



Árið 2016, fimmtudaginn 14. apríl, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ómar Stefánsson varaformaður og Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor.

**Fyrir var tekið mál nr. 17/2016, kæra á ákvörðun Akraneskaupstaðar um álagningu sorphirðu- og eyðingargjalda á fasteignina Jaðarsbraut 25, Akranesi, fyrir árið 2016.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### **úrskurður:**

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 9. febrúar 2016, er barst nefndinni sama dag, kærir Jón Pálmi Pálsson, Jaðarsbraut 25, Akranesi, ákvörðun Akraneskaupstaðar um álagningu sorphirðu- og eyðingargjalda á fasteign kæranda að Jaðarsbraut 25, Akranesi fyrir árið 2016. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust frá Akraneskaupstað 18. mars 2016.

**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 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 þar sem að hún hafði ekki verið lögð fyrir heilbrigðisnefnd til umsagnar. Kærandi skaut ákvörðun um endurálagningu gjalda ársins 2014 og álagningu ársins 2015 til úrskurðarnefndarinnar og með úrskurði í máli nr. 54/2015, uppkveðnum 26. nóvember 2015 var kröfum kæranda um ógildingu gjalda ársins 2014 hafnað og kröfum um ógildingu gjalda ársins 2015 vísað frá nefndinni.

Á fundi bæjarráðs Akraneskaupstaðar 4. desember 2015 var lögð fram til ákvörðunar gjaldskrá sorphirðu á Akranesi fyrir árið 2016 auk fleiri atriða. Ákvörðun bæjarráðs varðandi gjaldskrá sormála var send Heilbrigðiseftirliti Vesturlands með bréfi, dags. 6. s.m., þar sem óskað var umsagnar heilbrigðisnefndar, sbr. 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og 9. gr. samþykktar nr. 1231/2005 um meðhöndlun úrgangs á Akranesi.

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Vesturlands lá fyrir 7. desember s.á., en þar kom fram að efnisatriði gjaldskrárinnar væru í samræmi við ákvæði laga. Frumvarp að fjárhagsáætlun var lagt fram til síðari umræðu og samþykkt á fundi bæjarráðs 10. s.m. og í framhaldinu á fundi bæjarstjórnar Akraness 15. s.m. þar sem gjaldskráin var samþykkt. Gjaldskrá Akraneskaupstaðar fyrir hirðingu og eyðingu sorps nr. 1204/2015 birtist í B-deild Stjórnartíðinda 29. desember 2015.

Sorphreinsunar- og eyðingargjald fyrir árið 2016, að fjárhæð 30.267 krónur, var lagt á fasteign kæranda með álagningarseðli, dags. 20. janúar 2016. Á fundi heilbrigðisnefndar 27.

s.m. var bókað, undir lið 5. „Akranes – Umsögn um gjaldskrá vegna sorphirðu og eyðingu sorps, frá 6. des '15“, að nefndin staðfesti ofangreinda gjaldskrá.

**Málsrök kæranda:** Kærandi telur álagningu hinna kærðu sorpgjalda ekki rétta sé miðað við leiðbeiningar úrskurðarnefndarinnar í úrskurðum frá fyrri árum. Gjaldskráin hafi verið sett án þess að umsögn frá heilbrigðisnefnd Vesturlands hafi legið fyrir og því hljóti hún að vera ólögleg með sama hætti og gjaldskráin frá 2014, sem felld hafi verið úr gildi með úrskurði nefndarinnar.

Við ákvörðun um hækkun gjaldskrárinnar fyrir árið 2016 hafi verið lagt til grundvallar að fimm milljón króna tap hefði orðið á málaflokknum árið 2015. Það hefði komið til vegna kostnaðar við endurálagningu gjalds vegna ársins 2014 og telji kærandi að óheimilt hafi verið að reikna nefndan kostnað með í kostnaði vegna sorpmála.

Einnig sé millifærslukostnaður sem Akraneskaupstaður kjósi að gjaldfæra á málaflokkinn, þ.e. kostnaður vegna stjórnsýslu og innheimtukostnaður, of hár og illa rökstuddur. Nánast enginn viðbótarkostnaður sé vegna þessarar innheimtu þar sem verið sé að innheimta fasteignagjöld hvort eð er. Þessi aðferð sé viðhöfð til að færa kostnað við málaflokkinn til jafns við tekjur og halda þannig uppi of hárrí gjaldskrá.

**Málsrök Akraneskaupstaðar:** Sveitarfélagið krefst þess að kærinni sé vísað frá nefndinni vegna þess hversu óskýr málatilbúnaður kæranda sé. Að öðrum kosti verði hin kærða álagning staðfest, enda rétt að henni staðið bæði form- og efnislega. Í úrskurði nefndarinnar frá 29. nóvember í máli nr. 54/2015 sé að finna mikilvægar leiðbeiningar um þá kostnaðarliði sem að fullnægðum skilyrðum geti verið grundvöllur þjónustugjalda, sbr. 2. og 3. mgr. 23. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs og 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þeim sjónarmiðum telji sveitarfélagið sig hafa fylgt í hvívetna.

Í fjárhagsáætlun Akraneskaupstaðar fyrir árið 2016 hafi almennt verið lagt til grundvallar að þjónustugjaldskrár hækkuðu um 3,2% en lögð hafi verið til minni hækkun á sorpgjöldum, eða um 1,5%. Heilbrigðiseftirlit Vesturlands hafi veitt umsögn sína um efnisatriði gjaldskrárinnar, hún hafi verið samþykkt í bæjarstjórn 15. desember 2015 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 29. s.m.

Rekstur sorphirðu sé færður undir tvo málaflokka í bókhaldi sveitarfélagsins, annars vegar málaflokk 08 *hreinlætismál* og hinsvegar málaflokk 53 *Gámu*, en vegna reglna um virðisaukaskatt sé nauðsynlegt að hafa rekstur móttökustöðvar í sérstöku fyrirtæki. Gáma „selji“ þjónustu sína yfir á málaflokk 08 og saman myndi málaflokkarnir heildarniðurstöðu reksturs sorpmála.

Við áætlun sorpgjalda fyrir árið 2016 hafi eftirtaldir tekju- og gjaldaliðir verið lagðir til grundvallar:

1. Áætlaðar tekjur að fjárhæð kr. 79.155.000 (1,5% hækkun gjalda)
2. Áætluð gjöld að fjárhæð kr. 79.078.000, sem greinist þannig:
  - a) Áætlaður sameiginlegur kostnaður, aðkeypt þjónusta o.fl., kr. 68.941.000
  - b) Áætlaður annar kostnaður vegna stjórnunarkostnaðar og umsýslu bæjarskrifstofu, kr. 4.870.000
  - c) Áætluð eigin vinna starfsmanna í Gámu, kr. 300.000
  - d) Áætlaður kostnaður vegna reksturs húsnæðis Gámu, kr. 2.165.000

- e) Áætlun vegna lóðar Gámu kr. 2.169.000
- f) Áætlaðar afskriftir vegna fastafjármuna í Gámu, kr. 633.000

Talið sé að verklag við ákvörðun sorpgjalda sé í fullu samræmi við áskilnað laga, bæði hvað varðar form og efni. Hvað varði formið standi sveitarfélög að vissu leyti frammi fyrir tilteknum erfiðleikum varðandi tímasetningar því veigamiklar breytingar geti orðið á frumvarpi að fjárhagsáætlun frá fyrri framlagningu, sem miðað sé við í lögum að sé eigi síðar en 1. nóvember ár hvert, og fram til þess tíma að síðari framlagning eigi sér stað, sem lögskýlt sé að gerist eigi síðar en 15. desember. Síðan sé lögskýlt að afla umsagnar heilbrigðisnefndar um gjaldskrá sorpmála og eðli máls samkvæmt sé nauðsynlegt að gera það eftir að bæjarráð hafi ákveðið endanlegar forsendur fjárhagsáætlunar en áður en frumvarpið komi til umræðu og afgreiðslu í bæjarstjórn. Því sé ljóst að lítið megi út af bregða í ferlinu til að þetta náist en að auki þurfi að óska flýtimeðferðar á birtingu gjaldskrárinnar í Stjórnartíðindum.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um álagningu sorphirðu- og eyðingargjalds samkvæmt gjaldskrá Akraneskaupstaðar nr. 1204/2015 fyrir hirðingu og eyðingu sorps, sem birtist í B-deild Stjórnartíðinda 29. desember 2015. Því er haldið fram að forsendur fyrir gjaldskránni standist ekki reglur laga um þjónustugjöld og einnig er því haldið fram að gjaldskrána hafi skort lagastoð þar sem hún hafi ekki verið sett með formlega réttum hætti. Verður að telja að framangreindur málalíbúnaður kæranda sé nægilega skýr til að málið verði tekið til efnismeðferðar og verður því frávísunarkröfu sveitarfélagsins hafnað.

Í 1. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir segir að sveitarfélög geti sett sér eigin samþykktir um atriði sem ekki sé fjallað um í reglugerðum eða gert um einstök atriði ítarlegri kröfur en fram komi í þeim, enda falli þau undir lögin. Heimilt sé auk annars að setja í slíkar samþykktir ákvæði um meðferð úrgangs og skolps, sbr. 2. tl. 1. mgr. Fyrir Akraneskaupstað hefur verið sett slík samþykkt nr. 1231/2005 um meðhöndlun úrgangs á Akranesi, birt í B-deild Stjórnartíðinda 12. janúar 2006.

Í 5. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 er fjallað um gjaldskrár. Þar segir að sveitarfélögum sé heimilt að setja gjaldskrá um innheimtu gjalda skv. 1. mgr. að fenginni umsögn hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar og að gjöld megi aldrei vera hærri en sem nemur rökstuddum kostnaði við veitta þjónustu eða framkvæmd eftirlits með einstökum þáttum. Loks segir að sveitarfélag skuli birta gjaldskrá í B-deild Stjórnartíðinda.

Samkvæmt tilvitnuðu orðalagi 25. gr. laga nr. 7/1998 er skýrt að sveitarstjórn skuli leita umsagnar heilbrigðisnefndar við setningu gjaldskrár um innheimtu gjalda skv. greininni, m.a. samkvæmt samþykktum um meðferð úrgangs og skolps sem settar hafi verið með stoð í ákvæðinu. Í úrskurði í máli nr. 30/2014, uppkveðnum 27. mars 2015, komst úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að þeirri niðurstöðu að fella skyldi úr gildi ákvörðun Akraneskaupstaðar um að leggja sorphreinsunar- og eyðingargjald á tilgreinda fasteign þar sem ekki hafði verið leitað slíkrar umsagnar áður en gjaldskráin fyrir árið 2014 var sett. Byggðist niðurstaðan á því að þegar löggjafinn hefur með skýrum lagafyrirmælum kveðið á um hvernig formlega skuli standa að reglusetningu á tilteknu sviði af hálfu stjórnvalda hafi stjórnvöld almennt ekki frjálst val um að fara aðrar leiðir í þeim efnum.

Samkvæmt gögnum málsins voru drög að gjaldskrá send Heilbrigðiseftirliti Vesturlands með bréfi, dags. 6. desember 2015. Þar er óskað „umsagnar heilbrigðisnefndar um fyrirhugaða gjaldskrá“. Bréf barst frá heilbrigðiseftirlitinu 7. s.m. þess efnis að eftirlitið teldi að efnisatriði gjaldskrárinnar væru í samræmi við ákvæði samþykktar um meðhöndlun úrgangs á Akranesi

nr. 1231/2005 og 25. gr. laga nr. 7/1998 og gerði því ekki athugasemdir við hana. Að fenginni nefndri umsögn var gjaldskráin samþykkt á fundi bæjarstjórnar Akraness 15. s.m. Gjaldskrá Akraneskaupstaðar fyrir hirðingu og eyðingu sorps nr. 1204/2015 birtist í B-deild Stjórnartíðinda 29. desember 2015. Var gjald lagt á vegna fasteignar kæranda og er álagningarseðill dagsettur 20. janúar 2016. Gjaldskráin var hins vegar staðfest af heilbrigðisnefnd Vesturlands á fundi hennar 27. s.m., eins og fram kemur í málavaxtalýsingu.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem úrskurðarnefndin hefur aflað frá Heilbrigðiseftirliti Vesturlands afgreiða starfsmenn eftirlitsins erindi á milli funda heilbrigðisnefndar ef þau eru ekki skuldbindandi og vafi leikur ekki á um vilja nefndarinnar. Umsagnir og leyfi séu t.d. veitt með fyrirvara um samþykki heilbrigðisnefndar sem eigi sér stað á næsta fundi hennar.

Í 2. kafla laga nr. 7/1998 er fjallað um stjórn, skipan og starfsmenn. Kemur þar m.a. fram að ekkert sveitarfélag skuli vera án heilbrigðiseftirlits, sbr. 10. gr., og að landið skiptist í nánar tilgreind eftirlitssvæði þar sem starfi heilbrigðisnefnd, kosin eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar, sbr. 1. og 2. mgr. 11. gr. Samkvæmt 13. gr. laganna ber heilbrigðisnefndum að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim, samþykktum sveitarfélaga og ákvæðum í sérstökum lögum eða reglum sem nefndinni er eða kann að vera falið að annast um framkvæmd á. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. ráða heilbrigðisnefndir á hverju eftirlitssvæði heilbrigðisfulltrúa, sem starfa í umboði nefndarinnar, til að annast eftirlit sveitarfélaganna með þeim viðfangsefnum sem undir lögin falla. Í 3. gr. laganna er skilgreint að heilbrigðiseftirlit taki til hollustuhátta og mengunarvarna, sbr. 4. mgr. tilvitnaðrar greinar. Nánari skilgreiningu á hollustuháttum og mengunarvörnum er að finna í áður nefndri 3. gr. laganna ásamt upplýsingum um viðfangsefni heilbrigðiseftirlits sem unnin eru í umboði heilbrigðisnefndar en hlutverk þessara stjórnvalda er um margt eðlisólík.

Verður því ekki talið að heilbrigðiseftirlit geti veitt lögbundna umsögn skv. 25. gr. laga nr. 7/1998 í skjóli þess að eftirlitið starfi í umboði heilbrigðisnefndar, enda nefndinni einni ætlað það hlutverk samkvæmt skýlausu orðalagi ákvæðisins. Var álagning samkvæmt gjaldskránni því ekki lögmæt þegar hún átti sér stað og getur staðfesting heilbrigðisnefndar á gjaldskránni þegar álagning hefur þegar farið fram ekki bætt úr þeim ágalla.

Þegar af framangreindum ástæðum verður ekki hjá því komist að telja hina kærðu ákvörðun þeim annmörkum háða að ógildingu varði.

#### Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun Akraneskaupstaðar um álagningu sorphirðu- og eyðingargjalda á fasteignina Jaðarsbraut 25, Akranesi, fyrir árið 2016.

  
Nanna Magnadóttir

  
Ómar Stefánsson

  
Aðalheiður Jóhannsdóttir