

**Større undersøgelse**

**til**

**Teknik- og Miljøudvalget**

**om**

**Center For Miljø – Kalvebod Miljøcenter**

  

**Takstfastsættelsen for forurennet jord  
på Kalvebod Miljøcenter**

23. november 2007

## Indholdsfortegnelse

	Side
<b>I. Resumé.....</b>	<b>1</b>
Revisionsbemærkninger.....	6
<b>II: Indledning.....</b>	<b>8</b>
Formål .....	8
Afgrænsning .....	9
Metode.....	10
<b>III. Lov- og regelgrundlaget for jorddeponeringsområdet .....</b>	<b>12</b>
Anvisningspligten .....	12
Benyttelsespligten .....	12
Hjemmel for gebyropkrævning.....	13
Fortolkning af hvile-i-sig-selv princippet .....	14
Gennemsigtighed i takstfastsættelsen .....	17
<b>IV. Organisation og økonomi.....</b>	<b>19</b>
Organisation .....	19
Økonomi.....	20
<b>V. Takstfastsættelse for jorddeponering .....</b>	<b>24</b>
Budget- og regnskabsregler for forsyningsvirksomheder.....	24
Udviklingen i udlægskontoen.....	25
Revisionsdirektoratets vurdering.....	27
Styringsmæssige årsager til væksten i udlægskontoen .....	31
Jorddeponeringsmarkedets konkurrencesituation .....	32
Afvigelser mellem budget og resultat.....	36
Planlægning og budgetlægning .....	38
Løbende styring .....	39
Revisionsdirektoratets vurdering.....	42
Takstelementer og takstfastsættelsen på KMC .....	44
Perioden 1997 - april 1999 .....	45
Perioden april 1999 - august 2002.....	46
Perioden august 2002 - februar 2005.....	48

Perioden februar 2005 - januar 2007 .....	50
Revisionsdirektoratets vurdering.....	58
<b>VI. Separat takstelement – lejeudgifter til Prøvestensselskabet.....</b>	<b>65</b>
Baggrunden for stiftelsen af Prøvestensselskaberne .....	66
Udviklingselskabets selskabsretlige form .....	67
Udviklingselskabets aktionæroverenskomst.....	68
Juridiske overvejelser forud for selskabsdannelsen .....	69
Sikringen af armslængdeafstand .....	72
Revisionsdirektoratets vurdering.....	75
Sikringen af lejeaftale på sædvanlige markedsmæssige vilkår.....	76
Ansættelsen af basisprisen .....	77
Forhandlingen af lejen .....	80
Revisionsdirektoratets vurdering.....	88
Udviklingselskabets nøgletal.....	91
Overskud i forhold til det oprindeligt budgetterede .....	96
Revisionsdirektoratets vurdering.....	106

## I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af takstfastsættelsen på forurenede jord på Kalvebod Miljøcenter (KMC), som begyndte at deponere forurenede jord i 1997. Takstfastsættelsen varetages af Teknik- og Miljøforvaltningen, Center For Miljø (CMI).

Revisionsdirektoratet har fundet anledning til at foretage en dybdegående gennemgang af CMI's fastsættelse af takster efter hvile-i-sig-selv princippet, idet der i forbindelse med den finansielle revision er blevet konstateret et stadigt stigende tilgodehavende i brugernes favør på udlægskontoen.

Ultimo 2006 viste udlægskontoen et tilgodehavende for brugerne på 126,9 mio. kr.

Formålet med Revisionsdirektoratets undersøgelse har været at gennemgå takstfastsættelsen vedrørende deponering af forurenede jord særligt med henblik på:

- Belysning af hvilke regler og betingelser, der er gældende for takstfastsættelse og omkostningskalkulation.
- Analyse og vurdering af forvaltningens efterlevelse af hjemmel, regler for takstfastsættelse og omkostningskalkulation, herunder en vurdering af den ledelsesmæssige styring af indtægter og omkostninger.

Som særligt tema er der foretaget en separat delanalyse af lejeudgiften til Udviklings-selskabet Prøvestenen P/S (UPS), etableret i 2002 mellem Københavns Kommune og Københavns Havn A/S (nu indgået i Arealudviklings-selskabet I/S). Kommunens transaktioner som henholdsvis ejer af UPS og samtidig lejer af selskabets anlæg til forurenede jord er at betragte som transaktioner mellem nærtstående parter. Mellem nærtstående parter foreligger der forøget risiko for, at transaktioner kan være begrundet med andet end normale forretningshensyn. jf. gældende revisionsstandard om nærtstående parter bestemmelser, i årsregnskabsloven samt retsgrundsætninger i kommunalfuld-magten.

2. Undersøgelsen har ført til følgende væsentlige konstateringer:

### **Generelle billede**

KMC overholder gældende regler og vejledninger for takstfastsættelse og omkostningskalkulation.

Der bortses fra lejeudgiften til UPS, som vurderes separat nedenfor.

Forvaltningen kan i tilstrækkelig grad redegøre for og give et gennemsigtigt billede af takstens elementer, beregningsmetode og forudsætninger.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at udlægskontoen er vedblevet at stige på trods af, at det har været CMI's erklærede intention over for Borgerrepræsentationen at nedbringe brugernes tilgodehavende til et niveau, hvor kun risikohenlæggelserne til imødegåelse af miljøansvar står tilbage på udlægskontoen.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at CMI nu ønsker at anvende en del af overskuddet til at anlægge et nyt depot. Tidligere har der på intet tidspunkt været indregnet hensættelser til fremtidige investeringer i takstfastsættelsen, heller ikke henlæggelser til udgifter af skønsmæssig karakter.

Revisionsdirektoratet har vurderet, at det som anført af CMI er korrekt, at en del forklaringen på væksten i brugernes tilgodehavende skal findes i markedssvingningerne. Revisionsdirektoratet vurderer imidlertid, at svingningerne har fået større betydning, fordi CMI ikke har reageret på dem ved at justere for små aktivitetsantagelser, takstkalkulationer og gennemsnitsomkostninger i tide.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at der i vid udstrækning kunne have været rettet op på ovennævnte forhold i tide, såfremt forvaltningen havde foretaget en halvårlig efterkalkulation af omkostningerne baseret på det realiserede aktivitetsniveau, og havde benyttet dette som grundlag for forvaltningens overvejelser om nødvendigheden af takstjusteringer.

Endelig har Revisionsdirektoratet påpeget, at der er en række fejl i opgørelsen af udlægskontoen. I alt vurderer Revisionsdirektoratet, at udlægskontoens saldo ultimo 2006 udgør ca. 130 mio. kr. – i stedet for de bogførte 126,9 mio. kr.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i forbindelse med den faktuelle høring oplyst til Revisionsdirektoratet, at forvaltningen har anmodet DLA Nordic v. advokat Mogens Moe om at udarbejde notater om følgende emner:

- Kalvebod Miljøcenters lejeindtægter, notat af 28.august 2007.
- Hvile-i-sig-selv-princippet og opsparing til anlæg af nye deponier for forurenede jord.

Konklusionen i notatet om lejeindtægter afviger fra forvaltningens indhentede udtalelse i 2004 fra hvile-i-sig-selv-eksperten lektor Birgitte Egelund Olsen.

### **Særligt om lejudgiften til Prøvestensselskabet**

Revisionsdirektoratet har konstateret, at det ikke er blevet forelagt politisk, at kommunens advokat i notat af 10. januar 2000 udtrykte betænkelighed ved, om betingelserne ville være til stede for at kunne godtgøre, hvorvidt der var klar adskillelse mellem kommunens dispositioner som henholdsvis ejer af nødvendige aktiver og som lejer heraf (overholdelsen af armslængdeprincippet), og hvorvidt kontraheringen var sket på sædvanlige markedsmæssige vilkår.

Revisionsdirektoratet lægger til grund, at kommunen kan deltage i ejerkonstruktionen i henhold til lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter. Miljøstyrelsen har godkendt selskabet i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 50.

Men Revisionsdirektoratet udtrykker betænkelighed ved, hvorvidt der juridisk set har været klar adskillelse på armslængde-vilkår mellem kommunens dispositioner som henholdsvis ejer af nødvendige aktiver og samtidig som lejer heraf. Betænkeligheden angår overholdelsen af miljøbeskyttelseslovens § 48.

Det fremgår af hensigtserklæringen fra februar 2000 mellem kommunen og Københavns Havn, at parterne ønskede at indgå et samarbejde med henblik på at kunne realisere kommunens ønsker om at etablere og drive et affaldsdepot i kommunen for deponering af forurenede jord, og Københavns Havns ønske om at sikre en udvidelse af havneområdet ved Prøvestenen, samt begge parter ønske om at medvirke til udviklingen af arealer i den kommende Amager Strandpark.

Det fremgår derudover ordret af kommunens advokats notat af 10. januar 2000, at "kommunens rolle som selskabsdeltager i det fælles selskab og som jorddepotansvarlig myndighed netop er udtænkt og planlagt i nøje sammenhæng og med det formål at tilvejebringe et overskud til andre formål".

Kommunens eneste partner i selskabet har haft sammenfaldende interesse med kommunen i spørgsmålet om lejefastsættelsen, idet begge parter har interesse i at få en så høj indtægt som muligt.

Økonomiforvaltningen har som faktisk bemærkning til udkast til protokollat anført:

" Økonomiforvaltningen bemærker, at lejen skal fastsættes til markedsprisen. Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at Prøvestenen har handlet markedsmæssigt inden for den usikkerhedsmargin, der følger af, at markedet for deponering af forurenede jord ikke er særlig veldokumenteret. Endvidere bemærker Økonomiforvaltningen, at der ved lejens fastsættelse blev taget udgangspunkt i en estimeret indtægt forbundet med at modtage ren jord, som kunne være en alternativ virksomhed for Prøvestensselskabet. Forvaltningerne redegjorde i indstillingerne BR 17/01 og 423/02 tiltrådt af Borgerrepræsentationen den 25. januar 2001 og 22. august 2002 for disse principper for lejefastsættelsen. Der henvises i øvrigt til KPMG's efterkalkulation (erklæring af 18. oktober 2007). Som følge heraf kan Økonomiforvaltningen ikke tilslutte sig Revisionsdirektoratets synspunkt om, at det ikke er godtgjort, at lejeaftalen er indgået på markedsvilkår.

Et andet indicium herfor er, at Prøvestenen i hele perioden har været konkurrencedygtig, dvs., at Prøvestenen har tiltrukket kunder uden for Storkøbenhavn, der er Prøvestenens naturlige opland."

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at det er vanskeligt for kommunen at godtgøre, at aftaler om benyttelse af de ønskede arealer til opfyldning er indgået på sædvanlige, markedsmæssige vilkår, idet der ikke eksisterer et egentligt marked med vejledende priser på at tilbyde havneanlæg og areal til at deponere forurenet jord.

Da forhandlingen om lejen mellem UPS og CMI blev igangsat, var de overordnede økonomiske rammer blevet fastlagt i Aktionæroverenskomsten.

På dette grundlag accepterede CMI en lejeaftale indeholdende en kapitalforrentning på 7 % og en offeromkostning ved manglende modtagelse af alternativt materiale på 90 mio. kr. Dette har muliggjort delvis finansiering af omkostninger til formål, som er jorddeponeringen uvedkommende, fx lystbådehavnen på Prøvestenen og Amager Strandpark.

Offeromkostningen var baseret på et skøn for nettoindtægten fra kl. 1 jord. Revisionsdirektoratet har ikke haft adgang til skriftlig dokumentation for dette skøn, hvorfor Revisionsdirektoratet ikke har kunnet vurdere rimeligheden af skønnet.

Derudover har Revisionsdirektoratet på basis af tal fra UPS's revisorgodkendte regnskaber samt brug af Finansministeriets definitioner af finansielle nøgletal vurderet, at UPS's overskudsgrader på op mod 73 % er høje, og at afkastningsgrader på op mod 38 % vidner om en god forretning. Sammenholdt med en egenkapitalforrentning over årene på mellem 24 og 41 % har investeringen i depotet været meget profitabel for ejerne af selskabet. Den gennemsnitlige soliditetsgrad har været på over 90 %.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der ikke siden indgåelse af lejeaftalen er foretaget reelle efterkalkulationer af lejeprisen. Genforhandling har fundet sted, men den



er ikke dokumenteret og afstedkom ingen ændringer. Lejeprisen har således været konstant i hele UPS's levetid.

Revisionsdirektoratet vurderer desuden, at det er uheldigt, at parterne ikke har fundet anledning til at tilpasse kapitalforrentningen på 7 % til det generelle renteniveau.

Efter aftale mellem Økonomiforvaltningen og Revisionsdirektoratet, og på baggrund af et af parterne i fællesskab udarbejdet undersøgelsestema, har KPMG udarbejdet en revisorerklæring af 18. oktober 2007 om efterkalkulation af omkostninger og indtægter ved jorddeponeringen. Kalkulationen bygger alene på de aktiviteter, der vedrører selve deponiet. Der er også taget højde for, at anlægget er blevet fyldt hurtigere op end oprindeligt forudsat, hvorfor selskabet har ikke-udnyttede afskrivninger, samt for offeromkostningen.

På dette grundlag er afkastningsgraden beregnet til knapt 10 %, hvilket Økonomiforvaltningen vurderer som en rimelig afkastningsgrad, når der tages hensyn til de risici, der er forbundet med håndtering og deponering af forurenede jord.

Revisionsdirektoratets gennemgang af efterkalkulationen har givet anledning til væsentlige kommentarer til indregningen af ikke-erhvervet goodwill, berettigelsen af anvendelsen af en offeromkostning og fordelingen af anlægsomkostninger på selve deponiet og de andre aktiviteter.

Der er således en faglig uenighed mellem Revisionsdirektoratet og KPMG.

Økonomiforvaltningen har som bemærkning til udkast til protokollat anført:

"Det er alene i et bilag til erklæringen, at ordet "goodwill" fejlagtigt er nævnt, mens KPMG i øvrigt forholder sig til offeromkostningen som et aktiv eller en rettighed. I og med at Revisionsdirektoratet har tiltrådt såvel valg af revisionsfirma som undersøgelsestema med henblik på udarbejdelse af en efterkalkulation, stiller Økonomiforvaltningen sig uforstående over for Revisionsdirektoratets bemærkninger til KPMG's erklæring."

### **Revisionsbemærkninger**

**3.** Undersøgelsen har ført til følgende revisionsbemærkninger:

**a.** Revisionsdirektoratet finder det utilfredsstillende, at KMC ikke har foretaget halvårslige efterkalkulationer af de realiserede omkostninger baseret på det realiserede aktivitetsniveau.

Revisionsdirektoratet foreslår, at forvaltningen fremover benytter sådanne efterkalkulationer som grundlag for overvejelserne om takstjusteringer, herunder baseret på retningslinjer for parameterværdierne for afvigelser, der bør afstedkomme takstjusteringer.

**b.** Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at der kan rejses tvivl om lejeaftalens overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 48: Hvile-i-sig-selv opgørelsen indeholder lejeomkostninger til UPS, som ikke synes at hvile på et korrekt og fyldestgørende beregningsgrundlag.

**c.** Revisionsdirektoratet henstiller, at følgende spørgsmål bliver forelagt Miljøstyrelsen til vurdering:

- Skal Kalvebod Miljøcenters lejeindtægter indgå i regnskabet for centrets deponeringsaktiviteter eller betragtes som en indtægt for kommunen, jf. uenigheden mellem hvile-i-sig-selv-eksperten lektor Birgitte Egelund Olsen og advokat Mogens Moe (Moe's notat af 28. august 2007).
- Betingelserne i miljøbeskyttelseslovens § 48 om opsparring til anlæg af nye deponier, jf. Mogens Mo's notat af 31. august 2007 om "Hvile-i-sig-selv-princippet og opsparring til anlæg af nye deponier for forurenede jord".
- Var Kalvebod Miljøcenter berettiget til på det foreliggende beregningsgrundlag at lade lejeomkostningen til Udviklingselskabet Prøvestenen P/S indgå i hvile-i-sig-selv-opgørelsen. Det synes hensigtsmæssigt, at Miljøstyrelsen og Københavns Kommune udarbejder et skønstema og udpeger en skønsmænd til at foretage de grundlæggende økonomiske beregninger.

## **II. Indledning**

**4.** Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af takstfastsættelsen for forurenede jord på Kalvebod Miljøcenter (KMC). Takstfastsættelsen varetages af Center for Miljø (CMI) under Teknik og Miljøforvaltningen. Før 1. april 2007 var den forankret i Miljøkontrollen.

Undersøgelsen har omfattet en gennemgang af funktion 1.53 Lossepladser og den del af funktion 9.35 Udlægskonto for renovation mv., der vedrører jorddeponering.

Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner skal der på funktion 1.53.1 Lossepladser registreres udgifter og indtægter i forbindelse med lossepladser, fyldpladser samt specialdepoter.

Revisionsdirektoratet har fundet anledning til at foretage en dybdegående gennemgang af CMI's fastsættelse af takster efter hvile-i-sig-selv princippet – som deponering af forurenede jord er underlagt på KMC – idet der i forbindelse med den finansielle revision er blevet konstateret et stadigt stigende tilgodehavende i brugernes favør på udlægskontoen.

Ultimo 2006 viste udlægskontoen et tilgodehavende for brugerne på 126,9 mio. kr.

Udgifterne til drift af KMC udgjorde i 2006 i alt 91,3 mio. kr. og indtægterne 98,4 mio. kr.

I 2005 udgjorde udgifterne i alt 74,4 mio. kr., og indtægterne udgjorde 101,9 mio. kr.

### **Formål**

**5.** Formålet med Revisionsdirektoratets undersøgelse har været at gennemgå takstfastsættelsen vedrørende deponering af forurenede jord særligt med henblik på:

- Belysning af hvilke regler og betingelser, der er gældende for takstfastsættelse og omkostningskalkulation.
- Analyse og vurdering af forvaltningens efterlevelse af hjemmel, regler for takstfastsættelse og omkostningskalkulation, herunder en vurdering af den ledelsesmæssige styring af indtægter og omkostninger.

Som særligt tema er der foretaget en separat delanalyse af lejeudgiften til Udviklings-selskabet Prøvestenen (UPS). Lejeudgiften har siden efteråret 2002 udgjort det betydeligste element i de opkrævede takster for deponering af forurenede jord.

Revisionsdirektoratet har vurderet, at der er behov for en sådan delanalyse, idet kommunens transaktioner som henholdsvis ejer af UPS og samtidig lejer af selskabets anlæg er at betragte som transaktioner mellem nærtstående parter. Ifølge årsregnskabsloven er nærtstående parter personer eller virksomheder, hvoraf den ene direkte eller indirekte har bestemmende eller betydelig indflydelse på en den andens eller de andres driftsmæssige eller finansielle ledelse. Mellem nærtstående parter foreligger der forøget risiko for, at transaktioner kan være begrundet med andet end normale forretningshensyn.

Den separate delanalyse har med udgangspunkt i kravet om "omkostningsægte" takster haft som formål at vurdere, i hvilket omfang den endelige lejeaftale og lejepris giver grundlag for at konstatere, om kommunen har håndteret sin rolle som lejer af selskabets anlæg på en for borgerne økonomisk hensigtsmæssig måde.

Revisionsdirektoratet har placeret vurderinger af den del af takstfastsættelsen, der angår lejeudgiften til UPS, separat i kapitel VI.

### **Afgrænsning**

**6.** Undersøgelsen har været afgrænset til indtægter og udgifter for KMC vedrørende deponering af forurenede jord, registreret på funktion 1.53 Lossepladser og 9.35 Ud-lægskonto for renovation mv. jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan. Undersøgelsen har således været afgrænset fra Teknik- og Miljøforvaltningens øvrige takstfastsættelser.

Pr. 1. januar 2007 ændredes den autoriserede kontoplan, og herefter registreres driften af KMC på funktionen 1.38.66 Øvrige ordninger og anlæg. På denne funktion registreres udgifter og indtægter vedrørende rent kommunale behandlingsanlæg, fx depone-

ringsanlæg, forbrændingsanlæg og sorteringsanlæg. Under funktion 1.38.66 er der oprettet driftsgruppering til registrering af gebyrer.

Videncenter for Affald under Miljøstyrelsen administrerer en database med oplysninger bl.a. om deponeringstaksterne på landsplan, som ideelt set kunne give et sammenligningsgrundlag for takstniveauet i Københavns Kommune. Men Revisionsdirektoratet har vurderet det som ikke meningsfyldt at sammenligne de eksisterende deponiers takster med hinanden, idet deres forskellige størrelsesforhold, fysiske anlægsforhold og dermed deres omkostningsgrundlag gør dem usammenlignelige. Idet Revisionsdirektoratet ikke har haft mandat til at foretage udførlige analyser af omkostningsstrukturerne i andre kommuners jorddeponier, har nærværende undersøgelse derfor afgrænset sig fra at foretage en dybdegående sammenlignende analyse af omkostningsstrukturer mellem KMC og andre jorddeponeringsanlæg.

I stedet har undersøgelsen rettet fokus på, hvilke tiltag CMI har igangsat for at sætte sig i stand til at foretage benchmarking og takstsammenligninger med andre deponier.

Den separate delanalyse af lejeudgiften til UPS har været afgrænset til indtægter og udgifter for UPS med henblik på efterprøvning af lejeaftalens forudsætninger. Undersøgelsen har således været afgrænset fra forhold omhandlende disponeringer med hensyn til udlodning og disponering af pulje til almennyttige formål.

## **Metode**

7. Som led i undersøgelsen er inddraget bl.a.: Lovgrundlag og regulativer, oprindelige projekteringer, Kalvebod Miljøcenters Forretningsplan, referater fra generalforsamlinger og bestyrelsesmøder i UPS, rapporter fra Miljøstyrelsen og Videncenter for Affald, økonomiske samt ikke-økonomiske data, omkostningskalkulationer og aktivitetsoplysninger samt øvrig information fremsendt af forvaltningen og dokumentation tilvejebragt gennem ledelsesinformationssystemet.

Der er foretaget regnskabsanalyse af indtægtsområdet samt en gennemgang af hjemmel, takstfastsættelse og omkostningskalkulation. Herudover er der foretaget interview

med ledende medarbejdere, heraf: Fire møder med medarbejdere fra CMI, seks møder med KMC, to møder med UPS og flere møder med Økonomiforvaltningen. Derudover er der afholdt møder med Videnscenter for Affald under Miljøstyrelsen, Thomas Juhl Olsens deponi i Sorø samt med KARA/Novoren i Roskilde.

Forud for de enkelte interview blev medarbejderne informeret om undersøgelsens formål og de overordnede temaer, der skulle diskuteres under interviewet. Efter interviewet fik de interviewede fremsendt skriftligt referat til godkendelse.

KPMG C. Jespersen, der er revisor for UPS, har efter aftale mellem Økonomiforvaltningen og Revisionsdirektoratet afgivet en revisorerklæring af 18. oktober 2007 om efterkalkulation af omkostninger og indtægter ved jorddeponeringen.

### **III. Lov- og regelgrundlaget for jorddeponeringsområdet**

I det følgende er de væsentligste begreber i lov- og regelgrundlaget ridset op.

Affaldsområdet er i Danmark reguleret gennem lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 (miljøbeskyttelsesloven) og Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 619 af 27. juni 2000 (affaldsbekendtgørelsen), der er udstedt i medfør af loven. I miljøbeskyttelsesloven er det anført, at det er kommunalbestyrelsen, der forestår håndteringen af affald. Kommunen er således ansvarlig for håndteringen af det affald, der bliver produceret i den pågældende kommune.

#### **Anvisningspligten**

**8.** Det er kommunalbestyrelsens pligt som affaldsmyndighed løbende at sikre, at der forefindes miljømæssigt forsvarlige bortskaffelses- og behandlingsmuligheder. Ifølge affaldsbekendtgørelsens § 35 har kommunalbestyrelsen pligt til at anvise håndtering af affald, som ikke er omfattet af en indsamlingsordning, herunder forurenede jord, der teknisk/juridisk er at betragte som affald. Anvisningerne skal fremgå af kommunalbestyrelsens regulativer.

Regulativet for anvisning af forurenede jord i Københavns kommune blev vedtaget i september 2002 og fastlægger, at modtageanlæg til forurenede jord kun kan komme i betragtning til at blive optaget på kommunens anvisningsliste, hvis modtageanlægget kan dokumentere at opfylde regulativets krav.

P.t. er KMC og Støjvold ved Vestmotorvejen E2 i Slagelse optaget på kommunens liste over modtageanlæg til forurenede jord.

#### **Benyttelsespligten**

**9.** Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 2, litra 3 (se nedenfor) er borgere, grundejere, virksomheder, offentlige og private institutioner forpligtet til at benytte den af kommunalbestyrelsen anviste håndtering af affald. Det vil sige, at det som udgangspunkt ikke står den enkelte frit for at vælge et hvilket som helst modtageanlæg. Et modtageanlæg skal have opnået godkendelse, førend kommunen må anvise til det.

## Hjemmel for gebyropkrævning

10. Kommunerne har hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 48 til opkrævning af gebyrer til dækning af kommunens udgifter til bl.a. planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger. Hvile-i-sig-selv princippet kommer eksplicit til udtryk i denne paragraf. Også miljøstyrelsens vejledning 4/1994 om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald påpeger, at affaldsgebyrer skal være "omkostningsægte", dvs. afspejle de faktiske udgifter forbundet med ydelsen.

§ 48. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til:

1) Planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, herunder anvisningsordninger, samt til sortering, indsamling af affald mv. og til etablering og drift af virksomheder og anlæg for oparbejdning af affald og affaldsbortskaffelse, jf. dog § 50 a.

2) Indsamling og registrering af oplysninger, jf. § 47.

3) Forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet, jf. dog § 50 a.

Stk. 2. Der kan opkræves et samlet gebyr for de ordninger mv., som kommunalbestyrelsen har iværksat.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 1 og 2 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 4. Miljø- og energiministeren kan udarbejde standardbetalingsvedtægter.

Stk. 5. Gebyrer efter stk. 1 og 2 påhviler den, der har tinglyst adkomst på ejendommen, og beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som offentlige skatter og afgifter. For beløbene er der udpantningsret.

Som det fremgår ovenfor, kan der i gebyrets fastsættelse medregnes en lang række udgifter (kapital- og driftsomkostninger, herunder udgifter til administration, vedligeholdelse af infrastruktur, renteudgifter og afskrivninger). § 48, stk. 1, nr. 3, præciserer endvidere, at der ved udregning af omkostninger til kommunale affaldsordninger kan indgå kommende udgifter til etablering af anlæg. Ifølge lovbemærkningerne kan udgifter til fremtidige investeringer dog kun accepteres i gebyrberegningen, såfremt opsparingen er udtryk for en konkret og aktuel planlagt investering ud fra en realistisk overvejelse. Der kan ikke henlægges til mulige eller eventuelle investeringer i en uvis fremtid (jf. professor, dr. jur. Ellen Margrethe Basse (red.), Miljøretten 3 – affald, jord, vand og råstoffer, 2006:260).

Det er en minimumsbetingelse for, at henlæggelser til fremtidige investeringer kan indgå i gebyrberegningen, at opsparingen er konkret begrundet, og at den er forudsat i



den kommunale affaldsplan. Af Miljøstyrelsens vejledning til kalkulationsprincipper for affaldstakster fra 1999 fremgår det således:

"Dette krav indebærer, at der i affaldsgebyrerne kan indregnes henlæggelser til kommende investeringer, idet det forudsættes, at disse fremgår af en vedtaget affaldsplan. Der kan herunder henlægges til anlæg, hvis gennemførelse ligger længere ude i fremtiden (mere end 4 år), når disse anlæg er detaljeret planlagt, herunder planlagt til etablering på et bestemt tidspunkt. Også i visse andre særlige situationer, hvor det er sikkert, at en udgift vil indfinde sig, men hvor størrelsen er usikker, kan der henlægges ud fra et realistisk skøn".

### **Fortolkning af hvile-i-sig-selv princippet**

**11.** Hvile-i-sig-selv princippet indebærer, at indtægter og udgifter over en ikke nærmere defineret årrække skal balancere, dvs. at der hverken må være et overskud eller et underskud på driftsbudgettet (jf. professor, dr. jur. Ellen Margrethe Basse (red.), Miljøretten 1 – almindelige emner, 2006:154). Samme formulering - at indtægter og udgifter set over en årrække skal balancere - fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner.

Ifølge lektor på Århus Handelshøjskole, Ph.d., Birgitte Egelund Olsens redegørelse i afhandlingen "Hvile-i-sig-selv princippet" fra 1999 vil en iagttagelse af hvile-i-sig-selv princippet derfor være til hinder for, at der i forsyningsvirksomheden opbygges økonomiske reserver, og dermed at der sker en substitution mellem nuværende og fremtidige forbrugere (Egelund Olsen, 1999:73).

Hvile-i-sig-selv princippet har ikke et entydigt indhold, fordi længden af den tidsperiode, hvor indtægter og omkostninger skal hvile i sig selv, ikke er fastlagt i loven eller bekendtgørelsen. Der er således ikke ved lov, i retspraksis eller ved administrativ praksis sat en fast grænse for længden af årrækken. Uanset at hvile-i-sig-selv princippet ikke kræver nøjagtig balance for hvert år, så skal udgifterne over en periode svare til indtægterne. Kommunerne kan således ikke anvende opsamlede gebyrer som en rentefri kassekredit.

I vandforsyningssektoren har forsyningsvirksomheder kunnet drive de enkelte virksomheder med samlet overskud i perioder på 3-5 år, uden at domstol eller tilsynsråd har fundet det i strid med hvile-i-sig-selv princippet. I den forbindelse er der lagt vægt på, om virksomheden i de enkelte år i perioden har svinget mellem overskud og underskud. Endvidere er der lagt vægt på, om forsyningsvirksomheden har været nyetableret (jf. Bech-Bruun, Redegørelse vedrørende hvile-i-sig-selv princippet i vandsektoren, juni 2004).

Hvile-i-sig-selv princippet indeholder i kommunalretten to uskrevne grundsætninger, hvorefter en kommune, dels ikke må yde tilskud til en begrænset kreds af borgere, dels ikke må anvende forsyningsaktiviteten til at forøge sine indtægter, da dette ville være en kommunal skat på forbrug af elementære goder.

Ifølge Miljøstyrelsens ”Råd & Vink om gebyrfastsættelse på affaldsområdet” fra 1999 er et gebyr således hverken en skat eller afgift. Et gebyr er et beløb, der opkræves hos en borger eller en virksomhed til dækning af omkostningerne ved en ydelse, som borgeren modtager fra det offentlige. Hvis der opkræves et beløb, som overstiger omkostningerne, er det overskydende beløb principielt en skat (afgift). En sådan er der ikke hjemmel til i miljøbeskyttelseslovens § 48.

Som udgangspunkt bør akkumulerede midler, der er opstået på grund af for høje takstberegninger, og dermed har givet forsyningsvirksomheden et uhjemlet overskud i forhold til hvile-i-sig-selv princippet, tilbageføres direkte til brugerne. Tilbageførslen kan bl.a. ske ved en nedsættelse af gebyrerne.

**12.** Miljøbeskyttelsesloven indeholder ikke nærmere regler om det oplysningsgrundlag og de beregningsmetoder, som kommunalbestyrelsen skal bygge på ved dens fastsættelse af gebyrer for affaldshåndtering. Heller ikke affaldsbekendtgørelsen indeholder klare regler for gebyrbestemmelsen (Egelund Olsen, 1999:299).

Miljøstyrelsens vejledning 4/1994 om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald indeholder en kort gennemgang af hvilke omkostninger, der kan medregnes i takstfastsættelsen, men ingen konkret vejledning vedrørende beregningsmetoder.

I henhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriet Budget- og Regnskabssystem for kommuner er omkostningsregistrering autoriseret for hele forsyningsområdet.

I rapporten "En effektiv affaldssektor" anbefalede arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren under Miljøstyrelsen i december 2004, at kommunerne skal beregne gebyrerne på baggrund af den vejledning i omkostningskalkulation, der allerede er i det kommunale budget- og regnskabssystem (kapitel 9). Denne er af generel karakter.

Yderligere foreligger der en ikke-bindende detaljeret vejledning til kalkulationsprincipper for affaldstakster fra Miljøstyrelsens "Råd og Vink" fra 1999. Vejledningen belyser:

- Forskellen mellem driftsøkonomiske regnskabsprincipper og kontantprincippet.
- Anvendelse af henholdsvis afskrivning og henlæggelser.

Vejledningen gennemgår en række overvejelser til brug i forbindelse med anvendelse af driftsøkonomiske regnskabs- og budgetprincipper. Der peges bl.a. på, at det for at opnå retvisning er vigtigt:

- At der afskrives på de aktiver, der anvendes i produktionen/aktiviteten.
- At der er kontinuitet fra den ene regnskabsperiode til den anden, hvilket indebærer, at der anvendes samme regnskabsprincipper fra det ene år til det andet.
- At der sker periodisering, dvs. at der tages hensyn til indtægter og udgifter, der vedrører den regnskabsperiode, regnskabet omhandler uanset betalingstidspunkt.

Yderligere er det et væsentligt element i vejledningen at opnå den bedst mulige gennemsigthed i affaldsgebyrerne.

## **Gennemsigtighed i takstfastsættelsen**

**13.** Ifølge bemærkningerne til miljøbeskyttelsesloven er det en forudsætning for anvendelse af hvile-i-sig-selv princippet ved gebyrfastsættelse, at kommunalbestyrelsen kan udarbejde en redegørelse for beregningen af gebyrernes størrelse.

Ifølge Miljøstyrelsens "Råd og Vink" fra 1999 er gennemsigtighed i gebyrfastsættelsen et krav, som følger naturligt af, at ydelserne leveres i et offentligt monopol, hvor pris-kontrol vanskeligt kan ske ved sammenligning på et marked, og hvor omfang, kvalitet og serviceniveau i ydelserne er politisk fastsatte.

Borgernes og virksomhedernes eneste mulighed for at forholde sig kritisk til omfang og pris af den ydelse, de får, er derfor, at gebyrberegningen er bygget op og er tilgængelig på en måde, som gør, at man kan se, hvad de forskellige elementer i den modtagne ydelse koster.

Gennemsigtighed i form af specifikation og forklaring på gebyrets fastsættelse er også borgerens mulighed for at foretage sammenligning på tværs af kommune- og selskabsgrænser.

I detailrapporten "Gennemsigtigheden i kommunale affaldsgebyrer" fra Miljøministeriet 2004 blev der fremsat en række løsningsforslag til tilvejebringelse af bedre gennemsigtighed, herunder en ændring af § 48 i miljøbeskyttelsesloven, så den kunne blive hjemmel for at anvende Activity Based Costing-modellen, serviceområdedeklarationer og affaldsårsberetninger. Disse forslag er endnu ikke ophævet til regel.

For at højne gennemsigtigheden i gebyrfastsættelsen blev der i Miljøministeriets vejledning til gebyrfastsættelse på affaldsområdet blandt andet peget på muligheden for at dele offentliggørelsen i løbende information med oplysning om gebyrernes størrelse, og en information i forbindelse med den 4-årige affaldsplanlægning, hvor det vil være muligt at redegøre mere detaljeret for forudsætningerne bag gebyrberegningen ("Råd

og Vink”, Miljøstyrelsen 1999). Der blev foreslået, at den 4-årige affaldsplan fx kunne gøre rede for:

- Hvad der indeholdes i de enkelte gebyrer.
- Hvilke afskrivninger og renter der forventes at indgå i de enkelte gebyrer.
- I hvilken udstrækning der indgår henlæggelser til fremtidige investeringer.
- Hvilke principper der anvendes til fordeling af fællesomkostninger.

## **IV. Organisation og økonomi**

### **Organisation**

**14.** Teknik- og Miljøforvaltningen består pr. april 2007 af 10 centre (herunder Center for Miljø). KMC ejes af Københavns Kommune og administreres som en driftsenhed under CMI.

Mandskabet på KMC står for den fælles drift og administration af anlæggene på KMC og det dertilhørende depot på Prøvestenen. Prøvestensdepotet modtager nu klasse 2-3 forurenede jord, mens klasse 4-jord modtages på Kalvebod Miljøcenter (klasse 1 er ren jord til fri anvendelse, klasse 2 er lettere forurenede jord, klasse 3 er forurenede jord, og klasse 4 er kraftigt forurenede jord).

KMC modtager forurenede jord fra hele Sjælland og beskæftiger 17 medarbejdere, fortrinsvis maskinførere, miljøteknikere og kontorphonale. Det administrative personale er beskæftiget med planlægning og sagsbehandling og tager også prøver af drænvand fra depoterne og af den indkomne jord.

Derudover foretager mandskabet løbende kontrol af de allerede opfyldte depoter, driver og vedligeholder vejanlæg, indretter de sidste deponeringsområder, foretager intern flytning af forurenede jord og reetablerer området, således at dele af området kan overdrages til rekreative aktiviteter i overensstemmelse med plejeplanen i år 2020, jf. Kalvebod Miljøcenters udviklingsplan 2005-2009 (november 2005).

### **Historie**

**15.** Ved etableringen af KMC i 1997 var det forventet, at depoterne til forurenede jord kunne dække behovet for deponeringskapacitet for en periode på mindst 10 år.

Kapaciteten på godt 2 mio. tons var imidlertid brugt op allerede i år 2001.

Derfor blev der i 2002 taget et nyt anlæg i brug: Prøvestensdepotet ved Ny Amager Strandpark med en oprindeligt anslået deponeringskapacitet på 3,6 mio. ton.

Imidlertid skønnede CMI i 2005, at deponeringskapaciteten på Prøvestenen ville være opbrugt medio 2008 – givet modtagelse af de daværende jordmængder til deponering. For fortsat at sikre deponeringskapacitet til forurenede jord fra København fremsatte KMC i september 2005 i BR 508/06 ønske om at begynde planlægning og forprojektering af et nyt depot på KMC til afløsning af depotet på Prøvestenen.

Derudover overvejer kommunen for nærværende at anlægge depot i Nordhavnen.

KMC har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at det endnu er uklart, hvorvidt en lignende konstruktion som for UPS skal benyttes til et depot i Nordhavn, men at det overvejes som en mulighed.

KMC har endvidere oplyst, at i henhold til det nye regeringsudspil om "Den nye Affaldssektor" fra februar 2007 skal KMC muligvis omdannes til et selskab for at kunne varetage driftsherrerollen i depotet i Nordhavn.

## Økonomi

16. Revisionsdirektoratets løbende bevillingskontrol af CMI har i årene 2003-2005 givet anledning til at rapportere om afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal på området Renovation, takstfinansierede driftsområder, jf. tabel 1:

**Tabel 1**

<b>CFM, Renovation, takstfinansierede drift (mio. kr.):</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Nettobevilling</b>	11,3	15,2	70,9
<b>Mindreudgift</b>	22,3	41,1	93,0
<b>Heraf mindreudgift hørende til Kalvebod Miljøcenter</b>	25,6	40,9	93,7

Det fremgår af tabel 1, at afvigelserne i det væsentligste har angået funktion 1.53.1 Lossepladser. Ifølge Københavns Kommunes regnskaber 2003-2005 er mindreforbrugt på funktion 1.53.1 Lossepladser blevet forklaret primært med henvisning til videreførelse af mindreforbrug fra tidligere år, merindtægter, fald i driftsudgifter som følge af organisationsændringer, samt ikke forbrugte tillægsbevillinger til takstnedsættelser.

### *Udlægskontoens vækst*

**17.** Den del af CMI's samlede udlægskonto på affaldsområdet (funktion 9.35), der vedrører jorddeponeringen, har gennem de senere år været præget af et stærkt akkumulerende tilgodehavende i brugernes favør, jf. tabel 2 (mio. kr.):

**Tabel 2**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
24,4	-5,0	-53,0	-63,1	-92,3	-119,8	-126,9

Note: Saldoen ved udgangen af 2000 består af akkumulerede udgifter og takstindtægter for perioden 1993-2000.

Af det akkumulerede tilgodehavende i brugernes favør på 126,9 mio. kr. ultimo 2006 vurderer CMI i henhold til EU's direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald, at det er hensigtsmæssigt at have 56 mio. kr. stående i år 2011 som risikokapital i forbindelse med deponeringsaktiviteterne på Kalvebod Miljøcenter.

Tages der hensyn hertil, er der således frem til slutningen af 2006 et tilgodehavende i brugernes favør på udlægskontoen på 70 mio. kr.

Sættes det skyldige beløb i forhold til de ca. 5,2 mio. modtagne antal ton forurenede jord i perioden, drejer det sig om en meropkrævning på knap 13,5 kr./ton. Sættes det skyldige beløb i forhold til KMC's samlede indtægter i perioden på godt 664 mio. kr., så udgør meropkrævningen godt 10 procent af de samlede indtægter.

### *Styringen af indtægter*

**18.** Det akkumulerede tilgodehavende i brugernes favør er i CMI's indstillinger til Borgerrepræsentationen blevet tilskrevet eksterne faktorer. Tilførslen af forurenede jord til deponering på KMC angives at være afhængig blandt andet af byggeaktiviteten og øvrige deponeringsprojekter i regionen, der har vist sig vanskelige at forudsige, jf. tabel 3:



**Tabel 3**

	<b>Jordklasse</b>	<b>Aktivitetsantagelse i vedtaget budget</b>	<b>Realiseret aktivitet</b>
<b>Budget 2000</b>	Kl. 2/3	80.000	409.409
	Kl. 4		
<b>Budget 2001</b>	Kl. 2/3	150.000	800.420
	Kl. 4		192
<b>Budget 2002</b>	Kl. 2/3	150.000	776.951
	Kl. 4		1.672
<b>Budget 2003</b>	Kl. 2/3	720.000	483.076
	Kl. 4		7.225
<b>Budget 2004</b>	Kl. 2/3	500.000	648.245
	Kl. 4	9.000	8.868
<b>Budget 2005</b>	Kl. 2/3	400.000	872.434
	Kl. 4	8.000	4.082
<b>Budget 2006</b>	Kl. 2/3	550.000	952.581
	Kl. 4	8.000	16.338

Kilde: KØR-udskrifter

### *Strategi for nedbringelse af udlægskontoen*

**19.** CMI's erklærede strategi for nedbringelse af udlægskontoen har siden slutningen af 2004 været at forsøge at tilbageføre overskuddet på udlægskontoen til brugerne ved hjælp af gradvise takstnedsættelser.

Det er af CMI blevet skønnet hensigtsmæssigt, at takstreguleringer gennemføres gradvist og ikke reduceres med mere end ca. 15 % af gangen. Begrundelsen herfor er bl.a. ifølge BR 508/05, at en større reduktion af taksterne kan skabe en skævvridning af markedet og medføre kritik om unfair konkurrence fra øvrige aktører på markedet.

I december 2004 fik CMI en tillægsbevilling på 36,5 mio. kr. med henblik på takstnedsættelser i 2005 og de følgende år, samt eventuel erhvervelse af arealer til nye genbrugspladser (BR 603/04). Borgerrepræsentationen tiltrådte 1. marts 2005 en takstnedsættelse og plan, der skulle nedbringe brugernes tilgodehavende på Kalvebod Miljøcenters udlægskonto over de næste 6-10 år (BR 89/05).

Yderligere to takstnedsættelser blev udmeldt i 2005, og senest er der pr. 14. november 2006 blevet besluttet en takstnedsættelse med virkning fra 1. januar 2007.

Udviklingen i taksterne pr. år i kr. pr. ton er angivet nedenfor i tabel 4:

**Tabel 4**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005			2006	2007
<b>Klasse 2/3</b>	150	150	135	135	135	135	115	100	100	90
<b>Klasse 4</b>	-	500	500	500	500	500	375	315	315	275

Kilde: ØU 413/2006

Trods disse gentagne forsøg på at nedbringe gælden til brugerne er udlægskontoen siden 2004 vokset med minimum 34,6 mio. kr.

CMI er af den opfattelse, at det ikke vil være muligt at nedsætte taksterne yderligere af hensyn til markedet, og agter derfor nu at anvende 40-50 mio. kr. til indretning af et nyt depot på KMC, hvilket forventes at ville nedbringe brugernes tilgodehavende på udlægskontoen til mellem 30 og 20 mio. kr. i år 2008-2009. CMI oplyser i deres faktuelle hørings svar til undersøgelsen af 31. august 2007, at detailprojekteringen af det nye depot har vist, at anlægsomkostningerne bliver ca. 90 mio. kr. mod tidligere varslet 40-50 mio. kr.. Dette forventes forelagt i efteråret 2007 (se ØU den 9. oktober 2007/351/2007).

## V. Takstfastsættelse for jorddeponering

### Budget- og regnskabsregler for forsyningsvirksomheder

**20.** Dette afsnit giver en beskrivelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriets regler for, hvad der kan posteres på udlægskontoen.

Idet KMC er gebyrfinansieret efter hvile-i-sig-selv princippet, skal ordningen regnskabsteknisk behandles på samme måde som forsyningsvirksomhederne, idet der skal foretages mellemregning mellem kommunen og KMC. Dette gøres ved, at forskellen mellem KMC's samlede drifts- og anlægsudgifter og KMC' samlede indtægter registreres på kommunens finansielle status.

Ydelser, som leveres mellem kommunen og forsyningsvirksomhederne, registreres på følgende måde:

- Leverancer fra kommunens egne forsyningsvirksomheder registreres under art 4.9 (øvrige tjenesteydelser med moms).
- Forsyningsvirksomhedernes andele af kommunens almindelige administrationsudgifter overføres i forbindelse med regnskabsafslutningen fra hovedkonto 6 (administration mv.) til funktionerne for forsyningsvirksomhederne på hovedkonto 1, hvor beløbene debiteres som fremmede tjenesteydelser under art 4.0 (tjenesteydelser uden moms).
- De beregnede renter af kommunens mellemværende med forsyningsvirksomhederne registreres på forsyningsvirksomhederne på hovedart 6 (finansudgifter) eller 8 (finansindtægter) og modposteres på funktionen under hovedfunktion renter af udlæg vedrørende forsyningsvirksomheder på hovedkonto 7.

#### *Almindelige administrationsudgifter*

**21.** Kommunen skal registrere KMC's andel af kommunens almindelige administrationsudgifter. Funktion 1.53 skal derfor i det udgiftsbaserede regnskab belastes med Kalvebod Miljøcenters andel af administrative udgifter afholdt i CFM eller andre steder i kommunen.

### *Forrentning af mellemværende*

Endvidere skal kommunen registrere beregnede renter af kommunens mellemværende med KMC. Det er indskudskapitalen og de årlige udgiftsbaserede regnskabsresultater, der posteres på udlægskontoen – dvs. at investeringer udgiftsføres i anskaffelsesåret.

Mellemværendet skal forrentes med en årlig rente svarende til markedsrenten. Der skal som hovedregel anvendes samme rentesats ved forrentning af gæld og tilgodehavender.

Forrentningen skal som minimum beregnes én gang årligt på grundlag af det mellemværende, der ved regnskabsårets begyndelse er opført på den finansielle status. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at foretage forrentning i løbet af året.

### *Gæld til kommunale forsyningsvirksomheder*

**22.** Det fremgår af bekendtgørelsen om kommunernes mellemværende med de kommunale forsyningsvirksomheder, at kommunens gæld til de kommunale forsyningsvirksomheder i årsregnskabet ikke må overstige kommunens likvide beholdninger til lagt ledigt træk på kommunens kassekredit ved regnskabsårets udgang.

Københavns Kommunes likvide beholdning udgjorde ved udgangen af 2006 godt 2 mia. kr., hvilket i sig selv langt overstiger kommunens samlede gæld til de kommunale forsyningsvirksomheder, der ved udgangen af 2006 udgjorde godt 130 mio. kr.

### *Omkostningsregistrering*

**23.** Der er med henblik på takstkalkulation stillet krav om, at der skal ske omkostningsregistrering – dvs. registrering af driftsmæssige afskrivninger, forrentning af indskudskapital mv.

### **Udviklingen i udlægskontoen**

**24.** Det fremgår af KØR, at de første posteringer på udlægskontoen er foretaget i 1999. Det fremgår derudover af kommunens trykte regnskab for 1999 (s. 178-179), at ultimosaldoen i 1999 på 29,2 mio. kr. er sammensat af, dels -18,8 mio. kr. vedrørende

hensættelser og opsamlede driftsresultater vedrørende KMC og affaldsgebyrer i perioden 1993 til 1998 og dels, 48,1 mio. kr. vedrørende investeringer foretaget på KMC fra 1993 til 1998, samt -0,1 mio. kr. vedrørende overførsel af årets resultat fra lossepladser og genanvendelsesanlæg under CMI.

At saldoen starter med at være positiv (tilgodehavende hos brugerne) skyldes væsentlige udgifter i anlægsfasen samt værdien af indskudte arealer.

At saldoen går fra at være positiv til negativ (gæld til brugerne) i 2001, er et udtryk for, at de akkumulerede takstindtægter nu overstiger de akkumulerede udgifter. Denne udvikling har fortsat frem til 2006.

Saldoen på udlægskontoen består derfor dels af anlægsinvesteringer dels af de enkelte års driftsresultater. I driftsresultaterne indgår forrentning af udlægskontoen og administrationsbidrag vedrørende KMC' træk på CMIs støttefunktioner.

Tabel 5 viser udviklingen i driftsresultaterne for det udgiftsbaserede regnskab for perioden 2001- 2006:

**Tabel 5**

Løbende priser i mio. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Indtægter:</b>						
Driftsindtægter	98,5	98,3	71,1	91,1	97,8	92,1
Forrentning af udlæg	-1,7	0,3	2,9	3,3	4,1	6,3
Indtægter i alt:	96,8	98,6	74,0	94,4	101,9	98,4
<b>Udgifter:</b>						
Løn	-3,0	-3,4	-5,4	-5,7	-5,3	-5,9
Varekøb og anskaffelser	-6,7	-10,8	-5,7	-5,3	-4,0	-6,8
Tjenesteydelser	-10,2	-36,4	-52,8	-54,2	-65,2	-78,7
Udgifter i alt:	-19,9	-50,5	-63,9	-65,2	-74,5	-91,4
<b>Driftsresultat for udgiftsbaseret regnskab:</b>	<b>76,9</b>	<b>48,0</b>	<b>10,1</b>	<b>29,2</b>	<b>27,4</b>	<b>7,0</b>

Som det fremgår af tabellen, har driftsindtægter, der primært består af indtægter fra modtagelse af forurenede jord, svinget mellem 91 mio. kr. og 98 mio. kr. med undtagelse af 2003.

Varekøb og anskaffelser har svinget mellem 4 mio. kr. og 10,8 mio. kr., og udgjorde 6,8 mio. kr. i 2006. Dette kan forklare med, at anskaffelser udgiftsføres i anskaffelsesåret, og at omfanget kan variere år for år.

Lønudgifterne er næsten fordoblet i perioden, hvilket primært skyldes et niveauskifte fra 2002 til 2003 som følge af en udvidelse af driftsorganisationen fra en normering på 10,5 stilling til 18,5 stilling i forbindelse med overtagelse af deponeringsvolumenet på Prøvestenen, jf. BR 423/02.

Derudover ses en væsentlig stigning i udgifterne til tjenesteydelser, der fra at udgøre 10 % af driftsindtægterne i 2001 udgjorde 67 % i 2006, hvilket i det væsentlige kan forklare med den i forbindelse med overtagelse af deponeringsvolumenet på Prøvestenen indgåede lejeaftale med Udviklingselskabet Prøvestenen P/S (UPS), hvorefter kommunen skal betale en leje på 72,2 kr. pr. ton.

Det skal dog bemærkes, at udgiftsniveauet før og efter overtagelse af deponeringsvolumenet på Prøvestenen ikke er direkte sammenligneligt, idet man ikke har betalt leje for deponeringsvolumenet på Kalvebod Miljøcenter. Arealet er ejet af kommunen, og værdien heraf blev oprindeligt bogført direkte på udlægskontoen, og har derfor ikke belastet de årlige driftsresultater.

## **Revisionsdirektoratets vurdering**

### *Almindelige administrationsudgifter*

**25.** Revisionsdirektoratet har gennemgået opgørelsen af administrationsbidraget på 1,7 mio. kr. for 2006. Bidraget er opgjort med en ABC-model, hvor man på baggrund af forskellige fordelingsnøgler fordeler udgifterne vedrørende CFMs støttefunktioner til de forskellige kontorer – herunder KMC. Opgørelsen for 2006 er baseret på regnskabstal for 2004 fremskrevet med 5 %.

Revisionsdirektoratet kan i princippet tilslutte sig den anvendte model til opgørelse af administrationsbidrag, idet Revisionsdirektoratet dog skal tage forbehold for den

igangværende afklaring mellem KMC og CMI angående administrationsbidragets størrelse i 2006.

Revisionsdirektoratet har bemærket, at overgangen til ABC-modellen i 2006 medførte en betydelig stigning i administrationsbidraget.

KMC har således i 2006 betalt løn for 1,5 mand i CMI (sådan som den hidtidige praksis havde været) og samtidig betalt administrationsbidrag opgjort efter ABC-modellen.

CMI har oplyst, at det er en fejl, at betalingen af løn for 1,5 mand fortsatte i 2006.

CMI har oplyst, at CMI vil drøfte, hvorledes administrationsbidraget for 2007 og fremover skal sammensættes.

Fejlen har den konsekvens, at udlægskontoens ultimo 2006 burde have vist en gæld, der var højere end præsenteret ovenfor.

I den resterende del af undersøgelsen vil der derfor blive refereret til udlægskontoens vurderede status ultimo 2006 som værende ca. 600.000 kr. højere end den registrerede, svarende til 1,5 mands lønning.

Yderligere finder Revisionsdirektoratet, at modellen løbende bør tilpasses med opdaterede regnskabstal, ligesom man løbende bør vurdere relevansen af anvendte fordelingsnøgler. Endeligt bør grundlaget for fordelingsnøglerne og de foretagne skøn foreligge dokumenteret i form af beregninger og vurderinger mv.

Efter det oplyste er der også sket fordeling af fælles administrative udgifter i tidligere år, dog efter en anden model. Revisionsdirektoratet har ikke kunnet gennemgå opgørelsen af administrative udgifter fra tidligere år, idet Revisionsdirektoratet inden undersøgelsens afslutning ikke har fået oplysninger stillet til rådighed af CMI om kontonumre på de konti for administrationsudgifterne, der er blevet bogført på i tidligere år.

### *Forrentning af mellemværende*

**26.** I forbindelse med regnskabsafslutningen registreres renterne for mellemværendet mellem kommunen og de enkelte forsyningsområder på funktionerne for forsyningsvirksomhederne.

Ifølge Bekendtgørelse om kommunernes mellemværender med de kommunale forsyningsvirksomheder (Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 918 af 30. september 2005) kan Indenrigs- og Sundhedsministeren meddele tilladelse til at foretage forrentning med en årlig rente, der afviger fra markedsrenten, når særlige forhold taler herfor.

Af ministeriets vejledning til bekendtgørelsen fremgår det, at man ikke har indsat nærmere bestemmelser for opgørelse af markedsrenten ud fra et ønske om at sikre kommunerne adgang til at tilpasse forrentningen af deres mellemværende med forsyningsvirksomhederne til lokale forhold. Kommunerne kan således have forhandlet sig frem til forskellige forrentningsaftaler med deres pengeinstitutter, hvilke kan lægges til grund for opgørelse af markedsrenten. Alternativt kan som retningsgivende for markedsrenten peges på den gennemsnitlige effektive 10-årige statsobligationsrente, som denne opgøres af Nationalbanken.

Københavns Kommune har besluttet at beregne forrentning én gang årligt. Mellemværendet har for perioden 2000 – 2006 været forrentet med renten for den toneangivende 30-årige realkreditobligation. Dette ses ikke at være i strid med bekendtgørelsen.

### *Omkostningsregistrering*

**27.** Det fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner afsnit 4.1 side 2, at "Endvidere registreres forskellen mellem forsyningsvirksomhedernes samlede drifts- og anlægsudgifter og forsyningsvirksomhedernes samlede indtægter på kommunens finansielle status". Derudover bemærkes det, at "omkostningsregistrering er autoriseret på hele forsyningsområdet. Driftsmæssige af-



skrivninger, forrentning af indskudskapital, herunder med henblik på takstkalkulation registreres på hovedart 0. Der henvises i øvrigt til kapitel 8 og 9."

Ved ovenstående forstås, at det er indskudskapitalen og de årlige udgiftsbaserede regnskabsresultater, der posteres på udlægskontoen – dvs. at investeringer udgiftsføres i anskaffelsesåret. Funktion 1.53 skal derudover i det udgiftsbaserede regnskab belastes med KMC's andel af administrative udgifter afholdt i CMI eller andre steder i kommunen.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der med henblik på takstkalkulation er sket omkostningsregistrering – dvs. registrering af driftsmæssige afskrivninger i KMC' takstkalkulationsnotater, i KMC' Forretningsplan, samt i efterfølgende opdateringer af KMC' interne budgetmodel.

#### *Udlægskontoens saldo*

**28.** Den del af saldoen på udlægskontoen, der vedrører jorddeponeringen, udgjorde ifølge KØR ved udgangen af 2006 i alt -126.917.744 kr. (kommunens gæld).

Revisionsdirektoratet har imidlertid påpeget, at der er en række fejl i ovenstående saldi:

- Udlægskontoens saldo skal således tages med det forbehold, at der i 2007 vil blive bogført en korrektion vedrørende tidligere år. Korrektionen vil reducere gælden med 2.556.618,34 kr. samtidig med, at der vil ske en korrektion af den tidligere bogførte forrentning.

Fejlen opstod, da der blev foretaget en opgørelse af drifts- og anlægsudgifterne for perioden 1993 – 2000, der blev sammenholdt med saldoen på udlægskontoen ultimo 2000. Det blev da – fejlagtigt – konstateret, at gælden var 2.462.531,94 kr. for høj.

Revisionsdirektoratet har imidlertid konstateret, at dette ikke var korrekt, da der i opgørelsen er en hensættelse på 2.556.618,34 kr., der er medregnet to gange.

CMI vil foretage korrektionen, herunder korrektion af forrentning.

- Udlægskontoens saldo skal yderligere tages med det forbehold, at Revisionsdirektoratet har konstateret, at posteringsne i KØR for 2006 kun indeholder indtægterne for 11 måneder.

KMC har til Revisionsdirektoratet oplyst, at dette skyldes, at fakturaerne vedrørende indtægterne for december 2006 først blev udsendt efter 21. december 2006, hvorfor de ikke kunne nå at komme med på udlægskontoen i regnskabet for 2006, men først i 2007.

KMC har påpeget, at der er tale om en engangsforeteelse, der skyldtes overgangen fra det gamle KØR til det nye KØR 7 (der var startproblemer med debitor i det nye KØR).

Revisionsdirektoratet kan på den baggrund konstatere, at status på udlægskontoen burde have været ca. 5 mio. kr. højere.

- Som nævnt har også fejlen i opgørelsen af KMC' administrationsbidrag for 2006 været medvirkende til, at status for kommunens gæld til brugerne på udlægskontoen ultimo 2006 burde være ca. 600.000 kr. højere.

I alt vurderer Revisionsdirektoratet, at udlægskontoens saldo ultimo 2006 udgør ca. 130 mio. kr. – i stedet for de bogførte 126,9 mio. kr.

Når henses til henlæggelser til risiko er der ultimo 2006 et tilgodehavende i brugernes favør på udlægskontoen på ca. 74 mio. kr.

Sættes det skyldige beløb i forhold til de ca. 5,2 mio. modtagne antal ton forurenede jord i perioden, drejer det sig om en meropkrævning på godt 14 kr./ton.

Sættes det skyldige beløb i forhold til KMC's samlede indtægter i perioden på godt 664 mio. kr., så udgør meropkrævningen godt 11 procent af de samlede indtægter.

### **Styringsmæssige årsager til væksten i udlægskontoen**

**29.** Det akkumulerede tilgodehavende i brugernes favør er i CMI's indstillinger til Borgerrepræsentationen blevet tilskrevet eksterne faktorer. Tilførslen af forurenede jord

til deponering på KMC angives at være afhængig blandt andet af byggeaktiviteten og øvrige deponeringsprojekter i regionen, der har vist sig vanskelige at forudsige. I det følgende analyseres jorddeponeringsmarkedets konkurrencesituation, samt de styringsmæssige forhold, der har indvirkning på takstkalkulationer. Dette er vigtigt for at forstå henvisningen til hensynet til konkurrencesituationen, når takstnedsættelser skal fastsættes

### **Jorddeponeringsmarkedets konkurrencesituation**

#### *Øvrige deponi-aktører på KMC's marked*

**30.** KMC har i forretningsplanen fra 2004 givet en fyldestgørende beskrivelse og vurdering af det sjællandske marked for deponering af jord.

KMC vurderede, at det sjællandske marked for jord til direkte deponering havde en størrelsesorden på ca. 1 mio. tons pr. år. Det fremgår af analysen, at KMC er klar markedsleder med en markedsandel for både deponering og jordrensning på ca. 58 %, og at den eneste konkurrent i september 2004 vurderedes at være et privatejet deponi i Sorø (TJO), der vurderes at have en markedsandel på godt 22 %.

KMC har over for Revisionsdirektoratet yderligere oplyst, at TJO's forretning er af en mindre størrelse, og at han ikke vurderes at være en alvorlig konkurrent til KMC, da TJO's gennemsnitlige årlige deponering blev anslået til 0,1 mio. tons over for KMC's egen gennemsnitlige årlige deponering på 0,8 mio. tons. KMC har dog også oplyst, at TJO efterfølgende vandt et større Støjvoldsprojekt i licitation for Slagelse Kommune, som kan rumme omkring 1,5 mio. tons. TJO har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at opfyldningen af støjvolden er lagt an på en opfyldningshastighed på ca. 150.000 tons om året.

Deponianlæg (Ejer)	Amt/ Kommune	Restkapacitet (mio. tons)	Gennemsnitlig årlig deponering (mio. tons)	Restlevetid
KMC - Prøvestenen (Københavns Kommune)	Københavns Kommune	3,4	0,8	4 år
Thomas Jull Olsen (Thomas Jull Olsen)	Vestsjællands Amt	0,54	0,1	5-6 år
Hedeland (KARA)	Roskilde Amt	0,4	0,08	5 år
Glostrup kommunes støjvold (Glostrup Kommune)	Københavns Amt	0,1	0,02	5 år
Affaldsdeponi af 1.8.90 (A/S Affaldsdeponi af 1.8.90)	Roskilde Amt	0,05	0,01	5 år
<b>Total</b>		<b>4,49</b>	<b>1,01</b>	<b>4-5 år</b>

Kilde: Forretningsplan for KMC, september 2004.

Derudover har KMC oplyst, at der findes KARA i Roskilde, Audebo og en støjvold til ren jord i Allerød. Ingen af disse anses for at være i konkurrence med KMC, da de ligger for langt væk og har meget begrænset kapacitet.

KMC har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at det som en tommelfingerregel koster 1 kr. pr. ton pr. kørt kilometer at transportere jord. Sænker KMC prisen med 10 kr./ton, vil det således flytte grænsen for, hvorfra det kan betale sig at transportere jorden til København 10 km længere ud, end den er i dag.

TJO har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at hans marked primært er defineret af geografisk afstand, idet TJO dækker lokalområdet inden for yderpunkterne Kalundborg/Holbæk/Ringsted/Næstved. Den geografiske radius på lokalmarkedet ændres i takt med KMC's takstændringer – jo lavere de er, i jo højere grad reduceres det naturlige opland for TJO. Dog er det primært større leverancer af jord, det kan betale sig for vognmændene i TJO's naturlige opland at køre til KMC i stedet for til TJO.

TJO har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at KMC's priser er en del af markedets vilkår, som TJO tilpasser sin prisfastsættelse og forretning efter. Idet TJO også tjener penge på andre aktiviteter end forurenede jord – primært på kartering og jord fra genbrugsstationer – vurderer TJO ikke, at hans samlede forretning er afhængig af KMC's takstfastsættelser. CMI vurderer i deres faktuelle høringssvar til undersøgelsen af 31. august 2007, at det er korrekt, at TJO's samlede forretning ikke er afhængig af KMC's takstfastsættelser, men at der ingen tvivl er om, at virksomhedens takster er påvirket af KMC's takster.

#### *Fremtidige markedsaktører*

**31.** KMC har i sin forretningsplan yderligere analyseret det fremtidige marked for deponering af forurenede jord. På daværende tidspunkt vurderede KMC, at der ville kunne komme betydelig konkurrence fra planlagte depoter i Stignæs og i Køge Havn, idet disse så ud til at ville få en deponeringskapacitet på henholdsvis 10 og 4 mio. tons. Køge Havn depotet ventedes at ville blive en markedsaktør fra primo 2006.

Imidlertid er Stignæs-projektet ikke længere aktuelt, og den fysiske tilblivelse af depotet i Køge Havn ventes først at blive igangsat i 2007, hvorfor den egentlige jordmodtagelse tidligst kan påbegyndes medio 2008.

Ifølge KMC forventes Køge-depotet ikke for nærværende at komme til at udgøre en væsentlig konkurrence i forhold til jord fra Københavnsområdet, da de ekstra transportomkostninger til Køge, ca. 1 kr. pr. ton/km, skal lægges oveni Køge-depotets priser, hvilket efter al sandsynlighed samlet vil gøre dem højere end KMC's. Kun hvis Køge-depotet kommer under tidspres for at få fyldt depotet op, vurderer KMC, at Køge-depotet kunne finde på at sætte deres priser væsentligt ned, og dermed blive en konkurrent til KMC.

Ifølge internt notat fra KMC om etablering af et depot for forurenede jord i Nordhavnen dateret 27. marts 2006, så forventes det, at deponeringsvolumenet på Prøvestenen kan være opbrugt inden primo 2009. Det forventes, at der vil være mulighed for at etablere

yderligere deponeringskapacitet på KMC, Selinevej, på ca. 2 mio. tons, svarende til hvad KMC forventer, vil kunne give København deponeringskapacitet i yderligere 3 år. Ifølge COWI's oplæg til screening af nyt deponeringsanlæg på Selinevej dateret 19. december 2006 agtede KMC på daværende tidspunkt at ansøge om miljøgodkendelse til et sådant depot.

Ifølge førnævnte notat om etablering af et depot for forurenede jord i Nordhavn skal der foretages en større opfyldning i forbindelse med udviklingen af Nordhavnen til boligområde, rekreativt område samt kaj anlæg for krydstogtskibe. Det fremgår af notatet, at Københavns Havn har foreslået, at en del af opfyldningen udføres som et depot for forurenede jord, idet man derved kan løse et kapacitetsproblem i København og samtidig skabe en medfinansiering af kaj anlæg og rekreativt område. Københavns havn har i notatet oplyst, at den samlede potentielle deponeringskapacitet kan nærme sig 7,5 mio. tons forurenede jord.

KMC har i notatet vurderet, at lokale depoter giver en kortere transportafstand og derved mindre miljøbelastning. KMC har noteret, at de faldende deponeringstakster over de seneste 10 år sammen med en kort transportafstand har betydning for omkostningerne for byggeriet i København.

#### *Forventninger til fremtidig vækst*

**32.** KMC analyserede yderligere i sin forretningsplan fra 2004 forventninger til den fremtidige vækst på markedet for deponering af forurenede jord og konkluderede, at:

- Den generelle økonomiske vækst i samfundet vurderedes at blive på 2-4 %.
- Ud over den generelle vækstforventning, vurderedes der at kunne forekomme store udsving i tilførslerne, grundet udviklingen i enkelte store anlægsarbejder i Hovedstadsområdet.
- Lovændringer ventedes ikke at få væsentlig indflydelse på mængden af jord til deponering.
- KMC's markedsandel ventedes reduceret af havneprojekterne i Køge og Stigsnæs, dog tidligst fra primo 2006.

På den baggrund valgte KMC at vurdere den fremtidige tilførsel af jord til 400.000 tons om året.

I brev fra CMI til Økonomiforvaltningen dateret 13. september 2006 vurderes den fremtidige vækst på markedet igen. Heri fremgår det, at:

- Planerne om yderligere udbygning af havneområder samt projekt "billige boliger" giver ingen tegn på foreløbig afmatning af aktivitetsniveauet.
- Den seneste jordlovsændring med "byzonekortlægning" forventes at medføre, at større mængder diffust forurenede jord skal deponeres.

På den baggrund vurderede CMI den fremtidige tilførsel af jord til 7-800.000 tons om året, samt anslået yderligere 1.830.000 tons fra større byudviklingsprojekter under planlægning inden for de kommende 10 år.

### Afvigelser mellem budget og resultat

33. Forholdet mellem vedtaget budget og realiseret resultat fremgår af følgende tabel:

**Tabel 6**

År	Korrigeret budget i 1.000 kr		Korrigeret budgetteret resultat i 1.000 kr.	Regnskab resultat i 1.000 kr		Realiseret resultat i 1.000 kr	Afvigelse netto ml. budgetteret og realiseret resultat i 1.000 kr.
	Udgift	Indtægt		Udgift	Indtægt		
2006*	86.508	72.133	-14.375	94.349	98.488	7.138 (12.738)**	21.513 (27.113)
2005	160.229	93.989	-66.240	74.445	101.904	27.459	93.699
2004	109.402	97.750	-11.652	65.213	94.482	29.269	40.921
2003	131.520	115.965	-15.555	61.019	71.087	10.068	25.623
2002	76.662	102.339	25.677	43.263	98.253	54.990	29.313
2001	24.790	32.290	7.500	21.581	98.474	76.893	69.393
2000	12.199	17.350	5.151	33.082	61.858	28.776	23.625

Kilde: Københavns Kommunes trykte budgetter og regnskaber

\*baseret på KØR-udskrift

\*\*de i 2006 ikke bogførte indtægter på godt 5 mio. kr samt det for store administrationsbidrag giver reelt et resultat i 2006 på godt 12 mio. kr.

Det fremgår, at KMC's resultater i perioden 2000 til 2006 kontinuerligt har været positive, samt at overskuddet har spændt fra mellem 10,1 mio. kr. og 76,8 mio. kr.

Det fremgår videre, at afvigelserne mellem korrigerede budgetterede og realiserede nettoresultater i perioden har været væsentlige.

Der er i perioden i 7 tilfælde blevet givet tillægsbevillinger til drift i forbindelse med de løbende justeringer af takster.

De væsentlige afvigelser mellem de budgetterede og realiserede nettoresultater i perioden er af forvaltningen primært blevet forklaret med henvisning til vanskeligheden ved at forudsige det kommende års modtagemængder. Nedenstående tabel illustrerer forholdet mellem den i det vedtagne budget oprindelige aktivitetsantagelse og den realiserede aktivitet:

**Tabel 7**

År	Aktivitetsantagelse i vedtaget budget for kl. 2/3 jord i ton	Realiseret aktivitet for kl. 2/3 jord i ton	Afvigelse mellem aktivitetsantagelse i vedtaget budget og realiseret aktivitet for kl. 2/3 jord i ton
2006	550.000	952.581	402.581
2005	400.000	872.434	472.434
2004	500.000	648.245	148.245
2003	720.000	483.076	-236.924
2002	150.000	776.951	626.951
2001	150.000	800.420	650.420
2000	80.000	409.409	329.409

Kilde: KØR-udtræk

Det fremgår, at KMC's aktivitetsantagelser til stadighed har ligget under de faktisk realiserede mængder, når bortses fra det atypiske år 2003, hvor modtagemængderne var væsentligt lavere end budgetteret.

På baggrund af den lavere end forventede modtagemængde i 2003 samt forventninger om samfundets generelle økonomiske vækst og øget konkurrence fra havneprojekterne i Køge og Stignæs – dog tidligst fra primo 2006 – valgte KMC i forretningsplanen fra september 2004 at vurdere den fremtidige tilførsel af jord til 400.000 tons om året, hvilket også blev udgangspunktet for de relativt konservative aktivitetsantagelser i årene derefter.



Imidlertid blev ingen af de to nævnte havneprojekter realiseret i perioden, hvilket kan have været en medvirkende forklaring på afvigelserne mellem antagne og realiserede mængder.

**34.** I Københavns Kommunes regnskaber 2003-2005 er mindreforbruget på funktion 1.53.1 Lossepladser blevet forklaret primært med henvisning til videreførelse af mindreforbrug fra tidligere år, merindtægter, fald i driftsudgifter som følge af organisationsændringer, samt ikke forbrugte tillægsbevillinger til takstnedsættelser.

### **Planlægning og budgetlægning**

**35.** I det følgende afsnit gives en kort beskrivelse af budgetlægningen, samt procedurer for fastsættelsen og ændringen af takster. Dette tjener til at give en forståelse af de tilgængelige ledelsesmæssige værktøjer i brug til styring af området indtægter og udgifter.

KMC er en del af CMI, og budgettet fastlægges på linie med de øvrige kontorer i CMI og godkendes af den samlede chefgruppe/Direktion.

Der foreligger en overordnet forretningsgangsbeskrivelse for budgetprocessen. ØKF udmelder i foråret en ramme i forbindelse med udsendelse af budgetindkaldelsescirkulæret. Rammen er principielt baseret på sidste års budget og eventuelle tillægsbevillinger etc. CMI har præciseret, at ØKF i forbindelse med takstnedsættelserne løbende er blevet informeret om mængdeforudsætningerne.

Det overordnede økonomistyringsværktøj består af et driftsbudget for KMC og Prøvestenen, der opdateres ugentligt på basis af datawarehouse for hvert enkelt kontor i CMI. Opdateringerne er baseret på regnskabstal fra KØR og er hængt op på "handlingsprogrammer". "Handlingsprogramsystemet" startede som miljøledelsessystem, men er nu udvidet til et decideret ledelsessystem. I dette er der på hvert enkelt handlingsprogram indsat det forventede driftsbudget samt det forventede timeantalsforbrug til handlingen. Lønomskostninger er dog ikke kørt direkte ind i systemet, men styres

ved særskilt oversigt. Årsbudgettet er periodiseret ud på månedsbasis, og der er budgetteret ned på kontoniveau. Hvert områdenummer dækkes af et eller flere handlingsprogrammer. Dette overordnede økonomistyringsværktøj har været i brug i de sidste 3 år og er løbende blevet videreudviklet. Inden dette system blev indført, benyttede CFM kontorvise årsplaner.

Ud fra den udmeldte ramme udarbejder KMC et budgetoplæg ved at fordele rammen ud på de enkelte handlingsprogrammer. KMC har oplyst, at ved budgetlægning anvendes ikke nøgletal, men der ses på det omkostningsniveau, KMC har og derudfra vurderes det, om budgettet bør op- eller nedjusteres i forhold hertil.

### **Løbende styring**

**36.** Der foreligger en forretningsgangsbeskrivelse for den løbende styring. CMI udarbejder og følger den ugentlige opdatering af økonomistyringsværktøjet. Konstateres der væsentlige afvigelser fra budgettet, kalder CMI forklaringer ind fra KMC. Der afholdes budgetopfølgingsmøder mellem KMC og CFM. Møderne afholdes på ad hoc basis ca. hver anden måned.

KMC står for den primære, løbende styring af de to overordnede budgetparametre takst og mængde. KMC registrerer kontinuerligt de indkommende jordmængder og offentliggør opgørelser over modtagne mængder på uge-, måneds- og årsbasis på KMC's hjemmeside. KMC benytter dette registreringsværktøj til at overvåge afvigelser mellem budgetterede og realiserede modtagemængder, og har derfor til hver en tid overblik over udviklingen i de modtagne mængder. Ekspertisen med hensyn til prognosearbejdet ligger dermed hos KMC.

Oplysninger om uholdbare forudsætninger (fx jordmængder) og initiering af takstændringer opsamles og bearbejdes i KMC, der derefter underretter CMI. Initiativet vedrørende takstnedsættelser ligger således hos KMC, der kan tage initiativ, når KMC vurderer, at mængderne bliver væsentligt større end forventet. Der foreligger, så vidt Revisionsdirektoratet har erfaret, ingen faste retningslinjer for, hvornår takstnedsættelser

bør initieres. Som udgangspunkt fastsættes taksten ved budgetlægningen for det enkelte budgetår og justeres om nødvendigt med en takstnedsættelse i en løbende dialog mellem KMC og CMI.

CMI følger prognoser og takstfastsættelser fra KMC, og disse drøftes og kvalitetssikres i CMI's udviklings- og ressourcekontor (UR-kontor). CMIs UR-kontor medvirker til færdiggørelse af takstberegningerne/-fastsættelserne i forbindelse med indstillingerne til udvalg. Beregning af konsekvenser for udlægskontoen er fuldt ud forankret i CMIs bogholderi/økonomienhed.

CMI's direktion informeres ved de almindelige ledelsesmøder med hensyn til godkendelse af prognoser og takstnedsættelser. Derudover er direktionen med i processen i forbindelse med udarbejdelse af indstillinger til det politiske niveau.

CMI har over for Revisionsdirektoratet vurderet, at styrings- og datagrundlaget for KMC på de to overordnede budgetparametre takst og mængde er tilstrækkeligt. Fra CMI's side har der ikke været aktive forsøg på at optimere prognosearbejdet, idet dette vurderes ikke at kunne gøres bedre.

#### *Løbende styring af sparsommelighed og omkostningseffektivitet*

**37.** Ifølge gængs økonomisk teori og en nylig vurdering af de økonomiske aspekter ved hvile-i-sig-selv princippet foretaget af Miljøstyrelsen (Notat til vurdering af de økonomiske aspekter ved hvile-i-sig-selv princippet, Miljøstyrelsens Sekretariat for Serviceeftersyn af vandsektoren, januar 2005) kan manglende kontrol med hvile-i-sig-selv virksomhedernes omkostninger betyde, at de bliver for høje.

Hvis virksomheden mangler et sammenligningsgrundlag for at måle sin egen effektivitet, mindsker det virksomhedens omkostningsbevidsthed. På tilsvarende vis vil hvile-i-sig-selv princippet heller ikke medføre, at der træffes optimale investeringsbeslutninger. Der er ikke forbundet nogen kommerciel risiko ved at investere, da de forøgede omkostninger bliver overvæltet i prisen. Dertil kommer det forhold, at virksomheden kan søge at opfylde egne interesser om at udvide, opgradere mv. frem for at agere omkostningsbevidst.

Som udgangspunkt vurderes det under normale omstændigheder, at gennemsigthed og fælles tilgang til takstfastsættelse giver nogle ledelsesmæssige muligheder. Eksempelvis kunne det forestilles, at det enkelte jorddeponi kunne finde nogle passende partnere at sammenligne sig med, altså benytte benchmarking til at vurdere fx omkostningsniveauet og udviklingen i takster. Som det fremgår af Miljøstyrelsens notat fra januar 2005, mindsker det virksomhedens omkostningsbevidsthed, hvis virksomheden mangler et sammenligningsgrundlag for at måle sin egen effektivitet.

CMI har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at CMI hidtil har anset benchmarking i forhold til andre depoter for at være vanskelig. CMI har hidtil forladt sig på KMC's erfaring med andre deponier. Der findes således ikke et formaliseret værktøj eller en rapportering fra KMC til CMI angående vurdering af andre depoters priser eller sammenlignelige omkostninger.

KMC har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at KMC har foretaget "intern" benchmarking siden 2004, idet KMC i forretningsplanen foretog en omkostningsanalyse og udregnede enhedsomkostningerne.

KMC har endvidere oplyst, at "ekstern" benchmarking – dvs. sammenligninger med andre depoter – er yderst vanskelig, især fordi de grundlæggende miljøomkostninger til det enkelte depot altid vil være meget forskellige. Ifølge KMC findes der ikke andre aktører på markedet, som KMC meningsfuldt kan sammenligne omkostninger med. Derudover vanskeliggøres benchmarking af omkostninger af, at private aktører ikke vil give adgang til omkostningsanalyser. Ifølge KMC er den eneste faktor KMC kan "sammenligne" sig lidt med de andre depoters priser på deponering, og i den optik ligger KMC så absolut i den lave ende – afspejlende at KMC generelt har lavere omkostninger end de fleste andre på grund af stordriftsfordele.

KMC har overfor Revisionsdirektoratet fremhævet, at forskelle i jorddeponeringstakster fra et deponi til et andet imidlertid kan afspejle en flerhed af forhold, som det er vanskeligt at samle på nøgletalsform.

Taksternes forskellighed kan fx være bestemt af, i hvilken udstrækning et givet anlæg er finansieret gennem henlæggelser, og i hvilken udstrækning det er finansieret gennem låneoptagelse, der også kan være forskellige på grund af beliggenhed af deponiplads, som gør, at omkostninger til miljøsikring er forskellige.

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**38.** Revisionsdirektoratet kan konstatere, at KMC i perioden har været markedsdominerende, samt at der reelt kun har været én enkelt anden relevant aktør på markedet. CMI fremhæver i deres faktuelle hørings svar til undersøgelsen af 31. august 2007, at KARA I/S også har været en aktør på markedet med en kapacitet på 0,5 mio. ton. Revisionsdirektoratet fastholder imidlertid, at disse aktører har været og fortsat er mindre betydende, idet deres kapacitet har ligget så væsentligt under KMC's. TJO's gennemsnitlige årlige deponering er fx omkring otte gange lavere end KMC's.

Revisionsdirektoratet har yderligere konstateret, at KMC og CMI generelt har foretaget fyldestgørende analyser af det fremtidige marked for deponering af forurenede jord på et grundlag som både inkluderer generelle samfundsmæssige vækstprognoser, lov-mæssige tiltag og vurderinger af udviklingen i kommende større anlægsprojekter.

På basis af ovenstående er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at henvisninger til markedshensynet ved takstjusteringer ikke i den undersøgte periode med rette kan tillægges afgørende betydning, da antallet af aktører på jorddeponeringsmarkedet har været stærkt begrænset.

**39.** Revisionsdirektoratet har konstateret, at KMC's nettoresultater i perioden 2000 til 2006 kontinuerligt har været positive, samt at overskuddet har spændt fra mellem 10,1 mio. kr. og 76,9 mio. kr.

Revisionsdirektoratet opfatter afvigelserne mellem de budgetterede og realiserede resultater i perioden for væsentlige.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at KMC's aktivitetsantagelser til stadighed har ligget under de faktisk realiserede mængder, når bortses fra det atypiske år 2003, hvor modtagemængderne var væsentligt lavere end budgetteret.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at aktivitetsantagelserne – især efter det atypiske år 2003 – har været konservative og præget af forventningen om kommende konkurrence fra store havneprojekter – som i 2007 endnu ikke er blevet realiseret.

Det er ligeledes Revisionsdirektoratets opfattelse, at aktivitetsantagelserne bygger på grundige analyser fra KMC' side med hensyn til markedsudviklingen, men at forsinkelserne i de to havneprojekter kunne have givet anledning til en revurdering af forventningerne om øget konkurrence. En sådan revurdering kunne muligvis have ført til justering af aktivitetsantagelserne, således at afvigelserne mellem de budgetterede og realiserede resultater kunne have været mindsket.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at KMC og CMI til den løbende styring af indtægter og udgifter har tilstrækkelige styringsværktøjer og adgang til fuld information om eventuelle afvigelser mellem budgetterede og realiserede modtagemængder.

Revisionsdirektoratet har yderligere konstateret, at initiativet til takstnedsættelser ligger hos KMC, mens beslutninger om justeringer af taksterne tages i samspil mellem KMC og CMI på basis af løbende drøftelser, hvorfor der ikke forefindes faste retningslinjer for, hvornår og på hvilket grundlag takstjusteringer bør initieres.

Det er ligeledes Revisionsdirektoratets opfattelse, at idet CMI og KMC har haft tilstrækkelige styringsværktøjer til at følge den løbende udvikling i modtagemængder, så er det bemærkelsesværdigt, at kommunens tilgodehavende til brugerne har udviklet sig som tilfældet er.

Revisionsdirektoratet er enig i KMC's vurdering, at gennemsigthed ikke er det samme som direkte sammenlignelighed. Revisionsdirektoratet vurderer også på baggrund af oplysninger fra Videncenter for Affald under Miljøministeriet, at der ikke på nuvæ-

rende tidspunkt foreligger mulighed for at foretage en meningsfuld sammenligning af takster og omkostninger mellem forskellige kommuners deponier.

Revisionsdirektoratet har derfor også vurderet, at sammenligninger af nøgletal for omkostningseffektivitet ikke p.t. er et relevant styringsinstrument for deponierne til justering af omkostningseffektivitet.

Det er yderligere Revisionsdirektoratets opfattelse, at hensynet til at ligge på niveau med andre deponiers takster ikke harmonerer med hvile-i-sig-selv princippet, idet forskellige jorddeponier som udgangspunkt har forskellige omkostningsstrukturer og dermed også forskellige omkostningsægte takster.

Dette betyder ikke, at Revisionsdirektoratet er uenig med CMI i vurderingen af det uhensigtsmæssige i at foretage drastiske takstjusteringer, men blot at målestokken for det enkelte depots takster i sidste instans bør være depotets egne omkostninger og ikke eventuelle øvrige depoters.

### **Takstelementer og takstfastsættelsen på KMC**

**40.** Dette afsnit indeholder en beskrivelse af takstkalkulationens elementer og CMIs overvejelser i takstfastsættelserne.

Idet lejeudgiften til UPS siden efteråret 2002 har udgjort det betydeligste element i de opkrævede takster, er der foretaget en separat delanalyse af denne i det efterfølgende kapitel 6.

Takstkalkulationspraksis har ændret sig i flere omgange siden KMC' begyndelse, og der er foretaget separate analyser af følgende 4 perioder:

- Perioden 1997 – april 1999, hvori jordmodtagelsen var kontraheret til entreprenører.
- Perioden april 1999 – august 2002, hvori KMC overtog driften af depotet på Se-linevej.

- Perioden august 2002 – februar 2005, hvori det nye depot på Prøvestenen blev taget i brug.
- Perioden februar 2005 – januar 2007, hvori CMI forsøgte at nedbringe udlægs-kontoen ved hjælp af takstnedsættelser.

### **Perioden 1997 - april 1999**

**41.** Ved påbegyndelse af jordmodtagelse på KMC i 1997, var jorddeponeringsopgaven kontraheret til Hovedstadens Jordrens (HJ) og RGS. Der blev indgået mængdeafhængige kontrakter med disse selskaber (120.000 tons over 1,5-2 år), som resulterede i en betaling på 56,81 kr./ton til HJ og RGS.

Betalingen dækkede modtagelse, indvejning, registrering og kontrol, samt anlæg af tværvolde. Der er ikke beskrevet hensættelser til risikodækning eller fremtidige investeringer som takstelementer.

Den gennemsnitlige modtagepris blev sat til 130 kr./ton med en listepriis på 150 kr./ton. Listepriisen er prisen uden rabat for store leverancer. Det er ifølge KMC ikke fundet nogen dokumentation for, hvorledes man er nået frem til denne modtagepris, udover en intern skrivelse af 17. januar 1995 fra CMI, hvori det foreslås, at der fastsættes en modtagepris på 125 -150 kr./ton. Denne pris er begrundet med markedsmæssige forhold – prisen vurderedes at skulle være konkurrencedygtig i forhold til 2 andre deponier (Lyngeskildstrup og Thomas Juhl Olsen). Ifølge KMC eksisterer der ikke nogen redegørelse for, hvorledes dækningsbidraget op til de 130 kr./ton tænkte anvendt til nedskrivning af investeringer mv.

*Kalkulationsgrundlag, øvrigt beslutningsgrundlag og forvaltningens prioritering af dette:*

De første to år var takstkalkulationen ikke omkostningsbestemt, men markedsbestemt og fulgte ikke retningslinjer vedrørende hvile-i-sig-selv princippet. Man fulgte ikke antagelser om den endelige deponeringsvolumen, opfyldningshastigheden etc. på



grundlag af hvilken, man kunne beregne en modtagetakst, der over en årrække kunne hvile i sig selv.

Dette skyldtes ifølge KMC, at da man startede deponeringen, var det som et led i opbygning og forberedelse af området til at kunne huse en kontrolleret losseplads. Man handlede derfor ikke efter, at det skulle være et jorddeponeringsanlæg, der skulle hvile i sig selv, men snarere efter, at der var tale om at opbygge afskærmende volde omkring de planlagte anlæg. CMI anfører endvidere, at CMI så at sige var nybegyndere på feltet, og ikke særlig kendt med markedsmekanismernes betydning og virkning på prisfastsættelsen. Priserne blev sat relativt højt, idet man ikke fra CFMs side havde nogen interesse i at få fyldt depoterne for hurtigt op.

### **Perioden april 1999 - august 2002**

**42.** I 1999 overtog KMC driften af depotet ved udløbet af kontrakterne med RGS og HJ. Modtagetaksterne for henholdsvis klasse 2/3 og klasse 4 jord blev derefter fastsat som beskrevet i takstnotat af 9. april 1999, i takstnotat af 28. februar 2000 og i takstnotat af 1. november 2001.

Hovedprincippet i takstkalkulationen var, at de budgetterede omkostninger i notatet blev opdelt på følgende 5 dele:

1. *Anlægsinvesteringen* i klasse 4 depotet blev forrentet og afskrevet med 5 % p.a. over 8 år, mens investeringerne i klasse 3 depoter – som anlagdes i tværvolde – blev straksafskrevet som driftsudgifter og dermed ikke forrentet.
2. *Investeringsomkostninger*. Disse dækkede investeringen i selve grunden, som KMC havde købt af kommunen til 50 mio. kr., samt byggemodningsomkostninger og reetableringsomkostninger. Investeringsomkostningerne blev forrentet og afskrevet over 20 år til 5 % p.a.

KMC har oplyst, at baggrunden for afskrivningsprofilen var en godkendt deponeringsvolumen på 1,8 mio. til 2 mio. tons og en aktivitetsantagelse på 100.000 tons/år. Investeringsomkostningerne blev fordelt efter arealfordelingsprincippet på

KMC's 3 hovedaktiviteter. Kun investeringsomkostningerne til arealet, hvorpå depoterne befandt sig, blev indregnet i taksten. Investeringsomkostningerne til de private karteringsanlæg blev dækket over den markedsbestemte leje, mens investeringsomkostningerne til det fremtidige lossepladsanlæg ikke blev indregnet i taksten, men hensat til planlægningen af de fremtidige budgetter for det fremtidige anlæg.

3. *Driftsomkostninger* for klasse 3 blev beregnet med udgangspunkt i HJ's og RGS's omkostninger i de netop udløbne kontrakter. Mængden for klasse 3 jord ansås som dokumenteret af de forløbne 1,5 års drift som værende 100.000 tons/år. Mængden for klasse 4 var ikke dokumenteret, men budgetteret til 27.500 tons/år, men man valgte at tage højde for eventuelt lavere mængder end disse, hvorfor man kalkulede med 50 % højere indbygningsomkostninger.

4. *Hensættelse til risiko*. KMC havde en miljøansvarsforsikring i årene fra 1997 til 2000. KMC vurderede, at denne forsikring var behæftet med mange begrænsninger, og at den derudover havde en selvrisiko på en mio. kr. med en maksimal dækning på 10 mio. kr. Det ville være en sundere forretning at opbygge reserver selv, hvorfor forsikringen blev opsagt og hensættelser til risiko herefter blev inkluderet i omkostningerne. Disse blev baseret på et overslag fra KMC's side over eventuelle omkostninger til forskellige uforudsete hændelser. I internt notat af 23. april beskrives dette således: "Såfremt løbende målinger under driften efter nogle år skulle vise, at det er nødvendigt at forrense perkolatet for fx tungmetaller, inden det tilledes kloaksystemet, kan etablering af et forrensningsanlæg blive nødvendigt. Det anbefales derfor, at der ved takstfastsættelsen tages højde herfor ved at opkræve et ekstra gebyr for anlæg og drift af et forrensningsanlæg".

Det har ikke været muligt for Revisionsdirektoratet at komme i besiddelse af det oprindelige budgetteringsgrundlag for overvejelserne. KMC har i et notat af 16. april 2007 forelagt en rekapitulering af de tanker, der lå bag de oprindeligt opkrævede risikobeløb.

5. *Administrationsomkostninger* blev fastsat som 10 % af de samlede omkostninger. Administrationsbidraget tænkte at dække management, bogholderi, fakturering, rådgivning, dubiøse debitorer med videre i CMI.

Der er i takstfastsættelsen i perioden ikke beskrevet hensættelser til fremtidige investeringer som takstelement. Ej heller er der indregnet renteomkostninger eller indtægter fra udlejningen af KMC's arealer til privat karteringsvirksomhed.

KMC anlagde et takstsystem, hvori der blev givet rabat til storkunder, hvorfor listeprisen blev sat 17 % over det budgetterede omkostningsbestemte gebyr for klasse 3 og 15 % over for klasse 4.

### **Perioden august 2002 - februar 2005**

**43.** Som følge af ibrugtagningen af det nye depot på Prøvestenen blev takstkalkulationspraksis ændret som beskrevet i BR 423/02 (22. august 2002) og beregnet i det bagvedliggende interne notat dateret den 18. december 2001 om "Elementer ved prisfastsættelse ved modtagelse af jord på Prøvestenen".

Dette notat er udarbejdet af KMC ud fra den forudsætning, at deponeringen af kl. 2/3 jord ville foregå på Prøvestenen, mens driften ville blive varetaget af KMC. Notatet var tænkt som første forhandlingsoplæg fra KMC om prisfastsættelsen på CMI's leje af Udviklingselskabet Prøvestenens (UPS) deponeringsanlæg. Den endelige lejeaftale blev forhandlet på plads i april 2002, og den blev 30 kr./t. højere end antaget i notatet af 18. december 2001.

I kapitel 5 foretages der en separat delanalyse af denne lejeaftale, idet der mellem nærtstående parter foreligger forøget risiko for, at transaktionerne kan være begrundet med andet end normale forretningshensyn.

Til takstfastsættelsen på Prøvestensdepotet fastsættes takster, der dækkede arealleje (herunder forrentning og tilbagebetaling af investeringer) til UPS, og de fysiske driftsomkostninger til KMC (herunder forrentning og afskrivning af investerede driftsmidler samt administration) samt henlæggelser til risiko.

Den endelige takstfastsættelse, som beskrevet i BR 423/02 (22. august 2002), byggede på en aktivitetsantagelse på 720.000 t/år og en levetid på 5 år og 3 mdr.

Inden indgåelsen af lejeaftalen med UPS var rabatsatserne sat op til 20 %, hvorfor de kalkulerede omkostninger blev tillagt ca. 15 % for at komme frem til listepriserne. Da Prøvestensdepotet blev åbnet, satte man dog rent administrativt rabatsatserne ned til max 12 %, da man ikke mente, at den højere rabat udløste tilsvarende besparelser i administrationen. Der ligger så vidt vides ikke kalkulationer bag denne rabatnedsættelse, som ifølge KMC blev foreslået af CMI's administrationschef som en sikkerhed mod underskud. På trods af rabatnedsættelsen blev en tilsvarende nedsættelse i listeprisen ikke effektueret.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at rabatnedsættelsen til max 12 % burde have medført, at listeprisen kun skulle have været ca. 10 % højere end de kalkulerede satser. Idet der ikke blev foretaget yderligere justeringer i takstfastsættelsen frem til 10. februar 2005 med BR-indstillingen 89/05, er der tale om en fejkalkulation på 2 kr./ton for periodens ca. 1,4 mio. modtagne tons, altså en meroprævning på ca. 2,8 mio. kr.

På trods af, at man med indgåelsen af lejeaftalen med UPS fik en anden omkostningsstruktur og et dobbelt så stort deponeringsvolumen, der alt andet lige måtte afstedkomme nye marginalomkostninger, afspejledes det ikke i nye modtagepriser. Disse vedblev at ligge på præcis samme niveau som før overgangen til Prøvestensdepotet, jf. tabel nedenfor. For en nærmere gennemgang af fastsættelsen af prisen på Prøvestenen henvises til kapitel VI.

**Tabel 8**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005			2006	2007
<b>Modtagepriser i kr. Klasse 2/3.</b>	150	150	135	135	135	135	115	100	100	90
<b>Modtagepriser i kr. Klasse 4</b>	-	500	500	500	500	500	375	315	315	275
<b>Antal tons deponeret kl. 2/3 i mio. tons</b>	0,409	0,800	0,776	0,483	0,648	0,872			0,952	
<b>Akkumuleret antal deponerede tons kl. 2/3 i mio. tons</b>	0,614	1,414	2,191	2,674	3,322	4,194			5,146	
<b>Deponeringsvo-</b>	1,8 mio. ton på KMC			3,6 mio. ton på KMC Prøvestenen						

**Perioden februar 2005 - januar 2007**

44. KMC udarbejdede fra november 2003 til september 2004 en forretningsplan indeholdende en omkostningsanalyse, udarbejdning af enhedsomkostninger på baggrund af de foregående års realiserede omkostninger samt for første gang en opstilling af et hvile-i-sig-selv-regnskab indeholdende følsomhedsberegninger på priser og mængder. I resumeet i forretningsplanen fremgår det: "Efter en periode med deponering af op til 800.000 ton forurenede jord pr. år er tilførslerne nu i aftagende. Det har medført et behov for at få et skabt et bedre overblik over markedssituationen og over anvendelsen af det samlede areal. Der har desuden været et behov for at analysere regnskaberne med henblik på bedre budgettering og vurdering af takster igennem opstilling af hvile-i-sig-selv-regnskaber."

KMC oplyser, at forretningsplanen blev igangsat af KMC' ledelse, og i maj - juni 2004 blev den fremlagt for økonomer og jurister i CMI samt for chefgruppe og direktion. De medvirkede bl.a. til at præcisere problematikken omkring hvile-i-sig-selv-regnskabet.

Forretningsplanens analyser slog dog ikke gennem i takstfastsættelsen før BR 89/05 fra februar 2005.

Usikkerheden, omkring hvordan et hvile-i-sig-selv-regnskab skulle sættes op, afstedkom, at der i forretningsplanen identificeredes en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af hvile-i-sig-selv princippet. Der blev søgt ekstern juridisk bistand hos lektor Birgitte Egelund Olsen for at få afklaret disse spørgsmål vedrørende fortolkningen af hvile-i-sig-selv princippet.

Et af de væsentligste spørgsmål var, om lejeindtægter fra anlæg (arealer) udlejet på markedsvilkår til privat genanvendelsesvirksomhed kunne indgå i den almindelige drift, således at taksterne på modtagelse af forurenede jord derved sænkes. Til det var

svaret, at udlejningsaktiviteten skulle indregnes i hvile-i-sig-selv-regnskabet, idet den kan anses som værende et biprodukt i forhold til anlæggets hovedformål.

Et andet af de væsentligste spørgsmål var, om renteindtægter fra udlejning og jorddeponering kunne anvendes i den løbende drift, dvs. til sænkning af taksterne for modtagelse af forurenede jord, eller om renteindtægterne kunne overføres og anvendes til det skattefinansierede område. Til det var svaret, at udlægskontoen skal belastes med renter, som skal indgå i hvile-i-sig-selv-regnskabet. De kan ikke overføres til det skattefinansierede område. Udgangspunktet er, at henlæggelser til formål, som ikke længere er aktuelle, skal tilbageføres til de brugergrupper, som har bidraget til henlæggelserne.

Disse svar gjorde det klart, at man ifølge forretningsplanens analyser selv ved en aktivitetsantagelse på kun 400.000 ton/år ville ende på et tilgodehavende i brugernes favør på omkring 122 mio. kr. på udlægskontoen i 2010 for den samlede forretning på KMC (både deponeringsvirksomhed, udlejningsvirksomhed og kommende lossepladsvirksomhed). Derfor blev der indledt et forsøg på i BR 89/05 fra februar 2005 at nedsætte taksterne med det formål for øje at nedbringe udlægskontoen til 56 mio. kr i 2011.

**45.** Takstnotatet dateret 23. december 2004 beskriver takstkalkulationen bag BR 89/05 fra 10. februar 2005 og fastsætter takster efter nye principper i forhold til de forrige år. Dette skyldtes dels forretningsplanens analyser dels de ovenfor beskrevne juridiske overvejelser.

Takstelementerne var som følger:

1. *Anlægsinvesteringer.* Opgørelsen af omkostningerne ved anlægsinvesteringen i klasse 4 depotet blev ændret som følge af langsom opfyldningshastighed til at blive afskrevet over 30 år i modsætning til de tidligere antagne 8 år.

Anlægsinvesteringer for klasse 2/3 indgik i lejen til UPS på i alt 73,2 kr./ton. Dette beløb rundedes op til 74 kr./ton.

2. *Byggemodningsomkostninger* (fordelt efter arealfordelingsprincippet på KMC's 3 hovedaktiviteter). Byggemodningsomkostningerne bliver beregnet som før, men

bliver kun indregnet i taksten for klasse 4 jord, idet klasse 2/3 depoterne på Selinevej er fyldt op.

3. *Driftsomkostninger.* For alle klasser af jord toges der nu udgangspunkt i enhedsomkostningerne fra den nyligt udarbejdede virksomhedsplan: Disse var fastsat på baggrund af de realiserede omkostninger i 2003. Dette var opstartsåret på Prøvestenen og et driftsår med en lavere tilførsel af jord (490.000 tons) end de foregående 2 år (800.000 tons). Det fandtes derfor formålstjenligt også at inddrage budgettal i beregningen af et forecast. I budgettallene blev der taget hensyn til, at 2003 var et unormalt driftsår. De variable driftsomkostninger inkluderede: Løn til produktion samt jordmodtagelse ved en forventet modtagemængde på 400.000 ton. De faste omkostninger inkluderede administration, løn til kontor, administrationsbygninger og areal på både Selinevej og Prøvestenen.
4. *Hensættelse til risiko* blev sat ned fra 200 til 140 kr./ton for klasse 4, idet risikoen vurderes som værende lavere på baggrund af målinger i perkolat. Det vurderes fra KMC's side, at man allerede havde optjent det nødvendige beløb til risikodækning for klasse 2/3, så denne del af taksten frafaldtes.
5. *Administration.* Med begrundelse i KMC's gode økonomi afstod man fra at opkræve de 22 kr./ton til faste administrationsomkostninger, som var blevet opgjort i forretningsplanen. Man var gået væk fra princippet om at opkræve 10 % af de samlede omkostninger til et administrationsbidrag. Det fremgik ikke af takstnotatet på hvilken baggrund, det er blevet beregnet, at dette er en rimelig takstnedsættelse.

Det fremgår, at der blev videreført rabat til storkunder, hvorfor listeprisen blev sat 10 % over den reelle omkostningsbestemte afgift for klasse 2/3 og klasse 4. Rabatten udgjorde op til 12 % – i gennemsnit 10 % – hvorfor fejkalkulationen med hensyn til rabatter fra forrige periode er blevet rettet i denne periode.

Der blev i takstfastsættelsen i takstnotatet af 23. december 2004 ikke beskrevet hensættelser til fremtidige investeringer som takstelement. Ej heller blev der indregnet renteomkostninger/indtægter eller øvrige indtægter fra udlejningen af KMC's arealer til privat karteringsvirksomhed.

Det fremgår af BR 89/05, som skulle være implementeringen af den i takstnotatet af 23. december 2004 udregnede takst, at intentionen med indstillingen var at nedsætte taksterne for klasse 2/3 med 15 % og taksten for klasse 4 med 25 % i 2005. Af indstillingen fremgår det, at der forventes en yderligere reduktion af taksterne i 2006. Det fremgår endvidere:

"Takstnedsættelserne har til formål at nedbringe CMIs samlede udlægskonto på affaldsområdet fra et tilgodehavende på ca. 100 mio. kr. ultimo 2004 til ca. 56 mio. kr. i 2011."

Den i indstillingen bebudede takstnedsættelse i 2005 forventedes at ville nedsætte det forventede overskud med 7 mio. kr. i forhold til de oprindelige takster. Fra 2006 forventedes taksterne yderligere nedsat:

.."hvilket vil medføre, at driftsresultatet i perioden 2006 til 2011 bliver på ca. minus 4 mio. kr. om året. Af bilag 1 fremgår, hvorledes den samlede udlægskonto forventes at udvikle sig i perioden 2005-2011 ved en nedsættelse på 15 % på klasse 2-3 jord og 25 % for klasse 4 jord i 2005 og en yderligere reduktion i 2006. I 2011 vil udlægskontoen være nedbragt til 56 mio. kr.."

Den i bilag 1 til indstillingen forventede udvikling i udlægskontoen præsenteres nedenfor (1.000 kr.):

**Tabel 9**

År		KMC		Affald		Forbrænding		Farligt affald		I alt CFM udlægskonto
		Resultat	Status	Resultat	Status	Resultat	Status	Resultat	Status	
2003	ultimo	10.068	<b>63.049</b>	1.508	<b>22.723</b>	-918	<b>3.408</b>	332	<b>332</b>	<b>89.512</b>
2004	ultimo	17.500	<b>80.549</b>	-100	<b>22.623</b>	-4.600	<b>-1.192</b>	0	<b>332</b>	<b>102.312</b>
2005	ultimo	2.134	<b>82.683</b>	-3.858	<b>18.765</b>	1.200	<b>8</b>	0	<b>332</b>	<b>101.788</b>
2006	ultimo	-3.833	<b>78.850</b>	-9.250	<b>9.515</b>	0	<b>8</b>	0	<b>332</b>	<b>88.705</b>
2007	ultimo	-4.082	<b>74.768</b>	0	<b>9.515</b>	0	<b>8</b>	0	<b>332</b>	<b>84.623</b>
2008	ultimo	-4.347	<b>70.421</b>	0	<b>9.515</b>	0	<b>8</b>	0	<b>332</b>	<b>80.276</b>
2009	ultimo	-4.630	<b>65.792</b>	-9.250	<b>265</b>	0	<b>8</b>	0	<b>332</b>	<b>66.397</b>
2010	ultimo	-4.931	<b>60.861</b>	0	<b>265</b>	0	<b>8</b>	0	<b>332</b>	<b>61.466</b>
2011	ultimo	-5.251	<b>55.610</b>	0	<b>265</b>	0	<b>8</b>	0	<b>332</b>	<b>56.215</b>



Imidlertid er der ikke fuld overensstemmelse mellem takstnotat af 23. december 2004 og beregningerne i BR 89/05.

I takstnotatet af 23. december 2004 blev de faste administrationsomkostninger trukket fra, mens der i BR-indstillingen blev trukket rente- og lejeindtægter fra.

Det vil sige, at der i BR-indstillingen blev trukket rente- og lejeindtægter fra, som CMI af ekstern juridisk bistand var blevet rådet til, mens de faste administrationsomkostninger stadig indgik i takstfastsættelsen.

Dette betød, at der for første gang blev modregnet rente- og udlejningsindtægter i takstfastsættelsen, hvorfor den i langt højere grad end tidligere afspejlede de reelle omkostninger ved deponering. Det betød også, at taksten ikke reelt blev sat ned i en grad, som kunne nedbringe udlægskontoen, men højst få den til at stagnere.

I BR 89/05 blev det forventede overskud på udlægskontoen fejlagtigt beregnet på baggrund af en gennemsnitsomkostning på 128 kr./ton for kl. 2/3 og 4. Denne var fremkommet ved at anvende omkostningerne beregnet for henholdsvis klasse 2-3 jord og klasse 4 jord til 125 kr./ton og 334 kr./ton i takstnotatet af 23. december 2004 og gange dem op med de nye forventede mængder på henholdsvis 550.000 ton og 8000 ton.

Denne kalkulationspraksis anser Revisionsdirektoratet som ikke korrekt, idet CMI burde have beregnet en gennemsnitsomkostning på 122,10 kr./ton. Den skulle have været fremkommet ved at beregne de nye gennemsnitsomkostninger ved de højere mængder til henholdsvis 118,80 kr./ton og 349,80 kr./ton, hvorved de samlede udgifter ville have været beregnet til 68.148.545 kr.

Det forventede overskud som beregnet i bilag 1 til BR 89/05 var på 2,134 mio. kr. ultimo 2005, mens det korrekt udregnet skulle have været på 5,409 mio. kr.

Beregningsfejlen har konsekvenser for resten af den forventede udvikling i udlægskontoen, således ud at status i 2011 burde have været forventet at ende på 83 mio. kr. i stedet for de i indstillingen beregnede 56 mio. kr.

**46.** Ydermere fremgår det af et internt notat fra KMC stilet til direktøren i CMI og Sekretariatet dateret 7. februar 2005, at beregningerne bag takstnedsættelsen i BR 89/05 ved en fejl var baseret på enhedsomkostningerne fra budgetår 2003, der angives at have været på 130 kr./ton på daværende tidspunkt. Beregningen angives i notatet at skulle have været baseret på budgetåret 2005, hvor omkostningerne forventedes at ville lande på ca. 110 kr./ton, hvorfra der skulle trækkes de faste administrationsomkostninger på 22 kr./ton. Konsekvensen af fejlen forventedes ved en aktivitet på 550.000 tons at betyde et overskud, der var 11 mio. kr. større end forventet i indstillingen.

Imidlertid vurderede KMC i notatet, at "der skal tages hensyn til det øvrige jordmarked, hvor store takstnedsættelser på en gang kan skabe uhensigtsmæssige forskydninger på jordmarkedet". KMC anbefalede derfor at fastholde den fejltagtigt beregnede takst, og i stedet fremskynde den planlagte takstnedsættelse i 2006 til september 2005.

**47.** I BR 508/05 fra 22. september 2005 blev der derfor iværksat en takstnedsættelse for klasse 2/3 på 13 % og taksten for klasse 4 blev nedsat med 16 % pr. 1. oktober 2005. Dette vurderes i indstillingen at ville "bidrage til at nedbringe CMI's samlede udlægskonto på affaldsområdet til ca. 56 mio. kr. i 2011". I indstillingen er aktivitetsantagelsen justeret fra 558.000 tons/år til 764.000 tons/år for 2005.

I indstillingen blev fremført, at "jordmængden for 2005 bliver tilsyneladende også langt større end tidligere budgetteret. Derfor nedbringer takstnedsættelsen pr. 1 marts i år ikke CMI's udlægskonto efter hensigten". Det fremgår ikke af indstillingen, at den tidligere takstberegning var behæftet med to væsentlige beregningsfejl. I stedet blev det i indstillingen nævnt, at "udgiftsniveauet er lavere end tidligere beregnet, og at gennemsnitsprisen for udgifter pr. ton deponeret jord nu ligger på ca. 90 kr."

Det fremgår af indstillingen, at ved en aktivitet på 764.000 ton ville det afstedkomme en samlet udgift på 68,760 mio. kr. Med de i indstillingen benyttede tal kan den reelle samlede omkostning derfor beregnes til 71 kr./ton for kl. 2/3 jord, idet rente- og lejeindtægter burde have været modregnet i omkostningerne. Da finansiering via takster er sat til 89 kr./ton sker der således fortsat en overfinansiering ved den budgetterede mængde på 190.000 ton i fjerde kvartal svarende til ca. 19. kr. pr. ton.

Overfinansieringen fremgik i indstillingen, idet der anføres et overskud på 3,5 mio. i fjerde kvartal. Det fremgik ligeledes, at takstnedsættelserne ikke burde være mere end 15 % af gangen, samt at yderligere takstnedsættelser ville være nødvendige, samt at der skulle investeres 40-50 mio. kr. i nyt depot, som kunne nedbringe udlægskontoen.

Trods det faktum, at det i BR 508/05 fremgår, at en yderligere takstreduktion i begyndelsen af 2006 kunne blive nødvendig, valgte CFM ikke at justere taksten før 1. januar 2007 som beskrevet i BR 651/05.

Taksterne for klasse 2/3 blev nedsat med 10 % og taksten for klasse 4 blev nedsat med 13 % pr 1. januar 2007. Det blev nu fremhævet i indstillingen, at takstnedsættelserne var et forsøg på *at bidrage til* at bringe udlægskontoen ned på 56 mio. kr. i 2011.

Det fremgik endvidere af indstillingen, at man forventede at anlægge et nyt depot på Selinevej til afløsning af Prøvestenen. Depotet forventedes at ville "nedsætte udlægskontoen betydeligt og således skabe en bedre balance mellem kommunens samlede indtægter og udgifter ved deponering af forurennet jord".

**48.** KMC har oplyst, at man valgte at fastholde en fejlbehæftet beregning i 8 måneder, der ville øge udlægskontoen frem for at nedsætte den, fordi det rent administrativt teknisk tager tre måneder at få en takstændring igennem systemet, og fordi man ikke ønskede at skabe usikkerhed på markedet ved at justere taksten kort tid efter.

KMC har over for Revisionsdirektoratet anført, at trods det faktum, at den første takstkalkulation blev lavet i december 2004, hvor det stod klart, at modtagemængden i 2004 ville blive væsentligt højere end 400.000 tons (resultatet for år 2004 endte på 657.000 tons), valgte man alligevel at sætte det kommende års aktivitetsantagelse tilsvarende lavt.

KMC har oplyst, at dette skete, fordi man skelede til, at 2003 og 2004 gav en tilgang på i gennemsnit 570.000 tons/år. Det er 27 % lavere end niveauet i 2001 og 2002. Uden at KMC havde opgjort tallene for tilgangen til de øvrige anlæg, antog KMC, at det samlede marked var faldet med disse ca. 27 %.

Der var dengang forventninger til rentestigninger, og da KMC vidste, at bygge- og anlæg er et stærkt cyklisk marked, kunne KMC ikke med sikkerhed vide, hvilken vej udviklingen ville tage. KMC havde fornemmelsen af at være i et faldende marked og dertil kom, at det var forventet, at 2 nye meget stærke konkurrenter var på vej ind på markedet. Havneprojekterne i Køge og Stignæs kunne således gå lige så langt ned i pris som nødvendigt for at sikre sig mængder. KMC var derfor ikke sikre på, at KMC ville få 400.000 tons/år i hele budgetperioden. Af alle lige gode forslag endte KMC med at vælge 400.000 tons/år som forecastgrundlag.

KMC har over for Revisionsdirektoratet anført, at KMC må betragtes som en going aktivitet, dvs. en virksomhed der ikke har en tidsbegrænset levetid eller begrænset på anden måde, men forventes fortsat at levere jorddeponering. Når nuværende deponeringsvolumen er opbrugt, regnes der følgelig med reinvestering i nye etaper.

Kravet om at udlægskontoen skal være afviklet inden for det deponivolumen, der er på Prøvestenen, skønnes af KMC ikke at være væsentligt. KMC har anført, at man udmærket kan se aktiviteten over en længere periode (over flere deponietaper). Gør man det, får man mulighed for at reducere priserne i en jævn takt, således at konkurrerende virksomheder ikke udsættes for pludselige og dramatiske prisfald.

KMC har oplyst, at KMC ikke ønskede at sænke prisen på forurenede jord så meget, at den bliver den samme som prisen for ren jord, da dette kan indebære, at entreprenørerne vil holde op med at sortere jorden, og blot køre det hele til deponering.

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**49.** Revisionsdirektoratet har konstateret, at udlægskontoen er vedblevet at stige på trods af, at det har været CMI's erklærede intention over for Borgerrepræsentationen siden starten af 2005 at nedbringe brugernes tilgodehavende til et niveau, hvor kun risikoenlæggelserne står tilbage på udlægskontoen.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at konservative aktivitetsantagelser har givet anledning til betydelige merindtægter, fordi der i perioderne ikke blev foretaget efterkalkulationer, og der derfor ikke blev taget højde for faldende gennemsnitsomkostninger ved øgede mængder. Når den faste del af omkostningerne ikke løbende justeres ved større mængder, så vil der alt andet lige komme betydelige overskud med større mængder, hvilket illustreres af fejlregningen vedrørende nedbringelsen af udlægskontoen i BR 89/05.

Revisionsdirektoratet har derfor vurderet, at det er korrekt, at en del forklaringen på væksten i brugernes tilgodehavende skal findes i markedssvingningerne, således som CMI har anført.

Revisionsdirektoratet vurderer imidlertid, at disse svingninger har fået større betydning, fordi CMI ikke har reageret på dem ved at justere takstkalkulationerne og gennemsnitsomkostningerne i tide.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at en række andre faktorer end de eksterne markedssvingninger og den manglende opmærksomhed på faldende gennemsnitsomkostninger ved øgede mængder også har spillet ind:

- I opstartsperioden 1997 – 1999 var taksten ikke i sit udgangspunkt lagt an på at hvile i sig selv og fulgte ikke gældende regler og vejledninger for takstfastsættelse

og omkostningskalkulation. Dette skyldtes ifølge CMI, at CMI var nybegynder på feltet.

- I perioden april 1999 – august 2002 blev afskrivninger på byggemodning baseret på en 20-årig annuitet, der i løbet af perioden viste sig ikke at harmonere med opfyldningshastigheden. Yderligere havde CMI på dette tidspunkt ikke taget stilling til, om lejeindtægterne og renteindtægter og -omkostninger skulle modregnes i taksterne, hvorfor de ikke blev det.
- I perioden august 2002 – februar 2005 havde CMI frem til september 2004 stadig ikke taget stilling til, om lejeindtægterne og renteindtægterne skulle modregnes i taksterne, hvorfor de ikke blev det. Først med Birgitte Egelund Olsens vurdering af, at lejeindtægter og renteindtægter skulle indregnes i takstgrundlaget, blev det klart, at taksterne, jf. denne vurdering i den foregående periode, havde været for høje. Yderligere blev foretaget en kalkulationsfejl vedrørende rabatnedsættelsen som afstedkom en meropkrævning på ca. 2,8 mio. kr.
- I perioden februar 2005 – januar 2007 blev der for første gang modregnet rente- og udlejningsindtægter i takstfastsættelsen i den del af perioden frem til oktober 2005, hvor CMI fejlagtigt havde baseret takstfastsættelsen på enhedsomkostningerne på 2003-tal. Da enhedsomkostningsfejlen blev rettet fra november 2005 undlod CMI at modregne de fulde rente- og udlejningsindtægter i takstfastsættelsen af markeds- og miljømæssige hensyn. Derfor afspejlede taksten ikke på noget tidspunkt i perioden de reelle omkostninger, hvorfor en direkte nedbringelse af udlægskontoen ikke var opnåelig. Derudover oprundedes lejebetalingen til UPS, og Revisionsdirektora- ter konstaterer, at oprundingen ved en årlig modtagemængde på 800.000 tons gav en ekstraintægt på 640.000 kr.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at på trods af, at man med indgåelsen af lejeaftalen med UPS fik en anden omkostningsstruktur og et større deponeringsvolumen end førhen, afspejledes det ikke i nye modtagepriser, idet disse vedblev at ligge på samme niveau som før overgangen til Prøvestensdepotet. CMI fremhæver i deres faktuelle høringsvar til undersøgelsen af 31. august 2007, at

"Taksten ved overgangen til Prøvestenen fortsat ligger på det rigtige niveau. Med de fejl og mangler, der kan konstateres heri. Så der er taget stilling til taksternes størrelse"

Revisionsdirektoratet har bemærket, at når de enkelte takstnedsættelser i den sidste periode iagttages, så er det først det korrigerede budget for 2007, der i sit udgangspunkt er lagt an på at nedbringe udlægskontoen ved hjælp af et negativt årsresultat (jf. tabel nedenfor). Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at taksterne således ikke er blevet sat ned i en grad, der har gjort det muligt at føre overskuddet tilbage til brugerne og ned det til det niveau, CMI oprindeligt har kommunikeret til Borgerrepræsentationen, at man intenderede (jf. BR 89/05).

**Tabel 10**

	<b>Budget 2005</b>	<b>BR 89/05</b>	<b>BR 508/05</b>	<b>Budget 2006</b>	<b>BR 651/06</b>	<b>Korrige- ret bud- get 2007</b>
<b>Forventet aktivitet i ton</b>	408.000	558.000	764.000	558.000	916.000	916.000
<b>Forventet årsudgift (1000 kr.)</b>	55.520	71.424	68.760	64.810	86.738	94.699
<b>Forventet årsindtægt inkl. leje og renter (1000 kr.)</b>	64.710	73.558	93.498	72.133	99.270	91.485
<b>Forventet resultat (1000 kr.)</b>	<b>9.190</b>	<b>2.134</b>	<b>24.738</b>	<b>7.323</b>	<b>12.532</b>	<b>-3.214</b>

Revisionsdirektoratet har konstateret, at takstnedsættelserne har bidraget til, at taksterne fra at have været for høje gradvist er blevet tilpasset det faktiske omkostningsniveau, hvilket som udgangspunkt ikke bringer udlægskontoen ned, men alene bremser væksten i den.

Revisionsdirektoratet har bemærket, at det ikke i periodens indstillinger fremgår, at man har foretaget fejlregninger.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at der kun langsomt er blevet reageret på fejlregningerne.

Som illustration heraf fremhæver Revisionsdirektoratet, at CMI havde vidst siden starten af 2005, at udlægskontoen var i stigning på grund af en fejlregning, som der først blev rettet op på i slutningen af 2005. Det forekommer bemærkelsesværdigt, at

CMI ingen takstnedsættelser foretog i 2006 på trods af, at CMI i den foregående BR-indstilling bebudede en takstnedsættelse som værende nødvendig for at nedbringe udlægskontoen.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at der i vid udstrækning kunne have været rettet op på alle disse forhold i tide, hvis KMC havde foretaget en halv-årlig efterkalkulation af omkostningerne baseret på det realiserede aktivitetsniveau. En sådan efterkalkulation ville have tydeliggjort, at omkostningskalkulationerne var ude af trit med de realiserede faldende gennemsnitsomkostninger ved øgede mængder og ville ligeledes have illustreret konsekvenserne af dette.

Revisionsdirektoratet anbefaler derfor, at KMC fremover foretager halvårslige efterkalkulationer af de realiserede omkostninger baseret på det realiserede aktivitetsniveau. Revisionsdirektoratet anbefaler endvidere, at forvaltningen benytter disse efterkalkulationer som grundlag for forvaltningens overvejelser om nødvendigheden af takstjusteringer.

Revisionsdirektoratet anbefaler videre, at forvaltningen udarbejder retningslinjer for hvilke parameterværdier for afvigelser (eventuelt fastsatte skæringsværdier fra de halvårslige efterkalkulationer), der bør afstedkomme takstjusteringer til brug i den løbende styring af området.

**50.** I forhold til KMC's argumentation med hensyn til, at det er mindre væsentligt, om udlægskontoen bliver afviklet inden for det deponivolumen, der er på Prøvestenen, og at man udmærket kan se aktiviteten over en længere periode (over flere deponietaper), vurderer Revisionsdirektoratet følgende:

- Dels er argumentationen i strid med CMI's erklærede intention over for Borgerrepræsentationen at nedbringe udlægskontoen til de 56 mio. kr. i 2011.
- Dels har KMC i perioden kontinuerligt genereret betydelige overskud. Domstole og tilsynsråd har i deres vurdering af overholdelse af hvile-i-sig-selv princippet i



vandforsyningsvirksomheder lagt vægt på, om virksomheden i de enkelte år i perioden har svinget mellem overskud og underskud.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at CMI's strategi til nedsættelse af brugernes tilgodehavende nu er at anvende en del af overskuddet til at anlægge et nyt depot på Selinevej til afløsning af Prøvestenen. Depotet forventes at ville "nedsætte udlægskontoen betydeligt og således skabe en bedre balance mellem kommunens samlede indtægter og udgifter ved deponering af forurenede jord".

Revisionsdirektoratet finder det i den forbindelse helt afgørende at bemærke, at der på intet tidspunkt eksplicit i takstberegningerne har været indregnet hensættelser til fremtidige investeringer.

Revisionsdirektoratet skal endvidere bemærke, at nedbringelsen af udlægskontoen ved hjælp af finansiering af et kommende depot kan ses som værende i strid med lovbetragtningerne til miljøbeskyttelsesloven, ifølge hvilke udgifter til fremtidige investeringer kun kan accepteres i gebyrberegningen, såfremt opsparingen er udtryk for en konkret og aktuel planlagt investering ud fra en realistisk overvejelse. Der kan ikke henlægges til mulige eller eventuelle investeringer i en uvis fremtid. Det er yderligere en minimumsbetingelse, for at henlæggelser til fremtidige investeringer kan indgå i gebyrberegningen, at opsparingen er konkret begrundet, og at den er forudsat i den kommunale affaldsplan. I visse andre særlige situationer, hvor det er sikkert, at en udgift vil indfinde sig, men hvor størrelsen er usikker, kan der henlægges ud fra et realistisk skøn. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at opsparingen ikke er forudsat i affaldsplan 2008, samt at der på intet tidspunkt er blevet indregnet henlæggelse af midler til en usikker udgift ud fra et realistisk skøn i takstberegningerne.

Revisionsdirektoratet kan derfor ikke tilslutte sig denne løsningsmodel for tilbageførelse til brugerne af de akkumulerede midler, der er opstået på grund af for høje takstberegninger.

Som udgangspunkt vurderer Revisionsdirektoratet derfor, at CMI's gæld til brugerne nu er af et omfang, som ikke med rimelighed kan føres tilbage til brugerne uden at dette dermed bliver i modstrid med hvile-i-sig-selv princippets intention om ikke at substituere mellem fortidige og fremtidige brugere ved at tilbageføre midlerne over en lang periode.

Yderligere vurderer Revisionsdirektoratet, at gælden ikke bør føres tilbage ved at foretage drastiske takstnedsættelser, idet dette kan bringe taksten ned på et miljømæssigt uhensigtsmæssigt lavt niveau, som anført af KMC.

Revisionsdirektoratet vurderer også, at gælden heller ikke bør føres tilbage ved hjælp af oprettelse af nyt depot, idet dette vil være i modstrid med loven, idet henlæggelser til fremtidige investeringer skal have været eksplicit indregnet i takstkalkulationen.

Derfor vurderer Revisionsdirektoratet, at CMI bør overveje, om gælden til brugerne har nået et sådant omfang og karakter, at den bør tilbageføres direkte til de berørte brugere. Idet alle kunder og deres transaktioner med KMC er elektronisk lagret, ville en sådan løsning rent administrativt være mulig.

CMI oplyser i deres faktuelle høringssvar af 31. august 2007, hvilket Revisionsdirektoratet ikke er enig i, at

"det ikke vil være administrativt muligt at tilbageføre midler til de oprindelige affaldsproducenten ter/jordproducenter. Hovedparten af den jord, der modtages, kommer via transportfirmaer og behandlingsanlæg. En evt. tilbagebetaling hertil vil ikke komme de oprindelige jordproducenter til gode, men forgyldte transportfirmaer og affaldsbehandlere"

**51.** Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at forvaltningen i tilstrækkelig grad kan redegøre for: a) hvad taksten indeholder, b) hvilke afskrivninger og renter der indgår i taksten, c) i hvilken udstrækning der indgår henlæggelser til fremtidige investeringer, d) hvilke principper der anvendes til fordeling af fællesomkostninger.

Det er direktoratets vurdering, at kun i perioden 1997 – april 1999 var taksten i mindre grad gennemsigtigt fastsat, og at dette skyldtes, at CMI på daværende tidspunkt endnu ikke havde tilstrækkelig erfaring med takstfastsættelsen.

Revisionsdirektoratet vurderer, at KMC' praksis for offentliggørelse er i overensstemmelse med lovgivningen samt Miljøstyrelsens vejledning ”Råd og Vink”.

Revisionsdirektoratet anbefaler, at KMC også i fremtiden udarbejder takstberegningssnotater, som giver et gennemsigtigt billede af takstens elementer, beregningsmetode og forudsætninger i lighed med takstnotaterne fra før 2005.

Yderligere anbefaler Revisionsdirektoratet, at CMI overvejer, at gøre disse takstberegningssnotater tilgængelige, fx i forbindelse med den løbende affaldsplanlægning, hvor det ville være naturligt, at indarbejde en redegørelse for gebyrberegningen i forbindelse med den kortsigtede plan.

Revisionsdirektoratet har yderligere konstateret, at KMC har indført en rabatordning, der tilgodeser storleverandører. KMC har oplyst, at rabatordningen er blevet indført på baggrund af en skønsmæssig betragtning, snarere end på en konkret beregning af de mindre transaktionsomkostninger ved storkunder.

Revisionsdirektoratet anbefaler, at KMC foretager en sådan beregning, således at KMC i fremtiden vil kunne dokumentere rabatordningens rimelighed.

## **VI. Separat takstelement – lejeudgifter til Prøvestensselskabet**

**52.** Mellem nærtstående parter foreligger der en forøget risiko for, at transaktioner kan være begrundet med andet end normale forretningshensyn. Der henvises til revisionsstandard RS 550 om nærtstående parter og desuden til årsregnskabslovens bestemmelser. Tillige henvises til de uskrevne retsgrundsætninger i kommunalfuldmagten.

Revisionsdirektoratet har derfor vurderet, at en analyse af kommunens transaktioner som henholdsvis ejer af UPS og samtidig lejer af selskabets anlæg er påkrævet.

Delanalysen har fokuseret på transaktioner, som kunne have usædvanlige betingelser, herunder priser og rentesatser.

Hvile-i-sig-selv princippet som udtrykt i miljøbeskyttelseslovens § 48 forudsætter, at taksten afspejler de faktiske omkostninger. Det betydeligste omkostningselement i de opkrævede takster siden september 2002 har været lejeudgiften til UPS.

Den separate delanalyse har derfor haft som formål at vurdere, om kommunen har håndteret sin rolle som lejer af selskabets anlæg i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 48 og derved på en for borgerne økonomisk hensigtsmæssig måde.

Som følge af, at kommunen inden oprettelsen af UPS fik foretaget en række juridiske overvejelser vedrørende kommunens rolle som henholdsvis ejer af UPS og lejer af UPS's anlæg, har Revisionsdirektoratet anset det som værende nødvendigt at belyse, på hvilken måde kommunen har håndteret disse overvejelser, både i opstartsfasen og efterfølgende.

Delanalysen belyser først de juridiske problemstillinger, der indledningsvist gav kommunen anledning til tvivl om, hvorvidt lejeaftalen kunne indgås på sædvanlige, markedsmæssige vilkår, og dernæst analyseres en række af de faktisk gennemførte løsninger.

Efterfølgende har analysen sat fokus på UPS's overskuds- og afkastningsgrad og andre nøgletal. I denne forbindelse gengives en revisorerklæring af 18. oktober 2007 udarbejdet af selskabets revisor KPMG C. Jespersen.

## **Baggrunden for stiftelsen af Prøvestensselskaberne**

**53.** Københavns Kommune og Københavns Havn A/S stiftede i september 2001 "Udviklingsselskabet Prøvestenen P/S" og "Komplementarselskabet Prøvestenen A/S" (BR 17/01).

Kommunen havde fået bekræftet af Erhvervsfremmestyrelsen, at kommunens deltagelse i Udviklingsselskabet (UPS) kunne ske i overensstemmelse med lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

Desuden var ejerkonstruktionen blevet forelagt Miljøstyrelsen med henblik på en vurdering af, om aftalen opfyldte kravet i miljøbeskyttelseslovens § 50 om, at nye anlæg til deponering af affald kun kan ejes af offentlige myndigheder. Miljøstyrelsen havde ikke indvendinger mod ejerkonstruktionen, men undlod at gå ind i en legalitetskontrol af aftalen, da Miljøstyrelsen er klageinstans for miljøgodkendelsen. Det fremgår af brev fra Miljøstyrelsen dateret den 20. juli 2001, at Miljøstyrelsen alene har forholdt sig til forholdet til miljøbeskyttelseslovens § 50.

UPS fik til opgave at søge tilladelse til en opfyldning ved Prøvestenen og etablere de fysiske rammer for et depot for forurenede jord, som skulle udlejes til Københavns Kommune v/CMI, der skulle eje og drive depotet. Herudover fik UPS til opgave, dels at udvikle de opfyldte arealer til havneformål og rekreative formål, dels at medvirke til udvikling af området syd for Prøvestenen til almennyttige formål (Amager Strandpark).

Ifølge "Hensigtserklæring om udvikling af området omkring Prøvestenen", der blev godkendt af Miljø- og Forsyningsudvalget og Økonomiudvalget henholdsvis den 7. og 8. februar 2000, var baggrunden for samarbejdet mellem Københavns Kommune og Københavns Havn følgende:

1. Københavns Kommune ønskede at etablere og drive et affaldsdepot i kommunen for deponering af forurenede jord, jf. miljøbeskyttelseslovens § 50, og ønskede at medvirke til udvikling af metoder for rensning af forurenede jord.
2. Københavns Havn ønskede at sikre en udvidelse af havneområdet ved Prøvestenen, bl.a. med henblik på at muliggøre en større fleksibilitet og bedre udnyttelse af Københavns Havns øvrige arealer.
3. Københavns Kommune og Københavns Havn ønskede at indgå et samarbejde med henblik på, (i) at de nævnte ønsker kunne realiseres, (ii) at understøtte udviklingen af området omkring Prøvestenen til havnerelaterede erhvervsformål og til rekreative og kulturelle formål samt medvirke til udviklingen af arealerne i den kommende Amager Strandpark, i overensstemmelse med Københavns Kommuneplan og den for området gældende lokalplan.

#### **Udviklingselskabets selskabsretlige form**

**54.** Selskabet blev stiftet som et kommanditaktieselskab (partnerselskab), "Udviklingselskabet Prøvestenen P/S", hvor Københavns Havn og Københavns Kommune som kommanditistaktionærer hver indskød en kapital på 30 mio. kr.

Som komplementar med direkte og ubegrænset hæftelse for udviklingselskabets forpligtelser stiftede parterne et aktieselskab, "Komplementarselskabet Prøvestenen A/S", med en samlet indskudskapital på 0,5 mio. kr.

Den valgte selskabskonstruktion beroede primært på de herfor gældende regler for beskattning af overskud samt begrænset hæftelse for selskabsforpligtelserne, som af Københavns Havn blev tillagt afgørende vægt.

Parterne hæfter, i modsætning til i et interessentskab, alene med den i selskaberne indskudte aktiekapital og indtjent, men ikke udloddet overskud. I modsætning til i et aktieselskab opnås, at UPS's overskud ikke beskattes i selskabet, men hos kommanditisterne.

Københavns Kommune er som kommanditistaktionær ikke skattepligtig, hvorimod der af den (begrænsede) del af UPS's overskud, som tilfalder komplementarselskabet, svares almindelig selskabsskat.

Selskabets organisation består alene af en direktør, idet alle hovedopgaver er udliciteret.

### **Udviklingselskabets aktionæroverenskomst**

**55.** Det indbyrdes forhold mellem Københavns Havn og Københavns Kommune i relation til UPS og komplementarselskabet er reguleret i en aktionæroverenskomst af 14. september 2001, som har forrang for selskabernes vedtægter og fravigelige bestemmelser i aktieselskabsloven.

Ifølge § 1.3 i aktionæroverenskomsten er UPS's formål at:

"understøtte udviklingen af området omkring Prøvestenen til havnerelaterede erhvervsformål og til rekreative og kulturelle formål i overensstemmelse med Københavns Kommuneplan og den for området gældende rammelokalplan. UPS skal herunder søge tilvejebragt nye arealer ved opfyldning og kan indgå aftaler om leje og udleje af arealer med henblik herpå samt drive eller foranledige drevet virksomhed med tilknytning hertil."

Ifølge § 1.3, stk. (c) i aktionæroverenskomsten vil det være UPS's opgave at:

"indgå aftale med KK om, at KK mod en betaling, der fastlægges af efter saglige og objektive kriterier, kan etablere, eje og drive et specialdepot for forurenede jord på det areal, som på bilag 2 er anført som jorddepot."

Fra aktionæroverenskomsten skal særligt fremhæves:

- Der er krav om enstemmighed vedrørende angivne væsentlige beslutninger i selskaberne. Beslutninger i selskaberne træffes i øvrigt ved simpelt flertal.
- Selskabernes bestyrelser har begge 4 medlemmer, hvoraf kommunen og havnen udpeger hver to, og i tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende.
- Formanden for begge bestyrelser udpeges/indstilles af Københavns Kommune.

- Københavns Havn har ret og pligt til at erhverve den del af de ved opfyldning fremkomne arealer, som er fastlagt til havneformål, til markedsværdi.
- De af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer kan træffe beslutning om afholdelse af omkostninger på op til 50 mio. kr. til udvikling af området syd for Prøvestenen til rekreative og kulturelle formål, selvom der ikke måtte være enighed herom med havnens repræsentanter, idet der ikke herfor gælder krav om enstemighed. Beslutning sker efter høring af og indstilling fra Kultur- og Fritidsudvalget eller Bygge- og Teknikudvalget.
- UPS kan alene afholde udgifter vedrørende udvikling af området syd for Prøvestenen, i det omfang, UPS's beholdne egenkapital til udlodning som udbytte eller likvidationsprovenu (ud over den indskudte kapital) til aktionærene og komplementaren overstiger det højeste af følgende to beløb: 1) den indskudte kapital med tillæg af en forrentning på 7 % p.a., 2) et beløb svarende til to gange den forventede markedsværdi af den del af de ved opfyldning fremkomne arealer, som er fastlagt til havneformål, jf. bilag 4 til Aktionæroverenskomsten.

### **Juridiske overvejelser forud for selskabsdannelsen**

**56.** Forud for stiftelsen af de to selskaber blev der nedsat en juridisk arbejdsgruppe under udvalget for jorddisponering i hovedstaden, hvori repræsentanter for Københavns Havn, Økonomiforvaltningen, CMI samt revisor fra KPMG og kommunens advokat deltog. Arbejdet var ledet af Økonomiforvaltningen.

I arbejdsgruppens referat dateret 14. december 1999 refereres der til et notat af 9. november 1999 fra CMI til brug for den juridiske arbejdsgruppe. I notatet var skitseret forskellige modeller for ejerskab og selskabsformer mv. i forbindelse med jorddisponeringen. Det fremgår ligeledes af referatet, at det blev drøftet, at forslaget til model og diverse selskabskonstruktioner måske skulle forelægges Konkurrencestyrelsen, når det endelige udkast forelå. Så vidt Revisionsdirektoratet er orienteret, skete dette ikke.

Kommunens advokat redegjorde i notat af 7. januar og udkast til notat af 10. januar 2000 for de for modellerne relevante juridiske problemstillinger vedrørende hvile-i-



sig-selv princippet. Det blev i modelnotatet antaget, at kommunen efter miljøbeskyttelseslovens § 48 havde pligt til at tilstræbe en dækning af de faktiske omkostninger i forbindelse med etablering og drift af depotet – og også alene havde ret til at beregne sig gebyrer i overensstemmelse med hermed.

Det centrale spørgsmål i notatet var, om hvile-i-sig-selv princippet ville være til hinder for, at kommunen kunne leje opfyldningsarealet af det fælles selskab til en pris, der tog højde for omkostninger for det fælles selskab, uden at der samtidig blev taget højde for det forventede overskud i de fælles selskab (eller kommunens andel af dette overskud).

Det fremgår af notatet, at hvis Københavns Kommune ikke deltog i det fælles selskab, så ville der ikke herske nogen tvivl om, at kommunen ville have en meget høj grad af frihed til at indgå aftale om lejens størrelse. Den ville også være berettiget til at fastsætte gebyrer for affaldsdeponering, som indregnede den fulde betalte leje, uden hensyn til, om der derved fremkom et overskud til udlejeren.

Kommunens advokat vurderede dernæst i notatet, at det meget vel kunne være tilfældet, at det ville gøre en forskel, at kommunen ville blive medejer af det fælles selskab. Kommunens advokat skrev således:

"Når kommunen er medejer af det fælles selskab, og navnlig hvor kommunen har en central ejer-rolle med bestemmende indflydelse, vil en aftale af den skitserede karakter have klare elementer af selvkontrahering, og det må principielt anses for betænkeligt i forhold til hvile-i-sig-selv princippet at tillade selvkontrahering, som reelt indebærer oparbejdelse af overskud hos kommunen for hvile i sig selv-aktiviteten. Dette må også gælde, hvor det oparbejdede overskud anvendes til legitime eller endog beskyttelsesværdige formål, så længe disse ikke er direkte knyttet til hvile i sig selv-aktiviteten".

og endvidere at:

"Antoges dette ikke, ville det indebære risiko for omgåelse af hvile-i-sig-selv princippet ved, at kommuner erhverver eller sikrer sig rådighed over aktiver, der skal benyttes i en hvile i sig selv-aktivitet, og kontraherer med sig selv herom på en måde, der indebærer omfordeling af midler mellem hvile i sig selv-aktiviteten og andre kommunale formål".

og endvidere at:

"Selvkontrahering ville formentlig kunne være acceptabel i tilfælde, hvor der er klar adskillelse på "arms length"-vilkår mellem kommunens dispositioner, som henholdsvis ejer af nødvendige aktiver (selskabsdeltager i selskaber, som ejer disse aktiver) og som lejer heraf, og måske navnlig hvor man kan godtgøre, at selvkontraheringen er sket på sædvanlige, markedsmæssige vilkår.

I det konkrete tilfælde kan jeg imidlertid være betænkelig ved, om disse betingelser er opfyldt, dels fordi kommunens rolle som selskabsdeltager i det fælles selskab og som jorddepotansvarlig myndighed netop er udtænkt og planlagt i nøje sammenhæng, og med det formål at tilvejebringe et overskud til andre formål, dels fordi det vil være vanskeligt at godtgøre, at aftaler om benyttelse af de ønskede arealer til opfyldning indgås på sædvanlige, markedsmæssige vilkår".

Revisionsdirektoratet har ikke haft adgang til dokumentation (referater) for, hvordan arbejdsgruppen efterfølgende er nået frem til den konklusion, at det er muligt at indgå adskillelse på armlængdevilkår mellem kommunens dispositioner, men det fremgår af CMI's interne notat af d. 25. september 2000 at:

"Der er opnået erkendelse af, at det forhold, at jorddepotet bliver en hvile i sig selv virksomhed, ikke betyder, at huslejen til UPS skal fastsættes til kostpris".

Revisionsdirektoratet har af CMI fået udleveret et ikke-underskrevet udkast til et notat af 3. november 2001, hvori det fremgår at:

"Jorddeponeringen skal økonomisk hvile i sig selv, mens lejefastsættelsen skal ske på markedsvilkår og således give UPS – og herunder KK – en fortjeneste. Det er på den baggrund blevet besluttet at fastholde princip om "arm's length" mellem de dele af kommunen, som indbyrdes skal nå til enighed om en lejeaftale".

"Kommunens deltagelse i UPS – som principielt har en interesse i en så høj leje som muligt – er således forankret i ØKF, mens CMI – som ikke deltager i overvejelserne på udlejers side – skal tage stilling til, om lejen er rimelig og fastsat efter saglige og objektive kriterier, som det fremgår af hensigtserklæringen mellem kommunen og havnen."

Økonomiforvaltningen og kommunens advokat har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at de betænkeligheder, der kom til udtryk i advokatens notat af 10. januar 2000 således efterfølgende blev løst: Bl.a. ved at sikre armlængdeafstand mellem UPS og CMI og ved at indhente en særskilt vurdering af lejeaftalens kalkulationsprincipper fra revisionsfirmaet KPMG til betryggelse af forholdet.

Økonomiforvaltningen har over for Revisionsdirektoratet endvidere oplyst, at de indledende betænkeligheder ikke er blevet kommunikeret til det politiske niveau, idet man i forvaltningernes arbejdsgruppe nåede frem til en konsensus om, at disse betænkeligheder var ubegrundede med de forskellige initiativer, som blev taget til bl.a. sikring af armlængde mellem CMI og UPS.

### **Sikringen af armlængdeafstand**

**57.** Økonomiforvaltningen og kommunens advokat har over for Revisionsdirektoratet anført, at man fra kommunens side har indført et armlængdeprincip og tilrettelagt omstændighederne således, at der ikke kan være tale om en intern aftale i kommunen.

Ifølge Økonomiforvaltningen og kommunens advokat er armlængdeprincippet blevet sikret ved følgende forhold:

- UPS er en selvstændig juridisk enhed, som er uafhængig af kommunen.
- UPS's bestyrelse består af 2 politisk valgte medlemmer fra Københavns Kommune og 2 fra Københavns Havn.
- UPS har en direktør, som hverken nu er eller tidligere har været ansat i kommunen, og som ikke aflønnes af kommunen, men af UPS.

Derudover har Økonomiforvaltningen og kommunens advokat over for Revisionsdirektoratet skitseret en argumentationsrække, der ikke tidligere har været nedskrevet som en samlet argumentationsrække i de notater og referater, som Revisionsdirektoratet har fået adgang til.

Ifølge denne argumentationsrække var etableringen af UPS et projekt, der var helt uafhængigt af, at Miljø- og Forsyningsforvaltningen skulle forestå deponering af forure-

net jord. Argumentationsrækken tager udgangspunkt i, at "hvert af de to projekter må ses for sig. Hvert projekt kunne – og ville antagelig – være blevet gennemført uafhængigt af det andet".

Argumentationsrækken lyder endvidere:

- 1) Der var lovhjemmel til, at kommunen kunne deltage i udviklingselskaber (jf. brev af 30. november 2000 fra Erhvervsfremmestyrelsen).
- 2) UPS's formål var udvikling af havnearealer, tilstødende strandparksområde og lystbådehavn.
- 3) Jordopfyldningen er en erhvervsøkonomisk, indtægtsgivende aktivitet, som er accessorisk til udviklingsformålet (dvs. jordopfyldningen er ikke formålet med UPS).
- 4) Efter de principper, der gælder i henhold til kommunalfuldmagten for salg af overskudskapacitet mv., og drift af accessorisk virksomhed, er kommunen berettiget og tillige som udgangspunkt forpligtet til at "sælge opfyldningskapacitet" i UPS til markedspris.
- 5) UPS kunne uden videre have etableret depot for modtagelse af ren jord på markedsvilkår.
- 6) Københavns Havn har hverken hjemmel til eller interesse i at stille opfyldningskapacitet til rådighed for kommunen til brug for deponi på vilkår, som er ringere end vilkår, der kan opnås på anden side i markedet.
- 7) Lejeaftalen mellem UPS og kommunens miljøforvaltning er derfor ikke en kommunal-intern aftale i KK, men en aftale på armslængde-vilkår.
- 8) Havde UPS ikke kunnet indgå en aftale med kommunens Miljøforvaltning på forsvarende vilkår, kunne og skulle UPS have kontraheret til anden side.

Økonomiforvaltningen har som faktisk bemærkning til udkast til protokollatet anført:

" I relation til pkt. 5 bemærker Økonomiforvaltningen følgende:

Lejen skal fastsættes til markedslejen. Økonomiforvaltningen deler ikke Revisionsdirektoratets opfattelse, at markedslejen, når der ikke foreligger et sammenligneligt marked, alene kan fastsættes til kostprisen med tillæg af et afkast.

Ved fastsættelsen af lejen besluttede Københavns Havn A/S og kommunen, at lejen skulle basere sig på priserne for ren jord, som kunne være en alternativ virksomhed for Prøvestensselskabet.

Forvaltningerne redegjorde i indstillingerne BR 17/01 og 423/02 tiltrådt af Borgerrepræsentationen henholdsvis den 25. januar 2001 og 22. august 2002 for disse principper for lejefastsættelsen.

Der blev i lejeaftalen indsat en bestemmelse om genforhandlingsret, hvis der f. eks. varigt måtte ske væsentlige ændringer i priserne på ren jord i forhold det, som dannede grundlag for offeromkostningen.

Priserne for bortskaffelse af ren jord i Kallerup Grusgrav A/S ved Hedehusene steg i årene 2003 til 2007 fra 45 kr. til 65 kr. pr. ton. Til sammenligning udgjorde grundlaget for offeromkostningen inkl. håndtering på Prøvestenen 35 kr. pr. ton.

Økonomiforvaltningen har påpeget, at der ikke på baggrund af udviklingen i renjordspriser og/eller andre faktorer, som har indgået i lejefastsættelsen, har været grundlag for forhandling om nedsættelse af lejen.

Endvidere bemærker Økonomiforvaltningen, at sammenlignelige renjordspriser viser, at grundlaget for offeromkostningen var til stede og reel. Om offeromkostningen henvises i øvrigt til KPMG's erklæring af 18. oktober 2007"

Økonomiforvaltningen og kommunens advokat har over for Revisionsdirektoratet præciseret, at UPS til hver en tid kunne have kontraheret med andre end CMI om opfyldning med ren jord, ligesom UPS kunne have kontraheret med andre offentlige aktører, som var bemyndiget til at drive depotvirksomhed (for forurenede jord). Dette uagtet at selskabsdannelsen oprindeligt var rettet mod at få CMI som kunde.

Økonomiforvaltningen og kommunens advokat har over for Revisionsdirektoratet endvidere præciseret, at man fra kommunens side ikke søgte ekstern rådgivning eller en godkendelse fra Miljøministeriet om overensstemmelsen med miljøbeskyttelseslovens

§ 48, da man var sikker i sin sag og derfor ikke mente, at man havde behov for at søge godkendelse.

Desuden har kommunens advokat oplyst til Revisionsdirektoratet, at man ikke ville kunne indhente en sådan rådgivning eller godkendelse fra øvre myndigheder, idet der ikke er nogen, der kan give en sådan godkendelse.

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**58.** Revisionsdirektoratet har hæftet sig ved, at det ikke er blevet forelagt politisk, at kommunens advokat i notat af 10. januar 2000 udtrykte betænkelighed ved, om betingelserne ville være til stede for at kunne godtgøre, hvorvidt der var klar adskillelse mellem kommunens dispositioner, som henholdsvis ejer af nødvendige aktiver og som lejer heraf (overholdelsen af armslængdeprincippet), og hvorvidt kontraheringen var sket på sædvanlige markedsmæssige vilkår.

Økonomiforvaltningen har som faktisk bemærkning til udkastet til protokollatet anført:

"Økonomiforvaltningen bemærker, at der i indstillingerne BR 17/01 og 423/02 tiltrådt af Borgerrepræsentationen henholdsvis den 25. januar 2001 og 22. august 2002 er redegjort for principper for lejefastsættelsen, og at der inden lejeaftalens indgåelse var gjort det fornødne for at sikre, at lejen blev fastsat til markedislejen. Økonomiforvaltningen kan derfor ikke tilslutte sig Revisionsdirektoratets synspunkt om, at forvaltningen skulle have forholdt politikerne relevant oplysninger."

Det fremgår i notat af november 2001, at kommunens deltagelse i UPS er forankret i ØKF, mens CMI skal tage stilling til, om lejen er rimelig.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at både ØKF og CMI er en del af den samme juridiske enhed, hvor kommunens centrale politiske udvalg – i Økonomiudvalget – forestår kommunens økonomiske planlægning og kommuneplanlægningen samt sikrer koordinering af kommunens overordnede udvikling og sammenfattende planlægning.

Det er yderligere Revisionsdirektoratets vurdering, at der er en række af de af Økonominforvaltningen skitserede argumenter, der kan anfægtes. Argumenterne er til dels af hypotetisk karakter, idet det helt afgørende er følgende:

Kommunen og Københavns Havn ønskede at indgå et samarbejde med henblik på at kunne realisere kommunens ønske om at etablere og drive et affaldsdepot i kommunen for deponering af forurenede jord, Københavns Havns ønske om at sikre en udvidelse af havneområdet ved Prøvestenen og begge parter ønske om at medvirke til udviklingen af arealer til Amager Strandpark.

Kommunens eneste partner i selskabet har haft sammenfaldende interesse med kommunen i spørgsmålet om lejefastsættelsen, idet begge parter har interesse i at få en så høj indtægt som muligt.

Det fremgår ordret af kommunens advokats udkast til notat af 10. januar 2000, at "kommunens rolle som selskabsdeltager i det fælles selskab og som jorddepotansvarlig myndighed netop er udtænkt og planlagt i nøje sammenhæng, og med det formål at tilvejebringe et overskud til andre formål."

Revisionsdirektoratet udtrykker sammenfattende betænkelighed ved, hvorvidt der juridisk set har været klar adskillelse på armlængde-vilkår mellem kommunens dispositioner som henholdsvis ejer af nødvendige aktiver og samtidig som lejer heraf.

### **Sikringen af lejeaftale på sædvanlige markedsmæssige vilkår**

**59.** Som anført ovenfor, så fremgik det af udkast til notat af 10. juni 2000, at kommunens advokat på daværende tidspunkt fandt, at "det vil være vanskeligt at godtgøre, at aftaler om benyttelse af de ønskede arealer til opfyldning indgås på sædvanlige, markedsmæssige vilkår".

Vanskeligheden består i, at der i dette tilfælde ikke findes noget sammenligningsgrundlag, idet der ikke eksisterer et egentligt marked med vejledende priser på at tilbyde havneanlæg og areal til at deponere forurenede jord.

## **Ansættelsen af basisprisen**

**60.** For at opretholde intentionen om at basere lejeaftalen på sædvanlige, markedsmæssige vilkår på et marked, hvor der ingen sammenlignelige priser var, valgte UPS og CMI at fastsætte lejen på basis af markedsprisen for modtagelse af ren jord (kl. 1 jord) med et tillæg for meromkostningerne som følge af, at der skulle deponeres forurenede jord i depotet.

Ifølge UPS's direktør foreligger der imidlertid ingen specifik dokumentation for, at den pris på ren jord, som er grundlaget for lejeaftalen mellem UPS og CMI, er sammenlignelig med de på daværende tidspunkt faktiske markedspriser.

Ifølge UPS's direktør blev prisen på ren jord i lejeaftalen fastsat ud fra erfaringstal fra UPS's branchekendte rådgivende ingeniør, erfaringstal fra Københavns Havn samt CMIs accept af den anslåede modtagepris som værende realistisk.

Det fremgår ikke af lejeaftalen, men parterne har oplyst Revisionsdirektoratet om, at prisen på lejeaftalen var fastsat ud fra en langtidsbetragtning for gennemsnitsmodtagepriser, idet markedsprisen på kl. 1 jord også dengang svingede betragteligt. Denne implicite langtidsbetragtning var baseret på antagelsen om, at UPS i princippet kunne have valgt at fylde hele depotet op med kl. 1 jord over en ikke tidsbegrænset periode, hvorfor selskabet kunne have nøjedes med at tage kl. 1 jord ind i perioder med gode modtagepriser for kl.1 jord.

Som sådan er den i lejeaftalen anvendte pris på kl.1 jord baseret på et udokumenterbart skøn for en "bedste gennemsnitsmodtagepris" på 3,6 mio. ton kl. 1 jord over en ikke nærmere specificeret periode. Havde parterne valgt at benytte depotet til opfyldning med kl. 1 jord, ville denne investering således have givet parterne en samlet skønnet indtægt på 90 mio. kr. over en ikke nærmere specificeret årrække.

Direktøren for UPS har oplyst til Revisionsdirektoratet, at selskabets revisor, KPMG, baserede deres vurdering af lejeaftalen af 3. maj 2002 på baggrund af bilag 3.1.1 i BR 423/02. Direktøren har endvidere oplyst til Revisionsdirektoratet, at han derudover gav KPMG en række mundtlige oplysninger angående budgettet.



Økonomiforvaltningen har oplyst til Revisionsdirektoratet, at revisorudtalelsen om lejeaftalen bør ses som en blåstempling af princippet i beregningen. Revisorens konklusion lyder:

"På baggrund af de givne forudsætninger og de af ledelsen modtagne oplysninger, er det vor opfattelse, at priskalkulationen med de ovenfor omtalte usikkerheder giver et pålideligt grundlag for fastsættelse af lejevilkårene opgjort som pris for modtagelse af deponeret forurenede jord."

KPMG anslår usikkerhederne i lejeaftalen til at angå, dels indtægterne for modtagelse af forurenede jord, dels anlægsudgifternes endelige størrelse. I de supplerende oplysninger fremhæver KPMG, at afgørende og kritiske forudsætninger for priskalkulationsopfyldelse er indtægter fra modtagelse af forurenede jord.

De supplerende oplysninger havde følgende ordlyd:

#### **Supplerende oplysninger**

"Af afgørende og kritiske forudsætninger for priskalkulationsopfyldelse skal fremhæves indtægter for modtagelse af forurenede jord. Selv mindre udsving i modtaget mængde eller udsving i prisen for modtagelse af forurenede jord vil have væsentlig indflydelse på kalkulationsgrundlaget. Den i priskalkulationen indregnede forventede bruttoindtægt på 3 mio. kr. for modtagelse af slagter er et skønnet beløb, der afhænger af den faktiske anvendelse og er derfor forbundet med usikkerhed.

Af øvrige væsentlige forudsætninger skal fremhæves, at der er usikkerhed omkring den del af udgifterne, der relaterer sig til selve anlægsopgaven. Selskabet har her regnet med en typisk reserve på knap 20 % af basisentrepriser til imødegåelse af diverse bygherresici. Reservationer til vedligeholdelse, udbedringskrav m.v. er et anslået beløb med væsentlig usikkerhed.

Såfremt selskabet ikke var forpligtiget til at modtage forurenede klasse 2- og 3-jord, ville man i stedet kunne modtage klasse 1 jord fra andre. En sådan indtægt er medtaget i priskalkulationen som en offeromkostning på 90 mio. kr."

61. Det fremgår af UPS's bestyrelsesmateriale, at den forventede nettoindtægt fra ren jord i de interne budgetoplæg fra henholdsvis den 6. december 2001 og den 8. marts 2002 var forskellig fra den anslåede nettoindtægt i cash-flow analysen dateret november 2000, som blev præsenteret i bilag 5 til BR 17/01. Disse priser var igen forskellige fra den endeligt anslåede nettoindtægt i lejeaftalen, jf. tabel nedenfor.

**Tabel 11**

	Cash-flow analyse november 2000	Forslag 6/12 2001	Forslag 8/3 2002	Indhentede tilbud 8/3 2002	Endelig lejeaftale i BR 423/02
Anslået nettoindtægt ved modtagelse af ren jord i kr./ton	30	15	25	20	25

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at der har hersket usikkerhed om fastsættelsen af den korrekte pris på kl. 1 jord. Ved at fastsætte lejeaftalen på basis af markedsprisen for modtagelse af kl. 1 jord (med et tillæg for meromkostningerne for deponering af forurennet jord) fås ved et opfyldningsvolumen på 3,6 mio. ton således en basispris svingende fra 54 mio. kr. til 108 mio.kr. i alt.

Revisionsdirektoratet kan yderligere konstatere, at der i UPS's første budgetoplæg fra 6. december 2001 blev opereret med en basispris delt op i to. Dels argumenteredes:

"Såfremt arealet ikke var stillet til rådighed til deponi, kunne der skabes indtægt ved placering af klasse 1 materiale, sten mv. til en nettoindtægt på ca. 15 kr. pr. ton,"

og dels argumenteredes:

"Arealudvidelsen andrager ca. 360.000 m<sup>2</sup>. Gennemsnitligt forventes over de næste 7 år at være 120.000 m<sup>2</sup> areal til rådighed, hvilket repræsenterer en udlejningsværdi svarende til den for eksisterende arealer gældende på 42 kr. pr. m<sup>2</sup>. Der kan således opgøres en skyggehusleje."

I bestyrelsesoplægget var det beregnet, at den todelte basispris fordelt på alternativ indkomst fra kl. 1 jord og skyggeshusleje ville give indtægter på henholdsvis 54 mio. kr. og 35 mio. kr. Altså i alt en basispris på 89 mio. kr.

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at der i det næstfølgende bestyrelsesoplæg udfærdiget 3 måneder efter det forrige ikke længere blev regnet med en todelte basispris, idet skyggeshuslejen ikke længere er indregnet. Trods bortfaldet af et delelement er basisprisen ansat til godt og vel den samme som i forrige bestyrelsesoplæg.

Nu er der beregnet en basispris på 90 mio. kr. for alternativ indkomst fra kl. 1 jord alene, baseret på en nettoindtægt fra kl. 1 jord på 25 kr./ton.

### Forhandlingen af lejen

**62.** I dette afsnit er forhandlingen af prisen samt parternes uafhængighed og mulighedsrum i forhandlingssituationen beskrevet.

Selve forhandlingen af lejeaftalen stod mellem direktøren for UPS, repræsentanter for CMI og KMC.

Den endelige lejeaftale fremgår af nedenstående tabel:

**Tabel 12**

	Første lejeudspil fra UPS 28/1 2002	Andet lejeudspil 23/2 2002	Endelig lejeaftale i BR 423/02
<b>Prisniveau 2001</b>	Mio. kr.		
Direkte udgifter*	184,5	163,0	160,0
Skyggeshusleje	35,0	0,0	0,0
Alternativ indkomst v. kl. 1 jord	54,0	90,0	90,0
<b>I alt</b>	<b>273,5</b>	<b>253,0</b>	<b>250,0</b>
Reservation for:	35,0	45,0	45,0
evt. krav til pumper efter 2010			
Restkrav fejludført deponi			
Krav forskydning yderspuns mht. miljø			
<b>Udgifter i alt</b>	<b>308,5</b>	<b>298,0</b>	<b>295,0</b>
Indtægter klasse 1 jord netto	12,0	15,0	15,0
Indtægter slagger	3,0	3,0	0,0
Arealsalg	25,0	20,0	20,0

Modtagelse klasse 2/3 jord	266,0	259,0	260,0
<b>Indtægter i alt</b>	<b>306,0</b>	<b>297,0</b>	<b>295,0</b>
*Udgifterne fordeler sig på:			
Adm., konsulenter etc.	8,5	8,5	
Projektudvikling areal	5,0	7,5	
Anlægsentreprise	120,0	105,0	
Kapitalforrentning	51,0	47,0	
Nettorenteindtægt frem til ultimo 2007		-5,0	
<b>I alt</b>	<b>184,5</b>	<b>163,0</b>	

### *KMC's første lejeudspil*

**63.** I notat dateret 18. december 2001 om "Elementer ved prisfastsættelse ved modtagelse af jord på Prøvestenen" baserede KMC deres første lejeforhandlingsudspil på et omkostningsniveau, som deres hidtidige driftserfaringer med håndtering af jord og bygge- og anlægsarbejder på KMC gav dem anledning til.

KMC foreslog en lejebetaling til UPS, som i notatet blev sammensat af a) arealleje, b) forrentningen og tilbagebetalingen af investeringen samt c) driften og vedligeholdelsen af fysiske anlæg.

Ad. a) KMC anslog, at Københavns Havn kunne have fået en nettoindtægt på 20 kr./ton for modtagelse af kl. 1 jord, og ved en samlet volumen på 3,8 mio. ton på et areal af 36 ha. og en aktivitet på 720.000 ton om året svarede det til en leje på 40 kr./m<sup>2</sup>/år af et ikke-byggemodnet areal (til sammenligning tog KMC 25 – 40 kr./ m<sup>2</sup>/år i leje af *byggemodnede* arealer).

Ad. b) KMC anslog, at med en rentesats på 6 % ville det give afskrivninger pr. ton på 22,17 kr.

Ad. c) KMC anslog, at det ville udgøre 1 % p.a. af hele investeringen. KMC anslog den samlede anlægsinvestering til at blive på 70 mio. kr., hvilket gav 0,97 kr./ton. KMC baserede sit skøn om de rene anlægsomkostninger på formodningen om, at SKANSKA havde vundet licitationen til 70 mio. kr.

I alt anslog KMC en husleje på 43,14 kr./ton.

#### *UPS's første lejeudspil*

**64.** I UPS's første lejeudspil tilsendt CMI/KMC 28. januar 2002 opererede UPS med en husleje på 80 kr. ton.

UPS huslejeudspil lå således på omkring det dobbelte af KMC's, fordi UPS havde indregnet kapitalforrentning på 7 %, indirekte udgifter (offeromkostninger) og en højere pris på entreprisen for anlægsarbejder. Dvs. at lejeudgiften bestod af omkostninger til depot for forurenede jord (inkl. forrentning til ejerne) tillagt omkostningen for tab af alternativ indtægt og skyggehusleje.

Det fremgår af UPS's bestyrelsesmateriale fra den 6. december 2001, at beregningen af prisen for kl. 2-3 jord blev foretaget som en afstemning efter prisen på de tilhørende udgifter og indtægter, hvorfor de estimerede skyggepriser og alternativindtægter er af betydning.

#### *Forhandlingsresultatet*

**65.** KMC anførte i brev af 12. februar 2002, at UPS ikke kunne påberåbe sig dækning for skyggehusleje, idet områderne ville blive frigivet til UPS i den takt, de ville blive opfyldt, hvorfor jorddeponeringen ikke ville beslaglægge arealer, som kunne have været anvendt til et andet formål via udlejning. Derudover anerkendte KMC, at kapitalforrentningen skulle indregnes som en udgift.

På møde mellem parterne d. 21. februar 2002 anslog KMC, at nettoindtægten fra ren jord ville ligge på 20 kr./ton.

I fornyet udkast til huslejberegning fra UPS dateret 23. februar 2002 var skyggehuslejen afskaffet. Til gengæld blev prisen på alternativ indtægt for kl. 1 jord sat op til 25 kr./ton, hvilket betød, at den samlede indirekte udgift holdt sig på samme niveau som før (jf. analyse af basisprisen ovenfor). I stedet reducerede UPS de direkte udgifter fra

185 mio. kr. til 163 mio. kr., og satte reservationerne op med 10 mio. kr., hvorfor den beregnede husleje kom til at ligge på 72,20 kr./ton.

**66.** Økonomiforvaltningen har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at den anså sin rolle i lejeforhandlingen som værende varetaget af direktøren for UPS.

Økonomiforvaltningen har over for Revisionsdirektoratet præciseret, at initiativpligten til eventuelle efterreguleringer af lejeprisaftalen på basis af efterkalkulationer ligger hos varetageren af den daglige drift på UPS, såfremt lejen skulle sættes i vejret, mens initiativpligten til forhandlinger om eventuelle lejenedsættelser på basis af observerede ændringer i markedet ligger hos CMI.

CMI har oplyst til Revisionsdirektoratet, at umiddelbart inden stiftelsen af UPS trådte CMI ud af arbejdet med Økonomiforvaltningen om konstruktionen af UPS. I CMI's optik gik armlængde-princippet ud på, at UPS skulle være ejer, og CMI være lejer. Da disse to enheder skulle være adskilt, så skulle CMI ikke gives indsigt i UPS's økonomi og forhold i det hele taget. Derudover skulle CMI kontrollere rimeligheden af lejen.

KMC har til Revisionsdirektoratet oplyst, at KMC har forstået sin egen rolle i forhold til armlængdeprincippet som værende en fagteknisk specialistenhed, der har givet tekniske kommentarer og har vurderet rimeligheden af UPS's udspil om lejen.

I KMC's optik skete den egentlige forhandling, hvori de overordnede økonomiske principper blev fastlagt i forbindelse med selskabsdannelsen, som Økonomiforvaltningen stod for. De fastlagte omkostninger i aktionæroverenskomsten var derfor for KMC en given præmis.

De overordnede økonomiske principper var kravet om en forrentning på 7 % af den indskudte kapital (beregnet til en samlet værdi på 51 mio. kr. i 2010) samt forventningen om et eventuelt overskud på 50 mio. kr., som kunne benyttes til udvikling af området omkring Prøvestenen. Altså et overskud på hen ved 100 mio.kr.

### *Genforhandling af lejeaftalen*

**67.** Siden indgåelsen af lejeaftalen og frem til sommeren 2004 blev der ikke foretaget efterkalkulationer af rimeligheden af lejeaftalens pris.

CMI har til Revisionsdirektoratet oplyst, at CMI i sommeren 2004 indkaldte UPS's direktør til to møder om eventuel lejeregulering i henhold til lejeaftalens § 3.1.2, der lyder:

"Såfremt en part kan dokumentere, at der er sket væsentlige ændringer i de i bilag 3.1.1 anførte forudsætninger for lejens beregning, har denne krav på, at der optages forhandling om regulering af lejen. Eksempelvis såfremt omkostningerne til udførelsen af de anlægsopgaver og faciliteter, som UPS er forpligtet til at udføre jf. bilag 1.1.2 ændres væsentligt, eller såfremt der opstår væsentlige udsving i markedsprisen for ren jord i hovedstadsområdet."

CMI har oplyst, at indkaldelsen til møderne var foranlediget af, at der havde været presseskriverier om, at penge fra deponering af forurenede jord blev brugt til finansieringen af Amager Strandpark.

CMI har til Revisionsdirektoratet oplyst, at det kun indgik som et sekundært element i CMI's overvejelser, at lejen kunne være sat for højt, og mødeindkaldelsen var ikke afstedkommet af de aktuelle svingninger i prisen på ren jord.

Ifølge mail af 3. maj 2004 orienterede KMC CMI om, at KMC havde undersøgt den aktuelle markedspris for ren jord og fundet, at modtageprisen på ren jord i perioden havde været 20-25 kr. Ved en håndteringsomkostning på ca. 10 kr./ton beregnede KMC, at:

"prisen på bortskaffelse af kl. 1 jord i København er faldet i størrelsesordenen 10-15 kr. pr. tons siden lejekontraktens udfærdigelse i april 2002. Det samlede værditab ved ca. 3.7 mio. tons deponeringsvolumen må således antages at være i størrelsesordenen 37-55 mio. kr."

På et indledende møde mellem CMI, KMC og UPS blev muligheden af en genforhandling drøftet. Spørgsmålet var ifølge referatet fra mødet:

"om der er grundlag for genforhandling af lejeaftalens pris på nuværende tidspunkt i forløbet pga. svingninger i prisen på ren jord. Skal der genforhandles, vil det blive med Økonomiforvaltningen ved bordet."

På mødet enedes man om, at UPS skulle fremsende et økonomisk overslag omkring omkostningsudviklingen med udgangspunkt i lejeaftalens bilag 3.1.1.

Den 28. juni 2004 fremsendte UPS en kortfattet redegørelse vedrørende eventuel regulering af huslejen. Redegørelsen argumenterede for, at de faldende indtægter på modtagelse af ren jord (forventet tab på 18 mio. kr.), det forventede rentetab som følge af forsinkelser i byggeriet (forventet tab på 2-3 mio. kr.), samt at der i den oprindelige lejeaftale ikke var budgetteret med udgifter til etablering af de i lokalplanen anførte vej- og stianlæg samt udgifter til etablering af jordvold (forventet merudgift på 12-15 mio. kr), ville give merudgifter på i alt mellem 32 og 36 mio. kr. Disse ville mere end opveje nedgangen i basisprisen på ca. 10 kr./ton, som i alt ville reducere basisprisen med 30-35 mio. kr. UPS konkluderede derfor:

"Alene det opgjorte tab ved modtagelse af klasse 1 materiale til anlægskonstruktionen og rentetabet udgør så stor en del af den aktuelt opgjorte mulige alternative indtjening, at der ikke er grundlag for ændring af lejeaftalen."

UPS fremhævede endvidere, at:

"UPS ved alternativ opfyldning med klasse 1 materiale i større udstrækning vil kunne vælge at modtage i de bedste markedsperioder"

Dette blev efterfølgende drøftet på møde mellem parterne, hvor det blev vedtaget, at lejen skulle bibeholdes på det aftalte niveau. Der foreligger ikke referat af dette møde. CMI oplyser, at repræsentanter for CMI, UPS og Rådhussekretariatet deltog i mødet.



Der blev ikke ifølge CMI forelagt CMI anden dokumentation end den kortfattede redegørelse, UPS havde fremsendt forinden. I og med at CMI ikke havde indsigt i UPS's interne anliggender, havde CMI ingen mulighed for at efterprøve, hvorvidt de realiserede og forventede omkostninger afveg fra de budgetterede.

**68.** I bestyrelsesmaterialet fra UPS's bestyrelse februar 2004 fremhævede direktøren, at der i budgetrammen før genforhandlingen ikke var budgetteret med udgifter til vej/stier på det rekreative område samt beplantning, belysning og kloakering. Det vurderedes dog, at budgetreserverne kunne dække ca. halvdelen af disse udgifter.

Man forventede også, at indbygning af forurenede jord i støjvolden kunne give ekstra indtægter. Man forventede, at indtægterne fra ren jord muligvis kunne give en beskedent samlet nettoindtjening. Indtægterne fra kl. 2/3 jord konstateredes at komme lidt langsommere end forventet. Desuden forventedes et større deponi-volumen end beregnet, "hvilket skønnes at kunne give en betydelig merindtægt". Det forventedes endvidere, at budgetreserverne fra anlæg ville kunne dække ca. halvdelen af udgifterne til landbaserede infrastruktur for lystbådehavnen/rekreativt areal/veje/stier på det rekreative område samt stigning i indtægter fra forurenede jord på 15 mio. beplantning, belysning og kloakering.

Det fremgår af bestyrelsesmaterialet fra møde i UPS's bestyrelse april 2004, at UPS havde modtaget brev fra overborgmester Jens Kramer Mikkelsen med anmodning om at overveje muligheden for at anvende en del af det forventede overskud i UPS til at finansiere Amager Strandpark. Udlodningen ville blive i størrelsesordenen 72,6 mio. kr. til deling blandt ejerne over to år. Dermed ville udlodningen overstige det oprindeligt gennemsnitligt forudsatte frem til år 2010.

Bestyrelsen vedtog principielt det ekstraordinære udbytte på sit møde i maj 2004, og ved generalforsamlingen i april 2005 blev ændring af vedtægterne i den anledning godkendt.

I bestyrelsesmaterialet fra UPS's bestyrelse april 2004 præsenteredes en status på den overordnede budgetramme 2010, samt det aktuelle estimat for budgetramme 2004 op-

gjort i 2001 og 2004-prisniveau. Heraf fremgår det, at de forventede omkostninger til anlægsentreprisen ikke forventeligt ville overstige 95 mio. kr. ekskl. de anførte 2.1 mio. kr. i udgifter til indledende arbejder, geoteknik etc. Med en gennemsnitlig vægтет prisjustering på 2,5 % kunne budgetreserven for anlæg opgøres til ca. 10,5 mio. kr..

Det fremgik ligeledes, at man på daværende tidspunkt ikke påregnede et fald i renteindtægter, at man påregnede et fald i indtægter fra ren jord på 11 mio. kr., samt en stigning i indtægter fra forurenede jord på 15 mio. kr.

I den næstfølgende budgetrammeopfølgning inden genforhandlingen, som fremgår af bestyrelsesmaterialet fra den 21. marts 2005, forventedes det fortsat, at budgetreserverne fra anlæg kunne dække ca. halvdelen af udgifterne til landbaserede infrastruktur for lystbådehavnen/rekreativt areal/veje/stier på det rekreative område samt beplantning, belysning og kloakering. Man forventede også stadig, at indbygning af forurenede jord i støjvolden kunne give ekstra indtægter. Man bemærkede endvidere, at rentegrundlaget havde været vigende i forhold til budgetgrundlaget, og at indtægterne fra kl. 2/3 jord kom lidt langsommere end forventet.

Idet man havde budgetteret med en tilgang på 720.000 ton om året, og KMC i perioden 2002-2005 deponerede i gennemsnit 695.000 ton kl. 2/3 jord om året, må Revisionsdirektoratet formode, at det vigende rentegrundlag ikke alene skyldtes langsommere indtjening, men også udlodningen på 72,6 mio. kr.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at de i genforhandlingsdrøftelserne fremhævede merudgifter og mindreindtægter ikke umiddelbart kan ses at have haft den indvirkning på budgetestimerne, som de var forventet ved leje-genforhandlingsmøderne.

**69.** I den følgende budgetrammeopfølgning, som fremgår af bestyrelsesmaterialet fra den 28. oktober 2005, forventedes det ved en prisindeksering på ca. 10 mio. kr., at budgetreserverne fra anlæg kunne dække næsten alle udgifterne til vej/stier på det re-

kreative område samt beplantning, belysning og kloakering. Det forventedes ligeledes, at alle øvrige udgiftsposter kunne holdes inden for den oprindelige 2010 budgetramme.

De i genforhandlingsdrøftelserne fremhævede merudgifter og mindreindtægter er således ikke eksplicit beløbsat i UPS's interne bestyrelsesdokumenter i perioden før og efter diskussionen med CMI om eventuel genforhandling af lejeaftalen og kan ikke umiddelbart ses at have haft nogen indvirkning på budgetestimerne.

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**70.** Revisionsdirektoratet kan konstatere, at lejeaftalens basispris er baseret på et skøn for nettoindtægten fra kl. 1 jord. Skønnet dækker over en betragtning om nettoindtægter, som parterne kunne have realiseret over en ikke nærmere bestemt tidshorisont.

Denne alternative nettoindtægt ansattes til at ville have kunnet indbringe selskabet 90 mio. kr. I perioden omkring lejeaftalens indgåelse blev opereret med en række forskellige skøn for basisprisen, som spændte fra 54 mio. kr. til 108 mio. kr. i alt.

Revisionsdirektoratet vurderer det som bemærkelsesværdigt, at skriftlig dokumentation af en så væsentlig del af lejeaftalen, som skønnet for basisprisen er – både hvad angår den faktiske pris, men også hvad angår princippet for fastsættelse af lejeaftalen på sædvanlige markedsmæssige vilkår – ikke på Revisionsdirektoratets forespørgsel forefindes.

Det har således ikke været muligt for Revisionsdirektoratet at vurdere skønnets rimelighed.

Sammenfattende foreligger der ikke en tydelig dokumentation af, at basisprisen er blevet fastsat på markedsmæssige vilkår.

Forvaltningerne burde have haft større fokus på skriftligt at kunne dokumentere væsentlige elementer i lejeaftalen, således at enhver tvivl om selvkontrahering kunne elimineres. Der henvises til, at kommunens advokat i sine indledende overvejelser mente, at det ville blive vanskeligt at fremskaffe en tydelig dokumentation for, at aftaler om

benyttelse af de ønskede arealer til opfyldning blev indgået på sædvanlige, markedsmæssige vilkår.

Revisionsdirektoratet vurderer, at der ikke foreligger dokumentation, som udelukker risikoen for, at lejeaftalen mellem kommunen og UPS som nærtstående parter kan have været begrundet med andet end normale forretningshensyn.

Økonomiforvaltningen har som faktisk bemærkning til udkastet til protokollatet anført:

"Økonomiforvaltningen har med hensyn til ovenstående henvist til bemærkningerne til protokollatets indledende afsnit, men bemærker yderligere:

Inden lejeaftalens indgåelse foretog KPMG C. Jespersen en priskalkulation af lejen. KPMG C. Jespersens bemærkninger blev fremlagt som bilag 2 til BR 423/802 – Forurenede jord på Prøvestenen. Af bilaget fremgår bl.a:

" På baggrund af de givne forudsætninger og de af ledelsen modtagne oplysninger, er det vores opfattelse, at priskalkulationen med de ovenfor omtalte usikkerheder giver et pålideligt grundlag for fastsættelse af lejevilkårene opgjort som pris for modtagelse af deponeret forurenede jord."

Med henvisning til ovenstående er det Økonomiforvaltningens opfattelse, at der blev gjort det fornødne fra kommunens side med hensyn til at sikre, at lejeaftalen blev indgået på markedsvilkår, og at der ved fastsættelsen af lejevilkårene ikke blev varetaget andre hensyn end forretningsmæssige. I øvrigt henvises til KPMG's erklæring af 18. oktober 2007."

**71.** Parterne har haft enslydende opfattelser af deres roller som værende uafhængige parter i lejeforhandlingen. KMC har dog anset sig som værende underlagt de i selskabskonstruktionen allerede vedtagne præmisser for lejeaftalen, som tilsagde ejerne en kapitalforrentning på 7 % og en forventning om et overskud på ca. 50 mio. kr. til brug for almennyttige formål.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at da forhandlingen om lejen blev igangsat, da var UPS allerede dannet, og de overordnede økonomiske rammer fastlagt. Det vurderes derfor, at CMI/KMC's forhandlingsposition i forhold til UPS ikke var optimalt uafhængig, idet CMI/KMC ikke reelt havde et mulighedsrum, der indeholdt en ikke-aftale, eller en aftale, som ikke ville give en kapitalforrentning på 7 % og en forventning om et overskud på ca. 50 mio. kr. til brug for almennyttige formål.

**72.** KMC's oprindelige lejeudspil var alene baseret på de forventede omkostninger for anlæggelse af depotet, mens UPS's udspil også havde taget højde for den forventede kapitalforrentning på 51 mio. kr. Desuden tog UPS's endelige udspil højde for indirekte omkostninger i størrelsesordenen 90 mio. kr., mens KMC efterfølgende anslog disse til at ligge på 72 mio. kr.

Revisionsdirektoratet bemærker, at de 7 % kapitalforrentning til ejerne synes at have været en rimelig budgettering på aftaletidspunktet, da renten for den toneangivende 30-årige realkreditobligation på daværende tidspunkt lå på 6,7 %.

Imidlertid er renten for den toneangivende 30-årige realkreditobligation efterfølgende faldet til 4,4 % i 2005 og 4,7 % i 2006.

Aktionæroverenskomstens § 5.2.3, der giver adgang til optagelse af forhandlinger om kapitalforrentningssatsen, såfremt der sker væsentlige ændringer i det generelle renteniveau i Danmark, er ikke af parterne blevet anvendt til genovervejelse af kapitalforrentningssatsen.

Revisionsdirektoratet påpeger i øvrigt, at kommunen forrenter brugernes tilgodehavende på udlægskontoen for CMI i overensstemmelse med udviklingen i renten for den toneangivende 30-årige realkreditobligation.

Det er uheldigt, at parterne ikke har fundet anledning til at efterregulere kapitalforrentningen i overensstemmelse med udviklingen i renten.

Der er ikke siden indgåelse af lejeaftalen foretaget reelle efterkalkulationer af lejeprisen. Revisionsdirektoratet bemærker, at de i sommeren 2004 afholdte møder mellem CMI og UPS om en eventuel regulering af lejen ikke havde som basis en revisorpåtegnet præsentation af UPS's til dato realiserede omkostninger og forventede merudgifter.

Revisionsdirektoratet finder det uheldigt, at der ikke forefindes referat af mødet, hvorpå beslutningen om ikke at ændre i lejeprisen blev taget.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at de i genforhandlingsdrøftelserne fremhævede merudgifter og mindreindtægter ikke er eksplicit beløbsat i UPS's interne bestyrelsesdokumenter i perioden før og efter diskussionen med CMI om eventuel genforhandling af lejeaftalen, og at de ikke umiddelbart ses at have haft nogen indvirkning på budgetestimerne.

CMI havde ikke mulighed for at forsikre sig om, at de af UPS oplyste omkostninger og forventninger var reelle, hvorfor spørgsmålet om forhandlingen af lejen ikke er blevet behandlet, som det ville have været naturligt, mellem to uafhængige parter.

Revisionsdirektoratet anbefaler, at forvaltningerne i kommende lejeaftaler indfører passus om, at der minimum hver tredje år skal foretages en reel efterkalkulation af den budgetterede lejepris på basis af revisorattesteret dokumentation, således at lejeren kan sikre sig, at egenkapitalforrentningen for ejer ikke ligger væsentligt over det rimelige.

### **Udviklingsselskabets nøgletal**

**73.** Revisionsdirektoratet har fundet det væsentligt at vurdere, i hvilket omfang CMI har været i stand til at forhandle en rimelig lejepris, der har sikret borgerne en rimelig pris på deponering af forurenede jord med UPS.

**74.** Revisionsdirektoratet påpeger indledningsvist, at ingen af de involverede parter har givet udtryk for, at UPS opkræver for høje priser. Tværtimod har både UPS, CMI og KMC vurderet den aftalte lejepris som værende rimelig.

På vegne af de resterende parter – brugerne og betalerne til KMC – finder Revisionsdirektoratet det dog rimeligt at stille spørgsmålet, om der kunne være tale om urimeligt høje priser, forhandlet mellem nærtstående parter uden modstridende interesser.

Når Konkurrencestyrelsen tidligere har vurderet, om et selskab har misbrugt sin dominerende stilling ved at opkræve urimeligt høje priser (jf. Konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 1.), så har Konkurrencestyrelsen baseret sin vurdering på 3 forhold (jf. Klage over havnetaksten i Frederikshavn Havn, Rådsmødet den 26. november 2003):

For det første har styrelsen vurderet, hvorvidt selskabets økonomi har vidnet om en urimeligt høj indtjening.

For det andet har styrelsen sammenlignet priserne med priserne i andre sammenlignelige selskaber.

Slutteligt har styrelsen vurderet, hvorvidt selskabets kunder har mulige alternativer til selskabet inden for en realistisk økonomisk og tidsmæssig horisont.

Ingen af disse forhold kan efter Konkurrencestyrelsens vurdering alene begrunde, at der foreligger et misbrug efter konkurrencelovens § 11, stk.1, jf. lovens § 11, stk. 3, nr. 1, men det har været styrelsens vurdering, at en samtidig (kumulativ) opfyldelse af de 3 forhold leder til, at der foreligger et sådant prismisbrug.

**75.** UPS's resultatopgørelser for årene 2001 til 2006 viste en samlet nettoomsætning på 252,9 mio. kr. og et samlet resultat efter finansielle poster på 180,9 mio. kr.:

**Tabel 13**

Resultatopgørelse 1000 kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	I alt
Nettoomsætning		22.448	45.268	50.193	61.815	73.275	252.999
Andre driftsindtægter		4.800	0	0			4.800
Andre eksterne omkostninger	-248	-4.110	-11.299	-3.752	-2.955	-3.297	-25.661
<b>Bruttoresultat</b>	<b>-248</b>	<b>23.138</b>	<b>33.969</b>	<b>46.441</b>	<b>58.860</b>	<b>69.978</b>	<b>232.138</b>
Personaleomkostninger	-60	-75	-80	-80	-48	-80	-423
<b>Driftsresultat</b>	<b>-308</b>	<b>23.063</b>	<b>33.889</b>	<b>46.361</b>	<b>58.812</b>	<b>69.898</b>	<b>231.715</b>
Afskrivninger	0	0	-11.068	-13.662	-13.662	-18.552	-56.944
<b>Resultat før finansielle poster</b>	<b>-308</b>	<b>23.063</b>	<b>22.821</b>	<b>32.699</b>	<b>45.150</b>	<b>51.346</b>	<b>174.771</b>
Finansielle indtægter	579	1.508	742	828	940	1.556	6.153
<b>Årets resultat</b>	<b>271</b>	<b>24.571</b>	<b>23.563</b>	<b>33.527</b>	<b>46.090</b>	<b>52.902</b>	<b>180.924</b>
Samlede aktiver	61.300	88.000	117.300	121.100	118.600	176.001	176.001
<b>Egenkapital</b>							
Egenkapital primo	60.500	60.771	85.342	108.905	106.131	115.921	
A conto udlodning	0	0	0	-36.301	-36.300	0	
Periodens resultat	271	24.571	23.563	33.527	46.090	52.902	
<b>Egenkapital ultimo</b>	<b>60.771</b>	<b>85.342</b>	<b>108.905</b>	<b>106.131</b>	<b>115.921</b>	<b>168.823</b>	<b>168.823</b>
Ansvarlig indskudskapital	500	500	500	500	500	500	
Kommanditaktiekapital	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	
Overført resultat primo	0	271	24.842	48.405	45.631	55.421	174.570
A conto udlodning	0	0	0	-36.300	-36.300	0	-72.600
Overført af periodens resultat	271	24.571	23.563	33.527	46.090	52.902	180.924
	271	24.842	48.405	45.632	55.421	108.323	
<b>Egenkapital ultimo</b>	<b>60.771</b>	<b>85.342</b>	<b>108.905</b>	<b>106.132</b>	<b>115.921</b>	<b>168.823</b>	<b>168.823</b>
Overskudsgrad i %			50,4	65,1	73,0	70,1	
Egenkapitalens forrentning i %		33,6	24,3	31,2	41,5	37,2	
Afkastningsgrad i %		30,9	22,2	27,4	37,7	34,9	
Soliditetsgrad		96,9	92,8	87,6	97,7	95,9	

Jf. Finansministeriets definitioner af nøgletal i udgivelsen Statens selskaber fra 2006 beregnes overskudsgraden som resultat af primær drift (dvs. før finansielle poster og eventuelle ekstraordinære poster) i procent af nettoomsætningen. Dette nøgletal viser, hvor stor en del af omsætningen, der bliver til indtjening i selskabet og bidrager til årets resultat.



Afkastningsgraden beregnes som resultat af primær drift (dvs. før finansielle poster og eventuelle ekstraordinære poster) i procent af de samlede gennemsnitlige aktiver. Afkastningsgraden viser selskabers evne til at forrente den investerede kapital, og måler det samlede overskud, som selskabets ejere og indskydere af fremmedkapital opnår. Generelt kan man sige, at jo højere afkastningsgrad, desto mere lønsom er virksomheden.

Egenkapitalens forrentning beregnes som årsresultatet efter skat i procent af den gennemsnitlige egenkapital. Nøgletallet angiver forrentningen af de værdier, ejerne har bundet i selskabet. Egenkapitalens forrentning kan anvendes til at vurdere, hvor virksomheden bedst kan placere sine egenkapitalmidler – i virksomheden eller alternativt i eksempelvis obligationer.

Ifølge Konkurrencestyrelsens afgørelse af den 20. juni 2007 om Elsams elpriser i 2005 og 2006 viser opgørelser fra Danmarks Statistik, at den gennemsnitlige egenkapitalforrentning (målt som indtjening før skat i pct. af egenkapitalen) i dansk industri i årene 2001 til 2003 var 10 pct. Generelt gælder, at en branche, der er kendetegnet ved en høj risiko på investeringer, skal have en tilsvarende høj forrentning af investeringen, da investor skal kompenseres for at påtage sig en høj risiko ved at investere. Omvendt vil en branche, der kendetegnes ved en lav risiko, kræve en tilsvarende lavere forrentning af investeringen.

Soliditetsgraden beregnes som egenkapitalens andel af de samlede aktiver ultimo, dvs. hvor stor en del af aktiverne der er finansieret af ejerne. UPS's årsregnskab 2006 viser, at de væsentlige aktiver blev udgjort af likvide beholdninger på 94,0 mio. kr. og materielle anlægsaktiver på 75,6 mio. kr.

Tabellen viser, at UPS havde en samlet overskudsgrad på 70 % i 2006 og 73 % i 2005. Samlet set har UPS haft en overskudsgrad på mellem 50 % og 73 % i sin levetid. Afkastningsgraden var i 2006 på 34,9 % og i 2005 på 37,7 %. Samlet set har UPS haft en afkastningsgrad på mellem 24 % og 38 % i sin levetid.

Egenkapitalens forrentning var i 2006 på 37,2 % og i 2005 på 41,5 %. Samlet set har UPS haft en egenkapitalforrentning på mellem 24,3 % og 41,5 % i sin levetid.

Soliditetsgraden var i 2006 på 95,9 % og i 2005 på 97,7 %. Samlet set har UPS haft en soliditetsgrad på mellem 87,6 % og 97,7 i sin levetid.

UPS's overskud er i stor udstrækning blevet finansieret af brugerbetalte deponerings-takster, idet indtægterne herfra ifølge oplysninger fra UPS frem til 2006 udgjorde ca. 90 % af indtægtsgrundlaget, jf. tabel nedenfor.

**Tabel 14**

Mio. DKK	2002	2003	2004	2005
Indtægt modtagelse kl. 2/3 jord	15.167	34.959	45.371	55.948
Udgift modtagelse kl. 2/3 jord	207	478	620	764
Netto	14.960	34.481	44.751	55.184
Indtægt udlejning til RGS 90	4.121	7.286	4.820	5.866
Udgift udlejning til RGS 91	878	1.427	1.490	1.444
Netto	3.243	5.859	3.330	4.422
Samlede nettoindtægter	<b>18.203</b>	<b>40.340</b>	<b>48.081</b>	<b>59.606</b>

**76.** Ved vurderingen af, om der er tale om urimeligt høje priser, skal der tages udgangspunkt i de priser, der ville kunne dannes på et marked med virksom konkurrence. Som beskrevet tidligere hersker der ikke virksom konkurrence på jorddeponeringsmarkedet, ligesom det ikke er meningsfyldt at sammenligne de eksisterende deponiers takster med hinanden, idet deres størrelsesforhold, omkostningsgrundlag og fysiske anlægsforhold gør dem usammenlignelige.

Deponeringstaksterne i de øvrige deponier er derfor ikke udtryk for en konkurrencepris.

**77.** CMI havde, som beskrevet ovenfor, ved lejeaftalens forhandling begrænsede muligheder for at kontrahere med andre end UPS, idet det eksplicit ved UPS's dannelse var aftalt, at CMI skulle benytte det af kommunen finansierede depot.

**78.** Økonomiforvaltningen bemærker i sit faktuelle høringssvar, at "de af Revisionsdirektoratet beregnede overskudsgrader, kapitalforrentninger, afkastningsgrader og soli-

ditetsgrader ikke tager højde for, at der blev indskudt flere aktiver i selskabet end det kontante indskud, nemlig værdien af opfyldningsretten, kr. 90 mio. kr., som ikke fremgår af regnskaberne.

Hvis egenkapitalens forrentning og afkastningsgraden i den sammenhæng, som Revisionsdirektoratet har taget op, skal beregnes korrekt, skal disse korrigeres for Prøvestensselskabets indtægter, der ikke vedrører deponi. Endvidere skal der korrigeres for, at der ved stiftelsen blev indskudt værdier ud over de kontante kapitalindskud (offeromkostningen), ligesom der skal korrigeres for ikke udnyttede afskrivninger. Af KPMG's efterkalkulation af 18. oktober 2007 (gengivet fuldt ud i det følgende) fremgår, at afkastningsgraden er knapt 10 %. Når henses til karakteren af Prøvestenens virksomhed er der efter Økonomiforvaltningens opfattelse tale om en rimelig afkastningsgrad.

KPMG's erklæring er udarbejdet på baggrund af et undersøgelsestema fastsat af Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen i fællesskab, og samme parter har været enige om at anmode KPMG om at foretage efterkalkulationen."

**KPMG's revisorerklæring af 18. oktober 2007:**

Revisorerklæringen gengives uforkortet i det følgende på siderne 97-102.



KPMG C.Jespersen  
Statsautoriseret Revisionsinteressentskab  
AUDIT  
Barups Allé 177  
Postboks 250  
2000 Frederiksberg

Telefon 38 18 30 00  
Telefax 72 29 30 30  
www.kpmg.dk

Københavns Kommune  
Økonomiforvaltningen  
Poul Sax Møller  
Rådhuset  
1599 København V

Vores ref 07-001 JEAN NNG 169700 07002

### Erklæring vedrørende undersøgelsestema

Vi har udført nedenstående arbejdshandlinger vedrørende undersøgelsestema. Vores arbejde er udført i overensstemmelse med den danske revisionsstandard om aftalte arbejdshandlinger (RS 4400). Arbejdshandlingerne er udført med det formål at vurdere, hvorvidt efterkalkulationen specificerer alle relevante omkostninger og indtægter i relation til jorddeponeringen. Herudover er formålet at vurdere, hvorvidt de af Revisionsdirektoratet i protokolat side 91 og følgende sider foretagne beregninger af overskudsgrad, egenkapitalens forrentning og afkastningsgrad er retvisende. Arbejdshandlingerne er opsummeret som følger:

- Udarbejde efterkalkulation, der klart specificerer alle relevante omkostninger og indtægter i relation til jorddeponeringen.
- Vurdere offeromkostningens dokumentation, herunder anlægsomkostningerne ved et renjordsdeponi.
- Vurdere betydningen for offeromkostningens fastsættelse, såfremt det var en forudsætning, at arealet skulle fyldes hurtigt op (realisering af havn m.v.)
- Vurdere kontrol og håndteringsomkostninger i renjordsprisen.
- Vurdere afkastberegninger.

Vi har noteret følgende fra vores gennemgang:

#### Efterkalkulationen

- Efterkalkulationen er foretaget med udgangspunkt i regnskabet for 2006 tillagt omkostninger relateret til deponianlægget, som direktionen forventer afholdt frem til afslutningen af deponeringen medio 2008.
- Vi har fået oplyst, at alle væsentlige anlægsudgifter var afholdt ultimo 2006, og at væsentlige anlægsmæssige usikkerheder ved selve opførelsen af anlægget er kendte.
- Ved udgangen af 2006 havde selskabet aktiveret afholdte udgifter til anlægget med 133,5 mio. kr. Selskabet har herudover haft udgifter til administration m.v. på 3,5 mio. kr. I 2007 og 2008, hvor deponeringen forventes afsluttet, påregnes afholdt restudgifter vedrø-

KPMG C.Jespersen Statsautoriseret Revisionsinteressentskab  
Medlem af KPMG International, et selvstændigt selskab, som alle KPMG-firmaer er medlem af. KPMG International  
er ikke professionel services m.v. til kunder. Hvert medlemsfirma er et selvstændigt, uafhængigt juridisk firma.  
Fortegnelser over interessenter kan indhentes hos KPMG C.Jespersen Statsautoriseret Revisionsinteressentskab



rende anlæg samt udgifter til administration på ca. 3,5 mio. kr. Hertil kommer ifølge selskabets direktion udgifter i forbindelse med igangsatte jordomlægninger for at imødegå store "sætninger" i det opfyldte areal. Det er oplyst, at der overslagsmæssigt ventes udgifter hertil på ca. 6 mio. kr.

De samlede udgifter til deponianlæg ventes således at udgøre ca. 146,5 mio. kr.

De ved udgangen af 2006 aktiverede anlægsudgifter på 133,5 mio. kr. kan specificeres som følger:

Geotekniske undersøgelser	2.1 mio.kr.
Lystbådehavn	0,9 mio.kr.
Kajanlæg	130.5 mio.kr.

Det er oplyst, at der i aktiverne vedrørende kajanlæg indgår ca. 2.5 mio. kr., der kan henføres til bygningsværker, hvor der er forberedt til adgang for offentligheden i forbindelse med etablering af lystbådehavn.

- Forudsætningen for minimumsforrentning af indskudskapitalen var beregnet for perioden frem til 2009 og er således uændret og i overensstemmelse med aftalen mellem Københavns Havn og Københavns Kommune udarbejdet i forbindelse med etableringen af Udviklingselskabet.
- Deponeringskapaciteten er afgørende for selskabets økonomi. I 2002 blev det antaget, at kapaciteten var 3,6 mio. tons. Selskabets ledelse vurderer nu, at denne kapacitet endeligt bliver 4 mio. tons. Det har indflydelse på to forhold i beregningsgrundlaget:
  - Deponering af 0,4 mio. tons giver et merprovenu på 28,8 mio. kr.
  - Den større volumen øger selskabets offeromkostning ved at udleje til deponering af forurenede jord. Denne er steget med 10 mio. kr.

Vedrørende offeromkostningen henvises til særlig omtale efterfølgende.

- Der er reserveret 30 mio. kr. til usikkerheder efter anlægsfasen.
- Areal salg vurderes til 20 mio. kr. jf. aftale med Københavns Havn.
- Selskabet forventede i 2002 at kunne tjene ca. 15 mio. kr. ved modtagelse af ren jord til indbygning i dæmningskonstruktion. For at sikre deponikapacitet hurtigt var selskabet meget tidsafhængig af jordleverancerne, og resultatet blev efter det oplyste en nettoudgift for denne jordmængde på 4 mio. kr.
- Den samlede forventning til indtægter vedrørende klasse 2 og 3 jord er 288 tkr. Kan opgøres som 4 mio. tons á 72 kr.

#### **Offeromkostningens dokumentation**

Der foreligger ikke dokumentation for beregningen af offeromkostningen. Indtægten på 35 kr. pr. tons er af ledelsen vurderet som en realistisk mulig indtægt ved renjordsdeponi, hvor man ikke var afhængig af tiden og således kunne afvente den rigtige pris. Økonomiforvaltningen har efterfølgende undersøgt udviklingen i modtagerpriserne i perioden, som efter vores opfattelse, viser at en indtægt på 35 kr. pr. tons er en rimelig pris at anvende ved beregning af offeromkostningen.

#### **Betydningen for offeromkostningens fastsættelse, såfremt det var en forudsætning, at arealet skulle fyldes hurtigt op**

Umiddelbart er det vores opfattelse, at fastsættelsen af offeromkostningen og de realiserede resultater ikke har nogen direkte sammenhæng.

Som ovenfor nævnt er offeromkostningen beregnet ud fra, at man kunne afvente udviklingen i markedet og realisere gevinsten ved et renjordsdeponi, når det var gunstigt.

Strategi og vilkår og efterfølgende de realiserede resultater er opnået på andre vilkår, som ikke umiddelbart er sammenlignelige.

#### **Kontrol- og håndteringsomkostninger i renjordsprisen**

Kontrol- og håndteringsomkostningerne i renjordsprisen er ved beregning af offeromkostningen anslået til 10 kr. pr. tons. Ved 4 mio. tons er omkostningerne således vurderet til 40 mio. kr. over 7 år.

Der foreligger ikke umiddelbart nogen form for dokumentation for beløbets størrelse, og det skal bemærkes, at KMC jo ikke har haft et renjordsdeponi, men at der har været tale om forurennet jord, derfor kan udgifterne ikke umiddelbart kontrolleres.

KMC har foretaget en efterkalkulation af omkostningerne.

3 maskiner inkl. mandskab, brændstof m.v. 1,2 mio.kr. pr. år pr. maskine.	25,2 mio.kr.
Køreveje 0,5 mio. kr. pr. år	3,5 mio. kr.
Fejemaskiner m.v.	2,5 mio.kr.
Pladsmandskab 2 pers. inkl. bygning, IT m.v. 0,5 mio.kr.	3,5 mio.kr.
Miljøkontrol 1 stikprøve pr. 5.000 tons. 800 stikprøver å 1.500 kr.	1,2 mio.kr.
Ledelse, administrationsbidrag m.v.	2 mio.kr.
Forrentning	2,6 mio.kr.
<b>Kontrol- og håndteringsomkostninger i alt anslået</b>	<b>Ca. 39,5 mio.kr.</b>

Oplysninger fra V&S prisbog omkring råjord at påfylde korrigeret for flytteafstand udviser en pris i 2000 på ca.9 kr. pr. tons.

Herudover kommer så udgifterne til diverse administration, ledelse, miljøkontrol m.v.



Vi har ikke fundet noget grundlag for, at en pris på 10 kr. pr. tons er urimelig.

#### Afkastberegninger

Indledende skal vi bemærke, at det efter vores opfattelse vil være hensigtsmæssigt at afvente den endelige færdiggørelse af deponiet, inden det samlede resultat gøres op. Især ved nøgletalsberegningerne kan det give et andet billede. Vi har forsøgt at give et mere korrekt billede af nøgletallene omkring forrentning af egenkapitalen og afkastningsgraden.

Overskudsgraden, som viser hvor stor en del af omsætningen, der bliver til indtjening i selskabet og bidrager til årets resultat, har vi ikke umiddelbart kommentarer til da vi mener, at forrentning af egenkapital og afkastningsgraden er mere relevante i denne sammenhæng.

I vores beregninger har vi medtaget offeromkostningen. Offeromkostningen er ikke medtaget i beregningerne i protokollatets side 91 og følgende sider.

Vi har medtaget offeromkostningen på 79 mio. kr. som et immaterielt anlægsaktiv, som afskrives over 7 år. De 79 mio. kr. fremkommer som en offeromkostning på 100 mio.kr. ligeligt fordelt over projektperioden og tilbagediskonteret til 2002.

Vi har yderligere indregnet en afskrivning af 20,3 mio.kr. idet det tidligere var forudsat, at der også var indtægter i 2009, hvor de resterende 20,3 mio.kr. af anlægsinvesteringerne skulle afskrives. Det skal bemærkes, at der herefter resterer aktiver svarende til en værdi af 20 mio. kr. der ikke er afskrevet. Beløbet svarer til den forventede salgssum på 20. mio.kr., som er medtaget i efterkalkulationen. Vi har herudover ikke taget stilling til hvordan UPS skal afvikles.

Endvidere er der korrigeret for nettoindtægter ved kartering m.v., således at nøgletallene kan relateres til deponiet.

De resterende tal er baseret på oplysninger fra direktionen i UPS.

Vi har ikke foretaget beregningerne for årene 2007 og 2008.

Ud fra de korrigerede tal bliver forrentning af egenkapitalen for perioden 2002 til 2006 gennemsnitligt 9,6 %. Afkastningsgraden for samme periode bliver i gennemsnit 9,1 %.

Formålet med de foretagne justeringer er at korrigere for væsentlige udgifter og indtægter der ikke kan relateres til deponi samt vise at de første 79 mio. kr. (offeromkostningen) som udgangspunkt skulle tjenes hjem, inden der reelt kunne tjenes til dækning af udgifterne ved deponiet. Det vurderes således, at udfordringen ved projektets start var, at der skulle tjenes 79 mio.kr. til dækning af offeromkostningen, samt dækkes udgifter vurderet til 135 mio. kr. Ud fra en samlet vurdering af driftsrisikoen vurderes det ikke urimeligt, at der opnås en forrentning på 9,6 % og en afkastningsgrad på 9,1 %.

Vores beregninger er vedlagt.



Da ovennævnte arbejdshandlinger hverken er revision eller review i overensstemmelse med danske revisionsstandarder herom, udtrykker vi ikke nogen grad af sikkerhed om efterkalkulationen, men vi vurderer alene, at kalkulationen ikke er usædvanlig, karakteren af projektet taget i betragtning.

Hvis vi havde udført yderligere arbejdshandlinger, revideret eller udført review i overensstemmelse med danske revisionsstandarder, kunne andre forhold være fundet og rapporteret til Dem.

Vores erklæring er udelukkende udarbejdet med det formål, der er nævnt i erklæringens første afsnit.

København, den 18. oktober 2007

**KPMG C.Jespersen**

Statsautoriseret Revisionsinteressentskab

Torben Kristensen  
statsaut. revisor





Internt arbejdspapir

Alkasterregninger m.v.	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Årets resultat		24,60	23,60	33,50	46,10	52,90
Korrektion nettoindtægt kartering m.v.		8,00	5,80	3,30	4,40	4,50
Ekstra afskrivning			2,90	2,90	2,90	2,90
Ekstra afskrivning immaterielt aktiv		11,30	11,30	11,30	11,30	11,30
Korrigeret Årets resultat		5,30	3,60	16,00	27,50	34,20
Egenkapital ultimo	60,80	139,80	145,10	148,70	164,70	192,20
Korrekationer egenkapital						
Resultat		5,30	3,60	16,00	27,50	34,20
Goodwill	79,00					
Korrigeret egenkapital	139,80	145,10	148,70	164,70	192,20	226,40
<u>Egenkapital forrentning</u>		<u>3,7</u>	<u>2,5</u>	<u>10,2</u>	<u>15,4</u>	<u>16,3</u>
				Snit		<u>9,6</u>
Overskudsgrad		26,4	7,1	32,4	46,3	47,4
<u>Alkastingsgraden</u>		<u>2,5</u>	<u>1,6</u>	<u>8,5</u>	<u>15,5</u>	<u>17,1</u>
				Snit		<u>9,10</u>
Samlede aktiver	61,30	88,00	117,30	121,10	118,60	176,00
Korrektion aktiver	79,00	71,10	63,20	55,30	47,40	39,50
Korrigerede aktiver	140,30	159,10	180,50	176,40	166,00	215,50
Resultat for finansielle poster	0,30	23,10	22,80	32,70	45,20	51,30
Korrektion resultat		19,30	20,00	17,50	18,60	18,70
Korrigeret resultat for finansielle poster		3,80	2,80	15,20	26,60	32,60
Nettoomsætning		22,40	45,30	50,20	61,80	73,30
Korrektion nettoomsætning		8,00	5,80	3,30	4,40	4,50
Korrigeret nettoomsætning		14,40	39,50	46,90	57,40	68,80

Udskrevet 18-10-2007 10:44  
#/Bilag til notat UPS

## Overskud i forhold til det oprindeligt budgetterede

79. Ifølge den seneste budgetopfølgning fra UPS, som Revisionsdirektoratet har fået adgang til, lader det til, at overskuddet i UPS er nogenlunde så stort, som det oprindeligt blev budgetteret til at blive. Det skal fremhæves, at der i dette budgetoverslag er afsat ca. 10 mio. kr. til fase 1 af etableringen af Lystbådehavnen, så en reel sammenligning mellem det oprindelige og det aktuelle budget ville vise et overskud på dette beløb.

**Tabel 15**

<i>Budgetramme 2010</i>	<b>Budget-ramme (2001 prisniveau)</b>	<b>Aktuel budget-ramme 28/10 2005</b>
Mio. DKK		
<b>Udgifter:</b>		
Administration, konsulenter mv.	8,5	8,5
Projektudvikling, areal	7,5	7,5
Fiskerierstatning	0,0	0,8
Indledende geoteknik	2,1	2,1
Anlægsentreprise inkl. reserve	102,9	115,0 (inkl. fase 1 af lystbådehavnen)
Nettorenteindtægt	-5,0	-5,0
<b>Udgifter i alt</b>	<b>116,0</b>	<b>128,9</b>
<b>Indtægter:</b>		
Modtagelse kl. 1 jord	15,0	0,0
Modtagelse kl. 2/3 netto	259,0	259,0
Modtagelse slagge netto	3,0	4,8
Karteringsvirksomhed netto, 5 år	24,0	41,0
Arealsalg Kbh. Havn A/S	20,0	30,0
<b>Indtægter i alt</b>	<b>321,0</b>	<b>334,8</b>
<b>Netto</b>	<b>205,0</b>	<b>205,9</b>
Kapitalforrentning/udbytte	47,0	72,6
Lystbådehavn	50,0	56,5
<b>Netto</b>	<b>108,0</b>	<b>76,8</b>

Det fremgår af tabellen ovenfor, at UPS i oktober 2005 regnede med et nettooverskud på 205,9 mio. kr., hvorfra de 72,6 mio. kr. i udbytte og de 56,5 mio. kr. (i 2005 priser) til almennyttige formål (lystbådehavn) skulle trækkes, hvilket ville give et rent overskud på godt 77 mio. kr.

Indtægterne fra udliciteringen af areal til anvendelse for karteringsplads på Prøvestenen indgik ikke i lejeaftalen mellem CMI og UPS.

Parterne har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at dette skyldtes, at idet UPS lejede et ekstra areal af Københavns Havn, som UPS videreudlejede til RGS, så havde denne indtægt ikke noget med deponeringsvirksomheden at gøre. Parterne har samstemmende argumenteret for, at situationen derfor er forskellig fra situationen på KMC Selinevej, hvor udlejeindtægterne skal medgå i takstfastsættelsen på KMC, fordi kommunen er grundejer på Selinevej, og hele området er lagt ud til deponi. Parterne har argumenteret for, at det af UPS udlejede areal ikke var en del af et planlagt deponiområde, hvorfor udlejeindtægten ikke skulle medregnes som indtægt i lejeaftalen, men derimod som en separat indtægtskilde for UPS.

Økonomiforvaltningen har yderligere over for Revisionsdirektoratet præciseret, at der endvidere er den helt centrale forskel, at mens det er KMC som står bag karteringsvirksomheden ved KMC, så er det UPS – som er en selvstændig juridisk enhed, som er adskilt fra Københavns Kommunes øvrige forvaltning, og som er ejet i fællesskab med en uafhængig tredjemand, Københavns Havn – som står bag karteringsvirksomheden ved Prøvestenen.

Idet UPS's to primære indtægtskilder (indtægter fra deponering af jord og indtægter fra udlejning) ikke fremgår separat af UPS's regnskaber, har Revisionsdirektoratet bedt UPS om oplysninger om indtægterne fra udlejningsvirksomheden. UPS har oplyst, at frem til 2006 har UPS haft en nettoindtægt på 16,854 mio. kr. For at få det for vurderingen af lejeaftalen relevante overskud isoleret, skal nettoindtægten fra kartering derfor trækkes fra det samlede overskud anslået i budgetrammeopfølgningen fra oktober 2005.

#### *Yderligere forventede indtægter*

**80.** UPS har oplyst i et revisorattesteret notat af 23. marts 2006, at som en del af deponiets ydre perimenter har UPS opført kaj anlæg til kommerciel anvendelse. I henhold til aktionæroverenskomstens bestemmelser er det aftalt, at dette kaj anlæg med tillæg af

ca. halvdelen af det opfyldte areal på 370.000 m<sup>2</sup> efter endt opfyldning sælges til Københavns Havn.

Mellem dette areal og det øvrige areal etableres til slut en grøn beplantet vold til afskærmning for de kommercielle havneaktiviteter. Denne grønne støjvold er forudsat i lokalplanen, som placerer næsten hele jordvolden på UPS' arealer og en mindre del på Københavns Havns areal. Begge disse arealer sælges og vil generere en yderligere indtægt for UPS.

Derudover påregner UPS i bestyrelsesmaterialet fra 7. november 2005, at UPS vil søge om tilladelse til, at kernen i støjvolden kunne udføres med forurennet jord, hvorved UPS ville kunne få en supplerende indtjening.

UPS har endvidere i notatet oplyst, at ved den ydre perimenter er opfyldningsarbejdet for den i lokalplanen beskrevne lystbådehavn næsten afsluttet. Som en del af dette arbejde har UPS udført dækmoler mv., således at området er beskyttet mod havet og forberedt til adgang for offentligheden samt etablering af infrastruktur til anvendelse for lystbådehavn mv.

UPS råder derfor over betydelige byggeretter på ca. 19.000 m<sup>2</sup> på den del af det opfyldte areal, som ikke sælges til Københavns Havn samt området ved lystbådehavnsarealet.

Byggeretterne i selve lystbådehavnsarealet udgør ca. 7.000 m<sup>2</sup>, hvoraf ca. 4.500 m<sup>2</sup> forventes at kunne kommercialiseres.

I alt påregner UPS minimums-indtægter fra salg i den følgende størrelsesorden:

**Tabel 16**

		Mio. DKK
Salg af areal til Københavns Havn		27
Værdi af byggeretter på 2/3 af opfyldt areal	2500 kr./m <sup>2</sup>	32
Lystbådehavnsareal	2500 kr./m <sup>2</sup>	11
Etablering af jordvold		0 - 10
<b>Yderligere værdier, indtægter i alt</b>		<b>43 - 53</b>

Med undtagelse af salget af arealet til Københavns Havn ligger der ikke i det eksisterende beslutningsgrundlag, i aktionæroverenskomsten eller i lejeaftalen bestemmelser

om disse indtægter. Det fremgår af bestyrelsesreferatet fra 7. november 2005, at bestyrelsen betragter de øvrige arealer som en handelsvare, der skal forsøges solgt bedst muligt af UPS.

Så vidt Revisionsdirektoratet har erfaret gennem bestyrelsesmaterialet, så er der i bestyrelsen endnu ikke truffet endelig beslutning om, hvordan UPS skal afvikles, og hvordan det fremtidige ejerskab til arealer og anlæg, der ikke er omfattet af Københavns Havns forkøbsret, skal håndteres.

P.t. foregår der drøftelser mellem bestyrelsen og ejerne om disse forhold.

Det fremgår af bestyrelsesreferatet fra 7. november 2005, at man anslår, at den endelige deponivolumen bliver på 4 mio. ton, mod den i lejeaftalen oprindeligt budgetterede 3.6 mio. ton. Ved en indtægt på 72,2 kr. pr. ton skulle dette give en ekstra-indtægt på 28,8 mio. kr. Adspurgt af Revisionsdirektoratet om, hvorvidt UPS har planer om at regulere lejeaftalen på baggrund af et større deponivolumen end forventet, har UPS's direktør ikke svaret direkte, men præciseret, at

"det væsentlige er, at vi som minimum har det ventede og at mervolumen er ret begrænset i forhold til udgangspunktet – måske 10 %."

### **Revisionsdirektoratets vurdering**

**81.** Revisionsdirektoratet vurderer på baggrund af UPS's reviderede årsregnskaber, at UPS's overskudsgrader på op mod 73 % er høje, og at afkastningsgrader på op mod 38 % vidner om en god forretning. Sammenholdt med en egenkapitalforrentning over årene på mellem 24 og 41 % må investeringen i depotet siges at have været profitabel for ejerne af selskabet.

Tilsvarende har selskabet en robust økonomi med en gennemsnitlig soliditetsgrad på over 90 %.

Selskabets indtægter er forbundet med en betydelig sikkerhed, idet jordtilførslen har været kontinuerlig og jævn og med faste priser. UPS's egenkapitalforrentning skal derfor ses i lyset af dette.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at kommunen næppe ville kunne have opnået et lignende overskud ved alternative investeringer.

Revisionsdirektoratet har endvidere konstateret, at UPS i oktober 2005 regnede med et nettooverskud på 205,9 mio. kr., hvorfra de 72,6 mio. kr. i udbytte og de 56,5 mio. kr. (i 2005 priser) til lystbådehavnen skulle trækkes, hvilket ville give et rent overskud på knap 77 mio.kr.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der er en lang række usikkerheder med hensyn til, hvad de endelige indtægter vil blive (arealsalg, større deponeringsvolumen etc.).

Ifølge bestyrelsens egne anslåede indtægter kan det komme til at dreje sig om mellem 28,8 og 81,8 mio. kr.:

**Tabel 17**

		Mio. DKK
Mulig mervolumen på 400.000 ton		28,8
Værdi af byggeretter på 2/3 af opfyldt areal	2500 kr./m <sup>2</sup>	32
Lystbådehavnsareal	2500 kr./m <sup>2</sup>	11
<b>Yderligere værdier, indtægter i alt</b>		<b>71,8</b>

Revisionsdirektoratet anbefaler, at ØKF og CMI tager initiativ til en egentlig efterkalkulation, som klart specificerer, hvilke omkostninger UPS på basis af indtjeningen fra forurenede jord har oppebåret, således at der kan laves en endelig vurdering af lejeprisen.

I efterkalkulationen bør indgå samtlige indtægter, som er afstedkommet af investering/omkostning betalt af indtægter fra forurenede jord, og ikke alene det i aktionær-overenskomsten fastsatte areal til salg til Københavns Havn.

Økonomiforvaltningen har som bemærkning til udkast til protokollat anført:

"Økonomiforvaltningen bemærker, at en sådan efterkalkulation allerede er foretaget, og at såvel valg af sagkyndig, KPMG, som udarbejdelsen af undersøgelsestema, er sket mellem parterne i fællesskab.

Hertil kommer, at eftersom UPS ikke er underlagt hvile-i-sig-selv-princippet, vil en efterkalkulation af kostprisberegningen alene være relevant i forhold til, hvorvidt UPS's økonomi har udviklet sig i overensstemmelse med de oprindelige forudsætninger.

Derimod vil en efterkalkulation ikke kunne afklare, hvorvidt der er kontraheret mellem UPS og KMC på sædvanlige markedsmæssige vilkår. En vurdering af dette spørgsmål kan kun foretages med udgangspunkt i en viden om gældende markedspriser, som imidlertid kun er svagt dokumenterede.

Særligt gælder i forhold til den aftalte leje mellem UPS og KMC, at der ikke foreligger sammenlignelige lejepreiser, idet den organisatoriske opbygning er forskellig fra andre jorddeponier. Indirekte kan lejen imidlertid vurderes ud fra KMC's modtagetakster, hvori lejen er indgået, og hvor det kan konstateres, at disse takster har ligget på linje med de øvrige jorddeponier og dermed, at der ikke er et indicium for, at lejen mellem UPS og KMC ikke skulle være fastsat markedsmæssigt."

**82.** KPMG's ovennævnte efterkalkulation af 18. oktober 2007, hvor afkastningsgraden blev opgjort til knapt 10 %, giver Revisionsdirektoratet anledning til følgende bemærkninger:

For det første har KPMG medtaget en offeromkostning på 79 mio. kr. som et immaterielt anlægsaktiv, som afskrives over 7 år. De 79 mio. kr. fremkommer som en offeromkostning på 100 mio. kr. ligeligt fordelt over projektperioden og tilbagediskonteret til 2002.

I KPMG's beregning er det immaterielle anlægsaktiv optaget som en goodwill. Indirekte accepterer KPMG derfor, at UPS's hidtidige reviderede regnskaber ikke har udvist et retvisende billede af selskabets økonomiske stilling (UPS er en klasse C-virksomhed).

Årsregnskabsloven stiller krav om, at kun erhvervet goodwill kan indregnes som aktiv i balancen. Internt oparbejdet goodwill tillades ikke indregnet, idet det antages, at disse aktiver ikke vil kunne måles pålideligt.

Da der ikke er tale om en erhvervet goodwill for UPS, kan aktivet ikke indgå i balancen. Dette har som hovedkonsekvens, at afskrivningerne af goodwill-beløbet også udgår, hvorfor KPMG's beregninger af afkastningsgrader ændres væsentligt i opadgående retning fra de knapt 10 %.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse kunne der måske have været indregnet et immaterielt anlægsaktiv angående selskabets tilladelse til opfyldning på Prøvestensområdet (opfyldningsretten).

Forudsætningen for at indregne denne enerettighed er, at der er en realistisk mulighed for at udnytte aktivet økonomisk fremover i overensstemmelse med selskabets formål, og at den fremtidige indtjening kan sandsynliggøres.

Opgørelsen af værdien af enerettigheden hviler således på helt andre betragtninger end ved den anvendte offeromkostning (goodwill).

Økonomiforvaltningen har som bemærkning til udkast til protokollat anført:

"Det er alene i et bilag til erklæringen, at ordet "goodwill" fejlagtigt er nævnt, mens KPMG i øvrigt forholder sig til offeromkostningen som et aktiv eller en rettighed. Derfor er det Økonomiforvaltningens opfattelse, at Revisionsdirektoratets bemærkninger omkring goodwill er af teoretisk og ikke materiel karakter."

For det andet oplyser KPMG i revisorerklæringen, at der ikke foreligger dokumentation for beregningen af offeromkostningen på i alt 100 mio. kr. Indtægten på 35 kr. pr.



tons er af ledelsen vurderet som en realistisk mulig indtægt ved renjordsdeponi, hvor man ikke var afhængig af tiden og således kunne afvente den rigtige pris. På baggrund af Økonomiforvaltningens undersøgelser er det efter KPMG's opfattelse en rimelig pris at anvende ved beregningen af offeromkostningen (de 100 mio. kr. beregnes ud fra en samlet kapacitet på 4,0 mio. tons forurenede jord med en nettofortjeneste på 25 kr. pr. tons: 35 kr. fratrukket 10 kr. pr. tons i kontrol- og håndteringsomkostninger).

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er det tvivlsomt, om offeromkostningen – dvs. den manglende nettoindtægt ved ikke at kunne deponere ren jord på Prøvestenen – berettiget kan indgå i kalkulationen af lejen.

Begrebet offeromkostning benyttes med sikkerhed i driftsøkonomiske sammenhænge ved økonomiske beslutninger og overvejelser ved valg mellem to eller flere muligheder.

Begrebet offeromkostning anvendes derimod ikke i vejledninger og retningslinier for omkostningskalkulationer på det statslige og kommunale område.

Men selv hvis det skulle findes legitimt at anvende en offeromkostning er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at der ikke foreligger en tilstrækkelig dokumentation som følge bl.a. af, at markedet for deponering af forurenede jord har en meget begrænset størrelse og er domineret af UPS. Dertil kommer, at modtagerpriser på ren jord hos henholdsvis KMC/UPS og Kallerup grusgrav ikke, som antaget af Økonomiforvaltningen, er sammenlignelige på grund af depoternes forskellige omkostningsstrukturer og KMC/UPS's stordriftsfordele, hvad angår kontrolomkostninger.

Sammenfattende har indregningen af offeromkostningen (nettofortjenesten ved deponering af ren jord) den virkning i kalkulatorisk henseende, at der i legeberegningen tillægges en meget betydelig fortjeneste ud over forrentningen på 7 % af indskudskapitalen.

For det tredje oplyser KPMG i revisorerklæringen, at ved udgangen af 2006 havde selskabet aktiveret afholdte udgifter til anlægget med 133,5 mio. kr., herunder med 130,5 mio. kr. til kajanlæg.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse var sigtet med revisorerklæringen også at få en klar fordeling af anlægsomkostningerne på 1)selve deponiet, som lejen angår, 2)de erhvervsrettede aktiviteter, herunder kajen og 3)de rekreative aktiviteter, herunder lystbådehavnen. Anlægget af selve deponiet blev afsluttet i 2003, bortset fra 2 restarbejder afsluttet i 2004 uden nævneværdig udgift for selskabet

En sådan fordeling fremgår ikke af revisorerklæringen.

Økonomiforvaltningen bemærker til udkast til protokollat, at "nævnte forhold ikke fremgår af det undersøgelsestema, som er udarbejdet af Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen i fællesskab."

Sammenfattende er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at der fortsat er nogle principielle problemstillinger og usikkerheder, der skal afklares, før det kan vurderes, om legeberegningen hviler på et korrekt og dokumenteret grundlag og dermed kan indgå fuldt ud i KMC's hvile-i-sig-selv-opgørelse.

Revisionsdirektoratet skal derfor foreslå, at det forelægges Miljøstyrelsen til afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 48, om KMC har været berettiget til på det foreliggende beregningsgrundlag at lade lejeomkostningen til UPS indgå i hvile-i-sig-selv-opgørelsen. I denne forbindelse synes det hensigtsmæssigt, at Miljøstyrelsen og Københavns Kommune i fællesskab udarbejder et skønstema og udpeger en skønsmænd til at foretage de grundlæggende økonomiske beregninger.

Økonomiforvaltningen bemærker til udkast til protokollat:

"Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at sagen er tilstrækkelig belyst, og at der foreligger det fornødne grundlag for at konkludere, at der ikke er holdepunkter for, at kontraheringen mellem UPS og KMC ikke skulle være sket på sædvanlige markedsmæssige vilkår."

REVISIONSDIREKTORATET FOR KØBENHAVNS KOMMUNE

23. november 2007

Jan Christensen