



INDENRIGSMINISTERIET  
KOMMUNALAFDELINGEN

Advokat  
Bjarne L. Ditlevsen  
Rådhuscentret 21  
6500 Vejens

Dato: 10. november 2000  
Kontor: 1. kommunekontor  
J. nr.: 1999/1059-24  
Sagsbeh.: JRO

I brev af 26. oktober 1999 (j.nr. 35-15.688) har De som advokat for det kommunale fællesskab Affaldsselskab Vest klaget til Indenrigsministeriet over en beslutning truffet af Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt den 22. juni 1999 vedrørende vedtægterne for Affaldsselskab Vest.

Det fremgår af sagen, at Affaldsselskab Vest i brev af 4. maj 1999 anmodede Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt om at godkende selskabets vedtægter i medfør af § 60 i lov om kommunernes styrelse. § 14 i de fremsendte vedtægter havde følgende ordlyd:

”Fremtidige investeringer kan finansieres, helt eller delvist, via henlæggelser efter de til enhver tid herom gældende regler for den pågældende anlægstype. Henlæggelsesbeløbet indgår som en udgift i det årlige driftsregnskab.”

Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt behandlede sagen på et møde den 22. juni 1999. Det fremgår af beslutningsprotokollen for mødet, at tilsynsrådet besluttede at udtale, at bestemmelsen i vedtægternes § 14 burde udgå, med mindre fællesskabet fremkom med en konkret og udførlig begrundelse for at fravige udgangspunktet om, at kommunale bevillinger er etårige.

I brev af 5. juli 1999 anførte De bl.a. over for Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt, at der ikke med bestemmelsen var tiltænkt nogen fravigelse af det kommunale bevillingssystem. De anførte, at der alene var tale om en oplysende bestemmelse af helt generel karakter om, at der i visse tilfælde ville kunne ske henlæggelser, og at der i bestemmelsen var en reference til, at henlæggelse var betinget af, at der var en specifik hjemmel for henlæggelsen i relation til den pågældende anlægstype.

I brev af 19. august 1999 fremkom De over for Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt med supplerende oplysninger i sagen. I brevet anførte De bl.a., at der med den anvendte formulering først og fremmest var tænkt på gebyrsystemet inden for miljøbeskyttelsesloven, hvorefter det var tilladt i nærmere bestemte sammenhænge at indregne udgifter til forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet under den løbende gebyrfastsættelse. De henviste i den forbindelse til miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, nr. 3, hvorefter kommunalbestyrelsen havde adgang til at opkræve forskudsvis dækning af sådanne planlagte investeringer. De anførte desuden, at den nævnte kompetence for kommunalbestyrelsen kunne overføres til et kommunalt fællesskab i medfør af styrelseslovens § 60. De henviste i den forbindelse til Karsten Revsbech, Lærebog i miljøret, 1996, side 265-266.

I brevet af 19. august 2000 anførte De tillige, at der foruden miljøbeskyttelseslovens § 48 principielt kunne være anden henlæggelseshjemmel, idet der var en omfattende retsregulering af området med under tiden meget betydelige investeringsforpligtelser for kommuner/affaldsselskaber, som ofte nødvendiggjorde, at der blev gjort brug af henlæggelser for at udjævne udgifterne.

I brev af 13. september 1999 til Dem henholdt Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt sig til beslutningen af 22. juni 1999. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”Tilsynsrådet skal i den anledning bemærke, at miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, nr. 3 forudsætter, at der er tale om fastsættelse af gebyrer til dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet, jf. Karnov note 291 til miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, nr. 3. Adgangen til forskudsvis opkrævning må ifølge noten begrænses til foranstaltninger, som har en så aktuel karakter, at kommunalbestyrelsen har truffet en konkret beslutning om foranstaltningens iværksættelse, eventuelt gennem projektering og indhentelse af nødvendige godkendelser og tilladelser.

I Lærebog i miljøret 1996 p. 266 anlægger Karsten Revsbech ganske vist en mindre restriktiv fortolkning af § 48, stk. 1, nr. 3, men også Karsten Revsbech forudsætter, at der skal være tale om planlagte foranstaltninger.

Det er derfor Tilsynsrådets opfattelse, at den generelle formulering af vedtægternes § 14 ligger uden for rammerne af miljøbeskyttelseslovens § 48.”

I Deres klage til Indenrigsministeriet af 26. oktober 1999 har De bl.a. anført, at formålet med bestemmelsen ikke har været at søge etableret en selvstændig hjemmel for en henlæggelsesret for fællesskabet. Formålet har alene været at give en oplysende meddelelse om de muligheder herfor, der måtte være efter de til enhver tid herom gældende regler for den pågældende anlægstype.

Efter Deres opfattelse skaber en godkendelse af bestemmelsen ingen selvstændig hjemmel til henlæggelser, idet der i bestemmelsen henvises til, at henlæggelser kan foretages ”efter de til enhver tid herom gældende regler”. Af samme grund kan formuleringen efter Deres overbevisning ikke forstås på den måde, at der vil kunne ske henlæggelser i strid med for eksempel en korrekt fortolkning af miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, nr. 3. De har fremhævet, at en afvisning af en godkendelse derimod vil kunne give bestyrelsen den opfattelse, at der aldrig vil kunne ske henlæggelser til fremtidige investeringer, hvilket ikke er rigtigt. De har i den forbindelse henvist til den generelle bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, nr. 3, som efter Deres opfattelse indeholder en direkte hjemmel til henlæggelser.

I brev af 5. november 1999 anmodede Indenrigsministeriet Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt om en udtalelse i anledning af Deres klage.

I brev af 17. december 1999 meddelte Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt, at rådet i det hele kunne henholde sig til det på mødet den 22. juni 1999 besluttede.

I brev af 7. april 2000 har De anmodet Indenrigsministeriet om en snarlig afgørelse i sagen. De har i brevet endvidere anført, at der er et principielt behov for at få den omhandlede problemstilling afklaret, idet der er meget forskellige holdninger hos de forskellige tilsynsråd med hensyn til problemstillingen. De har oplyst, at De for andre affaldsselskaber har fået en helt tilsvarende formulering god-

kendt, samt at vedtægterne i et andet og stort affaldssamarbejde, dækkende alle kommuner i Sønderjylland, afventer afgørelse med henblik på en tilsvarende problemstilling.

De har i Deres brev understreget, at der med overførsel af kompetence for så vidt angår den faktiske opgaveudførelse fra den enkelte kommune til et kommunalt fællesskab, jf. styrelseslovens § 60, stk. 1, følger et ansvar for opgaveudførelsen, herunder for at den økonomisk kan hænge sammen.

I breve af 4. september og 9. oktober 2000 har De på ny anmodet Indenrigsministeriet om en snarlig besvarelse.

Indenrigsministeriet skal i den anledning meddele følgende:

Efter § 60 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999) kræver aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

Tilsynsmyndigheden udøver ved godkendelsen såvel et legalitets- som et hensigtsmæssighedstilsyn. Det påses bl.a., om samarbejdsaftalen indeholder bestemmelser, der er i strid med lovgivningen, herunder kommunallovgivningen og dens forudsætninger. Der kan henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 206 f.

Det følger af § 47, stk. 4, jf. § 61, stk. 7, i den kommunale styrelseslov, at Indenrigsministeriet er ankeinstans i forhold til de afgørelser, som træffes af tilsynsrådene, dvs. dels afgørelser om godkendelse af kommunale dispositioner, dels afgørelser om anvendelse af sanktioner.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amts udtalelse på mødet den 22. juni 1999 om, at bestemmelsen i § 14 i vedtægterne for det kommunale fællesskab Affaldsskab Vest bør udgå, en afgørelse, truffet i henhold til § 60 i den kommunale styrelseslov, der af Affaldsselskab Vest kan påklages til Indenrigsministeriet, jf. den kommunale styrelseslovs § 47, stk. 4.

Som følge heraf kan Indenrigsministeriet foretage fuld efterprøvelse af afgørelsen, herunder af afgørelsens overensstemmelse med regler i den kommunale styrelseslov og anden lovgivning, af rimeligheden og hensigtsmæssigheden af tilsynsrådets sagsbehandling og af et af tilsynsrådet udøvet skøn. Der kan henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 189.

For så vidt angår vedtægternes § 14, 1. pkt., indebærer bestemmelsen, at der med henblik på finansiering af fremtidige investeringer er adgang til at foretage henlæggelser.

Reglerne om det kommunale budget er bl.a. fastsat i § 40 i lov om kommunernes styrelse.

§ 40, stk. 1 og 2, i den kommunale styrelseslov har følgende ordlyd:

”Årsbudgettet afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jf. § 38, stk. 2, angiver tillige den bindende

regel for næste års kommunale forvaltning.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- eller anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- eller anlægsbevilling.”

Bestemmelsen i § 40, stk. 1, udtrykker bl.a. årsbudgettets bevillingsmæssige funktion.

Indenrigsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, der er udstedt med hjemmel i §§ 46 og 54 i den kommunale styrelseslov og er bindende for kommunerne og amtskommunerne, indeholder endvidere bl.a. regler om formen for kommunernes årsbudget og flerårige budgetoverslag.

Der sondres i de kommunale bevillingsregler mellem driftsbevillinger og anlægsbevillinger.

Driftsbevillinger, der gives til driftsudgifter og -indtægter, er ét-årige og bortfalder ved årsregnskabsafslutning. Der er ikke hjemmel i den kommunale styrelseslovgivning til at foretage overførsel af driftsbevillinger mellem budgetår.

Anlægsbevillinger, der gives til anlægsudgifter og -indtægter, kan være ét- eller flerårige. Bevillingerne kan afgives på ethvert tidspunkt i regnskabsåret. Afgivelsen kan således – men behøver ikke – finde sted i forbindelse med budgetvedtagelsen. Det er imidlertid en forudsætning for anlægsbevillingens udnyttelse, at der i budgettet er afsat et rådighedsbeløb til afholdelse af de med anlægsarbejdet forbundne udgifter og indtægter.

Bestemmelsen i § 40, stk. 2, 1. pkt., skal forstås som et forbud mod delegation af bevillingskompetence. Alle sager om meddelelse af bevillinger – indtægtsbevillinger såvel som udgiftsbevillinger – skal således behandles i kommunalbestyrelsen, jf. dog stk. 2, 4. pkt., om bemyndigelse til økonomiudvalget til i visse tilfælde at meddele tillægsbevillinger.

I overensstemmelse med princippet i § 40, stk. 2, 1. pkt., antages det, at bevillingsmyndigheden i kommunale fællesskaber er hos fællesskabets kompetente organ.

Der kan for så vidt angår ovenstående i det hele henvises til Indenrigsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, afsnit 6.0 og 6.1, den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 167 f. og 209, samt Preben Espersen, Kommunal Bevillingsret, 1987, side 35 ff.

Det ovenfor anførte om driftsbevillingers karakter af ét-årige bevillinger er efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke til hinder for, at en kommunalbestyrelse træffer beslutning om at finansiere anlægsinvesteringer med beløb, der er tilvejebragt ved henlæggelser over flere år.

Tilsvarende er det Indenrigsministeriets opfattelse, at driftsbevillingers karakter af ét-årige bevillinger ikke er til hinder for, at styrelsesorganet i et kommunalt fællesskab træffer beslutning om at finansiere

anlægsudgifter med beløb, som er tilvejebragt ved, at det kommunale fællesskab har foretaget henlæggelser.

Det bemærkes i den forbindelse, at driftsbevillingers karakter af ét-årige bevillinger som udgangspunkt alene har betydning for forholdet mellem styrelsesorganet for det kommunale fællesskab som indehaver af bevillingsmyndigheden og de administrative enheder, der modtager bevillingerne. Reglerne har imidlertid ikke betydning for forholdet mellem styrelsesorganet for det kommunale fællesskab og kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner, uanset om udgifterne i det kommunale fællesskab helt eller delvist dækkes af de deltagende kommuner.

Indenrigsministeriet er på denne baggrund ikke enig med Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt i, at § 14, 1. pkt., i vedtægterne for det kommunale fællesskab Affaldsselskab Vest er udtryk for en fravigelse af reglerne om, at kommunale driftsbevillinger er ét-årige, og at bestemmelsen derfor skal udgå.

Indenrigsministeriet kan således godkende bestemmelsen, jf. § 60 i den kommunale styrelseslov.

Indenrigsministeriet har ikke herved taget stilling til spørgsmålet om, under hvilke betingelser det kommunale fællesskab i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, 3. pkt., kan fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet, eller spørgsmålet om i hvilket omfang der i overensstemmelse med lovgivningen kan ske henlæggelser.

For så vidt angår vedtægternes § 14, 2. pkt., hvorefter henlæggelsesbeløbet indgår som en udgift i det årlige driftsregnskab, skal Indenrigsministeriet oplyse, at fiktive posteringer, herunder henlæggelser og afskrivninger, generelt ikke må forekomme i de kommunale driftsregnskaber. Det fremgår således bl.a. af konteringsreglerne i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, afsnit 4.9, side 5, at henlæggelser og afskrivninger ikke må registreres i driftsregnskabet, men kan specificeres i et bilag uden for regnskabssystemet.

På denne baggrund er Indenrigsministeriet enig med Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt i, at bestemmelsen "Henlæggelsesbeløbet indgår som en udgift i det årlige driftsregnskab" i vedtægternes § 14, 2. pkt., er i strid med Budget- og regnskabssystemet, og at bestemmelsen derfor må udgå af vedtægterne.

Indenrigsministeriet skal beklage den sene besvarelse af Deres henvendelse.

Indenrigsministeriet har orienteret Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt om ministeriets opfattelse ved en kopi af dette brev.

Med venlig hilsen

Christian Schönau

