



Árið 2015, fimmtudaginn 26. nóvember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri.

**Fyrir var tekið mál nr. 54/2015, kæra á álagningu sorphirðu- og eyðingargjalda hjá Akraneskaupstað fyrir árin 2014 og 2015.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### **úrskurður:**

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 10. júlí 2015, er barst nefndinni sama dag, kærir Jón Pálmi Pálsson, Jaðarsbraut 25, Akranesi, ákvörðun Akraneskaupstaðar frá 25. júní 2015 um endurálagningu sorphreinsunar- og sorpeyðingargjalda fyrir árið 2014 og álagningu sömu gjalda fyrir árið 2015. Er þess krafist að ákvarðanirnar verði felldar úr gildi. Jafnframt er þess krafist að úrskurðarnefndin ákvarði lækkun áðurnefndra gjalda fyrir árin 2014 og 2015.

Gögn málsins bárust frá Akraneskaupstað 2. september 2015.

**Málavextir:** Mál þetta á sér nokkra forsögu en með úrskurði í máli nr. 30/2014, uppkveðnum 27. mars 2015, felldi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úr gildi ákvörðun Akraneskaupstaðar um að leggja á fasteign kæranda að Furugrund 16, Akranesi, sorphreinsunar- og eyðingargjald fyrir árið 2014. Var það gert á þeim forsendum að gjaldskrá nr. 1285/2013 fyrir hirðingu og eyðingu sorps í Akraneskaupstað hefði ekki verið sett í samræmi við ákvæði 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Kærandi í því máli er sá sami og kærandi í máli því sem hér er til úrlausnar.

Á fundi bæjarstjórnar Akraness 9. júní 2015 var ákveðið að endurákvarða sorpgjöld vegna ársins 2014 þannig að allur tekjuafgangur vegna sorphirðu fyrir árið 2014, 6.178.371 kr., var notaður til lækkunar álagningar sorphreinsunar- og eyðingargjalda ársins 2014. Þannig var sorphreinsunargjald á hverja fasteign fyrir árið endurákveðið 14.799 kr. í stað 16.095 kr. og sorpeyðingargjald var ákveðið 12.620 kr. í stað 13.725 kr., alls lækkun um 2.401 kr. fyrir hverja fasteign. Jafnframt var ákveðið að sú fjárhæð sem gjöldin voru lækkuð um skyldi dregin frá áður álögðum sorp- og eyðingargjöldum fyrir árið 2015. Kæranda var tilkynnt um ákvörðun bæjarstjórnar með bréfi bæjarstjóra, dags. 10. s.m., þar sem tilgreindar voru þær fjárhæðir sem endurgreiddar yrðu. Í bréfinu var jafnframt vakin athygli á kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar.

Gjaldskrá nr. 556/2015, fyrir hirðingu og eyðingu sorps í Akraneskaupstað, var birt í B-deild Stjórnartíðinda 25. júní 2015. Þar segir í 2. mgr. 3. gr.: „Í samræmi við ákvæði laga nr. 29 frá 1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta, skal endurálagning 2014, ásamt vöxtum í samræmi

við ákvæði laganna, dregin frá eftirstöðvum álagningar vegna ársins 2015 eða endurgreidd við gildistöku gjaldskrár þessarar hafi gjöldin vegna 2015 verið greidd í heild.“

Tilkynning um breytingu á fasteignagjöldum 2014 var send út í lok júní 2015 og greiðsluseðill er dags. 15. júlí s.á. Hefur kærandi kært þá álagningu, eins og áður sagði, sem og álagningu fyrir árið 2015.

**Málsrök kæranda:** Kærandi kveðst vera ósammála forsendum endurálagningar sorpgjalda á Akranesi fyrir árið 2014 og að lækka hefði átt þau enn frekar. Þá beri að ógilda álagningu fyrir árið 2015 þar sem sú álagning byggist á gjaldskránni fyrir árið 2014, sem úrskurðuð hafi verið ógild. Við álagningu sorpgjalda hafi stjórnvöld á Akranesi ekki tekið mark á ábendingum kæranda varðandi of háan stjórnunarkostnað af sorpmálum, kostnað sem ranglega hafi verið færður á málaflokkinn en ekki eigi að tilheyra honum og loks sé ekki tekið tillit til hagnaðar Akraneskaupstaðar af Sorpurðun Vesturlands í Fíflholtum.

Við endurákvörðunina hafi gjöldin fyrir árið 2014 verið lækkuð um 6,1 milljón kr. en kærandi telji að taka hefði átt frekara tillit til hagnaðar við málaflokkinn nokkur ár á undan, nánar tiltekið frá árinu 2010, en það ár hafi verið hætt að innheimta gjöld af fyrirtækjum vegna sorpmála og rekstur sorphirðu boðinn út. Afkoma þessara ára, að áætlun fyrir árið 2015 meðtalinni, sé samkvæmt bókhaldi bæjarins 24.064.401 kr. og ef millifærður stjórnunarkostnaður sé tekinn út nemi hagnaður 41.816.974 kr. Inni í þessari tölu sé arður vegna eignarhluta Akraneskaupstaðar í sorpurðunarstöðinni í Fíflholtum, sem kærandi telji eðlilegt að sé talinn með þegar lagt sé mat á afkomu málaflokksins. Arðgreiðslur vegna sorpurðunar í Fíflholtum hafi verið 6.409.290 kr. á árunum 2010-2015.

Óeðlilegar millifærslur séu í rekstri bæði Gámu og málaflokks 08-21 vegna stjórnunarkostnaðar. Þær fjárhæðir séu algerlega óskilgreindar og notaðar til að færa niður hagnað af málafloknum. Bærinn þurfi lítið að hafa fyrir þessum málaflokki. Bæði umsýsla vegna Gámu og innheimta sé í öðrum höndum en bæjarstarfsmanna og umfang því hverfandi.

Á árinu 2010 hafi töluvert átak verið gert í hreinsun lóða hjá fyrirtækjum í bænum og hafi þeim verið heimilað að losa sig við sorp án endurgjalds. Að öllum líkindum megi skýra tap á Gámu á því ári með þessu.

Í rekstri Gámu sé kostnaðarfærður svokallaður grófurðunarstaður og annar staður fyrir losun á garðaúrgangi, sem bæði íbúar og fyrirtæki geti komið á og losað. Kostnaður bæjarins felist í því að flytja jarðvegsúrganginn úr móttökugryfju yfir á grófurðunarstaðinn. Þessi kostnaður mælist örugglega í nokkrum milljónum á tímabilinu 2010-2014 og sé líklega færður sem kostnaður í Gámu.

Fjárhagsáætlun ársins 2015 hafi ekki verið breytt í samræmi við afkomu ársins 2014, þrátt fyrir að fyrir liggi að afkoma þess árs hafi verið mjög góð og samið hafi verið við núverandi verktaka út árið 2015. Eðlilegt sé að horfa til þess þáttar þegar komi að gjaldtöku fyrir árið 2015. Bæjarstjórn hafi hins vegar ekki séð ástæðu til að taka upp gjaldskrá ársins 2015 og breyta þrátt fyrir að gjaldskrá ársins 2014 hafi verið úrskurðuð ólögleg. Geri kærandi því kröfu um að gjaldskráin 2015 verði úrskurðuð ólögmet.

**Málsrök Akraneskaupstaðar:** Af hálfu Akraneskaupstaðar er bent á að vísa beri frá kröfum kæranda um lækkun gjalda vegna endurálagningar 2014 og kröfu um ómerkingu álagningar

gjalda vegna ársins 2015, ellegar að þeim beri að hafna. Þá beri að hafna kröfu kæranda um ómerkingu endurálagningar gjalda vegna ársins 2014.

Varðandi sorpgjöld vegna ársins 2015 taki sveitarfélagið fram að ákvörðun um fjárhæð gjaldanna hafi verið tekin við fjárhagsáætlunargerð í desember 2014. Álagning hafi farið fram og verið kynnt greiðendum í janúar 2015 og sé kærufrestur vegna álagningar ársins 2015 því liðinn. Kærandi hafi ekki gert fyrirvara við greiðslu sorpgjalda fyrir árið 2015 eða gert nokkrar aðrar athugasemdir við álagningu þeirra fyrr en nú. Setning og birting nýrrar gjaldskrár vegna endurálagningar gjalda fyrir árið 2014 breyti engu um álagningu fyrir árið 2015.

Varðandi endurákvörðun gjalda fyrir árið 2014 hafi ársreikningur Akraneskaupstaðar fyrir það ár legið fyrir þegar ákvörðun hafi verið tekin um lækkun gjaldanna. Ákveðið hefði verið að allur tekjuafgangur málaflokka sorpgjalda, að fjárhæð 6.178.371 kr., yrði nýttur til lækkunar gjaldanna og að auki hefði verið greiddur vaxtakostnaður í samræmi við ákvæði laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta. Lækkun gjaldanna hefði því byggst á rauntölum ársins 2014. Leiðréttingin hefði verið framkvæmd með útsendingu greiðsluseðla 15. júlí 2015.

Rekstur sorphirðu og sorphreinsunar vegna heimilissorps sé færður undir tvo málaflokka hjá Akraneskaupstað. Annars vegar málaflokk 08-hreinlætismál og hins vegar málaflokk 53-Gámu. Vegna reglna um virðisaukaskatt sé nauðsynlegt að hafa rekstur móttökustöðvar í sérstöku fyrirtæki, Gámu, sem sé alfarið í eigu Akraneskaupstaðar. Gáma „selji“ þjónustu sína yfir á málaflokk 08-hreinlætismál og saman myndi þessir tveir málaflokkar heildarniðurstöðu rekstrar sorpmála kaupstaðarins.

Eftirtaldir liðir hafi verið lagðir til grundvallar við endurákvörðun sorpgjalda fyrir árið 2014 samkvæmt bókhaldi:

1. Tekjur samkvæmt ársreikningi: 76.733.156 kr.
2. Gjöld samkvæmt ársreikningi: 70.554.785 kr.
  - a) Sameiginlegur kostnaður, aðkeypt þjónusta ofl.: 61.874.149 kr.
  - b) Annar kostnaður v/stjórnunarkostnaðar og umsýslu bæjarskrifstofu: 5.597.569 kr.
  - c) Millifærð gjöld v/starfsmanna áhaldahúss: 335.175 kr.
  - d) Kostnaður v/reksturs húsnæðis Gámu: 1.360.745 kr.
  - e) Afskriftir v/fastafjármuna í Gámu: 1.108.272 kr.
  - f) Fjármagnsliðir Gámu: 278.875 kr.

Skýringar við einstaka gjaldaliði:

a) Stærsti gjaldaliðurinn sem falli undir þennan lið sé vegna kaupa á þjónustu Íslenska gámafélagsins ehf. vegna sorphirðu á Akranesi, rúm 51 milljón kr. Næst komi gjaldaliður vegna þjónustu Sorpurðunar Vesturlands hf., rúmar 9 milljónir, vegna sorpurðunar heimilissorps á Akranesi og byggi gjaldtakan á opinberri gjaldskrá fyrirtækisins. Aflað hafi verið staðfestingar hjá fyrirtækinu um að reikningar sem sendir séu á Akraneskaupstað séu einungis vegna blandaðs heimilisúrgangs íbúa á Akranesi. Aðrir og minni gjaldaliðir séu lífeyrissjóðsskuldbindingar, kostnaður við endurskoðun, rafþjónusta, önnur aðkeypt vinna og þjónustu- og leyfisgjöld.

b) Um sé að ræða samtölu reiknaðs kostnaðar vegna umsýslu/vinnu nánar tilgreinds starfsfólks stjórnsýslu- og fjármálasviðs og skipulags- og umhverfissviðs Akraneskaupstaðar

og vegna hlutdeildar í beinum útgjaldaliðum. Einnig sé um að ræða hlutdeild í kostnaði vegna póstburðargjalda vegna innheimtunnar, innheimtukostnað vegna fasteignagjaldanna og vegna reksturs tölvukerfis.

c) Um sé að ræða nánar tilgreinda vinnu/umsýslu starfsmanna í áhaldahúsi Akraneskaupstaðar en þeir tilheyri skipulags- og umhverfissviði.

d) Fjárhæðin sé samtala rekstrarkostnaðar að fjárhæð 734.302 kr. vegna sorpvinnsluhúss og 626.443 kr. vegna sorpgæsluhúss.

e) Fjárhæðin sé samtala afskrifta af fjárfestingu í varanlegum rekstrarfjármunum, sem sé reiknuð í samræmi við ákvæði í reglugerð um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga nr. 944/2000 og auglýsingu um reikningsskil sveitarfélaga nr. 790/2001. Þar sé um að ræða afskriftir fasteigna og annarra mannvirkja, sem og vegna véla og áhalda.

f) Fjárhæðin sé samtala vaxtagjalda og vaxtatekna af skuld/inneign við aðalsjóð, sem reiknuð sé í samræmi við ákvæði í reglugerð um bókhald og ársreikninga sveitarfélaga og auglýsingu um reikningsskil sveitarfélaga.

Kostnaður vegna svokallaðs „moldartipps“, sem sé móttaka á garðúrgangi, sem að stærstum hluta komi frá heimilum, sé færður undir málaflokk 11-umhverfismál en ætti samkvæmt reikningsskilareglum að vera færður undir málaflokk 08-hreinlætismál, a.m.k. að hluta. Kostnaður vegna vinnu verktaka við þennan lið yfir sumarmánuðina sé 1.820.650 kr. og sé varlega áætlað að a.m.k. helmingur kostnaðarins sé vegna heimila, eða um 900.000 kr.

Sorphirða hjá lögaðilum falli utan verksviðs Akraneskaupstaðar. Fyrirtækin velji sér þjónustuaðila og greiði fyrir þá þjónustu. Sérstakt sorphreinsunaráttak hafi farið fram árið 2011 og kostnaðurinn hafi verið færður á málaflokk 11-umhverfismál. Hafi hann því enga þýðingu haft fyrir ákvörðun sorpgjalda.

Sorpurðun Vesturlands hf. hafi verið stofnuð árið 1998 og sé í eigu tíu sveitarfélaga á Vesturlandi. Kostnaður vegna þjónustu fyrirtækisins byggist á gjaldskrá en tekjum sé ætlað að standa undir fjárfestingum og rekstri félagsins. Starfsemin sé leyfisskyld og lúti eftirliti Umhverfisstofnunar. Enginn eðlismunur sé á þessu fyrirtæki og öðrum sem Akraneskaupstaður sé eignaraðili að og samkvæmt sveitarstjórnalögum nr. 138/2011 og reglum settum samkvæmt þeim beri að færa tekjur (arð) af eignarhlutum undir málaflokk 28-fjármunatekjur og fjármagnsgjöld, sbr. auglýsingu nr. 414/2001 um flokkun og greiningu í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga. Því sé hafnað að taka beri mið af afkomu Sorpurðunar Vesturlands hf. við ákvörðun um álagningu sorphirðu- og eyðingargjalda á Akranesi, enda um að ræða arð af fjármagni sem lagt hafi verið í fyrirtækið.

-----

Aðilar hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu. Þau sjónarmið verða ekki rakin nánar hér en úrskurðarnefndin hefur haft þau til hliðsjónar við úrlausn málsins.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um álagningu sorphirðu- og eyðingargjalda í Akraneskaupstað fyrir árin 2014 og 2015.

Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kæru til úrskurðarnefndarinnar fer samkvæmt lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. þeirra laga er kærufrestur í máli einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um hina kærðu ákvörðun. Álagningarseðill vegna fasteignagjalda kæranda fyrir árið 2015 er dagsettur 16. janúar 2015 og verður við það að miða að kæranda hafi þá verið kunnugt um álagninguna. Rann kærufrestur vegna hennar því út 17. febrúar s.á., eða tæpum fimm mánuðum áður en kærandi bar fram kæru sína. Ber af þeim sökum að vísa frá þeim hluta kærumsálsins er varðar álagningu fyrir árið 2015. Þykir ekki koma til álita að beita undanþáguákvæði 1. tl. 1. mgr. 28. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 þegar litið er til þess að kærandi hefur áður kært mál til úrskurðarnefndarinnar og er því kunnugur kærufrelinu persónulega. Auk þess hefur hann í fyrri trúnaðarstörfum sínum fyrir Akraneskaupstað komið að málum er tengdust kærnum til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, en sú nefnd er forveri úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sem um giltu sambærilegar reglur um kærufresti. Þá þykir ákvæði 2. tl. 1. mgr. 28. gr. ekki eiga við.

Kærandi krefst þess að ákvörðun bæjarstjórnar um endurálagningu fyrir árið 2014 verði felld úr gildi og jafnframt að álagningin verði lækkuð. Stjórnvaldsákvæðanir samkvæmt lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, ásamt reglugerðum settum með stoð í þeim, sæta kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Einskorðast valdheimildir úrskurðarnefndarinnar við endurskoðun á lögmæti þeirra ákvarðana er undir hana eru bornar. Af þessum sökum tekur nefndin aðeins til úrlausnar kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar en telur það falla utan valdheimilda sinna að taka nýja ákvörðun. Því verður ekki fjallað frekar um þá kröfu kæranda að nefndin ákvarði um lækkun álagningar fyrir árið 2014.

Samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga nr. 55/2003 skulu sveitarfélög innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Jafnframt er þeim heimilt að innheimta gjald fyrir tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laganna, svo sem þróun nýrrar tækni við meðhöndlun úrgangs, rannsóknir, fræðslu og kynningarmál. Heimilt er að miða gjaldið við mælanlega þætti sem hafa áhrif á kostnað, svo sem magn og gerð úrgangs, losunartíðni og frágang úrgangs, en einnig má ákveða fast gjald á hverja fasteignareiningu miðað við fjölda soppiláta og/eða þjónustustig, sbr. síðasta máls. 2. mgr. Gjaldið skal þó aldrei vera hærra en sem nemur þeim kostnaði sem fellur til í sveitarfélaginu við meðhöndlun úrgangs og tengda starfsemi, sbr. 3. mgr. lagagreinarinnar, og skal birta gjaldskrá í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 4. mgr., sbr. einnig 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998.

Þegar um þjónustugjöld ræðir, s.s. fyrir sorphirðu og -eyðingu, þurfa yfirlitstölur um kostnað og tekjur af tilgreindum málaflokki að sýna að skilyrðum laga sé framfylgt, þ.e. að álögð gjöld séu ekki hærra en kostnaður af veittri þjónustu, sbr. þau lagaákvæði sem rakin hafa verið. Þurfa þeir kostnaðarliðir sem lagðir eru til grundvallar að standa í nánnum og efnislegum tengslum við þjónustuna sem tilgreind er í gjaldtökuheimildinni. Fyrir úrskurðarnefndinni liggja m.a. sundurliðaðar rekstrartölur vegna sormála fyrir árið 2014 og útskýringar Akraneskaupstaðar á því hvernig þær eru færðar í bókhaldi sveitarfélagsins. Ræður úrskurðarnefndin af þeim gögnum að þeir kostnaðarliðir standi í nægilegum tengslum við þá þjónustu sem veitt er. Verður lögmæti nefndra bókhaldsupplýsinga ekki dregið í efa, enda hefur ársreikningur sveitarfélagsins verið endurskoðaður og samþykktur í samræmi við lög og reglur þar um.

Eins og fram kemur í málavaxtalýsingu voru gjöld fyrir hirðingu og eyðingu sorps í Akraneskaupstað fyrir árið 2014 endurákvörðuð með setningu gjaldskrár nr. 556/2015, sem

sett var í samræmi við fyrirmæli 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 25. júní 2015. Við álagningu gjalda vegna sorphirðu er jafnan gengið út frá rekstraráætlun komandi árs en við endurákvörðun gjaldanna fyrir árið 2014 lágu rauntölur ársins fyrir og var sú leið farin að endurgreiða gjaldendum upphæð sem samsvaraði hagnaði ársins vegna þessa málaflokks, 6.178.371 kr. Er því ljóst að álagning fyrir árið 2014 uppfyllti lögmætisskilyrði 3. mgr. 23. gr. laga nr. 55/2003, sbr. 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998, enda var gjaldið ekki hærra en sem nam kostnaði sveitarfélagsins.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

#### Úrskurðarorð:

Kröfu kæranda vegna sorphirðu- og eyðingargjalda hjá Akraneskaupstað fyrir árið 2015 er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu álagningar sorphirðu- og eyðingargjalda hjá Akraneskaupstað fyrir árið 2014.

  
\_\_\_\_\_  
Nanna Magnadóttir

  
\_\_\_\_\_  
Aðalheiður Jóhannsdóttir

  
\_\_\_\_\_  
Ásgeir Magnússon