

Albertslund Kommune
albertslund@albertslund.dk

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
Fax 72 28 24 01
oim@oim.dk
www.oim.dk

Sagsnr.
2014 - 7595

Vedrørende Albertslund Kommunes opkrævning af gebyr for affaldsordning i kommunens natur- og parkområder

Doknr.
140531

Albertslund Kommune rettede ved brev af 8. juni 2011 med bilag henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet, vedrørende Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 26. august 2010 om lovligheden af, at Albertslund Kommune havde pålagt kommunens husstande at betale gebyr for en affaldsordning i kommunens i natur- og parkområder.

Dato
07-08-2014

Økonomi- og Indenrigsministeriet besluttede at tage sagen op til behandling, hvilken nu er afsluttet. Ministeriet skal meget beklage den lange sagsbehandlingstid.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, **at** der kræves lovhjemmel til at opkræve gebyr for indsamling af affald i Albertslund Kommunes natur- og parkområder, og **at** Albertslund Kommunes regulativtillæg 8 – Renholdelse af natur og parkområder, som kommunalbestyrelsen vedtog den 12. februar 2008, efter gældende lovgivning ikke kan anses for en affaldsordning, som er hjemlet i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 1. Omkostningerne hertil kan derfor ikke gebyrfinansieres efter miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1. Opkrævning af et gebyr af den i sagen omhandlede art er således ikke i overensstemmelse med lovgivningen.

Det bemærkes, at ministeriet i sin udtalelse alene forholder sig til nugældende reglers forenelighed med den pågældende ordning for renholdelse af natur- og parkområder.

Det fremgår af sagen, at Albertslund Kommune i perioden 2008 til 2010 har opkrævet 4.362.259 kr. i gebyr i medfør af regulativtillægget, og at kommunen i umiddelbar forlængelse af Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 26. august 2010 valgte at sætte opkrævninger i henhold til regulativtillægget i bero. Albertslund Kommune anmodes i den forbindelse om at overveje kommunens pligt til tilbagebetaling og give Statsforvaltningen oplysning om sin vurdering heraf.

Ved kopi af dette brev har Økonomi- og Indenrigsministeriet i dag meddelt Statsforvaltningen sin retsopfattelse.

Kopi af dette brev er endvidere sendt til Andelsboligforeningen Milebuen og Miljøstyrelsen til orientering.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.



Sagens baggrund

1. Kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune vedtog den 12. februar 2008 et regulativ, regulativtillæg 8 – Renholdelse af natur og parkområder af 16. januar 2008, jf. miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 4, hvorefter kommunalbestyrelsen i et regulativ fastsætter forskrifter om de kommunale affaldsordningers omfang og tilrettelæggelse m.v.. Det blev vedtaget, at finansieringen skulle ske ved opkrævning af gebyrer.

Af Albertslund Kommunes regulativtillæg 8 – Renholdelse af natur og parkområder, dateret den 16. januar 2008, fremgår bl.a. følgende:

”Albertslund Kommune har etableret en ordning, der har til formål at sikre renholdelse af kommunens natur- og parkområder. Ordningen består i, at der i parker og på rekreative områder, samt på offentligt tilgængelige arealer er anvist beholdere til opsamling af alt affald fra private borgere og husstande i Albertslund Kommune med henblik på bortskaffelse til genanvendelse og/eller forbrænding.

Hensigten med ordningen er at håndtere det affald, som borgere og husstande frembringer i kommunens natur- og parkområder, og er derfor et supplement til kommunens dagrenovationsordning. De overordnede mål for denne ordning svarer derfor til kommunens mål for så vidt angår indsamling af husholdningsaffald, som er

- at fremme genanvendelsen
- at forbrænde ikke-genanvendeligt, forbrændingseget affald, og
- at deponere mindst muligt affald.

...

Borgere og husstande i Albertslund Kommune, som færdes m.v. i de natur- og parkområder, der er [omfattet af regulativet], er forpligtet til at benytte de anviste beholdere i disse områder til bortskaffelse af alt affald, som opstår i forbindelse med passage, besøg m.v.

...

Gebyr for ordningen, herunder også udgifter forbundet med gennemførelsen af opretholdelsen af en miljørigtig og effektiv ordning, opkræves af de, der er forpligtet til at benytte ordningen i forbindelse med ophold i kommunens parker, rekreative områder og offentligt tilgængelige arealer i form af et renholdelsesgebyr.

Enhver borger og husstand i Albertslund Kommune, der er omfattet af ordningen, betaler det af kommunalbestyrelsen til enhver tid fastsatte gebyr.”

2. Ved brev af 25. marts 2008 anmodede Andelsboligforeningen Milebuen Statsforvaltningen Hovedstaden om at vurdere lovligheden af Albertslund Kommunes vedtagelse af regulativtillægget.

3. Statsforvaltningen Hovedstaden afgav den 26. august 2010 udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”...

Kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune har i en udtalelse af 9. september 2008 blandt andet anført, at når det omhandlede regulativtillæg definerer ordningens brugerreds til at være private borgere og husstande i kommunen, er dette sket ud fra en betragtning om, at kommunens natur og parkområder stilles til rådighed for kommunens borgere og husstande, og at det



affald, der frembringes i natur og parkområderne altovervejende svarer til det affald, der frembringes i private husholdninger.

Det er kommunalbestyrelsens opfattelse, at ordningen i et vist, men ubetydeligt omfang, bruges af andre end private borgere og husstande i kommunen. Det kan ikke undgås, at anvisningsordninger kan eller vil indeholde nogle grænseflader, som i det praktiske liv ikke kan blive fuldstændigt skarpe. Dette må samlet set accepteres med henvisning til, at der er en samfundsmæssig interesse i, at affaldet modtages.

Kommunalbestyrelsen har endvidere anført i sin udtalelse, at det er fast antaget, at opkrævning af et affaldsgebyr ikke forudsætter, at den, der pålignes gebyret, faktisk anvender affaldsordningen. Det er tilstrækkeligt til at pålignge affaldsgebyr, at den, der på eksklusiv basis af kommunalbestyrelsen pålægges en pligt til at benytte en affaldsordning, får stillet ordningen til rådighed. Kommunen henviser her til "Jernløse-dommen", UfR 2004.1416 Ø (rettelig UfR 2004.1406 Ø) og til "Herlev-dommen", UfR 2004.1230 Ø. Betalingssubjektet er således ikke den faktiske affaldsproducent, men kredsen af potentielle affaldsproducenter, der i regulativet får stillet den pågældende mulighed til rådighed.

Statsforvaltningen anmodede den 19. januar 2009 Miljøministeriet om en udtalelse i anledning af sagen, herunder blandt andet om, hvorvidt det er ministeriets opfattelse, at en kommunes udgifter til håndtering af det affald, som opstår i forbindelse med borgernes færden og ophold i kommunens natur- og parkområder vil kunne dækkes ved opkrævning af gebyr fra kommunens borgere, fordi de har fået stillet den pågældende ordning til rådighed.

Miljøstyrelsen afgav den 10. juli 2009 en udtalelse i anledning af sagen.

Det fremgår blandt andet af Miljøstyrelsens udtalelse vedrørende ovennævnte spørgsmål:

"Af miljøbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001 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.

Albertslund 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 bruger kredse 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 forurenere-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.

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 Albertslund kommune 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 offentlige 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.

Kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune har ved brev af 30. november 2009 afgivet bemærkninger i anledning af Miljøstyrelsens udtalelse.

Kommunalbestyrelsen har heri blandt andet anført, at muligheden for, at andre end den i regulativet definerede brugerkreds bruger ordningen, optræder ved enhver form for anvisningsordning, hvor der er fri adgang for alle uanset bopæl og uanset behov. Kommunen har som eksempel nævnt de kommunale genbrugsstationer, der er etablerede som kommunale gebyrfinansierede anvisningsordninger, og hvortil der for manges vedkommende er fri adgang for enhver, der skal af med affald, uanset om affaldet er frembragt i kommunen.

Kommunalbestyrelsen har endvidere henvist til, at de kommunale kubeordninger for papir, pap og glas, som er opstillet på gadehjørner og lignende steder i kommunerne kan benyttes frit af alle.

Det er kommunalbestyrelsens opfattelse, at affald, som bringes til en anvisningsordning af andre end den veldefinerede gebyrbetalende brugerkreds, vil udgøre en mindre og ubetydelig del af den samlede mængde affald, der anvises af kommunen.

Kommunalbestyrelsen har endvidere anført, at retstilstanden og de praktiske forhold har været som beskrevet ovenfor gennem de sidste 12-15 år, hvilket Miljøstyrelsen ikke synes at tage i betragtning.

Kommunen mener ikke, at det affald, som ordningen i Albertslund Kommune omfatter, falder ind under begrebet "herreløst affald", da affaldet bringes til affaldsbeholderne af affaldsproducenterne og således ikke blot henligger på jorden.



Det er endvidere kommunens opfattelse, at det følger af forarbejderne til lov nr. 513 af 12. juni 2009 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og andre love, at gebyrfinansiering er et alternativ til skattefinansiering.

...

Statsforvaltningen Hovedstaden har i sin udtalelse af 26. august 2010 bl.a. anført følgende:

...

Den ændring af miljøbeskyttelseslovens § 48, der skete ved lov nr. 513 af 12. juni 2009 har medført en pligt for kommunalbestyrelsen til at fastsætte gebyrer for kommunens udgifter til affaldsordninger og en pligt til at fastsætte gebyr for hver affaldsordning for sig.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen, at ændringen af § 48 har haft til formål at øge gennemsigtigheden af gebyrerne og at hindre krydssubsidiering og derved styrke princippet om, at "forureneren betaler".

Styrkelsen af dette princip er sket ved, at det i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 6, for så vidt angår husholdninger, er fastsat, at gebyrer opkræves hos den, der har tinglyst adkomst på ejendommen og i § 48, stk. 7, for så vidt angår virksomheder, at gebyrer opkræves hos den i CVR-registeret registrerede ejer af virksomheden.

Affald i naturen eller i parkområder har efter Statsforvaltningen Hovedstadens opfattelse ikke en sådan tilknytning til kommunens husstande eller virksomheder, at affaldet kan anses for at vedrøre hverken husholdninger eller virksomheder. Det bemærkes i denne forbindelse, at affald, der efterlades i parker og naturområder efter omstændighederne for langt den overvejende dels vedkommende kan hidrøre fra andre end kommunens beboere. Det gælder f. eks. områder, der besøges af turister, badegæster eller festivaldeltagere.

Det er på den baggrund Statsforvaltningen Hovedstadens opfattelse, at der ikke i miljøbeskyttelsesloven er hjemmel til at tilpligte kommunens husstande at betale gebyr til dækning af kommunens udgifter til bortskaffelse af affald fra natur og parkområder.

Denne opfattelse understøttes af bemærkningerne til miljøbeskyttelseslovens § 48 [...], hvoraf fremgår, at finansieringen af håndtering af herreløst affald og kommunalt tilsyn som hidtil skal skattefinansieres. Statsforvaltningen Hovedstaden er opmærksom på, at de nævnte bemærkninger indeholder en mindre uklarhed, idet anvendelse af udsagnsordet "kunne" i afsnit 2 kan indicere, at skattefinansiering skulle være fakultativ. Det er dog Statsforvaltningen Hovedstadens opfattelse, at det efter sammenhængen må antages, at der i afsnittet blot er ønsket en understregning af, at det med lovforslaget indførte princip om gebyrfinansiering ikke vedrører affald, der ikke kan henføres til bestemte forurenere."

4. Ved brev af 8. juni 2011 rettede Albertslund Kommune henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet. Kommunen anførte i den forbindelse, at regulativet i tilstrækkelig grad definerer ordningens brugerkreds til at være private borgere, og at dette sker ud fra en betragtning om, at kommunens natur- og parkområder primært stilles til rådighed for kommunes borgere og husstande, og at det affald, der afleveres i disse områder alt overvejende svarer til det affald, der frembringes i private husholdninger. Kommunens borgere har i øvrigt en generel interesse i, at kommunens natur- og parkområder renholdes.

Albertslund Kommune oplyste i den forbindelse, at den eneste udendørs badefacilitet i kommunen – ud over almindelige søer – er Friluftsbadet Badesøen, Skallerne 14, og at affaldsanvisning/-indsamling ved Badesøen ikke er omfattet af det omhandlede affaldsregulativ. Kommunen bemærker endvidere, at der ikke afholdes festivaler i kommunen.

Albertslund Kommune henledte endvidere opmærksomheden på, at der i mange kommuner eksisterer en såkaldt kubeordning, hvor der opstilles containere på gade-



hjørner og lignende steder til indsamling af papir, pap og glas, og at disse kuber, som oftest finansieres via gebyrer, frit kan benyttes af enhver, uanset om vedkommende bor i kommunen.

Endelig anførte Albertslund Kommune, at det efter kommunens opfattelse efter bemærkningerne til lovforslaget er hovedintentionen, at den almindelige kommunale håndtering af affald gebyrfinansieres. Kommunen påpegede i den forbindelse vigtigheden af, at alene herreløst affald nævnes som en undtagelse til udgangspunktet, samt at formuleringen efter kommunens opfattelse åbner mulighed for, at håndteringen af affald både kan ske ved skattefinansiering og ved gebyrfinansiering, jf. ordene "vil kunne". Kommunen bemærker i øvrigt, at der i lovgivningen ikke findes en klar definition af, hvad "herreløst affald" er.

Albertslund Kommune oplyste i øvrigt, at kommunen i perioden 2008 til 2010 har opkrævet 4.362.259 kr. i gebyr i medfør af regulativtillægget, og at kommunen i umiddelbar forlængelse af Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 26. august 2010 valgte at sætte opkrævninger i henhold til regulativtillægget i bero.⁵ Ved brev af 16. august 2011 fremkom Statsforvaltningen Hovedstaden med bemærkninger til sagen. Statsforvaltningen Hovedstaden oplyste bl.a., at det fortsat var Statsforvaltningens opfattelse, at affald fra kommunens natur- og parkområder ikke anses for at have en sådan tilknytning til kommunens husstande eller virksomheder, at bortskaffelsen af det kan gebyrfinansieres.

Statsforvaltningen Hovedstaden tilføjede, at denne retsopfattelse harmonerer med, at vejvedligeholdelse og renholdelse af veje og stier, jf. lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010 § 4, stk. 1, påhviler vejbestyrelsen (kommunalbestyrelsen), for så vidt forpligtelsen ikke er pålagt ejere af tilgrænsende ejendomme, samt lovens § 10, hvorefter kommunalbestyrelsen kan bestemme, at forpligtelser, der er pålagt ejere af tilgrænsende ejendomme, helt eller delvis skal udføres ved vejbestyrelsens foranstaltning for de forpligtedes regning. Disse bestemmelser synes efter Statsforvaltningens opfattelse udtømmende at gøre op med, hvem der har forpligtelsen til at renholde offentlige veje og stier, og hvilken persongruppe der kan tilpligtes at afholde udgiften hertil.

6. Den 21. oktober 2011 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet Miljøstyrelsen om en supplerende udtalelse til sagen. Ministeriet anmodede i den forbindelse om svar på følgende spørgsmål:

1. Økonomi og Indenrigsministeriet skal [på denne baggrund] anmode om, at Miljøstyrelsens supplerende udtalelse i sagen omfatter spørgsmålet om, hvorvidt et gebyr for en affaldsordning i kommunale natur- og parkområder, der svarer til det af Albertslund Kommune fastsatte, er hjemlet i miljøbeskyttelsesloven eller styrelsens lovgivning i øvrigt, eller om gebyrfinansiering af en sådan affaldsordning ikke er hjemlet i lovgivningen.

Under hensyn til, at det af Miljøstyrelsens udtalelse af 10. juli 2009 fremgår, at styrelsen finder det "særdeles tvivlsomt", om det omhandlede gebyr er i overensstemmelse med lovgivningen, skal Økonomi- og Indenrigsministeriet anmode om, at det i styrelsens supplerende udtalelse præciseres, hvorvidt et gebyr som det omhandlede er ulovhjemlet.

2. Økonomi- og Indenrigsministeriet forstår de i sagen foreliggende oplysninger om retstilstanden således, at en kommunes opkrævning af gebyr fra kommunens borgere og virksomheder for at stille en kommunal genbrugsplads til rådighed for dem, er hjemlet i miljøbeskyttelsesloven. Økonomi- og Indenrigsministeriet skal anmode om, at Miljøstyrelsens udtalelse omfatter spørgsmålet om, hvorvidt dette også er tilfældet, hvor adgang til genbrugspladsen ikke er begrænset til borgere, der er bosat i en ejendom i kommunen, og til virksomheder, der er registreret i kommunen, idet der er fri adgang til genbrugspladsen.



Såfremt svaret herpå er bekræftende, og såfremt Miljøstyrelsen konkluderer, at et gebyr som omhandlet i nærværende sag er ulovhjemlet, jf. ovenfor pkt. 1, skal Økonomi- og Indenrigsministeriet tillige anmode om, at Miljøstyrelsens udtalelse omfatter spørgsmålet om, hvorfor gebyret for anvendelse af genbrugspladser, hvortil der er adgang for alle, er hjemlet, mens anvendelse af affaldsbeholdere i kommunale natur- og parkområder, der er tilgængelige for alle, ikke er hjemlet. Økonomi- og Indenrigsministeriet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at Miljøstyrelsen i sin udtalelse af 10. juli 2009 har anført, at styrelsen hæfter sig ved, at det ikke kun er kommunens husstande, som har adgang til skraldespande i natur- og parkområder, men at dette også gælder turister og borgere fra andre kommuner, som anvender områderne. Økonomi- og Indenrigsministeriet har forstået Miljøstyrelsens udtalelse således, at i hvert fald en del af begrundelsen for styrelsens konklusion om hjemmelsspørgsmålet er, at bruger kredsen for ordningen ikke er tilstrækkeligt veldefineret, idet de, der betaler gebyr, ikke i tilstrækkelig grad svarer til dem, der nyder godt af ordningen.

3. Økonomi- og Indenrigsministeriet skal anmode om, at Miljøstyrelsens udtalelse omfatter spørgsmålet om, hvorvidt en kommunes opkrævning af gebyr fra kommunens borgere og virksomheder for at stille offentligt tilgængelige kommunale kubeordninger til genbrug af papir og glas m.v. til rådighed på f.eks. gadehjørner, er hjemlet i miljøbeskyttelsesloven, uanset at anvendelsen af sådanne ordninger ikke er begrænset til borgere, der er bosat i en ejendom i kommunen, og til virksomheder, der er registreret i kommunen.

Såfremt svaret herpå er bekræftende, og såfremt Miljøstyrelsen konkluderer, at et gebyr som omhandlet i nærværende sag er ulovhjemlet, jf. ovenfor pkt. 1, skal Økonomi- og Indenrigsministeriet tillige anmode om, at Miljøstyrelsens udtalelse omfatter spørgsmålet om, hvorfor gebyret for anvendelse af kubeordninger, der kan anvendes af alle, er hjemlet, mens anvendelse af affaldsbeholdere i kommunale natur- og parkområder, der er tilgængelige for alle, ikke er hjemlet. Økonomi- og Indenrigsministeriet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at Miljøstyrelsen i sin udtalelse af 10. juli 2009 har anført, at styrelsen hæfter sig ved, at det ikke kun er kommunens husstande, som har adgang til skraldespande i natur- og parkområder, men at dette også gælder turister og borgere fra andre kommuner, som anvender områderne. Økonomi- og Indenrigsministeriet har forstået Miljøstyrelsens udtalelse således, at i hvert fald en del af begrundelsen for styrelsens konklusion om hjemmelsspørgsmålet er, at bruger kredsen for ordningen ikke er tilstrækkeligt veldefineret, idet de, der betaler gebyr, ikke i tilstrækkelig grad svarer til dem, der nyder godt af ordningen.

4. Albertslund Kommune har anført, at kommunens natur- og parkområder primært stilles til rådighed for kommunens borgere og husstande, og at det affald, der afleveres i disse områder alt overvejende svarer til det affald, der frembringes i private husholdninger. I forlængelse af det under pkt. 3 og 4 anførte skal Økonomi- og Indenrigsministeriet anmode om, at Miljøstyrelsens udtalelse omfatter spørgsmålet om betydningen heraf for vurderingen af, om det omhandlede affaldsgebyr er hjemlet.

5. Endvidere skal Økonomi- og Indenrigsministeriet anmode om, at Miljøstyrelsens udtalelse omfatter spørgsmålet om, hvorvidt de i Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 26. august 2010 citerede lovbemærkninger til lovforslag til lov nr. 513 af 12. juni 2009, nr. 42, vedrørende miljøbeskyttelseslovens § 48, skal forstås således, at finansieringen af bortskaffelse af herreløst skal skattefinansieres eller om bortskaffelsen heraf enten kan skattefinansieres eller kan gebyrfinansieres.

I den forbindelse skal Økonomi- og Indenrigsministeriet anmode om, at Miljøstyrelsens udtalelse omfatter en nærmere definition af "herreløst affald", således som dette udtryk anvendes i de nævnte forarbejder, herunder oplysning om, hvorvidt affald i kommunale natur- og parkområder, er sådant "herreløst affald".

6. Endelig skal Økonomi- og Indenrigsministeriet anmode om, at Miljøstyrelsen i udtalelsen oplyser, hvorledes miljøbeskyttelseslovens regler om kommunalbestyrelsens pligt til at gebyrfinansiere sine udgifter til affaldsbortskaffelse afgrænses i forhold til reglerne i lovbekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010, hvorefter renholdelse af kommunale veje og stier som hoved-



regel påhviler kommunen, jf. herved Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 16. august 2011 til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium.”

7. Ved brev af 27. oktober 2011 fremkom Albertslund Kommune med yderligere bemærkninger til sagen.

Kommunen bemærkede bl.a., at vejrenholdelsesloven angår snerydning, jf. § 2, og at den renholdelse, som § 4 omhandler, alene vedrører offentlige veje og stier. På den baggrund anfører kommunen, at bestemmelserne i denne lov ikke kan tillægges betydning i denne sag, der omhandler naturområder og parker.

Albertslund Kommune vedlagde endvidere bl.a. en udtalelse fra KL af 25. marts 2011. KL anførte, at der i reguleringen ingen definition er af, hvad herreløst affald er. KL anførte endvidere, at det affald, der indsamles via ordningen, i langt overvejende grad er husholdningsaffald, som kommunens borgere, eller i nogle tilfælde borgere fra andre kommuner, afleverer i de dertil egnede affaldsbeholdere, som tømmes på lige fod med øvrig dagrenovation, og at der derfor ikke i den forstand, som anført i bemærkningerne til § 48, kan siges at være tale om herreløst affald.

8. Økonomi- og Indenrigsministeriet modtog herefter udtalelse af 18. juli 2013 fra Miljøstyrelsen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”...

Det skal [dernæst] bemærkes, at siden Miljøstyrelsens vejledende udtalelse til Statsforvaltningen Hovedstaden ved brev af 10. juli 2009 er såvel den omtalte ændringslov til miljøbeskyttelsesloven¹ som en gennemgribende revideret affaldsbekendtgørelse² trådt i kraft (den 1. januar 2010 for hovedparten af bestemmelsernes vedkommende). Miljøstyrelsen forholder sig i sin besvarelse af Økonomi- og Indenrigsministeriets spørgsmål til nugældende reglers forenelighed med den pågældende ordning for renholdelse af natur- og parkområder, idet styrelsen lægger til grund, at Albertslund Kommune ønsker en principiel stillingtagen til, om ordningen kan oprettholdes i f.t. gældende regler.

...

2. Gennemgang af relevante regler og indledende betragtninger

2.1. Om affaldsgebyrer og forureneren betaler princippet

2.1.1. Miljøbeskyttelsesloven

Hjemlen for kommunerne til at fastsætte og opkræve affaldsgebyrer findes i miljøbeskyttelseslovens § 48. Bestemmelsen blev senest grundlæggende revideret ved L 152 (FT samling 2008/09). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 48. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte gebyrer til dækning af udgifter, herunder udgifter efter stk. 8, til

- 1) planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, jf. dog § 50 a,
 - 2) indsamling og registrering af oplysninger, jf. § 46 a, og
 - 3) forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet, jf. dog stk. 9 og § 50 a.
- Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter dog ikke gebyrer, jf. stk. 1, for indsamling af bærbare batterier og akkumulatorer, jf. § 9 u, stk. 1 og 2.
- Stk. 3. Der skal fastsættes særskilt gebyr for hver affaldsordning baseret på de udgifter, som er opgjort i kommunalbestyrelsens regnskab. Kommunalbestyrelsen skal på anmodning udlevere oplysninger om beregningen af gebyret for hver ordning.
- Stk. 4. Miljøministeren kan fastsætte regler om principper for fastsættelse og opkrævning af gebyrer, herunder regler om fritagelse og dokumentation for gebyrets sammensætning.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 med senere ændringer
Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald. Det bemærkes i øvrigt, at affaldsbekendtgørelsen har været ændret flere gange i den mellem liggende periode.



Stk. 5. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter stk. 1 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 6. Gebyrer efter stk. 1 skal, for så vidt angår husholdninger, opkræves hos den, der har tinglyst adkomst på ejendommen. Beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som offentlige skatter og afgifter.

Stk. 7. Gebyrer efter stk. 1 skal, for så vidt angår virksomheder, opkræves hos den i CVR-registeret registrerede ejer af virksomheden.

Stk. 8. Miljøministeren opkræver et gebyr hos kommunalbestyrelsen til dækning af udgifter til drift, vedligeholdelse og administration af nationale digitale systemer for affaldsdata og for udarbejdelse af affaldsregulativer.

Stk. 9. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om de i stk. 1, nr. 3, nævnte henlæggelser til planlagte investeringer, herunder vilkår om sammenhæng til affaldsplaner og om kommunalbestyrelsens beslutning om henlæggelser på baggrund af konkrete, planlagte og budgetterede investeringer og deres finansiering.”

Som det fremgår af Miljøstyrelsens tidligere vejledende udtalelse og Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse i sagen af 26. august 2010 indebærer ændringsloven en styrkelse af forureneren betaler princippet. I den tidligere formulering af § 48 fremgik, at kommunalbestyrelsen »kan« opkræve gebyrer. Dette ”kan” er blevet fortolket som, at kommunalbestyrelserne tillige har mulighed for at skattefinansiere nogle af udgifterne til affaldsområdet. Dette har dog ikke været gældende for erhvervsaffald, idet dette ville stride mod affaldsdirektivets³ princip om forureneren betaler og EU-lovgivningens forbud mod statsstøtte. Med 2009-loven blev ”kan” ændret til ”skal”. Det fremgår således af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at:

”I forbindelse med kommunalreformen er det kommunale budget- og regnskabssystem blevet ændret. Denne ændring har allerede skabt mere tydelig sammenhæng mellem betalingen og den ydelse, som den enkelte husholdning eller virksomhed modtager. Med forslaget til § 48, stk. 3, bliver det pålagt kommunalbestyrelserne at fastsætte særskilt gebyr for hver affaldsordning baseret på de udgifter, der er opgjort i kommunalbestyrelsens regnskab samt, at kommunalbestyrelsen på anmodning skal udlevere beregningen af gebyret for hver ordning. Hermed får borgere og virksomheder mulighed for at se, hvilken service de betaler for, når de betaler affaldsgebyrer. Øget gennemsigtighed skal hindre krydssubsidiering, så forskellige brugergrupper ikke betaler for hinanden. Formålet er at styrke princippet om, at »forureneren betaler« og synliggøre, at de enkelte kommunale ordninger »hviler i sig selv«.”

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til § 48, stk. 1:

”Den foreslåede bestemmelse er ny. Med den nye formulering af § 48, stk. 1, forpligtes kommunalbestyrelserne til at gebyrfinansiere udgifter til planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger. ... Det er således intentionen med bestemmelsen, at den almindelige, kommunale opgavevaretagelse på affaldsområdet skal gebyrfinansieres.

En undtagelse herfra er finansieringen af herreløst affald, som f.eks. affald fra rasteplasser i kommunen. Indsamling, behandling og administration af herreløst affald vil fortsat kunne skattefinansieres.

En anden undtagelse er det kommunale tilsyn. Også kommunernes tilsyn efter kapitel 9 i miljøbeskyttelsesloven skal som hidtil skattefinansieres.

Som en konsekvens af det frie valg i den nye ordning for genanvendeligt erhvervsaffald, må kommunalbestyrelserne ikke fastsætte gebyr for ordninger for genanvendeligt erhvervsaffald, som f.eks. papir, pap og glas, samt for genanvendeligt farligt affald, da genanvendeligt erhvervsaffald ikke længere vil være kommunalbestyrelsens ansvarsområde. Dog kan kommunalbestyrelsen fastsætte gebyr for at stille genbrugspladser til rådighed. Se nærmere om den nye ordning for genanvendeligt erhvervsaffald i de almindelige bemærkninger pkt. 2.1.”

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald



Det fremgår derudover af bemærkningerne til § 48, stk. 3, at:

”Den foreslåede bestemmelse er ny. Bestemmelsen pålægger kommunalbestyrelserne at fastsætte særskilte gebyrer for hver affaldsordning. Dette gælder dog ikke, hvis der i andre regler er fastsat anden finansieringsform. Ved affaldsordning forstås de ordninger, som kommunalbestyrelsen fastsætter vedrørende affald, uanset om disse er fastsat med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 2, eller anden lovgivning som f.eks. jordforureningslovens § 50.

Kommunalbestyrelserne skal beregne særskilte gebyrer for alle de ordninger, som har særskilte konti i det kommunale budget- og regnskabssystem. Det kommunale budget og regnskabssystem opererer på affaldsområdet med følgende konti:

- fælles formål (administration),
- dagrenovation,
- papir, pap og glas,
- storskrald og haveaffald,
- farligt affald,
- genbrugspladser samt
- øvrige ordninger og anlæg.

Hensigten med bestemmelsen er, at kommunalbestyrelserne skal kunne dokumentere gebyrstørrelsen for brugergrupper for hver enkelt af ordningerne. Ikke alle kommunalbestyrelser vil iværksætte affaldsordninger for alle de nævnte affaldsfraktioner, der er dækket af konti i budget og regnskabssystemet. I så fald skal der ikke beregnes gebyr herfor. ”

2.1.2. Affaldsbekendtgørelsen

Styrkelsen af forureneren betaler princippet er yderligere gennemført i affaldsbekendtgørelsen⁴, som ved ændringen i 2010 fik indsat et nyt kapitel 11, som indeholder detaljerede regler for kommunernes fastsættelse og opkrævning af affaldsgebyrer hos henholdsvis kommunens husholdninger og virksomheder. Det fremgår således af affaldsbekendtgørelsens § 53, stk. 1, at:

”Kommunalbestyrelsen skal i et gebyrblad fastsætte gebyrer for affaldsplanlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, jf. lovens § 48, stk. 1, jf. dog lovens § 48, stk. 2. Gebyrbladet skal godkendes af kommunalbestyrelsen og offentliggøres på kommunens hjemmeside.”

Det fremgår endvidere af bekendtgørelsens § 54, stk. 1, at:

”Kommunalbestyrelsen skal opgøre omkostningerne ved den enkelte indsamlings- og anvisningsordning efter opdelingen i det kommunale budget- og regnskabssystem, således at den samlede gebyrindtægt for hver ordning alene skal dække kommunens omkostninger til ordningen, jf. lovens § 48, stk. 3. Hvis en ordning omfatter både husholdninger og virksomheder, skal omkostningerne til ordningen fordeles på henholdsvis husholdninger og virksomheder i overensstemmelse med de omkostninger til håndtering, som henholdsvis husholdninger og virksomheder giver anledning til.”

Affaldsbekendtgørelsens § 55 og § 56 normerer kommunens gebyrfastsættelse for de etablerede indsamlingsordninger for affald for henholdsvis husholdninger og virksomheder samt kom-

⁴ Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald



munens generelle administrationsomkostninger forbundet med administrationen af affaldsområdet. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

§ 55. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve gebyr hos alle husholdninger i kommunen, herunder sommerhuse og kolonihaver, til dækning af de af kommunens generelle administrationsomkostninger, herunder omkostninger forbundet med administration af anvisningsordninger, regulativfastsættelse, affaldsdata- og regulativsystem, information, konkrete anvisninger om håndtering af husholdningsaffald samt planlægning og administration, som ikke kan henføres til de enkelte ordninger, jf. stk. 3-7. Den samlede gebyrindtægt skal dække den del af kommunens omkostninger til denne administration og planlægning, der vedrører husholdninger.

Gebyret kan fastsættes som et gennemsnitsgebyr for alle husholdninger, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan i gebyrbladet fastsætte fordelingen af omkostningerne mellem forskellige typer af husholdninger, f.eks. enfamilieshuse og etageejendomme samt ejendomme, der ikke benyttes til helårsbeboelse.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for indsamlingsordninger for dagrenovation hos alle husholdninger i kommunen, som er omfattet af ordningen. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen. For indsamlingsordninger i form af henteordninger skal gebyret fastsættes på baggrund af den service, der med ordningen stilles til rådighed for husholdningen, defineret ved enten vægten af det affald, der hentes, beholdervolumen eller tømningfrekvens eller en kombination af disse kriterier, jf. dog stk. 2. Der kan suppleres med yderligere kriterier, der afspejler den enkelte husholdnings belastning af ordningen.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for indsamlingsordninger for papir, pap og glas hos alle husholdninger i kommunen, som er omfattet af ordningen. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen. Gebyret kan fastsættes som et gennemsnitsgebyr, jf. dog stk. 2.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for indsamlingsordninger for farligt affald hos alle husholdninger i kommunen, som er omfattet af ordningen. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen. Gebyret kan fastsættes som et gennemsnitsgebyr, jf. dog stk. 2.

Stk. 6. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for indsamlingsordninger for storskrald og haveaffald hos alle husholdninger i kommunen, som er omfattet af ordningen, jf. dog stk. 2. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen.

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for husholdningers adgang til at aflevere affald på genbrugspladser. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen. Gebyret kan fastsættes som et gennemsnitsgebyr for alle husholdninger, jf. dog stk. 2.

Stk. 8. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for hver indsamlingsordning, som etableres i kommunen, som ikke er omfattet af stk. 3-7. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen.

§ 56. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr hos alle virksomheder i kommunen, der ikke er omfattet af § 60, stk. 1-3, til dækning af kommunens generelle administrationsomkostninger, herunder omkostninger forbundet med administration af anvisningsordninger for virksomheder, regulativfastsættelse, affaldsdata- og regulativsystem, information, konkrete anvisninger om håndtering af affald fra virksomheder samt planlægning og administration, som ikke kan henføres til de enkelte affaldsordninger, jf. stk. 2-4 og § 57. Den samlede gebyrindtægt skal dække den del af kommunens omkostninger, der vedrører virksomheder. Gebyret skal fastsættes som et gennemsnitsgebyr for alle virksomheder.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for indsamlingsordninger for dagrenovationslignende affald hos alle virksomheder i kommunen, som er omfattet af ordningen. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen. Gebyret skal fastsættes på baggrund af den service, der med ordningen stilles til rådighed for virksomheden, defineret ved enten vægten af det affald, der hentes, beholdervolumen, tømningfrekvens eller en kombination af disse kriterier. Der kan suppleres med yderligere kriterier, der afspejler den enkelte virksomheds belastning af ordningen.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for indsamlingsordninger for forbrændings- og deponeringsegnet farligt affald hos alle virksomheder i kommunen, som er omfattet af ordningen. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen.



Gebyret skal differentieres efter kriterier, der afspejler den enkelte virksomheds belastning af ordningen.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for hver indsamlingsordning, som etableres i kommunen, som ikke er omfattet af stk. 2 og 3 og §§ 57-59. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen.”

Yderligere indeholder affaldsbekendtgørelsens §§ 57-59 regler om, hvordan kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve gebyr hos virksomheder, som tilmelder sig ordningen for virksomheders adgang til genbrugspladser.

Systematikken i affaldsbekendtgørelsens kapitel 11 er således, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte et selvstændigt gebyr for hver enkelt indsamlingsordning samt opkræve et generelt administrationsgebyr hos henholdsvis husholdninger og virksomheder.

Kommunen har derimod typisk ikke udgifter til driften af anvisningsordninger men alene administrationsudgifter i form af f.eks. udgifter til gennemførelse af udbud omkring valg af relevante affaldsbehandlingsanlæg, indgåelse af kontrakter med disse anlæg m.m. Disse udgifter fastsættes og opkræves med hjemmel i §§ 55, stk. 1 og 56, stk. 1. Betalingen for driften af en anvisningsordning er således et mellemværende mellem behandlingsanlæg og virksomhed/i sjældne tilfælde husholdninger.

2.2. Om affaldsordninger

2.2.1. Miljøbeskyttelsesloven

Miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1 indebærer, at kommunerne har adgang til at gebyrfinansiere deres udgifter til planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, udgifter til drift, vedligeholdelse og administration af nationale digitale systemer for affaldsdata og for udarbejdelse af affaldsregulativer, udgifter til indsamling og registrering af oplysninger samt i et vist omfang udgifter til forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet. Det er derfor – efter Miljøstyrelsens vurdering – relevant for besvarelsen af Økonomi- og Indenrigsministeriets spørgsmål, om den pågældende affaldsordning opfylder kravene til en affaldsordning efter affaldsbekendtgørelsens definitioner og regler, idet dette forhold er afgørende for, om udgifterne hertil kan gebyrfinansieres.

Kommunens opgaver på affaldsområdet fastlægges i miljøbeskyttelseslovens § 45, som har følgende ordlyd:

” § 45. Kommunalbestyrelsen forestår håndteringen af affald, medmindre andet er fastsat i loven eller i regler udstedt i medfør af loven.

Stk. 2. Miljøministeren fastsætter regler om kommunale affaldsordninger, herunder om

1) kommunalbestyrelsens pligt til at anvise behandlingsmuligheder for affald,

2) kommunalbestyrelsens pligt til at forestå indsamling og behandling af affald,

3) kommunalbestyrelsens pligt til at give adgang til genbrugspladser i kommunen, herunder for virksomheder, der ikke er hjemmehørende i kommunen, og om kommunalbestyrelsens pligt til at begrænse adgangen til genbrugspladser i kommunen og foretage brugerundersøgelser og

4) borgeres, grundejeres og virksomheders pligt til at benytte kommunale affaldsordninger.

Stk. 3. Når en kommunal indsamlingsordning er etableret, må indsamling af det af ordningen omfattede affald kun finde sted ved kommunalbestyrelsens foranstaltning eller bemyndigelse.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen fastsætter i et regulativ forskrifter om de kommunale affaldsordningers omfang og tilrettelæggelse m.v.

Stk. 5. Miljøministeren kan fastsætte regler om regulativer omfattet af stk. 4. Miljøministeren kan herunder fastsætte regler om udformning, indhold, indberetning og offentliggørelse af regulativer, om indberetningsform og om inddragelse af offentligheden, herunder om udelukkende digital annoncering.

Stk. 6. Stk. 3 finder ikke anvendelse på indsamlingsordninger for genanvendeligt erhvervsaffald. Producenter og importører af elektrisk og elektronisk udstyr, jf. § 9 i, og producenter og importører af bærbare batterier og akkumulatorer, jf. § 9 t, er endvidere uanset stk. 3 berettiget til indi-



viduelt eller kollektivt at etablere tilbagetagningsordninger for affald af elektrisk og elektronisk udstyr fra private husholdninger og for udtjente bærbare batterier og akkumulatorer i overensstemmelse med regler udstedt efter § 44.

Stk. 7. Miljøministeren kan fastsætte regler om borgeres, grundejeres og virksomheders pligt til at benytte en tilbagetagningsordning etableret i henhold til stk. 6.”

Det fremgår af bemærkningerne til L 152 (FT samling 2008/09), at:

”Det er et grundlæggende princip i affaldsreglerne i dag, at kommunalbestyrelsen har kapacitetsforpligtelsen og dermed indsamlings- og anvisningsret for en stor del af det affald, som frembringes i Danmark. Når kommunalbestyrelsen skal udmønte sin kapacitetsforpligtelse, kan den vælge at fastsætte en indsamlings- eller en anvisningsordning. Ordningerne fastsættes for en eller flere fraktioner, f.eks. farligt affald eller husholdningsaffald. Affaldsordningerne skal fastsættes i et regulativ, som vedtages af kommunalbestyrelsen. En indsamlingsordning kan fastsættes som en henteordning, hvor kommunalbestyrelsen har ansvaret for indsamling af affaldet hos borgeren eller virksomheden og for, at affaldet transporteres til genanvendelse, forbrænding eller deponering på et anlæg, som kommunalbestyrelsen har valgt. En indsamlingsordning kan også tilrettelægges som en bringeordning, hvor borgeren og virksomheden har ansvaret for at bringe det omfattede affald til et af kommunalbestyrelsen bestemt opsamlingssted typisk en genbrugsstation, hvorfra kommunalbestyrelsen overtager ansvaret for, at affaldet bliver håndteret genanvendt på et anlæg, der kan genanvende affaldet.

Ved en anvisningsordning har den affaldsproducerende virksomhed ansvaret for, at affaldet håndteres efter regulativets bestemmelser. Kommunalbestyrelsen vil ved en anvisningsordning på forhånd have taget stilling til den miljømæssigt korrekte behandling for de almindelig kendte affaldsfraktioner, hvor der ikke gælder en indsamlingsordning, og i regulativet henviser enten til en generel behandling eller et konkret anlæg. Derudover kan kommunalbestyrelsen konkret anviser, når en virksomhed henvender sig med affald, som ikke er omfattet af en indsamlingsordning eller en generel anvisningsordning.

For både indsamlings- og anvisningsordninger gælder en benyttelsespligt for borgere og virksomheder. Et eksempel på en undtagelse fra kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sikre behandlingskapacitet er affald, hvor der gælder et producentansvar, som for biler, batterier og affald af elektrisk og elektronisk udstyr.”

Det beskrevne udgangspunkt for den kommunale opgavevaretagelse er bibeholdt i de nugældende regler. Dog indebar 2009-loven, at kommunalbestyrelserne ikke længere har en kapacitetsforpligtelse for erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse (i 2009-loven omtalt som kildesorteret genanvendeligt erhvervsaffald) bortset fra kapacitet til erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse fra genbrugspladser og affald frembragt af institutioner og virksomheder og virksomheder ejet af kommunen. Kommunalbestyrelsen må derfor ikke etablere indsamlings- eller anvisningsordninger for erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse.

2.2.2. Affaldsbekendtgørelsen

Ved revisionen af affaldsbekendtgørelsen i 2010 blev bl.a. indsat definitioner på en anvisningsordning og en indsamlingsordning. Det fremgår således af den gældende affaldsbekendtgørelses § 3, nr. 10, at en anvisningsordning er ”en ordning, hvor kommunalbestyrelsen i et regulativ har fastlagt på hvilken måde og eventuelt på hvilket anlæg, affaldsproducenten skal sikre at affaldet bliver håndteret.” Tilsvarende defineres en indsamlingsordning i § 3, nr. 34 som ”en regulativbestemt ordning, hvor kommunen overtager ansvaret for affaldets videre håndtering ved opsamlingsstedet, og som er organiseret som en hente- eller en bringeordning”. Om en ordning er etableret som en indsamlings- eller en anvisningsordning er bl.a. relevant af hensyn til gebyrprokrævningen, idet kommunen alene opkræver gebyret for driften af indsamlingsordninger, mens driften af anvisningsordninger er et mellemværende mellem affaldsproducenten og behandlingsanlægget, jf. nedenfor.

Det følger endvidere af den gældende affaldsbekendtgørelses § 24, stk. 1:



"at kommunalbestyrelsen skal etablere ordninger for affald, herunder jord, som er affald, produceret af husholdninger og virksomheder i kommunen, jf. dog stk. 2 og 3 og § 40. Ordningerne skal fremgå af henholdsvis regulativet for husholdningsaffald, regulativet for erhvervsaffald og regulativet for jord, som er affald, jf. § 19".

Det følger ydermere af bestemmelsens stk. 4, at

"kommunalbestyrelsen beslutter, om en ordning efter stk. 1 etableres som en indsamlings- eller en anvisningsordning, jf. dog § 25-27... En indsamlingsordning kan etableres som en hente- eller en bringeordning".

Det følger endelig af bestemmelsens stk. 5, at:

"kommunalbestyrelsen kan etablere forskellige ordninger for den samme brugergruppe, når forskellen er begrundet i objektive kriterier som f.eks. boligtype".

Som anført ovenfor er en anvisningsordning karakteriseret ved, at det er affaldsproducenten, som har ansvaret for, at det pågældende affald afleveres til et anvist behandlingsanlæg i overensstemmelse med kommunens regulativfastsatte krav. Modsat i en indsamlingsordning, hvor kommunen i sit regulativ har fastsat et indsamlingssted og overtager ansvaret for affaldets videre behandling herfra.

Affaldsbekendtgørelsens § 25, stk. 1 fastsætter, at "kommunalbestyrelsen skal etablere en indsamlingsordning i form af en henteordning for dagrenovation fra alle husholdninger". Af bestemmelsens stk. 3, fremgår, at "kommunalbestyrelsen skal i regulativet for husholdningsaffald fastsætte forskrifter, som er nævnt i § 21, stk. 2, for indsamlingsordninger for dagrenovation".

I §§ 26-27 og 29-35 fastlægges pligten for kommunerne til at etablere en lang række ordninger for affald fra husholdninger primært som indsamlingsordninger. Bestemmelserne gør ikke udtømmende op med, hvilke ordninger, som kommunerne kan etablere for husholdninger, men lister de mest almindeligt forekommende affaldstyper, som kommunerne skal etablere ordninger for, herunder dagrenovation, og affald af papir, pap og en række emballager.

Pligten til at etablere ovennævnte ordninger er tæt knyttet til pligten efter affaldsbekendtgørelsens kapitel 11 til at gebyrfinansiere den enkelte indsamlingsordning.

3. Miljøstyrelsens vurdering af de af Økonomi- og Indenrigsministeriet rejste spørgsmål

Miljøstyrelsen skal vejledende udtale:

Ad 1. – Er den pågældende affaldsordning hjemlet i miljøbeskyttelsesloven eller Miljøstyrelsens lovgivning i øvrigt?

Som beskrevet ovenfor i afsnit 2.2. indebærer miljøbeskyttelseslovens § 45 en pligt for kommunerne til at forestå håndteringen af affald, medmindre andet er fastsat i loven eller i regler udstedt i medfør af loven. Af lovens § 48 fremgår en tilsvarende pligt for kommunerne til at gebyrfinansiere deres udgifter til håndtering af affald, herunder særligt udgifter forbundet med de affaldsordninger, som kan og skal etableres efter miljøbeskyttelseslovens og affaldsbekendtgørelsens regler.

I miljøbeskyttelseslovens § 45 bemyndiges ministeren endvidere til at fastsætte regler om affaldsordninger og herunder kommunalbestyrelsens pligt til at anvise behandlingsmuligheder for affald og til at forestå indsamling og behandling af affald. Dette omtales i daglig tale som kommunens anvisningsret og –pligt og modsvares af bestemmelser om husholdningers og virksomheders pligt til at benytte kommunale affaldsordninger. Miljøbeskyttelseslovens § 45 er udmøntet i affaldsbekendtgørelsen, som bl.a. indeholder regler om, at kommunen skal etablere ordninger, som sikrer, at affald produceret af kommunens husholdninger og virksomheder, bliver behandlet efter reglerne. Efter Miljøstyrelsens opfattelse hænger kommunens opgavevaretagel-



se efter lovens § 45 nøje sammen med pligten (udmøntet i affaldsbekendtgørelsen) til at etablere ordninger for affald fra husholdninger og virksomheder i kommunen.

Efter Miljøstyrelsens opfattelse fastlægger miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen rammerne for, hvad der forstås ved en kommunal affaldsordning.

I den konkrete sag har Albertslund Kommune etableret en ordning til renholdelse af natur- og parkområder i kommunen. Det er angivet, at formålet med ordningen er at håndtere det affald, som borgere og husstande frembringer i kommunens natur- og parkområder, og den er derfor et supplement til kommunens dagrenovationsordning. Det fremgår videre, at gebyr for ordningen, herunder også udgifter forbundet med gennemførelsen af opretholdelsen af en miljørigtig og effektiv ordning, opkræves af de borgere og husstande, der er forpligtet til at benytte ordningen i forbindelse med ophold i kommunens parker, rekreative områder og offentligt tilgængelige arealer i form af et renholdelsesgebyr.

Miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen gør ikke udtømmende op med hvilke affaldsordninger, som kan etableres og dermed gebyrfinansieres, jf. gebyrbestemmelser i affaldsbekendtgørelsens kapitel 8. Men det følger samtidig heraf, at det er en forudsætning for at kunne gebyrfinansiere omkostningerne til affaldshåndtering efter miljøbeskyttelseslovens § 48, at der reelt er tale om en ordning i miljøbeskyttelseslovens og affaldsbekendtgørelsens forstand.

Efter Miljøstyrelsens vurdering adskiller ansvaret og opgaverne efter miljøbeskyttelseslovens § 45 til at forestå håndteringen af affald og dermed til at etablere ordninger, der skal sikre håndtering af affald fra husholdninger og virksomheder i kommunen sig fra ansvaret for dels håndtering af affald, der er henkastet og/eller ulovlig deponeret på kommunale eller private områder og dels affald, som afleveres i opsatte skraldespande på kommunalt ejede arealer, som f.eks. parker. Sidstnævnte typer af ansvar og opgaver baserer sig efter Miljøstyrelsens opfattelse på andre regler og forhold: Dels reglerne om pligten til at føre tilsyn og "foranledige ulovlige forhold lovliggjort" og i visse tilfælde gribe ind overfor truende forurening efter bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 9, det vil sige kommunens ansvar og opgaver som tilsynsmyndighed, og dels på anden regulering og andre forhold som f.eks. reglerne om renholdelse af kommunale veje og stier samt kommunens ret som ansvarlig for institutioner, veje, idrætsfaciliteter, parker m.v. (og herunder i visse tilfælde som grundejer) til at definere vilkår for brug m.m.

Efter Miljøstyrelsens opfattelse følger kommunens ansvar for og opgave med renholdelse af kommunale park- og naturområder af ovenfor beskrevne regler og/eller forhold, og der er efter styrelsens vurdering i det pågældende tilfælde ikke tale om en affaldsordning, som er hjemlet i miljøbeskyttelseslovens § 45, og omkostningerne hertil kan derfor ikke gebyrfinansieres efter lovens § 48. Derudover er det, som Miljøstyrelsen peger på i sin udtalelse af 10. juli 2009 til Statsforvaltningen Hovedstaden særdeles tvivlsomt, om der er tale om en tilstrækkelig veldefineret brugerkreds og sammenhæng mellem ydelse og modydelse til, at der retteligt kan være tale om et gebyr.

Ad 2 - Er der hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til, at kommunen gebyrfinansierer adgangen til genbrugspladser også, hvor adgangen til genbrugspladsen ikke er begrænset til borgere, der er bosat i en ejendom i kommunen, og til virksomheder, der er registreret i kommunen, idet der er fri adgang til genbrugspladsen?

Det følger af affaldsbekendtgørelsens § 32, stk. 1, at kommunen skal etablere en indsamlingsordning, som giver husholdninger i kommunen adgang til mindst én genbrugsplads. Af affaldsbekendtgørelsens § 39 følger, at når en kommunal ordning er fastlagt i regulativet for husholdningsaffald, og regulativet er trådt i kraft, er borgere og grundejere forpligtet til at benytte ordningen, som foreskrevet. Kommunen skal efter bekendtgørelsens § 55, stk. 7 opkræve gebyr for husholdningers adgang til genbrugspladsen. Der er efter Miljøstyrelsens opfattelse utvivlsomt hjemmel for kommunen til at gebyrfinansiere sine udgifter til drift af ordningen vedrørende husholdningers adgang til genbrugspladser.



Det følger af affaldsbekendtgørelsens § 40, stk. 1, at kommunen skal tilbyde både virksomheder, som er hjemhørende i kommunen, og virksomheder, som ikke er hjemhørende i kommunen, herunder udenlandske virksomheder, adgang til mindst én genbrugsplads. Det følger videre af bestemmelsen, at der betales for genbrugspladsen efter reglerne i §§ 57-58, hvis tilbuddet benyttes. Virksomheders adgang til genbrugspladser er hermed en frivillig ordning, og kun de virksomheder, som tilmelder sig, kan opkræves gebyr.

Med den seneste ændring af affaldsbekendtgørelsen, som trådte i kraft den 1. januar 2013 er tilføjet, at kommunerne også skal give adgang til virksomheder, som ikke er hjemhørende i kommunen, såfremt disse tilmelder sig ordningen. Bestemmelsen har hjemmel i lov nr. 1348 af 18. december 2012. Med den ændring skabes hjemmel til, at kommunerne kan tilbyde virksomheder beliggende udenfor kommunen adgang til genbrugspladser i kommunen.

Det skal dog bemærkes, at før affaldsreformen, det vil sige før 1. januar 2010, fandtes der ikke i affaldsbekendtgørelsen eksplicite regler om, at kommunen skulle give husholdninger og virksomheder adgang til genbrugspladser, ligesom den eksplicite gebyrhjemmel først er indsat i affaldsbekendtgørelsen fra 1. januar 2010.

Det skal endvidere bemærkes, at genbrugspladsen er en atypisk affaldsordning, idet den omfatter mange forskellige affaldstyper. Der er tale om en indsamlingsordning, der som et supplement sikrer aflevering af det affald, som husholdninger og virksomheder ikke afleverer til andre affaldsordninger. Kravet om etablering af ordninger og fastlæggelse af ordningens omfang og brugerkreds i de kommunale regulativer var også gældende efter de tidligere regler. De kommunale genbrugspladser var qua miljøbeskyttelseslovens anvendelsesområde forbeholdt kommunens husholdninger og virksomheder (eller husholdninger og virksomheder beliggende indenfor et givent kommunalt fællesskab). At det ikke kan udelukkes, at husholdninger benytter genbrugspladser i andre kommuner (eller indenfor andre kommunale fællesskaber), ligesom nogle virksomheder snyder sig ind på genbrugspladser uden at være tilmeldte, udgør efter styrelsens opfattelse et kontrolaspekt og er ikke et selvstændigt argument for, at ordningen og gebyropkrævningen derfor ikke er og var hjemlet efter tidligere gældende regler.

Det er således Miljøstyrelsens opfattelse, at der for ordningen for husholdningers og virksomheders adgang til genbrugspladser i affaldsbekendtgørelsen er beskrevet en brugerkreds (husholdninger bosat i kommunen og virksomheder, som tilmelder sig ordningen), ligesom adgangen til at gebyrfinansiere udgifterne til ordningen fremgår direkte af affaldsbekendtgørelsen. Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 1.

Ad 3 – Hvorfor er kommunens gebyropkrævning for husholdningers og virksomheders benyttelse af en ordning bestående i adgang til offentligt tilgængelige kubeordninger til genbrug af papir og glas m.v. til rådighed på f.eks. gadehjørner hjemlet i miljøbeskyttelsesloven, uanset at anvendelsen af sådanne ordninger ikke er begrænset til borgere, der er bosat i en ejendom i kommunen, og til virksomheder, der er registreret i kommunen?

Det følger af affaldsbekendtgørelsens §§ 26, stk. 1 og § 29, stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal etablere indsamlingsordninger for henholdsvis papiraffald og glasemballageaffald fra husholdninger. Det følger endvidere af affaldsbekendtgørelsens § 55, stk. 4, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et gebyr for indsamlingsordninger for papir, pap og glas hos alle husholdninger i kommunen, som er omfattet af ordningen. Det er således i gældende regler fastlagt, at kommunen skal etablere de pågældende ordninger, og at brugerkredsen er kommunens husholdninger, samt at ordningerne skal gebyrfinansieres. Der er således efter Miljøstyrelsens vurdering utvivlsomt hjemmel til at opkræve gebyr for husholdningers benyttelse af de pågældende ordninger.

Det bemærkes, at kommunerne siden 1. januar 2010 hverken har haft ret eller pligt til at etablere ordninger for virksomheders kildesorterede affald egnet til materialenyttiggørelse, jf. affaldsbekendtgørelsens § 24, stk. 3. Bestemmelsen indebærer, at kommunen ikke må etablere kubeordninger for papir, pap og glas for kommunens virksomheder, ligesom virksom-



hederne ikke har adgang til at benytte disse ordninger. Der er følgelig heller ikke hjemmel til at opkræve virksomheder at betale gebyr for sådanne ordninger.

Som anført ovenfor, er Miljøstyrelsen enig i, at der kan gøre sig et kontrolaspekt gældende for disse ordninger, som er frit tilgængelige, idet det kan være vanskeligt for kommunen at kontrollere og håndhæve, om alene den i kommunens husholdningsregulativ fastsatte brugerreds bestående af husholdninger i kommunen, benytter de pågældende kuber. Dette ændrer dog ikke på Miljøstyrelsens vurdering af, at der er den fornødne hjemmel til at gebyrfinansiere ordningerne hos kommunens husholdninger.

Det bemærkes i øvrigt, at flere affaldsfraktioner egnet til materialenyttiggørelse udgør en positiv værdi, f.eks. glas. Virksomheder kan derfor modtage betaling for at aflevere sådant affald, hvilket alt andet lige mindsker incitamentet til at snyde sig til at aflevere sådant affald til de kommunale ordninger. Tilsvarende forudsætter Miljøstyrelsen, at husholdninger vil vælge de ordninger for papir, pap og glas m.v., som er lettest tilgængelige. Husholdningernes incitament til at benytte kubeordninger i andre kommuner vurderes derfor at være stærkt begrænset.

Ad 4 – Hvad er betydningen for vurderingen af gebyrhjemlen af det forhold, at det affald, som afleveres i kommunens natur- og parkområder, ifølge kommunen selv, svarer til det affald, der frembringes i private husholdninger?

Det er afgørende for Miljøstyrelsens vurdering af, at der ikke er den fornødne hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at gebyrfinansiere afleveringen af affald i kommunens natur- og parkområder, at opgaven med håndtering af dette affald følger af andre regler og/eller forhold, jf. besvarelsen af spørgsmål 1, at Miljøstyrelsen ikke finder, at der er tale om en tilstrækkeligt veldefineret brugerreds til, at denne kan pålægges at betale et gebyr for kommunens håndtering af affaldet fra de af kommunen opsatte skraldespande i parkerne. Det er således ikke af betydning for Miljøstyrelsens vurdering, at affaldet i karakter svarer til affald frembragt af private husholdninger, idet det ikke kan fastslås med tilstrækkelig sikkerhed, at affaldet kun stammer fra husholdninger beliggende i kommunen.

Ad 5.A. – Skal lovbemærkningerne til § 48 i lov nr. 513 af 12. juni 2009 forstås således, at finansieringen af håndteringen af herreløst affald skal skattefinansieres eller som, at affaldshåndteringen enten kan skattefinansieres eller gebyrfinansieres?

Som redegjort for ovenfor under afsnit 2 er der i miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen hjemmel til, at kommunerne kan gebyrfinansiere deres omkostninger i forbindelse med affaldsplanlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger.

Af bemærkningerne til miljøbeskyttelseslovens § 48 fremgår, at "finansieringen af indsamling, behandling og administration af herreløst affald fortsat vil kunne skattefinansieres". Begrebet herreløst affald er imidlertid ikke nærmere defineret, ligesom ordet "kunne" har givet anledning til spørgsmål om, hvorvidt der gælder en pligt til skattefinansiering af det pågældende affald, eller om kommunerne kan vælge mellem gebyr- og skattefinansiering.

I forhold til definitionen af "herreløst affald" mener Miljøstyrelsen ikke, at der kan findes en entydig definition heraf. Det er dog styrelsens vurdering, at herreløst affald er kendetegnet ved, at affaldsproducenten ikke kan identificeres, som det ofte er tilfældet med affald, der efterlades på strande, veje, rasteplasser, byggetomter m.m. Kommunen vil have et ansvar for og opgave med renholdelse af disse områder i kraft af sine tilsynsopgaver, som ejer og efter f.eks. reglerne om renholdelse af kommunale veje og stier. Da der for denne type af affald ikke er tale om en veldefineret brugerreds, som kan siges at modtage en modydelse, er det fortsat Miljøstyrelsens opfattelse, at håndteringen af denne type af affald skal skattefinansieres. Det har derfor været intentionen med formuleringen i bemærkningerne til § 48 at understrege, at det indførte generelle princip om gebyrfinansiering af affaldshåndtering ikke gælder for håndteringen af herreløst affald.



Ad 5.B – Hvordan defineres ”herreløst affald”, således som dette udtryk anvendes i forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven, og er det pågældende affald i kommunale natur- og parkområder at betragte som sådant ”herreløst affald”?

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 5.A.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at det pågældende affald i kommunale natur- og parkområder næppe er at betragte som ”herreløst affald”. Efter styrelsens opfattelse er der tale om affald, som kommunen kommer i besiddelse af, fordi kommunen stiller faciliteter, som f.eks. skraldespande i en park, til rådighed. Efter Miljøstyrelsens opfattelse bliver kommunen indehaver og derfor også ansvarlig for finansieringen af udgifterne til håndtering af det affald, som afleveres i skraldespande opstillet af kommunen på samme måde, som Naturstyrelsen er ansvarlig for finansieringen af håndteringen af affald afleveret i skraldespande opstillet i statskov. Dette må efter styrelsens vurdering gælde uanset, at hvis affaldsspandene ikke blev opsat og kommunen eller Naturstyrelsen blot holdt sig til forbuddet mod at efterlade affald i naturen, at så ville den del af det affald, der nu indsamles, blive smidt (ulovligt) og dermed blive såkaldt ”herreløst” affald.

Ad 6 – Hvad er forholdet mellem miljøbeskyttelseslovens regler om kommunalbestyrelsens pligt til at gebyrfinansiere udgifterne til affaldshåndtering og reglerne i lov bekendtgørelse nr. 1103 af 16. september 2010, hvorefter renholdelse af kommunale veje og stier som hovedregel påhviler kommunen?

Efter styrelsens opfattelse skal der skelnes mellem finansieringen af en egentlig affaldsordning i affaldsbekendtgørelsens forstand, som bemærkningerne til miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen indeholder en række ikke udtømmende eksempler på, og finansieringen af kommunens øvrige renholdelsesforpligtelser, som efter styrelsens opfattelse ikke er hjemlet i miljøbeskyttelseslovens § 48.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 1.”

Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse

1. De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence

Tilsynet med kommunerne varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lov bekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014). Det var således Statsforvaltningen Hovedstaden, der førte tilsyn med Albertslund Kommune. Efter 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører fortsat tilsyn med kommunerne efter reglerne i lov om kommunernes styrelse.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik, eller om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Der henvises til §§ 47 og 48 i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner og undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.



Efter § 49, stk. 5, og § 56, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse kan Statsforvaltningen henholdsvis Økonomi- og Indenrigsministeriet anmode andre offentlige myndigheder om inden for deres sagsområde at yde den vejledning og bistand, der er nødvendig for tilsynets udøvelse.

Det er tilsynsmyndighedens ansvar selvstændigt at efterprøve andre offentlige myndigheders udtalelser ved vurderingen af lovligheden af konkrete kommunale dispositioner. En præcis og entydig udtalelse fra et ressortministerium vil normalt indgå i tilsynsmyndighedens beslutningsgrundlag med stor vægt. Under forudsætning af, at der ikke kan rejses rimelig tvivl om en udtalelser forståelse med henblik på det rejste lovstridighedsspørgsmål, vil tilsynsmyndigheden normalt uden videre lægge ressortministeriets udtalelse til grund.

Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl. - Den kommenterede styrelseslov side 427 (2. udgave 2010).

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker indledningsvis, at ministeriet i sin udtalelse alene forholder sig til nugældende reglers forenelighed med den pågældende ordning for renholdelse af natur- og parkområder, idet Økonomi- og Indenrigsministeriet i lighed med Miljøstyrelsen lægger til grund, at Albertslund Kommune ønsker en principiel stillingtagen til, om kommunens affaldsordning kan opretholdes i forhold til gældende regler.

2. Hjemmelsgrundlaget i miljølovgivningen

2.1. Miljøbeskyttelsesloven

Kommunernes opgaver på affaldsområdet fremgår af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 45⁵, som har følgende ordlyd:

”§ 45. Kommunalbestyrelsen forestår håndteringen af affald, medmindre andet er fastsat i loven eller i regler udstedt i medfør af loven.

Stk. 2. Miljøministeren fastsætter regler om kommunale affaldsordninger, herunder om

- 1) kommunalbestyrelsens pligt til at anvise behandlingsmuligheder for affald,
- 2) kommunalbestyrelsens pligt til at forestå indsamling og behandling af affald,
- 3) kommunalbestyrelsens pligt til at give adgang til genbrugspladser i kommunen, herunder for virksomheder, der ikke er hjemmehørende i kommunen, og om kommunalbestyrelsens pligt til at begrænse adgangen til genbrugspladser i kommunen og foretage brugerundersøgelser og
- 4) borgeres, grundejeres og virksomheders pligt til at benytte kommunale affaldsordninger.

Stk. 3. Når en kommunal indsamlingsordning er etableret, må indsamling af det af ordningen omfattede affald kun finde sted ved kommunalbestyrelsens foranstaltning eller bemyndigelse.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen fastsætter i et regulativ forskrifter om de kommunale affaldsordningers omfang og tilrettelæggelse m.v.

Stk. 5. Miljøministeren kan fastsætte regler om regulativer omfattet af stk. 4. Miljøministeren kan herunder fastsætte regler om udformning, indhold, indberetning og offentliggørelse af regulativer, om indberetningsform og om inddragelse af offentligheden, herunder om udelukkende digital annoncering.

Stk. 6...

Stk. 7...

Det fremgår af afsnit 2.1.1.1. i de almindelige bemærkninger til L 152 (FT samling 2008/09), at:

”Det er et grundlæggende princip i affaldsreglerne i dag, at kommunalbestyrelsen har kapacitetsforpligtelsen og dermed indsamlings- og anvisningsret for en stor del af det affald, som frembringes i Danmark. Når kommunalbestyrelsen skal udmønte sin kapacitetsforpligtelse, kan den vælge at fastsætte en indsamlings- eller en anvisningsordning. Ordningerne fastsættes for en

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 af lov om miljøbeskyttelse med senere ændringer



eller flere fraktioner, f.eks. farligt affald eller husholdningsaffald. Affaldsordningerne skal fastsættes i et regulativ, som vedtages af kommunalbestyrelsen. En indsamlingsordning kan fastsættes som en henteordning, hvor kommunalbestyrelsen har ansvaret for indsamling af affaldet hos borgeren eller virksomheden og for, at affaldet transporteres til genanvendelse, forbrænding eller deponering på et anlæg, som kommunalbestyrelsen har valgt. En indsamlingsordning kan også tilrettelægges som en bringeordning, hvor borgeren og virksomheden har ansvaret for at bringe det omfattede affald til et af kommunalbestyrelsen bestemt opsamlingssted typisk en genbrugsstation, hvorfra kommunalbestyrelsen overtager ansvaret for, at affaldet bliver håndteret genanvendt på et anlæg, der kan genanvende affaldet.

Ved en anvisningsordning har den affaldsproducerende virksomhed ansvaret for, at affaldet håndteres efter regulativets bestemmelser. Kommunalbestyrelsen vil ved en anvisningsordning på forhånd have taget stilling til den miljømæssigt korrekte behandling for de almindelig kendte affaldsfraktioner, hvor der ikke gælder en indsamlingsordning, og i regulativet henviser enten til en generel behandling eller et konkret anlæg. Derudover kan kommunalbestyrelsen konkret anvise, når en virksomhed henvender sig med affald, som ikke er omfattet af en indsamlingsordning eller en generel anvisningsordning.

For både indsamlings- og anvisningsordninger gælder en benyttelsespligt for borgere og virksomheder. Et eksempel på en undtagelse fra kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sikre behandlingskapacitet er affald, hvor der gælder et producentansvar, som for biler, batterier og affald af elektrisk og elektronisk udstyr.”

Hjemlen for kommunerne til at fastsætte og opkræve affaldsgebyrer findes i miljøbeskyttelseslovens § 48. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 48. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte gebyrer til dækning af udgifter, herunder udgifter efter stk. 8, til

- 1) planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, jf. dog § 50 a,
 - 2) indsamling og registrering af oplysninger, jf. § 46 a, og
 - 3) forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet, jf. dog stk. 9 og § 50 a.
- Stk. 2 ...

Stk. 3. Der skal fastsættes særskilt gebyr for hver affaldsordning baseret på de udgifter, som er opgjort i kommunalbestyrelsens regnskab. Kommunalbestyrelsen skal på anmodning udlevere oplysninger om beregningen af gebyret for hver ordning.

Stk. 4. Miljøministeren kan fastsætte regler om principper for fastsættelse og opkrævning af gebyrer, herunder regler om fritagelse og dokumentation for gebyrets sammensætning.

Stk. 5...

Stk. 6. Gebyrer efter stk. 1 skal, for så vidt angår husholdninger, opkræves hos den, der har tinglyst adkomst på ejendommen. Beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som offentlige skatter og afgifter.

Stk. 7...

Stk. 8...

Stk. 9...

Følgende fremgår af afsnit 2.2.3.3. i de almindelige bemærkninger til L 152 (FT samling 2008/09):

”Med hjemmel i forslaget til § 48, stk. 1, foreslås det, at alle affaldsordninger (f.eks. indsamling af dagrenovation og haveaffald samt genbrugspladser) fremover skal finansieres via gebyrer. Med forslaget til § 48, stk. 4, skabes endvidere hjemmel til at fastsætte ens principper for, hvordan kommunalbestyrelserne skal fastsætte og opkræve gebyrer, herunder fordelingen af omkostninger på forskellige brugergrupper, og for hvordan der skal føres regnskab med omkostningerne for hver enkelt affaldsordning. Det er ikke intentionen med lovforslaget at ændre på, at det er kommunalbestyrelsen, som beregner og fastsætter gebyrerne, men med forslaget opstilles rammerne for gebyrfastsættelsen.



I forbindelse med kommunalreformen er det kommunale budget- og regnskabssystem blevet ændret. Denne ændring har allerede skabt mere tydelig sammenhæng mellem betalingen og den ydelse, som den enkelte husholdning eller virksomhed modtager. Med forslaget til § 48, stk. 3, bliver det pålagt kommunalbestyrelserne at fastsætte særskilt gebyr for hver affaldsordning baseret på de udgifter, der er opgjort i kommunalbestyrelsens regnskab samt, at kommunalbestyrelsen på anmodning skal udlevere beregningen af gebyret for hver ordning. Hermed får borgere og virksomheder mulighed for at se, hvilken service de betaler for, når de betaler affaldsgebyrer. Øget gennemsigtighed skal hindre krydssubsidiering, så forskellige brugergrupper ikke betaler for hinanden. Formålet er at styrke princippet om, at »forureneren betaler« og synliggøre, at de enkelte kommunale ordninger »hviler i sig selv«.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til § 48, stk. 1, i samme lovforslag, at:

”Den foreslåede bestemmelse er ny. Med den nye formulering af § 48, stk. 1, forpligtes kommunalbestyrelserne til at gebyrfinansiere udgifter til planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger. ... Det er således intentionen med bestemmelsen, at den almindelige, kommunale opgavevaretagelse på affaldsområdet skal gebyrfinansieres.

En undtagelse herfra er finansieringen af herreløst affald, som f.eks. affald fra rasteplasser i kommunen. Indsamling, behandling og administration af herreløst affald vil fortsat kunne skattefinansieres.

En anden undtagelse er det kommunale tilsyn. Også kommunernes tilsyn efter kapitel 9 i miljøbeskyttelsesloven skal som hidtil skattefinansieres. [...]”

...

Det fremgår af bemærkningerne til § 48, stk. 3, i samme lovforslag, at:

”Den foreslåede bestemmelse er ny. Bestemmelsen pålægger kommunalbestyrelserne at fastsætte særskilte gebyrer for hver affaldsordning. Dette gælder dog ikke, hvis der i andre regler er fastsat anden finansieringsform. Ved affaldsordning forstås de ordninger, som kommunalbestyrelsen fastsætter vedrørende affald, uanset om disse er fastsat med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 2, eller anden lovgivning som f.eks. jordforureningslovens § 50. Kommunalebestyrelserne skal beregne særskilte gebyrer for alle de ordninger, som har særskilte konti i det kommunale budget- og regnskabssystem. Det kommunale budget og regnskabssystem opererer på affaldsområdet med følgende konti:

- fælles formål (administration),
- dagrenovation,
- papir, pap og glas,
- storskrald og haveaffald,
- farligt affald,
- genbrugspladser samt
- øvrige ordninger og anlæg.

Hensigten med bestemmelsen er, at kommunalbestyrelserne skal kunne dokumentere gebyrstørrelsen for brugergrupper for hver enkelt af ordningerne. Ikke alle kommunalbestyrelser vil iværksætte affaldsordninger for alle de nævnte affaldsfraktioner, der er dækket af konti i budget og regnskabssystemet. I så fald skal der ikke beregnes gebyr herfor. ”

...

Det fremgår af bemærkningerne til § 48, stk. 4, i samme lovforslag, at:

”Den foreslåede bestemmelse er ny. Med bestemmelsen bemyndiges ministeren til at fastsætte regler om principper for fastsættelse og opkrævning af gebyrerne, herunder regler om fritagelse og dokumentation for gebyrets sammensætning.



Med bestemmelsen bemyndiges ministeren til at fastsætte de overordnede rammer for kommunalbestyrelsernes fastsættelse og opkrævning af gebyrer. Det er intentionen at udmønte bestemmelsen i bekendtgørelsesform, hvor gebyrfastsættelsen for de enkelte affaldsordninger for henholdsvis husholdninger og virksomheder skal opgøres på baggrund af registreringer på de enkelte konti i det kommunale budget og regnskabssystem. Se nærmere herom i bemærkninger til stk. 3".

...

2.2. Affaldsbekendtgørelsen

Efter miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 2, fastsætter miljøministeren regler om kommunale affaldsordninger. Disse regler er udmøntet i affaldsbekendtgørelsen.⁶

Den gældende affaldsbekendtgørelses § 3, nr. 10 og nr. 34, om definitioner er sålydende:

"§ 3. I denne bekendtgørelse forstås endvidere ved:

...

10) Anvisningsordning: En ordning, hvor kommunalbestyrelsen i et regulativ har fastlagt på hvilken måde og eventuelt på hvilket anlæg, affaldsproducenten skal sikre, at affaldet bliver håndteret.

...

34) Indsamlingsordning: En regulativbestemt ordning, hvor kommunen overtager ansvaret for affaldets videre håndtering ved opsamlingsstedet, og som er organiseret som en hente- eller en bringeordning."

...

Affaldsbekendtgørelses § 24, stk. 1 og 4, om kommunale affaldsordninger er sålydende:

"§ 24. Kommunalbestyrelsen skal etablere ordninger for affald, herunder jord, som er affald, produceret af husholdninger og virksomheder i kommunen, jf. dog stk. 2 og 3 og § 40. Ordningerne skal fremgå af henholdsvis regulativet for husholdningsaffald, regulativet for erhvervsaffald og regulativet for jord, som er affald, jf. § 19.

Stk. 2...

Stk. 3...

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen beslutter, om en ordning efter stk. 1 etableres som en indsamlings- eller en anvisningsordning, jf. dog §§ 25-27, §§ 29-34, §§ 37 og 40. En indsamlingsordning kan etableres som en hente- eller en bringeordning.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan etablere forskellige ordninger for den samme brugergruppe, når forskellen er begrundet i objektive kriterier som f.eks. boligtype.

Stk. 6..."

Affaldsbekendtgørelsens § 25, stk. 1 og stk. 3 samt § 26, stk. 1, § 29, stk. 1, § 30, stk. 1, og § 32, stk. 1, om etablering af og krav til visse ordninger for husholdninger er sålydende:

"§ 25. Kommunalbestyrelsen skal etablere en indsamlingsordning i form af en henteordning for dagrenovation fra alle husholdninger.

Stk. 2...

⁶ Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald



Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal i regulativet for husholdningsaffald fastsætte forskrifter, som er nævnt i § 21, stk. 2, for indsamlingsordninger for dagrenovation.

Stk. 4...

§ 26. Kommunalbestyrelsen skal etablere en indsamlingsordning for papiraffald fra husholdninger i bebyggelser, hvor der til stadighed er mere end 1000 indbyggere. Ordningen skal tilrettelægges på en sådan måde, at væsentlige dele af affaldet bliver indsamlet. Indsamlingsordningen skal som minimum dække følgende:

- 1) Dagblade.
- 2) Distriktsblade.
- 3) Uge- og månedsblade, herunder fag- og medlemsblade.
- 4) Adresseløse tryksager.
- 5) Adresserede forsendelser.
- 6) Telefonbøger.

Stk. 2...

Stk. 3..."

...

§ 29. Kommunalbestyrelsen skal etablere en indsamlingsordning for glasemballageaffald fra husholdninger i bebyggelser, hvor der til stadighed er mere end 2000 husstande. Ordningen skal tilrettelægges på en sådan måde, at væsentlige dele af glasemballageaffaldet, som kan forberedes til genbrug eller genanvendes, bliver indsamlet.

Stk. 2...

Stk. 3..."

§ 30. Kommunalbestyrelsen skal etablere en indsamlingsordning for genanvendeligt metalemballageaffald. Ordningen skal tilrettelægges på en sådan måde, at væsentlige dele af det genanvendelige metalemballageaffald bliver indsamlet.

Stk. 2...

Stk. 3..."

...

§ 32. Kommunalbestyrelsen skal etablere en indsamlingsordning i form af en bringeordning, der giver husholdninger i kommunen adgang til mindst én genbrugsplads.

Stk. 2..."

3. Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering

3.1. Krav om lovhjemmel?

Ved vurderingen af lovligheden af gebyrfinansieringen af indsamling af affald i Albertslund Kommunes natur- og parkområder, har Økonomi- og Indenrigsministeriet indledningsvis vurderet, om gebyret vil kunne opkræves på ulovbestemt grundlag.

3.1.1. Grundlovens § 43 har følgende ordlyd: "Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov..."

Grundlovens § 43 indebærer et krav om direkte lovhjemmel og dermed et forbud mod opkrævning af sådanne ydelser uden hjemmel i selve loven. Begrebet "skat" i bestemmelsen omfatter sådanne pligtmæssige betalinger til det offentlige, der ikke kan anses som vederlag for nogen tilsvarende eller konkret modydelse fra det offentlige, jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 1980, side 838, Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 2001, bind 1, side 374 og den kommenterede grundlov, 2006, side 319 ff. Det strikte hjemmelskrav i grundlovens § 43 omfatter ikke opkrævning af gebyr og vederlag, som modsvares af en konkret modydelse, jf. bl.a. Henrik Zahle, den kommenterede grundlov, 2006, side 319 ff.



Foreligger der ikke en ækvivalerende ydelse, men har borgerens ydelse karakter af et gebyr for en offentligretlig tilladelse m.v., som borgeren er tvunget til at henvende sig til forvaltningen om, må opkrævningen af betaling også have hjemmel i lov. Der henvises til bl.a. Henrik Zahle, den kommenterede grundlov, 2006, side 319, Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 305 f. og FOB 1987.47.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at størrelsen af det gebyr, som Albertslund Kommune opkræver for indsamling af affald i kommunens natur- og parkområder, ikke overstiger omkostningerne ved ordningens administration.

For at kunne opkræve gebyr på ulovbestemt grundlag kræves det herudover, at Albertslund Kommune med ordningen kan siges at levere en konkret modydelse til den enkelte borger og husstand i kommunen.

Ordningen består i, at der i parker og på rekreative områder samt på offentligt tilgængelige arealer i kommunen er opstillet beholdere til opsamling af affald, som er stillet til rådighed for alle, der benytter de nævnte områder.

En opkrævning af gebyr hos kommunens borgere og husstande i forbindelse med denne ordning kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke anses som værende gebyr eller vederlag for en tilsvarende eller konkret modydelse fra kommunen. Der er derfor efter ministeriets opfattelse tale om en beskatning omfattet af grundlovens § 43.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at opstilling af affaldsbeholdere i offentligt tilgængelige natur- og parkområder i kommunen ikke udgør en tilstrækkelig konkret modydelse for den enkelte borger eller husstand i kommunen.

Det af Albertslund Kommune anførte om, at regulativet i tilstrækkelig grad definerer ordningens brugerkreds til at være private borgere, og at dette sker ud fra en betragtning om, at kommunens natur- og parkområder primært stilles til rådighed for kommunes borgere og husstande, kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke føre til en ændret vurdering.

3.1.2. Det antages herudover i den forvaltningsretlige litteratur, at det må bero på en konkret vurdering, om en forvaltningsmyndighed uden særlig lovhjemmel kan betinge udførelsen af en fakultativ serviceydelse af et gebyr, der modsvarer de faktiske administrationsomkostninger, og som ikke er udtryk for en beskatning omfattet af grundlovens § 43. Af særlig betydning er i den forbindelse formålet med betalingsopkrævningen, ydelsens betydning for den pågældende, om der er tale om en ydelse, som modtageren er forpligtet til at modtage, og vedkommendes mulighed for at skaffe sig den ønskede ydelse på anden vis. Der henvises til bl.a. Bent Christensen, Forvaltningsret Opgaver Hjemmel Organisation, 1997, s. 269 f, Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 307, og til Jens Garde, Forvaltningsret Almindelige Emner, 5. udg., 2009, s. 197 og 199 ff.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker i den forbindelse, at borgerne i Albertslund Kommune ikke har mulighed for at fravælge ydelsen, idet betalingen sker, allerede fordi borgerne får stillet affaldsbeholdere til rådighed. Ministeriet har derfor allerede af den grund ikke fundet, at Albertslund Kommune på ulovbestemt grundlag kan opkræve betaling for borgernes adgang til at benytte de opstillede affaldsbeholdere ud fra det synspunkt, at der er tale om en fakultativ serviceydelse, som stilles til rådighed for borgerne fra kommunens side. Hertil kommer, at ydelsen som nævnt ovenfor efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse er udtryk for en beskatning omfattet af grundlovens § 43.



Der kræves således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse lovhjemmel til at opkræve gebyr for indsamling af affald i Albertslund Kommunes natur- og parkområder.

3.2. Hjemmelsgrundlaget - Miljøbeskyttelsesloven

Efter miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til bl.a. planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger. Bestemmelsen hænger sammen med bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen forestår håndteringen af affald, medmindre andet er fastsat i loven eller i regler udstedt i medfør af loven.

Det er således, som også anført i Miljøstyrelsens udtalelse, en forudsætning for, at kommunalbestyrelsen kan opkræve gebyr med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, at der er tale om en affaldsordning i miljøbeskyttelseslovens forstand.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at ansvaret og opgaverne efter miljøbeskyttelseslovens § 45 til at forestå håndteringen af affald og dermed til at etablere ordninger, der skal sikre håndtering af affald fra husholdninger og virksomheder i kommunen, adskiller sig fra ansvaret for dels håndtering af affald, der er henkastet og/eller ulovligt deponeret på kommunale eller private områder, dels affald, som afleveres i opsatte skraldespande på kommunalt ejede arealer, som f.eks. parker. Sidstnævnte typer af ansvar og opgaver baserer sig ifølge Miljøstyrelsen på andre regler og forhold. Det er endvidere Miljøstyrelsens opfattelse, at kommunens ansvar for og opgave med renholdelse af kommunale park- og naturområder følger af dels reglerne om pligten til at føre tilsyn og "foranledige ulovlige forhold lovliggjort" og i visse tilfælde gribe ind over for truende forurening efter bestemmelserne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 9, det vil sige kommunens ansvar og opgaver som tilsynsmyndighed, og dels på anden regulering og andre forhold som f.eks. reglerne om renholdelse af kommunale veje og stier samt kommunens ret som ansvarlig for institutioner, veje, idrætsfaciliteter, parker m.v. (og herunder i visse tilfælde som grundejer) til at definere vilkår for brug m.m.

Det fremgår endvidere af Miljøstyrelsens udtalelse, at det er afgørende for vurderingen af, at der ikke er den fornødne hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at gebyrfinansiere afleveringen af affald i kommunens natur- og parkområder, at opgaven med håndtering af dette affald følger af andre regler og/eller forhold.

På den baggrund er det Miljøstyrelsens vurdering, at der i det pågældende tilfælde ikke er tale om en affaldsordning, som er hjemlet i miljøbeskyttelseslovens § 45, og omkostningerne hertil kan derfor ikke gebyrfinansieres efter lovens § 48.

Økonomi- og Indenrigsministeriet kan i det hele henholde sig til Miljøstyrelsens udtalelse af 18. juli 2013.

Det af Albertslund Kommune anførte om, at muligheden for, at andre end den i regulativet definerede brugerreds bruger ordningen, optræder ved enhver form for anvisningsordning, eksempelvis genbrugsstationer og kommunale kubeordninger for papir, pap og glas, hvor der er fri adgang for alle uanset bopæl og uanset behov, kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke føre til en ændret vurdering.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i den forbindelse særligt lagt vægt på, at det af Miljøstyrelsens udtalelse om genbrugspladser bl.a. fremgår, at adgangen til at gebyrfinansiere udgifter til ordningen om genbrugspladser fremgår direkte af affaldsbekendtgørelsen, og at det forhold, at det ikke kan udelukkes, at husholdninger benytter genbrugspladser i andre kommuner, ligesom nogle virksomheder snyder sig ind på genbrugspladser uden at være tilmeldte, efter Miljøstyrelsens opfattelse udgør et kontrolaspekt og dermed ikke er et selvstændigt argument for, at ordningen og gebyrkrævningen herfor ikke er hjemlet i miljøbeskyttelsesloven. Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at det af Miljøstyrelsens udtalelse om kubeordninger bl.a. fremgår, at det



i gældende regler er fastlagt, at kommunen skal etablere indsamlingsordninger for papir, pap og glas hos alle husholdninger, samt at disse ordninger skal gebyrfinansieres, og at det forhold, at andre end kommunens borgere anvender disse ordninger, ligeledes udgør et kontrolaspekt og dermed heller ikke er et selvstændigt argument for, at ordningen og gebyropkrævningen herfor ikke er hjemlet i miljøbeskyttelsesloven.

3.3. Økonomi- og Indenrigsministeriets samlede vurdering

På ovennævnte baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, **at** der kræves lovhjemmel til at opkræve gebyr for indsamling af affald i Albertslund Kommunes natur- og parkområder, og **at** Albertslund Kommunes regulativtillæg 8 – Renholdelse af natur og parkområder, som kommunalbestyrelsen vedtog den 12. februar 2008, efter gældende lovgivning ikke kan anses for en affaldsordning, som er hjemlet i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 1. Omkostningerne hertil kan derfor ikke gebyrfinansieres efter lovens § 48, stk. 1. Opkrævning af et gebyr af den i sagen omhandlede art er således ikke i overensstemmelse med lovgivningen.

Det bemærkes, at ministeriet i sin udtalelse alene forholder sig til nugældende reglers forenelighed med den pågældende ordning for renholdelse af natur- og parkområder.

Det fremgår af sagen, at Albertslund Kommune i perioden 2008 til 2010 har opkrævet 4.362.259 kr. i gebyr i medfør af regulativtillægget, og at kommunen i umiddelbar forlængelse af Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 26. august 2010 valgte at sætte opkrævninger i henhold til regulativtillægget i bero. Albertslund Kommune anmodes i den forbindelse om at overveje kommunens pligt til tilbagebetaling og give Statsforvaltningen oplysning om sin vurdering heraf.

Ved kopi af dette brev har Økonomi- og Indenrigsministeriet i dag meddelt Statsforvaltningen sin retsopfattelse.

Kopi af dette brev er endvidere sendt til Andelsboligforeningen Milebuen og Miljøstyrelsen til orientering.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann