



Til Økonomiudvalget

Den 4. januar 2012

### Notat om I/S Amagerforbrændings status som kommunalt fællesskab og kompetenceforholdet i relation til Københavns Kommune

Økonomiudvalget har til brug for behandlingen af sagen om Låneramme for nyt forbrændingsanlæg – I/S Amagerforbrænding (2022-139853) anmodet om et notat om I/S Amagerforbrændings status som et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i den kommunale styrelseslov (KSL).

På den baggrund redegøres i det følgende for

1. Rammerne for et kommunalt fællesskab generelt
2. Københavns Kommunes beslutning om at indtræde som medlem af I/S Amagerforbrænding og selskabets formål mv. efter de gældende vedtægter for I/S Amagerforbrænding
3. Kompetencefordelingen mellem I/S Amagerforbrænding og Københavns Kommune

#### Resumé

I/S Amagerforbrænding er et kommunalt fællesskab, jf. KSL § 60. Bestemmelsen giver adgang til, at der mellem kommuner med tilsynsmyndighedens godkendelse kan indgås aftaler om samarbejde, som vil medføre en indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses kompetence.

Københavns Kommune indtrådte som medlem af I/S Amagerforbrænding i 1965/66. Selskabet er i dag ejet af kommunerne Dragør, Frederiksberg, Hvidovre, København og Tårnby. Københavns Kommune ejer 63 % af selskabet. Københavns Kommune udpeger 2 af de i alt 6 medlemmer af selskabets bestyrelse. Bestyrelsen vælger selv sin formand. Mogens Lønborg, MB, er i dag formand for selskabets bestyrelse.

De deltagende kommuner i I/S Amagerforbrænding, herunder Københavns Kommune, har med tilsynsmyndighedens godkendelse overført sin kommunale kompetence til at løse de i § 3 i selskabets vedtægter nævnte opgaver til selskabet til selvstændig varetagelse, dog med de begrænsninger som følger af godkendelsesbestemmelsen i vedtægternes § 11, stk. 5.

#### Chefjurist

Rådhuset  
1599 København V

Telefon  
33 66 33 66

Telefax  
33 66 70 10

Direkte telefon  
33 66 22 87

E-mail  
vi@okf.kk.dk

EAN nummer  
5798009800220

www.kk.dk

Københavns Kommune har i relation til I/S Amagerforbrænding flg. 3 roller:

1. Ejerrollen – kommunens kompetence som medejer af selskabet varetages dels på generalforsamlingen dels gennem kommunens repræsentanter i selskabets bestyrelse, som Borgerrepræsentationen har instruktionsbeføjelse overfor.
2. Godkendelseskompetencen efter § 11, stk. 5, i selskabets vedtægter, hvorefter optagelse af lån mv. kræver vedtagelse i samtlige interessenters kommunalbestyrelser. Borgerrepræsentationens udøvelse af denne kompetence, herunder beslutning om en låneanmodning skal imødekommes eller ej, skal være begrundet af saglige og vedkommende hensyn, og er dermed ikke en ren politisk beslutning.
3. Myndighedsrollen. Københavns Kommune har kompetencen til at udarbejde affaldsplaner, kommune- og lokalplaner mv. for selskabets anlæg.

De saglige og vedkommende hensyn, som Borgerrepræsentationen lovligt må antages at kunne lægge til grund ved udøvelse af godkendelseskompetencen, herunder ved beslutningen om en låneanmodning skal imødekommes eller ej, er flg.:

- Hensynet til økonomisk forsvarlig forvaltning og dermed forudsætningerne for og risikoen ved investeringen, herunder hensynet til at undgå overkapacitet.
- Kommunens affaldsplan og nationale strategier på affaldsområdet
- Kommunens klimaplan
- Formentlig også andre ejerinteresser

De nævnte saglige og vedkommende hensyn er nærmere beskrevet nedenfor.

Det bemærkes, at kommunens beslutning skal træffes efter en samlet konkret vurdering af de nævnte hensyn. Kommunen kan således ikke antages at ville kunne afslå en anmodning alene på baggrund af, at eksempelvis et enkeltstående mål angivet i kommunens affalds- eller klimaplan isoleret set ikke kan opfyldes.

#### **Rammerne for et kommunalt fællesskab generelt**

KSL § 60 giver adgang til, at der mellem kommuner kan indgås aftaler om samarbejde, som vil medføre en indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser. Hvis aftalen indebærer, at der etableres et selvstændigt styrelsesorgan, hvortil kompetence overføres, betegnes samarbejdet som et kommunalt fællesskab.



Bestemmelsen i § 60 i KSL har flg. indhold:

**§ 60.** Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen, godkendelse fra den eller de statsforvaltninger, der efter § 47, stk. 1, varetager tilsynet med de deltagende kommuner.

*Stk. 2.* Aftaler af den i stk. 1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når vedkommende statsforvaltning, jf. § 47, stk. 2, finder rimelig grund dertil.

*Stk. 3.* Vilklårene for aftalens ophævelse skal godkendes af vedkommende statsforvaltning jf. § 47, stk. 2, og skal fastsættes af denne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.

Kommunale fællesskaber har selvstændig kompetence og udøver ikke funktioner på kommunernes vegne i henhold til delegation. De opgaver, som ved aftalen om etablering af et kommunalt fællesskab, er overført til dette, er overført til selvstændig varetagelse af fællesskabet. Det skal klart fremgå af samarbejdsaftalen for et kommunalt fællesskab, hvilken kompetence de deltagende kommunalbestyrelser har overført til fællesselskabet.

Ved overførslen af kompetence fra kommunalbestyrelsen til et kommunalt fællesskab sker der et brud med grundprincippet om, at kommunalbestyrelsen er den kompetente og ansvarlige myndighed for alle kommunens anliggender. Sådanne aftaler skal derfor godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed. Det sikres på den måde, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem aftaler om samarbejde.

Uden for bestemmelsen i KSL § 60 falder andre fælleskommunale selskaber, hvor der ikke er sket en kompetenceoverførsel fra kommunerne til selskabet, og alle selskaber, der har andre deltagere end kommuner.

Kommunale fællesskaber kan ikke etableres som aktie- eller anpartselskaber, da reglerne i selskabslovgivningen ikke er forenelige med reglerne i den kommunale styrelseslovgivning. Et kommunalt fællesskab kan heller ikke etableres som en selvejende institution.

Den mest normale samarbejdsform i kommunale fællesskaber er interessentskabsformen, men samarbejdet kan f.eks. også etableres i et andelsselskab.

Kommunale fællesskaber er selvstændige, offentligretlige organer. De kommunale fællesskaber henregnes til den offentlige forvaltning og de offentligretlige regler, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, gælder for fællesskaberne og deres virksomhed, ligesom reglerne i den kommunale styrelseslov som udgangspunkt finder anvendelse på reguleringen af de interne forhold vedr. beslutningsprocedure m.v. i selskabet.

Det antages, at en kommunalbestyrelse ikke kan delegere beføjelser til et kommunalt fællesskab. Hvis et kommunalt fællesskab skal varetage kommunale opgaver, skal det derfor ske ved en overførsel af selve kompetencen i overensstemmelse med reglerne om oprettelse af et kommunalt fællesskab og de deraf følgende krav om tilsynsmyndighedens godkendelse. De opgaver, der henlægges til et kommunalt fællesskab, er således henlagt til selvstændig varetagelse.

Der gælder ingen begrænsninger med hensyn til, hvilke kommunale opgaver og hvilken kompetence kommunalbestyrelsen kan tillægge kommunale fællesskaber, medmindre andet følger af lovgivningen.

For så vidt angår opgaver vedrørende myndighedsudøvelse, vil det dog normalt kræves, at der er holdepunkter i lovgivningen for at antage, at opgaven kan overføres til et kommunalt fællesskab.

Kravet om, at en kommune ikke må udskille sin virksomhed til et selskab og bevare den bestemmende indflydelse, gælder ikke for deltagelse i et kommunalt fællesskab. Det skyldes, at kommunalbestyrelsen ikke ved at overføre opgaver til et kommunalt fællesskab bringer opgaveløsningen uden for reglerne i den kommunale styrelseslovgivning og den øvrige offentligretlige lovgivning, der gælder for kommunen. En kommune vil således kunne have bestemmende indflydelse i et kommunalt fællesskab. Tilsynsmyndigheden vil ved godkendelsen af det kommunale fællesskab påse, at alle de deltagende kommuner har en rimelig indflydelse i fællesskabet.

Det er udgangspunktet, at styrelsesorganet i kommunale fællesskaber – dvs. repræsentantskabet eller bestyrelsen – vælges af og blandt medlemmerne af de deltagende kommunalbestyrelser. Det skyldes, at den kommunale styrelseslovs § 2 – der ligesom de øvrige regler i den kommunale styrelseslov som udgangspunkt gælder for de interne forhold i det kommunale fællesskab – forudsætter, at organer, der udelukkende består af kommunalbestyrelsesmedlemmer, har kompetencen til at træffe beslutning i kommunale anliggender. Kommunalbestyrelsen kan dog vælge andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer til styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab, herunder kommunalt ansatte eller eksterne repræsentanter. Det er dog en forudsætning, at de pågældende er undergivet kommunalbestyrelsens instruktionsbeføj-



jelse. Et medlem af styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab kan derfor ikke være direkte udpeget af andre end en af de deltagende kommunalbestyrelser, medmindre den pågældende kun har observatørstatus i bestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen har ved instruktion af kommunens repræsentanter i det kommunale fællesskab adgang til at bestemme, hvordan kommunalbestyrelsen ønsker kommunens interesser varetaget af styrelsesorganet. Kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse gælder også i forhold til medlemmer af styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab, der er udpeget ved forholdstalsvalg af et mindretal i kommunalbestyrelse.

Det er kommunalbestyrelsens beslutning, i hvilke konkrete sager kommunalbestyrelsens repræsentant i styrelsesorganet skal være forpligtet til ved stemmeafgivningen i styrelsesorganet at følge kommunalbestyrelsens vedtagelse (bundet mandat). Kommunalbestyrelsen kan dog ikke give bundet mandat i sager vedrørende styrelsesorganets interne procedureforhold, f.eks. ved fastsættelse af styrelsesorganets mødetidspunkter. I praksis vil det særligt være aktuelt for kommunalbestyrelsen at meddele bundet mandat, når der er tale om varetagelse af interesser, der er af væsentlig betydning for den pågældende kommune.

#### **Københavns Kommunes indtræden som medlem af I/S Amagerforbrænding og selskabets formål mv. efter de gældende vedtægter for I/S Amagerforbrænding**

Borgerrepræsentationen tiltrådte i møder den 22. april og 20. maj 1965 magistratens forslag om, "at kommunen indtræder som medlem af interessentskabet "Amagerforbrænding", at de foreliggende udkast til vedtægt for dette interessentskab og for interessentskabet "Vestforbrænding" tiltrædes...", jf. BR's forhandlinger 1965-66, side 218-228 og side 356-357.

Videre fremgår det af BR's forhandlinger 1965-66, side 3122, at der i Borgerrepræsentationens møde den 10. marts 1966 var fremlagt en skrivelse fra Tårnby Kommune om Indenrigsministeriets godkendelse af udkastet til vedtægt for interessentskabet "Amager Forbrænding" Indenrigsministeriet var på det tidspunkt tilsynsmyndighed for Københavns Kommune.

Tilsynet med I/S Amagerforbrænding varetages nu af Statsforvaltningen Hovedstaden.

I/S Amagerforbrænding er i dag ejet af kommunerne Dragør, Frederiksberg, Hvidovre, København og Tårnby. Københavns Kommune ejer 63 % af selskabet. Københavns Kommune udpeger 2 af de i alt 6

medlemmer af selskabets bestyrelse. Bestyrelsen vælger selv sin formand. Mogens Lønborg, MB, er i dag formand for selskabets bestyrelse.

### ***Selskabets formål***

Efter § 3, stk. 1, i de gældende vedtægter for I/S Amagerforbrænding (vedlagt som bilag 1) er selskabets formål at planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, herunder jordrensning og anden virksomhed, der står i naturlig forbindelse hermed, herunder oparbejdning og salg af knowhow.

Selskabet kan som led i opfyldelsen af selskabets formål alene eller i fællesskab med andre deltage ledelsesmæssigt og finansielt i andre interessentskaber, aktie- og anpartsselskaber samt andelsselskaber med begrænset ansvar, der varetager samme formål som interessentskabet.

Selskabet kan endvidere indgå aftale om behandling af affald fra områder uden for interessentkommunerne og indgå aftaler om behandling af visse former for affald på andre anlæg eller virksomheder.

Selskabets kompetence efter bestemmelsen i § 3 er begrænset af de deltagende kommuners godkendelseskompetence efter bestemmelsen i vedtægternes § 11, stk. 5, herunder om godkendelse af optagelse af lån.

### ***Interessenternes pligt til at levere og interessentskabet pligt til og eneret på at modtage affald***

Efter vedtægternes § 4 har interessenterne pligt til at levere og interessentskabet pligt til og eneret på at modtage affald, der i henhold til de til enhver tid gældende affaldsplaner og kommunale regulativer skal forbrændes. For Københavns Kommune gælder de nævnte pligter og rettigheder alene et nærmere afgrænset område. Affald fra Københavns Kommune, der ikke leveres til Amagerforbrænding, leveres til Vestforbrænding.

Efter vedtægternes § 5 sker aflevering af affald efter interessentskabets bestemmelse til egnet behandlingsanlæg i overensstemmelse med den kommunale anvisning.

### ***Hæftelsesforholdene***

Hæftelsesforholdene er nærmere beskrevet i vedtægternes § 6. Om selskabets hæftelse overfor tredjemand er det bestemt, at interessenterne hæfter solidarisk og ubegrænset for interessentskabets påhvilende forpligtelser. Bestyrelsen kan dog indstille til interessenterne, at eventuelle lån optages med anpartsvis hæftelse. Indbyrdes hæfter de enkelte interessenter til enhver tid for de af interessentskabet indgåede forpligtelser efter registerfolketallet pr. 1. januar det år, hvor forplig-



telsen forfalder til betaling, for Københavns Kommune dog alene indbyggertallet i det i § 4 nævnte område.

### **Kompetencefordelingen mellem I/S Amagerforbrænding og Københavns Kommune.**

Københavns Kommune har i relation til I/S Amagerforbrænding flg. 3 roller:

1. Ejerrollen – kommunens kompetence som medejer af selskabet varetages dels på generalforsamlingen dels gennem kommunens repræsentanter i selskabets bestyrelse, som Borgerrepræsentationen har instruktionsbeføjelse overfor.
2. Godkendelseskompetencen efter § 11, stk. 5, i selskabets vedtægter, hvorefter optagelse af lån mv. kræver vedtagelse i samtlige interessenters kommunalbestyrelser. Borgerrepræsentationens udøvelse af denne kompetence, herunder beslutning om en låneanmodning skal imødekommes eller ej, skal være begrundet af saglige og vedkommende hensyn, og er dermed ikke en ren politisk beslutning.
3. Myndighedsrollen. Københavns Kommune har kompetencen til at udarbejde affaldsplaner, kommune- og lokalplaner mv. for selskabets anlæg.

Efter formålsbestemmelsen i vedtægternes § 3, stk. 1, har selskabet fra de deltagende kommuner, herunder fra Københavns Kommune, fået overdraget kompetencen til at planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, herunder jordrensning og anden virksomhed, der står i naturlig forbindelse hermed, herunder oparbejdning og salg af knowhow.

Endvidere har selskabet efter § 3, stk. 2, kompetence til som led i opfyldelsen af selskabets formål alene eller i fællesskab med andre at deltage ledelsesmæssigt og finansielt i andre interessentskaber, aktie- og anpartsselskaber samt andelsselskaber med begrænset ansvar, der varetager samme formål som interessentskabet. Endelig kan selskabet efter vedtægternes § 3, stk. 3, indgå aftale om behandling af affald fra områder uden for interessentkommunerne og indgå aftaler om behandling af visse former for affald på andre anlæg eller virksomheder.

De nævnte kompetencer er overdraget, dog med de væsentlige begrænsninger, som følger af § 11, stk. 5, herunder at selskabets optagelse af lån mv. kræver de deltagende kommunalbestyrelses godkendelse, jf. nedenfor.

Selskabets øverste myndighed er generalforsamlingen, jf. bestemmelsen i vedtægternes § 7. Forslag fra de enkelte interessenter skal være fremsendt til bestyrelsen senest 15. maj. Ekstraordinær generalforsam-

ling afholdes, når bestyrelsen skønner det påkrævet, eller mindst 2 af interessenterne skriftligt begærer dette

Vedtægterne indeholder i § 11 nærmere bestemmelser om bestyrelsens arbejde.

Af § 11, stk. 3, fremgår det, at ”alle afgørelser med undtagelse af de i § 11, stk. 5, nævnte dispositioner træffes ved almindelig stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende i sager, hvor bestyrelsen efter lovgivningen er forpligtet til at træffe beslutning....”

I § 11, stk. 5, er det bestemt, at ”Beslutning om optagelse af lån og anden gældsstiftelse, overtagelse af garanti - og kautionsforpligtelser, køb, salg eller pantsætning af fast ejendom samt stiftelse eller indtræden i andre interessentskaber, selskaber m.v. i henhold til § 3, stk. 2, kræver vedtagelse i samtlige interessenters kommunalbestyrelser....”

Såfremt Københavns Kommune vil sikre, at kommunens interesser og vedtagne politikker mv. inden for selskabets kompetenceområde bliver tilgodeset i selskabets bestyrelsesarbejde, må Borgerrepræsentationen benytte sin instruktionsbeføjelse overfor kommunens repræsentanter i I/S Amagerforbrændings bestyrelse og dermed udstyre dem med et bundet mandat fra Borgerrepræsentationen.

Bestemmelsen i § 11, stk. 5, indebærer en deling af kompetence vedr. beslutninger om optagelse af lån mv. mellem selskabet og de deltagende kommuners kommunalbestyrelser og dermed en begrænsning af selskabets kompetence i forhold til interessenterne, herunder Københavns Kommune.

Afgørende for afgrænsningen af kompetenceforholdet mellem kommunen og selskabet er derfor rækkevidden af bestemmelsen i § 11, stk. 5.

Efter bestemmelsen forudsætter en beslutning i selskabet om optagelse af lån for Københavns Kommunes vedkommende Borgerrepræsentationens godkendelse. Borgerrepræsentationen er selvsagt ikke forpligtet til at godkende enhver låneanmodning, men kan afslå dette, forudsat begrundelsen for kommunens afslag er sagligt begrundet og dermed ikke en ren politisk beslutning. Hvilke hensyn kommunen i den forbindelse sagligt kan lade indgå i sin vurdering beror på sagens konkrete omstændigheder.

Utvivlsomt må det imidlertid være, at følgende hensyn sagligt vil kunne lægges til grund for Borgerrepræsentationens beslutning om imødekommelse af en låneanmodning eller ej:



- Forudsætningerne for og risikoen for investeringen, herunder hensynet til at undgå overkapacitet. Det følger af princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning.
- En vurdering af i hvilket omfang investeringen er i overensstemmelse med kommunens affaldsplan, og mere overordnede, landspolitiske tilkendegivelser om indsatsen på affaldsområdet.

Derudover må det antages, at målene i kommunens klimaplan og kommunens andre ejerinteresser lovligt vil kunne indgå i vurderingen, jf. Advokatfirmaet Hortens vurdering i vedlagte notat af 20. december 2011.

***Advokatfirmaet Hortens vurdering af hensyn, som må antages sagligt vil kunne lægges til grund ved beslutningen vedr. den konkrete låneanmodning.***

Advokatfirmaet Horten har i notatet af 20. december 2011 med baggrund i den foreliggende sag om Låneramme for nyt forbrændingsanlæg – I/S Amagerforbrænding foretaget en nærmere vurdering af, hvilke hensyn kommunen efter deres opfattelse lovligt og sagligt kan inddrage i den konkrete sag.

Horten fremhæver i notatets indledning, at de ikke har taget stilling til hvordan afvejningen af saglige hensyn konkret skal foretages, eller hvorvidt kommunen isoleret set på baggrund af eksempelvis et enkeltstående mål angivet i kommunens affalds- eller klimaplan vil kunne træffe beslutning om ikke at godkende I/S Amagerforbrændings anmodning om godkendelse af låneoptagelsen.

I notatet har Horten gennemgået følgende hensyn og om hvert enkelt konkluderet følgende:

- ***Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning.*** Under henvisning hertil vil Borgerrepræsentationen efter Hortens vurdering kunne lægge vægt på de antagelser, som fremgår af Deloitte's business case udarbejder i efteråret 2010 samt investeringens robusthed overfor forandringer i lovgivning mv.
- ***Kommunens affaldsplan og nationale strategier på affaldsområdet.*** Det følger af affaldsbekendtgørelsen, at kommunen skal udarbejde 12-årige kommunale affaldsplaner. Planen skal udarbejdes med udgangspunkt i den nationale affaldsplan og må ikke stride herimod. Borgerrepræsentationen er berettiget og forpligtet til at søge at opnå de i affaldsplanen fastsatte mål. De nationale strategier på affaldsområdet er fastsat i Miljøstyrelsens affaldsplaner. Borgerrepræsentationen kan derfor efter Hortens vurdering inddrage hensyn til den nationale strategi og den kommunale affaldsplan ved beslutningen.

- **Kommunens klimaplan.** Kommunens klimaplan er i modsætning til kommunens affaldsplan ikke pligtmæssig. Borgerrepræsentationen vil efter Horten opfattelse kunne inddrage målene i klimaplanen.
- **Andre ejerinteresser.** I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding har igennem længere tid drøftet muligheden for at fusionere og i fremtiden samarbejde om et fælles selskab. Det er pt. uafklaret, om en fusion vil finde sted. Under hensyntagen til investeringens betydning for et fremtidigt tættere samarbejde mellem I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding, og til at Borgerrepræsentationen i henhold til vedtægterne og statsforvaltningens praksis har en særlig kompetence i forbindelse med strategiske beslutninger som fusion mv. er det Hortens opfattelse, at Borgerrepræsentationen formentlig kan inddrage kommunens ejerinteresser, herunder hensynet til at fremme mulighederne for en fusion mellem de § 60 – fællesskaber.





Vedtægt for  
I/S Amagerforbrænding



# 1. AFSNIT

## Almindelige bestemmelser

### § 1. Navn og hjemsted

Interessentskabets navn er I/S Amagerforbrænding.

Interessentskabets hjemsted er Københavns kommune.

### § 2. Interessenter

Interessenterne er Dragør kommune, Frederiksberg kommune, Hvidovre kommune, Københavns kommune og Tårnby kommune.

### § 3. Formål

Interessentskabets formål er at planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, herunder jordrensning, og anden virksomhed, der står i naturlig forbindelse hermed, herunder oparbejdning og salg af knowhow.

#### Stk. 2

Interessentskabet kan som led i opfyldelsen af dets formål alene eller i fællesskab med andre deltagende ledelsesmæssigt og finansielt i andre interessentskaber, aktie- og anpartsselskaber samt andelsselskaber med begrænset ansvar, der varetager samme formål som interessentskabet.

#### Stk. 3

Interessentskabet kan indgå aftale om behandling af affald fra områder uden for interessentskommunerne og indgå aftaler om behandling af visse former for affald på andre anlæg eller virksomheder.

### § 4. Pligter og rettigheder

Interessenterne har pligt til at levere og interessentskabet pligt til og eneret på at modtage affald, der i henhold til de til enhver tid gældende affaldsplaner og kommunale regulativer skal forbrændes.

#### Stk. 2

For Københavns kommune gælder de i stk. 1 nævnte pligter og rettigheder alene et nærmere afgrænset område.

### § 5. Aflevering af affald

Aflevering af affald sker efter interessentskabets bestemmelse til egnet behandlingsanlæg i overensstemmelse med den kommunale anvisning. Interessenterne foranlediger selv, at affaldet afleveres som anvist.



## **§ 6. Hæftelse**

Over for tredjemand hæfter interessenterne solidarisk og ubegrænset for de interessentskabet påhvilende forpligtelser. Bestyrelsen kan dog indstille til interessenterne, at eventuelle lån optages med anpartsvis hæftelse.

### *Stk. 2*

Indbyrdes hæfter de enkelte interessenter til enhver tid for de af interessentskabet indgåede forpligtelser efter registerfolketallet pr. 1. januar det år, hvor forpligtelsen forfalder til betaling, for Københavns kommune dog alene indbyggertallet i det i § 4 nævnte område.

### *Stk. 3*

Interessentskabets aktiver kan ikke føres til genstand for udlæg eller anden retsforfølgning for interessentskabet uvedkommende forpligtelser, som måtte påhvile den enkelte interessent.

### *Stk. 4*

Bestyrelsen kan beslutte, at interessentskabets tilgodehavender hos de enkelte interessenter skal forrentes efter bestyrelsens nærmere bestemmelse.

## 2. AFSNIT

### Interessentskabets ledelse

#### **§ 7. Generalforsamling**

Interessentskabets øverste myndighed er generalforsamlingen. Den ordinære generalforsamling afholdes inden udgangen af juni måned. De delegerede indkaldes skriftligt ved bestyrelsens foranstaltning med 14 dages varsel.

#### *Stk. 2*

Dagsordenen for den ordinære generalforsamling skal mindst indeholde følgende punkter:

1. Valg af dirigent.
2. Bestyrelsens beretning.
3. Aflæggelse og godkendelse af årsregnskab.
4. Forelæggelse og godkendelse af budget, herunder afgifter for modtagelse af dagrenovation fra interessenter. Sammen med budget forelægges budgetoverslag for de følgende år.
5. Valg af revisor.
6. Eventuelt.

#### *Stk. 3*

Forslag fra de enkelte interessenter må være fremsendt til bestyrelsen senest 15. maj.

#### *Stk. 4*

Ekstraordinær generalforsamling afholdes, når bestyrelsen skønner det påkrævet, eller mindst 2 af interessenterne skriftligt begærer dette.

#### **§ 8. De delegerede**

Interessentkommunerne udpeger et antal delegerede til generalforsamlingen i forhold til indbyggertallet i de enkelte kommuner, for Københavns kommune indbyggertallet i det i § 4, stk. 2 nævnte område.

Kommuner med op til 20.000 indbyggere udpeger 1 delegeret, kommuner med over 20.000 op til 40.000 indbyggere 2 delegerede, kommuner med over 40.000 op til 60.000 indbyggere 3 delegerede, kommuner med over 60.000 op til 120.000 indbyggere 6 delegerede, kommuner med over 120.000 indbyggere 9 delegerede. De delegerede, som vælges for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, skal være medlemmer af kommunalbestyrelsen i interessentkommunen, eller for Københavns kommunes vedkommende borgerrepræsentationen.

**Stk. 2**

Indbyggertallet er registerfolketallet pr. 1. januar i det år, hvor kommunevalg finder sted.

**Stk. 3**

Hver delegeret har én stemme. Der kan stemmes ved skriftlig fuldmagt.

**§ 9. Dirigent**

Generalforsamlingen vælger ved simpel stemmeflerhed en dirigent. Dirigenten leder forhandlingerne og afgør alle spørgsmål vedrørende sagernes behandling og stemmeafgivning. Skriftlig afstemning skal dog finde sted, hvis mindst ¼ af de repræsenterede stemmer begærer det.

**§ 10. Bestyrelsens sammensætning**

Bestyrelsen består af 6 medlemmer, som de respektive kommunalbestyrelser udpeger for deres funktionsperiode. Bestyrelsesmedlemmer skal være delegerede til generalforsamlingen.

**Stk. 2**

Af Dragør kommune udpeges 1 medlem.  
Af Frederiksberg kommune udpeges 1 medlem.

Af Hvidovre kommune udpeges 1 medlem.

Af Københavns kommune udpeges 2 medlemmer.

Af Tårnby kommune udpeges 1 medlem.

**Stk. 3**

For hvert bestyrelsesmedlem udpeges en personlig suppleant.

**§ 11. Bestyrelsens arbejde**

Bestyrelsen vælger selv sin formand og to næstformænd, der udgør et forretningsudvalg. Ingen interessent må have mere end ét medlem af forretningsudvalget.

Bestyrelsen leder selskabet efter vedtægten og de supplerende retningslinjer, som generalforsamlingen fastsætter.

**Stk. 2**

Bestyrelsen fastsætter, i det omfang sådanne ikke er fastlagt i vedtægten, de nærmere regler for sit virke, herunder – med generalforsamlingens og de kommunale tilsynsmyndigheders godkendelse – størrelsen af vederlag, diæter og godtgørelse til bestyrelsens og forretningsudvalgets medlemmer.



### *Stk. 3*

Bestyrelsen afholder møder, så ofte formanden eller mindst 2 bestyrelsesmedlemmer skønner det påkrævet. Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når over halvdelen af bestyrelsens medlemmer er til stede. Har et medlem af bestyrelsen forfald, har denne mulighed for at lade suppleanten møde i sit sted, så længe forfaldet varer. Det medlem, der har forfald, skal i givet fald sørge for indkaldelse af suppleanten.

Alle afgørelser med undtagelse af de nedenfor i stk. 5 nævnte dispositioner træffes ved almindelig stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende i sager, hvor bestyrelsen efter lovgivningen er forpligtet til at træffe beslutning. Med hensyn til valg af formand gælder dog regler svarende til § 24, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

### *Stk. 4*

Over bestyrelsens møder føres en protokol, der ved mødernes afslutning underskrives af samtlige deltagende bestyrelsesmedlemmer. Kopi af beslutningsprotokol udsendes til bestyrel-

sesmedlemmerne senest 1 uge efter mødets afholdelse.

### *Stk. 5*

Beslutning om optagelse af lån og anden gældsstiftelse, overtagelse af garanti- og kautionsforpligtelser, køb, salg eller pantsætning af fast ejendom samt stiftelse eller indtræden i andre interessentskaber, selskaber m.v. i henhold til § 3, stk. 2, kræver vedtagelse i samtlige interessenters kommunalbestyrelser. De regler vedrørende lån og garantier, som indenrigsministeriet måtte have fastsat i medfør af den kommunale styrelseslov, skal følges.

### *Stk. 6*

Bestyrelsen kan dog med almindelig stemmeflerhed træffe beslutning om deltagelse i aktieselskaber, anpartselskaber og andelsselskaber med begrænset ansvar, for så vidt interessentskabets indskud i et enkelt selskab ikke overstiger kr. 10 mio., og summen af interessentskabets samlede indskud i selskaber ikke overstiger kr. 50 mio. Deltagelse i selskaber skal under alle omstændigheder godkendes i samtlige kommunalbestyrelser, hvis adgang

til på kommunens vegne at optage lån eller deltage i selskaber måtte blive påvirket af interessentskabets indskud i selskaber.

Indskud foretaget af interessentskabet forud for vedtagelsen af nærværende vedtægt medregnes ikke i den førnævnte beløbsbegrænsning på kr. 50 mio. Beløbsbegrænsningerne vedrører værdien af indskuddet på det tidspunkt, hvor indskuddet foretages. De nævnte beløb på henholdsvis kr. 10 mio. og kr. 50 mio. reguleres årligt hver den 1. januar, første gang den 1. januar 1994, på grundlag af udviklingen i nettoprisindekset i årets løb, idet udgangspunktet for reguleringen er indekset for november måned 1992.

#### *Stk. 7*

Salg el. lign. af knowhow, jf. § 3, kan kun ske, når interessentskabets risiko for tab er begrænset enten ved, at salget sker gennem et aktieselskab eller anden form for selskab med begrænset ansvar, eller ved gyldig ansvarsbegrænsningsklausul i aftalen eller behørig forsikringsdækning af risikoen.

#### *Stk. 8*

Oprettelse af eller deltagelse i selskaber kræver tilsynsmyndighedens godkendelse.

#### **§ 12. Direktør**

Til at forestå virksomhedens daglige ledelse ansætter bestyrelsen en direktør med fornøden sagkundskab.

Nærmere regler for direktørens løn- og ansættelsesvilkår samt regler for dennes eventuelle suspension eller afskedigelse fastsættes af bestyrelsen. Direktøren forestår interessentskabets daglige forretninger og er over for bestyrelsen ansvarlig for driften. Direktøren deltager i generalforsamlingen og i bestyrelsens møder.

### 3. AFSNIT

## Budget, regnskab, revision og tegningsret

#### § 13. Budget og regnskab

Interessentskabets regnskabsår er kalenderåret.

##### Stk. 2

Budget og regnskab udformes i overensstemmelse med almindelige regler for kommunal regnskabsafklæggelse. Regnskabet skal således blandt andet vise indtægter og udgifter for virksomheden, herunder anlægsudgifter, renter, finansforskydninger, afdrag på lån og finansiering.

##### Stk. 3

Årsregnskabet tilligemed revisors eventuelle bemærkninger og bestyrelsens besvarelser forelægges til godkendelse på den førstkommande ordinære generalforsamling.

##### Stk. 4

Det godkendte budget og regnskab udsendes til samtlige interessenter.

#### § 14. Revision

Interessentskabets regnskab revideres af en statsautoriseret revisor, der vælges af generalforsamlingen.

Såfremt revisor ikke er revisor for en af de deltagende kommuner, skal revisor godkendes af tilsynsmyndigheden.

##### Stk. 2

Revisor har under revisionen adgang til alt regnskabsmateriale og alle beholdninger og har krav på at få meddelt enhver oplysning, der måtte forlanges til bekræftelse af regnskabets rigtighed. I øvrigt udføres revisionen efter de for revision af kommunale regnskaber gældende bestemmelser. Revisoren er pligtig at føre en revisionsprotokol, hvori der efter hver revision indføres bemærkninger om revisionen. Protokollen skal forelægges på bestyrelsens møder, og enhver protokoltilførsel skal underskrives af samtlige bestyrelsesmedlemmer.

#### § 15. Tegningsret

Bestyrelsens formand eller næstformand tegner interessentskabet i forning med interessentskabets direktør eller dennes stedfortræder. På interessentskabets bank- og girokonto må kun trækkes af de af bestyrelsen befuldmægtigede.



## 4. AFSNIT

### Interessentskabets finansiering m.v.

#### § 16.

Interessentskabets anlægsudgifter finansieres ved optagelse af lån og/eller ved indskud fra interessenterne samt ved forbrug af egenkapitalen.

Interessentskabets øvrige udgifter finansieres af de afgifter, som opkræves for modtagelse af affald, og af den betaling, der opnås for virksomhedens produkter.

Generalforsamlingen fastsætter følgende afgifter:

- a. En afgift pr. indbygger, der fordeles på interessenterne i forhold til registerfolketallet i de enkelte kommuner pr. 1. januar, for Københavns kommunes vedkommende indbyggertallet i det i § 4 nævnte område
- b. En afgift, der fordeles på den af interessenterne leverede mængde dagrenovation omfattet af § 4, i overensstemmelse med de til enhver tid gældende affaldsplaner og kommunale regulativer.

Bestyrelsen fastsætter særlige afgifter for modtagelsen af alt andet affald fra interessenterne.

## 5. AFSNIT

### Overdragelse, udtræden, opløsning m.v.

#### § 17. Overdragelse

Ingen interessent kan overdrage sine rettigheder og forpligtelser ifølge denne vedtægt uden alle medinteressenters samtykke.

#### § 18. Udtræden

Udtrædelse af interessentskabet kan ske med 1 års varsel til en 1. januar, dog tidligst når etableringsgælden i forbindelse med interessentskabets anlæg er afviklet. Udtrædelse til et tidligere tidspunkt kræver enighed blandt interessenterne. Såfremt udtrædelsen vil medføre tab for interessentskabet som følge af dårligere udnyttelse af anlægskapaciteten eller på anden måde, kan udtrædelse kun ske mod fuld erstatning til interessentskabet fra den udtrædende kommune. Erstatningens størrelse beregnes af bestyrelsen og skal godkendes af generalforsamlingen. Selv om bestyrelsen skønner, at interessentskabet ikke vil lide noget tab ved en interessents udtræden af fællesskabet, har den udtrædende interessent ikke krav på udbetaling af nogen del af interessentskabets nettoformue, men forhandling herom vil kunne optages.

#### § 19. Vedtægtsændringer og opløsning

Ændringer i nærværende vedtægt kræver udtrykkelig vedtagelse i samtlige interessenters kommunalbestyrelser samt tilsynsmyndighedens samtykke. Til interessentskabets opløsning kræves vedtagelse på generalforsamlingen samt vedtagelse i samtlige interessenters kommunalbestyrelser. Nettoformuen fordeles på de tilsluttede kommuner efter det tilmeldte indbyggertal pr. 1. januar i opløsningsåret.

#### § 20. Tvister

Uoverensstemmelser skal søges løst ved forhandling.

##### Stk. 2

Eventuelle uoverensstemmelser af enhver art, som ikke kan løses ved forhandling, som måtte opstå mellem interessenterne eller mellem selskabet og en eller flere af interessenterne ved fortolkning af nærværende vedtægt, betingelser for en interessents udtræden, eller vedrørende virksomhedens opløsning, afgøres endeligt af en voldgiftsret, jf. dog stk. 8.

*Stk. 3*

Voldgiftsretten består af 3 af Højesterets præsident udpegede højesteretsdommere, idet Højesterets præsident tillige træffer bestemmelse om, hvem af disse, der skal fungere som voldgiftsrettens formand.

*Stk. 4*

Voldgiftsretten kan tiltrædes af yderligere 2 medlemmer, der ligeledes udpeges af Højesterets præsident, såfremt de udpegede højesteretsdommere finder, at sagens karakter gør medvirken af særligt sagkyndige voldgiftsdommere ønskelig.

*Stk. 5*

Såfremt tvistens karakter og omfang efter samtlige parters opfattelse gør det rimeligt, kan voldgiftsretten beklædes af kun én af Højesterets præsident udpeget højesteretsdommer. Denne skal have samme bemyndigelse som nævnt ovenfor i stk. 4 til at lade voldgiftsretten tiltræde af to særligt sagkyndige voldgiftsdommere.

*Stk. 6*

Voldgiftsretten fastsætter selv sin pro-

cedure og træffer afgørelse om fastsættelse og fordeling af de med voldgiftssagen forbundne omkostninger.

*Stk. 7*

I øvrigt gælder lov om voldgift.

*Stk. 8*

Ovenstående bestemmelser medfører ingen indskrænkninger i de kommunale tilsynsmyndigheders beføjelser.



~~FORTROLIGT~~

*ej Fortroligt, Jt. TMF*

- kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 4 -

**HORTEN**

- **KOMPETENCEFORHOLDET MELLEM KØBENHAVNS KOMMUNE OG I/S AMAGERFORBRÆNDING**

VURDERING AF I HVILKET OMFANG KØBENHAVNS KOMMUNES OVERDRAGELSE AF KOMPETENCE TIL I/S AMAGERFORBRÆNDING INDEBÆRER, AT KOMMUNENS KOMPETENCE VED EN GODKENDELSE AF LÅNEOPTAGELSE ER INDSKRÆNKET

**1. INDLEDNING OG BAGGRUND**

I/S Amagerforbrænding har anmodet interessenterne (ejerkommunerne) om at godkende, at I/S Amagerforbrænding optager et lån på knap 4 mia. kr. Københavns Kommune har den i forbindelse bedt Horten vurdere kompetenceforholdet mellem kommunen og I/S Amagerforbrænding.

Nedenfor redegør vi i afsnit 3 generelt for kompetenceforholdet mellem en kommune og et § 60-fællesskab. I afsnit 4 tager vi stilling til kompetenceforholdet i den situation, hvor kommunen i fællesskabets vedtægter er tillagt en udtrykkelig godkendelseskompetence. Afsnit 5 indeholder vores vurdering af, hvilke hensyn kommunen lovligt og sagligt kan inddrage i den konkrete sag om I/S Amagerforbrændings låneanmodning.

Vi har ikke i notatet taget stilling til, hvordan afvejningen af saglige hensyn konkret skal foretages, eller hvorvidt kommunen isoleret set på baggrund af eksempelvis et enkeltstående mål angivet i kommunens affalds- eller klimaplan ville kunne træffe beslutning om ikke at godkende I/S Amagerforbrændings anmodning om godkendelse af låneoptagelsen.

Afsnit 2 nedenfor indeholder vores sammenfatning.

**2. SAMMENFATNING**

Som anført nedenfor i afsnit 3.2. indebærer en kommunes deltagelse i et § 60-fællesskab et brud med udgangspunktet om, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, i Københavns Kommune Borger-

repræsentationen. Et § 60-fællesskab har således en selvstændig kompetence, som ikke kan tilbagekaldes, med mindre vedtægterne ændres.

Ejerkommunerne kan ikke overdrage kompetencen til at udøve myndighedsopgaver, herunder til at regulere gennem affaldsplaner, til I/S Amagerforbrænding. Denne kompetence beror således fortsat hos kommunerne, og formålsbestemmelsen ændrer ikke ved dette.

Rækkevidden af Københavns Kommunes kompetenceoverdragelse må udledes af vedtægterne for I/S Amagerforbrænding samt de ulovbestemte grundsætninger om overdragelse af myndighedsudøvelse. Det følger af formålsbestemmelsen i vedtægterne, at fællesskabet skal "planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet". I/S Amagerforbrænding har således fået overladt kompetencen inden for disse områder, jf. afsnit 3.3.

Som behandlet i afsnit 4.1. følger det endvidere af vedtægternes § 11, stk. 5, at ejerkommunerne skal godkende fællesskabets optagelse af lån. Med denne bestemmelse er ejerkommunerne udtrykkeligt tillagt indflydelse på fællesskabets beslutninger om låneforhold.

I/S Amagerforbrænding har således på den ene side fået overdraget kompetencen til at planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet - men dog ikke til at varetage planlægning gennem affaldsplaner - mens ejerkommunerne på den anden side udtrykkeligt er tillagt kompetence til at godkende, henholdsvis afvise, at I/S Amagerforbrænding optager lån.

Ejerkommunerne har således en kompetence parallelt med I/S Amagerforbrændings kompetence.

For så vidt angår udøvelsen af godkendelseskompetencen i henhold til vedtægternes § 11, stk. 5, er det vores vurdering, at Borgerrepræsentationen ikke er forpligtet til at godkende I/S Amagerforbrændings anmodning om at optage et lån på ca. 4 mia. kr., idet § 11, stk. 5, dermed ville være uden selvstændigt indhold.

Grundsætningen om saglighed i forvaltningen indebærer, at Borgerrepræsentationens beslutning om, hvorvidt I/S Amagerforbrændings anmodning skal imødekommes eller ej, skal være båret af saglige og vedkommende hensyn. Dette er behandlet i notatets afsnit 5.1.

Under henvisning til princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning, som behandles i afsnit 5.2, er Borgerrepræsentationen bl.a. under henvisning til hæftelsens størrelse og investeringens karakter berettiget til at lægge vægt på de antagelser, som fremgår af Deloitte's business case udarbejdet i efteråret 2010 samt investeringens robusthed over for forandringer i lovgivning mv.

Etableringen af et nyt affaldsforbrændingsanlæg, anlæggets kapacitet og de anvendte teknologier vurderes at udgøre væsentlige elementer i forhold til muligheden for at opnå den nationale affaldsstrategi og den kommunale affaldsplans mål. Kommunen er berettiget og forpligtet til at søge at opnå de i affaldsplanen fastsatte mål. Det er på denne baggrund sagligt for Bor-

**HORTEN**



gerrepræsentationen at inddrage den nationale strategi og den kommunale affaldsplan ved beslutningen om, hvorvidt I/S Amagerforbrændings anmodning om at optage lån til et nyt forbrændingsanlæg skal godkendes, jf. afsnit 5.3 og 5.4.

På baggrund af den relativt store betydning, som investeringen i et nyt affaldsforbrændingsanlæg har for et fremtidigt tættere samarbejde mellem I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding, og til at Borgerrepræsentationen i henhold til vedtægterne og statsforvaltningernes praksis har en særlig kompetence i forbindelse med strategiske beslutninger som fusion mv., er det vores opfattelse, at Borgerrepræsentationen ved sin beslutning formentlig også sagligt kan inddrage kommunens mere generelle ejerinteresser, herunder interessen i ikke at forringe mulighederne for en fusion mellem de to § 60-fællesskaber, jf. afsnit 5.6.

### 3. KOMPETENCEFORHOLDET MELLEM EN KOMMUNE OG ET § 60-FÆLLESSKAB

**HORTEN**

#### 3.1 Det kommunalretlige udgangspunkt

Kommuner styres af kommunalbestyrelser (i Københavns Kommune Borgerrepræsentationen), jf. kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1.

Borgerrepræsentationen i en given valgperiode kan ikke i juridisk henseende forpligte en fremtidig Borgerrepræsentation til at træffe en beslutning med et bestemt indhold.

#### 3.2 Generelt om § 60-fællesskaber

Overdragelse af kompetence fra en kommune til et fælles organ kræver i henhold til kommunestyrelseslovens § 60 godkendelse af den stedlige statsforvaltning. Et § 60-fællesskab er en slags "specialkommune", dvs. en selvstændig myndighed.

De opgaver, der ved aftalen om at etablere et § 60-fællesskab, er overført til selskabet, er *overført* til selvstændig varetagelse af selskabet. Der er derfor ikke tale om, at selskabet varetager opgaverne på vegne af ejerkommunerne i henhold til *delegation*. Når kommunen overlader kompetence til et § 60-fællesskab, har kommunen herefter ikke længere kompetence til at regulere de forhold, der er overladt til selskabet. Kommunen kan således ikke ad hoc tilbagekalde kompetencen, da dette kræver en ændring af § 60-fællesskabets vedtægter.

Stiftelsen af et § 60-fællesskab indebærer derfor et brud med udgangspunktet om, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen/Borgerrepræsentationen.

Rækkevidden af kompetenceoverdragelsen vil fremgå af vedtægterne for det enkelte § 60-fællesskab. Herudover følger det af ulovbestemte grundsætninger om overdragelse af kompetence, at der ikke kan overdrages myndighedskompetence til et § 60-fællesskab, med mindre dette har hjemmel i skreven lov.



I modsætning til, hvad der gælder for aktieselskaber, er instruktion af bestyrelsesmedlemmer muligt i f.eks. interessentskaber. Hvis kommunen ønsker at påvirke et § 60-fællesskabs udøvelse af sine aktiviteter, kan kommunen således gøre dette ved at instruere kommunens repræsentanter i selskabets bestyrelse.

### 3.3 I/S Amagerforbrændings kompetence

Vedtægterne for I/S Amagerforbrænding indeholder i § 3 følgende bestemmelse:

#### "§ 3. Formål

Interessentskabets formål er at planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, herunder jordrensning, og anden virksomhed, der står i naturlig forbindelse hermed, herunder oparbejdelse og salg af knowhow.

Stk. 2. Interessentskabet kan som led i opfyldelsen af dets formål alene eller i fællesskab med andre deltage ledelsesmæssigt og finansielt i andre interessentskaber, aktie- og anpartsselskaber samt andelsselskaber med begrænset ansvar, der varetager samme formål som interessentskabet.

Stk. 3. Interessentskabet kan indgå aftale om behandling af affald fra områder uden for interessentkommunerne og indgå aftaler om behandling af visse former for affald på andre anlæg eller virksomheder."  
(vores fremhævning)

Det følger således af ordlyden i § 3, stk. 1, at I/S Amagerforbrænding har fået overladt kompetence til at "planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet".

Der kan som anført ovenfor under afsnit 3.2 ikke overdrages myndighedskompetence fra kommunen til et § 60-fællesskab. Når der således i formålsbestemmelsen er anført, at selskabet har til formål at "planlægge" aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, indebærer dette ikke, at I/S Amagerforbrænding på dette område har fået overdraget planlægningskompetence, der har karakter af myndighedsudøvelse, herunder eksempelvis fastsættelse af målene i den kommunale affaldsplan. Det er således alene den praktiske planlægning af affaldsopgaverne, der er overladt til fællesskabet.

## 4. OMFANGET AF KOMMUNENS GODKENDELSESKOMPETENCE

### 4.1 Vedtægternes § 11, stk. 5

Vedtægterne for I/S Amagerforbrænding indeholder i § 11, stk. 5, følgende bestemmelse:

"Beslutning om optagelse af lån og anden gældsstiftelse, overtagelse af garanti- og kautionsforpligtelser, køb, salg eller pantsætning af fast ejendom samt stiftelse eller indtræden i

andre interessentskaber, selskaber m.v. i henhold til § 3, stk. 2, kræver vedtagelse i samtlige interessenters kommunalbestyrelser. [...]"

Bestemmelsen indebærer dels, at kommunalbestyrelserne i en række forhold udtrykkeligt tillægges en kompetence over for selskabet, og dels at ejerkommunerne skal være enige om (blandt andet) fællesskabets låneoptagelse.

Det er ikke i bestemmelsens ordlyd angivet, hvilke hensyn ejerkommunerne kan eller skal lægge vægt på ved beslutningen om, hvorvidt fællesskabets anmodning om låneoptagelse godkendes. Ejerkommunernes kommunalbestyrelser kan ikke i enhver situation være forpligtede til at godkende I/S Amagerforbrændings låneoptagelse. I så fald ville bestemmelsen være uden selvstændigt indhold.

For så vidt angår muligheden for at koordinere samspillet mellem I/S Amagerforbrændings generelle kompetence og ejerkommunernes kompetence i forbindelse med optagelse af lån, bemærker vi, at det fremgår det af en sag om etablering af genbrugspladser, at I/S Amagerforbrænding den 9. juli 2010 anmodede ejerkommunerne om godkendelse af optagelse af lån til dette formål. Dette skete, inden bestyrelsen havde truffet endelig beslutning om iværksættelse af etableringen, og processen var ifølge I/S Amagerforbrændings henvendelse koordineret med ejerkommunernes repræsentanter i I/S Amagerforbrændings embedsmandsudvalg. På denne måde blev det sikret, at ejerkommunernes godkendte lånet, inden der blev truffet endelig beslutning i bestyrelsen.

**HORTEN**

#### 4.2 **Ejerkommunernes hæftelse for I/S Amagerforbrænding**

I et interessentskab hæfter interessenterne (her: ejerkommunerne) solidarisk, personligt og principalt over for tredjemand (her: KommuneKredit), hvilket indebærer:

- *Solidarisk:* Interessenterne hæfter som udgangspunkt én for alle, alle for én over for tredjemand. Dette kan kun fraviges med tredjemands samtykke. Det indbyrdes hæftelsesforhold mellem kommunerne reguleres i vedtægterne.
- *Personligt:* Interessenterne kan ikke overføre deres hæftelse til en anden part.
- *Principalt:* Tredjemand kan gøre hæftelsen direkte gældende over for interessenterne, uden at mulighederne for at opnå dækning ved interessentskabet er udtømt. Dette kan kun fraviges med tredjemands samtykke.

Ejerkommunernes hæftelse er reguleret i § 6 i vedtægterne for I/S Amagerforbrænding, hvoraf det fremgår, at interessenterne som udgangspunkt hæfter "solidarisk og ubegrænset" for de forpligtelser, der påhviler interessentskabet. Det kan dog aftales, at lån optages med anpartsvis hæftelse. I det indbyrdes forhold hæfter ejerkommunerne i forhold til indbyggertal.



Kommunen har oplyst, at tilbuddet fra KommuneKredit indeholder en bestemmelse om pro rata-hæftelse, dvs. at den enkelte kommunes hæftelse over for KommuneKredit er begrænset i forhold til kommunens forholdsmæssige ejerandel. Udgangspunktet om solidarisk hæftelse over for tredjemand er dermed fraveget.

Vedtægtsbestemmelsen i § 11, stk. 5, giver ejerkommunerne indflydelse på beslutninger, som direkte påvirker deres hæftelse, og som - afhængigt af hæftelsens omfang - vil kunne påvirke deres økonomiske forhold, hvis hæftelsen aktualiseres. Godkendelsesbeføjelsen er således et værn imod, at ejerkommunerne udsættes for en risiko, som de ikke udtrykkeligt har accepteret.

#### 4.3 **Forholdet mellem vedtægternes formålsbestemmelse i § 3 og godkendelseskravet i § 11, stk. 5**

Den foreliggende sag rejser spørgsmålet om karakteren af Københavns Kommunes godkendelsesbeføjelse. Det skyldes, at I/S Amagerforbrænding på den ene side har fået overdraget kompetencen til at planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, men at vedtægterne på den anden side udtrykkeligt betinger I/S Amagerforbrændings optagelse af lån af en enstemmig godkendelse fra ejerkommunerne.

I lovgivningen er kommunerne pålagt en række opgaver, eksempelvis at vedtage affaldsplaner, som ikke kan overlades til andre, herunder heller ikke til et § 60-fællesskab. Københavns Kommune skal således fortsat udføre disse opgaver, jf. også nedenfor under punkt 5.3 og 5.4.

Selve instituttet med at overlade kompetence i henhold til kommunestyrelseslovens § 60 indebærer, at § 60-fællesskabet må have nogle kompetencer, som det kan varetage selvstændigt. Det er imidlertid tilstrækkeligt til at etablere et forhold, der er omfattet af kompetenceoverdragelse i henhold til § 60, hvis det pågældende fællesskab har fået overladt kompetencer af driftsmæssig karakter, herunder eksempelvis driften af et affaldsforbrændingsanlæg.

I en situation, hvor I/S Amagerforbrænding således har selvstændige driftsmæssige kompetencer, og Københavns Kommune har myndighedsbeføjelserne på området, kan det være svært at adskille parternes kompetencer. Samlet set kan forholdet mellem I/S Amagerforbrænding og ejerkommunerne derfor formentlig bedst udtrykkes ved, at tildelingen af kompetence til I/S Amagerforbrænding ikke udelukker, at ejerkommunerne har en kompetence parallelt med fællesskabet.

Således er godkendelseskompetencen i henhold til vedtægterne tillagt Borgerrepræsentationen ("interessenternes kommunalbestyrelser"), smh. vedtægternes § 10, stk. 1, og § 19, hvori der ligeledes henvises til, at en kompetence beror hos interessenternes kommunalbestyrelser. Dette må formentlig forstås sådan, at kompetencen ikke kan delegeres til udvalg eller til forvaltningen. I hvert fald er det vores vurdering, at kompetencen til at godkende optagelsen af et lån, hvoraf Københavns Kommune hæfter for ca. 2,5 mia. kr., må anses for en så væsentlig beslutning, at der henset til den uskrevne retsgrundsætning om adgangen til delegation, allerede under hensyntagen til beløbets størrelse ikke kan ske delegation til udvalg eller til

**HORTEN**

forvaltningen. Beslutningen skal derfor under alle omstændigheder træffes af Borgerrepræsentationen.

Som anført oven for under afsnit 4.1 kan ejerkommunernes kommunalbestyrelser ikke i enhver situation være forpligtede til at godkende I/S Amagerforbrændings låneoptagelse, idet bestemmelsen i § 11, stk. 5, i I/S Amagerforbrændings vedtægter således ville være uden selvstændigt indhold.

Borgerrepræsentationen er derfor ikke forpligtet til at godkende I/S Amagerforbrændings anmodning om at optage et lån på ca. 4 mia. kr. Det må imidlertid vurderes nærmere, hvilke saglige hensyn Borgerrepræsentationen kan inddrage ved sin beslutning om, hvorvidt I/S Amagerforbrændings ønske om at optage lånet kan godkendes, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 5.

## 5. SAGLIGE HENSYN

**HORTEN**

### 5.1 Generelt om saglige hensyn

Grundsætningen om saglighed i forvaltningen indebærer, at Borgerrepræsentationens beslutninger skal være båret af saglige og vedkommende hensyn. Heri ligger, at Borgerrepræsentationen ikke må lægge vægt på usaglige hensyn i sine beslutninger.

### 5.2 Princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning

En kommune skal forvalte kommunens finanser økonomisk forsvarligt. Rammerne for økonomisk forsvarlig forvaltning anses for at være ret vide. Princippet indeholder således ikke et krav om, at kommunen altid skal vælge den mest økonomiske eller effektive løsning, men kommunen må dog ikke handle uansvarligt.

Kommunen er forpligtet til at påse, at princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning iagttages. Det må antages, at kommunens pligt til at påse, at princippet er iagttaget, skærpes, jo større en udgift der er tale om, eller jo mere byrdefuldt det vil være, hvis en risiko aktualiseres.

Hvis Borgerrepræsentationen godkender, at I/S Amagerforbrænding optager et lån på 4 mia. kr. til et nyt affaldsforbrændingsanlæg, vil Københavns Kommune efter det oplyste hæfte for ca. 2,5 mia. kr. heraf. Dette svarer til ca. to tredjedele og halvdelen af kommunens anlægsbudget for 2011 henholdsvis 2012. Hvis hæftelsen aktualiseres, vil dette således have afgørende betydning for kommunens økonomi i en årrække.

Deloitte har i efteråret 2010 for I/S Amagerforbrænding udarbejdet en business case for etableringen af et forbrændingsanlæg på 2 x 35 ton/time. Det fremgår heraf blandt andet, at I/S Amagerforbrænding

- har valgt en afskrivningsperiode på 30 år mod almindeligvis 15-20 år for tilsvarende anlæg,
- opererer med en større stigning i affaldsmængderne end andre prognoser,



- har indregnet en liberalisering af markedet med følgende tiltrækning af yderligere affald, samt at I/S Amagerforbrænding
- har forudsat, at en liberalisering ikke vil lede til stærk priskonkurrence på markedet.

Det fremgår af bilag 4 til indstillingen, at kommunen ultimo november 2011 har vurderet, at I/S Amagerforbrændings business case er robust i forhold til ændringer af enkelte parametre, men at rentabiliteten kan komme under pres, såfremt der er ændringer i forhold til flere parametre.

Kommunen er som anført ovenfor berettiget til at påse, at en beslutning ikke er i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning, når kommunen tager stilling til I/S Amagerforbrændings anmodning. Det vil således være sagligt, hvis Borgerrepræsentationen lægger vægt på de antagelser, som business casen baserer sig på samt robustheden over for forandringer i lovgivning mv. Hensynet vil – bl.a. under henvisning til hæftelens størrelse og investeringens karakter – kunne tillægges afgørende vægt.

**HORTEN**

### 5.3 Kommunens affaldsplan

Det følger af affaldsbekendtgørelsen, at kommuner skal udarbejde 12-årige kommunale affaldsplaner. Planen skal udarbejdes med udgangspunkt i den nationale affaldsplan og må ikke stride herimod.

Kommunens affaldsplan er således pligtmæssig og er en grundlæggende del af den juridiske ramme for kommunens affaldspolitik. Da fastlæggelse af planer udgør myndighedsudøvelse, kan kompetencen ikke overdrages til et § 60-fællesskab.

Det følger af affaldsbekendtgørelsen, at affaldsplanen skal indeholde en kortlægningsdel, som beskriver status for affaldsområdet i kommunen, en målsætningsdel, som redegør for kommunens overordnede målsætninger på affaldsområdet, samt en planlægningsdel med særlig fokus på planlægningen de første 6 år af planperioden.

Om planlægningsdelen fremgår, at den skal indeholde en redegørelse for bl.a. "deponerings- og forbrændingskapacitet, herunder behovet for etablering af yderligere kapacitet på baggrund af de forventede tilførte mængder af affald sammenholdt med de anvendte anlægs kapacitet og levetid"

Den overordnede målsætning i Københavns Kommunes gældende affaldsplan for 2009-2012, er:

"I Københavns Kommune vil vi minimere belastningen af miljøet, herunder klimaet, ved bæredygtig håndtering af affald. Vi vil samtidig sikre, at borgerne i kommunen er godt tilfredse med affaldshåndteringen."

Om affaldsforbrænding fremgår videre:

"Folketinget ønsker øget konkurrence, en mere effektiv organisering af affaldssektoren og nye teknologier til affaldsbehandling. I planpe-

rioden vil Københavns Kommune tilpasse behandlingssystemet, så det lever op til de nye retningslinjer.

[...]

For at sikre at Københavns affald bliver behandlet på den mest miljøvenlige måde, er det nødvendigt, at der bliver truffet beslutning om ny forbrændingskapacitet i hovedstadsområdet. I samarbejde med de øvrige kommuner i affaldsselskaberne skal der tages stilling til, hvordan kapaciteten skal organiseres, herunder inddragelse af nye behandlingsformer såsom medforbrænding af affald på kraftværker og bioethanolproduktion. Den fremtidige kapacitetsudvidelse skal desuden sammentænkes med øvrige bæredygtige tiltag til at sikre kommunens varmebehov, fx geotermi."

Det fremgår af udkast til kommunens affaldsplan for perioden 2013-18, som behandles i TMU, at planens hovedfokus er ressourcebevarelse. Målsætningen for planen beskrives som følger:

**HORTEN**

"Grøn vækst og ressourcer: En af fremtidens store udfordringer bliver at udnytte metaller og råstofferne i affaldet. Derfor vil den kommende plan være målrettet de ressourcer, der kan udsorteres og genanvendes fra det affald (eller de ressourcer) vi i dag sender til forbrænding og deponi. Samtidigt vil et fokus på ressourceudnyttelse give mulighed for - gennem partnerskaber og innovation - at skabe grøn vækst.

På baggrund af nødvendigheden af i stigende grad at se affald som en ressource vil forvaltningen foreslå, at planens titel er: "Affalds- og Ressourceplan 2018".

Væsentlige temaer i planen er forebyggelse og fremtidens produkter, genanvendelse af materialer og CO<sub>2</sub>-neutrale affaldssystemer :

"Forebyggelse og fremtidens produkter: Det er vigtigt, at fremtidens produkter er produceret så materialerne kan genbruges. Kommunen skal indgå i partnerskaber, hvor det allerede i designfasen indtænkes, hvordan ressourcerne i materialerne senere kan udnyttes som byggestene i nye produkter. Samtidigt skal kommunen gå foran med initiativer, der sikrer, at grøn vækst ikke betyder vækst i affaldsmængderne.

Genanvendelse af materialer: Temaet skal indeholde initiativer, der sikrer bedre sortering og derved bedre ressourceudnyttelse. Tiltagene skal sikre, at vi når EU målet om 50 % genanvendelse i 2020. Samtidigt kan introduktion af nye genanvendelsesordninger kombineres med teknologiudvikling og generere grøn vækst.

[...]

CO<sub>2</sub>-neutrale affaldssystemer: Initiativerne skal sikre, at det fremtidige forbrændingsbehov indgår som en del af den strategiske energiplanlægning, hvor hele energiforsyningen sammentænkes i forhold til vedvarende energi. Samtidigt skal affaldsforbrændingen gøres CO<sub>2</sub>-neutral bl.a. ved at få platen ud af affaldet til forbrænding."

Kommunen er forpligtet til at udarbejde affaldsplaner. Denne kompetence eksisterer som tidligere anført parallelt med I/S Amagerforbrændings kompetence til at "planlægge, etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsområdet".

I forlængelse af forpligtelsen til at udarbejde affaldsplaner, må kommunen endvidere være både berettiget og forpligtet til at søge at opnå de i affaldsplanen fastsatte mål. Etableringen af et nyt affaldsforbrændingsanlæg, anlæggets kapacitet og de anvendte teknologier må anses som væsentlige led i opnåelsen af affaldsplanens – og dermed den nationale affaldsplanens – mål.

Det er på denne baggrund vores vurdering, at det vil være sagligt, hvis kommunen lægger vægt på de hensyn, der fremgår af affaldsplanen, samt konsekvenserne for muligheden for at opnå målene heri, ved sin vurdering.

**HORTEN**

#### 5.4 **Supplerende om de nationale strategier på affaldsområdet**

Ifølge det forvaltningsretlige opgavefordelingsprincip kan kommunen som udgangspunkt ikke varetage opgaver, der (udtømmende) er henlagt til regionerne eller staten.

De nationale strategier på affaldsområdet er fastsat i Miljøstyrelsens affaldsplaner. Disse planer danner den overordnede ramme for den kommunale affaldsplan.

Der er ikke på nationalt niveau nedsat en ansvarlig myndighed på affaldsområdet. Det vil sige, at al praktisk miljøforvaltning og myndighedsudøvelse er lagt ud til kommunerne. Efter vores vurdering er kommunen i sine beslutninger derfor forpligtet til at sikre overholdelse af de overordnede nationale rammer, herunder ved at inddrage de miljøhensyn, der indgår i de nationale affaldsplaner.

#### 5.5 **Kommunens klimaplan**

Kommunens klimaplan er i modsætning til den kommunale affaldsplan ikke pligtmæssig. Planen er derfor udarbejdet af kommunen på frivillig basis.

Selv om udarbejdelsen af en klimaplan er frivillig, er det sagligt at inddrage hensynet til klimaet i forbindelse med planlægningen af affaldshåndteringen.

Det vil som udgangspunkt også være sagligt at lægge vægt på de miljømæssige hensyn, der fremgår af klimaplanen, ved beslutningen om, hvorvidt kommunen vil godkende I/S Amagerforbrændings låneoptagelse.

Hertil kommer, at etableringen af et nyt forbrændingsanlæg har en nær sammenhæng med muligheden for at opnå de i klimaplanen anførte mål, herunder det langsigtede mål om CO<sub>2</sub>-reduktion i 2020.



På den baggrund er det vores vurdering, at Borgerrepræsentationen vil kunne inddrage målene i klimaplanen i forbindelse med beslutningen om, hvorvidt I/S Amagerforbrændings låneanmodning skal godkendes.

Vi skal dog understrege, at vi som nævnt i afsnit 1 ikke i notatet har taget stilling til, hvordan afvejningen af saglige hensyn konkret skal foretages, eller hvorvidt kommunen isoleret set på baggrund af eksempelvis et enkeltstående mål angivet i kommunens affalds- eller klimaplan ville kunne træffe beslutning om ikke at godkende I/S Amagerforbrændings anmodning om godkendelse af låneoptagelsen.

## 5.6 Andre ejerinteresser

I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding har igennem længere tid drøftet muligheden for at fusionere og i fremtiden samarbejde i et fælles selskab. Det er pt. uafklaret, om en fusion vil finde sted.

I/S Vestforbrænding har tidligere udtrykt betænkeligheder ved I/S Amagerforbrændings planer om et nyt forbrændingsanlæg, herunder blandt andet fordi I/S Vestforbrænding har andre forventninger til udviklingen i affaldsmængder, priser for forbrænding ved liberalisering, regler for pris-sætning af fjernvarme mv., end der er forudsat af I/S Amagerforbrænding. I/S Vestforbrænding har herudover givet udtryk for, at planerne ikke harmonerer med Vestforbrændings fremtidsplaner.

Kommunen har efter det oplyste vurderet, at der vil være en række betydelige fordele ved en fusion af de to § 60-fællesskaber, herunder stordriftsfordele og besparelser. Det er endvidere vores forståelse, at kommunen finder, at en fusion og mulighederne for at høste fordelene herved vil blive vanskeliggjort, hvis I/S Amagerforbrænding gennemfører den foreliggende plan om et nyt forbrændingsanlæg.

Beslutningen om, hvorvidt I/S Amagerforbrænding skal fusionere med et andet selskab, kræver ifølge vedtægternes § 11, stk. 5, samt i henhold til statsforvaltningernes praksis, godkendelse af samtlige ejerkommuners kommunalbestyrelser. Det skyldes, at en fusion enten (formelt) vil ske som etablering af et nyt § 60-fællesskab, eller ved at der etableres en ny organiseringsform, f.eks. et aktieselskab, og at § 60-fællesskaberne i den forbindelse nedlægges. Borgerrepræsentationen har derfor en selvstændig beslutningskompetence for så vidt angår fællesskabernes eventuelle fusion.

Hensynet til muligheden for en fusion med I/S Vestforbrænding kan formentlig bedst karakteriseres som en almindelig ejerinteresse i fællesskabets strategiske muligheder. Sådanne ejerinteresser er et typisk eksempel på interesser, der varetages gennem instruktion af bestyrelsesmedlemmer udpeget af kommunen. Det kan på den baggrund give anledning til tvivl, hvorvidt sådanne ejerinteresser sagligt kan varetages i forbindelse med godkendelse af, at I/S Amagerforbrænding optager lån.

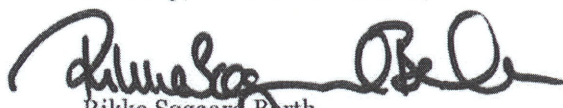
Under hensyntagen til investeringens betydning for et fremtidigt tættere samarbejde mellem I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding, og til at Borgerrepræsentationen i henhold til vedtægterne og statsforvaltningernes praksis har en særlig kompetence i forbindelse med strategiske beslutninger som fusion mv., er det imidlertid vores opfattelse, at Borgerre-

**HORTEN**


præsentationen formentlig sagligt kan inddrage kommunens ejerinteresser, herunder hensynet til at fremme mulighederne for en fusion mellem de to § 60-fællesskaber ved sin beslutning om godkendelse af I/S Amagerforbrændings låneoptagelse.

● Side 12

Hellerup, den 20. december 2011



Rikke Søgaard Berth



Anders Valentiner-Branth

**HORTEN**