



Árið 2021, þriðjudaginn 14. desember, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ásgeir Magnússon fyrrverandi dómstjóri og Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor.

Fyrir var tekið mál nr. 89/2021, kæra vegna álagningar gjalds á kæranda fyrir árið 2021 vegna fasteignarinnar Hofakurs samkvæmt gjaldskrá fyrir söfnun og eyðingu dýraleifa í Dalabyggð.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 16. júní 2021, er barst nefndinni sama dag, kærir eigandi Hofakurs, Dalabyggð, álagningu gjalds á kæranda vegna fasteignarinnar Hofakurs skv. 3. gr. gjaldskrár nr. 1595/2020 fyrir söfnun og eyðingu dýraleifa í Dalabyggð. Skilja verður máltilbúnað kæranda svo að gerð sé krafa um að ákvörðun Dalabyggðar um fyrrgreinda álagningu verði felld úr gildi. Þá krefst kærandi þess að förgunargjald verði lagt á eftir fjölda búfjár hjá hverjum og einum búfjáreiganda.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Dalabyggð 2. júlí 2021.

Málavextir: Kærandi hefur tvívegis áður borið ágreining um förgunargjald undir úrskurðarnefndina. Með úrskurði nefndarinnar í máli nr. 64/2020 var kæru kæranda vísað frá þar sem hún barst að liðnum kærufresti. Með úrskurði nefndarinnar í máli nr. 35/2021 var álagning gjalds á kæranda fyrir söfnun og eyðingu dýraleifa felld úr gildi þar sem gjaldskrá sú sem álagningin byggðist á hefði ekki verið birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Gjaldskrá fyrir árið 2021 fyrir söfnun og eyðingu dýraleifa í Dalabyggð var samþykkt af sveitarstjórn á fundi hennar 10. desember 2020 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 29. mars 2021. Á fundi sveitarstjórnar 10. júní s.á. var samþykkt að leggja gjaldið á að nýju þar sem gjaldskráin hefði þá verið birt í B-deild Stjórnartíðinda. Álagningarseðill vegna fasteignagjalda 2021, dags. 11. júní s.á., var sendur til kæranda, en í gjaldskránni kemur fram að gjöld lögð á samkvæmt henni verði innheimt með fasteignagjöldum. Fjárhæðin sem kæranda var gert að greiða fyrir árið 2021 er kr. 56.100.

Málsrök kæranda: Kærandi bendir á að umrædd gjaldskrá Dalabyggðar mismuni búfjáreigendum og jafnræðisregla sé þar með brotin. Sem dæmi megi nefna að búfjáreigandi með 81 kind eða ígildi þeirra greiði 67.100 kr. á ári, eða 828,4 kr. á hvern grip. Búfjáreigandi með 400 kindur eða ígildi þeirra greiði einnig 67.100 kr. á ári, eða 167,75 kr. á hvern grip. Báðir eigendur lendi í hæsta gjaldflokki. Benda megi á dæmi þess að kostnaði sé dreift á búfjáreigendur eftir fjölda, t.d. vegna fjallskila.

Málsrök Dalabyggðar: Af hálfu Dalabyggðar er bent á að hin umdeilda gjaldskrá hafi verið birt í B-deild Stjórnartíðinda 29. mars 2021 með auglýsingu nr. 1595/2021. Álagning sú sem nú sé kærð hafi farið fram í kjölfar fyrri úrskurða úrskurðarnefndarinnar.

Kærandi telji 3. gr. gjaldskrárinnar stangast á við 2. gr. hennar. Í 2. gr. sé því lýst í stórum dráttum hvernig gjaldið skuli ákveðið, en í 3. gr. séu settir fram fjórir gjaldflokkar sem byggist á þeirri reglu um ákvörðun gjaldsins sem sett sé fram í 2. gr. Sé því ekki um misræmi að ræða milli þessara ákvæða. Þá rúmist sú framsetning í gjaldskránni að ákvarða gjaldflokka á þennan hátt innan þeirra heimilda sem stjórnvöld hafi við ákvörðun þjónustugjalda, enda leiði af eðli máls að slík gjöld dragi dóm af meðaltali kostnaðar af mismunandi umfangi veittrar þjónustu sem fundið sé eftir málefnalegum mælikvarða. Skuli tekið fram í þessu sambandi að það sé ekki bara stærð búa eða bústofns sem áhrif hafi á kostnað af förgun dýrahæja heldur ýmsir aðrir þættir, s.s. fjarlægð búa frá förgunarstað. Kostnaður af flutningum sé verulegur þáttur í heildarkostnaði af þessari þjónustu enda sé Dalabyggð stórt en fámennst sveitarfélag.

Varðandi málsástæðu kæranda um mismunun skuli á það bent að gjaldskráin falli í flokk stjórnvaldsfyrirmæla sem ekki sæti kærú og komi hún því ekki til endurskoðunar í málinu. Af því leiði einnig að ekki komi til skoðunar í máli þessu annað en það hvort hin kærða álagning sé í lögmætu horfi og í samræmi við umrædda gjaldskrá. Liggi ekki annað fyrir en að svo sé og beri því að hafna kröfu kæranda.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Kærandi telur svör Dalabyggðar engu breyta um að búfjáreigendum sé alvarlega mismunað, líkt og dæmi hans sýni. Hægt væri að taka dæmi sem sýndu fram á mun meiri mismunun. Þá nefni sveitarfélagið að staðsetning búa hafi áhrif á kostnað við förgun dýrahæja. Slíkt komi málinu ekki við nema það sé ætlun Dalabyggðar að mismuna búfjáreigendum einnig eftir búsetu. Þá sé það réttur þess sem telji á sér brotið að kæra hina umdeildu gjaldskrá og álagningu samkvæmt henni.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um álagningu að fjárhæð kr. 56.100 á fasteign kæranda samkvæmt gjaldskrá nr. 1595/2021 fyrir söfnun og eyðingu dýraleifa í Dalabyggð. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrslausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála, eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmæti kærðar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu. Verður því ekki tekin afstaða til kröfu kæranda um að förgunargjald verði lagt á eftir fjölda búfjár hjá hverjum og einum búfjáreiganda.

Fyrrgreind gjaldskrá var samþykkt af sveitarstjórn Dalabyggðar 10. desember 2020 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 29. mars 2021. Í 1. gr. gjaldskrárinnar kemur fram að gjald sé lagt á til að mæta kostnaði við söfnun og eyðingu dýraleifa í samræmi við lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 og samþykkt nr. 171/1995 um sorphirðu í Dalabyggð. Í 5. gr. gjaldskrárinnar segir að hún sé samþykkt samkvæmt 59. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Við meðferð málsins var viðbótarupplýsinga aflað frá Dalabyggð. Óskað var eftir upplýsingum um útreikning að baki hins umdeilda förgunargjalds, auk upplýsinga um tekjur og kostnað sveitarfélagsins vegna gjaldsins síðustu ár. Í svari Dalabyggðar kom fram að rekstrarstaða verkefnisins væri miðuð við bein útgjöld vegna þess og því væru ekki reiknuð inn atriði eins og kostnaður vegna stjórnunar, bókhalds o.s.frv. Samkvæmt rekstraryfirlitinu voru tekjur vegna verkefnisins árið 2018 kr. 1.875.262 en gjöld kr. 3.821.353. Árið 2019 voru tekjur kr. 4.060.980 en gjöld kr. 4.595.650. Árið 2020 voru tekjur kr. 4.595.004 en gjöld kr. 5.345.879. Frá janúar til september árið 2021 voru tekjur kr. 4.144.392 en gjöld kr. 4.376.800. Tekið var fram að halli ársins 2021 yrði fyrirsjáanlega meiri en rekstraryfirlitið gæfi til að kynna þar sem tekjurnar væru að mestu komnar inn en útgjöld þriggja mánaða væru eftir. Áætlanir hefðu gert ráð fyrir að þjónustugjöld stæðu undir kostnaði en magn dýrahæja hefði aukist og kostnaður aukist samhliða þeirri aukningu. Gjaldaliðir rekstraryfirlitsins eru nánar sundurliðaðir í flokkana sorpurðun, vinna frá þjónustumiðstöð, vinna vegna afleysinga, breytingar og viðhaldskostnaður vegna kerrusmíðar og útboðskostnaður.

Í framhaldi af veittum upplýsingum var enn fremur óskað upplýsinga um hvernig 3. gr. umræddrar gjaldskrár kallaðist á við upplýsingar um rekstrarstöðu verkefnisins, þ.e. hvernig gjaldflokkarnir hefðu verið ákveðnir út frá upplýsingum um rekstrarstöðu verkefnisins. Í svörum Dalabyggðar kemur fram að kostnaður sé af þjónustunni óháð magni dýrahæja. Greiðendur gjaldsins séu 96 talsins. Grunn gjald sé 22.000 kr. sem allir greiði skv. a-lið 3. gr. gjaldskrárinnar og skili það 2.112.000 kr. í tekjur. Restinni sé síðan skipt á flokka b-d. Þar sem þeir sem falli undir d-lið ákvæðisins séu flestir, eða 68 talsins, greiði þeir stærstan hluta af því sem út af standi. Þar vegi þýngst urðunarkostnaður, sem sé 20 kr./kg. Ekki sé hægt að skrá magn frá hverju búi, en búnaður til þess sé ekki í boði, hvorki í þessu tilviki né við flutning annars sorps. Hins vegar sé mjög sveiflukennt hversu mikið magn komi frá hverjum og einum gjaldanda.

Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um hvers konar dýraleifar væri að ræða, þar sem mismunandi lög gætu átt við eftir tegundum dýraleifa. Í svari Dalabyggðar kom fram að í flestum tilvikum væri um að ræða dýr sem bændur hefðu aflífað, en einnig sjálf dauðar skepnur í einhverjum tilvikum.

Varðandi lagastoð er í gjaldskránni vísað til laga um meðhöndlun úrgangs og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, líkt og áður hefur komið fram. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laga um meðhöndlun úrgangs taka löginn ekki til tiltekinna atriða að því marki sem þau falla undir aðra löggjöf hér á landi. Í c-lið nefndrar greinar eru undanskilin gildissviði laganna hræ af dýrum sem hafa drepist á annan hátt en við slátrun, þ.m.t. dýr sem hafi verið drepin til að útrýma dýrafarsóttum og sem fargað sé í samræmi við lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Samkvæmt svörum Dalabyggðar tekur gjaldskráin til förgunar dýra sem bændur hafi aflífað og til förgunar sjálf dauðra skepna. Hins vegar taki gjaldskráin ekki til förgunar dýra sem hafi verið slátrað.

Fjallað er um gildissvið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir í 2. gr. laganna. Í 1. mgr. greinarinnar kemur fram að löginn taki til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og farkostum sem ferðast undir íslenskum fána, sem hafi eða geti haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir séu í 1. gr., að svo miklu leyti sem önnur lög taki ekki til þeirra. Í 1. gr. laganna segir að markmið þeirra sé að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felist í heilnæmi og ómengduð umhverfi. Jafnframt sé markmið laganna að koma í veg

fyrir eða draga úr losun út í andrúmsloft, vatn og jarðveg og koma í veg fyrir myndun úrgangs í því skyni að vernda umhverfið. Úrgangur er hvers kyns efni eða hlutir sem úrgangshafi ákveður að losa sig við eða er gert að losa sig við, sbr. skilgreiningu í 3. gr. laga um úrgang og 3. gr. reglugerðar nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs. Í reglugerðinni er landbúnaðarúrgangur skilgreindur sérstaklega sem úrgangur frá landbúnaði, til dæmis húsdýraskítur, gamalt hey, heyrúlluplast og dýrahæ. Af framangreindu er ljóst að lög um hollustuhætti og mengunarvarnir gilda við úrlausn máls þessa, en ekki lög um meðhöndlun úrgangs, eru enda hræ af dýrum sem drepist hafa á annan hátt en við slátrun undanskilin síðarnefndu lögunum, sbr. áður nefndan c-lið 3. mgr. 2. gr. þeirra.

Að meginstefnu til er fjár vegna lögbundinna verkefna ríkis og sveitarfélaga aflað með skattheimtu. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga hafa sveitarfélög þó einnig m.a. tekjur af leyfisgjöldum eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um, sbr. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 1. mgr. 59. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir geta sveitarfélög sett sér eigin samþykktir um atriði sem ekki sé fjallað um í reglugerðum eða gert um einstök atriði ítarlegri kröfur en fram komi í þeim, enda falli þau undir lögin. Heimilt sé auk annars að setja í slíkar samþykktir ákvæði um meðferð úrgangs og skólps, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 59. gr. laganna. Í 5. mgr. lagagreinarinnar er kveðið á um að sveitarfélögum sé heimilt að setja gjaldskrá um innheimtu gjalda skv. 1. mgr. Gjöld megi aldrei vera hærri en sem nemi rökstuddum kostnaði við veitta þjónustu eða framkvæmd eftirlits á einstökum þáttum. Gjöld skuli tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi fasteign tvö ár eftir gjalddaga þegar leyfi, leiga eða þjónusta sé tengd notkun fasteignar. Sveitarfélag skuli láta birta gjaldskrá í B-deild Stjórnartíðinda.

Hið álagða gjald telst vera þjónustugjald. Um ákvörðun slíkra gjalda gilda ýmis sjónarmið og er það m.a. skilyrði að beint samhengi sé á milli fjárhæðar gjaldsins og þess kostnaðar sem til fellur við það að veita þjónustuna. Almennt getur sá sem greiðir þjónustugjald ekki krafist þess að sá kostnaður sem hlýst af því að veita þjónustuna sé reiknaður nákvæmlega út heldur er heimilt að haga gjalddöku svo að um sé að ræða jafnaðargjald. Aftur á móti verður fjárhæð þjónustugjalds að byggjast á traustum útreikningi miðað við þann kostnað sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Þó hefur verið litið svo á að ef ekki sé hægt að sérgreina nákvæmlega ákveðna kostnaðarliði þá sé heimilt að byggja þá á skynsamlegri áætlun.

Efnisreglur fyrrgreindrar gjaldskrár fyrir söfnun og eyðingu dýraleifa í Dalabyggð er að finna í 2. og 3. gr. hennar. Í 2. gr. kemur fram að förgunargjaldið byggist á fjölda búfjár á lögbýlum í sveitarfélaginu miðað við búfjárskýrslur Matvælastofnunar og verði innheimt með fasteignagjöldum. Miðað sé við að dýrahæ séu sótt til bænda og annarra búfjáreigenda með skráðan bústofn og komið í viðeigandi meðhöndlun. Farin verði ein ferð í viku að jafnaði. Í 3. gr. gjaldskrárinnar segir að gjald vegna hirðingar og eyðingar á dýrahæjum sé innheimt af bújörðum, hesthúsum og öðrum aðilum sem séu með skráðan bústofn og sé árlega sem hér á eftir segi, miðað við hausttölur ár hvert, upplýsingar frá Matvælastofnun: a) Sauðfé $\leq$ 20 kr. 20.000, b) sauðfé 21–40 kr. 42.350, c) sauðfé 41–80 kr. 56.100 og d) sauðfé $>$ 80 kr. 67.100. Eitt hross reiknist sem þrjár ær og einn nautgripur sem fimm ær.

Líkt og áður hefur komið fram var hin umdeilda gjaldskrá birt í B-deild Stjórnartíðinda 29. mars 2021 í samræmi við kröfur 5. mgr. 59. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þá hefur sveitarfélagið látið úrskurðarnefndinni í té yfirlit yfir kostnað og tekjur vegna gjaldanna síðastliðin

ár og það sem af er árinu 2021. Af því yfirliti er ljóst að innheimt gjöld í sveitarfélaginu eru mun lægri en kostnaður sveitarfélagsins af veittri þjónustu. Þá hefur sveitarfélagið einnig veitt rökstuddar upplýsingar um hvernig gjaldflokkarnir a-d voru ákveðnir með hliðsjón af rekstaráætlun verkefnisins. Verður að jata sveitarstjórn nokkurt svigrúm til að meta hvað henti best innan marka sveitarfélagsins hverju sinni, að teknu tilliti til þeirra takmarkana sem 59. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir setur. Af hálfu Dalabyggðar hefur komið fram að þyngst vegi urðunarkostnaður sem miðist við kílóverð og verður ekki annað séð en að gjaldflokkar taki mið af því. Einnig hefur verið bent á að ekki eingöngu stærð búa hafi áhrif heldur sé kostnaður af flutningum í stóru en fámennu sveitarfélagi verulegur þáttur í þjónustunni. Loks sé mjög sveiflukennt hversu mikið magn komi frá hverjum gjaldanda. Verður með hliðsjón af framangreindu að telja að sveitarstjórn hafi verið innan þeirra marka sem kveðið er á um í 59. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Hvað varðar málsástæðu kæranda um brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þá gilda sömu reglur um alla þá aðila sem eins fer um samkvæmt gjaldskránni. Þá er almennt heimilt að haga gjaldtöku þjónustugjalda svo að um sé að ræða jafnaðargjald, eins og áður er fram komið. Á það ekki síst við að mati úrskurðarnefndarinnar þegar örðugleikum er háð að áætla það magn úrgangs sem fellur til hjá hverjum og einum vegna breytileika þess. Verður því ekki fallist á nefnda málsástæðu kæranda.

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

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun sveitarstjórnar Dalabyggðar frá 10. júní 2021 um að leggja förgunargjald vegna dýrahæja á kæranda fyrir árið 2021 vegna fasteignarinnar Hofakurs.

Nanna Magnadóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)