

Advokat Preben Kønig
Kønig og Partnere
Amaliegade 22
1256 København K

Advokat Ulf Andersen
Lett Advokatfirma
Rådhuspladsen 4
1550 København V
3-4: se not

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail vfm@vfm.dk
www.vfm.dk

Dato: 12-11-2008

Vedrørende Rovesta Miljø I/S

J.nr. 2008-3422

I brev af 17. juli 2006 har Statsamtet Vestsjælland, nu Statsforvaltningen Sjælland, på anmodning fra advokat Ulf Andersen som advokat for Ishøj Kommune fremsendt en sag vedrørende et antal kommuners udtræden af det kommunale fællesskab Rovesta Miljø I/S til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium (nu Velfærdsministeriet). Statsamtet udtalte sig i sagen ved breve af 28. juli 2005 og 14. juni 2006. Det fremgår af henvendelsen, at advokat Ulf Andersen har anmodet om, at sagen blev indbragt for ministeriet med spørgsmål om, hvorvidt statsamtet var kompetent til at udtale sig om udtrædelsesbestemmelsen i Rovesta Miljø I/S' interessentskabsoverenskomst, og om statsamtet på det foreliggende grundlag var berettiget til at true Ishøj Kommune med tvangs-bøder.

Ved brev af 11. august 2006 har advokat Preben Kønig rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om sagen. Advokat Preben Kønig oplyste bl.a., at han repræsenterede de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve og Ringsted Kommuner i sagen. Advokat Preben Kønig anførte i den forbindelse, at i fald ministeriet valgte at tage sagen op til behandling, ønskede han at fremkomme med et partsindlæg i sagen.

Velfærdsministeriet har forstået henvendelserne således, at de udtrædende kommuner, som advokat Ulf Andersen og advokat Preben Kønig repræsenterer, har anmodet om, at Statsamtet Vestsjællands afgørelse af 28. juli 2005 indbringes for Velfærdsministeriet.

Velfærdsministeriet har nu behandlet sagen og truffet afgørelse om ændring af vedtægterne for Rovesta Miljø I/S for så vidt angår vilkårene for de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve, Ishøj og Ringsted Kommuner udtræden af fællesskabet. De ændrede vilkår fremgår af pkt. 3 i ministeriets afgørelse nedenfor.

Velfærdsministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Velfærdsministeriets afgørelse.

Sagens baggrund

Aftale om stiftelse af Rovesta Miljø I/S blev indgået i 1999 af kommunerne i de daværende Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms Amter samt af Ishøj Kommune.

Det fremgår af sagen, at Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt den 13. oktober 1999 behandlede et udkast til overenskomst om oprettelse af Rovesta Miljø I/S, der var fremsendt fra Tilsynsrådet for Storstrøms Amt. I den forbindelse foreligger et notat af 2. september 1999 fra Rovesta Miljø I/S, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"Overenskomstudkastet har ... en bestemmelse, som siger, at I/S opretter en bankforbindelse, herunder etablerer en kassekredit.

Af bekendtgørelse nr. 989 af 17. december 1998 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. fremgår ..., at kassekrediten ... maksimalt må andrage 50 kr. pr. indbygger. Der er næppe tvivl om, at det nye I/S vil optage en sådan kassekredit af hensyn til en tilstrækkelig likviditet. Størrelsen af kassekrediten kan ikke forudsiges.

Det forhold, at I/S kan optage en kassekredit, bør formentlig vurderes sammenhængende med det forhold, at de deltagende kommuner hæfter solidarisk for interessentskabets gæld, herunder evt. bankgæld som følge af kassekrediten. Den solidariske hæftelse er ikke udtrykkeligt bestemt i overenskomsten, men fremgår af I/S-konstruktionen, som er karakteriseret ved den særlige interessentskabsretlige hæftelsesform: Alle deltagere hæfter personligt, solidarisk og principalt for forpligtelserne. ...

De deltagende kommuner hæfter således ikke alene ved deres indskud i henhold til § 3 (løsøre) og ved det medlemsbidrag, som fremgår af § 6. Hvis interessentskabet bliver nødt til at blive opløst, hæfter de deltagende kommuner solidarisk for et evt. underskud.

Det kan overvejes, om hæftelsen evt. bør nærmere præciseres i overenskomsten."

Af Tilsynsrådet for Vestsjællands Amts behandling af sagen den 13. oktober 1999 fremgår, at tilsynsrådet var sindet med visse forbehold at godkende overenskomsten i henhold til § 60 i lov om kommunernes styrelse for så vidt angår kommuner beliggende i amtet. Blandt de anførte forbehold fremgik, at der i overenskomsten måtte indføres en bestemmelse om, hvilke hæftelsesregler fællesskabet er omfattet af.

Rovesta Miljø I/S anmodede ved brev af 30. november 1999 til Tilsynsrådet for Storstrøms Amt om, at de involverede tilsynsråd godkendte overenskomsten og en tilhørende allonge, der bl.a. omfattede den nedenfor citerede § 14, stk. 2, i vedtægterne. Den citerede § 14, stk. 1, i vedtægterne var indeholdt i selve udkastet til vedtægter.

Af et notat fremsendt af Rovesta Miljø I/S til tilsynsrådet i den forbindelse fremgår bl.a., at der ikke fra start skulle ske investeringer i nye bygninger eller løsøre, men at der ville være en investering på anslået 1,325 mio. kr. på IT-området, som skulle afholdes af fællesskabet.

Af et udkast til notat fra Rovesta Miljø I/S dateret den 13. december 1999 og fremsendt til Storstrøms Statsamt den 27. januar 2000 fremgår bl.a. følgende:

"Da virksomheden ikke har nogen form for likvid egenkapital, er der likviditetsmæssige udfordringer på lidt længere sigt, idet de nuværende aconto indbetalinger fra de kommunale kunder ikke er garanteret i fremtiden. På kort sigt kan likviditetsproblematikken håndteres gennem en kassekredit, men opbygningen af en likviditetsbuffer vil medvirke til den driftsmæssige optimering."

Ved brev af 17. april 2000 til Rovesta Miljø I/S meddelte tilsynsrådene for de daværende Københavns, Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms Amter, at overenskomsten kunne godkendes efter § 60 i lov om kommunernes styrelse. Godkendelsen skete med visse forbehold, der ikke vedrørte de nedenfor citerede vedtægtsbestemmelser.

Ved brev af 23. august 2002 til Rovesta Miljø I/S meddelte Tilsynsrådet for Storstrøms Amt på vegne af de involverede tilsynsråd, at tilsynsrådene kunne godkende vedtægterne for Rovesta Miljø I/S på visse nærmere angivne vilkår. De pågældende vilkår vedrørte ikke de nedenfor citerede vedtægtsbestemmelser.

Af de vedtægter for Rovesta Miljø I/S, som de involverede tilsynsråd ved breve af 17. april 2000 og 23. august 2002 havde godkendt, fremgik bl.a. følgende:

”§ 1. Mellem kommunerne i Storstrøms, Vestsjællands og Roskilde Amter samt Ishøj Kommune i Københavns Amt indgås der herved aftale om i fællesskab at drive et interessentskab, hvis virke stedse skal have hjemmel i gældende lovgivning for interessentskabets aktivitetsområder.

...

§ 6. I/S's drift finansieres ved indtægter fra de ydelser, som medlemskommunerne og andre aftager fra I/S samt fra et medlemsbidrag fra medlemskommunerne.

...

§ 7. I/S's øverste myndighed er repræsentantskabet. Repræsentantskabet vedtager I/S's budget og godkender regnskabet.

Stk. 2. Repræsentantskabet består af 1 kommunalbestyrelsesmedlem fra hver kommune.

...

§ 11. ...

Stk. 2. På grundlag af det godkendte budget opkræver I/S en acantobetaling kvartalsvis med betaling senest den 10. i månederne januar, april, juli og oktober. Acontobetalingernes størrelse afhænger af hver enkelt kommunes budgetterede køb hos I/S. I/S fremsender kvartalsvise opgørelser til kommunerne for udførte opgaver. Medlemsgebyret, jf. § 6 opkræves sammen med acantobetalingen i januar måned med baggrund i befolkningstallet pr. 1.10. det foregående år.

...

§ 12. Regnskabsåret følger kommunernes regnskabsår. Regnskabet aflægges og revideres efter de for kommunale regnskaber gældende regler og revideres af en statsautoriseret revisor eller Kommunernes Revision. Revisor vælges af repræsentantskabet. Revisionsberetning forelægges for repræsentantskabet i forbindelse med godkendelse af regnskabet senest 1.5.

...

Stk. 3. I/S er selvstændigt regnskabsførende.

I/S opretter en bankforbindelse, herunder etableres en kassekredit.

Kassekreditens størrelse afgøres 1 gang årligt af repræsentantskabet i forbindelse med budgettets vedtagelse og skal følge de retningslinier, som er fastsat af Indenrigsministeriet.

...

§ 14. Ændringer af denne overenskomst kræver vedtagelse i repræsentantskabet med $\frac{3}{4}$ af repræsentantskabets stemmer og Tilsynsrådets godkendelse.

Udtræden af selskabet kan ske med 1 års varsel til en 1. januar.

Udtræden af selskabet sker uden godtgørelse eller refusion til den udtrædende kommune.

Ophævelse af selskabet kræver, at $\frac{3}{4}$ af repræsentantskabets medlemmer stemmer herfor samt Tilsynsrådets godkendelse.

Nettoformuen fordeles mellem de enkelte deltagende kommuner i forhold til deres forholdsvise andel i selskabet på tidspunktet for ophøret (beregnet efter indbyggerantal pr. nærmeste foregående 1. januar).

Stk. 2. Over for tredjemand hæfter interessenterne solidarisk og direkte. De enkelte interessenter hæfter indbyrdes i forhold til indbyggertal.

§ 15. Ved uoverensstemmelser mellem parterne om kommunalretlige spørgsmål indbringes spørgsmålet for Tilsynsrådet i Storstrøms Amt.”

Det fremgår af sagen, at Ishøj Kommune ved brev af 13. november 2001 op-sagde sin deltagelse i Rovesta Miljø I/S med virkning fra udgangen af 2002. Fuglebjerg og Sorø Kommuner udtrådte af Rovesta Miljø I/S pr. 31. december 2003, mens Dianalund, Dragsholm, Greve, Hvidebæk, Ringsted og Svinninge Kommuner udtrådte pr. 31. december 2004.

I brev af 19. maj 2003 til Rovesta Miljø I/S anførte Tilsynsrådet for Storstrøms Statsamt som svar på en henvendelse vedrørende de udtrædende kommuners hæftelse bl.a., at hovedreglen i dansk ret er, at en skyldner ikke kan befri sig for ansvaret for gæld ved at udtræde af et fællesskab.

Det fremgår af sagen, at Rovesta Miljø I/S ved brev af 1. december 2003 orienterede Ishøj Kommune om, at der på et forestående møde i fællesskabets repræsentantskab skulle behandles et dagsordenspunkt om principper for udtræden af fællesskabet, som indebar, at Ishøj Kommune skulle have en forpligtelse på 625.000 kr. over for Rovesta Miljø I/S.

På møde i Rovesta Miljø I/S' repræsentantskab den 9. december 2003 blev følgende principper for opgørelse af gældsforpligtelser ved en interessents udtræden af Rovesta I/S vedtaget:

”Udtrædelse af interessentskabet Rovesta Miljø I/S skal finde sted i overensstemmelse med vedtægternes § 14 og nærværende principper.

En interessent kan udtræde af interessentskabet med 1 års varsel til udtrædelse pr. 1. januar.

Udtrædelsen sker i henhold til en udtrædelsesbalance, som opgør interessentskabets samlede nettoformue eller negative nettoformue, og derudover i en note angiver eventuelle eventualforpligtelser.

Udtrædelsesbalancen udfærdiges hvert år af Rovesta Miljø I/S revisor i forbindelse med udarbejdelsen af årsregnskabet og med 31.12. som skæringsdag. Udtrædelsesbalancen indgår som en note til og skal sammen med årsregnskabet godkendes af repræsentantskabet.

Udtrædelsesbalancen tager udgangspunkt i selskabets balance pr. 31.12. og korrigeres for de forhold, som årsregnskabsloven måtte give anledning til, herunder kontantreguleringer.

Endvidere skal der foretages de nødvendige reguleringer som en optagelse af aktiverne til handelsværdier ved going concern måtte give anledning til.

I tilknytning til udtrædelsesbalancen medtages i en note de eventualforpligtelser, som interessentskabet ved umiddelbart ophør måtte pådrage sig.

En udtrædende interessent oppebærer ikke nogen andel af interessentskabets nettoformue i henhold til udtrædelsesbalancen.

Såfremt formuen i henhold til udtrædelsesbalancen er negativ, betaler den udtrædende interessent sin andel heraf, beregnet som en forholdsmæssig andel på udtrædelsesdagen, og med indbyggertallet på udtrædelsestidspunktet som fordelingsgrundlag.

En udtrædende interessent hæfter herudover i 5 år fra udtrædelsesdagen for sin andel af eventuelle eventualforpligtelser. Beløbet opgøres som en maksimalforpligtelse, og forfalder kun til betaling i det omfang interessentskabet inden for perioden ophører. Ved beregning tages højde for den periode, som er gået siden udtræden, ligesom interessentskabets formue og de øvrige interessenters hæftelser indgår.

...

I tilfælde af uenighed mellem interessentskabet og den udtrædende interessent om fremgangsmåde og vilkår for udtræden afgøres tvisten af tilsynsmyndighederne."

I sagsfremstillingen til repræsentantskabets behandling af sagen den 9. december 2003 fremgik bl.a. følgende:

"Udgangspunktet for bestyrelsen og direktion har været, at principperne skal kunne indeholdes i de eksisterende vedtægter, herunder specielt § 14.

Vedtægternes § 14 tager stilling til, hvorledes formue og gæld skal fordeles i forbindelse med interessentskabets ophør. Således er det bestemt, at interessenterne tager del i nettoformuen, og betaler andel af nettogæld i forhold til indbyggertal ved ophør.

Om vilkårene for en interessents udtræden er det i vedtægternes § 14 udtrykkeligt angivet, at ingen udtrædende interessent tager andel i nettoformuen. Derimod er det ikke eksplicit angivet, hvorledes den udtrædende interessent hæfter i det tilfælde, hvor nettoformuen er negativ.

Spørgsmålet har tidligere været forelagt henholdsvis Tilsynsrådet i Storstrøms Amt og selskabets advokat. ...

Skal man sammenfatte Tilsynsrådets og advokatens opfattelser, kan det lægges til grund, at en udtrædende interessent enten hæfter eller i hvert fald kan bringes i en situation, hvor vedkommende hæfter for andelen af nettogælden, og i forhold til indbyggertal."

Ved brev af 16. december 2003 sendte Rovesta Miljø I/S de vedtagne principper til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt til godkendelse af de involverede tilsynsråd. Den 18. december samme år fremsendte Rovesta Miljø I/S til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt et genoptryk af fællesskabets vedtægter, hvori der var taget højde for de af tilsynsrådene i brev af 23. august 2002 angivne forbehold.

Ved brev af 23. december 2003 til Rovesta Miljø I/S afviste Ishøj Kommune, at Rovesta Miljø I/S havde et krav mod kommunen. Kommunen anførte herved, at der ikke var stillet krav i forbindelse med udtræden, at principperne, hvorpå kravet var baseret, ikke var i overensstemmelse med vedtægternes § 14, og at de afveg fra almindelige selskabsretlige principper for hæftelse ved udtræden af interessentskaber.

I december 2003 og januar 2004 anfægtede de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve og Ringsted Kommuner på tilsvarende måde de af repræsentantskabet vedtagne principper for udtræden og hæftelse.

Ved brev af 12. januar 2004 til Rovesta Miljø I/S anførte Ishøj Kommune bl.a., at det ikke kunne pålægges kommunen at betale en andel af interessentskabets gæld opgjort pr. 31. december 2003, og at interessentskabskontrakten i overensstemmelse med almindelige kommunalretlige regler måtte fortolkes således, at driften i princippet skulle hvile i sig selv i form af interessentskabets indtægter

fra de ydelser, der leveres til medlemskommunerne og interessenternes medlemsbidrag. Endvidere anførte kommunen, at interessentskabskontraktens § 14, stk. 1, fuldt ud gjorde op med de økonomiske mellemværender mellem interessentskabet og en udtrædende kommune, således at et krav mod kommunen i forbindelse med udtræden efter bestemmelsen var udelukket. Selv om dette ikke måtte være tilfældet, anførte kommunen, at et eventuelt krav mod kommunen var bortfaldet som følge af manglende reklamation eller passivitet, idet kravet først var blevet rejst af Rovesta Miljø I/S over for kommunen ved et brev af 1. december 2003. Endelig bemærkede kommunen, at skulle den betale noget krav til interessentskabet måtte det være en andel af interessentskabets gæld efter den i årsregnskabet for 2002 pr. 31. december 2000 (antagelig 2002) opgjorte kapitalkonto i interessentskabet og ikke en gæld opgjort i henhold til et regnskab og regler udarbejdet længe efter, at kommunen var udtrådt af interessentskabet med det formål at gøre et krav gældende imod Ishøj Kommune og andre udtrædende kommuner.

Ved brev af 26. januar 2004 til Statsamtet Vestsjælland anførte advokat Preben Kønig på vegne af de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve og Ringsted Kommuner, at statsamtet ikke kunne realitetsbehandle henvendelsen fra Rovesta Miljø I/S som en sag om godkendelse af principperne, idet de ikke var vedtaget af repræsentantskabet efter reglerne om vedtægtsændringer. Advokat Preben Kønig anførte, at sagen burde behandles som en sag om uoverensstemmelser efter vedtægternes § 15.

Ved brev af 20. februar 2004 til Rovesta Miljø I/S godkendte Statsamtet Vestsjælland endeligt vedtægterne for Rovesta Miljø I/S. Statsamtet oplyste samtidig bl.a., at statsamtet ikke herved havde taget stilling til de indsendte principper for udtræden, som statsamtet ikke opfattede som et forslag til ændring af overenskomstens vedtægter, men som et forslag til en konkret udmøntning af vedtægternes §§ 14 og 15. Statsamtet anmodede samtidig Rovesta Miljø I/S om en udtalelse i anledning af advokat Preben Kønigs brev af 26. januar 2004, ligesom statsamtet anmodede advokat Preben Kønig om en udtalelse i anledning af Rovesta Miljø I/S' brev af 16. december 2003 med bilag til statsamtet.

Ved brev af 2. marts 2004 til Statsamtet Vestsjælland anførte advokat Henrik Rasmussen, der repræsenterer Rovesta Miljø I/S i sagen, bl.a., at vedtægterne for Rovesta Miljø I/S udgør, hvad interessenterne i samarbejde med de involverede tilsyn kunne forhandle sig frem til og blive enige om, og samtidig få godkendt af tilsynet. Det fremgik videre, at vedtægterne efter advokat Henrik Rasmussens opfattelse ikke eksplicit indeholder nogen anvisning på, hvorledes man konkret forholder sig i forbindelse med en interessents udtræden, hvilket ifølge advokat Henrik Rasmussen ikke adskilte vedtægterne fra andre § 60-interessentskaber eller almindelige interessentskaber. Videre anførtes det, at principperne for udtræden ikke fremstod som et forslag til ændring af overenskomstens vedtægter, men som et forslag til en konkret udmøntning af vedtægternes §§ 14 og 15 og styrelseslovens § 60 om interessenters udtræden af et godkendt kommunalt fællesskab og de tilbageværende kommuners fortsættelse af fællesskabet. I principperne havde bestyrelsen søgt at afeje de hensyn, som bestod i forhold til den økonomiske situation, som fællesskabet befandt sig i, og derudover de hensyn og forpligtelser, som påhvilede henholdsvis de forblivende og udtrædende interessenter.

Ved brev af 18. marts 2004 til Statsamtet Vestsjælland anførte advokat Ulf Andersen som advokat for Ishøj Kommune bl.a., at Rovesta Miljø I/S modtog Ishøj Kommunes opsigelse pr. 1. januar 2003 uden nogen form for indsigelse mod dens gyldighed og virkning og uden at der i den forbindelse blev rejst spørgsmål om, at Ishøj Kommune skulle have en resthæftelse overfor fællesskabet. Under

henvielse til Ishøj kommunes brev af 12. januar 2004 fremførtes det bl.a. videre, at de principper, som repræsentantskabet vedtog den 9. december 2003, var ugyldige, idet de stred mod vedtægterne. Herudover blev der henvist til, at Rovesta Miljø I/S ikke kunne vedtage nye regler om gældsforpligtelser, der bandt tidligere udtrådte kommuner.

Af advokat Preben Kønigs brev af 16. april 2004 til Statsamtet Vestsjælland fremgik bl.a., at der ikke ved de af repræsentantskabet vedtagne principper for udtræden kunne pålægges en udtrædende interessent så byrdefulde vilkår, som det var tilfældet, idet disse vilkår hverken kunne rummes inden for de godkendte vedtægter eller var i overensstemmelse med almindelige interessentskabsretlige regler. Det blev i brevet endvidere bestridt, at det ville være sagligt, at interessentskabet aflagde regnskab efter andre principper end efter reglerne om "going concern", herunder efter de af repræsentantskabet vedtagne principper, alene over for en udtrædende interessent.

Den 24. august 2004 afholdt Statsamtet Vestsjælland et møde om sagen, hvori advokat Ulf Andersen, advokat Henrik Rasmussen og advokat Preben Kønig deltog. Det fremgår af statsamtets referat heraf bl.a., at advokat Henrik Rasmussen anførte, at eventualforpligtelsen efter de vedtagne udtrædelsesprincipper alene omfatter et maksimalt beløb, som opgøres og deponeres på udtrædelsesdagen, og at dette beløb kan blive mindre, hvis fællesskabets økonomi udvikler sig gunstigt. Advokat Preben Kønig og advokat Ulf Andersen anførte bl.a., at uenigheden angik spørgsmål, der lå uden for tilsynets kompetence.

Af advokat Henrik Rasmussens brev af 8. september 2004 med bilag til Statsamtet Vestsjælland fremgik bl.a., at principperne for udtræden ikke var et forslag til ændring af vedtægterne, men et forsøg på at hindre de udtrædende kommuner i at tjene på udtrædelsen og dermed at undgå kontraopsigelser alene begrundet i hæftelsesbetragtninger. Det fremgik videre, at opgørelsesmåden i principperne for udtræden, uagtet at de på enkelte punkter muligt tangerede, hvad der kunne rummes inden for vedtægterne, alene var udtryk for en opgørelse til handelsværdier som going concern, men med tillæg af visse eventualforpligtelser, dog maksimeret ved udtræden.

Ved brev af 20. december 2004 til Statsamtet Vestsjælland anførte advokat Henrik Rasmussen supplerende bl.a., at det efter Rovesta Miljø I/S' opfattelse ville være op til revisionen at fastlægge, hvordan opgørelsen efter principperne om udtræden rent regnskabsteknisk skulle ske. Det anførtes videre, at de eventualforpligtelser, som principperne om udtræden opererede med, var en række klart definerede gældsposter, der utvivlsomt ville blive udløst i tilfælde af en opløsning – uafhængigt af den fremtidige drift, og at hæftelsen for dem endvidere var tidsmæssigt begrænset. Videre anførtes, at Rovesta Miljø I/S ikke ved passivitet havde mistet sit krav mod Ishøj Kommune, idet kommunen ikke med rette havde kunnet have en forventning om, at man ikke skulle være forpligtet på samme måde som de øvrige interessenter.

Af advokat Preben Kønigs brev af 3. februar 2005 med bilag til Statsamtet Vestsjælland fremgik det bl.a., at de kommuner, han repræsenterede, nu alle var udtrådt af Rovesta Miljø I/S. Det fremgik videre, at en kommune allerhøjst kunne komme til at hæfte for den pågældende kommunes andel af den nettogæld, der bestod på tidspunktet for kommunens udtræden, samt at det økonomiske opgør skulle foregå på grundlag af vedtægternes § 14 med fornøden udfyldning af de almindelige interessentskabsretlige regler.

Den 15. april 2005 fremkom advokat Henrik Rasmussen, som advokat for Rovesta Miljø I/S, med en supplerende udtalelse, hvoraf det bl.a. fremgår, at spørgsmålet om passivitet efter Rovesta Miljø I/S' opfattelse faldt inden for til-

synets kompetence, og at det var uforståeligt, hvorledes der skulle foreligge passivitet eller stiltiende accept mv., idet Ishøj Kommune ifølge advokaten havde været bekendt med de tiltag, som bestyrelsen for Rovesta Miljø I/S havde foretaget med hensyn til principperne ved udtrædelse.

I brev af 24. maj 2005 fremkom advokat Ulf Andersen med kommentarer til advokat Henrik Rasmussens brev af 15. april 2005. Advokat Ulf Andersen anførte bl.a., at Ishøj Kommune ikke havde haft viden om eller burde have indset, at bestyrelsen for Rovesta Miljø I/S i 2003 udarbejdede principper for udtrædende interessenters hæftelse.

Af Statsamtet Vestsjællands brev af 28. juli 2005 til Rovesta Miljø I/S, advokat Ulf Andersen, advokat Preben Kønig og Statsamtet København fremgår bl.a. følgende:

"Til det rejste spørgsmål, om statsamtet kan behandle spørgsmålet om principperne for opgørelse af den enkelte kommunes forpligtelser i forbindelse med udtræden af Rovesta udtales, at statsamtet ifølge den kommunale styrelseslov § 50 kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det følger af bestemmelser i lovens § 48 om statsamtmandens tilsyn, at dette også omfatter kommunale fællesskaber og dermed også disse fællesskabers dispositioner og undladelser. Allerede af denne grund findes det mindre væsentligt om den foreliggende udtrædelsessituation direkte er reguleret af vedtægterne eller om tilsynets udtalelse desuden inddrager almindelige kommunalretlige regler.

Samme retstilstand følger af Rovesta's vedtægter § 15, hvoraf fremgår, at uoverensstemmelser mellem parterne om kommunalretlige spørgsmål indbringes for tilsynsmyndigheden.

Statsamtet har desuden lagt til grund, at hverken Rovesta eller de deltagende kommuner har handlet ud fra en forudsætning om at udtræden af enkelte kommuner i sig selv har krævet tilsynsmyndighedens godkendelse.

En interessentkommunes udtræden af Rovesta kan således ske uden tilsynsmyndighedens særlige godkendelse.

Det er imidlertid statsamtets opfattelse, at spørgsmålet om hvorledes en eventuel negativ egenkapital skal fordeles ved udtræden ikke er udtømmende reguleret af overenskomstens § 14, idet alene spørgsmålet om godtgørelse eller refusion til en udtrædende kommune ses reguleret.

Statsamtet må anses for kompetent til at påse, om de af repræsentantskabet vedtagne udtrædelsesprincipper den 9. december 2003 er i overensstemmelse med kommunalretlige regler, herunder Rovestas vedtægter, som er godkendt af tilsynsmyndigheden.

Udtrædelsesprincipperne

Et kommunalt fællesskab sidestilles som udgangspunkt med en kommune med hensyn til kravet om, at driften principielt skal finansieres gennem de løbende indtægter.

Det fremgår således også af § 6, stk. 1, i overenskomsten, at driften af selskabet finansieres ved indtægter fra levering af ydelser og medlemsbidrag fra kommuner, hvilket medfører, at der ikke må oparbejdes gæld i selskabet ud over låntagning i form af kassekredit. Et underskud på selskabets løbende drift i et år må finansieres i overensstemmelse hermed i det følgende år.

Det følger af reglerne om låntagning, jf. bkg. nr. 1102 af 12. december 2002, at en kommune som hovedregel ikke kan optage lån til drift. For kommunale fællesskaber gælder vedrørende kassekredit bekendtgørelsens § 10, stk. 2, hvoraf fremgår:

"Kassekreditten for kommunale fællesskaber, interessentskaber, andelsselskaber, aktieselskaber, anpartsselskaber og lignende med bestemmende indflydelse må maksimalt andrage 50 kr. pr. indbygger. Ved anlægsarbejder, der efter afslutningen kan finansieres

ved optagelse af lån, kan der dog foretages yderligere træk på kassekreditten inden for et beløb, der svarer til det samlede provenu af de forventede endelige lån, under forudsætning af, at konverteringen gennemføres snarest muligt efter arbejdets afslutning.”

Det følger endvidere af § 4, stk. 1, at lån som optages af kommunale fællesskaber henregnes til kommunens låntagning. En kommune kan således ikke omgå reglerne om forbud mod låntagning til drift ved at oprette et fælleskommunalt selskab, som kører med driftsunderskud.

Uanset om Rovestas nuværende negative egenkapital er opstået som følge af underfinansiering ved selskabets etablering eller oparbejdet som følge af underskud på den løbende drift, er de deltagende kommuner solidarisk ansvarlige overfor kreditorer indtil udtræden af selskabet, jf. § 14, stk. 2.

Det må herefter følge af kommunalretlige principper, at der ved udtræden af det kommunale fællesskab må udarbejdes en udtrædelsesbalance med opgørelse af den udtrædende kommunes andel af selskabets gæld. Udtrædelsesbalancen skal opgøres i overensstemmelse med almindelige regnskabsmæssige principper, herunder ved anvendelse af princippet om ”going concern”.

Den udtrædende kommune må på baggrund af udtrædelsesbalancen være forpligtet til at betale sin andel af nettogælden i selskabet på tidspunktet for sin udtræden. Dette synes desuden at følge allerede af vedtægternes § 6, stk. 1.

Eventualforpligtelser

Det antages at være en kommunalretlig forudsætning for godkendelse af et kommunalt fællesskab efter styrelseslovens § 60, at deltagerkommunerne har en rimelig indflydelse i det kommunale fællesskab, eksempelvis ved repræsentation i fællesskabsorganer. Grundsætningen hviler på forudsætningen om, at der ved indtræden i fællesskabet afgives beføjelser fra deltagerkommunerne til det kommunale fællesskab, og at en deltagerkommune ikke skal kunne forpligtes uden at have mulighed for at medvirke til beslutning herom på lige fod med de øvrige deltagere i fællesskabet.

Driften af selskabet vil have afgørende betydning for, om de omhandlede eventualforpligtelser udløses i en periode op til 5 år. Efter udtræden af Rovesta Miljø I/S vil de udtrædende kommuner ikke længere have mulighed for at udøve den indflydelse på driften af selskabet gennem selskabets styrende organer, som er en forudsætning for statsamtets godkendelse af, at kompetence overdrages til det kommunale fællesskab.

På denne baggrund kan repræsentantskabets beslutning om, at en udtrædende interessent hæfter i 5 år fra udtrædelsesdagen for sin andel af mulige eventualforpligtelser ikke anses for at være i overensstemmelse med kommunalretlige principper.

Ishøj Kommune

Som udgangspunkt må Ishøj Kommune, i lighed med de øvrige udtrædende kommuner anses for forpligtet til at betale sin andel af selskabets gæld ved tidspunktet for udtræden, opgjort ved en udtrædelsesbalance, jf. ovenfor.

Spørgsmålet om hvorvidt Rovesta Miljø I/S har udvist retsfortabende passivitet i forhold til at gøre krav gældende over for Ishøj Kommune efter Ishøj Kommunes udtræden af interessentskabet med virkning fra 1. januar 2003, henhører under domstolene, idet spørgsmålet er af privatretlig karakter.

Statsamtet har ikke herved taget stilling til, om der vil være grundlag for at anlægge søgsmål mod ledelsen af Rovesta Miljø I/S, jf. styrelseslovens § 50c, for det eventuelle tab, som Rovesta påføres, såfremt den udviste passivitet over for Ishøj Kommune anses for retsfortabende.”

Den 18. august 2005 sendte advokat Henrik Rasmussen et brev til advokat Preben Kønig, hvori han bl.a. anførte, at Rovesta Miljø I/S ikke var enig i Statsamtet Vestsjællands betragtninger omkring spørgsmålet om eventualforpligtelserne, men at bestyrelsen til trods herfor havde valgt at indstille, at udtalelsen

blev taget til efterretning, forstået således at fællesskabet ville efterleve udtalelsen, hvis sagen kunne forliges i overensstemmelse dermed.

Ved brev af 29. august 2005 fra advokat Ulf Andersen til advokat Henrik Rasmussen anførte advokat Ulf Andersen bl.a., at Statsamtet Vestsjællands brev af 28. juli 2005 ikke ændrede ved Ishøj Kommunes standpunkt i sagen. Det fremgik videre, at det var Ishøj Kommunes holdning, at statsamtets udtalelse berod på en urigtig fortolkning af overenskomsten om stiftelsen af Rovesta Miljø I/S og den relevante lovgivning. Advokat Ulf Andersen angav i den forbindelse bl.a., at statsamtet urigtigt lagde til grund, at spørgsmålet om, hvorledes en eventuel negativ egenkapital skulle fordeles, ikke var udtømmende reguleret af vedtægtens § 14, og at statsamtet ved godkendelse af vedtægterne burde have sørget for, at der blev indsat fornøden regulering af spørgsmålet om udtrædelse, hvis statsamtet ikke fandt, at dette var reguleret i vedtægterne. Det fremgik videre, at fællesskabet efter advokat Ulf Andersens opfattelse havde en positiv egenkapital på tidspunktet for kommunens udtræden. Afslutningsvis anførte advokat Ulf Andersen, at statsamtets fortolkning af § 50 og § 48 i lov om kommunernes styrelse – hvorefter statsamtet anså sig for kompetent til at udtale sig om § 14 i vedtægterne - efter Ishøj Kommunes mening var urigtig, idet fortolkningen efter advokat Ulf Andersens opfattelse hverken var i overensstemmelse med lovbestemmelsernes ordlyd eller den herskende opfattelse i juridisk teori.

Ved enslydende telefaxer af 13. og 16. september 2005 fra advokat Preben Kønig til advokat Henrik Rasmussen fremgik, at advokat Preben Kønig fandt, at uoverensstemmelserne om de udtrædende kommuners eventuelle forpligtelser var af ren privatretlig karakter og at den af Rovesta Miljø I/S udarbejdede opgørelse af størrelsen af "negativ nettoformue" ikke opfyldte kravene til opgørelse af en udtrædende kommunes eventuelle andel af fællesskabets gæld.

Ved brev af 12. december 2005 rettede Rovesta Miljø I/S henvendelse til Statsamtet Vestsjælland, idet fællesskabet fandt, at situationen var meget utilfredsstillende.

Den 13. januar 2006 kontaktede Statsamtet Vestsjælland Rovesta Miljø I/S og anmodede om en udtalelse fra fællesskabets revisor, Kommunernes Revision, om, hvorvidt den af Rovesta Miljø I/S udarbejdede udtrædelsesbalance var i overensstemmelse med almindelige regnskabsmæssige principper og tilsynets udtalelse af 28. juli 2005.

Ved brev af 22. marts 2006 til Statsamtet Vestsjælland fremsendte Rovesta Miljø I/S en udtalelse af 16. marts 2006 fra Kommunernes Revision. Det fremgik af udtalelsen, at Kommunernes Revision havde påpeget nogle fejl i udtrædelsesbalancerne for 2003 og 2004. Når disse fejl var korrigeret, var det Kommunernes Revisions opfattelse, at udtrædelsesbalancerne for 2003 og 2004 samt balancen i årsregnskabet for 2005 udgjorde et retvisende og fair grundlag for opgørelse af de udtrædende kommuners kontantforpligtelser overfor Rovesta Miljø I/S.

Statsamtet Vestsjælland anmodede herefter ved brev af 29. marts 2006 Rovesta Miljø I/S om at foretage de af Kommunernes Revision anviste korrektioner og fremsende opgørelse fordelt på de enkelte udtrædende kommuner.

Rovesta Miljø I/S fremsendte den 5. april 2006 regnskabet for 2005 til Statsamtet Vestsjælland. Regnskabet indeholdt korrigerede udtrædelsesbalancer pr. 31. december 2002, 2003 og 2004. Det fremgik bl.a. af disse opgørelser, at Rovesta Miljø I/S' gæld i alt udgjorde 27.890.438 kr. i 2002, 27.447.880 kr. i 2003 og 16.773.430 kr. i 2004, heraf udgjorde henholdsvis 9.765.676 kr., 12.362.285 kr. og 12.761.503 kr. træk på fællesskabets kassekredit. Det fremgik endvidere, at

de udtrådte kommuners andel af fællesskabets negative nettoformue blev opgjort til mellem 58.622 kr. og 517.514 kr. De udtrådte kommuners andel af eventualforpligtelserne var beregnet til at udgøre mellem 117.108 kr. og 1.033.822 kr.

Af noterne til de korrigerede udtrædelsesbalancer fremgik bl.a., at eventualforpligtelserne ved en eventuel lukning bestod af nedskrivning af materielle anlægsaktiver, lønforpligtelser til åremålsansatte, fratrædelsesgodtgørelse til ikke åremålsansatte, ventepenge til en tjenestemandsansat dyrlæge, leasing- og huslejeforpligtelser, bindende kontrakter og serviceaftaler og reetablering af analyseområder hos Miljølaboratorium Storkøbenhavn.

Ved breve af 14. juni 2006 fra Statsamtet Vestsjælland til de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve, Ishøj og Ringsted Kommuner konstaterede statsamtet, at der forelå justerede udtrædelsesbalancer, dvs. grundlag for indbetaling af de udtrædende kommuners økonomiske forpligtelser i henhold til statsamtets udtalelse af 28. juli 2005. Det fremgik videre, at hvis de enkelte kommuner ikke ønskede at indbetale beløbet, som var opgjort i udtrædelsesbalancerne, anmodede statsamtet dem om at oplyse, om den manglende betaling skyldtes, at statsamtets udtalelse ønskedes indbragt for Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Hvis spørgsmålet ikke ønskedes indbragt for ministeriet, ville statsamtet vurdere, om der var grundlag for at anvende tvangsbøder overfor kommunalbestyrelsernes undladelser af at følge statsamtets udtalelse af 28. juli 2005.

I telefaks af 16. juni 2006 til Statsamtet Vestsjælland fremkom advokat Preben Kønig med indsigelser imod statsamtets brev af 14. juni 2006. Advokat Preben Kønig anførte bl.a., at han ved adskillige henvendelser til Rovesta Miljø I/S bl.a. havde gjort indsigelse mod rigtigheden af den senest af Kommunernes Revision udarbejdede udtrædelsesbalance. Indholdet af de indsigelser, advokat Preben Kønig har fremsat over for Kommunernes Revisions udtalelse af 16. marts 2006, fremgår ikke af sagens akter.

Ved brev af 5. juli 2006 til Statsamtet Vestsjælland anførte advokat Ulf Andersen – under henvisning til sit brev af 29. august 2005 – at han sammen med Ishøj Kommune gik ud fra, at Rovesta Miljø I/S havde frafaldet kravet, idet han ikke havde modtaget svar på dette brev. Advokat Ulf Andersen angav, at han fandt statsamtets sagsbehandling overordentlig kritisabel, idet der ikke var foretaget høring over den af Kommunernes Revision udarbejdede udtalelse af 16. marts 2006. Endvidere anførtes, at statsamtet ikke havde forholdt sig til de argumenter, som advokat Ulf Andersen havde fremført. Afslutningsvis anmodede advokat Ulf Andersen statsamtet om at forelægge sagen for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, idet det ønskedes vurderet, om statsamtet havde været kompetent til trods Ishøj Kommunes indsigelse at udtale sig om fortolkningen af udtrædelsesbestemmelsen i interessentskabsoverenskomstens § 14 samt om statsamtet på det i sagen foreliggende grundlag var berettiget til at true Ishøj Kommune med iværksættelse af tvangsbøder.

Den 6. juli 2006 blev der afholdt et møde hos Statsamtet Vestsjælland med deltagelse af advokat Preben Kønig, advokat Henrik Rasmussen, og andre repræsentanter for Rovesta Miljø I/S. På mødet orienterede statsamtet om, at Ishøj Kommune ønskede sagen indbragt for Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Uanset dette besluttede parterne, at advokat Preben Kønig sendte nogle konkrete spørgsmål til de justerede udtrædelsesbalancer til Rovesta Miljø I/S til besvarelse. Disse spørgsmål fremgår ikke af sagens akter.

Ved brev af 19. juli 2006 oplyste Statsamtet Vestsjælland Indenrigs- og Sundhedsministeriet om, at advokat Ulf Andersen på vegne af Ishøj Kommune,

havde anmodet om, at sagen blev indbragt for ministeriet med spørgsmål om, hvorvidt statsamtet var kompetent til at udtale sig om udtrædelsesbestemmelsen i Rovesta Miljø I/S' interessentskabsoverenskomst, og om statsamtet på det foreliggende grundlag var berettiget til at true Ishøj Kommune med tvangs bøder.

Ved brev af 11. august 2006 rettede advokat Preben Kønig på vegne af de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve og Ringsted Kommuner henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om sagen. Advokat Preben Kønig anførte i den forbindelse, at i fald ministeriet valgte at tage sagen op til behandling, ønskede han at fremkomme med et partsindlæg.

Ved brev af 12. januar 2007 til de involverede parter oplyste Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at ministeriet ville behandle advokat Ulf Andersens klage over statsamtets behandling af sagen. Ministeriet anmodede endvidere de involverede parter om at fremkomme med deres bebudede indlæg i sagen.

Advokat Preben Kønig og advokat Ulf Andersen fremkom herefter ved breve af henholdsvis 7. og 19. februar 2007 med yderligere bemærkninger til sagen.

Ved brev af 22. oktober 2007 til Statsforvaltningen Sjælland og Statsforvaltningen Hovedstaden har Miljølaboratoriet I/S oplyst, at Miljølaboratoriet Storkøbenhavn I/S og Rovesta Miljø I/S i efteråret 2005 indledte arbejdet på en sammenlægning af de to interessentskaber. Det fremgår af brevet bl.a., at kommunalbestyrelserne i de to virksomheders ejerkommuner, herunder sammenlægningsudvalgene i de sammenlagte kommuner i Region Sjælland, godkendte sammenlægningen med virkning fra den 1. januar 2007.

Ved brev af 4. december 2007 til Statsforvaltningen Sjælland og Statsforvaltningen Hovedstaden har Miljølaboratoriet I/S fremsendt et udkast til vedtægter for interessentskabet, som er godkendt af virksomhedens bestyrelse, til godkendelse.

Statsforvaltningen Hovedstaden og Statsforvaltningen Sjælland har den 31. oktober 2008 over for Velfærdsministeriet oplyst, at statsforvaltningerne ikke har truffet afgørelse om godkendelse af vedtægterne for Miljølaboratoriet I/S eller om godkendelse af vilkårene for ophævelse af Rovesta Miljø I/S.

Ved brev af 10. november 2008 til Velfærdsministeriet har Miljølaboratoriet I/S bl.a. oplyst, at Ishøj Kommune og de tidligere Dragsholm, Hvidebæk og Svinninge Kommuner har betalt deres andel af Rovesta Miljø I/S' negative nettoformue til fællesskabet. De pågældende kommuner har ikke i den forbindelse tilbagekaldt deres klage over for Velfærdsministeriet.

Velfærdsministeriets afgørelse

1. Tilsynsmyndighedernes kompetence

a) Retsgrundlag

Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter den kommunale styrelseslov, kræver, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, godkendelse fra den eller de statsforvaltninger, der varetager tilsynet med de deltagende kommuner, jf. § 60, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008).

Tilsynsmyndigheden foretager ved godkendelsen såvel et legalitets- som et hensigtsmæssighedstilsyn. Tilsynsmyndigheden sikrer herunder ved godkendelsen, at samarbejdsaftalen i fornødent omfang indeholder bestemmelser om tilsynsmyndighedens godkendelse af visse dispositioner, særligt beslutninger vedrørende ændringer eller ophævelse af aftalen, ind- og udtræden af fællesskabet og oprettelse af eller deltagelse i fællesskaber.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 424ff.

Den kommunale tilsynsmyndighed kan betinge godkendelsen i henhold til § 60, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse af en aftale om indskrænkning i de enkelte kommunalbestyrelses beføjelser ved oprettelse af et kommunalt fællesskab af, at aftalen, dvs. vedtægterne for fællesskabet, kommer til at indeholde nærmere – og helt præcist – angivne vedtægtsbestemmelser. Tilsynsmyndigheden kan på denne måde fastsætte vedtægtsbestemmelser for det kommunale fællesskab. Sådanne vedtægtsbestemmelser kan bl.a. vedrøre vilkårene for udtræden af fællesskabet ved opsigelse.

Tilsynet med kommunale fællesskaber, som er godkendt i medfør af den kommunale styrelseslovs § 60, varetages efter den kommunale styrelseslovs § 47, stk. 2, af den statsforvaltning, der fører tilsyn med de deltagende kommuner. Af bestemmelsen fremgår endvidere, at i tilfælde, hvor tilsynet varetages af forskellige statsforvaltninger, varetages tilsynet af den statsforvaltning, der fører tilsyn med fællesskabets hjemstedskommune.

Også ændringer af samarbejdsaftaler efter § 60 skal godkendes af tilsynsmyndigheden efter § 60, stk. 1. Vedrører ændringerne en aftale om et kommunalt fællesskab, skal ændringerne alene godkendes af den statsforvaltning, der efter § 47, stk. 2, varetager tilsynet med det kommunale fællesskabs hjemstedskommune. Ved optagelse af en ny kommune i et sådant kommunalt fællesskab skal samarbejdsaftalen og den i forbindelse hermed nødvendige ændring af denne dog tillige godkendes af den statsforvaltning, der efter § 47, stk. 1, varetager tilsynet med den pågældende nye kommune, hvis den nye kommune er undergivet tilsynet af en anden statsforvaltning end den statsforvaltning, der varetager tilsynet med fællesskabets hjemstedskommune.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 431f.

Vedrørende udtræden efter opsigelse af et kommunalt fællesskab er det nødvendigt at sondre mellem, om opsigelsen er hjemlet i den godkendte aftale eller blot accepteres af de øvrige deltagere.

Hvis der i aftalen er regler om opsigelse, vil disse regler have været undergivet tilsynsmyndighedens prøvelse i forbindelse med godkendelsen, og det har herved kunnet påses, at reglerne om opsigelse i fornødent omfang er suppleret af regler om det hermed forbundne økonomiske opgør, herunder eventuelt bestemmelse om tilsynsmyndighedens godkendelse heraf. Er opsigelsen hjemlet i den godkendte aftale, vil en deltagers opsigelse således kunne finde sted uden tilsynsmyndighedens godkendelse, idet der ikke er tale om en ophævelse af aftalen, jf. den kommunale styrelseslovs § 60, stk. 2 og 3.

Hvis opsigelsen ikke er hjemlet i den godkendte aftale, kan aftalen ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Er deltagerne ikke enige om en opsigelse, og er opsigelsen ikke hjemlet i den godkendte aftale, kan ophævelse endvidere ske efter en deltagers anmodning, når vedkommende statsforvaltning finder rimelig grund dertil, jf. i det hele den kommunale styrelseslovs § 60, stk. 2.

Uanset indholdet af eventuelle vedtægtsbestemmelser om opsigelse og ophævelse af samarbejdsaftalen kan tilsynsmyndigheden således altid ophæve aftalen efter en deltagers anmodning, når tilsynsmyndigheden finder rimelig grund dertil. Det vil herefter være overladt til deltagerkommunerne at aftale vilkårene for ophævelsen, som dog skal godkendes af tilsynsmyndigheden, jf. den kommunale styrelseslovs § 60, stk. 3. I tilfælde af uenighed om vilkårene fastsættes disse af tilsynsmyndigheden, jf. den kommunale styrelseslovs § 60, stk. 3.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 432f.

Statsforvaltningens afgørelser om samtykke eller godkendelse efter den kommunale styrelseslov eller bestemmelser fastsat i medfør af denne lov kan af vedkommende kommunalbestyrelse eller vedkommende styrelsesorgan for et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, indbringes for velfærdsministeren, medmindre afgørelsen giver kommunalbestyrelsen eller det kommunale fællesskab fuldt ud medhold, jf. lovens § 52, stk. 2.

Reglerne om statsamternes tilsyn og godkendelsesbeføjelser i perioden fra den 1. januar 2004 til den 1. januar 2007 svarer til de gældende regler vedrørende statsforvaltningerne. Det samme gælder tilsynsrådernes tilsyn og godkendelsesbeføjelser i perioden før 2004 for så vidt angår kommunale fællesskaber uden deltagelse af en af de daværende amtskommuner, Bornholms Kommune, Frederiksberg Kommune eller Københavns Kommune. Indholdet af reglerne om påklage af tilsynsmyndighedens afgørelser til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, nu Velfærdsministeriet, er i det væsentlige uændrede.

b) Tilsynsmyndighedens mulighed for at ændre godkendte vedtægtsbestemmelser for et kommunalt fællesskab

Ved ændring af en forvaltningsretlig afgørelse forstås, at afgørelsen stadig består, men med visse tilføjelser eller ændringer i dele af afgørelsen. Ændring af forvaltningsafgørelser er omfattet af de samme regler som tilbagekaldelse af forvaltningsafgørelser. Der er dog normalt en noget videre adgang til at ændre end til at tilbagekalde, idet en ændring alt andet lige er mindre vidtgående end en tilbagekaldelse. Proportionalitetsprincippet tilsiger således en større tilbageholdenhed med hensyn til anvendelse af tilbagekaldelse end med hensyn til ændring af en forvaltningsafgørelse til ugunst for adressaten.

Afgørelsen af, hvorvidt en forvaltningsafgørelse kan tilbagekaldes eller ændres til ugunst for adressaten, er en udpræget skønsmæssig afgørelse, der beror på en afvejning af modstående hensyn: På den ene side hensynet til adressaten og dennes berettigede forventning om den fortsatte gyldighed af en tilladelse, som vedkommende har indrettet sig på, og på den anden side de hensyn, som i det konkrete tilfælde taler for tilbagekaldelse eller ændring af afgørelsen.

De hensyn, som kan begrunde en tilbagekaldelse eller ændring af en afgørelse, skal ud over at være hensyn, som det er sagligt at inddrage i forbindelse med den afgørelse, der er tale om, tillige have større vægt i sagen end hensynet til adressaten.

Det er også af betydning for vægten af de pågældende hensyn, hvilke forhold der begrunder ønsket om tilbagekaldelse eller ændring. Således taler faktiske oplysninger, der er nye i forhold til det, der forelå, da myndigheden meddelte tilladelsen, stærkere for tilbagekaldelse eller ændring, end myndighedens ændrede vurdering af de samme faktiske oplysninger.

Hensynet til adressaten kan også have forskellig vægt. Er en tilladelse meddelt adressaten med en tidsbegrænsning, vil hensynet til adressatens forventning om, at tilladelsen er gældende i den angivne periode, ofte være mere tungtvæjende end i tilfælde, hvor der er meddelt en tilladelse uden tidsbegrænsning. Forvaltningens fastsættelse af en tidsbegrænsning af en tilladelse antages således at begrænse adgangen til at tilbagekalde eller ændre tilladelsen i den angivne periode.

Endvidere må der ved vurderingen af, hvorvidt tilbagekaldelse eller ændring kan ske, lægges vægt på det påtænkte indgrebs intensitet, dvs. betydning for parten eller parterne.

I partstvister og forhold, der ligner partstvister, er en tilbagekaldelse til gunst for den ene part til ugunst for den anden part og omvendt. Dette indebærer, at hensynet til den ene parts forventning om, at tilladelsen er gældende, ikke altid gør sig gældende med samme styrke, og at der i sådanne partsforhold samlet set er en lidt videre adgang til at tilbagekalde og ændre end i andre tilfælde, hvor der ikke foreligger en partstvist og tilbagekaldelsen eller ændringen er til ugunst for en part.

Der henvises til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 2004, side 519 ff., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 929 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse, 1994, side 189 ff. Særligt vedrørende de kommunale tilsynsmyndigheders muligheder for at tilbagekalde eller ændre et meddelt samtykke henvises til Preben Espersen, Approbation og samtykke, 1974, side 267 ff.

Det er herefter Velfærdsministeriets opfattelse, at den kommunale tilsynsmyndighed efter § 60, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse inden for rammerne af den almindelige ulovbestemte adgang til at ændre afgørelser kan ændre sin afgørelse om godkendelse af en aftale om oprettelse af et kommunalt fællesskab, herunder ændre vilkårene for godkendelsen, dvs. vedtægterne for det kommunale fællesskab. Herunder kan der inden for disse rammer foretages ændring af vilkårene for udtræden af fællesskabet ved opsigelse. Når sådan ændring sker i forbindelse med en eller flere kommuners udtræden af fællesskabet, og der derfor foreligger et modsætningsforhold mellem den eller de udtrædende kommuner på den ene side og det kommunale fællesskab og de tilbageværende kommuner i fællesskabet på den anden, må der i forbindelse med ændringen inddrages tilsvarende hensyn som ved ændring af afgørelser i partstvister. Endvidere indgår generelt i vurderingen det forhold, at en godkendelse af en aftale om oprettelse af et kommunalt fællesskab normalt er meddelt uden tidsbegrænsning

Det anførte indebærer, at ændringen skal være sagligt begrundet, dvs. begrundet i, at den ændrede vedtægtsbestemmelse er mere hensigtsmæssig end den, tilsynsmyndigheden tidligere har betinget sin godkendelse af. Herudover skal de hensyn, der begrunder ændringen, have større vægt i sagen end hensynet til den part i sagen, som ændringen vil være til ugunst for. Der vil i den forbindelse skulle ske en afvejning af denne parts berettigede forventning om at kunne fæste lid til den allerede godkendte vedtægtsbestemmelse over for de hensyn, der begrunder ændringen. I forbindelse med denne afvejning må der lægges vægt på, hvilke forhold der begrunder ønsket om ændring, og om disse forhold kunne forudses ved godkendelsen af vedtægterne, herunder om der er tale om nye faktiske oplysninger eller en ændret vurdering af de samme faktiske oplysninger. Endvidere må vægten af de hensyn, der begrunder ændringen, og ændringens betydning for parterne – intensiteten – inddrages i afvejningen.

2. Den foreliggende sag

Tilsynet med det kommunale fællesskab Rovesta Miljø I/S, der har hjemsted i Næstved Kommune, varetages pr. 1. januar 2007 af Statsforvaltningen Sjælland. I perioden fra den 1. januar 2004 til den 1. januar 2007 blev tilsynet med fællesskabet varetaget af Statsamtet Vestsjælland. Før 2004 blev tilsynet varetaget af Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt.

Efter de foreliggende oplysninger lægger Velfærdsministeriet til grund, at vedtægterne for Rovesta Miljø I/S som godkendt ved Tilsynsrådene for de daværende Københavns, Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms Amters breve af 17. april 2000 og 23. august 2002 og endeligt ved Statsamtet Vestsjællands brev af 20. februar 2004 var gældende på tidspunkterne for de ni kommuners udtræden af fællesskabet.

Det er endvidere Velfærdsministeriets opfattelse, at Statsamtet Vestsjælland ved sit brev af 28. juli 2005 efter § 60, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse traf afgørelse om ændring af vedtægterne for Rovesta Miljø I/S for så vidt angår vilkårene for de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuners samt Greve, Ishøj og Ringsted Kommuners udtræden af fællesskabet, idet statsamtet udtalte, at de udtrædende kommuner var forpligtet til at betale deres andel af nettogælden i fællesskabet på tidspunktet for deres udtræden. Statsamtet har herved ændret vilkårene for den oprindelige godkendelse af aftalen om oprettelse af Rovesta Miljø I/S, der ikke indeholdt udtrykkelige vilkår om betaling af gæld ved udtræden efter opsigelse. Det tilføjes i den forbindelse, at en ændring af en forvaltningsafgørelse kan omfatte såvel egentlige ændringer af vilkårene for afgørelsen som tilføjelser til vilkårene.

Videre er det ministeriets opfattelse, at denne afgørelse af de udtrædende kommunalbestyrelser efter § 52, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse kunne indbringes for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, nu Velfærdsministeriet.

Endelig bemærkes, at den kommunale tilsynsmyndighed, dvs. Statsforvaltningen Sjælland, ikke – heller ikke som led i en eventuel godkendelse af vedtægterne for det nye kommunale fællesskab Miljølaboratoriet I/S – i medfør af § 60, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse har godkendt vilkårene for ophævelse af det kommunale fællesskab Rovesta Miljø I/S. Rovesta Miljø I/S er således ikke ophørt.

Velfærdsministeriet har som led i behandlingen af klagen taget stilling til følgende spørgsmål:

- a) Skal vedtægterne for Rovesta Miljø I/S ændres således, at der fastsættes vilkår om, at de udtrædende kommunerne skal betale en andel af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, herunder hensatte forpligtelser, ved deres udtræden?
- b) Skal vedtægterne for Rovesta Miljø I/S ændres således, at der fastsættes vilkår om de udtrædende kommunernes betaling af Rovesta Miljø I/S' eventualforpligtelser ved deres udtræden?
- c) Skal vedtægterne for Rovesta Miljø I/S ændres således, at der fastsættes vilkår om opgørelsen af de udtrædende kommuners betaling af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, herunder hensatte forpligtelser, ved deres udtræden og hvordan skal denne opgørelse ske?

Ad a) Skal vedtægterne for Rovesta Miljø I/S ændres således, at der fastsættes vilkår om, at de udtrædende kommuner skal betale en andel af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, herunder hensatte forpligtelser, ved deres udtræden?

Efter § 14 i vedtægterne for Rovesta Miljø I/S kan udtræden af fællesskabet ske med 1 års varsel til en 1. januar. Velfærdsministeriet lægger herefter til grund, at Ishøj Kommune (pr. 31. december 2002), de daværende Fuglebjerg og Sorø Kommuner (pr. 31. december 2003), og de daværende Dianalund, Dragsholm, Hvidebæk og Svinninge Kommuner samt Greve og Ringsted Kommuner (pr. 31. december 2004) er udtrådt af fællesskabet med hjemmel i denne bestemmelse.

I § 14, stk. 1, i Rovesta Miljø I/S' vedtægter er det fastsat, at udtræden af fællesskabet sker uden godtgørelse eller refusion til de udtrædende kommuner.

Dette var ved de udtrædende kommuners udtræden den eneste regulering af vilkårene for en kommunens udtræden.

Yderligere regulering heraf kan alene ske ved ændringer af vedtægterne for det kommunale fællesskab, hvilket ifølge vedtægternes § 14, stk. 1, kræver vedtagelse med mindst $\frac{3}{4}$ af repræsentantskabets medlemmer samt tilsynsmyndighedens godkendelse.

De principper for opgørelse af gældsforpligtelser ved en interessents udtræden, som repræsentantskabet vedtog den 9. december 2003, er ikke godkendt af tilsynet som en vedtægtsændring. Det bemærkes i den forbindelse, at det ifølge sagsfremstillingen til repræsentantskabets behandling den 9. december 2003 af udkast til principperne var udgangspunktet, at de skulle kunne holdes inden for de eksisterende vedtægter. Det bemærkes videre, at det fremgår af advokat Henrik Rasmussens brev af 8. september 2004 til Statsamtet Vestsjælland, at principperne ikke var et forslag til ændring af vedtægterne.

Bestemmelsen i vedtægternes § 14 regulerer udtrykkeligt den situation, hvor der ved en kommunens udtræden er en positiv nettoformue i fællesskabet, idet det angives, at udtræden sker uden refusion eller godtgørelse til en udtrædende kommune. Derimod regulerer bestemmelsen ikke udtrykkeligt den situation, hvor nettoformuen i fællesskabet ved en kommunes udtræden er negativ.

Det fremgår endvidere af § 14 i vedtægterne for Rovesta Miljø I/S, at interessenterne hæfter solidarisk og direkte over for tredjemand, mens interessenterne i det indbyrdes forhold hæfter i forhold til indbyggertal. Det fremgår videre, at fællesskabets nettoformue ved interessentskabets ophævelse fordeles mellem de enkelte deltagende kommuner i forhold til deres forholdsvis andel af fællesskabet på tidspunktet for fællesskabets ophør. Efter bestemmelsen beregnes kommunernes forholdsvis andel af fællesskabet efter indbyggertal pr. nærmeste foregående 1. januar.

På grundlag af almindelig sprogbrug og på grundlag af bestemmelsen om interessenternes indbyrdes hæftelse, er det Velfærdsministeriets opfattelse, at vedtægternes bestemmelse om nettoformuens fordeling ved ophør må forstås således, at den gælder både i tilfælde af, at nettoformuen er positiv og negativ.

En kommune, der deltager i Rovesta Miljø I/S, vil således i kraft af sin deltagelse hæfte for fællesskabets forpligtelser. En deltagende kommune vil endvidere i kraft af sin deltagelse have del i en eventuel negativ nettoformue ved interessentskabets ophævelse.

Efter Velfærdsministeriets opfattelse vil det på den baggrund ikke være hensigtsmæssigt, hvis en deltagende kommune har adgang til at udtræde af fæl-

lesskabet uden at hæfte for sin forholdsmæssige andel af fællesskabets aktuelle forpligtelser på udtrædelsestidspunktet. En sådan bestemmelse vil kunne medføre, at kommuner udtræder af fællesskabet alene for at undgå at komme til at hæfte for fællesskabets forpligtelser, der i så fald vil komme til at påhvile de kommuner, der fortsat er interessenter i fællesskabet. Dette vil i sidste ende kunne gøre det nødvendigt for andre kommuner at udtræde eller begære fællesskabet opløst, og dermed føre til ophør af fællesskabet.

Hver kommunes andel af fællesskabet ved ophør beregnes i henhold til vedtægternes § 14, stk. 1, efter indbyggerantal pr. nærmeste foregående 1. januar. Det ville derfor ikke være hensigtsmæssigt, hvis fællesskabets eventuelle forpligtelser ved nogle kommuners udtræden skulle fordeles mellem de deltagende kommuner efter en anden fordelingsnøgle, end den, som efter § 14, stk. 1, er udtryk for kommunernes andel af fællesskabet ved en eventuel ophævelse. Der kan her endvidere henvises til vedtægternes § 6, stk. 1, hvor det er fastsat, at fællesskabets drift finansieres ved indtægter fra aftagne ydelser samt via et medlemsbidrag fra medlemskommunerne. Det fremgår af vedtægternes § 11, stk. 2, 3. pkt., at medlemsbidraget opkræves på baggrund i befolkningstallet pr. 1. 10. det foregående år.

Det er på denne baggrund Velfærdsministeriets opfattelse, at det vil være sagligt begrundet som vilkår for de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve, Ishøj og Ringsted Kommuner udtræden af Rovesta Miljø I/S på et tidspunkt, hvor fællesskabet havde en negativ nettoformue, at fastsætte, at den udtrædende kommune skal betale en forholdsmæssig andel af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, og at den forholdsmæssige andel opgøres på grundlag af de deltagende kommuners indbyggerantal pr. nærmeste foregående 1. januar. Velfærdsministeriet finder således, at dette vilkår for de pågældende kommuners udtræden i den omhandlede situation er mere hensigtsmæssigt end det oprindeligt af tilsynsmyndigheden godkendte vilkår.

Ændring af afgørelsen om godkendelse af vedtægterne for Rovesta Miljø I/S ved indsættelse af det omhandlede vilkår forudsætter som anført under pkt. 1. b) tillige, at de hensyn, der begrunder ændringen, har større vægt i sagen end hensynet til den part i sagen, som ændringen vil være til ugunst for.

Ved denne afvejning må det efter Velfærdsministeriets opfattelse bl.a. tillægges betydning, om der ved ændringen foreligger nye faktiske oplysninger af betydning for forholdet end dem, som forelå ved den oprindelige afgørelse af 17. april 2000 om godkendelse af vedtægterne. Der forelå ved godkendelsen oplysninger for tilsynsmyndigheden om, at det måtte forventes, at Rovesta Miljø I/S ville stifte gæld, herunder i form af træk på selskabets kassekredit, hvilket har vist sig også at være tilfældet. Uanset i hvilket omfang fællesskabet ved godkendelsen af vedtægterne havde stiftet gæld, kan der derfor ikke siges at foreligge væsentlige nye faktiske oplysninger om fællesskabets gældsstiftelse, som i sig selv taler for den omhandlede ændring af vedtægterne.

Ved afvejningen af, om de hensyn, der begrunder ændringen, har større vægt i sagen end hensynet til den part i sagen, som ændringen vil være til ugunst for, dvs. de udtrædende kommuner, må tillige inddrages, hvilken vægt disse kommuners forventning om, at de ikke ved deres udtræden skulle hæfte for en forholdsmæssig andel af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, kan tillægges. I den forbindelse bemærkes, at vedtægterne for fællesskabet i § 14, stk. 2, udtrykkeligt fastsætter, at fællesskabets forpligtelser i forbindelse med fællesskabets drift og ved dets opløsning skulle deles forholdsmæssigt mellem de deltagende kommuner. De udtrædende kommuner har således ikke haft nogen berettiget forventning om, at de under selskabets drift eller ved dets opløsning ikke

skulle hæfte for en forholdsmæssig del af fællesskabets gæld; de måtte derimod forvente, at de skulle betale en andel af gælden. Hertil kommer, at vedtægternes § 14, stk. 1, ikke udtrykkeligt regulerer udtrædende kommuners hæftelse for fællesskabets eventuelle gæld i opsigelsessituationen, men alene den situation, hvor fællesskabets formue ved udtræden er positiv. En forventning baseret på dette vilkår i § 14, stk. 1, har således ikke samme vægt, som den ville have, såfremt de godkendte vedtægter udtrykkeligt angav, at en kommune ved udtræden ikke hæftede for nogen andel af fællesskabets gæld. Det er på baggrund af det anførte Velfærdsministeriets opfattelse, at de udtrædende kommuners forventning om ikke ved deres udtræden at skulle betale en forholdsmæssig andel af fællesskabets gæld, ikke kan tillægges væsentlig betydning i sagen.

Ved afvejningen af, om de hensyn, der begrunder ændringen, har større vægt i sagen end hensynet til den part i sagen, som ændringen vil være til ugunst for, dvs. de udtrædende kommuner, må tillige indgå vægten af de hensyn, der begrunder ændringen.

Det er Velfærdsministeriets opfattelse, at disse hensyn, herunder navnlig hensynet til en ligelig økonomisk belastning ved medlemskab af Rovesta Miljø I/S af de kommuner, der oprindeligt indgik i fællesskabet for så vidt angår den periode, hvor de har været medlemmer, må tillægges væsentlig betydning ved afvejningen. Ministeriet lægger herved bl.a. vægt på, at de udtrædende kommuners manglende hæftelse for en forholdsmæssig andel af fællesskabets forpligtelser for den periode, hvori de har været medlemmer, vil medføre, at disse forpligtelser vil komme til at påhvile de kommuner, der fortsat er interessenter i fællesskabet eller komme til at belaste fællesskabets økonomi til skade for de fortsat deltagende kommuner.

Efter en samlet vurdering er det Velfærdsministeriets opfattelse, at de hensyn, der begrunder den nævnte ændring af vedtægterne for Rovesta Miljø I/S, vejer tungere end hensynet til de udtrædende kommuners forventning om ikke at skulle betale en forholdsmæssig andel af fællesskabets forpligtelser ved deres udtræden. Dette gælder, selv om ændringen som anført ovenfor ikke er baseret på væsentlige nye faktiske oplysninger om fællesskabets gæld. I den samlede vurdering er indgrebets intensitet for de udtrædende kommuner, dvs. de forpligtelser, som disse kommuner pålægges, og som efter de foreliggende oplysninger må forventes at være i størrelsesordenen ca. 60.000 kr. til ca. 500.000 kr. afhængig af kommunens indbyggertal, tillige indgået.

Særligt for så vidt angår Ishøj Kommune bemærkes i den forbindelse, at Velfærdsministeriet heller ikke finder, at denne kommunes forventning om ikke at skulle betale en forholdsmæssig andel af fællesskabets forpligtelser ved sin udtræden vejer tungere end de hensyn, der begrunder den nævnte ændring af vedtægterne for Rovesta Miljø I/S. Ministeriet har i den forbindelse på den ene side inddraget, at fællesskabet hverken i forbindelse med kommunens meddelelse om udtrædelse ved brev af 13. november 2001 eller ved kommunens udtrædelse pr. 1. januar 2003 fremsatte et krav mod kommunen. På den anden side har ministeriet lagt vægt på, at Ishøj Kommune blev orienteret om fællesskabets påtænkte krav mod kommunen ved brev af 1. december 2003 fra Rovesta Miljø I/S, dvs. 11 måneder efter kommunens udtræden, og at der ikke blandt sagens akter ses at være tilkendegivelser, hvorved Ishøj Kommune skulle være givet det indtryk, at der ikke ville blive rejst krav mod kommunen i anledning af kommunens udtræden.

Det er på denne baggrund Velfærdsministeriets opfattelse, at vedtægterne for Rovesta Miljø I/S skal ændres, således at det som vilkår for de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt

Greve, Ishøj og Ringsted Kommuner udtræden af Rovesta Miljø I/S på et tidspunkt, hvor fællesskabet havde en negativ nettoformue, fastsættes, at den udtrædende kommune skal betale forholdsmæssig andel af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, herunder hensatte forpligtelser, og at den forholdsmæssige andel opgøres på grundlag af de deltagende kommuners indbyggerantal pr. nærmeste foregående 1. januar.

Ad b) Skal vedtægterne for Rovesta Miljø I/S ændres således, at der fastsættes vilkår om de udtrædende kommunernes betaling af Rovesta Miljø I/S' eventuale forpligtelser ved deres udtræden?

Af de den 9. december 2003 af repræsentantskabet godkendte principper for opgørelse af gældsforpligtelser ved en interessents udtræden af Rovesta Miljø I/S fremgår bl.a., at en udtrædende kommune udover andelen af fællesskabets positive eller negative nettoformue i 5 år fra udtrædelsesdagen hæfter for sin andel af eventuelle eventuale forpligtelser. Det fremgår videre, at eventuale forpligtelserne kun forfalder til betaling i det omfang interessentskabet ophører inden for perioden. Eventuale forpligtelserne består ifølge de korrigerede udtrædelsesbalancer for 2002-2004 af nedskrivning af materielle og immaterielle anlægsaktiver, lønforpligtelser til åremålsansatte, fratrædelsesgodtgørelse til ikke åremålsansatte, ventepenge til en tjenestemandsansat dyrlæge, leasing- og husleje forpligtelser, bindende kontrakter og serviceaftaler og reetablering af analyseområder hos Miljølaboratorium Storkøbenhavn.

Tilsynsmyndigheden påser i forbindelse med godkendelse af aftaler efter § 60 i lov om kommunernes styrelse, at aftalen er lovlige, herunder om samarbejdsaftalen indeholder bestemmelser, der er i strid med lovgivningen eller offentligretlige grundsætninger. Tilsynsmyndigheden skal endvidere påse, at aftalens indhold er rimeligt og hensigtsmæssigt for de enkelte kommunalbestyrelser, herunder at de enkelte kommunalbestyrelser får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 425f.

Kravet om, at tilsynsmyndigheden ved godkendelsen skal påse, at de enkelte kommunalbestyrelser får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse skal ses i sammenhæng med, at der ved etableringen af et kommunalt fællesskab efter § 60 i lov om kommunernes styrelse sker en fravigelse af den i lovgivningen fastlagte forvaltningsstruktur. Ved etablering af et kommunalt fællesskab i medfør af § 60 sker der en indskrænkning i de deltagende kommunalbestyrelses beføjelser, hvorfor det er nødvendigt at sikre, at de deltagende kommuner gives adgang til at have indflydelse på de beslutninger, som det kommunale fællesskab træffer.

Det følger efter Velfærdsministeriets opfattelse heraf, at bestemmelser i vedtægter for kommunale fællesskaber, der er omfattet af lovens § 60, som udgangspunkt ikke kan godkendes, hvis de indebærer, at en kommunes økonomiske forpligtelser påvirkes uden at kommunen har mulighed for at få indflydelse på styrelsesorganets bagvedliggende beslutning.

Eventuale forpligtelserne vil alene skulle betales, hvis der træffes beslutning om at ophæve Rovesta Miljø I/S. De udtrådte kommuner vil i sagens natur ikke have indflydelse på en sådan beslutning.

Efter Velfærdsministeriets opfattelse er det derfor ikke hensigtsmæssigt, at Rovesta Miljø I/S har adgang til at gøre de opgjorte eventuale forpligtelser gældende overfor de udtrådte kommuner. Det er på den baggrund Velfærdsministeriets

opfattelse, at vedtægterne for Rovesta Miljø I/S ikke skal ændres, således at der fastsættes vilkår om, at de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve, Ishøj og Ringsted Kommuner ved udtræden af Rovesta Miljø I/S hæfter for de af Rovesta Miljø I/S opgjorte eventualforpligtelser.

Ad c) Skal vedtægterne for Rovesta Miljø I/S ændres således, at der fastsættes vilkår om opgørelsen af de udtrædende kommuners betaling af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, herunder hensatte forpligtelser, ved deres udtræden og hvordan skal denne opgørelse ske?

Velfærdsministeriet har ovenfor under pkt. 2.a) tilkendegivet, at vedtægterne for Rovesta Miljø I/S skal ændres, således at det som vilkår for de udtrædende kommuners udtræden af fællesskabet på et tidspunkt, hvor fællesskabet havde en negativ nettoformue, fastsættes, at den udtrædende kommune skal betale en forholdsmæssig andel af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, herunder hensatte forpligtelser, og at den forholdsmæssige andel opgøres på grundlag af de deltagende kommuners indbyggerantal pr. nærmeste foregående 1. januar.

Denne vilkårsændring forudsætter, at der foretages en opgørelse af de udtrædende kommuners betaling af Rovesta Miljø I/S' aktuelle forpligtelser, herunder hensatte forpligtelser, ved deres udtræden. På denne baggrund har Velfærdsministeriet ikke foretaget en selvstændig vurdering af, om de hensyn, der begrundes den vedtægtsændring, som fastlæggelsen af en fremgangsmåde for en sådan opgørelse udgør, vejer tungere end hensynet til de udtrædende kommuner, eller om sidstnævnte hensyn er til hinder for denne vedtægtsændring.

Velfærdsministeriet har således alene foretaget en vurdering af, hvordan en fremgangsmåde for denne opgørelse mest hensigtsmæssigt fastlægges. Ministeriet har ved denne vurdering lagt vægt på, at det fremgår af sagen, at der mellem Rovesta Miljø I/S og de udtrædende kommuner er uenighed om opgørelsen af de forpligtelser, som de udtrædende kommuner efter Velfærdsministeriets afgørelse under pkt. 2.a) skal betale.

I den anledning skal ministeriet udtale følgende:

Som udgangspunkt finder reglerne i den kommunale styrelseslov anvendelse ved reguleringen af de interne forhold i et kommunalt fællesskab oprettet i henhold til lovens § 60, hvis spørgsmålet ikke er reguleret nærmere i vedtægterne for fællesskabet. Det forhold, at styrelseslovens regler er gengivet i aftalen, medfører således ikke i sig selv, at de regler i loven, der ikke er medtaget i vedtægterne, kan anses for fraveget. Dette gælder også de i styrelsesloven og i medfør heraf fastsatte regler om regnskab og revision.

Rovesta Miljø I/S er efter vedtægternes § 12, stk. 3, 1. pkt., selvstændigt regnskabsførende. Det er i § 12, stk. 1, 2. pkt., bestemt, at Rovesta Miljø I/S' regnskab aflægges og revideres efter de for kommunale regnskaber gældende regler og revideres af en statsautoriseret revisor eller Kommunernes Revision. Fællesskabets revisor vælges af repræsentantskabet, jf. § 12, stk. 1, 3. pkt.

At Rovesta Miljø I/S' regnskab skal aflægges og revideres efter de for kommunale regnskaber gældende regler, indebærer, at de i lov om kommunernes styrelse og de i medfør heraf fastsatte bestemmelser om kommunernes regnskabsaflæggelse og revision finder anvendelse.

De nærmere regler om kommunernes regnskab er i medfør af § 46, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse fastsat i bekendtgørelse nr. 989 af 30. september 2008 om kommunernes budget og regnskabsvæsen, revision, mv. og i det som

bilag 1 til denne bekendtgørelse optagne Budget- og regnskabssystem for kommuner, der indeholder nærmere krav til og regler om udarbejdelsen af kommunernes regnskaber. Budget- og regnskabssystemet indeholder bl.a. vejledning om omkostningskalkulationer, regler om værdiansættelsen af aktiver mv.

Der er endvidere i lov om kommunernes styrelse og i bekendtgørelsen om kommunernes budget og regnskabsvæsen, revision, mv. fastsat regler om revisionens opgaver og udførelsen heraf.

Det følger således af vedtægterne for Rovesta Miljø I/S, at fællesskabets regnskab dels skal aflægges efter reglerne i lov om kommunernes styrelse, i bekendtgørelse nr. 989 af 30. september 2008 om kommunernes budget og regnskabsvæsen, revision, mv. og i Budget- og regnskabssystem for kommuner og dels at det skal revideres i overensstemmelse med de regler, der gælder for kommunernes revision og regnskaber. Endvidere skal revisionen udføres af en statsautoriseret revisor eller Kommunernes Revision.

Efter Velfærdsministeriets opfattelse vil det på denne baggrund være hensigtsmæssigt, at Rovesta Miljø I/S' repræsentantskab udarbejder udkast til udtrædelsesopgørelser på grundlag af fællesskabets endeligt godkendte regnskab, der er underlagt de samme regler for aflæggelse og de samme regler om revisionens indhold, som kommunernes regnskaber. Ministeriet har herved lagt vægt på, at kommunerne ved fællesskabets etablering valgte at anvende disse regler for aflæggelse og revision af fællesskabets regnskab, samt at disse regler svarer til de regler, som kommunernes regnskaber generelt er underlagt. Det er i forlængelse heraf naturligt at anvende dette som grundlag for udarbejdelsen af udtrædelsesopgørelser for de udtrædende kommuner.

Udtrædelsesopgørelserne skal endvidere efter Velfærdsministeriets opfattelse udarbejdes i overensstemmelse med anvendt regnskabspraksis i det år, med hvis udgang udtræden er sket, og i overensstemmelse med princippet om going concern. Det sidste fordi de øvrige deltagende kommuner har fortsat driften af Rovesta Miljø I/S efter de i sagen omhandlede kommuners udtræden.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at Velfærdsministeriet ikke ud fra de i sagen foreliggende oplysninger har haft tilstrækkelig grundlag for at vurdere, hvorvidt de korrigerede udtrædelsesopgørelser, der er godkendt af Kommunernes Revision, er udarbejdet i overensstemmelse med de nævnte regler. Der henvises i den forbindelse til, at advokat Preben Kønig ved telefax af 16. juni 2006 til Statsamtet Vestsjælland anførte, at han havde fremsat indsigelser over for de korrigerede udtrædelsesopgørelser samt at det på mødet i Statsamtet Vestsjælland den 6. juli 2006 blev aftalt, at advokat Preben Kønig skulle sende nogle konkrete spørgsmål til de korrigerede udtrædelsesbalancer til Rovesta Miljø I/S. Det nærmere indhold af de fremsatte indsigelser samt de konkrete spørgsmål fremgår imidlertid ikke af sagen.

Velfærdsministeriet er endvidere på grundlag af de i sagen foreliggende oplysninger opmærksomt på, at de udtrædende kommuner eller de kommuner, som disse er indgået i en sammenlægning med, vil kunne være uenige i udtrædelsesopgørelser udarbejdet af Rovesta Miljø I/S, herunder i at visse poster medtages i udtrædelsesopgørelsen, eller i opgørelsen af visse poster. Derfor er det ministeriets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at fremgangsmåden for fastsættelsen af udtrædelsesopgørelserne inddrager såvel Rovesta Miljø I/S og fællesskabets revisor som de udtrædende kommuner, samt at udtrædelsesopgørelserne endeligt godkendes af tilsynsmyndigheden.

Velfærdsministeriet finder derfor, at Rovesta Miljø I/S' repræsentantskab forud for udarbejdelsen af udtrædelsesopgørelserne skal drøfte indholdet af disse med de udtrædende kommuner.

Når repræsentantskabet for Rovesta Miljø I/S i forlængelse af disse drøftelser har vedtaget udtrædelsesopgørelserne, skal disse endvidere fremsendes til de udtrædende kommuner eller de kommuner, som disse er indgået i en sammenlægning med. Disse kommuner skal herefter have adgang til at fremsætte eventuelle skriftlige bemærkninger til udtrædelsesopgørelserne.

Udtrædelsesopgørelserne og eventuelle skriftlige bemærkninger fra de udtrædende kommuner, fremsendes herefter til fællesskabets revisor. Revisor skal forsyne udtrædelsesopgørelserne med en revisionspåtegning med en høj grad af sikkerhed om den udførte revision. Af revisionens beretning i den anledning skal fremgå revisionens kommentarer til de skriftlige bemærkninger, som de udtrædende kommuner måtte være fremkommet med.

Revisionens beretning fremsendes til repræsentantskabet for Rovesta Miljø I/S, der herefter godkender udtrædelsesopgørelserne med eventuelle ændringer som følge af de udtrædende kommuners bemærkninger eller revisionens beretning.

Repræsentantskabet sender herefter udtrædelsesopgørelserne, eventuelle skriftlige bemærkninger fra de udtrædende kommuner og revisionens beretning til den kommunale tilsynsmyndighed, dvs. Statsforvaltningen Sjælland, der herefter i medfør af § 60, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse endeligt godkender udtrædelsesopgørelserne. De således godkendte udtrædelsesopgørelser danner grundlag for betaling fra de udtrædende kommuner eller de kommuner, hvori disse ved kommunalreformen er indgået.

Med henblik på at sikre, at denne procedure kan afsluttes inden for rimelig tid, er det efter Velfærdsministeriets opfattelse formålstjenligt at fastsætte frister for de enkelte led i proceduren. Sådanne frister er derfor fastsat i nedenstående vilkår for udtræden.

I tilfælde af, at Rovesta Miljø I/S' revisor måtte kræve særskilt vederlæggelse for sin revision af udtrædelsesopgørelserne ud over sin almindelige vederlæggelse for revision af fællesskabets regnskaber, er det Velfærdsministeriets opfattelse, at det som vilkår bør fastsættes, at de udtrædende kommuner samtidig med betaling i henhold til udtrædelsesopgørelsen til Rovesta Miljø I/S betaler en forholdsmæssig andel af udgiften hertil. Denne forholdsmæssige andel opgøres på grundlag af de deltagende kommuners indbyggertal pr. 1. januar i det år, med hvis udgang udtræden er sket.

I tilknytning til det anførte vedrørende repræsentantskabet for Rovesta Miljø I/S, bemærkes, at dette består af 1 kommunalbestyrelsesmedlem fra hver kommune, som efter kommunalreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 er medlem af fællesskabet, jf. vedtægternes § 7, stk. 2.

3. Fastsættelse af vilkår for de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve, Ishøj og Ringsted Kommuner udtræden af Rovesta Miljø I/S

På denne baggrund ændrer Velfærdsministeriet vedtægterne for Rovesta Miljø I/S således, at der som vilkår for de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner samt Greve, Ishøj og Ringsted Kommuner udtræden af fællesskabet fastsættes følgende:

De kommuner, som de daværende Dianalund, Dragsholm, Fuglebjerg, Hvidebæk, Sorø og Svinninge Kommuner, ved kommunalreformen er indgået i en sammenlægning med, samt Greve, Ishøj og Ringsted Kommuner (herefter: de udtrædende kommuner) skal betale en forholdsmæssig del af Rovesta Miljø I/S' forpligtelser, herunder hensatte forpligtelser. Den enkelte kommunes forholdsmæssige andel af fællesskabets forpligtelser opgøres på grundlag af de delta-gende kommuners indbyggertal pr. 1. januar i det år, med hvis udgang udtræden er sket.

Repræsentantskabet for Rovesta Miljø I/S udarbejder efter forudgående drøftelser med kommunalbestyrelsen i den udtrædende kommune en udtrædelsesopgørelse over den enkelte udtrædende kommunes andel af Rovesta Miljø I/S' forpligtelser. Udtrædelsesopgørelsen skal udarbejdes på grundlag af oplysningerne i fællesskabets endeligt godkendte regnskab for det år, med hvis udgang udtræden er sket. Udtrædelsesopgørelsen skal udarbejdes i overensstemmelse med anvendt regnskabspraksis i det år, med hvis udgang udtræden er sket, og i overensstemmelse med princippet om going concern. Drøftelserne mellem repræsentantskabet for Rovesta Miljø I/S og den udtrædende kommune skal være afsluttet og repræsentantskabet for Rovesta Miljø I/S skal have vedtaget udtrædelsesopgørelsen inden for 3 måneder efter modtagelse af denne skrivelse.

Repræsentantskabet skal herefter straks fremsende udtrædelsesopgørelsen til kommunalbestyrelsen i den pågældende udtrædende kommune, der herefter har adgang til at fremkomme med eventuelle skriftlige bemærkninger til udtrædelsesopgørelsen. Sådanne skriftlige bemærkninger skal senest være Rovesta Miljø I/S i hænde 1 måned efter kommunens modtagelse af udtrædelsesopgørelsen.

Rovesta Miljø I/S fremsender herefter straks udtrædelsesopgørelsen samt de eventuelt fremkomne skriftlige bemærkninger hertil til fællesskabets revisor. Revisor forsyner udtrædelsesopgørelsen med en revisionspåtegning med en høj grad af sikkerhed om den udførte revision. Af revisionens beretning i den anledning skal fremgå revisionens kommentarer til de skriftlige bemærkninger, som de udtrædende kommuner måtte være fremkommet med. Revisor fremsender revisionsberetningen til repræsentantskabet for Rovesta Miljø I/S senest en måned efter revisors modtagelse af udtrædelsesopgørelsen og de eventuelle skriftlige bemærkninger hertil fra kommunen.

Senest 2 måneder efter modtagelsen af revisionens beretning godkender repræsentantskabet for Rovesta Miljø I/S udtrædelsesopgørelsen med eventuelle ændringer som følge af den udtrædende kommunes bemærkninger eller revisionens beretning.

Repræsentantskabet sender herefter straks udtrædelsesopgørelsen, eventuelle skriftlige bemærkninger fra den udtrædende kommune og revisionens beretning til den kommunale tilsynsmyndighed, dvs. Statsforvaltningen Sjælland, der herefter i medfør af § 60, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse endeligt godkender udtrædelsesopgørelsen. Den således godkendte udtrædelsesopgørelse danner grundlag for betaling fra den udtrædende kommune.

Statsforvaltningen fastsætter i forbindelse med godkendelsen en frist for den udtrædende kommunes betaling til Rovesta Miljø I/S.

Såfremt Rovesta Miljø I/S's revisor måtte kræve særskilt vederlæggelse for sin revision af udtrædelsesopgørelsen, betaler den udtrædende kommune samtidig med betaling i henhold til udtrædelsesopgørelsen til Rovesta Miljø I/S en forholdsmæssig andel af udgiften hertil. Denne forholdsmæssige andel opgøres

på grundlag af de deltagende kommuners indbyggertal pr. 1. januar i det år, med hvis udgang udtræden er sket.

Kopi af dette brev er sendt til advokat Henrik Rasmussen og Statsforvaltningen Sjælland.

Med venlig hilsen

Lise Brandi-Hansen