

Århus, den 13. september 2004

Kære Mogens Birch

Det overordnede spørgsmål, der ønskes besvaret er, hvorvidt anlæggene på Kalvebod Miljøcenter (KMC) og Prøvestenen drives i overensstemmelse med "hvile i sig selv princippet".

Anlæggene, der samdrives af Miljøkontrollen i Københavns Kommune, er dels anvendt til deponering af forurenede jord, dels udlejet på markedsvilkår til privat genanvendelsesvirksomhed, og dels udlagt (men ikke taget i brug) til regional losseplads.

Taksterne for modtagelse af forurenede jord er sammensat af:

- Afskrivning af investering i depotandel af byggemodning
- Driftsomkostninger (analyser, maskinel, vedligeholdelse af arealerne, beplantning mv.)
- Administration (løn, kontorhold, bygninger mv.)
- Herudover er der indbygget en risikodækning på ca. 10 kr. pr. tons forurenede jord, som skal kunne dække reetablering og evt. fremtidige oprensingsforanstaltninger.

I forbindelse med driften af de 2 anlæg ønskes følgende problemstillinger afklaret:

- Kan der i taksten indbygges et beløb, der hensættes som risiko kapital til modvirkning af tab ved dubiøse betalere, reetablering og oprydning efter miljøskader forårsaget af driften af deponeringsanlæggene.
- Kan lejeindtægter som beskrevet ovenfor indgå i den almindelige drift, således at taksterne på modtagelse af forurenede jord derved sænkes – og vil dette kunne være i strid med "forurenere betaler princippet"
- Kan akkumulerede midler fra jorddeponering og udlejning f.eks. anvendes til etablering af en losseplads.
- Kan renteindtægter fra udlejning og jorddeponering anvendes i den løbende drift - dvs. f.eks. til sænkning af taksterne for modtagelse af forurenede jord eller kan renteindtægterne overføres og anvendes på det skattefinansierede område
- Hvad kan/ skal der ske med den akkumulerede risikokapital, hvis den ikke er anvendt inden for f.eks. 20- 30 år?

Spørgsmålene vil i det følgende blive behandlet enkeltvis. Det skal bemærkes, at de fremsatte synspunkter er udtryk for en retlig fortolkning af regelgrundlaget, herunder det bagvedliggende uskrevne hvile i sig selv princip, og at de ikke nødvendigvis svarer til de synspunkter, Miljøstyrelsen m.v. måtte nå frem til ved deres eventuelle behandling af spørgsmålene.

Spørgsmål 1:

Kan der i taksten indbygges et beløb, der hensættes som risiko kapital til modvirkning af tab ved dubiøse betalere, reetablering og oprydning efter miljøskader forårsaget af driften af deponeringsanlæggene?

Spørgsmålet må opdeles i to delspørgsmål.

A)

Hvad angår den sidste del af spørgsmålet, nemlig hvorvidt der kan indbygges et beløb i taksten, der hensættes med det formål at henstå som sikkerhed for en senere reetablering og oprydning efter miljøskader, kan der anføres følgende:

I Miljøstyrelsens Vejledning 4/1994, s. 71 ff. anføres, at ”efterbehandling af lossepladser omfattet af lovgivningen om affaldsdepoter kan ikke finansieres over gebyrerne. Opsparing til fremtidige aktiviteter skal være konkret begrundede og forudsat i den kommunale affaldsplan”.

Vejledningen ord er ikke i dag udtryk for gældende ret. Deponeringsdirektivet, der blev vedtaget i 1999, har medført en række nyskabelser i de danske affaldsregler, jf. Rådets Direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald. Det gælder særligt krav om økonomisk sikkerhedsstillelse, dvs. at den der driver et anlæg for deponering af affald pålægges at stille sikkerhed for de forpligtelser, som efter godkendelsen påhviler deponeringsanlægget, opfyldes, samt krav om omkostningsdækning, hvorefter der i den betaling, der opkræves i driftsfasen, skal indregnes samtlige omkostninger ved nedlukning og efterbehandling.

Direktivet er gennemført i dansk ret ved særregler om deponeringsanlæg i miljøbeskyttelsesloven (Mbl.), der er udmøntet i deponerings-bekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 650 af 29/06/2001 om deponeringsanlæg.

Mbl.'s § 50a har til formål at gennemføre deponeringsdirektivets artikel 10. Bestemmelsen fastslår, at den, der driver et deponeringsanlæg er betalingsansvarlig. Det forudsættes efter bestemmelsen, at alle omkostninger ved etablering og drift af deponeringsanlæg samt omkostninger ved nedlukning og efterbehandling i en periode på mindst 30 år skal kunne dækkes af den betaling, som virksomheden forlanger som betaling for modtagelse af affald, uanset affaldets type. Betalingskravet skal ses i lyset af forureneren betaler princippet.

Bestemmelsen i § 50a finder anvendelse på nye anlæg, der etableres efter lovændringens ikrafttrædelse, dvs. efter 16. juli 2001, mens den først vil være gældende for bestående anlæg fra den 16. juli 2009. Se herom ikrafttrædelsesbestemmelsen i 2001-ændringslovens § 3 og deponeringsbekendtgørelsens § 30.

Det følger af mbl.'s § 50a, stk. 1 at:

“Den som driver et anlæg for deponering af affald skal sikre sig, at alle omkostninger ved etablering og drift af anlægget, herunder omkostninger ved sikkerhedsstillelse og ved anlæggets nedlukning og efterbehandling i en periode på mindst 30 år, er dækket af den betaling, som virksomheden forlanger for deponering af en hvilken som helst type affald”.

Den ansvarlige for anlægget skal efter anmodning fra ministeren redegøre for, at der er den tilstrækkelige omkostningsdækning. Der skal i en sådan situation gives en revisorpåtegnet dokumentation herfor, se § 50a, stk. 2. Ministeren kan efter § 50a, stk. 3 i en bekendtgørelse fastsætte de nærmere krav til dokumentation og påtegning.

Gebyrhjemlen omfatter såvel privat ejede som offentligt ejede anlæg. Den skal i forhold til de kommunale anlæg ses i sammenhæng med mbl.'s § 48 om fastsættelsen af kommunale affaldsgebyrer i overensstemmelse med hvile i sig selv princippet. Det fremgår af forarbejderne til § 50, at kommunerne stadig kan fastsætte samlegebyrer efter mbl.'s § 48, stk. 2, dog under den forudsætning, at det er muligt at dokumentere omkostningsdækningen.

De omkostninger, der skal indregnes i deponeringsgebyret omfatter i det mindste omkostninger i forbindelse med

- planlægning og etablering af anlægget, herunder udvidelser;
- investeringer i bygninger, materiel mv., samt
- omkostninger i den periode, hvor anlægget modtager affald og frem til efterbehandlingen af anlægget er afsluttet, herunder udgifter til administration, lønninger, bortskaffelse af perkolat, monitoring af perkolat, grundvand og overfladevand, kontrol med gas, vedligeholdelse af pumper, dræn, slutaafdækning af deponeringsenheder, reetablering af arealet mv.

Det er den, som driver anlægget, der skal sikre, at alle omkostninger indregnes i deponeringsgebyret, samt at der efter bestemmelsens § 50a, stk. 2 over for ministeren kan dokumenteres en tilstrækkelig omkostningsdækning. Dvs. det er den for virksomheden ansvarlige, der har pligt til at opstille et budget og regnskab for deponeringsanlægget.

KMC er ikke omfattet af deponeringsdirektivets krav om sikkerhedsstillelse, da anlægget er etableret før den efter 16. juli 2001.

Det er i udgangspunktet ikke uden videre muligt at henlægge til imødekommelse af evt. fremtidige miljøkrav. Dette indebærer, at der ikke vil kunne opkræves gebyrer til dækning af kommende udgifter, som alene forventes at indfinde sig på grund af løsere

overvejelser om ny lovgivning el.lign. Heller ikke et forslag til EU-direktiv er et tilstrækkeligt grundlag for opkrævning af gebyrer.

Der kan først opkræves gebyrer til dækning af kommende miljøkrav, når disse baseres på en dansk lov, som er vedtaget af Folketinget. Dog behøver loven ikke at være trådt i kraft. Endvidere må det antages, at præcise krav i et vedtaget EU-direktiv, som endnu ikke er implementeret i Danmark, kan danne grundlag for henlæggelse.

Da KMC med sikkerhed vil være omfattet af de pågældende regler fra den 16. juli 2009, er det dog muligt allerede på nuværende tidspunkt at indregne et sådant beløb i gebyret.

B)

Du spørger om der kan hensættes et beløb som risikokapital til modvirkning af tab ved 'dårlige' betalere. Der findes hverken konkrete lovregler eller for mig kendt praksis herom, så besvarelsen bygger på en fortolkning af mbl.'s gebyrbestemmelse og hvile i sig selv princippet.

Hvile i sig selv princippet hindrer i udgangspunktet ikke, at der i affaldsgebyrerne indregnes beløb, som først skal anvendes på et senere tidspunkt. Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, nr. 3 at der kan ske "forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet" samt af uskrevne regler om hvile i sig selv princippet. Denne adgang omfatter imidlertid kun investeringer, og kun de fremtidige investeringer, som har en vis konkret og aktuel karakter. Bestemmelsen omfatter derfor ikke den ovenfor anførte situation.

Det følger endvidere af Miljøstyrelsens Vejledning nr. 4/1994, s. 71 ff., at hensættelser skal anvendes til "opbygning af tilstrækkelig kapital til investering i nye ordninger og ny teknologi og til at dække omkostninger forbundet med efterbehandling af nedlagte anlæg, eksempelvis kommunale lossepladser".

Det må således antages, at der ikke kan ske henlæggelser med henblik på at sikre sig mod udgifter forbundet med 'dårlige betalere'.

'Dårlige betalere' og de udgifter, der er forbundet med sådanne, synes dog umiddelbart at måtte betragtes som en del af anlæggets administrationsomkostninger. Hvis det omtalte beløb har en nogenlunde konstant størrelse, synes der ikke, retligt set, at være noget i vejen for, at et sådant beløb indgår i gebyrberegningen og således forud opkræves af brugerne. Hvis omkostningerne er mere variable må de justeres det følgende år, hvis udgifterne var større eller mindre, end det var antaget forud for gebyrfastsættelsen.

Det anbefales endvidere i et Miljøprojekt fra 1999, ”Råd & vink om gebyrfastsættelse på affaldsområdet” (Miljøstyrelsen), at hvis en bestemt type affald med betydelig sikkerhed kan videresælges til en nogenlunde stabil pris, kan det anbefales, at den forventede indtægt på forhånd indregnes ved gebyrfastsættelsen. Tilsvarende må antages at gælde den modsatte vej, nemlig at hvis en udgift forbundet med affaldsvirksomheden er nogenlunde konstant, bør den indregnes i taksten.

Det skal dertil anføres, at gebyrerne lovligt kan have en sådan størrelse, at der forefindes en rimelig kassebeholdning til den daglige drift. En fastsættelse af den maksimale kassebeholdning kan ikke angives præcist, og må bero en konkret vurdering af omfanget af anlæggets aktiviteter.

Spørgsmål 2:

Kan lejeindtægter som beskrevet ovenfor indgå i den almindelige drift, således at taksterne på modtagelse af forurenede jord derved sænkes – og vil dette kunne være i strid med ”forureneren betaler princippet”?

Spørgsmålet, der vel principielt set går på om et overskud på en del af anlæggets aktiviteter (her i form af en lejeindtægt) kan overføres til de øvrige aktiviteter på anlægget, tager sit udgangspunkt i, at der ikke kan stilles noget egentligt krav om, at hver enkelt aktivitet på et anlæg skal hvile i sig selv, men at man kan betragte anlæggets aktiviteter som et samlet hele.

Igen har jeg ingen regler eller kendt praksis at læne mig op ad, men jeg finder, at spørgsmålets besvarelse afhænger af lejeaktivitetens karakter, herunder om den må betegnes som en ’biproduktion’ i forhold til anlæggets hovedformål, som jo er deponeringsaktiviteter, eller om udlejningen er at betragte som en selvstændig aktivitet/virksomhed, der ingen sammenhæng har med anlægget eller dets øvrige aktiviteter.

Ved ’almindelig’ biproduktion i forbindelse med affaldsordninger har man pligt til at modregne indtægter i gebyrerne, f.eks. i forbindelse med en indsamlingsordning af materialer med en positiv værdi, hvor man er pligtig til at modregne indtægterne for salg af de pågældende materialer i gebyrerne.

Dertil kommer, at hvis en kommune opnår en fortjeneste ved en ekstraaktivitet bestående i udførelse af opgaver vedrørende affaldsbortskaffelse for andre kommuner m.v. eller eventuelt private, f.eks. salg af deponeringskapacitet, må denne fortjeneste indgå ved beregningen af de gebyrer, som brugerne inden for kommunens område skal betale.

Det følger således af hvile i sig selv princippet, at fortjenesten kommer de brugere, som kommunen egentlig tager sigte på at betjene, til gode. Tilsvarende må et eventuelt - uforudset - underskud betales over gebyrerne af de normale brugere.

I det konkrete tilfælde er det min vurdering, at udlejningsaktiviteterne er at betragte som en biproduktion integreret i KMC's hovedaktivitet. Dette begrundes jeg bl.a. med at KMC forestår den samlede drift af visse aktiviteter på hele anlæggets område, dvs. veje, kloak, belysning mv. samt at de hensættelser, der foretages med henblik på efterbehandling, omfatter hele anlægget inklusiv de på nuværende tidspunkt udlejede arealer. Det anføres endvidere i vedhæftede notat fra februar 2000, at huslejen for de private aktiviteter ikke er fastlagt efter en konkret beregning af tilbagebetalingen af investering i byggemodningen, herunder at deponeringsaktiviteten betaler en forholdsvis høj andel af byggemodningsinvesteringen. Dertil kommer, at områderne efter endt udlejning forudsættes at indgå i anlæggets almindelige drift og således anvendt til deponering.

Idet udlejningsaktiviteterne ud fra det foreliggende materiale formentlig må betegnes som en biproduktion integreret i anlæggets øvrige aktiviteter, bør overskuddet herfra indregnes i taksterne for modtagelsen af forurenede jord på anlægget.

En sådan ordning vil ikke være i strid med forurenere betaler princippet, ligesom det ikke er i strid med princippet at lade fortjenesten ved et eventuelt salg af deponeringskapacitet, indgå ved beregningen af brugertakster.

Spørgsmål 3:

Kan akkumulerede midler fra jorddeponering og udlejning f.eks. anvendes til etablering af en losseplads?

I udgangspunktet bør sådanne akkumulerede midler, der ikke har hjemmel i hvile i sig selv princippet, tilbageføres direkte til brugerne.

Tilbageførslen kan ske ved en nedsættelse af gebyrerne for benyttelse af de ordninger, hvorfra de henlagte midler er indkommet. Et alternativ til en egentlig tilbageførsel er at flytte midlerne til andre investeringer, som de brugergrupper, der ellers skal have pengene tilbageført, ellers skal medvirke til at spare op til.

Hvis etableringen af en losseplads er en investering, som den brugergruppe, der ellers skulle have pengene tilbageført, er en væsentlig del af, vil det være i overensstemmelse med hvile i sig selv princippet at anvende de opsparede midler hertil.

Spørgsmål 4:

Kan renteindtægter fra udlejning og jorddeponering anvendes i den løbende drift - dvs. f.eks. til sænkning af taksterne for modtagelse af forurenet jord eller kan renteindtægterne overføres og anvendes på det skattefinansierede område?

Princippet om, at affaldshåndtering økonomisk skal hvile i sig selv, tjener flere formål. Ét af formålene er at undgå, at der sker en forrykning af den byrdefordeling mellem kommunens borgere, som bl.a. den kommunale skattelovgivning er udtryk for.

Hvis en kommune eller et kommunalt fællesskab opnår en fortjeneste ved en ekstraaktivitet bestående i udførelse af opgaver vedrørende affaldsbortskaffelse for andre kommuner eller private, må denne fortjeneste indgå ved beregningen af de gebyrer, som brugerne inden for kommunens område skal betale, hvilket er i overensstemmelse med hvile i sig selv princippet. Det vil sige, at fortjenesten kommer de brugere, som kommunen tager sigte på at betjene, til gode.

Tilsvarende må antages at gælde renteindtægter, der bør indgå gebyrberegningen og som således vil være med til at sænke taksterne for modtagelsen af affald. Renteindtægterne kan således ikke overføres til det skattefinansierede område.

Særligt vedrørende renteindtægter i forbindelse med udlejning skal svaret læses ud fra svaret på spørgsmål 2.

Spørgsmål 5:

Hvad kan/ skal der ske med den akkumulerede risikokapital, hvis den ikke er anvendt inden for f.eks. 20- 30 år?

Det kan forekomme, at der er sket henlæggelser (opsparing) til aktiviteter eller imødegåelse af eventuelle skadevirkninger af et anlæg, som på grund af efterfølgende forhold alligevel ikke skal gennemføres.

I disse situationer, hvor der er henlagt til formål, som efterfølgende viser sig uaktuelle, er udgangspunktet, at de henlagte midler skal føres tilbage til de brugergrupper, som har bidraget til henlæggelserne.

Tilbageførslen må ske ved en nedsættelse af gebyrer for benyttelse af de ordninger, hvorfra de henlagte midler er indkommet. Tilbageførslen kan formentlig ske over en årrække for at undgå for store udsving i gebyrerne.

Et alternativ til en egentlig tilbageførsel er at flytte midlerne til andre investeringer, som de brugergrupper, der ellers skal have pengene tilbageført, skal medvirke til at spare op til. Se i øvrigt spørgsmål 3.

Der er ikke i lov- eller bekendtgørelsesregler taget stilling til denne situation, heller ikke i forhold til deponeringsdirektivets krav om at betalingsansvaret gælder for en periode på 30 år efter anlæggets ophør.

Der kan ikke lovligt akkumuleres risikokapital til dækning af fremtidige 'dårlige betalere', jf. spørgsmål 1B.

Med venlig hilsen

Birgitte Egelund Olsen