



VIBORG
KOMMUNE

Fremtidig organisatorisk placering af driftsopgaverne på affaldsområdet

25.02.2016

J.nr. 14/78482

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	2
1. Indledning	3
Baggrund	3
2. Affaldsområdet generelt	3
Reformer på affaldsområdet	3
Lovgivning om organisering af affaldsområdet	4
Organisering af affaldsområdet i Viborg Kommune	4
Andre kommuners organisering af affaldsområdet	5
3. Revas - Driftsopgaver	5
Organisering	5
Driftsopgavernes omfang og indhold	5
Forpligtende samarbejde	6
4. Viborg Kommunes forvaltning - myndighedsopgaver	7
Organisering	7
Myndighedsopgavens omfang og indhold	7
Opgaver der løses i forvaltningen med relation til Revas	8
Snitflader i en evt. ny organisering	8
5. Opgavevaretagelse i regi af et kommunalt ejet aktieselskab	9
Virksomhedsoverdragelse af medarbejdere	9
Myndighed og drift	9
Deltagelse i kommunale § 60-fællesskaber	9
Opkrævning af gebyrer	10
Offentlighed og klageadgang	10
Styringsdokumenter i et A/S	10
Bestyrelsens sammensætning	11
Byrådets pligter som aktionær	12
Driftsmæssig fokus i et A/S	12
Honorering af bestyrelsen	12
Skatteretlige konsekvenser	12
Udbudsretlige overvejelser i forbindelse med stiftelse af et A/S	13
Civilretlige overvejelser	14
Overførelse af aktiver og passiver og regnskabskrav	14
Likviditetseffekt for Viborg Kommune – herunder lånemuligheder	14
Affald A/S i holdingkonstruktion	15
6. Opgavevaretagelse i et § 60-fællesskab	16
7. Overvejelser om opgaveudskillelse og modeller herfor	16
Model 1: Fortsat tilknytning til den kommunale forvaltning	16
Model 2: § 60-fællesskab	17
Model 3: Selvstændigt kommunalt ejet selskab	18
Model 4: Som en del af Energi Viborg A/S	18

Sammenfatning

Efter henvendelse fra Energi Viborg A/S har Økonomi- og Erhvervsudvalget anmodet forvaltningen undersøge mulighederne for at indlemme Revas i Energi Viborg A/S og samtidig undersøge andre muligheder for organisering af affaldsaktiviteterne i Viborg Kommune.

Denne rapport beskriver den nuværende organisering af affaldsaktiviteterne samt opmærksomhedspunkter i forbindelse med en evt. ændret organiseringen. Rapporten indeholder desuden en gennemgang styrker/muligheder, svagheder/risici ud fra juridiske, økonomiske, demokratiske og faglige aspekter i forhold nedenstående fire modeller for organisering af affaldsområdet i Viborg Kommune:

- Model 1 – Fortsat tilknytning til den kommunale forvaltning
- Model 2 – Affaldsområdet i et § 60-fællesskab
- Model 3 – Affaldsområdet i et selvstændigt kommunalt ejet aktieselskab
- Model 4 – Affaldsområdet i et kommunalt ejet aktieselskab som en del af Energi Viborg A/S

Forvaltningen vurderer de 4 modeller således:

Model 1 – Fortsat tilknytning til den kommunale forvaltning

Der er et sikkert samspil mellem drift og myndighed og Byrådet har direkte styring af opgaveløsningen via budgetter og beslutninger. Der er mulighed for et tæt samarbejde med andre sektorområder i kommunen. Modsat kan der være længere sagsgange i kommunen, og der kan være risiko for nedtoning af affaldsområdet i en stor kommunal organisation og teoretisk set en risiko for sammenblanding af myndighed og drift.

Model 2 – Affaldsområdet i et § 60-fællesskab

Der vil være mulighed for at opnå stordriftsfordele i et §60-fællesskab. Modellen åbner mulighed for en hurtig og effektiv driftsorganisation med korte beslutningsveje og en dedikeret bestyrelse, der har fokus på driften. Der kan være langt mellem myndighed og drift, kompetence/viden mistes i kommunen, ligesom Byrådet skal afgive kompetence til § 60-fællesskabet, og har således ikke direkte styring over løsning af driftsopgaverne.

Model 3 – Affaldsområdet i et selvstændigt kommunalt ejet aktieselskab

Der er mulighed for en dedikeret bestyrelse med fokus på selskabet, da den kun skal beskæftige sig med affaldsområdet. Modellen vil være kendetegnet af en enkelt struktur og kort beslutningsvej. Selskabet vil være enkeltstående uden tilknytning til Byrådet og forvaltningen eller den eksisterende aktieselskabsstruktur i kommunen med deraf forbundne omkostninger og risiko for manglende sammenhængskraft og helhedstænkning. Selskabet er skattepligtig.

Model 4 – Affaldsområdet i et kommunalt ejet aktieselskab som en del af Energi Viborg A/S

Der er mulighed for driftsmæssig synergieffekt ved at være en del af en større driftsorganisation. Forsyningsområdet vil i denne model fremstå som en helhed og kan brandes som sådan. Også her er selskabet skattepligtig, men samtidig er der mulighed for koncernintern sambeskatning i holdingselskabet. Teoretisk set kan der være risiko for nedtoning af affaldsområdet, der i givet fald vil indgå som ét af en række datterselskaber i Energi Viborg A/S. Afstand til forvaltning og Byråd kræver smidigt samarbejde mellem kommunen og selskabet.

Sammenfattende vurdering

Det vurderes, at organisering af affaldsopgaverne i et § 60-fællesskab (**model 2**) er den mindst interessante model, da Byrådet afgiver kompetence, og der vil være stor afstand mellem Byrådet og selskabet. Hertil kommer den praktiske udfordring: om der er et § 60-fællesskab at træde ind i, og om fællesskabet kan og vil varetage den pågældende opgave.

I forhold til de to modeller, hvor affaldsområdet udskilles i aktieselskabsform (**model 3 og 4**) vurderes aktieselskabsmodellen i holdingstruktur mest interessant, da kommunens driftsområder samles under én hat, og at der her er mulighed for at opnå synergieffekter.

Det centrale spørgsmål er, hvorvidt man vurderer, om de driftsmæssige og ledelsesmæssige gevinster ved en selskabsudskillelse er substantielle. Er det ikke tilfældet taler det med vægt for at opretholde aktiviteterne i kommunalt regi (**model 1**).

1. Indledning

Baggrund

Energi Viborg A/S har i december 2014 rettet henvendelse til Viborg Kommune vedrørende organisering af affaldsaktiviteterne i Viborg Kommune.

Det fremgår af henvendelsen, at der i nogle kommuner som eksempelvis Favrskov og Silkeborg er sket en sammenlægning af affaldsaktiviteterne og de øvrige forsyningsområder. Bestyrelsen i Energi Viborg A/S foreslår blandt andet på denne baggrund, at der igangsættes en undersøgelse, der kan klarlægge, om der kan opnås fordele ved en tilsvarende sammenlægning i Viborg.

På baggrund af henvendelsen fra Energi Viborg A/S har Økonomi- og Erhvervsudvalget den 18. februar 2015 efter indstilling fra Klima- og Miljøudvalget besluttet, at forvaltningen udarbejder et oplæg til politisk stillingtagen ud fra tre modeller for en evt. fremtidig organisering af affaldsområdet:

1. Fortsat tilknytning til den kommunale forvaltning
2. Selvstændigt kommunalt § 60-fællesskab
3. Som en del af Energi Viborg A/S

Forvaltningen har valgt at beskrive en evt. fremtidig organisering via 4 modeller:

- Model 1 Fortsat tilknytning til den kommunale forvaltning
- Model 2 Kommunalt § 60-fællesskab
- Model 3 Selvstændigt 100% kommunalt ejet A/S
- Model 4 Selvstændigt 100% kommunalt ejet A/S som en del af Energi Viborg A/S

Nærværende rapport indledes med en beskrivelse af affaldsaktiviteterne, som de er organiseret i dag, og dermed svarende til **model 1**. I de følgende afsnit beskrives opmærksomhedspunkter ved udskillelse af driftsaktiviteter i et 100% kommunalt ejet selskab (selvstændigt selskab eller i holdingkonstruktion **model 3 og 4**) og i et § 60-fællesskab (**model 2**) samt fordele og ulemper ved de foreslåede organisationsformer.

Rapporten er udarbejdet af forvaltningen i 2. halvdel af 2015. I arbejdet har deltaget repræsentanter for såvel myndighed som drift samt repræsentanter for Energi Viborg A/S. Rapporten indeholder desuden elementer fra en af Dansk Affaldsforening i august 2015 udarbejdet rapport: "Organisering af affaldsaktiviteter i Viborg Kommune", og tilgængeligt materiale fra andre kommuners tilsvarende overvejelser om organisering af affaldsområdet.

2. Affaldsområdet generelt

Reformer på affaldsområdet

Fra 1900 tallet frem til 1970'erne, har affaldshåndtering udviklet sig fra et primær sundheds- og hygiejne problem, til at omfatte miljø- og forureningsaspekter (Miljøbeskyttelseslov 1973). I dag (2010+) er der yderligt kommet et stigende fokus på affaldsforebyggelse, dvs. vi bevæger os ud over egentlig affaldsbehandling (deponering, forbrænding, genanvendelse), til indsatser i produktions- og forbrugsled og "affald er en ressource" konceptet.

I 2009-2010 blev den såkaldte "fase 1 af affaldssektorens organisering" gennemført. Den største ændring i fase 1 var, at det genanvendelige og kildesorterede affald fra erhverv blev liberaliseret.

I oktober 2013 lancerede regeringen Ressourcestrategi - "Danmark uden affald", og senere i april 2015 fremlagde regeringen en forebyggelsesstrategi – "Danmark uden affald II". Ressourcestrategien fokuserer på øget udsortering af genanvendeligt affald fra borgerne. Forebyggelsesstrategien ser primært på muligheden for at minimere affaldsdannelsen.

I forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2015 blev regeringen og KL enige om målsætning om at effektivisere affaldsforbrændingssektoren med 200 mio. kr. frem mod 2020 til gavn for virksomheder og forbrugere. I skrivende stund vides endnu ikke hvordan affaldsenergiområdet fremadrettet skal organiseres

(om der skal liberaliseres, og i hvilken grad). Det må forventes, at den nuværende regering med nedsættelse af et Energi-, forsynings- og klimaministerium vil søge at finde en afklaring på forsyningssektorens (herunder affaldsenergisektorens) langsigtede rammevilkår.

Lovgivning om organisering af affaldsområdet

Danmarks affaldssektor er i dag omfattet af EU-regulering og national regulering. EU skitserer de overordnede rammer og principper, og selve organiseringen og lovgivningen foretages af de nationale myndigheder.

Lovgivningen på affaldsområdet fremgår af lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 879 af 22. juni 2010, kapitel 6, samt tilhørende bekendtgørelse om affald jf. bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 med senere ændringer.

Affaldsområdet er traditionelt en grundejerforpligtelse, som kommunen ved lov er blevet forpligtet til at varetage driften af, ud fra hensynet til miljøet. Affald er således ikke forsyningsvirksomhed, men en gebyrfinansieret miljøopgave, som kommunen har pligt til at varetage.

Den nugældende lovgivning stiller ingen specifikke krav til organiseringen af kommunale affaldsaktiviteter. Lovgivning om de kommunale aktiviteter (forvaltningsretten og kommunalretten) stiller heller ikke krav om, at visse affaldsaktiviteter skal udskilles i selvstændige selskaber, men betyder omvendt, at såfremt aktiviteter lægges ud i selskaber, kan der kun være tale om aktiviteter i form af faktisk forvaltning (driftsopgaver). Driftsorganisationen har dog lov til at udføre myndigheds**forberedende** arbejde.

Myndighedsudøvelse er de aktiviteter, som regulerer borgernes/virksomhedernes retsforhold (f.eks. påbud, forbud, tilladelser, fastsættelse af gebyrer mv.). Myndighedsudøvelse kræver hjemmel i lov – altså at der i en lov gives kommunen kompetence til den pågældende aktivitet. Varetagelsen af denne kompetence kan kommunen ikke overlade til andre – hverken private, øvrige offentlige myndigheder – og heller ikke et 100% kommunalt ejet aktieselskab uden, at den pågældende lov udtrykkeligt giver adgang hertil. Den nugældende affaldslovgivning indeholder ikke i dag hjemmel til, at myndighedsopgaver udskilles fra kommunen.

Dansk Affaldsforening, (der er en politisk styret interesseorganisation bestående af kommunale affaldsenheder - dækkende 98 kommuner) forventer, at det i en kommende reform af affaldsenergisektoren dikteres, at aktiviteter i form af affaldsforbrænding skal selskabsudskilles med et krav om anvendelse af aktieselskabsformen. Dansk Affaldsforening forventer også, at regeringen vil spille ud med et krav om, at alle kommuner udbyder deres affald til forbrænding (tvangsudbud), også selv om de selv ejer og driver et forbrændingsanlæg.

Dette kan få konsekvenser for Viborg Kommune, idet kommunens incitament i at stå som medejer af et anlæg, som kommunen ikke kan være sikker på, at den kan bruge til at løse sine forpligtelser (forbrænding af affald), vil ændres. Hvis regeringen gennemfører en tvangsudbudsmodel, kan Revas' opgaver også ændres, idet der vil være en konkret opgave med at udbyde kommunens mængder af forbrændingseget affald. Det skal dog understreges, at der pt. er usikkerhed om regeringens udspil om organisering/liberalisering af forbrændingssektoren, og hvordan den politiske forhandling i sidste ende vil falde ud.

Ud over selskabsgørelse af forbrændingsanlæggene forventer Dansk Affaldsforbrænding ikke andre konkrete krav til kommunernes organisering af affaldsaktiviteten.

Organisering af affaldsområdet i Viborg Kommune

Affaldshåndteringen i Viborg Kommune hører under Klima- og Miljøudvalget. Opgaverne på affaldsområdet, der er placeret i afdelingen Byggeri og Miljø, kan opdeles i:

- *Myndighedsopgaver:* f.eks. affaldsregulativer, affaldsplanlægning, sagsbehandling, afgørelser, tilsynsfunktioner og fastsættelse af gebyrer
- *Driftsopgaver:* f.eks. drift af anlæg, drift af affaldsordninger for husholdninger, drift af affaldsordninger for erhvervsvirksomheder og opkrævning af gebyrer.

I Viborg Kommune varetages myndighedsopgaverne af forvaltningen, mens driftsopgaverne varetages af det kommunale affaldscenter Revas.

Uanset hvordan det besluttes at organisere affaldsområdet fremover, så skal myndighedsopgaverne fortsat varetages af Forvaltningen.

Andre kommuners organisering af affaldsområdet

En opgørelse fra Dansk Affaldsforening viser, at:

- 10 kommuner har organiseret sig med en afdeling i kommunen i lighed med Revas i Viborg.
- 22 affaldsselskaber er organiseret som § 60-fællesskaber og dækker 68 kommuner
- 20 affaldsselskaber er organiseret i aktieselskabsform – heraf 18 selskaber i holdningstruktur.

3. Revas - Driftsopgaver

Som nævnt ovenfor håndterer det kommunale affaldscenter Revas driften af affaldsområdet i Viborg Kommune. Driften er baseret på politisk fastlagte målsætninger, der på et overordnet plan definerer rammer for drift og udvikling af Revas. Rammerne fremgår af "Arbejdsgrundlag for Revas" som vedtages af Klima- og Miljøudvalget én gang årlig.

Organisering

Revas ledes i det daglige af en administration, der har til huse på Kirkebækvej 136, Viborg, og i øvrigt i tæt samarbejde med kommunens øvrige administration.

Revas beskæftiger 42 medarbejdere på følgende områder: Administration, Affaldscenter, Modtagestationer for farligt affald og genbrugsstationer.

På adressen Kirkebækvej 136, 8800 Viborg er følgende afdelinger:

- Administration
- Affaldscenter
- Modtagestation for farligt affald
- Viborg Genbrugsstation

Viborg Kommunes/Revas' øvrige genbrugsstationer er placeret på følgende adresser:

- Karup Genbrugsstation, Materielvej 3, 7470 Karup
- Ørum Genbrugsstation, Industrivej 18, 8830 Tjele
- Stoholm Genbrugsstation, Tastumvej 18 D, 7850 Stoholm
- Rødkærsbro Genbrugsstation, Bjerrevej 94, 8840 Rødkærsbro
- Møldrup Genbrugsstation, Erhvervsparken 6, 9632 Møldrup

Endvidere forestår Revas den daglige drift/kontrol og tilsyn med den nedlagte fyldplads i Fårup, Bjerrevej, 8850 Bjerringbro.

Driftsopgavernes omfang og indhold

Revas har til formål at drive – eller indgå kontrakt om etablering og drift af – de nødvendige anlæg m.v. for Viborg Kommunes indsamling og behandling af affald. Hovedopgaven er således at håndtere affald i Viborg Kommune.

Revas giver herudover information og rådgivning til brugerne om affaldsordninger m.v. Endelig leverer Revas bidrag til affaldsplanlægningen og yder rådgivning til forvaltningen i forbindelse med myndighedsudøvelse, nye teknologiske muligheder samt ny lovgivning på affaldsområdet.

En stor del af Revas virksomhed udføres på kontrakt af underleverandører.

Følgende opgaver løses via kontrakter:

- Indsamling og transport af dagrenovation fra husstande (MiljøTeam og Meldgaard Miljø)
- Afsætning og transport af forbrændingseget affald (Energnisten)
- Transport af deponiaffald (MFC A/S)
- Modtagelse af deponiaffald (Nomi 4S)
- Indsamling og transport af affald fra miljøstationer (RenoNorden)
- Transport fra genbrugsstationer (MiljøTeam)

Revas forestår selv driften af:

- Omlastning af dagrenovation som køres til forbrænding på forskellige forbrændingsanlæg
- Gasindvindingsanlæg – som ejes af Energi Viborg Kraftvarme A/S
- Garageanlæg til entreprenørmaskiner
- Sorteringspladser for affald, der modtages fra virksomheder
 - Deponi affald
 - Brændbart affald
 - Usorteret affald
- Mellemlagringspladser for sorterede fraktioner:
 - Jern og metal
 - Gips
 - Dæk
 - Trykimprægneret mv.
 - Landbrugsfolie
 - Papirhal
- Plads for sortering, neddeling og kompostering af haveaffald
- Knuseanlæg – beton, tegl og stenmaterialer neddeles, så det kan bruges til f.eks. vejfyld
- Genbrugsstationer i Viborg, Ørum, Stoholm, Karup, Rødkærsbro og Møldrup
- Rengøring, vedligehold og disponering af undergrundscontainere og miljøstationer placeret i byer og landsbyer (papir, pap og glas)
- Indsamling af klinisk risikoaffald fra f.eks. tandlæger, læger og sygehuset (miljøbil og modtagestation for farligt affald)
- Indsamling af farligt affald med miljøbilen fra genbrugsstationer i Vesthimmerlands Kommune
- Lovbestemt efterbehandling og monitorering m.v. af nedlukkede deponier.

Desuden varetages opgaver i forhold til:

- Administration (opkrævning/indberetning, økonomi, informationsmateriale)
- Kontraktstyring af udliciterede opgaver
- Hjemmeside og informationsopgaver/-kampagner m.v.
- Undervisning for skolebørn og børnehavebørn m.v.
- Projekter:
 - Implementering af affaldsplanens mål
 - Nye arealer til fremtidssikring af affaldscentret samt et evt. jordoplag
 - Udbud af kontraktstyrede opgaver
- Miljø- og arbejdsmiljøcertificering (ISO 14001 og OHSAS 18001)
- Rundvisning og besøg
- Systemeksportaktiviteter
- Myndighedsforberedende arbejde og samarbejde med § 60-fællesskabet Energnist.

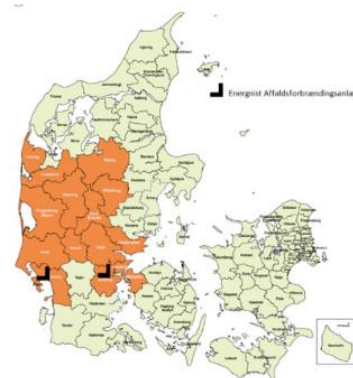
Forpligtende samarbejde

Viborg Kommune er medejer af § 60-fællesskabet **Energnist**.

Energist, der blev stiftet pr. 1. januar 2015 som et interessentskab, er resultatet af en fusion af de tidligere affaldsselskaber L90 og TAS, og dækker 16 Midt- og Vestjyske kommuner. Oplandet omfatter knap 900.000 indbyggere.

Interessentskabets overordnede formål er at sikre interessenterne en tilstrækkelig forbrændingskapacitet, som til stadighed skal tilpasses i forhold til de nuværende og forventede fremtidige affaldsmængder fra borgere og erhvervsvirksomheder i interessenternes geografiske områder.

Viborg Kommune er gennem selskabets vedtægter forpligtet til at levere al forbrændingsaffald i kommunen til Energist.



4. Viborg Kommunes forvaltning - myndighedsopgaver

Organisering

Myndighedsopgaverne på affaldsområdet er placeret i afdelingen Byggeri og Miljø i Teknik og Miljøforvaltningen.

Der er afsat 1,0 årsværk i forvaltningen til løsning af affaldsopgaven og relationen til Revas. Opgaven løses af 2 sagsbehandlere og chefen for området. Den relativt begrænsede ressource, der er afsat til opgaven, skyldes, at Revas i forbindelse med næsten alle opgaver leverer myndighedsforberedende materiale og data, der kan danne baggrund for konkrete beslutninger og vurderinger.

Myndighedsopgavens omfang og indhold

Reguleringen af affaldsområdet sker i forhold til miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen.

1. Affaldsplan

Affaldsplanen er et vigtigt redskab for løsning af affaldsopgaven. Affaldsplanen beskriver mål og initiativer for de kommende år samt visionerne på længere sigt. Affaldsplanen er en 6-årig affaldshåndterings- og affaldsressourceplan, der skal udarbejdes på baggrund af Miljøstyrelsens nationale ressourcestrategi for affald. Udarbejdelsen af affaldshåndterings- og affaldsressourceplanen sker i tæt samarbejde med Revas.

2. Affaldsregulativer

Affaldsregulativerne er grundlaget for en betydelig del af reguleringen, der sker i forhold til borgernes og virksomhedernes bortskaffelse af affald. Der er tale om 2 standardiserede regulativer – et erhvervsaffaldsregulativ og et husholdningsaffaldsregulativ.

Udarbejdelse af affaldsregulativer sker i samarbejde med Revas. I forbindelse med ændringer af ordninger og nye tiltag, vil der ske en tilpasning af regulativerne i det omfang det kræves.

3. Erhvervsaffald og husholdningsaffald

Opgaven omfatter ud over arbejdet med planlægning og regulativudarbejdelse også sagsbehandling i forhold til bortskaffelse af affald, fritagelse fra benyttelsespligt til ordninger, indberetning af data til miljøstyrelsen, eksempelvis data om import og eksport af affald, sagsbehandling i forbindelse med ulovlige afbrændinger samt oplag og bortskaffelse af affald.

I samarbejde med Revas foretages sagsbehandling vedr. renovatørernes klager over adgangsveje samt klager vedr. afhentning af dagrenovation. Klagesagerne søges løst af Revas, der har den daglige kontakt med renovatøren.

Særligt i forhold til erhvervsaffald omhandler opgaven anvisning vedr. bortskaffelse af affald. Endvidere behandles ansøgninger om fritagelse fra afleveringspligt i henhold til de gældende regulativer.

4. Fastsættelse af affaldsgebyrer

I samarbejde med Revas udarbejdes forslag til takster for bortskaffelse af dagrenovation og benyttelse af affaldsordninger, der udbydes i kommunalt regi. Endvidere behandles forskellige anmodninger om fritagelse for benyttelsespligten til affaldsordninger og tilhørende fritagelse for betaling af affaldsgebyrer.

5. Anmeldelse af affald fra bygge- og anlægsarbejder samt identifikation og screening for PCB

Der er særlige regler for private og professionelle bygherres pligt til at anmelde byggeaffald fra bygge- og anlægsarbejder, således at kommunen kan sikre at affaldet sorteres og bortskaffes korrekt. I Viborg Kommune gennemføres årligt 100-150 nedrivninger, hvor opgaven er at kontrollere, om der i visse nedrivningssager er foretaget en screening forhold til indhold af PCB og andre miljøfremmede stoffer. Er der konstateret PCB eller andre miljøfremmede stoffer, skal kommunen kontrollere, at der sker en korrekt håndtering af affaldet.

6. Klager og ulovlig bortskaffelse

Behandling af klagesager og ulovlig bortskaffelse af affald ved eksempelvis henkastning, nedgravning eller afbrænding i ikke godkendte anlæg.

Opgaver der løses i forvaltningen med relation til Revas

I forbindelse med løsning af affaldsopgaverne involveres en række forskellige områder og afdelinger i kommunen.

Økonomistaben udarbejder i samarbejde med Revas og forvaltningen budgetter, regnskaber, budgetopfølgninger, servicemål, sagsfremstillinger vedr. økonomiske forhold herunder frigivelse af økonomiske midler mv.

IT-afdelingen yder support i såvel udvikling som drift af de mange IT-systemer, der understøtter driften af området.

Der gives juridisk bistand i forbindelse med køb og salg af arealer og ejendomme. Endvidere involveres kommunens juridiske afdeling i forbindelse klagesager og sagsbehandling i forhold til det kommunale tilsyn.

Løn- og personaleforhold administreres af den kommunale organisation, ligesom politisk betjening foretages af sekretariatet i Teknik- og miljøforvaltningen.

Der er således en række opgaver, der løses i et samarbejde mellem Revas og forvaltningens forskellige stabe og afdelinger.

For dette arbejde og myndighedsarbejdet beregnes et administrationsgebyr, der indgår i taksterne på affaldsområdet.

Snitflader i en evt. ny organisering

I det tilfælde at affaldsområdet for fremtiden skal organiseres som et A/S eller fælleskommunalt samarbejde, skal der ske en afklaring af opgavefordelingen og det tilhørende ansvar.

Som tidligere nævnt i rapportens afsnit 2 er affald en gebyrfinansieret miljøopgave, som kommunen har pligt til at varetage og ifølge lovgivningen er det kun driftsopgaver, der kan lægges ud i et selvstændigt driftsselskab.

Hvorvidt de ovennævnte støttefunktioner som jura, økonomi, IT mv. fortsat skal hentes i den kommunale forvaltning må afklares og fastlægges i en samarbejdsaftale/driftsaftale.

Erfaringerne fra andre kommuner siger, at det kan anbefales at få en formaliseret aftale om kompetencefordelingen på alle områder, så der er samme forventninger til omfanget af initiativer og tiltag, informationsniveau mv.

I dag er der en meget lav myndighedsbemanding placeret i den kommunale forvaltning, da Revas leverer en række sagsforberedende myndighedsydelser. En sådan konstruktion lader sig gøre uden store problemer, da såvel drift som myndighed har samme ledelse.

Udskilles Revas fra den kommunale forvaltning, vil myndighedsansvaret og -kompetencen fortsat ligge hos kommunen. Dette betyder ikke, at driftsenheden ikke kan udføre sagsforberedende arbejde – tværtimod er det under alle omstændigheder afgørende, at der er et godt og konstruktivt samarbejde mellem drift og myndighed.

Uanset om der sker forskydninger i snitflader og opgavefordeling i forbindelse med en evt. udskillelse af Revas, vil der være behov for at opjustere ressourcerne i myndighedsdelen, så der sikres den fornødne faglighed i myndighedsbehandlingen.

5. Opgavevaretagelse i regi af et kommunalt eget aktieselskab

I dette afsnit beskrives opgavevaretagelse i regi af et kommunalt eget aktieselskab. De nævnte forhold gælder således både for **model 3** (kommunalt aktieselskab) og **model 4** (kommunalt aktieselskab i holdingkonstruktion). Sidst i afsnittet er nævnt særlige forhold, der alene vedrørende model 4.

Såfremt det besluttes at udskille driften af affaldsområdet til et 100% kommunalt eget selskab (i denne rapport benævnt Affald A/S) er der nogle opmærksomhedspunkter. Dansk Affaldsforening fremhæver i deres rapport en række af nedenstående forhold:

Virksomhedsoverdragelse af medarbejdere

Såfremt det besluttes at ændre den nuværende organisering af Revas, vil der skulle ske virksomhedsoverdragelse af medarbejderne til Affald A/S i henhold til Virksomhedsoverdragelsesloven.

For medarbejderne betyder det, at de bevarer den nuværende løn, pension, ret til ferie med løn, beskæftigelsesanciennitet osv. Rettighederne bevares som udgangspunkt i den periode, der resterer i den kommunale kollektive overenskomst.

Myndighed og drift

Et kommunalt eget aktieselskab kan som udgangspunkt varetage alle de **driftsmæssige opgaver**, som en kommunal forvaltningsenhed kan varetage. Et kommunalt eget aktieselskab kan ikke udvide opgaveporteføljen ud over de opgaver, som kommunen lovligt kan udføre i medfør af specifikke kompetencebestemmelser i den skrevne lovgivning eller i medfør af kommunalfuldmagten.

Som tidligere nævnt kan et aktieselskab ikke varetage kommunale **myndighedsopgaver**. En adskillelse af driftsopgaverne i et selvstændigt 100% kommunalt eget aktieselskab og myndighedsopgaverne i den kommunale forvaltning vil i praksis sikre en mere tydelig adskillelse af opgaverne, også selv om aktieselskabet har mulighed for at deltage i myndighedsforberedende arbejde i samme omfang som Revas gør det i dag.

Områder, hvor der efter selskabsetableringen vil være en ydelsesudveksling mellem kommunen og Affald A/S, skal identificeres. Skal selskabet bistå kommunen ved løsning af myndighedsopgaver, må rammerne for betaling fastlægges, så det sikres, at vederlaget opfylder prisbestemmelsernes krav om "markedsmæssige vilkår". På tilsvarende vis skal der fastlægges nærmere rammer for kommunens eventuelle bistand til selskabet.

Generelt vil der være behov for, at selskabets varetagelse af driftsaktiviteterne aftales og defineres i en rammeaftale mellem kommunen og Affald A/S.

Deltagelse i kommunale § 60-fællesskaber

Aktieselskaber kan ikke være deltagere i kommunale fællesskaber. Derfor overdrages § 60-selskabet Energnist ikke til Affald A/S, og Viborg Kommune vil fortsat være interessent/andelshaver i Energnist og have de formelle relationer til selskabet.

Da Viborg Kommune har en leveringsforpligtelse overfor Energnist, skal der udarbejdes en aftale mellem Viborg Kommune og Affald A/S som præcist fastlægger, at Affald A/S over for kommunen påtager sig forpligtelser svarende til kommunens forpligtelser overfor § 60-fællesskabet.

Der vil være behov for en tæt koordinering mellem kommunens repræsentanter i Energnist og ledelsen af Affald A/S – evt. via sammenfald mellem de politikere som repræsenterer kommunen i § 60-fællesskabet og Affald A/S.

Opkrævning af gebyrer

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 48 er det kommunen, der fastsætter gebyrerne (myndighedsopgave). Endvidere skal kommunen i eget regnskab opgøre hver affaldsordnings økonomi for sig. Det vil sige, at kommunen skal kontere de beløb, der opkræves fra borgerne i kommunens budget- og regnskabssystem.

Gebyrfastsættelsen er en klar myndighedsopgave, som kommunen ikke kan delegere til private (herunder et 100% kommunalt ejet aktieselskab på affaldsområdet).

Statsforvaltningen og Miljøstyrelsen har tidligere udtalt, at et fælleskommunalt affaldsselskab efter kommunestyrelseslovens § 60 lovligt kunne opkræve gebyrer for kommunen men ikke fastsætte gebyrer, jf. MAD 2005.1662. Derimod foreligger der ingen direkte stillingtagen fra Miljøstyrelsen og Statsforvaltningen til, om et kommunalt aktieselskab må opkræve affaldsgebyrer på vegne af kommunen (driftsopgave), men det ses at være praksis i andre selskaber.

Offentlighed og klageadgang

Af offentlighedslovens § 4, stk. 1 fremgår, at aktieselskaber, hvor mere end 75 % af aktierne ejes af offentlige myndigheder (fx en kommune), er omfattet af lovens regler om aktindsigt.

Har oplysningerne i selskabet karakter af miljøoplysninger, skal der gives offentlig adgang hertil i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Denne lov giver generelt videregående adgang til aktindsigt end efter offentlighedsloven.

Desuden gælder miljøoplysningsloven for organer, der har offentlige funktioner m.v. i forhold til miljøet og er underlagt offentlig kontrol (miljøoplysningsloven § 1, stk. 2). Loven omfatter virksomheder inden for f.eks. affald, trafik, energi, spildevand og vandforsyning, hvor det offentlige gennem ejerskab eller på anden måde har dominerende indflydelse.

Der er ingen mulighed for at klage til en anden administrativ myndighed over de beslutninger, der træffes i selskabet. Egentliche retsafgørelser i henhold til affaldslovgivningen træffes ikke af selskabet, idet selskabet ikke kan varetage myndighedsopgaver. I denne henseende stilles borgerne altså ikke anderledes i forhold til en varetagelse af alle affaldsopgaver i regi af den kommunale forvaltning.

De almindelige tilsynsmyndigheder (kommunaltilsynet) fører ikke tilsyn med kommunale aktieselskaber. Derimod fører de tilsyn med kommunernes deltagelse i f.eks. aktieselskaber, og herunder om kommunens deltagelse er lovlig.

Konkurrencemyndighederne har beføjelser i relation til tilsyn med og indgreb overfor, at der ikke bliver tale om misbrug af dominerende stilling eller andre konkurrenceforvridende tiltag. Dette gælder for så vidt alle økonomiske aktiviteter (hvor selskabet udbyder eller efterspørger), der foregår i et marked for varer og tjenesteydelser.

Styringsdokumenter i et A/S

Et aktieselskab ejes af dets aktionær(er). Overgangen fra kommunal opgaveløsning til løsning i et kommunalt aktieselskab indebærer, at byrådet mister muligheden for at styre opgaveløsningen ved hjælp af budgetter og beslutninger.

Byrådet har heller ikke **instruktionsbeføjelse** i forhold til de bestyrelsesmedlemmer i selskaber, der er udpeget i kraft af kommunens stemmer.

Baggrunden herfor er det selskabsretlige udgangspunkt vedrørende instruktion i selskabslovens § 76: *"Kapitalejernes ret til at træffe beslutning i selskabet udøves på generalforsamlingen"*.

Bestemmelsen indebærer, at aktionærer ikke juridisk kan øve indflydelse på selskabets virksomhed ved at rette henvendelse til bestyrelse eller direktion uden om generalforsamlingen, hvor alle aktionærer har lige ret og mulighed for at være til stede. Generalforsamlingen er herefter det eneste sted, hvor aktionærerne har ret til at træffe beslutning i selskabet.

Generalforsamlingen er øverste myndighed i alle selskabets anliggender. Dette betyder dog ikke, at generalforsamlingen er kompetent til at træffe beslutning om hvad som helst. Den kan ikke vedtage bestemmelser i strid med gældende lov eller med selskabets vedtægter.

Bestemmelsen i § 76 indebærer, at et medlem af en bestyrelse i et aktieselskab ikke i sit bestyrelseshverv kan bindes af instruktioner fra en aktionær. Det gælder også en eneaktionær. Eneaktionærer må ikke tiltage sig egentlige ledelsesbeføjelser i selskabet. Det er fortsat bestyrelsen eller direktionen, som i henhold til selskabslovens kapitel 7 har den egentlige ledelse af selskabet.

Byrådet er således principielt set henvist til at udøve sin indflydelse på generalforsamlingen. Byrådet har således instruktionsbeføjelse over for den person – i praksis normalt borgmesteren -, som byrådet udpeger til at repræsentere kommunalbestyrelsen på generalforsamlingen, på samme måde som i de øvrige selskaber i Energi Viborg A/S.

Byrådet har mulighed for at afsætte bestyrelsen på en ekstraordinær generalforsamling.

Byrådet har endvidere andre muligheder for at påvirke selskabets opgavevaretagelse via vedtægter, ejerstrategi og kontrakter/rammeaftaler.

I **vedtægterne** for selskabet fastsættes regler om blandt andet bestyrelsen, generalforsamling, selskabets formål og opgaver og udbytte. Der kan også fastsættes regler om, at selskabet skal overholde offentligretlige regler.

Når et kommunalt aktieselskab er ejet 100 % af kommunen, vil det være naturligt og hensigtsmæssigt at fastlægge "retningen" for selskabet i en **ejerstrategi**, der er retningsgivende ikke bare for bestyrelsen, men også for direktionen. En ejerstrategi er ikke selskabsretlig bindende, men en direktion, der ikke efterlever strategien, bør få problemer med bestyrelsen, og en bestyrelse, der ikke følger ejerstrategien, bør få problemer med aktionæren (kommunen), om ikke før så i forbindelse med den næstkommende generalforsamling.

I **kontrakten/rammeaftalen** mellem kommunen og selskabet vil nogle af ovenstående forhold konkret udmøntes. Da selskabet ikke selvstændigt er forpligtet til at overholde offentligretlig lovgivning, antages det, at kommunen i kontrakten med selskabet bør have de nødvendige retlige instrumenter til at sikre, at selskabet overholder de kontrakter, som kommunen har indgået med selskabet.

Det må videre antages, at det vil være muligt at fastsætte principper og forudsætninger i ovenstående regelsæt for selskabet, så selskabets opgaveudførelse sker i overensstemmelse med kommunens ønske om serviceniveau. Nærmere bestemmelser om **serviceniveau** vil således kunne udmøntes i kontrakt/rammeaftale mellem selskabet og kommunen.

Erfaringer fra andre kommuner viser vigtigheden af, at **snitfladerne** mellem myndighed og drift er aftalt og præcist beskrevet i en rammeaftale, så der er enighed om **de fælles mål** og **hinandens og egne roller** i forhold til at nå målene. Det kan stærkt anbefales, at det indskrives i rammeaftalen, at denne drøftes minimum én gang årligt, så der til enhver tid foreligger et opdateret grundlag for samarbejdet.

Se i øvrigt bemærkningerne om kontrol af selskabet under afsnittet "Udbudsretlige overvejelser" i forbindelse med betingelser for at anse et selskab som "in house", som skal være opfyldte for, at udbud af en kontrakt mellem kommunen og selskabet kan undgås.

Bestyrelsens sammensætning

Byrådet har i medfør af § 68 a hjemmel til at udpege medlemmer af bestyrelsen for et aktieselskab, der varetager opgaver (fx affaldsopgaver), som kommunen selv kan løse.

Der er ikke i medfør af bestemmelsen et krav om udpegning, men alene en ret, hvis selskabets vedtægter tillader kommunen at udpege medlemmer.

Vedtægterne kan eksempelvis fastlægge, at byrådet skal udpege byrådsmedlemmer til bestyrelsen, men kan også fastlægge at andre end byrådsmedlemmer kan udpeges til bestyrelsen.

I lighed med andre kommunale selskaber vil udpegningen af bestyrelsesmedlemmer ske i forbindelse med byrådets konstituering hvert 4 år.

Da der er over 35 medarbejdere i Revas Affaldscenter, som virksomhedsoverdrages til Affald A/S, har medarbejderne 3 år efter stiftelsen ret til at vælge medarbejderrepræsentanter og suppleanter til det øverste ledelsesorgan i overensstemmelse med reglerne herom i selskabslovens §§ 140 og 141. Der er dog ikke noget til hinder for, at generalforsamlingen kan beslutte, at der skal være medarbejderrepræsentation, selv om der ikke er gået 3 år.

I forhold til udpegning af bestyrelse i holding-modellen se i øvrigt afsnit "Affald A/S i holdingkonstruktion".

Byrådets pligter som aktionær

Det må antages, at den kommunalretlige grundsætning om pligten til at handle økonomisk forsvarligt indebærer en forpligtelse for byrådet til at handle økonomisk forsvarligt også som aktionær. De pligter, der er forbundet med byrådets varetagelse af rollen som aktionær, svarer på den baggrund til de pligter, der i øvrigt påhviler byrådet.

Med ændringen af selskabsloven 1. januar 2014 er det nu lovfæstet i § 115, at selskabets bestyrelse er forpligtet til at vurdere selskabets økonomiske situation og sikre, at det tilstedeværende kapitalberedskab er forsvarligt. I realiteten er det en videreførelse af den praksis, der tidligere gjaldt på området.

Med seneste ændring af selskabsloven er der i øvrigt indført et offentligt ejerregister. Fremover skal alle ejere andele indberettes til ejerregisteret. Det er således ikke længere tilstrækkeligt, at ejerskabet er noteret i selskabets ejerbog.

Driftsmæssig fokus i et A/S

Det vil til enhver tid være Viborg Kommune der sætter retning for selskabet. Selskabet vil udelukkende skulle beskæftige sig med driftsmæssigt veldefinerede opgaver. Kommunen kan igennem ejerstrategien og øvrige aftaler med selskabet sætte fokus på, at selskabet skal optimere driften og hermed forfølge grundsætningen om at handle økonomisk forsvarligt.

Bestyrelsens opgave vil være at varetage selskabets interesser, og derigennem vil der være mulighed for at videreføre og evt. øge fokus på virksomheden, herunder effektivisering, hensigtsmæssige forretningsgange og afbureaukratisering.

Honorering af bestyrelsen

I medfør af selskabslovens § 135 er der mulighed for at træffe beslutning om at aflønne bl.a. bestyrelsen med et fast vederlag eller med tantieme (eller en kombination heraf). Bestyrelsesmedlemmer har således ikke automatisk noget krav på at modtage honorar for at varetage bestyrelseshvervet.

Skatteretlige konsekvenser

Hvis kommunen ønsker at stifte et aktieselskab med henblik på at løse kommunens driftsopgaver på affaldsområdet, vil det typisk ske ved, at kommunen foretager et apportindskud i selskabet. Det følger af selskabsloven, at indskudskapitalen ved stiftelsen skal udgøre minimum 500.000 kr. Indskuddet kan bestå af de af kommunens skattefinansierede aktiver, som vedrører driftsopgaven på affaldsområdet, og som vederlag herfor modtager kommunen aktier i selskabet. Alternativet hertil er kontant indskud af indskudskapitalen.

I og med at kommunerne er undtaget fra skattepligt, vil apportindskuddet af aktiver og passiver knyttet til affaldsbehandlingsområdet ikke udløse beskatning for den indskydende kommune. Kommunen vil som udgangspunkt heller ikke være skattepligtige af de aktier, som modtages i forbindelse med apportindskuddet.

Det stiftede aktieselskab er ikke en kommunal virksomhed i selskabsskattelovens § 3, stk. 1, nr. 2's forstand. Aktieselskabet er derfor almindeligt indkomstskattepligtigt, jf. selskabsskattelovens § 1, stk. 1, nr. 1.

Affald A/S skal således ud over årsregnskabet udarbejde en opgørelse over selskabets skattemæssige indkomst, der vil afvige fra selskabets regnskabsmæssige resultat. Dette skyldes flere årsager, men i det væsentligste forskelle mellem beregningen af driftsmæssige og skattemæssige afskrivninger i de enkelte år.

Hvis der opstår et skattemæssigt overskud i aktieselskabet, vil selskabet dermed skulle betale skat af overskuddet. Skattemæssige underskud vil kunne fremføres til modregning i efterfølgende års positive indkomst i henhold til de skattemæssige regler herom.

I en koncern vil selskabet indgå i en sambeskatning med koncernens øvrige selskaber. Jf. reglerne om sambeskatning afregnes de enkelte selskabers beregnede positive og negative skattebeløb mellem selskaberne, dermed bliver likviditeten i koncernen i det omfang, at den samlede skattemæssige indkomst kan nulstilles.

Som udgangspunkt vil et hvile-i-sig-selv selskab også skattemæssigt komme til at "hvile i sig selv". Dette har som forudsætning, at selskabets skattemæssige værdier svarer til de regnskabsmæssige værdier, og at selskabet ikke afholder større ikke-fradragsberettigede omkostninger.

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1 kan der i gebyrerne indregnes de nødvendige udgifter til planlægning, drift og administration af affaldsordninger. Skat er ikke nævnt særskilt i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, som en af de udgifter, der kan indregnes i affaldsgebyrerne og opkræves hos borgerne. Som følge af, at det ikke udtrykkeligt er nævnt i gebyrbestemmelsen, at skattebetaling kan indregnes, er der risiko for, at en direkte eller indirekte skattebetaling i aktieselskabet ikke kan indregnes i gebyrerne. Dette forhold forventes dog ikke at få større betydning jf. hvile-i-sig-selv princippet.

Dette understreger vigtigheden af at drive Affald A/S efter hvile i sig selv princippet, så selskabets indtægter og udgifter over en årrække balancerer. Samtidig har selskabet via de skattemæssige indgangsværdier adgang til afskrivningssaldi, der kan bruges til skattemæssig indkomstudligning i de år, hvor indtægterne overstiger udgifterne.

Udbudsretlige overvejelser i forbindelse med stiftelse af et A/S

I forhold til udskillelse af selskabet i et A/S henledes opmærksomheden på udbudsreglerne.

Udbudsreglerne indebærer, som udgangspunkt, at gensidigt bebyrdende aftaler, hvorved forstås aftaler mellem to parter, der er selvstændige juridiske personer, skal i udbud, uanset om den ene part helt eller delvist ejer den anden part.

Klagenævnet for Udbud og EF-domstolen har dog anerkendt, at der kan være en så tæt forbindelse mellem to formelt set selvstændige juridiske personer, at en "kontrakttildeling", uanset at den sker fra kommunen som en formelt set adskilt selvstændig juridisk person, må betragtes som en ydelse, der leveres af kommunen selv med den konsekvens, at udbudsreglerne ikke finder anvendelse.

Klagenævnet for Udbud har således i kendelse af 11. oktober 1996 vedrørende etablering af det 100% kommunalt ejede Odense Renovationsselskab A/S fastslået, at kontrakter med et selskab, som kommunen ejede fuldt ud, kunne indgås uden et udbud, fordi selskabsdannelsen var en divisionering af kommunens samlede dispositioner. Kendelsen indebærer, at hverken selskabsdannelsen eller tildeling af kontrakterne til et sådant selskab var udbudspligtig.

EF-domstolen har efterfølgende i en række afgørelser udtalt sig nærmere om betingelserne for, at et selskab kan anses for "in house" i forhold til kommunen, som således skal være opfyldte for, at udbud af en kontrakt mellem kommunen og selskabet kan undgås:

- Kommunen skal føre samme kontrol med selskabet, som den fører med sine egne tjenestegrene (kontrolkriteriet), og
- Selskabet skal udføre hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de kommuner, som det ejes af (virksomhedskriteriet).

Skulle Viborg Kommune vælge at etablere et aktieselskab, hvor kommunen ejer 100 % af aktierne direkte eller indirekte, er det derfor vurderingen, at de kommunale affaldsopgaver, der udføres af selskabet, ikke vil blive omfattet af udbudspligten. Det er dog væsentligt at fremhæve, at et eventuelt efterfølgende salg af selv en mindre del af aktierne sandsynligvis vil medføre, at opgaverne bliver udbudspligtige.

På samme måde skal hovedparten af aktiviteterne i selskabet udføres for Viborg Kommune. Begynder selskabet at udføre aktiviteter af et vist omfang for andre kommuner eller private, vil selskabet ikke længere kunne varetage Viborg Kommunes affaldsopgaver uden udbud. For at forebygge denne problemstilling kan det overvejes i vedtægterne nærmere at fastlægge, hvilke opgaver selskabet må beskæftige sig med.

Civilretlige overvejelser

Ved en eventuel omdannelse af Revas til et kommunalt ejet aktieselskab vil der blive foretaget en overførsel af formueretlige forpligtelser til en anden (Affald A/S) end den oprindelige skyldner (Viborg Kommune). Kreditor kan således ikke længere gøre deres fordringer gældende over for Viborg Kommune, men vil have en fordring over for Affald A/S. Et sådan debitorskifte kræver ifølge den formueretlige grundregel, som hovedregel, samtykke fra kreditor. Dette vil som udgangspunkt gælde for alle kontrakter og aftaler indgået af kommunen.

Hvis Revas udskilles som et helejet kommunalt aktieselskab, vil der være tæt identifikation mellem Affald A/S og Viborg Kommune. Et debitorskifte vil derfor næppe blive et større praktisk problem. For at udelukke enhver tvivl kan det anbefales, at kommunen inden for den enkelte kontraktfastsatte aftaleperiode indestår for eventuelle forpligtelser, som Affald A/S mod forventning eventuelt ikke vil kunne honorere.

Ved en eventuel udskillelse bør det undersøges, om der er pantebreve, der i forbindelse med selskabsgørelsen skal indfries (gælden kan forfalde ved ejerskifte) jf. TL § 39, stk. 2. Det er ikke for nærværende undersøgt, om der foreligger sådanne pantebreve, idet det er en ganske omfattende opgave, også henset til, at der sædvanligvis ikke foreligger pantebreve på kommunal ejendom.

Overførelse af aktiver og passiver og regnskabskrav

Ved etableringen af aktieselskabet skal der opstilles en åbningsbalance (aktiver og passiver). Udarbejdelse af åbningsbalancen vil som udgangspunkt kræve ekstern revisorbistand. Efter overførelse af aktiver og passiver til selskabet, vil de overførte aktiviteter være underlagt selskabslovgivningen. Aktiverne tildeles en skattemæssig "indgangsværdi" der tjener som anskaffelsessum i forhold til skattemæssige avanceopgørelser og afskrivninger.

Viborg Kommune skal i forbindelse med selskabsudskillelsen afgrænse hvilke anlægs- og driftsmidler, der er knyttet til affaldsområdet, og hvilke forpligtelser Affald A/S ved overførslen skal indtræde i, herunder om der skal ske en egentlig overførsel, eller om selskabet skal indgå i et lejeforhold til kommunen på markedsmæssige forhold. Herudover skal der tages stilling til overførsel af kontrakter med leverandører f.eks. vognmænd.

Der skal aflægges regnskab for selskabets aktiviteter i medfør af reglerne i årsregnskabsloven. Et kommunalt aktieselskab skal ikke også føre regnskab i henhold til det kommunale budget- og regnskabssystem.

Likviditetseffekt for Viborg Kommune – herunder lånemuligheder

Viborg Kommune opkræver gebyrer for Revas i det væsentligste 2 gange årligt, januar og juli. Disse indtægter føres primo året i et samlet beløb på mellemregning med Revas, som modsvarende trækker på mellemregning i forbindelse med afholdelse af de løbende udgifter.

Revas' likvide posterings foretages i det daglige fra Viborg Kommunes kassebeholdning, hvorfor disse medregnes i Viborg Kommunes kassebeholdning, dog ikke når beløbet "disponibel kassebeholdning" opgøres.

Kommunens månedlig beregnede likviditet påvirkes derfor som udgangspunkt positivt af Revas pga. de løbende posteringer, men også på grund af henlæggelser til senere investeringer fra tidligere år, der dog i henhold til hvile i sig selv princippet skal udlignes over en kortere årrække.

Idet overførsel af Revas' aktiviteter til et A/S medfører en økonomisk adskillelse, vil Viborg Kommunes likviditet således blive påvirket negativt ved en udskillelse, dog ikke vedrørende den reelt disponible likviditet.

Et selvstændigt Affald A/S vil efter en udskillelse selv skulle sørge for finansiering, også til eventuelle investeringer, der ikke kan indeholdes i driftslikviditeten.

Såfremt et Affald A/S skulle vælge at optage lån, bemærkes det, at kommuner (og kommunalt ejede selskaber) har automatisk låneadgang til investeringer i forsyningsvirksomheder, herunder også nævnt renovationsområdet, i henhold til lånebekendtgørelsen og den tilhørende vejledning. Eventuelle lån medregnes derfor ikke i kommunens låneramme.

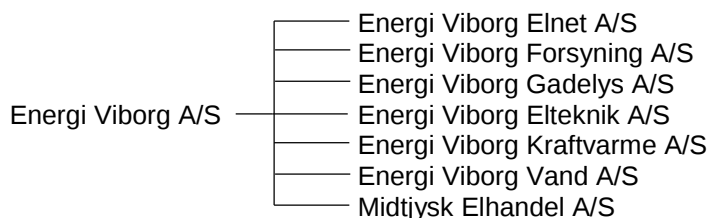
Der forventes at være mulighed for optagelse af lån i Kommunekredit med kommunegaranti fra Viborg Kommune.

Affald A/S i holdingkonstruktion

Energi Viborg er organiseret i en holdingkonstruktion med selskabet Energi Viborg A/S som moderselskab. Selskabet skal som hovedaktivitet varetage den strategiske og organisatoriske udvikling af koncernen, udføre økonomi- og administrationsopgaver samt forestå driften af selskabets ejendomme.

Energi Viborgs seks forretningsområder elnet, forsyning, gadelys, elteknik, kraftvarme, spildevand samt vand er organiseret i datterselskaber.

Affald A/S ville naturligt kunne indgå i denne holdingstruktur i lighed med de øvrige datterselskaber.



Ved stiftelse - I forhold til udbud kan der være en problemstilling, som Viborg Kommune bør overveje nøje, før organisationsformen lægges endelig fast. Vurderingen af, hvorvidt kommunen er udbudspligtig ved etablering af Affald A/S som et datterselskab i Energi Viborg A/S, bygger på, om kommunen har tilstrækkelig kontrol over den virksomhed kommunen ejer (kontrol og virksomhedskriteriet).

En aftale mellem en kommune og et 100% ejet aktieselskab er som nævnt ovenfor ikke udbudspligtig. En aftale mellem kommune og affaldsdatterselskab i holdingkonstruktion kan imidlertid være udbudspligtig, hvis ikke kommunens kontrol skrives ind i vedtægterne eller på anden vis sikres. Det er derfor vigtigt, at kommunen sikrer sig, at kontrollen med Affald A/S i holding-konstruktionen er fastlagt i fornødne omfang.

Opgavefordeling mellem Energi Viborg A/S og et Affald A/S vil skulle aftales nærmere såfremt det vælges at placere affaldsaktiviteterne i en holdingkonstruktion, hvor nogle af opgaverne løses af moderselskabet. Som udgangspunkt vil det være naturligt at følge den opgavefordeling, der i dag er mellem moderselskab og datterselskaberne.

Udpegning af bestyrelsen

Reglerne for udpegning af bestyrelsesmedlemmer er beskrevet ovenfor i afsnittet "Bestyrelsens sammensætning".

Følges den hidtidige praksis for udpegning af bestyrelsesmedlemmer i Energi Viborg A/S, vil de politisk udpegede repræsentanter i bestyrelsen for Energi Viborg A/S og Affald A/S være sammenfaldende, ligesom direktøren for Energi Viborg A/S også vil være direktør for Affald A/S.

6. Opgavevaretagelse i et § 60-fællesskab

Arbejdsgruppen er ud over beskrivelse af A/S-modeller anmodet om at beskrive en model i regi af et selvstændigt § 60-fællesskab. Et § 60-fællesskab kan oprettes mellem to eller flere kommuner. Etablering af et § 60-fællesskab er ikke mulig, såfremt affaldsopgaven alene skal omfatte Viborg Kommune dvs. Revas hidtidige opgaver.

Da der ikke er peget på mulige samarbejdspartnere i et § 60-fællesskab som udgangspunkt for beskrivelse af modellen, er der i det følgende fremhævet en række generelle forhold i tilknytning til et § 60-fællesskab.

Kommuner kan med hjemmel i kommunestyrelseslovens § 60 oprette organer, der kan udføre en række opgaver for kommunerne. De deltagende kommuner kan overgive kompetence til fællesskabet, som ifølge lovgivningen eller kommunalfuldmagten er tillagt kommunerne. Et § 60-fællesskab – også kaldet kommunalt fællesskab – er en retlig figur i grænselandet mellem offentlig og privat, og organiseringen giver jævnligt anledning til komplekse problemstillinger.

Et § 60-fællesskab skal godkendes af statsforvaltningen.

§ 60-fællesskaber kan ikke oprettes som aktie- eller anpartsselskaber, men kan f.eks. være organiseret som interessentskaber og a.m.b.a.'er. Fællesskaberne anses som "sær-kommuner", hvilket blandt andet indebærer, at de er omfattet af offentlighedsloven og kommunalfuldmagten, samt at de er underlagt kommunaltilsynets kompetence.

Også for § 60-fællesskaber gælder, at kommunen kun kan overdrage driftsopgaverne, mens en overdragelse af myndighedsopgaver forudsætter udtrykkelig lovhjemmel. I forhold til § 60-fællesskaber inden for affaldsområdet fremgår det, af affaldsbekendtgørelsens § 18, at et kommunalt fællesskab lovligt kan varetage de planlægningsopgaver som efter samme bekendtgørelses § 13 - § 17 ellers påhviler kommunen.

Opgavevaretagelsen kan som nævnt ske i et § 60-fællesskab, hvis der er to eller flere interessenter der ønsker at etablere et sådant, eller eventuelt ved en udvidelse af et bestående § 60-fællesskab, hvis det pågældende fællesskab måtte være interesseret i at udvide deltagerkredsen, og dette fællesskabs vedtægter giver mulighed for det.

7. Overvejelser om opgaveudskillelse og modeller herfor

I det følgende beskrives fordele og ulemper ved de fire modeller for organisering, som denne rapport omhandler. Modellerne beskrives i forhold til de styrker/muligheder og svagheder/risici, der er forbundet med de enkelte modeller ud fra juridiske, økonomiske, demokratiske og faglige aspekter med udgangspunkt i den konkrete situation.

Model 1: Fortsat tilknytning til den kommunale forvaltning

I denne model fortsætter kommunen med driften af opgaverne i den kommunale forvaltning.

Styrker/muligheder

- Byrådet har direkte styring af opgaveløsningen via budgetter og beslutninger
- Revas drives i dag effektivt og på et højt fagligt niveau
- Der er et sikkert samspil mellem drift og myndighed
- Myndighed og drift i samme organisation giver en stærk faglighed
- Mulighed for tæt samarbejde med andre sektorområder i kommunen
- Kompetencer/viden bevares i kommunen

- Etablerede administrative støttefunktioner (Økonomi, HR, Jura, IT, Sekretariat m.v.) udnyttes
- Positiv likviditetseffekt for kommunen at driften er placeret her
- Ingen skattepligt

Svagheder/risici

- Der kan være længere sagsgange i kommunen
- Risiko for nedtoning af affaldsområdet i en stor kommunal organisation
- I det omfang, det er opfattelsen, at driften vil kunne varetages mere optimalt ved en fokusering via en selskabsudskillelse, realiseres denne økonomiske gevinst ikke ved at fortsætte som hidtil
- Der kan teoretisk set være en risiko for sammenblanding af drift og myndighed

Vurdering af model

Om denne model vurderes at være den mest hensigtsmæssige løsning, afhænger som det centrale af, hvorvidt man vurderer, at de driftsmæssige og ledelsesmæssige gevinster ved en selskabsudskillelse er substantielle. Er det ikke tilfældet, taler det for at opretholde aktiviteterne i kommunalt regi.

Model 2: § 60-fællesskab

I denne model overdrages driftsopgaverne til et § 60-fællesskab, som kommunen dermed forudsættes at blive medinteressent i.

Styrker/muligheder

- Mulighed for dedikeret bestyrelse med fokus på driften
- Der kan gives instruktionsbeføjelse til kommunens bestyrelsesmedlemmer
- Hurtig og effektiv driftsorganisation, hvor der er korte beslutningsveje
- Tydelig adskillelse mellem myndighed og drift
- Qua at § 60-fællesskabet varetager affaldsopgaver af sammenlignelig karakter for en række andre kommuner, vil der kunne opnås stordriftsfordele og også en specialisering på mandsskabssiden og mulighed for et stærkt fagligt miljø
- Ingen skattepligt

Svagheder/risici

- Forudsætningen for modellen er, at der er et § 60-fællesskab at træde ind i, og som kan og vil varetage Viborg Kommunes affaldsopgave
- Byrådet skal afgive kompetence til § 60-fællesskabet, og har ikke direkte styring over løsning af driftsopgaverne
- Risiko for at drift og myndighed ikke har en fælles forståelse af opgavefordelingen, mål samt egne og hinandens rolle i de to organisationer
- Der kan være langt mellem myndighed og drift og risiko for manglende sammenhængskraft og helhedstænkning i forhold til den kommunale opgaveløsning
- Vanskeligt at opretholde et tæt samarbejde med øvrige sektorer i kommunen
- Kompetence/viden mistes i kommunen
- Der vil være omkostninger og ressourceforbrug ved indtræden i fællesskabet
- Det vil være svært at genopbygge en affaldsorganisation, hvis man på et senere tidspunkt ønsker at udtræde af fællesskabet.

Vurdering af model

Modellen er egnet til at varetage opgaver af betydelig omfang, som det kan være vanskeligt for den enkelte kommune at varetage på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Hvorvidt driften af kommunens affaldsopgaver kan ske mere optimalt i et § 60-fællesselskab, og hvilke overdragelsessummer, der vil kunne erhverves ved en overdragelse af affaldsaktiviteterne til et § 60-fællesselskab, afhænger i det hele af, hvilke aftaler der kan opnås med det § 60-fællesskab, som det er en forudsætning, der kan indgås aftale med.

Modellen har som sin praktiske udfordring, at den fordrer, at der er et § 60-fællesskab at træde ind i, og som kan og vil varetage de pågældende opgaver.

Model 3: Selvstændigt kommunalt ejet selskab

Modellen indebærer, at Viborg Kommunes driftsopgaver på affaldsområdet, herunder medarbejdere og aktiver/passiver, overføres til et selvstændigt aktieselskab, som er 100 % ejet af Viborg Kommune. Allerede indgåede forpligtelser omkring f.eks. afsætning af forbrændingseget affald til Energinet skal respekteres af selskabet.

Styrker/muligheder

- Mulighed for en dedikeret bestyrelse med fokus på selskabet, da den kun skal beskæftige sig med affaldsområdet
- Enkel struktur – kort beslutningsvej
- Mere direkte adgang fra ledelsen til en til området specifikt dedikeret bestyrelse
- Tydelig adskillelse mellem myndighed og drift
- Selskabet kan senere indlemmes i Energi Viborg A/S, hvis der opstår ønske herom på et senere tidspunkt
- I det omfang det er muligt via selskabsgørelse at sikre en mere effektiv drift via en øget fokusering, vil det kunne føre til en økonomisk gevinst.

Svagheder/risici

- Selskabet vil være enkeltstående uden tilknytning til Byrådet og forvaltningen eller allerede eksisterende aktieselskabsstruktur i kommunen – med deraf forbundne omkostninger
- Byrådet har ikke instruktionsbeføjelse over for de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer
- Risiko for at drift og myndighed ikke har en fælles forståelse af opgavefordelingen, mål samt egne og hinandens rolle i de to organisationer
- Risiko for manglende sammenhængskraft og helhedstænkning i forhold til den kommunale opgaveløsning
- Der skal opbygges et administrativt set-up (økonomi, HR, jura, IT, sekretariatsfunktion m.v.) hvis ikke man køber sig til ydelsen
- Selskabet er skattepligtig
- Selskabsetableringen og de særskilte regnskabskrav, der knytter sig hertil, vil i et vist omfang føre til nogle ekstraudgifter til regnskabsaflægning mv.

Vurdering af model

Det afgørende for, om modellen fremtræder som mere interessant i forhold til en fortsættelse med driften i kommunalt regi, beror på, i hvilket omfang det vurderes, at der vil kunne gennemføres en mere effektiv drift ved udskillelse til et selvstændigt selskab uden tilknytning til selskabsstrukturen for kommunens øvrige aktieselskaber, der er samlet i Energi Viborg A/S.

Umiddelbart vurderes det ikke, at udskillelsen i sig selv vil have væsentlige økonomiske konsekvenser holdt op imod en fortsættelse af aktiviteterne i kommunalt regi.

Model 4: Som en del af Energi Viborg A/S

Modellen indebærer, at der oprettes et 100% kommunalt ejet datterselskab i Energi Viborg A/S. Kommunens driftsopgaver på affaldsområdet, herunder medarbejdere og aktiver/passiver, overføres til datterselskabet. Allerede indgåede forpligtelser omkring f.eks. afsætning af forbrændingseget affald til Energinet skal respekteres af selskabet.

Styrker/muligheder

- Tydelig adskillelse mellem myndighed og drift
- Forsyningsområdet fremstår som en helhed og kan brandes som sådan – én indgang til forsyning
- Energi Viborg kan profitere af Revas kompetencer og omvendt
- Mulighed for et stærkt driftsfagligt miljø på tværs af datterselskaberne
- Effektiv ressourceudnyttelse og synergieffekt ved personsammenfald i bestyrelse og direktion i moder- og datterselskaber
- Driftsmæssig synergieffekt ved at være en del af en større driftsorganisation

- Eksisterende administrative støttefunktioner i moderselskabet kan benyttes (økonomi, HR, jura, IT, sekretariatsfunktion m.v.)
- Sambeskatning i holdingselskabet
- I det omfang det er muligt via selskabsførelse at sikre en mere effektiv drift via en øget fokusering, vil det kunne føre til en økonomisk gevinst.

Svagheder/risici

- Byrådet har ikke instruktionsbeføjelse over for de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer
- Teoretisk set risiko for nedtoning af affaldsområdet i Energi Viborg i forhold til selskabets øvrige driftsområder
- Risiko for manglende sammenhængskraft og helhedstænkning i forhold til den kommunale opgaveløsning
- Risiko for at drift og myndighed ikke har en fælles forståelse af opgavefordelingen, mål samt egne og hinandens rolle i de to organisationer
- Afstand til forvaltning og Byråd kræver smidigt samarbejde mellem kommune og selskab.
- Selskabsetableringen og de særskilte regnskabskrav, der knytter sig hertil, vil medføre nogle ekstra-udgifter til regnskabsaflæggelse mv.
- Selskabet er skattepligtig

Vurdering af model

Det afgørende for, om modellen fremtræder som mere interessant i forhold til en fortsættelse med driften i kommunalt regi, beror på, i hvilket omfang det vurderes, at der vil kunne gennemføres en mere effektiv drift ved en sådan udskillelse, og ikke mindst i hvilket omfang det vurderes, at der kan opnås synergieffekter ved at tilknytte affaldsområdet til øvrige forsyningsselskaber i Energi Viborgs holdingkonstruktion.