

Til  
Billund Kommunalbestyrelse  
Hedensted Kommunalbestyrelse  
Herning Kommunalbestyrelse  
Ikast-Brande Kommunalbestyrelse  
Ringkøbing-Skjern Kommunalbestyrelse  
Varde Kommunalbestyrelse  
Vejle Kommunalbestyrelse

23-10-2012

## TILSYNET

### Det kommunale fællesskab Østdeponis virksomhed

Vejle Kommune har over for Statsforvaltningen Midtjylland rejst spørgsmål om lovligheden af nogle aktiviteter, der udføres af det kommunale fællesskab Østdeponi. Statsforvaltningen fører tilsyn med fællesskabet i henhold til styrelseslovens<sup>1</sup> § 47, stk. 2.

Efter en høringsproces har statsforvaltningen udtalt sig over for Østdeponis bestyrelse om nogle af de rejste spørgsmål, udbedt sig en udtalelse og yderligere oplysning om andre. Statsforvaltningens brev vedlægges til kommunalbestyrelsens orientering.

Under sin behandling af sagen er statsforvaltningen blevet opmærksom på, at en afgørelse i 2009 fra Miljøministeriet væsentligt har ændret forudsætningerne for Østdeponis virksomhed.

På den baggrund henstiller statsforvaltningen hermed til hver af de i Østdeponi deltagende kommunalbestyrelser – Billund, Hedensted, Herning, Ikast-Brande, Ringkøbing-Skjern, Varde og Vejle – at de vurderer grundlaget for Østdeponis virksomhed og tager skridt til en ændring af vedtægterne for det kommunale fællesskab, hvorved disse bringes i overensstemmelse med de opgaver, Østdeponi faktisk udfører.

Statsforvaltningen anmoder om orientering om, hvad denne udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til at foretage. Orienteringen udbedes senest om 6 måneder.

STATSFORVALTNINGEN MIDTJYLLAND  
ST. Blichers Vej 6  
POSTBOX: 151  
6950 RINGKØBING

JOURNAL NR.: 2012-613/1115  
SAGSBEHANDLER: TIMMID  
DIREKTE TELEFON: 7256 8550

TELEFON: 7256 8575  
TELEFAX: 9732 4517  
GIRO: 887 3747  
EAN-NR. 5798000362314  
midtjylland@statsforvaltning.dk  
www.statsforvaltning.dk

EKSPEDITIONSTID:  
MANDAG: 08.30-15.00  
TIRSDAG-ONSDAG: 08.30-12.00  
TORS DAG: 13.00-16.00  
FREDAG: 09.00-12.00

<sup>1</sup> Lov om kommunernes styrelse, lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012.

## Sagsfremstilling

Østdeponi er et kommunalt fællesskab, jf. styrelseslovens § 60. Parter i fællesskabet er Billund, Hedensted, Herning, Ikast-Brande, Ringkøbing-Skjern, Varde og Vejle kommuner. Selskabet betegnes andelsselskab, deltagerkommunerne betegnes andelshavere.

For fællesskabet gælder – inden for rammerne af lovgivningens almindelige regler – de vedtægter, som er godkendt på bestyrelsesmøde den 21. februar 2007. De er tiltrådt af de deltagende kommunalbestyrelser og derefter godkendt den 27. maj 2008 af Statsforvaltningen Midtjylland i henhold til styrelseslovens § 60, stk. 1.

Østdeponi orienterede den 4. september 2009 statsforvaltningen om, at bestyrelsen den 27. august 2009 havde godkendt et udkast til nye vedtægter for fællesskabet. Østdeponi anmodede statsforvaltningen om en gennemgang heraf med henblik på en smidig tiltrædelsesproces i de deltagende kommunalbestyrelser. Statsforvaltningen afviste at foretage en sådan forhåndsgennemgang, dels under hensyn til ressourceforbruget herved, dels fordi statsforvaltningen ikke som tilsynsmyndighed bør påvirke den indbyrdes, politiske aftaleproces mellem kommunalbestyrelser, som muligvis vil indgå ændret aftale om et samarbejde, muligvis ikke. Statsforvaltningen har ikke siden da modtaget ansøgning om godkendelse af ændrede vedtægter.

Ifølge de således fortsat gældende vedtægter af 2007, kapitel 2, er selskabets formål

- At indsamle og håndtere deponeringsegnet affald, herunder at etablere og drive deponeringsanlæg. Subsidiært at indgå aftaler, som sikrer forsvarlig deponering af affaldet.
- At levere andelshaverne gode og hensigtsmæssige ordninger til håndtering og genanvendelse af fast affald.
- At løse administrative og praktiske opgaver inden for affaldsområdet.
- At initiere ordninger på affaldsområdet, som virker positivt på miljøet.

Ifølge vedtægternes kapitel 3 har deltagerkommunerne – inden for lovgivningens rammer – som hovedregel pligt til at anvise til selskabet alt deponeringsegnet affald, som genereres i de dele af kommunerne, som også før 2007 var omfattet af Østdeponis geografiske område.

Ifølge vedtægternes kapitel 5 sker finansieringen af selskabets virksomhed ved lånoptagelse, ved indskud fra andelshaverne samt ved oparbejdet kapital mv. Bestyrelsen har ret til af selskabets kapital at yde tilskud til igangsætning af nye aktiviteter.

Ifølge vedtægternes punkt 7.2 kan selskabet indgå aftale med en andelshaver eller flere andelshavere i forening om løsning af affaldshåndteringsopgaver. Opgaverne skal være "selvfinansierende og særskilt hæftende for de deltagende andelshavere." Sådanne opgaver skal løses med et dækningsbidrag fra de andelshavere, for hvem opgaverne løses. Ifølge punkt 5.3 kan selskabet yde de pågældende andelshavere lån på sædvanlige markedsvilkår, og bestyrelsen kan med 2/3 flertal beslutte at udrede nødvendige forundersøgelser- og udviklingsomkostninger i tilknytning til sådanne aktiviteter.

Ifølge vedtægternes punkt 8.1 hæfter selskabet direkte over for sine kreditorer. Andelshaverne "hæfter principalt og solidarisk for opfyldelsen af denne forpligtelse".

Om selskabets kapital anføres det i punkt 10.1:

Selskabets kapital fordeles ikke mellem andelshaverne. Det tilstræbes, at kapitalen, som tilhører selskabet, ikke overstiger, hvad der er fornødent til dækning af løbende omkostninger til imødegåelse af risici og til en efter selskabets forhold rimelig konsolidering.

Om udtræden og opløsning af det kommunale fællesskab hedder det i kapitel 14:

14.1. Andelshaverne kan udtræde af selskabet med 12 måneders varsel ved udløbet af et kalenderår, dog tidligst, når andelsforholdet har varet i 5 år. For udtrædelse af selskabet eller opløsning gælder i øvrigt lov om kommunernes styrelse § 60, stk. 2 og 3.

14.2. En udtrædende andelshaver er ikke berettiget til nogen form for formueandel. Andelshaverne er forpligtet til at holde de tilbageblivende skadesløse, såfremt udtrædelsen påfører disse øgede udgifter. Den udtrædende frigøres først for sine forpligtelser, jf. afsnit 8, når der efter udtræden foreligger et godkendt årsregnskab, der dokumenterer, at der uomtvisteligt er dækning for selskabets forpligtelser. Den udtrædende frigøres ikke for sin forholdsmæssige andel af miljøansvaret ved de affaldsdepoter, denne har medvirket ved. Bestemmelsen gælder, uanset andelshaveren udtræder ved Statsforvaltningen Midtjyllands mellemkomst.

14.3. Beslutning om selskabets opløsning kræver enten tilslutning fra samtlige bestyrelsesmedlemmer eller godkendelse i mindst 2/3 af de kommuner, der er andelshavere.

14.4. I tilfælde af selskabets opløsning fordeles selskabets formue, efter at selskabet er frigjort fra sine hæftelser og al gæld betalt, mellem andelshaverne i forhold til den deponerede mængde affald de foregående 3 hele kalenderår, jf. pkt. 8.1.

Tvister mellem selskabet og en eller flere deltagende kommunalbestyrelser vedrørende kommunalretlige spørgsmål afgøres ifølge vedtægternes punkt 16.1 af Statsforvaltningen Midtjylland med klagemulighed til Indenrigsministeriet. Øvrige tvister afgøres efter dansk rets almindelige regler.

Det deponeringsegnete affald, som medlemskommunerne har afleveret til Østdeponi, er tidligere blevet anbragt på fællesskabets deponi i Fasterholt.

Den 18. februar 2009 meddelte Miljøministeriet, Miljøcenter Århus, imidlertid Østdeponi et forbud mod fortsat tilførsel til deponering på Østdeponis deponeringsanlæg i Fasterholt efter den 16. juli 2009. Forbuddet meddeltes i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 2, og omfattede hele deponeringsanlægget. Forbuddet begrundedes i, at deponeringsanlægget ikke opfyldte kravene i deponeringsbekendtgørelsen. Samtidig meddelte ministeriet påbud om nedlukning og efterbehandling af Østdeponis deponeringsanlæg samt påbud om ændring af vilkår for driften af affaldsbehandlingsanlægget i nedluknings- og efterbehandlingsperioden.

Efter denne afgørelse udfører Østdeponi den nævnte efterbehandling af sit lukkede deponi i Fasterholt. Efterbehandlingen består ifølge årsberetning 2010 i retablering, landskabsmodellering, monitorering og gasindvinding fra deponiet, alt i henhold til Miljøministeriets afgørelse af 18. februar 2009.

Ifølge Østdeponis årsberetning 2010 er fællesskabets hovedopgaver "håndtering af affald, som genereres i medlemskommunerne. Derudover løser selskabet affaldsrelaterede, administrative og driftsmæssige opgaver for andelshaverne og andre selskaber med tilknytning til andelshaverne."

Østdeponi varetager endvidere daglig administration af affaldsselskaberne L90, Andelsselskabet Slamforbrænding og Deponi.net. Disse tre selskaber er, ligesom Østdeponi,

kommunale fællesskaber i henhold til styrelseslovens § 60. De løser opgaver på spildevands- og affaldsområdet. Fællesskaberne har kun delvist samme kreds af deltagerkommuner som Østdeponi.

Endelig er det oplyst, at fællesskabet løser eller har løst driftsopgaver for L90 samt håndtering af slam for Herning Vand A/S og mellemlagring af et gødskningsprodukt for Combineering A/S.

### **Regelgrundlag for statsforvaltningens udtalelse**

Uddrag af styrelsesloven, lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012:

§ 47. Tilsynet med kommunerne varetages af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende.

Stk. 2. Tilsynet med kommunale fællesskaber, jf. § 60, varetages af den statsforvaltning, der efter stk. 1 varetager tilsynet med de deltagende kommuner. Varetages tilsynet med de deltagende kommuner ikke af samme statsforvaltning, udøves tilsynet af den statsforvaltning, der efter stk. 1 varetager tilsynet med fællesskabets hjemstedskommune.

...

§ 48. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.

...

§ 48 a. Statsforvaltningen beslutter, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag.

§ 60. Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver, medmindre andet særligt er 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. Vilkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af vedkommende statsforvaltning, jf. § 47, stk. 2, og skal fastsættes af denne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.

### **Statsforvaltningens udtalelse**

Østdeponi er et kommunalt fællesskab, hvis oprettelse er godkendt i henhold til styrelseslovens § 60, stk. 1.

Kommunale fællesskaber er undergivet tilsyn af statsforvaltningen, jf. styrelseslovens § 48, stk. 1. Tilsynet tager sigte på, at fællesskabet overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det indebærer, at statsforvaltningen alene påser, at lovgivningen overholdes, mens tilsynet ikke udtaler sig om hensigtsmæssigheden eller rimeligheden af det kommunale fællesskabs dispositioner. Til den omtalte lovgivning hører i denne sammenhæng de vedtægter, der er godkendt af statsforvaltningen for det kommunale fællesskab.

Det kommunale fællesskab Østdeponi har hjemsted i Herning. Derfor er det Statsforvaltningen Midtjylland, der fører tilsynet med det, jf. styrelseslovens § 47, stk. 2.

Også kommunerne er undergivet tilsyn, jf. styrelseslovens § 47, stk. 1, og § 48, stk. 1. Tilsynet varetages af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende. Tilsynet tager sigte på lovligheden af kommunalbestyrelsernes dispositioner, herunder ved etablering af, deltagelse i og udtræden af kommunale fællesskaber.

Statsforvaltningen har i henhold til styrelseslovens § 48 a besluttet at rejse en tilsynssagi anledning af de spørgsmål, Vejle Kommune har rejst. Om lovligheden af nogle af Østdeponis konkrete dispositioner har statsforvaltningen udtalt sig særskilt. Udtalelsen vedlægges til kommunernes orientering.

Herudover bemærkes til de deltagende kommunalbestyrelser følgende.

Når kommunalbestyrelser har indgået en aftale om samarbejde i henhold til styrelseslovens § 60, og aftalen er godkendt af statsforvaltningen, er der dermed skabt en ramme for dette samarbejde. Indebærer aftalen, at der er etableret et beslutningsorgan i fællesskabet, kan dette organ disponere frit, så længe det sker inden for de rammer, der er skabt ved aftalen mellem kommunalbestyrelserne, og reglerne i lovgivningen.

Hvis der er behov for, at vedtægterne som rammen for det kommunale samarbejde ændres, må de kommunalbestyrelser, som ved aftalen har etableret fællesskabet, og som normalt vil have rettigheder og forpligtelser i forhold til fællesskabet, træffe beslutning herom. Initiativet kan komme fra fællesskabets organer, men beslutningen er principielt ikke et anliggende for disse.

Ligesom aftaler efter styrelsesloven § 60 kræver godkendelse fra tilsynsmyndigheden, skal sådan godkendelse også indhentes, hvis godkendte aftaler skal ændres. Forudsætning for godkendelse af en ændring er, at samtlige involverede kommunalbestyrelser har tilsluttet sig den pågældende ændring.

I sin godkendelse af fællesskabets vedtægter den 3. september 2007 anførte statsforvaltningen, at senere ændringer i vedtægterne skal godkendes af statsforvaltningen, og at godkendelse forudsætter, at samtlige involverede kommunalbestyrelser tilslutter sig den pågældende ændring. Indtil en aftale om kommunalt samarbejde er ændret efter disse regler eller ophævet efter styrelseslovens § 60, stk. 2-3, gælder således den godkendte aftale. Det betyder, at fællesskabsorganer i et kommunalt fællesskab er bemyndiget og forpligtet til at udføre de opgaver, aftalen fastlægger, efter de aftalte og godkendte retningslinjer.

En aftale om et kommunalt samarbejde indgås under nogle bestemte forudsætninger. Hvis disse forudsætninger ikke længere er til stede, kan fællesskabets styrelsesorganer, de deltagende kommunalbestyrelser eller en af disse kommunalbestyrelser tage initiativ til, at aftalen ændres eller ophæves. Deltagende kommunalbestyrelser må antages at være forpligtet til at tage et sådant initiativ, hvis f.eks. en lovændring eller andre ændringer i aftalens forudsætninger bevirker, at de ikke længere løser deres opgaver lovligt og forsvarligt ved fortsat at deltage i det aftalte samarbejde.

Statsforvaltningen har noteret sig Miljøministeriets afgørelse af 18. februar 2009, der på væsentlig måde ændrede grundlaget for Østdeponis virksomhed. Statsforvaltningen har herved bemærket, at ministeriets afgørelse gav Østdeponis bestyrelse anledning til i 2009 at søge fællesskabets vedtægter ændret. Den tilsigtede ændring gik bl.a. ud på, at fællesskabets hidtidige formålsbestemmelser skulle ophæves. Endvidere indebar den foreslåede vedtægtsændring, at kapitlet om medlemskommunernes forpligtelse til at anvise alt deres deponeringsegne afald til Østdeponi blev ophævet. Fællesskabets opgaver

blev i forslaget til vedtægtsændring beskrevet som at stille affaldshåndteringsløsninger til rådighed for medlemskommunerne samt at forestå efterbehandling af det affaldsdepot i Fasterholt, som Østdeponi gennem årene har skabt ved sit virke i henhold til den hidtidige vedtægt. Fællesskabet skulle, som hidtil, kunne indgå aftale med enkeltmedlemmer om løsning af særopgaver mod betaling og derudover, som noget nyt, kunne indgå aftale med andre affaldsselskaber om løsning af opgaver. De gældende vedtægters bestemmelse om en medlemskommunes mulighed for udtræden af fællesskabet var ikke medtaget i bestyrelsens forslag til nye vedtægter.

Statsforvaltningen har ikke grundlag for at antage, at Østdeponis medlemskommuner overtræder deres forpligtelser ifølge lovgivningen ved fortsat deltagelse i det kommunale fællesskab Østdeponi.

I betragtning af den i 2009 skete, væsentlige ændring af forudsætningerne for Østdeponis virksomhed henstiller statsforvaltningen imidlertid til de deltagende kommunalbestyrelser at vurdere grundlaget for Østdeponis virksomhed og tage stilling til behovet for en ændring af vedtægterne for det kommunale fællesskab, hvorved disse bringes i overensstemmelse med de opgaver, Østdeponi faktisk udfører.

Det har været en væsentlig baggrund for denne henstilling, at hæftelses-, udtrædelses- og opløsningsreglerne i de gældende vedtægter indebærer efter omstændighederne meget langvarige og økonomisk vidtrækkende forpligtelser for medlemskommunerne.

Statsforvaltningen anmoder om, at hver af de i fællesskabet deltagende kommunalbestyrelser orienterer om, hvad denne udtalelse giver dem anledning til at foretage. Orienteringen udbedes senest om 6 måneder.

Østdeponi samt Statsforvaltningen Syddanmark orienteres ved kopi af dette brev.

Venlig hilsen

Torben Sørensen

Martin Basse