



MINNISBLAÐ

- Til:** Formanns stjórnar í samstarfsverkefni Uppsveita, Flóahrepps og Ásahrepps um sameiginlegan seyrurekstur
- Frá:** LEX lögmansstofu / Óskar Sigurðsson hrl. og Hjalti Geir Erlendsson hdl.
- Dags:** 10. febrúar 2023
- Efni:** Rekstrarform sameiginlegs seyruverkefnis

I. Inngangur

1. Til LEX hefur leitað formaður stjórnar samstarfsverkefnis Uppsveita, Flóahrepps og Ásahrepps um sameiginlegan seyrurekstur viðkomandi sveitarfélaga og óskað eftir minnisblaði um æskilegt rekstrarform starfseminnar. Samkvæmt beiðninni skal þar meðal annars koma til skoðunar hvort um sé að ræða lögbundið/lögskyld verkefni sveitarfélaga sem rétt sé að hafa í forni byggðasamlags eða með leiðandi sveitarfélagi annars vegar eða hins vegar hvort um sé að ræða verkefni sem unnt sé að reka á einkaréttarlegum grunni, s.s. í einkahlutafélagi.
2. Fyrir liggur að sveitarfélögin Hrunamannahreppur, Bláskógabyggð, Grímsnes- og Grafningshreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Flóahreppur og Ásahreppur hafa um nokkurra ára skeið staðið saman að rekstri starfsmanns, tækja og svæðis vegna hreinsunar og verkunar seyrju með aðstöðu að Flatholti 2, Flúðum í Hrunamannahreppi.
3. Samkvæmt gilandi samstarfssamningi frá 13. desember 2021 sér Hrunamannahreppur um framkvæmd og umsjón verkefnisins og er tilgreint sem umsjónarsveitarfélag þess, sbr. 2. gr. samningsins. Í því felst m.a. að halda utan um fjárfestingu, rekstur og skiptingu kostnaðar milli sveitarfélaganna og miðla þeim með reglubundnum hætti til þeirra. Samkvæmt 3. gr. samningsins skipar hvert sveitarfélag um sig einn fulltrúa og annan til vara í stjórn verkefnisins, sem nefnd er „seyrustjórnin“, og ber hún ábyrgð á rekstri verkefnisins. Um verksvið stjórnar vísast til samningsins en þó skal tekið fram að seyrustjórn er óheimilt að binda aðildarsveitarfélögin umfram það sem getið er í samstarfssamningnum, sbr. 5. mgr. 3. gr. samningsins. Verkefni Hrunamannahrepps, sem umsjónarsveitarfélags, eru síðan nánar tilgreind í 5. og 6. gr. samstarfssamningsins.

II. Lagaumhverfi

A. Reglur um meðhöndlun seyrju

4. Seyra flokkast sem *lifrænn úrgangur* samkvæmt skilgreiningu í 3. gr. laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Að því sögðu verður að fylgja ákvæðum þeirra laga sem og laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og þeim reglugerðum sem á þessum lögum

byggjast og varða meðhöndlun úrgangs. Samkvæmt þeim ber heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna almennt að gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að skólþ sé hreinsað eftir því sem við á. Sveitarstjórn getur sett sveitarfélaginu sérstaka samþykkt þar sem tilgreind eru atriði um meðhöndlun úrgangs umfram það sem greinir í lögum um meðferð úrgangs og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

5. Um lífrænan úrgang er fjallað sérstaklega í 57. gr. áðurnefndra laga nr. 55/2003, þar sem segir m.a. að lífúrgangi *skuli safnað* sérstaklega og hann meðhöndlaður á tiltekinn hátt, eins og nánar er tilgreint í lögnum, eða endurunninn á upprunastað. Þó sé heimilt að víkja frá skyldu til sérstakrar söfnunar lífúrgangs og safna með honum umbúðaúrgangi sem hafi svipaða eiginleika til lífræns niðurbrots og jarðgerðar og uppfylli viðeigandi evrópska eða íslenska staðla þar um. Samkvæmt 3. mgr. 57. gr. laganna *bera sveitarstjórnir ábyrgð* á að markmiðum sem sett eru um lífrænan úrgang skv. 13. gr. sé náð á þeirra svæði, sbr. 3. mgr. 57. gr.
6. Um meðhöndlun seyru gildir einnig reglugerð nr. 799/1999, og þar er seyra skilgreind í gr. 3.15 sem „þau óhreinindi sem skilin eru frá fráveituvatni með botnfellingu, síun eða fleytingu án síu- eða ristarúrgangs, þ.e. eftir að forhreinsun hefur átt sér stað.“ Jafnframt eru tilgreindar þrjár tegundir seyru: a) seyra frá skólphreinsistöðvum, þ.e. húsaskólþ eða skólþ með sambærilega samsetningu, b) seyra frá rotþróm og sambærilegum mannvirkjum, c) seyra frá skólþstöðvum öðrum en a) og b).
7. Í gr. 14.1 í reglugerð nr. 799/1999 segir að sveitarstjórnir *skuli sjá til þess* að komið sé á kerfisbundinni tæmingu á seyru úr rotþróm. Um nánari reglur er varða meðhöndlun seyru vísast til framangreindra laga og reglna.
8. Samkvæmt framangreindu telst söfnun og meðferð úrgangs og skólþs, þar með talið meðhöndlun seyru, á meðal *lögskyldra verkefna* sveitarfélaga. Með öðrum öðrum er um að ræða verkefni sem sveitarfélögum er skylt að rækja. Til samanburðar geta verkefni sveitarfélaga einnig verið lögheimil en í því felst að sveitarfélag hefur svigrúm til þess að ákveða hvort verkefninu er sinnt, þ.e. er *heimilt* að sinna því, en ef sú ákvörðun er tekin gildir um verkefnið tiltekinn lagarammi og er þá talað um lögheimil verkefni. Rekstur náttúrustofa er dæmi um lögheimilt verkefni, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrfræðistofnun Íslands og náttúrustofur.¹

B. Reglur um samvinnu sveitarfélaga

9. Heimildir sveitarfélaga til samvinnu er að finna í IX. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Samkvæmt 1. mgr. 92. gr. laganna er meginreglan sú að samvinna sveitarfélaga er frjálst, enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót. Í þessu felst að sveitarfélögum er almennt heimilt að vinna saman en ekki skylt. Aftur á móti er samvinnan háð ýmsum skilyrðum, til dæmis verður hún að byggjast á samningi viðkomandi sveitarfélaga sem ekki öðlast gildi fyrr en hann hefur fengið staðfestingu viðkomandi sveitarstjórna, sbr. 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar segir jafnframt að í samningi um samvinnu skuli að lágmarki kveðið á um form samvinnu, ákvarðanatöku, slit samvinnu og fjárhagsleg atriði. Af þessu leiðir að samvinna um framkvæmd afmarkaðra verkefna, sem að öðrum kosti hefði ekki þurft að

¹ Með vísan til 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, hefur innviðaráðuneytið tekið saman yfirlit yfir lögmeilt verkefni sveitarfélaga, flokkuð eftir málaflokkum og því hvort um lögskyld eða lögheimil verkefni er að ræða. Yfirlitnu er ætlað að auðvelda umræðu um skyldur og hlutverk sveitarfélaga en sker hins vegar ekki ótvírætt úr um stöðu tiltekinna verkefna. Sjá Yfirlit yfir lögmeilt verkefni sveitarfélaga: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=06aad5c1-bda3-11e8-942c-005056bc530c>

byggjast á heimild í lögum, þarf að fullnægja því skilyrði að um hana sé gerður samningur sem fullnægir skilyrðum 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga.²

10. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er gert ráð fyrir því að samvinna sveitarfélaga geti verið hagað samkvæmt almennum samningi um samvinnu tveggja eða fleiri sveitarfélaga, í formi byggðasamlags, með samningi um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög. Hið síðastnefnda virðist helst eiga við um það seyruverkefni sem hér er til umfjöllunar. Að auki getur einnig verið um að ræða samvinnu á grundvelli sérstakrar heimildar í lögum. Þar að auki geta sveitarfélög í vissum tilvikum falið einkaaðilum að sinna tilteknum verkefnum, eins og vikið verður að hér á eftir.
11. Þó svo sveitarstjórnarlögin geri ráð fyrir því að samvinna sveitarfélaga geti átt sér stað á ýmsu formi þá fjalla ítarlegustu lagaákvæðin um samstarfsform sveitarfélaga um *byggðasamlög*, sem eru sérstakt félagsform og *teljast sjálfstæðir lögaðilar*. Í greinargerð með frumvarpi sveitarstjórnarlaganna segir enn fremur að þetta samstarfsform hafi mest vægi af mismunandi tegundum samstarfs sveitarfélaga.³ Grundvöllur að starfsemi byggðasamlags er samningur um stofnun þess en í 3. mgr. 94. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um lágmarksinntak slíks samnings. Eitt mikilvægasta ákvæðið er varðar byggðasamlög er tilgreint í 6. mgr. 94. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem segir að byggðasamlög lúti að öðru leyti ákvæðum sveitarstjórnarlaga um meðferð mála, skyldur og réttindi stjórnarmanna, starfslið, fjármál, fjárhagsáætlanir og endurskoðun ársreikninga og stjórnsýslueftirlit og þeim almennu reglum sem að öðru leyti gilda um störf sveitarfélaga og annarra stjórnvalda. Í þessu felst m.a. að byggðasamlög lúta stjórnsýslueftirliti ráðherra sveitarstjórnarmála rétt eins og sveitarfélögin sjálf. Einnig er vert að geta þess að einstakar sveitarstjórnir og endurskoðendur aðildarsveitarfélaga eiga rétt á aðgangi að öllum gögnum um stjórnsýslu byggðasamlags með vísan til 7. mgr. 94. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá bera sveitarfélög einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlags sem þau eru aðilar að en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu, sbr. 8. mgr. 94. gr.
12. Heimilt er að stofna byggðasamlög um verkefni hvort sem þau eru lögmælt og kunna að fela í sér töku stjórnvaldsákvæðana, svo sem í tengslum við rekstur grunnskóla eða sorphirðu, eða þau eru verkefni sem sveitarfélögum er ekki skylt að sinna á borð við rekstur sundlaugar. Ákveði sveitarfélög að fela byggðasamlagi tiltekin verkefni hefur það í för með sér að byggðasamlagið tekur við tilteknum valdheimildum og/eða hlutverki sem sveitarfélag sjálft hefði ella haft með höndum.
13. Í 93. gr. sveitarstjórnarlaga er að finna mikilvægt skilyrði, þar sem segir að ef samvinna felur í sér framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvæðana, í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993, geti hún aðeins farið fram á vegum byggðasamlags eða á þann hátt að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög nema lög veiti sérstaka heimild fyrir öðru formi samstarfs. Samningar sem falla undir 93. gr. öðlast ekki gildi fyrr en að fenginni staðfestingu ráðuneytis sveitarstjórnarmála, þ.e. innviðaráðuneytisins. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi sveitarstjórnarlaganna segir m.a. hvað þetta varðar að brýnar ástæður séu fyrir því að samstarf sveitarfélaga um slík verkefni séu í skýrum farvegi. Þá eru þar í dæmaskyni nefndar ákvarðanir um aðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, valdbeitingu á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga, ákvarðanir á sviði eldvarnaeftirlits og um útgáfu byggingarleyfa. Einnig segir í greinargerðinni að hér undir falli verkefni eins og rekstur grunnskóla eða leikskóla, enda verði ekki með öllu skilið á milli daglegs reksturs slíkra stofnana og þeirra ákvarðana sem þeim rekstri tengjast og falla í flokk stjórnvaldsákvæðana.

² Sjá ítarlega umfjöllun um byggðasamlög í ritinu *Sveitarstjórnarréttur* eftir Trausta Fannar Valsson (2014), bls. 272-276.

³ Sjá frumvarp til sveitarstjórnarlaga. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/139/s/1250.html>

14. Rétt er að taka fram að almennt telst veiting þjónustu ekki fela í sér stjórnvaldsákvörðun, jafnvel þó svo um lögboðna þjónustu sé að ræða. Samkvæmt því myndi hreinsun seyru ekki teljast stjórnvaldsákvörðun og því ætti sveitarfélag að geta falið öðrum aðilum að sinna þeirri þjónustu. Hins vegar getur ákvörðun um hvort tiltekinn einstaklingur eða lögaðili njóti þjónustunnar verið stjórnvaldsákvörðun. Þegar vafi leikur á hvort að flokka beri ákvörðun sem stjórnvaldsákvörðun eða þjónustustarfsemi verður að líta til þess hvort ákvörðunin líti fyrst og fremst að útfærslu og framkvæmd þjónustunnar eða hvort ákvörðunin er fremur lagalegs eðlis og snertir réttarstöðu notanda þjónustunnar. Í vafatilvikum verður að líta til þess hversu veigamikil réttindi ákvörðun snertir.⁴
15. Í sumum tilvikum hafa sveitarfélög valið að stofna einkaréttarleg félög, svo sem hlutafélög, einkahlutafélög eða samvinnufélög, utan um tiltekna starfsemi eða verkefni. Að jafnaði hefur slíkt fyrirkomulag verið byggt á almennum heimildum stjórnvalda til að fela einkaaðilum að annast þjónustustarfsemi af ýmsum toga, sem er í tilviki sveitarfélaga er lögfest í 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga.
16. Rétt er að geta þess að í leiðbeiningum ráðuneytis sveitarstjórnarmála frá 20. ágúst 2020, vegna samvinnu sveitarfélaga, kemur fram sú afstaða ráðuneytisins framangreind ákvæði 100. og 101. gr. laganna feli ekki í sér svo víðtæka heimild sveitarfélaga til að færa verkefni til einkaaðila, að hægt sé að líta framhjá fortaklausum skilyrðum 2. mgr. 92. gr. og 1. mgr. 93. gr. sveitarstjórnarlagarlaga, um að samvinna sveitarfélaga skuli ávallt byggð á sérstökum samningi viðeigandi sveitarfélaga, samningi sveitarfélaga um stofnun byggðasamlags, samningi um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað eða á grundvelli sérstakrar heimildar í lögum. Nánar tiltekið segir í leiðbeiningum ráðuneytisins:
- „Slík samvinna verður því að grundvallast á viðeigandi samningi um samstarf, skv. 92. gr. – 96. gr. sveitarstjórnarlaga, áður en kemur að því að verkefnin séu falin einkaréttarlegum aðilum, óháð eignarhaldi þeirra. Má í þessu samhengi benda á að það er eitt lögbundið formskilyrði samnings sveitarfélaga um byggðasamlag og samnings sveitarfélaga um að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annars, að getið skuli um heimildir byggðasamlagsins eða sveitarfélagsins til að gera samning við einkaaðila, sbr. 6. tl. 3. mgr. 94. gr. og 7. tl. 4. mgr. 96. gr. sveitarstjórnarlaga. Að mati ráðuneytisins verður því ávallt að liggja fyrir samningur um byggðasamlag, eða samningur um að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annars, áður en verkefnið er fært í sérstakt einkaréttarlegt félag eða sjálfseignarstofnun, þegar um er að ræða framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvæðanna.“⁵
17. Í leiðbeiningum ráðuneytisins er mælt með því að einnig sé gerður sérstakur samningur um samstarf sveitarfélaga sem uppfyllir skilyrði 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga, jafnvel þótt það feli ekki sér framsal á töku ákvarðana um réttindi og skyldur, áður en verkefni er fært yfir í einkaréttarlegt félag eða sjálfseignarstofnun. Er þá fyrst og fremst litið til þeirra sjónarmiða að mikilvægt sé að vel sé gengið frá atriðum þegar kemur að samstarfi sveitarfélaga, m.a. með tilliti til reglna um lýðræðislegt umboð sveitarstjórnarmanna og skyldu þeirra til að byggja ákvarðanir sínar á upplýstum grunni og í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélaga.

⁴ Sjá til hliðsjónar m.a. Páll Hreinsson. Stjórnsýsluréttur málsmeðferð. Reykjavík, 2013, bls. 154-158

⁵ Leiðbeiningar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli nr. SRN17120082. Aðgengilegar á vef stjórnarráðsins:

<https://www.stjornarradid.is/gogn/urskurdir-og-alit/-stakur-urskurdur/?newsid=db152451-e2f4-11ea-811d-005056bc8c60&cname=%c3%81lit%c2%a0%c3%a1+svi%c3%b0i+sveitarstj%c3%b3narm%c3%a1la>

III. Samantekt og niðurstöður

18. Að öllu virtu verða dregnar eftirfarandi ályktanir:

- (1) Söfnun og meðferð úrgangs og skólps, þar með talið meðhöndlum seyru, er á meðal lögskyldra verkefna sveitarfélaga.
- (2) Sveitarfélögum er ótvírætt heimilt að standa saman að rekstri starfsmanns, tækja og svæðis vegna hreinsunar og verkunar seyru, sem og annarri tengdri þjónustu.
- (3) Miðað við þær upplýsingar sem LEX hefur undir höndum telst söfnun seyru vera þjónustustarfsemi og felur í sjálfu sér ekki í sér töku stjórnvaldsákvörðunar. Þar af leiðandi er sveitarfélögum heimilt að velja það rekstrarform sem þau telja ákjósanlegast til að sinna því lögskylda verkefni sem um ræðir, að því gefnu að öðrum skilyrðum laga sé fullnægt. Í öllum tilvikum verður þó að uppfylla lágmarkskröfur skv. 92. gr. sveitarstjórnarlaga, þar með talið með samningi þar sem tilgreint er um form samvinnu, t.d. ef samvinna fer fram í formi einkaréttarlegs félags eða sjálfseignarstofnunar, hvernig ákvarðanatöku er háttáð, slit samvinnu, fjárhagsleg atriði og staðfestingu sveitarstjórnar.
- (4) Miðað við það verkefni sem hér er til skoðunar er ákvörðun um rekstarform fyrst og fremst pólitísk ákvörðun. Hins vegar telja undirritaðir eðlilegast að umrædd sveitarfélög stofni byggðasamlag um seyruverkefnið. Helgast það fyrst og fremst af því að byggðasamlag er rekið sem sjálfstæður lögaðili, en ekki sem hluti af einu samstarfssveitarfélaganna, og því er gert að starfa samkvæmt fastmótuðum lagaramma þar sem réttindi og skyldur hvers þáttökusveitarfélags eru markaðar með skýrum hætti.

19. Undirritaðir munu fúslega veita frekari skýringar ef eftir því verður leitað.

LEX // ÓS / HGE