BILAG 3

MAD 2010.302

Afgørelse af 4. februar 2010, j. nr. 2009-613/623

En kommune havde iværksat en ny renovationsordning uden det fornødne hjemmelsgrundlag i kommunens affaldsregulativ, hvorfor der ikke kunne opkræves de for ordningen fastsatte gebyrer.

Sagsnummer: 2009-613/623

Domstol: STF

Sagsnummer: 2009-613/623

Afgørelsesdato: 2010-02-04

En kommune havde i 2008 vedtaget en ny renovationsordning, der gav borgerne mulighed for at vælge mellem en indsamlingsordning for bioaffald eller hjemmekompostering. Renovationsordningen trådte i kraft den 1. marts 2009. Borgerne havde i efteråret 2008 haft mulighed for at vælge ordning. Indsamlingsordningen, der forudsatte en særlig spand til bioaffaldet, skulle gebyrfinansieres. Omkostningerne i forbindelse med ordningen havde kommunen af administrative årsager valgt at fordele over hele året, således at gebyrerne for indsamling blev delt ud i 4 lige store rater. Kommunen havde først mere end et halvt år efter renovationsordningens ikrafttræden vedtaget et nyt affaldsregulativ. Dette trådte i kraft den 1. oktober 2009. Statsforvaltningen havde fra en borger modtaget en klage over, at denne skulle betale for en indsamlingsordning, som ikke var realiseret, da borgeren ikke på tidspunktet for ordningens ikrafttræden havde modtaget den særlige spand til bioaffald. Statsforvaltningen fastslog indledningsvist, at en borger var forpligtet til at benytte de af en kommune iværksatte indsamlingsordninger, og at en kommune kunne opkræve gebyr for ydelser, som en borger valgte ikke at gøre brug af. Det blev endvidere fremhævet, at en kommune ikke kunne opkræve gebyr af de borgere, der havde valgt at benytte sig af undtagelsen til ordningen ved at kompostere affaldet. Statsforvaltningen udtalte på den baggrund, at den pågældende borger som udgangspunkt skulle betale det fastsatte gebyr for ordningen, uanset at denne i en periode ikke havde fået den ydelse, vedkommende havde betalt for, forudsat at gebyret var lovligt. Det blev af statsforvaltningen anført, at det var en afgørende forudsætning for gebyrets lovlighed, at renovationsordningen havde hjemmel i kommunens affaldsregulativ. Idet affaldsregulativet for ordningen først var trådt i kraft den 1. oktober 2009, fandt Statsforvaltningen, at der ikke var det fornødne hjemmelsgrundlag for gebyropkrævningen i hele 2009. Kommunen havde således ikke lovligt kunnet opkræve dette.

Statsforvaltningerne - herunder Tilsynsråd

Du har den 19. oktober 2009 rettet henvendelse til Statsforvaltningen Syddanmark, det kommunale tilsyn, vedrørende lovligheden af Kerteminde Kommunes opkrævning af gebyr for afhentning af bioaffald for 1. kvartal 2009.

Statsforvaltningen har nu afsluttet sagens behandling.

Statsforvaltningen finder, at Kerteminde Kommune har handlet i strid med lovgivningen ved at opkræve gebyrer, der har hjemmel i en affaldsordning, der ikke var trådt i kraft på tidspunktet for opkrævningen.

Statsforvaltningen har i dag orienteret Kerteminde Kommune om statsforvaltningens opfattelse og anmodet kommunen om at oplyse, hvad den agter at foretage sig i sagens anledning.

Til anvendelse i henhold til Karnov Groups Licensvilkår

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund:

Kerteminde Kommune besluttede i 2008 at indføre en ny dagrenovationsordning med spande til henholdsvis restaffald og bioaffald.

Det fremgår af protokollen for byrådets møde den 27. marts 2008, at renovationsordningen vil træde i kraft 1. marts 2009. Der blev ikke i den forbindelse vedtaget et nyt affaldsregulativ.

I oktober 2008 modtog samtlige borgere i kommunen besked fra kommunen om at vælge, hvilke beholdere til restaffald og bioaffald, man havde behov for. Det fremgik af skrivelsen, at hvis man ønskede en anden sammensætning end den standardrenovationspakke, som kommunen havde sammensat, skulle man inden den 3. november henvende sig til Forsyningen.

I standardrenovationspakken indgik en spand til bioaffald, der tømmes hver 14. dag. Alternativt kunne man vælge at få leveret en godkendt kompostbeholder til hjemmekompostering.

Det fremgik af renovationsskrivelsen, at den årlige renovationsafgift for standardrenovationspakken var 2.470 kr.

Du oplyser, at du havde en godkendt kompostbeholder til hjemmekompostering, men alligevel ønskede at overgå til den nye ordning, hvorefter du ikke foretog dig noget i anledning af kommunens skrivelse.

Da du endnu ikke havde modtaget biospanden i midten marts 2009 rykkede du kommunen for den og meddelte samtidig, at du ikke ville betale for tømning af spanden, førend modtagelsen.

Du modtog herefter biospanden ultimo marts 2009, og første tømning skete primo april 2009.

Kerteminde Forsyning har oplyst dig om, at byrådet har fastsat taksten for 2009, og at den er gældende for hele året, uanset du modtager ydelsen eller ej.

Kerteminde Forsyning oplyser videre, at takstfastsættelsen for 2009 inkluderer en glidende udskiftning af renovationsmateriel i perioden omkring marts 2009, og at det er inkluderet i prisen, at alle borgere betaler en pris for 2009 beregnet på det valg af udstyr, de foretog i efteråret 2008.

Kerteminde Kommune har videre oplyst dig om, at taksterne er udmøntet som en pris for hele året på baggrund af hvile-i-sig-selv princippet, hvorfor der ikke er en særlig pris i januar og februar måned og en anden pris resten af året.

Det er din opfattelse, at Kerteminde Kommune ikke lovligt kan opkræve betaling for ydelser, som kommunen ikke har leveret.

Kerteminde Kommune har den 3. december 2009 oplyst følgende til statsforvaltningen:

"(…) I daværende Langeskov Kommune, hvor (X) er bosiddende, var det regulativbestemt, at der skulle ske en sortering i rest- og bioaffald. Begge fraktioner blev afhentet hver 14. dag i forskellige uger. Der kunne opnås dispensation for at få indsamlet bioaffald (og dermed for at betale for den ordning), hvis der blev

Til anvendelse i henhold til Karnov Groups Licensvilkår

hjemmekomposteret. Denne løsning havde (X) (indtil 1. marts 2009). Pågældende regulativ var gældende indtil den 1. oktober 2009, hvor et fælles regulativ for hele Kerteminde Kommune trådte i kraft. (…)

I oktober måned 2008 udsendte Renovationsafdelingen i Kerteminde Kommune en orientering om den nye fælles renovationsordning til alle borgerne i den nye storkommune. I følge orienteringen gives der mulighed for at fravælge indsamling af bioaffald mod at der hjemme-komposteres. (X) hjemmekomposterede allerede bioaffaldet og ønskede at komme med i ordningen med indsamling af bioaffald i forbindelse med ikrafttræden af den nye renovationsordning. (…)

Beregning af det samlede affaldsgebyr for 2009 er baseret på at den nye ordning trådte i kraft den 1. marts 2009.

Opkrævning af gebyr for indsamling af affald for 2009 udelukkende er baseret på hvilken løsning der blev valgt af den enkelte borger fra 1. marts 2009. Der er således ikke blevet skelnet mellem hvilken ordning borgerne havde i forvejen. Dette har medført at nogle borgere har betalt for en ordningen der først trådte i kraft pr. 1 marts 2009, mens modsat blev de borgere, der ikke ønskede indsamling af bioaffald efter den 1. marts 2009 ikke opkrævet gebyr for indsamling af bioaffald de første måneder af 2009 trods det, at den nye valgmulighed for hjemmekompostering først trådte i kraft pr. 1 marts 2009.

Princippet med at betale for indsamling af bioaffald når ordningen træder i kraft versus betaling for hele året har været en afvejning af de administrative omkostninger en sådan opsplitning af ydelserne for de enkelte husstande jf. ovenstående punkt. Gebyret for indsamling af affald i 2009 er blevet delt ud i 4 lige store rater.(…)"

Kerteminde Kommune vedtog på sit møde den 17. september 2009 kommunens affaldsregulativ, der trådte i kraft den 1. oktober 2009.

Følgende fremgår af regulativets pkt. 2.9:

"Affaldsgebyret er sammensat af et grundgebyr og et dagrenovationsgebyr for afhentning af restaffald og et gebyr for afhentning af bioaffald, der kun betales ved benyttelse af denne ordning. Grundgebyret dækker omkostningerne til administration og øvrige affaldsordninger såsom drift af genbrugsstationer, indsamling af papir og flasker fra nærgenbrugsstationer m.v., mens dagrenovationsgebyret dækker de faktuelle omkostninger til indsamling og behandling af dagrenovation. Dagrenovationsgebyret betales efter volumen af det valgte indsamlingsmateriel med en pris som angives på takstbladet.

Affaldsgebyret opkræves af Kerteminde Forsyning A/S.

Ved nytilmeldinger i løbet af året vil affaldsgebyret kun blive opkrævet for den resterende del af året. Regulering af affaldsafgiften i forbindelse med til- og afmeldinger kan kun ske med virkning fra den 1. i en måned."

Udtalelse:

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. § 48, stk. 1 i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven - lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009)

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver, er et retligt tilsyn.

§ 45, stk. 3 og § 48, stk. 1-3 i lov om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven - lovbekendtgørelse nr. 1757 af 22. december 2006 med senere ændringer) lyder således:

Til anvendelse i henhold til Karnov Groups Licensvilkår

§ 45. Kommunalbestyrelsen forestår bortskaffelsen af affald, jf. dog § 45 b.

…

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen fastsætter i et regulativ forskrifter om affaldsordningernes omfang og tilrettelæggelse m.v.

§ 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 m.v. 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, og

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

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

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

§§ 29 og 45 og 46 i affaldsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1634 af 13. december 2006) lyder således:

§ 29. I regulativer kan fastsættes forskrifter om gebyrer for affaldshåndtering, jf. § 48 i lov om miljøbeskyttelse.

§ 45. Når en kommunal ordning er iværksat, er borgere, grundejere, virksomheder, offentlige og private institutioner forpligtet til at benytte ordningen som foreskrevet, jf. dog § 24, stk. 2 og lov om miljøbeskyttelse § 45, stk. 7.

Stk. 2. I de i kapitel 6 omhandlede affaldsregulativer kan kommunalbestyrelsen fastsætte bestemmelser om tilladelse til kompostering af den vegetabilske del af dagrenovationen på ejerens egen grund. Stk. 3. Borgere, grundejere, virksomheder, offentlige og private institutioner, der følger reglerne om kompostering af affald, er ikke forpligtede til at benytte en indsamlingsordning for så vidt angår den del af affaldet, der komposteres.

§ 46. I tilfælde, hvor en borger, grundejer, virksomhed, offentlig eller privat institution ikke er omfattet af en kommunal indsamlingsordning, skal kommunalbestyrelsen anvise den pågældende mulighed for håndtering af affald, jf. § 35. Anvisningen skal fremgå af de regulativer, der udarbejdes af kommunen efter kapitel 6. Stk. 2. Borgeren, grundejeren, virksomheden, den offentlige eller private institution skal benytte den anviste håndtering af affald, jf. § 39.

Følgende fremgår af punkt 2.12. i Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1994 om Bortskaffelse, planlægning og registrering af affald:

“2.12. Renovationsgebyr (…)

Hjemlen til opkrævning og anvendelse af gebyrer til dækning af kommunale renovationsordninger er indeholdt i miljøbeskyttelseslovens § 48.

§ 25 fastslår kommunalbestyrelsens ret til i et regulativ at bestemme, at en affaldsordning gebyrfinansieres. Bestemmelsen skal læses i sammenhæng med § 39, der bestemmer, hvem det kan pålægges at betale gebyr.

Til anvendelse i henhold til Karnov Groups Licensvilkår

Kommunalbestyrelsen kan herefter fastsætte gebyrer til dækning af samtlige udgifter, der er forbundet med den enkelte kommunes administration, planlægning, håndtering og bortskaffelse af affald samt indsamling og registrering af oplysninger.

Det er en forudsætning for opkrævning af gebyrer, at den eller de omfattede affaldsordninger og brugerkredse er udtømmende beskrevet i kommunens regulativ (se nærmere i afsnit 5.12)."

Kommunerne har med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 48 adgang at opkræve gebyrer til dækning af kommunens udgifter til håndtering af affald, herunder administration, kortlægning, planlægning, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald.

Gebyrerne skal fastsættes ud fra hvile-i-sig-selv princippet. Dette indebærer, at gebyrerne skal være omkostningsægte, 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 indtægter og udgifter balancerer over en kortere årrække.

Gebyrerne skal desuden fastsættes efter forureneren-betaler-princippet og lighedsgrundsætningen. 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. Lighedsgrundsætningen 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.

Bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 48 må læses i sammenhæng med § 29, § 41 og § 45 i affaldsbekendtgørelsen.

Bekendtgørelsens § 29 fastslår kommunalbestyrelsens ret til i et regulativ at bestemme, at en affaldsordning gebyr-finansieres.

Det fremgår af § 45, stk. 1 at når en kommunal ordning vedrørende indsamling af dagrenovation er iværksat, er borgere mv. forpligtet til at benytte ordningen som foreskrevet.

§ 45, stk. 2, jf. stk. 3 indeholder dog en undtagelse hertil, idet kommunalbestyrelsen kan beslutte at ex. borgere, der følger reglerne om kompostering af affald, og komposterer den vegetabilske del af dagrenovationen på egen grund ikke er forpligtede til at benytte en indsamlingsordning, for så vidt angår den del af affaldet, der komposteres.

Borgeren er, jf. bekendtgørelsens § 46, i det tilfælde, hvor han vælger at benytte en alternativ mulighed for kompostering af affald, forpligtet til at benytte den af kommunen anviste måde at håndtere affaldet på.

Som udgangspunkt giver miljøbeskyttelsesloven kommunen hjemmel til at opkræve renovationsgebyr for de ydelser, som kommunen stiller til rådighed som led i en pligtmæssig ordning, selv om borgerne ikke har behov for og ikke gør brug af de pågældende ydelser. Kommunen kan således opkræve gebyr for en ydelse, som der ikke gøres brug af.

Når affaldsbekendtgørelsen dog indeholder en mulighed for kommunalbestyrelsen for at unddrage et område fra en ellers lovbunden pligtmæssig indsamlingsordning, er det statsforvaltningens opfattelse, at kommunalbestyrelsen som en afledet virkning heraf ikke kan opkræve gebyr af de borgere mv. der vælger at benytte muligheden for at undlade at benytte ordningen.

Til anvendelse i henhold til Karnov Groups Licensvilkår

Statsforvaltningen konstaterer, at uanset du selv havde en godkendt hjemmekompostordning, valgte du med årsskiftet at overgå til den kommunalt etablerede ordning vedrørende bortskaffelse af bioaffald.

Da du således nu deltager i en kommunal indsamlingsordning af kompost er du som udgangspunkt også forpligtet til at betale det fastsatte gebyr for ordningen - uanset du i en periode ikke har fået den ydelse, du betaler for.

Som det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning nr. 4 af 1994 om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald., pkt 2.12, er det en betingelse for opkrævning af gebyrer, at den eller de omfattede affaldsordninger og brugerkredse er udtømmende beskrevet i kommunens regulativ, jf. § 45, stk. 3 i miljøbeskyttelsesloven.

Det skal endvidere beskrives, hvorledes ordningen skal finansieres, jf. miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, affaldsbekendtgørelsens § 29, samt pkt. 2.12 i Miljøstyrelsens vejledning.

Det er underordnet, om beskrivelsen indgår som en del af de berørte affaldsordninger, eller om beskrivelsen findes i et selvstændigt regulativ. Det er dog en forudsætning for opkrævning af gebyrer, at den eller de omfattende affaldsordninger og brugerkredse er udtømmende beskrevet i kommunens regulativ.

Kerteminde Kommune har oplyst, at den nye affaldsordning og det nye affaldsregulativ for husholdningsaffald først trådte i kraft 1. oktober 2009. Kommunen valgte dog i praksis at lade ordningen træde i kraft allerede pr. 1. marts 2009.

Kerteminde Kommune har videre oplyst, at indtil 1. oktober 2009 var husholdningsregulativet for den tidligere

Langeskov Kommune gældende. I dette husholdningsregulativ var det ligeledes bestemt, at der skulle ske en sortering i rest- og bioaffald.

Således om sagens foreligger oplyst var den bioaffaldsordning, som Kerteminde Kommune støtter sit betalingskrav på, ikke trådt i kraft på det tidspunkt, hvorfra du opkræves betaling.

Det forhold, at husholdningsregulativet fra den tidligere Langeskov Kommune, der indeholdt en tilsvarende bestemmelse om sortering i rest- og bioaffald, stadig var gældende, ændrer ikke herpå, idet dette husholdningsregulativ ikke angives at være hjemmelsgrundlaget for opkrævningen.

Statsforvaltningen finder således, at Kerteminde Kommune har handlet i strid med lovgivningen ved at opkræve gebyrer, der har hjemmel i en affaldsordning, der ikke var trådt i kraft på tidspunktet for opkrævningen.

Statsforvaltningen har i dag orienteret Kerteminde Kommune om statsforvaltningens opfattelse og anmodet kommunen om at oplyse, hvad den agter at foretage sig i sagens anledning.

Til anvendelse i henhold til Karnov Groups Licensvilkår