

Ankestyrelsens brev til Nordværk I/S

Tilsynsudtalelse om Nordværk I/S' drift af kæledyrskrematorium

26. juni 2025

Vi vender hermed tilbage i sagen om Nordværk I/S' drift af et kæledyrskrematorium, som fra 1. januar 2025 er overgået til Nordværk Affaldsenergi A/S.

J.nr. 23-48273

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Nordværk I/S med hjemmel i varmemforsyningsloven kan deltage i et aktieselskab, der tilbyder kremering af kæledyr og salg af urner til brug for udlevering af kæledyrets aske.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen vurderer, at Nordværk I/S lovligt kan deltage i et aktieselskab, som tilbyder separatkremering af kæledyr, da det kan betragtes som accessorisk virksomhed.

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen vurderer, at det ikke er en lovlig kommunal opgave at sælge urner til brug for udlevering af kæledyrets aske.

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Det er således vores opfattelse, at det ikke er lovligt for Nordværk I/S at deltage i Nordværk Affaldsenergi A/S, så længe aktieselskabet varetager denne opgave.

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

Vi bemærker, at afhentning af kæledyr hos private mod særskilt betaling efter vores opfattelse ikke kan betragtes som accessorisk virksomhed, der er tilladt efter varmemforsyningsloven.

Da Nordværk I/S har oplyst, at denne aktivitet er ophørt, har vi ikke inddraget dette forhold i vores vurdering af sagen.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen blev i juni 2023 i forbindelse med en anden sag opmærksom på, at Nordværk I/S driver et kæledyrskrematorium i Hjørring, hvor borgere kan få kremeret deres kæledyr og få asken med sig hjem. Det har fremgået af Nordværk I/S' hjemmeside, at det kommunale fællesskab har tilbudt at hente dyret hjemme hos borgeren eller hos dyrlægen og efterfølgende at sende asken til borgeren. Fællesskabet har også tilbudt salg af urner i forskellige prislejer, som er håndlavede af keramikere fra Vendsyssel, og evt. med dyrets navn skrevet på urnen.

Ankestyrelsen bad den 29. juni 2023 Nordværk I/S om en udtalelse. Vi bad Nordværk I/S særligt redegøre for hjemmelsgrundlaget for, at det kommunale fællesskab driver et kæledyrskrematorium.

På vegne af Nordværk I/S svarede advokatfirmaet [A] den 31. oktober 2023 bl.a. følgende:

"Bortskaffelse af klinisk risikoaffald, herunder døde selskabsdyr, ved forbrænding i Hjørring er omfattet af affaldsforbrændingsanlæggets miljøgodkendelse, ligesom Nordværk er registreret hos Fødevarestyrelsen i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1774/2002 (herefter "Forordningen om animalske biprodukter"). Krematorieovnen har en størrelse, så den kan håndtere bortskaffelse af døde selskabsdyr på op til 80 kg.

Den primære årsag til at Nordværk overtog krematorieovnen i 2006 og fortsat varetager kremeringsaktiviteten er et hensyn til fortsat at kunne tilbyde både dyrlæger og privatpersoner at foretage separatkremering af små og større selskabsdyr i det nordjyske område, og da aktiviteten omkring bortskaffelse af døde selskabsdyr knytter sig til aktiviteter, der i forvejen udføres på

Nordværks anlæg (indsamling, forbrænding, røgrensning, miljøovervågning).

Nordværk bekendt eksisterer der alene fire dyrekrematorier i landet og det nærmest placerede er beliggende i Hedensted syd for Horsens. Nordværks bortskaffelse af døde selskabsdyr ved separatkremering har siden etablering i 2007 været stigende, og i 2022 blev der i kremeringsovnen i Hjørring foretaget ca. 850 separatkremeringer.

Der er ikke foretaget en konkret analyse, men Nordværk vurderer, at indenfor det relevante geografiske område bortskaffes mellem 75-80% af større døde selskabsdyr ved fælleskremering og 20-25% bortskaffes ved separatkremering.

Af andelen af større døde selskabsdyr, der ønskes bortskaffet ved separatkremering, modtages ca. $\frac{3}{4}$ fra omegnens dyrlæger og ca. $\frac{1}{4}$ fra privatpersoner. Rent undtagelsesvist foranstalter Nordværk afhentning af det døde selskabsdyr, hvilket erfaringsmæssigt sker i under 0,5% af tilfældene.

Efter endt kremering af de døde selskabsdyr udleveres asken til ejeren enten via den indleverende dyrlæge eller direkte til ejeren ved afhentning hos Nordværk. Nordværk udleverer asken i en plastboks eller en urne, hvis ejeren ønsker dette. Nordværk tilbyder også, at asken kan returneres til ejeren med post.

På baggrund af forespørgsler har Nordværk valgt at tilbyde salg af urner, der kan bruges til udleveringen af asken, og har indgået et samarbejde med lokale keramikere fra Vendsyssel herom.

Kremeringsaktiviteten udøves med udgangspunkt i, at aktiviteten skal være økonomisk rentabel, og at omkostningerne til aktiviteten skal dækkes af indtægterne fra kremeringen samt indtægten ved salget af varme. Betalingen for kremeringen afregnes med udgangspunkt i dyrets vægt. Dertil kommer individuelle valg om eventuelt tilkøb af urne og porto til fragt mv.

[...]

Nordværks kremering af selskabsdyr gør det muligt for områdets dyrlæger at tilbyde bortskaffelse af døde selskabsdyr ved såvel fælles- som separatkremering via en og samme kontakt.

Fælleskremering er en aktivitet som kommunerne er forpligtet til at kunne anvise til, mens separatkremering mere har karakter af et etisk tilvalg.

Aktiviteten er således en service for områdets dyrlæger og borgere i en landsdel, hvor der ikke har været andre aktører. Servicen i forbindelse med denne specielle "affaldsfraktion" er brugerbetalt og er økonomisk en "hvile-i-sig-selv ordning" hvori indtægter og omkostninger indregnes.

Nordværk kommer hos mange af landsdelens dyrelægeklinikker, idet de kommunale regulativer for erhvervsaffald bestemmer, at klinisk risikoaffald skal håndteres via den kommunale indsamlingsordning. Den kommunale indsamlingsordning for klinisk risikoaffald varetages af Nordværk.

[...]

Nordværk er derfor af den grundlæggende opfattelse, at såvel fælleskremering som separatkremering af selskabsdyr kan indeholdes i hjemmelgrundlaget for kommunens adgang til som hovedvirksomhed at varetage affaldsforbrænding med henblik på varmforsyning, jf. varmforsyningslovens § 2 b, stk. 1, jf. § 2, stk. 1, nr. 3.

[...]

For så vidt angår Nordværks salg af urner fra lokale keramikere, som asken kan udleveres i, udgør denne virksomhed efter Nordværks opfattelse en accessorisk virksomhed, jf. § 2, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 795 af 2. juni 2022 om kommuners deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til virksomhed efter varmforsyningsloven.

Et tilbud om, at de kunder, der vælger separatkremering, kan købe en urne til brug for udlevering af asken fra det døde selskabsdyr, har således en naturlig og snæver sammenhæng med Nordværks affaldsforbrændingsvirksomhed. Hertil kommer, at salget af urner har et væsentligt mindre arbejdsmæssigt og økonomisk omfang end affaldsforbrændingsvirksomheden generelt og selve kremeringsaktiviteten.

[...]

Det bemærkes i øvrigt, at Nordværk iværksatte krematorieovnen og påbegyndte salget af urner forud for lovfastsættelsen af kommunalfuldmagten i varmemforsyningsloven i 2015, og at det med lovfastsættelsen ikke var meningen at begrænse kommunernes lovlige udøvelse af aktiviteter på grundlag af kommunalfuldmagten.

Nordværk vurderer på den baggrund, at Nordværks tilbud om bortskaffelse af døde selskabsdyr ved henholdsvis "fælleskremering" og "separatkremering" samt salg af urner har grundlag i varmemforsyningsloven."

Ankestyrelsen bad den 7. april 2025 Nordværk I/S om at redegøre for hjemmelsgrundlaget for, at det kommunale fællesskab kan afhente døde selskabsdyr fra privatpersoner mod betaling, og om selskabsgørelsen af affaldsforbrændingssektoren fra 1. januar 2025 havde medført ændringer i selskabets drift af kæledyrskrematoriet.

Nordværk I/S svarede den 29. april 2025, at afhentning af døde selskabsdyr på privatadresser mod betaling er ophørt, og at aktiviteten med kremering af døde selskabsdyr er flyttet fra Nordværk I/S til Nordværk Affaldsenergi A/S. Flytning af aktiviteten har dog ikke medført ændringer i driften af kæledyrskrematoriet.

Reglerne

Af varmemforsyningslovens § 2 b fremgår følgende:

"§ 2 b. Med henblik på varmemforsyning af kommunen kan en kommune alene eller sammen med andre kommuner eller private virksomheder varetage

- 1) virksomhed omfattet af § 2, stk. 1, jf. dog stk. 3,
- 2) virksomhed til indvinding af geotermisk energi, der er omfattet af lov om anvendelse af Danmarks undergrund, hvis virksomheden leverer opvarmet vand eller damp omfattet af § 20, stk. 1, og
- 3) virksomhed til produktion af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas til andre formål end bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand, hvis energiforbruget til denne produktion udgør mindre end 50 pct. af virksomhedens totale energiforbrug til produktion af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas og levering af ydelserne skal ske i overensstemmelse med §§ 20 og 20 b, jf. § 20 c.

Stk. 2. En kommune kan varetage virksomhed omfattet af stk. 1 med henblik på varmforsyning i andre kommuner, hvis udvidelsen af kommunens forsyningsområde er sket som følge af gennemførelse af et projekt godkendt efter § 4 eller som følge af overtagelse af en virksomhed og der er fysisk forbindelse mellem varmedistributionsnettene i og uden for kommunen.

Stk. 3. En kommune må kun varetage virksomhed, der driver affaldsforbrændingsanlæg omfattet af § 2, stk. 1, nr. 3, hvis virksomheden udøves på kommercielle vilkår i et aktie- eller anpartsselskab, der alene driver affaldsforbrændingsanlæg, jf. dog stk. 4-6 og §§ 2 h og 2 i.
[...]"

Følgende fremgår af varmforsyningslovens § 2 f:

"§ 2 f. En kommune, der varetager eller deltager i virksomhed nævnt i § 2 b, kan varetage eller deltage i anden virksomhed, som har nær tilknytning hertil.

Stk. 2. Den tilknyttede virksomhed skal udøves på kommercielle vilkår i selskaber med begrænset ansvar, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Tilknyttet virksomhed kan udøves i samme selskab som virksomhed nævnt i § 2 b, hvis

- 1) den tilknyttede virksomheds samlede nettoomsætning udgør mindre end 10 pct. af selskabets udgifter og omkostninger, jf. § 20, stk. 1, til virksomhed nævnt i § 2 b, hvorved der tages udgangspunkt i gennemsnittet af disse udgifter og omkostninger over de seneste 3 år,
- 2) den tilknyttede virksomheds samlede nettoomsætning ikke overstiger 10 mio. kr. og
- 3) den tilknyttede virksomhed holdes regnskabsmæssigt adskilt fra virksomhed nævnt i § 2 b.

Stk. 4. En kommune kan ikke yde tilskud til eller stille garanti for tilknyttet virksomhed omfattet af stk. 1.

Stk. 5. En kommunal virksomheds produktion og levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas til andre formål end bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand anses ikke for tilknyttet aktivitet, men som en del af hovedvirksomheden. Det samme gælder servicefunktioner. Virksomhed omfattet af 1. pkt. og servicefunktioner kan udskilles i et særskilt selskab, hvis levering af disse funktioner til en virksomhed nævnt i § 2 b sker i overensstemmelse med §§ 20 og 20 b, jf. § 20 c.
[...]"

Af bekendtgørelse om kommuners deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til virksomhed efter varmemforsyningsloven fremgår følgende af § 2:

”§ 2. En kommune kan, under iagttagelse af betingelserne i § 1, blandt andet deltage i følgende tilknyttede virksomhed til virksomhed, jf. § 2 b, stk. 1, i lov om varmemforsyning:

- 1) Udnyttelse, uden væsentlig bearbejdning, af overskuds- og biprodukter fra produktionen i virksomheden, jf. § 2 b, stk. 1, i lov om varmemforsyning.
- 2) Udnyttelse af uundgåelig overskudskapacitet i virksomheden, jf. § 2 b, stk. 1, i lov om varmemforsyning.
- 3) Udnyttelse af særlig viden opstået i forbindelse med virksomheden, jf. § 2 b, stk. 1, i lov om varmemforsyning.
- 4) Accessorisk virksomhed til virksomheden, jf. § 2 b, stk. 1, i lov om varmemforsyning, herunder aktiviteter, som fremmer tilslutningen til kollektiv varmemforsyning, og energispareaktiviteter i henhold til § 28 b eller § 29, stk. 1, nr. 1, i lov om varmemforsyning, i det omfang aktiviteterne ikke kan indregnes i varmeprisen.
- 5) Forsknings-, udviklings-, og demonstrationsvirksomhed vedrørende virksomheden, jf. § 2 b, stk. 1, i lov om varmemforsyning, herunder salg m.v. af rettigheder fra udvikling og forskning.
- 6) Energirådgivning i udlandet vedrørende virksomheden, jf. § 2 b, stk. 1, i lov om varmemforsyning.
- 7) Serviceopgaver for andre virksomheder omfattet af § 2, stk. 1, i lov om varmemforsyning, vedrørende virksomhed omfattet af § 2, stk. 1, i lov om varmemforsyning.”

I de specielle bemærkninger til varmemforsyningslovens § 2 f i lovforslag nr. L 745 af 1. juni 2015 er der bl.a. anført følgende:

”Kommuner kan efter gældende ret ud fra værdispildsbetragtninger på visse betingelser, herunder at det sker på markeds-mæssige vilkår, lovligt afsætte eventuelle biprodukter fra kommunal virksomhed. Det kan for eksempel være ekspertviden. Derudover kan kommuner i et vist omfang udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. Endvidere har kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne i et meget begrænset omfang mulighed for at varetage accessoriske opgaver. Det er dog blandt andet en betingelse for udøvelse af accessorisk virksomhed, at denne virksomhed i omfang er underordnet den kommunale hovedvirksomhed. Det indgår desuden i vurderingen,

om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

[...]

Den foreslåede § 2 f er en bestemmelse, som giver kommuner mulighed for at deltage i visse andre aktiviteter ud over de aktiviteter, som er direkte omfattet af lov om varmemforsyning. Bestemmelsen skal fortolkes restriktivt. De fleste varmemforsyningsanlæg er lokale monopoler og udøver varmemforsyningsvirksomhed efter princippet i lovens § 20, stk. 1, om, at der kun må indregnes nødvendige omkostninger i varmeprisen. Hvis det kan undgås, skal kommuner ikke udøve andre aktiviteter i varmemforsyningsvirksomheder. Loven skal dog ikke være til hinder for, at der udøves accessoriske aktiviteter eller udnyttes synergieffekter eller overkapacitet, ligesom kommunen kan i dag efter kommunalfuldmagtsreglerne. Herved kan der opnås stordriftsfordele eller andre fordele, som kan være til gavn for varmemforbrugere. Dette er baggrunden for den foreslåede § 2 f.

Den foreslåede bestemmelse i lovens § 2 f, stk. 1, fastlægger, at en kommune kan udøve virksomhed med nært tilknytning til varmemforsyningsvirksomhed nævnt i den foreslåede bestemmelse i lovens § 2 b. Ved tilknyttet virksomhed forstås virksomhed, der har en naturlig og snæver sammenhæng med varmemforsyningsvirksomhed nævnt i § 2 b. Den tilknyttede virksomhed skal således udspringe af varmemforsyningsvirksomheden. I så fald skal der foretages en konkret vurdering af den anden virksomhed og dens sammenhæng med varmemforsyningsvirksomhed. I denne vurdering vil primært indgå en række parametre om aktivitetens karakter, hensynet til at undgå værdispild, lovgivningskrav m.v.

[...]

Den gældende rets betingelse for udøvelse af accessoriske opgaver, at kommunen skal have forsøgt at få disse opgaver bortforpagtet, er ikke videreført i den foreslåede bestemmelse. De foreslåede regler er således ikke til hinder for, at en kommune bortforpagter tilknyttet virksomhed, men der er ikke pligt til det. Den foreslåede bestemmelse er bygget på den model, der er kendt fra de andre forsyningsområder, el og naturgas, hvor der ikke gælder et sådant krav.

Den virksomhed, som den tilknyttede virksomhed udspringer af, skal være virksomhed, som en kommune efter den foreslåede § 2 b har hjemmel til at varetage eller deltage i. Det vil sige, at den tilknyttede aktivitet skal udspringe af produktion og fremføring af andre brændbare gasarter end naturgas, transmission eller distribution af opvarmet vand eller damp, produktion af opvarmet vand eller damp, herunder kraftvarme-produktion og kompressionsvarmepumper til varme og køling, blokvarmecentraler, indvinding af geotermisk energi eller produktion eller -levering til proces, som sker i samproduktion med én af de andre nævnte aktiviteter. En kommune har kun hjemmel til at deltage i tilknyttet virksomhed, når kommunen varetager eller deltager i den virksomhed, som den tilknyttede aktivitet udspringer af.

[...]

Som eksempler på virksomhed, som en kommune med hjemmel i den foreslåede bestemmelse i § 2 f, stk. 1, vil kunne udøve, kan nævnes: aktiviteter, der kan betragtes som biproduktion af hovedvirksomheden og accessoriske aktiviteter til hovedvirksomheden. Eksempelvis kan der i kraft af kommunes varetagelse af varmforsyningsvirksomhed opstå særlig viden herom. Denne viden vil en kommune kunne anvende, f.eks. ved at sælge den. Bestemmelsen i § 2 f, stk. 1, vil ikke kunne give hjemmel til at en kommune driver konsulentvirksomhed, men ekspertviden, der er opstået i forbindelse med varetagelse af varmforsyningsvirksomhed, vil kunne anvendes til at hjælpe igangsættelse af varmeplanlægning i andre kommuner eller konkrete varmforsyningsprojekter, som planlægges af andre varmforsyningsvirksomheder. Desuden er der efter den foreslåede bestemmelse i § 2 f, stk. 1, mulighed for at en kommune udøver virksomhed, der er accessoriske til varmeaktiviteten. Herved kan der eksempelvis henvises til aktiviteter, der fremmer tilslutningspligt, og som kan betragtes som en energispareaktivitet i henhold til § 28 b eller § 29, stk. 1, nr. 1, i varmforsyningsloven. En kommune vil således med hjemmel i § 2 f, stk. 1, kunne tilbyde energirådgivning. Et andet eksempel er markedsføringsaktiviteter, der kan fremme tilslutning til varmforsyningen."

Håndtering af døde selskabsdyr

Af Fødevarestyrelsens notat af 31. juli 2018 om håndtering af døde selskabsdyr fremgår bl.a. følgende:

"Selskabsdyr [fodnote er udeladt] er f.eks. hunde, katte, gnavere, krybdyr, stuefugle og andre dyr, som ikke indgår i landbrugsdrift.

Der er følgende muligheder:

1. Dyrlægen kan tage sig af det døde selskabsdyr.
2. [...]
4. Det døde selskabsdyr kan brændes på et dyrekrematorium. Asken herfra kan ligeledes begraves i egen have eller på en dyregravplads som nævnt i ovenstående punkter. Dyrekrematorier skal være godkendt af miljø- og veterinærmyndighederne.
5. Det døde selskabsdyr kan også bortskaffes som affald, hvilket normalt vil betyde, at det vil blive forbrændt på et affaldsforbrændingsanlæg.
 - *Små døde selskabsdyr som fx. hamster eller undulat.*, der ikke er større end, at de kan være i en almindelig køkkenaffaldspose, kan lægges en pose, der lukkes tæt og derefter smides i dagrenovationen.

I kommuner med kildesorteret dagrenovation skal det døde dyr lægges i den del af affaldet som går til forbrænding.

Kommunerne kan dog i deres affaldsregulativer bestemme, at små døde selskabsdyr ikke må komme i dagrenovationen, men skal sendes separat til forbrænding. Du bør derfor altid undersøge, om din kommune har fastsat regler for håndteringen af små døde selskabsdyr. Det gør du ved at spørge kommunens affaldsafdeling, eller checke kommunens hjemmeside..

- *Større døde selskabsdyr, som katte og hunde*
Hvis bortskaffelse af større døde selskabsdyr ikke er omfattet af en ordning beskrevet i kommunens regulativ, skal du ringe og spørge kommunens affaldsafdeling. Kommunen har anvisningspligt – dvs. den skal oplyse dig

om et forbrændingsanlæg. Til gengæld skal du følge kommunens anvisning.

Du skal selv sørge for og betale for transporten til det anviste forbrændingsanlæg.”

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 m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 167 f.

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

Følgende om accessorisk virksomhed fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 210 f.:

”[...] adgangen til at udøve accessorisk virksomhed er meget begrænset. Accessorisk virksomhed kan betegnes som en form for sikkerhedsventil, som gør det muligt for kommunen at påtage sig en mindre, supplerende opgave i særlige situationer, hvor det ville være urimeligt, ufornuftigt og uforståeligt, at kommunen ikke kunne gå ind i opgaven. Adgangen til accessorisk virksomhed giver kommunen mulighed for at foretage en naturlig afrunding af en i øvrigt lovlig opgave ved at medtage en naturligt tilhørende mindre opgave, som normalt ikke er lovlig for kommuner.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen lægger til grund, at Nordværk I/S (det daværende ”AVV”) har drevet kæledyrskrematorium siden februar 2007 efter at have overtaget krematorieovnen og kremeringsaktiviteten fra en privat virksomhed. Denne aktivitet foretages dog fra 1. januar 2025 af Nordværk Affaldsenergi A/S, som er et selskab, der er 100 % ejet af Nordværk I/S. Ifølge Nordværk I/S’ oplysninger er krematorieovnen tilkøbt affaldsforbrændingsanlæggets afkast, og den producerede

varme udnyttes til produktion af fjernvarme. Vi lægger derfor til grund, at driften er omfattet af varmeforsyningsloven.

Vi lægger også til grund, at bortskaffelse af døde selskabsdyr ved forbrænding er lovreguleret og skal ske på anlæg, der er godkendt dertil af miljø- og veterinærmyndighederne.

Nordværk I/S har oplyst, at fælleskremering er en aktivitet, som kommunerne er forpligtet til at kunne anvise til, mens separatkremering mere har karakter af et etisk tilvalg. Fælleskremering er altså en lovreguleret aktivitet, mens separatkremering må betragtes som en tilvalgsydelse, som kommunerne ikke er forpligtede til at kunne anvise til.

Efter varmeforsyningsloven og tilhørende bekendtgørelse har kommunerne mulighed for at udøve virksomhed med nær tilknytning til varmeforsyningsvirksomhed, som har en naturlig og snæver sammenhæng dertil, såkaldt accessorisk virksomhed.

Med lovfastsættelsen af kommunalfuldmagtsreglerne i varmeforsyningsloven i 2015 skal muligheden for accessorisk virksomhed fortsat fortolkes restriktivt.

Ankestyrelsen vurderer, at Nordværk I/S lovligt kan deltage i et aktieselskab, som tilbyder separatkremering af kæledyr, da det kan betragtes som accessorisk virksomhed.

Vi lægger vægt på, at opgaven har en naturlig og snæver sammenhæng til fælleskremering omfattet af varmeforsyningsloven og blot har et mindre omfang, og at aktiviteten ikke i forvejen varetages i særlig stort omfang af private erhvervsdrivende.

Ankestyrelsen vurderer, at det ikke er en lovlig kommunal opgave at sælge urner til brug for udlevering af kæledyrets aske.

Der er tale om egentlig erhvervsvirksomhed, som private erhvervsdrivende normalt varetager, og som går ud over, hvad der er omfattet af varmeforsyningsloven. Aktiviteten kan ikke betragtes som en naturlig afrunding af hovedaktiviteten med fælleskremering eller omfattet af varmeforsyningsloven, og dermed er der ikke tale om accessorisk virksomhed.

Det er således vores opfattelse, at det ikke er lovligt for Nordværk I/S at deltage i Nordværk Affaldsenergi A/S, så længe aktieselskabet varetager denne opgave.

Blot fordi Nordværk I/S allerede havde påbegyndt salg af urner, da kommunalfuldmagtsreglerne blev lovfastsat i varmemforsyningsloven i 2015, gør det ikke, at aktiviteten er lovlig.

Afhentning af døde selskabsdyr hos dyrlægeklinikker er omfattet af den kommunale indsamlingsordning for erhvervsaffald.

Nordværk I/S har ikke redegjort for hjemmelsgrundlaget for det kommunale fællesskabs afhentning af døde kæledyr fra privatpersoner mod betaling. Ankestyrelsen lægger derfor til grund, at det ikke er beskrevet i kommunernes affaldsregulativ, og at borgerne dermed selv skal sørge for at aflevere døde kæledyr til et anvist forbrændingsanlæg.

Vi lægger derfor også til grund, at opgaven er omfattet af miljøbeskyttelsesloven og ikke af varmemforsyningsloven. Dermed vurderer vi, at afhentning af kæledyr hos private mod særskilt betaling ikke kan betragtes som accessorisk virksomhed, der er tilladt efter varmemforsyningsloven.

Da Nordværk I/S har oplyst, at denne aktivitet er ophørt, har vi ikke inddraget dette forhold i vores vurdering af sagen.

Vi beder om det kommunale fællesskabs bemærkninger til vores udtalelse

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

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

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsynet med kommunerne. Det står i § 47, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Nordværk I/S er et kommunalt fællesskab oprettet i medfør af kommunestyrelseslovens § 60.

Ankestyrelsen fører efter kommunestyrelseslovens § 48 tilsyn med, at kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

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

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsens tilsyn er et fremadrettet tilsyn. Når vi overvejer at rejse en tilsynssag, kan det have betydning, om sagen har aktuel betydning, og om kommunen har en forkert forståelse af lovgivningen.

Formålet med at rejse en tilsynssag vil typisk være at standse en aktuel ulovlig handling i kommunen. Det kan også være at gennemtvinge en lovlig handling i de tilfælde, hvor kommunen har undladt at opfylde en handlepligt.

Venlig hilsen

Lykke Outzen Mørk

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovebekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Lov om varmforsyning (varmeforsyningsloven), senest bekendtgjort ved lovebekendtgørelse nr. 124 af 2. februar 2024

Bekendtgørelse om kommuners deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til virksomhed efter varmeforsyningsloven nr. 1731 af 30. december 2024

Vejledning om kommunale fællesskaber, Social- og Indenrigsministeriet, nr. 10464 af 7. april 2016