

Advokat Helge S. Poulsen
Advokatfirmaet Søren Larsen I/S
Skovsøgade 1
4200 Slagelse

10 OKT. 2003

Dato:
Kontor: 1.k.kt.
J.nr.: 2003-2059-1

Sagsbeh.: HBR
Fil-navn: komfæl/KAVO

(2.-3. Se bagerst)

I brev af 27. februar 2002 (j.nr. 31.395 HP/IN) har De som advokat for Slagelse Kommune rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts udtalelse af 14. februar 2002, hvori tilsynsrådet afviste at realitetsbehandle en sag om fordelingen af I/S KAVO's udgifter til erhvervelse og udbygning af genbrugsstationer i interessentskabets deltagerkommuner.

De har i den forbindelse under henvisning til § 15 i vedtægterne for I/S KAVO anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage stilling til spørgsmålet om fordeling af de nævnte udgifter.

I breve af 8. april 2002 og 24. maj 2002 har De præciseret Deres henvendelse, idet De har anført, at De principalt anmoder Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at anmode Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om at genoptage sagens behandling med henblik på at tage stilling til den omhandlede udgiftsfordeling, subsidiært anmoder Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage stilling til spørgsmålet om udgiftsfordeling.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på baggrund af Deres henvendelse fundet anledning til at tage stilling til, hvorvidt tilsynsrådet ved at afvise at realitetsbehandle sagen har tilsidesat lovgivningen, eller om tilsynsrådets udtalelse er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at tilsynsrådet ikke ved at afvise at realitetsbehandle sagen har tilsidesat lovgivningen, og at tilsynsrådets udtalelse ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere redegørelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Det fremgår af sagen, at bestyrelsen for affaldsselskabet I/S KAVO – som er godkendt af Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt som et kommunalt fællesskab i henhold til § 60 i lov om kommunernes styrelse – i 1990 besluttede at oprette en genbrugsstation i hver af de 12 interessentkommuner, herunder Slagelse Kommune. De enkelte interessentkommuner stillede grunde til rådighed for etableringen af genbrugsstationerne og forestod driften af genbrugsstationerne.

Det fremgår endvidere af sagen, at I/S KAVO, på baggrund af en beslutning i I/S KAVO's bestyrelse, i løbet af perioden fra 15. september 2000 til 1. juli 2001 overtog driften af genbrugsstationerne og erhvervede de grunde, hvorpå genbrugsstationerne er beliggende. Bestyrelsen for I/S KAVO vedtog i den forbindelse et investeringsprogram om udbygning af genbrugsstationerne over en 5-årig periode. Udgifterne i forbindelse med erhvervelsen af de pågældende grunde samt udgifterne til udbygningen af genbrugsstationer blev – under protest fra Slagelse Kommune – fordelt i henhold til § 7 i de gældende vedtægter for interessentskabet, som blev vedtaget med virkning pr. 1. januar 1997. Af bestemmelsen i § 7 fremgår det bl.a., at interessenterne deler alle selskabets indtægter og udgifter i forhold til den enkelte interessents indbyggertal inklusive sommerhustillæg, hvor et sommerhus svarer til én indbygger.

I brev af 18. september 2001 anmodede De Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om at søge enighed mellem Slagelse Kommune og I/S KAVO om fordelingen af anlægsudgifterne ved genbrugsstationerne eller om – såfremt det ikke var muligt at opnå enighed – at afgøre spørgsmålet om fordelingen af anlægsudgifterne i henhold til § 15 i interessentskabets vedtægter. De anmodede i den forbindelse Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om at pålægge I/S KAVO at implementere en betalingsmodel, hvorved udgifterne til erhvervelse og udbygning af genbrugsstationerne fordeles mellem I/S KAVO's interessenter således, at den enkelte kommune alene betaler for de udgifter, som knytter sig til genbrugsstationerne i den pågældende kommune. De anmodede endvidere tilsynsrådet om at pålægge I/S KAVO at tilbagebetale et beløb på 7.016.418 kr., der efter Deres oplysninger svarer til det beløb, som Slagelse Kommune har betalt mere efter udgiftsfordelingsnøglen i vedtægternes § 7, end kommunen ville have betalt, såfremt udgifterne var blevet fordelt således, at den enkelte deltagende kommune alene havde betalt de udgifter, der knytter sig til genbrugsstationerne i den pågældende kommune. De anførte i den forbindelse bl.a., at udgiftsfordelingen er i strid med hvile-i-sig-selv princippet, forureneren betaler princippet og lighedsgrundsætningen.

I brev af 12. december 2001 til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt – som er tilgået Dem i kopi – anmodede advokat Preben Kønig som repræsentant for I/S KAVO bl.a. tilsynsrådet om at afvise at realitetsbehandle Deres henvendelse af 18. september 2001, idet sagen efter advokat Preben Kønigs opfattelse ikke er omfattet af tilsynsrådets kompetence.

I brev af 13. februar 2002 til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt anmodede De på ny tilsynsrådet om at realitetsbehandle sagen. De anførte i den forbindelse bl.a., at I/S KAVO har varetaget usaglige hensyn ved at fordele de omhandlede udgifter efter bestemmelsen i vedtægternes § 7, idet denne udgiftsfordeling tilgodeser visse af de deltagende kommuner på andre deltagende kommuners bekostning.

I brev af 14. februar 2002 meddelte Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt Dem, at sagen - som tilsynsrådet behandlede på et møde den 13. februar 2002 - efter tilsynsrådets opfattelse falder uden for tilsynsrådets kompetence, og at tilsynsrådet derfor ikke ville foretage sig videre i sagen. Tilsynsrådets formand meddelte samtidig, at Deres henvendelse af 13. februar 2002 efter formandens opfattelse ikke ændrede ved de forudsætninger, som lå til grund for tilsynsrådets vurdering af sagen.

I brev af 27. februar 2002 rettede De henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts udtalelse af 14. februar 2002. De anmodede i den forbindelse under henvisning til § 15 i interessentskabets vedtægter Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage stilling til spørgsmålet om fordeling af de nævnte udgifter.

I brev af 5. marts 2002 - som blev sendt i kopi til Dem - anmodede advokat Preben Kønig Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at afvise at behandle sagen. Advokat Preben Kønig anførte i den forbindelse, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet efter hans opfattelse ikke har kompetence til at tage stilling til spørgsmålet om udgiftsfordelingen.

I breve af 14. marts 2002 og 8. april 2002 - som blev sendt i kopi til advokat Preben Kønig - anmodede De på ny Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at behandle sagen. De anmodede i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at anmode tilsynsrådet om at genoptage sagens behandling med henblik på, at tilsynsrådet tager stilling til udgiftsfordelingen. De meddelte endvidere i den forbindelse, at Slagelse Kommune indtil videre frafaldt anmodningen om tilsynsrådets stillingtagen til, hvorvidt I/S KAVO skulle tilbagebetale et beløb til Slagelse Kommune.

I brev af 23. april 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet - som blev sendt i kopi til Dem - kommenterede advokat Preben Kønig Deres henvendelse af 8. april 2002.

I brev af 24. maj 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet - som blev sendt i kopi til advokat Preben Kønig - fastholdt De på ny Deres tidligere anmodninger. De anførte i den forbindelse bl.a., at udgifterne ved I/S KAVO's erhvervelse af de omhandlede grunde og udbygningen af genbrugsstationerne ikke kan ske efter bestemmelsen i vedtægternes § 7, som blev vedtaget, før beslutningen om inddragelsen af de nye aktiviteter i interessentskabet blev truffet.

I brev af 12. juni 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet - som blev sendt i kopi til Dem - kommenterede advokat Preben Kønig Deres brev af 24. maj 2002. Advokat Preben Kønig anførte i den forbindelse bl.a., at erhvervelsen af de omhandlede grunde og udbygningen af genbrugsstationer ikke kan betragtes som inddragelse af nye aktiviteter i interessentskabet, idet I/S KAVO siden 1990 har forestået den del af driften af de omhandlede genbrugsstationer, der vedrører transport, behandling og afsætning af materiale i deltagerkommunerne. Advokat Preben Kønig anførte endvidere i den forbindelse bl.a., at udgifterne i forbindelse med driften af genbrugsstationerne siden 1990 er blevet fordelt i overensstemmelse med den udgiftsfordelingsnøgle, der fremgår af vedtægternes § 7.

I brev af 2. august 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet - som blev sendt i kopi til advokat Preben Kønig - meddelte De bl.a., at advokat Preben Kønigs brev af 12. juni

2002 efter Deres opfattelse ikke tilføjede væsentligt nyt til sagen. De anmodede på den baggrund ministeriet om at afslutte sagens behandling. De anførte endvidere bl.a., at I/S KAVO efter Deres opfattelse ikke har vedtægtsmæssig baggrund for at overføre den i 1997 mellem parterne vedtagne udgiftsfordeling på den virksomhed, som pr. 1. januar 2001 i forbindelse med virksomhedsoverdragelser blev overtaget fra de respektive kommuner.

I brev af 28. august 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet – som blev sendt i kopi til Dem – anførte advokat Preben Kønig bl.a., at I/S KAVO's overtagelse af driften af genbrugsstationerne og erhvervelse af de omhandlede grunde er i overensstemmelse med I/S KAVO's vedtægter. Advokat Preben Kønig anmodede endvidere bl.a. Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at afslutte sagens behandling.

I breve af 8. november 2002, 3. januar 2003 og 5. september 2003 har De bragt sagen i erindring.

Sagen er endvidere ved breve af 6. august 2003 og 2. september 2003 bragt i erindring af advokat Preben Kønig.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

Det fremgår af § 47, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001 med senere ændringer), at tilsynet med kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, hvori der deltager en amtskommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Kommune, varetages af indenrigsministeren. Tilsynet med øvrige kommunale fællesskaber varetages af vedkommende tilsynsråd, jf. § 47, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

De kommunale tilsynsmyndigheder fører tilsyn med, at de kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til spørgsmål af privatretlig karakter. Tilsynsmyndighederne påser dog, at de kommunale fællesskabers privatretlige dispositioner ikke foretages i strid med almindelige offentligretlige retsgrundsætninger.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene. Ministeriet fører imidlertid tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Af § 1 i de gældende vedtægter for I/S KAVO – som blev vedtaget med virkning fra 1. januar 1997 – fremgår bl.a. følgende:

"KAVO's formål og virkeområde er behandling og bortskaffelse af affald – og hermed beslægtede aktiviteter – som nedenfor anført:

[...]

D. KAVO's opgaveløsning:

KAVO er ved løsning af sine opgaver berettiget til

a. at opføre, eje og drive anlæg alene eller sammen med andre. [...]"

Af § 7 i de gældende vedtægter for interessentskabet fremgår bl.a. følgende:

"(1) KAVO ejes af interessenterne i forhold til den enkelte interessents indbyggertal inklusive sommerhustillæg, hvor et sommerhus svarer til én indbygger, således at interessenterne i det indbyrdes forhold ejer samtlige aktiver og hæfter for samtlige passiver i dette forhold, ligesom ineteressenterne i samme forhold deler alle KAVO's indtægter og udgifter, overskud og tab – jfr-dog det til enhver tid gældende betalingsregulativ."

§ 15 i vedtægterne for interessenterne har følgende ordlyd:

- "(1) Enhver uenighed eller tvist mellem interessenterne eller mellem én af disse og KAVO om forståelsen eller rækkevidden af nærværende kontrakt eller beslutninger og/eller handlinger i medfør heraf, intet undtaget, afgøres af Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt. Tilsynsrådets afgørelse kan inden 2 måneder efter at afgørelse er truffet indbringes for indenrigsministeren, hvis afgørelse er endelig, således at der ikke er nogen rekurs til anden administrativ myndighed eller til domstolene.
- (2) Måtte Tilsynsrådet og/eller Indenrigsministeren ikke ønske at afgøre en uenighed eller tvist i henhold til pkt. (1), vil enhver sådan uenighed eller tvist endeligt og uden rekursadgang til domstolene være at afgøre ved voldgift ved Det Danske voldgiftsinstitut og i overensstemmelse med dets regler."

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om fordelingen af udgifterne ved I/S KAVO's erhvervelse og udbygning af de omhandlede genbrugsstationer er et spørgsmål af privatretlig karakter, som falder uden for de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence.

Det er således Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt ikke ved at afvise at realitetsbehandle Deres henvendelse af 18. september 2001 har tilsidesat den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, og at tilsynsrådets udtalelse ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Det bemærkes i den forbindelse, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke har fundet grundlag for at antage, at I/S KAVO ved fordelingen af udgifterne har handlet i strid med offentligretlige retsgrundsætninger.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at anmode Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om at genoptage behandlingen af sagen.

Det tilføjes, at tilsynsmyndighedernes kompetence til at afgøre uoverensstemmelser vedrørende fortolkningsspørgsmål i et kommunalt fællesskab er indskrænket til uoverensstemmelser vedrørende kommunalretlige forhold, uanset om der i fællesskabets

vedtægter er fastsat en bestemmelse, der uden begrænsning giver tilsynsmyndigheden kompetence til at afgøre uoverensstemmelser.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager sig herefter ikke videre i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal beklage det sene svar, der skyldes, at der for tiden er og har været et stort antal sager til behandling i ministeriet.

Kopi af dette brev er sendt til advokat Preben Kønig og Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt.

Med venlig hilsen

Christian Schönau

2. Advokat Preben Kønig, Advokaterne Lund-Nielsen & Kønig, Amaliegade 22, 1256 København K.

3. Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt, Slagelsevej 7, 4180 Sorø

2. Not.: Hvilket herved meddeles.

Der henvises til j.nr. 114586.

3. Not.: Hvilket herved meddeles.

Der henvises til j.nr. 2001-613/80.