår dog af Indenrigsministeriets udtalelse i Genfiber-sagen, at der blev lagt betydelig vægt på, at amtskommunen gennem affaldsplanlægningen havde til opgave at sikre en koordineret bortskaffelse med størst mulig genanvendelse og mindst mulig deponering af affaldet, således at forbruget af naturressourcer kunne formindskes, og således at der skete den størst mulige udnyttelse af behandlings- og deponeringsanlæg. Det kan hertil føjes, at netop deponering af affald var (og er) et stigende problem, fordi det af forskellige årsager var (og er) vanskeligt at finde egnede lokaliteter til lossepladser.

Man kan derfor opfatte den pågældende genanvendelsesaktivitet som en i udgangspunktet intern (amts-)kommunal aktivitet til mindskelse af affaldsmængden med henblik på, at primærkommune/amtskommunen kunne løse den lovbestemte opgave på affaldsområdet og finde plads til resterende affald på de begrænsede lossepladsarealer. Altså en form for egenproduktion med henblik på løsning af en lovbestemt opgave. Det restprodukt, der blev resultatet af denne produktion, kunne naturligt sælges ud fra synspunkter svarende til, hvad der gælder for biprodukter (afsnit 11. 4 ovenfor), bl.a. byggede på værdispildsbetragtninger."

Karsten Revsbech anfører desuden følgende side 257:

"Såvel teori som praksis giver anledning til at overveje, om miljøhensyn er et sådant kvalificeret hensyn, at det i sig selv kan gennembryde de ovennævnte (afsnit 11.1 og 12.2) hovedregler om forbud mod kommunal handel, håndværk, industri mv. og mod individuel støtte til erhvervsvirksomheder. Ved miljøhensyn tænkes her alene på hensyn til miljøbeskyttelse (ikke hensyn til arealplanlægning mv., som også er en del af miljøretten).

13.2.1. Udvidelse af kommunens opgaveområde

Der forekommer i praksis nogle enkelte eksempler på, at Indenrigsministeriet under henvisning til miljøhensyn har fundet det lovligt, at kommuner påtog sig visse former for produktionsvirksomhed, som lå uden for eller i hvert fald i udkanten af, hvad kommuner hidtil normalt havde kunnet beskæftige sig med. Et eksempel er den ovenfor omtalte sag om genanvendelsesvirksomheder (afsnit 11.10). Det er givet, at miljøhensyn indgik i Indenrigsministeriets overvejelser her, men der var ikke tale om et fritsvævende, abstrakt miljøhensyn. Der var tale om, at amtskommuner og primærkommuner ved lovgivningen var pålagt at varetage visse opgaver og hensyn, som de vanskeligt kunne leve op til, hvis de ikke havde mulighed for genanvendelsesaktiviteter. De produkter, der således blev resultatet heraf, kunne kommunen naturligt sælge (i overensstemmelse med, hvad der gælder efter biproduktlæren og traditionelle værdispildsbetragtninger).

...

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. Dette gælder navnlig hensyn af sygdomsforebyggende karakter (rent drikkevand, modvirkning af uhygiejniske forhold og direkte sundhedsskadelig forurening). På den anden side må rækkevidden af miljøhensyn ikke overvurderes. En kommune kan næppe påtage sig en opgave ud fra abstrakte miljøhensyn. Kommunen kan på ulovbestemt grundlag kun anvende sine økonomiske midler til at varetage miljøopgaver, der knytter sig nært til og afrunder lovhjemlede opgaver og/eller løser kommunens egne problemer med bortskaffelse af affald mv. (se sagerne om genanvendelsesvirksomhed og jordrensning omtalt ovenfor i nærværende afsnit), og kan i øvrigt kun anvende økonomiske midler ud fra miljøhensyn i det omfang, reguleringslovgivningen ikke er tilstrækkelig til at nå kommunens miljømæssige mål (og i de omfang miljølovgivningen ikke må fortolkes således, at den udelukker kommunal støtte)."

Statsforvaltningen bad den 3. oktober 2016 Miljøstyrelsen om en udtalelse vedrørende følgende:

"De kommunale aktiviteter, som henvendelserne fra Dansk Industri m.fl. vedrører, synes dels at omfatte situationer, hvor genstande, som borgere har afleveret som affald på genbrugspladser, af kommunerne sælges som genbrugsgenstande, dels situationer hvor borgere afleverer genstande i beholdere eller særlige områder, som på forskellig vis er markeret som afleveringssteder for genstande til genbrug. I begge situationer omfatter de afleverede genstande også WEEE.

Statsforvaltningen anmoder på denne baggrund i henhold til kommunestyrelseslovens § 49, stk. 5, Miljøstyrelsen – evt. ved inddragelse af Energistyrelsen – om en udtalelse om, hvorvidt de kommunale dispositioner – for hver af disse ovennævnte situationer og omfattende WEEE - har hjemmel i lovgivningen på miljøområdet. Hvis de kommunale dispositioner ikke har hjemmel i lovgivningen på miljøområdet, bedes Miljøstyrelsen udtale, om lovgivningen på området er udtømmende og således udelukker denne kommunale aktivitet."

Miljøstyrelsen svarende den 4. januar 2017 følgende:

"Affald generelt

Affald er enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med jf. affaldsbekendtgørelsen § 2, stk. 1. Det er kommunen, der som udgangspunkt afgør, om noget er affald, jf. affaldsbekendtgørelsen § 4, stk. 1.

Såfremt en person afleverer en genstand på genbrugspladsen med den hensigt, at en anden kan genbruge den, skiller han sig ikke af med genstanden i affaldsbekendtgørelsens forstand. Derfor vil en genstand, som afleveres i et genbrugsbur på genbrugspladsen ikke umiddelbart være affald. Når denne genstand ikke er affald, er den ikke reguleret af Miljøstyrelsens (affalds)regler.

Hvis en person, i stedet for at aflevere genstanden til genbrug, smider genstanden ud (skiller sig af med genstanden) på genbrugspladsen, er den blevet til affald.

Kommunen er forpligtet til at følge affaldshierarkiet i sin affaldshåndtering, jf. § 12 i affaldsbekendtgørelsen. "Forberedelse med henblik på genbrug" er det øverste trin i det nævnte affaldshierarki. Derfor skal kommunen sørge for, at så meget af deres affald som muligt forberedes med henblik på genbrug. Der er dog ikke udtømmende regler for, hvordan denne forberedelse med henblik på genbrug skal fungere. Der er hverken krav til at forberedelsen med henblik på genbrug skal finde sted straks på genbrugspladsen eller at det er kommunen selv, som skal forberede med henblik på genbrug. Kommunen vil kunne entrere med private, som forestår forberedelsen med henblik på genbrug.

Særligt om WEEE

I relation til elektronikaffald er der indført et producentansvar, der betyder, at producenterne er forpligtet til at tilbagetage deres produkter, når de er blevet til affald. Det er derfor afgørende, hvorvidt der er tale om brugt elektronik, der afleveres til genbrug, eller elektronikaffald, der afleveres til affaldsbehandling. Det er slutbrugeren, der træffer denne beslutning – dvs. den borger eller virksomhed, som benytter den kommunale genbrugsplads.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at brugt elektronik, der afleveres til genbrug, endnu ikke er blevet til affald. Der er ingen regler i Miljøbeskyttelsesloven eller WEEE-bekendtgørelsen, der regulerer brugt elektronik, der cirkulerer på markedet. En praksis med genbrugsbutikker, hvorfra der sælges brugt elektronik, har således ikke hjemmel i Miljøstyrelsens regler.

For så vidt angår elektronikaffald vurderer Miljøstyrelsen, at dette ikke må forberedes med henblik på genbrug af kommunerne, eftersom indsamlet elektronikaffald skal overdrages til producenterne, jf. WEEE-bekendtgørelsen § 27.

Konklusion

Genstande som afleveres til direkte genbrug er ikke reguleret af Miljøstyrelsens regler, da det ikke er blevet affald.

Kommunen har en generel forpligtigelse til at forberede affald med henblik på genbrug. Der er dog ingen udtømmende regler om, hvordan det præcis skal foregå.

I forhold til WEEE gælder det, at når elektronik og elektroniske genstande er blevet til affald, så er det producenternes ansvar og ret at forestå behandlingen af dette. Kommunerne må ikke forberede WEEE med henblik på genbrug eller foretage nogen anden form for affaldsbehandling, idet WEEE tilhører producenterne, når det er afleveret af slutbrugeren."

Vedrørende byttehjørner har miljøministeren i svar på spørgsmål nr. 3 til L 13, 2010-11, oplyst følgende:

”Som et led i driften af affaldsordningerne for husholdningsaffald – indsamling af dagrenovation og genanvendelige materialer samt genbrugspladserne – kan kommunerne bruge sin kontakt med borgerne til at promovere affaldsforebyggelse, f.eks. gennem informationsindsatsen om affaldsordningerne samt indretningen og driften af genbrugspladserne.(...) Desuden kan kommunerne gøre det lettere for borgerne at genbruge i stedet for at kassere tingene, f.eks. ved at indrette egentlige byttehjørner på genbrugspladserne. Disse frivillige tiltag ligger i naturlig forlængelse af kommunens rolle som affaldsmyndighed.”

Af miljøministerens svar på spørgsmål nr. 4 til L 13, 2010-2011, fremgår desuden, at kommunerne har adgang til at gebyrfinansiere et byttehjørne på genbrugspladserne.

Ankestyrelsens vurdering af lovligheden

Elektronikaffald

Det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 4. januar 2017 til Statsforvaltningen, at kommuner ikke må forberede elektronikaffald til genbrug, eftersom indsamlet elektronikaffald i medfør af WEEE-bekendtgørelsen skal overdrages til producenterne.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens vurdering, at det vil være i strid med lovgivningen, hvis kommuner og kommunale fællesskaber sælger elektronikaffald, som er modtaget fra borgere på kommunale genbrugspladser. Affaldet skal i stedet håndteres i overensstemmelse med WEEE-bekendtgørelsen.

Andet affald, som kommunen skal forestå håndteringen af

Det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 4. januar 2017 til Statsforvaltningen, at det følger af affaldslovgivningen, at kommunerne i forbindelse med affaldsbehandling skal sørge for, at så meget affald som muligt forberedes med henblik på genbrug.

Det er således en lovlig – og pligtmæssig – opgave for kommunerne at forberede affald, som kommuner modtager på genbrugspladserne, til genbrug.

Det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 4. januar 2017 til Statsforvaltningen, at affaldsreglerne ikke udtømmende regulerer, hvordan kommunerne forbereder affald til genbrug.

Da affaldslovgivningen således ikke udtømmende på dette punkt, er det Ankestyrelsens opfattelse, at spørgsmålet om, i hvilket omfang og under hvilke betingelser kommuner og kommunale fællesskaber må reparere og rengøre samt sælge affald med henblik på, at dette genbruges, skal vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner, med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne, som led i forberedelsen af affald til genbrug kan udføre de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre, at affaldet genbruges.

Når en kommune på en genbrugsstation modtager affald, som efter kommunens vurdering kan genbruges, er det således Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen lovligt kan foretage rengøring og reparation, hvis det efter kommunens opfattelse er nødvendigt for at sikre, at affaldet genbruges. Kommunen må i denne forbindelse alene forarbejde affaldet til det punkt, hvor affaldet kan afsættes.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen lovligt vil kunne sælge affald, som efter kommunens vurdering kan genbruges, til private og erhvervsdrivende, da kommunen herved vil sikre, at affaldet genbruges.

Ankestyrelsen har ved denne vurdering lagt vægt på, at kommuner ifølge praksis kan varetage miljøhensyn, når det sker af hensyn til varetagelsen af en opgave, som kommunerne er pålagt i lovgivningen.

Salget skal ske til markedspris for at undgå, at kommunen forvrider konkurrencen i forhold til private erhvervsdrivende. Hvis kommunen sælger affaldet til en lavere pris end markedsprisen, vil det desuden efter omstændighederne kunne udgøre en ulovlig støtte til køberen.

Da formålet med at sælge affaldet i denne situation ikke vil være at opnå profit, men at sikre, at kommunen lever op til sine forpligtelser efter affaldslovgivningen, og at kommunen ved at sælge til markedsprisen undgår at forvride konkurrencen i forhold til private erhvervsdrivende, vil det efter Ankestyrelsens opfattelse være lovligt, hvis kommunen derved opnår en fortjeneste.

Ankestyrelsen skal i denne forbindelse bemærke, at det ikke vil være lovligt, hvis en kommune vederlagsfrit overdrager affald til private eller erhvervsdrivende, hvis affaldet har en markedsværdi og kan sælges.

Ankestyrelsen bemærker dog, at i det omfang en kommune lovligt kan yde støtte til en organisation, forening eller lignende, vil kommunen vederlagsfrit kunne overdrage affald til den pågældende organisation eller forening.

Genbrugsgenstande

Som beskrevet ovenfor kan kommuner ifølge kommunalfuldmagtsreglerne som hovedregel ikke drive handel, håndværk og industri.

Hvis kommuner, uden hjemmel i den skrevne lovgivning, erhverver genstande med det formål at videresælge dem, kan det derfor være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen har noteret sig oplysningerne i sagen om, at en del kommuner, kommunale fællesskaber og kommunalt ejede selskaber foretager indsamling af genstande fra borgerne ved for eksempel at opstille særskilt markerede beholdere på genbrugspladserne eller ved at opfordre borgerne til at aflevere genbrugsgenstande på særskilt markerede områder på de kommunale genbrugspladser.

Ankestyrelsen har videre noteret sig, at de indsamlede genstande sælges til private, erhvervsdrivende mv., eventuelt efter forudgående reparation og rengøring. Salget sker i visse tilfælde i egentlige "genbrugsbutikker".

Det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 4. januar 2017 til Statsforvaltningen, at genstande, som indehaveren afleverer på for eksempel en genbrugsplads i den hensigt, at genstandene kan genbruges af andre, ikke er affald, og at håndteringen af dem dermed ikke omfattes af affaldslovgivningen.

Det fremgår imidlertid også af miljøministerens svar på spørgsmål nr. 3 og 4 til L 13, 2010-11, at kommuner – som en naturlig forlængelse af rollen som affaldsmyndighed – kan indrette gebyrfinansierede byttehjørner på genbrugspladserne.

Det betyder efter Ankestyrelsens opfattelse, at det vil være relevant at overveje, om kommuner, med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne om accessorisk virksomhed, kan engagere sig i indsamling og salg af genbrugsvarer som en opgave, der har en nær og naturlig sammenhæng med kommunens opgaver på affaldsområdet.

I denne overvejelse må man efter Ankestyrelsens opfattelse inddrage det forhold, at borgere, som skiller sig af med genstande på genbrugspladser, ikke nødvendigvis har en holdning til, hvad genstandene skal bruges til, og at det kan være nærliggende for borgerne, at det overlades til kommunen at vurdere, om en genstand er egnet til direkte genbrug eller skal underkastes affaldsbehandling.

Der må i forbindelse med modtagelsen af genstande fra borgere være overladt kommunen et vist skøn med hensyn til at vurdere, om genstandene skal håndteres som affald, som skal forberedes til genbrug, eller om genstandene kan genbruges direkte.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner er berettigede til at tage imod genbrugsgenstande, herunder elektrisk og elektronisk udstyr, når det sker som en naturlig afrunding af kommunens opgaver på affaldsområdet, herunder opgaven med at forebygge affald.

Kommunerne må i denne forbindelse ikke gå længere, end formålet tilsiger. Det betyder blandt andet, at en kommune ikke må forsøge at fremme, at borgerne overdrager genbrugsgenstande til kommunen i stedet for til andre aktører på markedet for genbrugsvarer.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner kan sælge genstandene til private og erhvervsdrivende med henblik på, at genstandene genbruges. Salget skal ske til markedspris.

Dog kan en kommune overdrage genbrugsgenstande vederlagsfrit til en organisation, forening eller lignende i det omfang, kommunen lovligt kan yde støtte til den pågældende organisation eller forening.

Ankestyrelsen skal bemærke, at kommuner, som udøver accessorisk virksomhed, kan være forpligtet til at bortforpagte opgaveløsningen på markedsvilkår.

Oplysningerne i sagen giver imidlertid ikke Ankestyrelsen grundlag for at foretage en vurdering af, om der er kommuner, der har organiseret salget af genbrugsgenstande på en sådan måde, at der er anledning til at overveje kravet om bortforpagtning, eller om kommunerne på anden måde kan reducere deres andel i opgaven.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til AffaldPlus, AVV, Sønderborg Kommune samt til de organisationer mv., som har henvendt sig i sagen.

Udtalelsen med bilag vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen



Christina Themsen