

Jord og Affald
Den 10. juli 2009

Vejledende udtalelse om klager fra borgere over en kommunes gebyrfinansiering af herreløst affald

En Statsforvaltning har bedt Miljøministeriet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt en kommunes udgifter til håndteringen af affald som opstår i forbindelse med borgernes færden og ophold i kommunens natur- og parkområder kan gebyrfinansieres. Den pågældende Statsforvaltning udbeder sig endvidere Miljøministeriets udtalelse om, hvorvidt det er ministeriets opfattelse, at det relevante regulativtillæg opfylder kravene i affaldsbekendtgørelsens §§ 26 – 28. Endelig anmoder Statsforvaltningen om ministeriets stillingtagen til, om den pågældende ordning med opstilling af én enkelt beholder på hver lokalitet lever op til affaldsbekendtgørelsens krav til en anvisningsordning. Anmodningen er foranlediget af en klage fra en række borgere over kommunens vedtagelse af et tillæg til kommunens affaldsregulativ, som borgerne finder er i strid med miljøbeskyttelseslovens regler.

Miljøministeriet har bedt Miljøstyrelsen besvare henvendelsen.

Henvendelsen fra Statsforvaltningen rejser følgende tre spørgsmål: 1) Om udgifterne til håndtering af affald i natur- og parkområder kan opkræves som gebyrer hos kommunens borgere i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 48. 2) Om det omhandlede regulativtillæg fra den pågældende kommune opfylder kravene i affaldsbekendtgørelsens §§ 26 – 28. 3) Om kommunen ved opstilling af én enkeltstående beholder på hver lokalitet opfylder kravene i affaldsbekendtgørelsen til etablering af en anvisningsordning.

Kort redegørelse for sagens omstændigheder:

Det fremgår af kommunens regulativ, at der etableres en ordning, som skal sikre renholdelse af kommunens natur- og parkområder. Ordningen består i, at der i parker og på rekreative områder er opstillet beholdere til opsamling af affald fra kommunens borgere. Kommunens borgere er forpligtet til at benytte de opstillede beholdere, og kommunen opkræver et gebyr til dækning af udgifterne ved gennemførelsen og opretholdelsen af ordningen.

En gruppe borgere har klaget til den pågældende Statsforvaltning over, at regulativtillægget er i strid med miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 5, hvorefter gebyrer til dækning af udgifter til bl.a. etablering, drift og administration af affaldsordninger, herunder anvisningsordninger, påhviler den, der har tinglyst adkomst på ejendommen. Klagerne finder derfor ikke, at kommunens udgifter til håndtering af affald fra kommunens natur- og parkområder vil kunne dækkes ved opkrævning af gebyr fra borgerne.

Klagerne mener i den forbindelse, at indsamling af affald fra kommunens parker bør sidestilles med udgifter til fjernelse af affald på arealer, der er

omfattet af lov om offentlige veje. Disse udgifter dækkes af kommunen som vejbestyrelse for kommunevejene, og udgifterne finansieres via skatter.

Kommunen anfører på den anden side, ifølge Statsforvaltningens gengivelse, at der er tale om en lovlige anvisningsordning, idet det omhandlede regulativtillæg klart definerer ordningens brugerkreds. Kommunen lægger endvidere vægt på, at det er fast antaget, at opkrævning af affaldsgebyrer ikke forudsætter en faktisk anvendelse af ordningen, men at det er tilstrækkeligt, at kommunen stiller ordningen til rådighed for kommunens borgere.

Miljøstyrelsen skal vejledende udtale:

Ad 1. De opkrævede gebyrers overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 48

Af miljøbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1757 af 22. december 2006 med senere ændringer, fremgår det af § 45, stk. 1, at kommunalbestyrelsen forestår bortskaffelsen af affald.

Kommunalbestyrelsen er med andre ord ansvarlig for, at det affald, der produceres i den pågældende kommune håndteres miljømæssigt forsvarligt.

En kommune er med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 48 berettiget til at fastsætte og opkræve gebyrer til dækning af kommunens udgifter til planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, herunder anvisningsordninger. Af affaldsbekendtgørelsens § 29, som henviser til lovens § 48, fremgår det desuden, at der i regulativer kan fastsættes forskrifter om gebyrer for affaldshåndtering. Endelig fremgår det af Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1994, side 17, at det er en forudsætning for opkrævning af gebyrer, at den eller de omfattede affaldsordninger og brugerkredse er udtømmende beskrevet i kommunens regulativ.

Gebyrerne skal fastsættes ud fra hvile-i-sig-selv-princippet. Dette indebærer, at gebyrerne skal hvile-i-sig-selv, dvs. at de skal dække de omkostninger, kommunen har til den enkelte affaldsordning, hverken mere eller mindre. Denne overensstemmelse skal vurderes over en længere periode, således at det er tilstrækkeligt, hvis kommunens udgifter og indtægter balancerer over en kortere årrække.

Gebyrerne skal desuden fastsættes efter forureneren-betaler-princippet og lighedsgroundsætningen. Dette betyder, at gebyret inden for rimelige grænser skal svare til den ydelse, som leveres eller stilles til rådighed for den enkelte bruger, der ud fra en gennemsnitsbetragtning må antages at have gavn af ordningen. Lighedsgroundsætningen betyder desuden, at gebyrerne ikke må fastsættes således, at visse brugere betaler væsentligt mere end svarende til den ydelse de modtager eller får stillet til rådighed, mens andre betaler væsentligt mindre end ydelsen.

Det fremgår af det omhandlede regulativtillæg, at ordningen har til hensigt at sikre renholdelsen af kommunens natur- og parkområder. Det fremgår endvidere, at ordningen har til hensigt at håndtere det affald, som borgere og husstande frembringer i kommunens natur- og parkområder, og at ordningen derfor er et supplement til kommunens dagrenovationsordning.

Miljøstyrelsen skal indledningsvis bemærke, at styrelsen principielt er enig med kommunen i, at det ikke er i strid med § 48 at opkræve gebyr for at stille en ordning til rådighed for kommunens borgere og/eller virksomheder.

Det er dog en forudsætning for overhovedet at kunne opkræve et gebyr, herunder et gebyr efter miljøbeskyttelseslovens § 48, at der rettelig er tale om et gebyr, jf. grundlovens § 43, hvorefter ”ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov...”. Ved begrebet ”skat” forstås normalt en offentligretlig bestemt ydelse til det offentlige, der ikke kan ses under synspunktet af vederlag for en særlig modydelse fra det offentliges side.

Det er således en forudsætning, at brugerkredsen er veldefineret og at de, der betaler, også nyder godt af ordningen (får en modydelse).

Miljøstyrelsen hæfter sig ved, at der i praksis er tale om en brugerkreds, som udgøres af hele kommunens husstande. Modydelsen må i dette tilfælde være retten til at benytte offentlige skraldespande. Det er imidlertid ikke kun kommunens borgere, der har adgang til skraldespandene men også turister og borgere fra andre kommuner, som anvender natur- og parkområderne.

Det fremgår af bemærkningerne til § 48 i den nyligt vedtagne ændringslov til miljøbeskyttelsesloven (lov nr. 513 af 12. juni 2009), at udgangspunktet for finansieringen af den kommunale affaldshåndtering er gebyrfinansiering, men at finansieringen af indsamling, behandling og administration af herreløst affald fortsat vil kunne skattefinansieres.

På den baggrund finder Miljøstyrelsen det særdeles tvivlsomt, om det omhandlede gebyr er i overensstemmelse med grundlovens § 43 og mener, at renholdelsen af kommunens natur- og parkområder rettelig burde skattefinansieres i lighed med renholdelse af andre offentlige arealer som f.eks. kommunens veje.

Ad 2. Regulativtillæggets overensstemmelse med kravene i affaldsbekendtgørelsens §§ 26 – 28 og

Ad 3. Om opstilling af én enkeltstående beholder på hver lokalitet opfylder kravene i affaldsbekendtgørelsen til etablering af en anvisningsordning

Af affaldsbekendtgørelsens, jf. bekendtgørelse nr. 1634 af 13. december 2006, § 26 fremgår de nærmere krav til de anvisningsordninger, som kommunalbestyrelsen fastsætter. Det er således et krav, at kommunalbestyrelsen i et regulativ fastsætter forskrifter om, ordningernes omfang, håndtering af genanvendeligt erhvervsaffald, håndtering af forbrændingsegnet affald og håndtering af andet affald. Kommunalbestyrelsen kan end-

videre fastsætte forskrifter om en række forhold, som f.eks. anmeldelse og sortering af affald.

Af affaldsbekendtgørelsens §§ 27 og 28 fremgår en pligt for kommunalbestyrelsen til i regulativer at stille krav om, at genanvendeligt affald anvises til genanvendelse og forbrændingsegnet affald til forbrænding. Derudover indeholder affaldsbekendtgørelsen ingen formkrav til etableringen af en anvisningsordning.

Det fremgår af det omhandlede regulativtillæg, at hvis der er "tale om større mængder af affald foretages sortering, idet affaldet sorteres i affald, der kan genanvendes, f.eks. emballage og papir, og affald, der kan brændes f.eks. madrester og lignende. Ved affaldsbeholderne er opsat eksempler på, hvorledes sortering af forskellige affaldstyper skal ske."

Ifølge det af Statsforvaltningen oplyste, er der imidlertid i praksis ofte tale om enkeltstående affaldsspande i parkområder, hvor det ikke er muligt at foretage en udsortering af affaldet i genanvendeligt og forbrændingsegnet affald.

Ifølge sin ordlyd er regulativtillægget ikke umiddelbart uoverensstemmende med affaldsbekendtgørelsens krav til fastsættelse af en anvisningsordning. Således sikres, ifølge ordlyden, en sortering med henblik på genanvendelse af genanvendeligt affald og forbrænding af forbrændingsegnet affald. Det kan dog overvejes, om det er tilstrækkeligt, at kommunen stiller krav om sortering ved "større mængder" affald.

Ifølge oplysningerne fra Statsforvaltningen består anvisningsordningen i praksis dog alene af én enkelt affaldsbeholder på hver lokalitet. Hvis dette er tilfældet, er affaldsbekendtgørelsens krav til ved en anvisningsordning at sikre, at affaldshierarkiet, jf. også affaldsbekendtgørelsens § 4 samt §§ 26 – 28, overholdes, efter Miljøstyrelsens vurdering, ikke opfyldt. For at sikre en forsvarlig håndtering af henholdsvis genanvendeligt og forbrændingsegnet affald, må ordningen, efter styrelsens vurdering, som minimum indebære en løsning, der muliggør sortering af affaldet i de forskellige behandlingskategorier. En ordning med alene én enkeltstående beholder opstillet på hver lokalitet opfylder, efter Miljøstyrelsens vurdering, ikke kravene til etablering af en anvisningsordning i affaldsbekendtgørelsens forstand.

Miljøstyrelsen skal afslutningsvis bemærke det betænkelige i, at regulativtillægget er vedtaget af kommunalbestyrelsen den 12. februar 2008 men ifølge sin ordlyd træder i kraft allerede den 1. januar 2008.