

NOTAT



Til:	Københavns Kommune, Center for miljø
Fra:	Mogens Moe, DLA Nordic A/S
Vedr.:	Kalvebod Miljøcenters lejeindtægter
Dato:	28. august 2007

1. Beskrivelse af udlejningsaktiviteten

I slutningen af 1980'erne var der forventning om et stort behov for arealer, der kunne modtage navnlig bygge- og anlægsaffald. Kalvebod Miljøcenter blev derfor i 1989 udpeget af Hovedstadsrådet sammen med tre andre områder til at indgå i den regionale behandlingsstruktur for bygge- og anlægsaffald. Området blev udpeget på grund af den helt centrale placering. Da man forventede, at lossepladskapaciteten ved AV-Miljø efterhånden ville være opbrugt, udlagde regionplan 1989 området til losseplads med tilhørende sorterings- og genanvendelsesfaciliteter.

Området blev fredet ved Overfredningsnævnets kendelse af den 14. november 1990, men der blev givet mulighed for etablering af deponering og efterbehandling af ikke-spiseligt affald, og de dertil nødvendige anlæg (herunder genanvendelses- og sorteringsinstallationer og vej-anlæg).

Kalvebod Miljøcenter er placeret på et ca. 102 ha stort område, hvoraf deponeringsaktiviteterne og fællesarealerne udgør knap 77 ha, mens de resterende ca. 25 ha er udlejet til behandlingsanlæg for bygge- og anlægsaffald, komposteringsanlæg, jordrenseanlæg, jordsorteringsanlæg og anlæg for behandling af forbrændingslagge.

Området med Kalvebod Miljøcenter er omfattet af lokalplan nr. 238 af den 3. august 1994. Arealet er i første omgang udlagt til affaldsdeponering og jordopfyldning med tilhørende genanvendelses- og sorteringsanlæg, og siden hen skal området overgå til rekreativt grønt område med bl.a. kolonihaver og anlæg med tilknytning til søsport. Det er efter lokalplanen meningen, at de færdigopfyldte arealer skal overgå til denne rekreative anvendelse succesivt.

Udlejningsaktiviteterne har sit udspring i en hensigtserklæring af den 15. oktober 1993, hvor Magistratens 5. Afdeling, RGS 90 A/S, Hovedstadens Jordrens A/S og R98 – under forbehold for Borgerrepræsentationen og Samejets godkendelse blev enige om, at Københavns Kommune skulle sørge for byggemodning af arealet og at virksomhederne derefter lejede sig ind, jf. indstilling af den 20. marts 1995. Byggemodningen har bestået i etablering af veje, forsyningslinier, afvanding og administrationsbygning.

Udlejningen blev foretaget af kommunens daværende Ejendomsdirektorat, der stod for udlejning og forvaltning af kommunens erhvervsjendomme. Udlejningsprisen blev fastsat efter en vurdering af markedsprisen, baseret på lejepriser for tilsvarende havnearealer, bl.a. i Københavns Havn. Forhandling og kontraktudarbejdelse foregik mellem lejerne og Ejendomsdirektoratet.

Der var i Magistratens 5. Afdeling en forventning om, at der efter en indkøringsperiode ville fremkomme et driftsoverskud fra udlejningen af arealer og jorddeponering, jf. Magistratens indstilling fra 1995, s. 8.

Det var oprindeligt "Samejet," der bestod af staten og Københavns Kommune, der ejede arealet med henholdsvis 45 % og 55 %, men ved et mageskifte i 1997 opnåede Københavns Kommune den fulde ejendomsret over arealet.

Staten blev købt ud ved et mageskifte. Arealerne vurderedes dengang til 50 kr. pr. m². Da arealerne er fordelt med 75 % til Kalvebod Miljøcenters egne aktiviteter og 25 % til udlejningsaktiviteterne, repræsenterede de lejede arealer en værdi af 12,5 mio. kr. Denne værdi skal forrentes af lejerne af arealerne. Byggemodningen af første etape beløb sig til ca. 48 mio. kr. Kalvebod Miljøcenter tilbagebetalte siden hen disse beløb til Økonomiforvaltningen med midler fra taksterne. Kalvebod Miljøcenter har derfor ikke "gæld" til den almindelige kommunekasse. Arealerne er placeret i Kultur- og fritidsforvaltningens udlejningspulje, der varetager administrationen med inddrivelsen af lejeindtægterne. Værdien af arealet blev oprindeligt bogført på udlægskontoen, jf. revisionsprotokollat, s. 28.

Københavns Kommune forventer at kunne sætte lejen for arealerne op næste gang der skal forhandles, da markedslejen for den pågældende form for aktiviteter med bl.a. omfattende lastbiltrafik skønnes at være stigende. Den forhøjede leje vil sammen med det forhold, at etableringsomkostningerne nu er fuldt afskrevet medføre et forøget overskud på udlejningen.

Alt i alt er der altså tale om, at Københavns Kommune er blevet ejer af et areal, som i fremtiden skal bruges til deponeringsformål, dvs. en aktivitet, som i henhold til miljøbeskyttelsesloven kun kan drives af det offentlige. I øvrigt kan man efter fredningskendelsen fra 1990 om midlertidig anvendelse til deponerings- og genanvendelsesformål heller ikke forestille sig andet en offentligt ejerskab til arealet. Det er imidlertid uvist, hvornår arealet som helhed skal overgå til deponeringsformål. Her har det bl.a. betydning, om myndighederne har held til at finde andre deponeringsmuligheder for forurenede jord, jf. f.eks. Prøvestensprojektet, og om levetiden for AV Miljø kan forlænges.

Den organisation, der i øvrigt varetager kommunens deponeringsaktiviteter i området, Kalvebod Miljøcenter, fungerer som vicevært, men udlejningen forstås af en anden organisation i Københavns Kommune, og lejen er en funktion af markedsforholdene, ikke af deponeringsaktiviteterne.

2. Hittidig behandling i budgetmæssig henseende

Budgetmæssigt er udlejningsaktiviteterne hidtil indgået i regnskabet for Kalvebod Miljøcenters deponeringsaktiviteter. Det beror på en udtalelse indhentet i 2004 fra "hvile-i-sig-selv"-eksperten Birgitte Egelund Olsen.

Som sagen blev forelagt, konkluderede Birgitte Egelund Olsen i sit notat af den 13. september 2004, at udlejningsaktiviteterne er en biproduktion integreret i Kalvebod Miljøcenters hovedaktivitet. Denne konklusion begrundes i, at miljøcentret står for driften af veje, kloak og belysning på hele arealet, herunder de udlejede områder, og foretager de nødvendige hensættelser til efterbehandling. Lejen for de udlejede arealer er endvidere ikke fastsat på baggrund af amortisation af den ved byggemodningen foretagne investering, men således at de-

poneringsaktiviteterne betaler en forholdsvis høj del af disse omkostninger. Endelig tillægger Birgitte Egelund Olsen det betydning, at arealerne efterfølgende skal indgå i miljøcentrets almindelige drift.

Det er denne vurdering, der har ligget til grund for Kalvebod Miljøcenters hidtidige administration af udlejningsaktiviteterne, hvorefter indtægterne fra udlejningen indregnes i taksterne for modtagelsen af forurenede jord. En sådan indregning vil ifølge Birgitte Egelund Olsen ikke stride mod forurenere-betaler-princippet, idet der ikke er krav om, at den enkelte aktivitet på et anlæg hviler i sig selv, når blot anlæggets samlede aktiviteter gør.

Dette ræsonnement tenderer dog til at forudsætte, at udlejningsaktiviteterne enten burde hvile i sig selv eller i hvert fald burde indgå i en samlet "hvile-i-sig-selv"-aktivitet. Det er denne forudsætning, som underkastes fornyet overvejelse i det følgende.

3. Regler og praksis vedrørende kommunal udlejningsaktivitet

Det er ikke en kommunal opgave at udleje arealer til private virksomheder, idet der er forbud mod kommunal erhvervsvirksomhed, hvor kommuner driver, handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed, medmindre loven hjemler en særlig adgang. Årsagen til dette forbud er kommuner har et almennyttigt formål og ikke er et forretningsforetagende.

Denne hovedregel er dog modificeret gennem en lang række undtagelse, herunder salg af bi-produkter eller nærmere bestemt salg af overskudskapacitet. Der er dog visse betingelser, der skal være opfyldt for, at salg af overskudskapacitet ikke kommer i strid med hovedreglen: 1) Overskudskapaciteten skal ikke kunne afvikles og 2) udnyttelsen af overskudsaktiviteten må ikke have som sit primære formål at skaffe kommunen indtægter.

Begrænsningen i, at overskudskapaciteten ikke kan afvikles, ligger i, at såfremt kapaciteten kunne afvikles og dette alligevel ikke sker, vil det være en omgåelse af forbudet mod kommunal erhvervsvirksomhed. Afvikling vil f.eks. ikke kunne ske, hvor lovgivningen forudsætter et vist beredskab. I den foreliggende sag gør de bindinger, der følger af fredningskendelsen, en afvikling utænkelig.

Som en parallel til, at overskudskapaciteten ikke kan afvikles, må overskudskapaciteten ikke være dimensioneret for at blive udnyttet som overskudskapacitet. Den opståede overskudskapacitet skal med andre ord være et biprodukt af kommunens lovbestemte aktiviteter eller være omfattet af kommunalfuldmagten.

Kommunen har ifølge miljøbeskyttelseslovens § 45 pligt til at sikre indsamlingen af affald, herunder forurenede jord og lossepladsaffald. Københavns Kommune har valgt selv at forestå denne opgave, hvortil arealerne ved Kalvebod Miljøcenter blev erhvervet. Arealerne ved Kalvebod Miljøcenter indgår i Københavns Kommunes langsigtede affaldsplanlægning. Det er ikke en betingelse, at kommunen kun må råde over et areal, der passer til det nuværende behov. Da de udlejede arealer utvivlsomt vil blive inddraget i kommunens egne affaldsaktiviteter inden for en årrække, kan arealerne ikke siges at være erhvervet med henblik på udlejning. Det må i den forbindelse tages i betragtning, at det – navnlig i hovedstadsområdet – er ekstremt svært at få udlagt yderligere arealer til deponeringsformål.

Udnyttelsen af overskudskapaciteten må ikke have til formål at skaffe kommunen en varig indtægt. Udlejningen af arealerne ved Kalvebod Miljøcenter vil ophøre, når de skal overgå til deponeringsformål, og indtil da vil det ud fra værdispildsbetragtninger være en økonomisk rationel udnyttelse af kommunens ressourcer at udleje de overskydende arealer. Dette vil være bedst stemmende med kommunalbestyrelsens pligt til at administrere kommunens ressourcer bedst muligt.

I et beslægtet tilfælde (Indenrigsministeriets brev af 9. november 1999, sag 2.kt., j.nr. 1999/1117/420-1, refereret i Inger Mogensen og Dario Silic: Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis (2004)), har Indenrigsministeriet accepteret, at en kommune udlejede overskydende kapacitet på en fast ejendom til formål, der normalt ikke er kommunale, og i den forbindelse udvidede/udbyggede ejendommen med hensyntagen til lejers ønsker. Indenrigsministeriet bemærkede i denne sag, at ved udnyttelse af overkapacitet skal prisen fastsættes således, at den svarer til markedsprisen for den pågældende vare eller tjenesteydelse. Lejen for kommunens bygninger efter eventuelle udvidelser og ombygninger skulle således fastsættes til markedsprisen.

Andre kilder, bl.a. Mogens Heide-Jørgensen: Den kommunale interesse (1993), understreger ligeledes, at salg af overskudskapacitet skal ske til markedspris, altså med den fortjeneste, der kan opnås.

Ingen af de konsulterede kilder udelukker en kommune fra at opnå en fortjeneste, og der er ikke indiceret noget krav om, at et overskud lægges ind i en "hvile-i-sig-selv"-aktivitet med henblik på at komme kunderne i denne aktivitet til gode.

4. Forhold til mbl. § 48 og "hvile-i-sig-selv"-praksis

Kommunal forsyning på affaldsområdet er underkastet "hvile-i-sig-selv"-princippet, jf. mbl. § 48.

"Hvile-i-sig-selv"-princippet medfører, at der skal være balance mellem en forsynings indtægter og udgifter. Det er dog ikke et krav, at regnskabet for det enkelte år går i nul, når blot det over en periode balancerer. Princippet indebærer, at midler fra taksterne ikke må anvendes til de skattefinansierede aktiviteter og omvendt, det er med andre ord alene taksterne, der skal finansiere de med forsyningen forbundne omkostninger.

Den foreliggende udlejning af kommunalt areal til private genanvendelsesvirksomheder er ikke omfattet af ordlyden i mbl. § 48.

Det har ikke været muligt at finde trykt praksis vedrørende "hvile-i-sig-selv"-princippet, der er beslægtet med det foreliggende tilfælde. En afgørelse fra Miljøstyrelsen af 8. maj 2001, j.nr. M 1021-0094, trykt i MAD 2001.711MS, udtaler sig vejledende om en kommunes mulighed for at lade kommunens forsyningsvirksomhed indgå i et interessentskab, der skulle drive et videntcenter for el, varme, vand, spildevand og affald. De indskudte midler ville være takstfinansierede, og skulle primært anvendes til dækning af udgifter ved videntcentrets udlejning af fast ejendom. Styrelsen fandt ikke, at der var tilstrækkeligt redegjort for, at forsyningerne ville opnå ny viden ved deltagelse i interessentskabet, hvorfor deltagelsen ikke var et nødvendigt led i kommunens forsyningsvirksomhed. Der kunne derfor ikke anvendes midler fra taksterne til finansiering af udlejning af centerlokalerne.

Det er mest nærliggende at forstå udtalelsen som udtryk for, hvilke udgifter de pågældende forsyningsformål kunne omfatte. Måske kan man i udtalelsen aflæse et ret snævert relevans-kriterium. Hvis der gælder et snævert relevans-kriterium, er det nærliggende at spørge, hvilke lejeindtægter der så skal indregnes i forsyningsaktiviteten. Med et snævert relevans-kriterium bekræftes det, at de aktuelle lejeindtægter falder uden for mbl. § 48.

5. Fornyet vurdering af udlejningsaktiviteten

Med den viden, man har i dag, er det nærliggende at revurdere den opfattelse, man havde i 2004, nemlig at udlejningsaktiviteterne på Selinevej skulle betragtes som en biaktivitet til Kalvebod Miljøcenters deponeringsaktiviteter. Ganske vist skal udlejningsarealet på et tidspunkt overgå til deponeringsformål. Men indtil da er udlejningsarealet hjemsted for en række

private aktiviteter, som er rigtigt lokaliseret på dette sted i København, men som i øvrigt er uafhængige af Kalvebod Miljøcenter.

Noget af det, som gør det vanskeligt at være stringent, er, at alle involverede enheder er dele af enhedsforvaltningen i Københavns Kommune.

Hvis man imidlertid forestillede sig, at Kalvebod Miljøcenter som deponeringsvirksomhed – i overensstemmelse med tidens tendens – var formeret som et A/S, 100 % ejet af Københavns Kommune, ville man antagelig have en rollefordeling, hvor skattekommunen ved kultur- og fritidsforvaltningen var udlejer, og hvor KMC som vicevært modtog et passende vederlag fra skattekommunen. Først når Kalvebod Miljøcenters deponeringsbehov blev akut, ville skattekommunen opsigte lejerne og indskyde de resterende ca. 25 ha i sit deponeringselskab.

En anden betragtning understøtter, at det næppe har været rigtigt at betragte økonomien ved udlejningen og økonomien i deponeringsaktiviteten under ét. Den omstændighed, at udlejningen – på grund af arealernes fordelagtige beliggenhed – giver overskud, vil ved sammenblandingen bevirke, at leverandørerne af forurenede jord slipper for at betale de fulde faktiske omkostninger. Det harmonerer meget dårligt med forurenede-betaler-princippet, som er bærende i miljøbeskyttelseslovens § 48. Dertil kommer i den aktuelle situation på Sjælland, at en prisreduktion for forurenede jord – svarende til overskuddet ved udlejningen – yderligere vil formindske prisforskellen mellem ren og forurenede jord.

Med den viden, man har nu, bør man derfor erkende, at man i 2004 nåede frem til et forkert resultat ved at betragte regnskabet for udlejningsaktiviteten som en del af regnskabet for deponeringsaktiviteten.

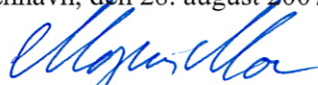
Hvis det er muligt, vil det mest korrekte være at trække udlejningsaktiviteten ud af regnskaberne, før man nedsætter taksterne for deponering med henblik på at tilgodese brugerne af deponeringsaktiviteten.

6. Konklusion: Forslag

På basis af ovenstående skal jeg foreslå, at lejeindtægterne og udgifterne ved lejemålet henføres til et særskilt regnskab. I dette regnskab skal der tages hensyn til, at Kalvebod Miljøcenter – mod passende vederlag – udfører en viceværtfunktion, men i øvrigt bør lejemålet opfattes som en sag mellem det udlejende organ i skattekommunen og lejerne. I regnskabet for udlejningsaktiviteten bør indgå en passende forrentning af værdien af de udlejede arealer.

Hvis det er praktisk muligt, vil det være rigtigst at gennemføre denne opfattelse fra lejemåle- nes start.

København, den 28. august 2007



Mogens Moe