

**NOTATET KAN – HELT ELLER DELVIST –
UNDTAGES FRA AKTINDSIGT EFTER
OFFENTLIGHEDSLOVENS § 27, NR. 4.**

Advokat Rikke Søgaard Berth
Advokat Malene Graff
Philip Heymans Allé 7
DK-2900 Hellerup
Tlf. +45 3334 4000

J.nr. 184273

5. december 2019

NOTAT OM TILBAGEBETALING – SAGER OM TAKSTER FOR OPHÆNGNING AF STILLADSREKLAMER OG BILLBOARDS

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Københavns Kommune ("kommunen") har foretaget en undersøgelse af de takster, kommunen opkræver blandt andet i forbindelse med opsætning af stilladsreklamer og billboards. Kommunen er blevet opmærksom på, at det giver anledning til tvivl, om den gældende vejlov indeholder den fornødne hjemmel for kommunen til at opkræve disse takster.

Kommunen har på den baggrund anmodet Horten om at udarbejde dette notat med en redegørelse for, hvordan kommunen bør håndtere tidligere sager vedrørende opkrævede takster for opsætning af stilladsreklamer og billboards.¹

Notatet indeholder nedenfor følgende afsnit:

- Sammenfatning (afsnit 2)
- Sagens faktum (afsnit 3)
- De retlige rammer (afsnit 4)
- Tilbagebetalingspligt (afsnit 5)
- Forældelse (afsnit 6)
- Hvem skal kommunen tilbagebetale til? (afsnit 7)
- Genoptagelse af egen drift eller ved annoncering (afsnit 8)

¹ Horten har udarbejdet et rammenotat, som beskriver de generelle overvejelser, kommunen skal igennem i forbindelse med håndteringen af tilbagebetalingssager. Nærværende notat er udarbejdet med udgangspunkt i rammenotatet, men sådan at kun de overvejelser, der er relevante for sagerne om stilladsreklamer og billboards, behandles.

2. SAMMENFATNING

2.1 Der skal sondres mellem perioder før og efter ikrafttræden af den gældende vejlov

Det er vores vurdering, at den gældende vejlov, der trådte i kraft 1. juli 2015, har medført en ændring i kommunernes mulighed for at opkræve takster for stilladsreklamer og billboards, hvilket har en afledt betydning for kommunens tilbagebetalingspligt.

Vi har ved vores vurdering af tilbagebetalingspligten derfor sondret mellem perioden forud for ikrafttrædelsen af den gældende vejlov og perioden efter ikrafttrædelsen.

2.2 Takster opkrævet før 1. juli 2015

Det er vores vurdering, at der ikke forud for den gældende vejlov med tilhørende lovbestemmelser har været klare regler eller retningslinjer for, hvordan takster for opstilling af stilladsreklamer og billboards skulle fastsættes.

Vurderingen af, om kommunens takster opkrævet før ændringen af vejloven pr. 1. juli 2015 var lovlige, beror derfor navnlig på, om der i forvaltnings- eller kommunalretlig henseende har været anledning til at anfægte den opkrævede betaling.

Under forudsætning af, at de opkrævede takster kan anses for at være fastsat til markedsværdien, finder vi ikke, at kommunen har en tilbagebetalingspligt for de takster for opstilling af stilladsreklamer og billboards, der er opkrævet frem til 1. juli 2015. Selvom taksterne ikke var fastsat til markedspris, ville eventuelle krav dog være forældede (se nedenfor).

2.3 Takster opkrævet efter 1. juli 2015

Da der med ændringen af vejloven pr. 1. juli 2015 må siges at være indført normerende og begrænsede muligheder for kommunens takstfastsættelse efter § 80, stk. 2, er det vores vurdering, at mest taler for, at der ikke har været hjemmel til at opkræve den del af taksten, der oversteg udgifterne (kommunens kostpris).

Det er herefter vores vurdering, at kommunen formelt set har en tilbagebetalingspligt vedrørende takster (takstdifference) opkrævet i perioden efter 1. juli 2015.

Tilbagebetalingskravet udgør differencen mellem den opkrævede takst og kommunens direkte og indirekte udgifter. Der vil således kun være et tilbagebetalingskrav, hvis taksterne fastsat efter den tidligere model har været højere, end de takster der burde have været opkrævet ("udgifts-modellen").

2.4 Implementeringsperiode og forældelse

Selvom kommunen formelt set har en tilbagebetalingspligt for takster opkrævet i perioden efter 1. juli 2015, finder vi, at det har været undskyldeligt, at kommunen ikke fra dette tidspunkt har ændret sine opkrævninger.

Ud fra et balanceret hensyn til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed på den ene side og princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning på den anden side, samt de retlige usikkerheder forbundet med tidspunktet for tilbagebetalingspligten, er det vores anbefaling, at tilbagebetalingspligten anses at gælde fra 1. januar 2016, som er et halvt år efter lovens ikrafttræden og samtidig tidspunktet for udstedelse af Vejdirektoratets vejledning.

Det bemærkes i den forbindelse også, at det på grund af forældelsesreglerne ikke vurderes at være afgørende, om tidspunktet fastsættes til 1. juli 2015 eller 1. januar 2016, da tilbagebetalingskrav i perioden mellem 1. juli 2015 og 1. januar 2016 anses for forældede, jf. nedenfor.

Det er vores vurdering, at tilbagebetalingskravene forældes tre år efter det tidspunkt, hvor borgeren eller virksomheden har indbetalt det konkrete beløb til kommunen.

Forældelsen indebærer, at der pr. 1. oktober 2019 er indtrådt forældelse for alle tilbagebetalingskrav vedrørende takster betalt før 1. oktober 2016. Forældelsen indtræder for hver dag, der går, dvs. at der pr. 2. oktober 2019 er indtrådt forældelse for alle betalinger foretaget før 2. oktober 2016, og at der pr. 3. oktober 2019 er indtrådt forældelse for alle betalinger foretaget før 3. oktober 2016 etc.

Der er vores vurdering, at tilbagebetalingskravene forældes tre år efter det tidspunkt, hvor borgeren eller virksomheden har indbetalt det konkrete beløb til kommunen.

Kommunen kan på baggrund af dette notat og efter beslutning om tilbagebetaling vælge at træffe beslutning om generel suspension af forældelsesfristen, så alle borgere/virksomheder behandles ens, uanset hvornår deres tilbagebetalingssag sagsbehandles.

2.5 Tilbagebetaling af egen drift

Ud fra en afvejning af kommunens administrative byrder over for hensynet til de borgere/virksomheder, som har betalt gebyret til kommunen i tro om, at fastsættelsen af gebyret var lovlige, er det samlet vores vurdering, at kommunen er forpligtet til at genoptage sagerne af egen drift.

Vi har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at der er tale om et ganske begrænset antal sager, at der for den enkelte borger/virksomhed ikke er tale om bagatelagte beløb, og at sidstnævnte står over for kommunens (forholdsmæssigt) begrænsede omkostninger i forbindelse med tilbagebetaling.

3. SAGENS FAKTUM

3.1 Fakta og historik

Kommunen opkræver i henhold til vejloven takster for stilladsreklamer og billboards², som opsættes på stilladser og andre midlertidige genstande, der er placeret på offentlige veje.³ Opkrævningen sker typisk hos virksomheder, som beskæftiger sig med salg af reklamer.

Kommunen har siden 2008 og frem til sommeren 2018 fastsat taksten for opsætning af reklamer⁴ sådan, at denne afhang af reklamens størrelse og placering – jo mere centralt et sted, reklamen var placeret, herunder jo flere, der forventedes at se reklamen, jo højere en takst skulle der betales. Baggrunden for denne opdeling var et ønske fra kommunen om at gøre det mindre økonomisk attraktivt at ophænge reklamer i indre by. Der blev i gennemsnit opkrævet en takst på omkring 15.000 kr. pr. reklame/billboard.

Kommunen har opkrævet følgende takster:

- Stilladsreklamer på A-veje: 15 kr. pr. m² pr. dag.
- Stilladsreklamer på B-veje: 12 kr. pr. m² pr. dag.
- Stilladsreklamer på C-veje: 9 kr. pr. m² pr. dag.
- Stilladsreklamer på D-veje: 6 kr. pr. m² pr. dag.
- Stilladsreklamer på E-veje: 3 kr. pr. m² pr. dag.

De fem takst kategorier var blandt andet baseret på kommunens trafiktælling. Byens veje kategoriseres som henholdsvis A-, B-, C-, D- eller E-veje afhængig af trafikmængde og andre forhold, som gør en reklameplads mere eller mindre attraktiv. Udgangspunktet var, at veje med mere end 50.000 biler i døgnet blev opkrævet afgift A (den højeste), veje med 35.000 - 50.000 biler i døgnet afgift B, veje med 25.000 - 35.000 biler i døgnet afgift C, veje med 20.000 – 25.000 biler i døgnet afgift D, mens veje med mindre end 20.000 biler i døgnet blev opkrævet afgift E (den laveste).

Værdien af en given reklameplads' værdi blev ikke kun vurderet ud fra biltrafik, men også ud fra fodgængertrafik (som der ikke findes trafiktællinger for) og bydelens karakter. Især indre bys gågader og større pladser samt byens handelsstrøg er attraktive placeringer for reklamebranchens kunder. Disse gader blev derfor også kategoriseret som enten A-, B- eller C-placeringer, uanset at den kørende trafik på disse veje i nogle tilfælde er begrænset. Kategoriseringen skete i disse tilfælde på baggrund af forvaltningens skøn. I enkelte tilfælde blev veje kategoriseret "højt", fordi reklameplaceringer ville være meget synlige, uanset at der hverken er nævneværdig trafik, færdsel eller forretningsaktivitet i de pågældende gader.

² Billboards er tavler med skiftende reklamebudskaber, som opsættes på bygninger eller på eget stativ. Billboards opsættes typisk i de ydre bydele med store trafikåre og i erhvervsområder, hvor de kan målrettes den kørende trafik. Stilladsreklamer er reklameduge, hvor reklamer er trykt på net eller lignende med billeder i stor størrelse/store størrelser, som opsættes på stilladser.

³ Københavns Kommune har oplyst, at de foretagne opkrævninger alene angår opsætning af reklamer på vejareal.

⁴ "Reklamer" bruges i notatet som samlebetegnelse for stilladsreklamer og billboards.

Følgende fremgår af en af Teknik- og Miljøudvalget i 2008 godkendt indstilling vedrørende taksterne fra 2009:⁵

"Ved at forhøje kommunens afgift markant, gøres det mindre økonomisk attraktivt at ophænge stilladsreklamer i København. En afgiftsforhøjelse opfylder samtidig et behov for at justere afgiften i forhold til markedets værdi. Den nuværende afgift skønnes at udgøre i gennemsnit ca. 10 % af et reklamefirmaets pris for en given reklame. Samtidig foreslås, at indføre 5 afgiftstrin (benævnt A, B, C, D og E veje), så de mest centralt placerede og mest sete reklamer bliver afkrævet den højeste afgift (jf. bilag 4). Denne opdeling er i tråd med reklamefirmaernes prissætning.

Forvaltningen foreslår følgende afgiftsforhøjelser på baggrund af et konsulent-firmas (Sadolin & Albæk) vurdering af markedsværdien."

3.2 Perioder og beløb

Da kommunen i 2018 blev opmærksom på, at kommunen formentlig ikke havde hjemmel til at fastsætte taksterne som sket, udarbejdede kommunen herefter en ny model for takstberegning, der tog udgangspunkt i kommunens direkte og indirekte omkostninger forbundet med opkrævningen. Den nye takst er anvendt for alle tilladelser givet i 2019 og er på 0,35 kr. pr. m². pr. dag – uanset om reklamen er placeret i indre by eller i en af de øvrige bydele.

Kommunen har foretaget stikprøve i fem sager for at se, hvad differencen (det vil sige forskellen på det for meget opkrævede i forhold til den nye takst) ville være i konkrete tilfælde. Tallene fra stikprøven fremgår af tabellen nedenfor.⁶

Kategori	Areal	Varighed	Opkrævet takst	Ny takst	Difference
E	8 m ²	21 dage	504 kr.	58,80 kr.	445,20 kr.
E	143 m ²	13 dage	5.577 kr.	650,65 kr.	4.926,35 kr.
A	120 m ²	6 dage	9.360 kr.	252 kr.	9.108 kr.
E	96 m ²	70 dage	20.160 kr.	2.352 kr.	17.808 kr.
A	240 m ²	11 dage	34.320 kr.	924 kr.	33.396 kr.

Fra 2016 – 2018 har kommunen samlet årligt opkrævet følgende beløb for opsætning af reklamer:

- 2016: 1.273.301 kr.
- 2017: 1.375.962 kr.

⁵ <https://www.kk.dk/indhold/teknik-og-miljoudvalgets-modemateriale/29102008/edoc-agenda/72249e33-5275-4ef2-bfc6-e94f95cbacb4>.

⁶ Opgørelsen tager ifølge kommunen ikke højde for småjusteringer/indeksregulering af den nye afgift til tidligere år.

– 2018: 1.301.071 kr.

3.3 Administration og proces vedrørende tilbagebetaling

Kommunen opkræver i ca. 100 sager om året takster for stilladsreklamer og billboards, og sagerne er fordelt på ca. 15-17 aktører. To af aktørerne har de fleste af sagerne. Med få undtagelser er der tale om de samme virksomheder i hvert af årene.

Det er som regel reklamefirmaer, der søger tilladelse til opsætning af reklamer hos kommunen og dermed opkræves taksten.

Kommunen har oplyst, at der er store administrative udfordringer forbundet med at identificere de enkelte sager. Det samme gør sig gældende, i forhold til hvem der i givet fald skal ske tilbagebetaling til, da virksomhederne ofte ophører, skifter ejer mv.

Kommunen har derudover oplyst, at kommunens system ikke understøtter en samlet tilbagebetaling, hvorfor hver enkelt sag skal behandles manuelt, hvilket yderligere vanskeliggøres af, at én afdeling skal opgøre delkrediteringen og sende den videre til en anden afdeling, som gennemfører delkrediteringen. Arbejdet med tilbagebetaling vil således både skulle ske i Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF) og i Koncernservice.

Det er kommunens vurdering, at administrationen forbundet med tilbagebetaling i stillads-/billboardsagerne vil koste kommunen ca. 17.000 kr. pr. tilbagebetalings-år for Koncernservice og ca. 43.000 kr. pr. tilbagebetalings-år for TMF.⁷ Det samlede ressourceforbrug vil således beløbe sig til ca. 60.000 kr. pr. hele år, der skal ske tilbagebetaling for.

4. DE RETLIGE RAMMER

4.1 Vejloven

Kommunen har opkrævet taksterne med hjemmel i vejlovens § 80, stk. 1 og 2.

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

"§ 80. Det offentlige vejareal kan med vejmyndighedens tilladelse anvendes til

1) Varig eller midlertidig anbringelse af affald, containere, materiel, materialer, løseregenstande, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, reklamer, hegn el.lign.,

2) [...]

Stk. 2. Vejmyndigheden kan opkræve betaling for brug af vejarealet, når udnyttelse sker i forretningsmæssigt øjemed."

⁷ Vi har ikke valideret kommunens estimater, og det lægges til grund, at tallene omfatter både stilladser og billboards.

§ 80 er en videreførelse af den tidligere vejlovs § 102, som havde følgende ordlyd:⁸

"Uden vejbestyrelsens tilladelse må det til en offentlig vej hørende areal ikke anvendes til:

- 1) varig eller midlertidig anbringelse af affald, materiel, materialer, løvsøregenstande, skure, skurvogne, boder, automater, skilte, hegn eller lignende,*
- 2) anbringelse af køretøjer med henblik på salg eller udlejning uden fører,*
- 3) anbringelse af køretøjer i forbindelse med reparation, påfyldning af drivmidler, rengøring eller lignende, når dette sker som led i en erhvervsvirksomhed."*

Den tidligere vejlovs § 102 indeholdt ikke en udtrykkelig hjemmel for kommunen til at opkræve betaling for råden over vejarealet. Det var dog i rets- og administrativ praksis anerkendt, at kommunen havde en sådan hjemmel ud fra kommunens rådigheds- og dispositionsret over de offentlige vejarealer. I bemærkningerne til lovforslaget vedrørende den nye lovs § 80, stk. 2, fremgår blandt andet følgende om dette:

"Den foreslåede bestemmelse viderefører den gældende § 102, stk. 1, om placering af genstande mv. på vejarealet. [...]

Bestemmelsen er udtryk for en anerkendelse af vejmyndighedens ejendomsret til vejarealet. Den skal først og fremmest sikre, at vejarealet kan anvendes til trafikale og andre alment anerkendte formål. [...]

Som et nyt stk. 2 foreslås det, at der indsættes udtrykkelig hjemmel for vejmyndigheden til at opkræve betaling for råden over vejarealet til andre formål end trafikale, f.eks. opsætning af reklameskilte på vejarealet. Bestemmelsen lovfæster administrativ praksis. Det er vejmyndigheden, der skønner, hvor meget der i det konkrete tilfælde skal opkræves som betaling for råden over vejarealet. Vejmyndigheden skal tilstræbe, at betalingen modsvarer vejmyndighedens direkte og indirekte faktiske udgifter i forbindelse med den forretningsmæssige, ikke-trafikale råden over vejarealet"

(Vores understregning)

Endvidere fremgår følgende af trafikministerens svar på et folketingssspørgsmål vedrørende særråden over vejareal tilbage i 2001:⁹

"[...] Jeg kan oplyse, at efter § 102, stk. 1 i lov om offentlige veje må de offentlige vejes arealer ikke uden vejbestyrelsens tilladelse anvendes til anbringelse af genstande mv. Benyttelse af de offentlige vejarealer til ikke-færdselsmæssige formål, så som udendørs servering, opstilling af reklamer, varer og lignende (særråden), kræver således vejbestyrelsens tilladelse."

⁸ Lov nr. 1048 af 3. november 2011.

⁹Trafikudvalget, Alm. Del, bilag 510 af 27. februar 2001. Se svaret her: http://webarkiv.ft.dk/?samling/20001/udvtilag/tru/almdel_bilag510.htm.

Bestemmelsen giver ikke grundejerne noget krav på at få en sådan tilladelse og indeholder ikke en udtrykkelig hjemmel til at opkræve betaling for den ønskede råden.

Det er imidlertid min opfattelse, at opkrævning af en vis betaling for særråden over offentlige vejarealer har hjemmel i vejbestyrelsernes almindelige rådheds- og dispositionsret over vejarealerne, og denne opfattelse har støtte i en højesteretsdom fra 1934 (U 1934.527) og den forvaltningsretlige litteratur.

[...]

Med hensyn til betalingens størrelse er der som udgangspunkt ingen begrænsning for, hvor stor en betaling vejbestyrelsen kan kræve for særråden over de offentlige vejarealer. I hvilket omfang en kommune mod vederlag ønsker at stille de offentlige vejarealer til rådighed for forskellige private formål er som udgangspunkt en politisk vurdering. Det samme gør sig gældende for vederlagets størrelse. (...)

(Vores understregning)

Det følger af vejlovens § 134, stk. 2, at transportministeren kan fastsætte regler om gebyrer til hel eller delvis dækning af kommunernes omkostninger ved behandling af ansøgninger efter blandt andet lovens § 80. Der er på nuværende tidspunkt ikke udstedt en bekendtgørelse med hjemmel i lovens § 134, stk. 2.

4.1.1 *Bekendtgørelse om særlig råden over vejareal*

Det fremgår af §§ 1 og 2 i bekendtgørelse nr. 1475 af 27. december 2015 om særlig råden over vejareal, at kommunen kan beslutte, at visse særlige former for råden over vejareal ikke kræver tilladelse. Hvis kommunen træffer en sådan beslutning, skal reguleringen af dette fremgå af et regulativ, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1. Følgende fremgår af bekendtgørelsens § 2, stk. 2:

"Opkræver vejmyndigheden betaling for den særlige råden over vejareal, jf. lov om offentlige veje m.v. § 80, stk. 2, skal dette fremgå af regulativet med oplysning om, hvordan betalingen udregnes, og efter hvilke kriterier betaling pålægges."

Kommunen har oplyst, at der ikke på området er udstedt regulativer efter bekendtgørelsens § 2, stk.1. Betingelserne i bekendtgørelsens § 2, stk. 2, finder derfor ikke anvendelse i den konkrete sag.

4.1.2 *Vejledning til vejloven*

Vejdirektoratet har i januar 2016 udgivet en samlet vejledning til vejloven ("Vejledning i lov om offentlige veje"). Følgende fremgår af vejledningens side 65:

"I vejlovens § 80, stk. 2, er indført en udtrykkelig hjemmel til at opkræve betaling for brug af vejarealet, når det sker i forretningsmæssigt øjemed. Vejmyndigheden skal tilstræbe, at betalingen svarer til direkte og indirekte udgifter i forbindelse med den forretningsmæssige, ikke-trafikale, råden over vejarealet.

[...]

Vejmyndighedens administrative udgifter til behandling af sagen er omfattet af reglerne i vejlovens § 134, stk. 2, om gebyr, og vil dermed eventuelt blive nærmere reguleret i en bekendtgørelse udstedt af transport- og bygningsministeren."

Som anført ovenfor under punkt 4.1 er bemyndigelsen i § 134, stk. 2, ikke udmøntet i en bekendtgørelse på nuværende tidspunkt.

4.1.3 Udtalelser mv.

Trafikministeren anførte i et brev af 9. april 1991, at *"der i vejbestyrelsens rådighedsret over offentligt vejareal er fornøden hjemmel til at betinge tilladelse til disse indretninger af betaling af en afgift til vejbestyrelsen, i princippet fastsat uden begrænsning af afgiftens størrelse"*.

Indenrigs- og sundhedsministeren udtalte 5. september 2006, at *"ved fastlæggelsen af størrelsen af den leje, der kan kræves for særråden over offentlige vejarealer, vil kommunerne være bundet af de almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning, herunder den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning"*. Betalingen blev tilsyneladende dengang anset som en form for lejebetaling og ikke en offentligretlig takst/afgift, hvilket også kommer til udtryk i den ældre litteratur.

Vejdirektoratet har i en udtalelse af 19. marts 2019 til kommunen anført følgende:

"[...] Bestemmelsen i § 80, stk. 2, er ny - i den forstand at der her er en udtrykkelig hjemmel for vejmyndigheden til at opkræve betaling for råden over vejarealet til andre formål end trafikale.

Denne bestemmelse lovfæster praksis efter den tidligere vejlovs § 102, stk. 1, og før denne den tidligere vejbestyrelseslovs § 52, stk. 2.

Uanset at det af de særlige bemærkninger til § 80, stk. 2, indledningsvist fremgår, at der er tale om en videreførelse af gældende (lovlig) praksis, [så] er der, som det fremgår af de følgende sætninger i de særlige bemærkninger, reelt strammet op i forhold til den tidligere praksis. Vejmyndigheden skal således tilstræbe, at betalingen modsvarer vejmyndighedens direkte og indirekte faktiske udgifter i forbindelse med den forretningsmæssige, ikke-trafikale råden over vejarealet."

(Vores understregning)

4.2 Reklameloven

Lov om kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre ("reklameloven")¹⁰ regulerer kommuners og regioners anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre.

Kommunens salg af ydelser efter reklameloven skal ske til markedspris, jf. lovens § 3.

Det følger af reklamelovens § 1, at loven viger for anden lovgivning. Følgende fremgår af lovkommentaren om forholdet mellem vejlovens regler og reklameloven:

"Andre love kan også regulere kommuners og regioners adgang til at opkræve betaling for opsætning af reklamer på henholdsvis kommunens og regionens faste ejendom og løsøre. Lov om offentlige veje indeholder således hjemmel til, at kommunalbestyrelsen som vejmyndighed kan opkræve betaling for udstedelse af tilladelse til opsætning af reklamer på det til en kommunal vej hørende areal, herunder reklamer på f.eks. buslæskure og informationstavler, jf. lovens § 102. Loven finder således ikke anvendelse ved opsætning af reklamer på det til en offentlig vej hørende areal."

Reklamelovens regler finder således ikke anvendelse for de takster, kommunen opkræver i forbindelse med opsætning af reklamer på offentlige vejarealer. Da de sager, der er omhandlet af dette notat, alene vedrører opsætning af reklamer på offentligt vejareal, er reklameloven ikke relevant for vores vurdering af tilbagebetalingspligten i denne sag.

5. TILBAGEBETALINGSPLIGT

5.1 Er der sket opkrævning på et ukorrekt retligt grundlag?

Udgangspunktet er, at kommunen har en tilbagebetalingspligt, hvis borgere eller virksomheder er blevet opkrævet betaling på et ukorrekt retligt grundlag.

Der gælder dog undtagelser til dette, herunder at der ikke er tilbagebetalingspligt, hvis der foreligger særlige eller undskyldelige forhold hos myndigheden, fx en undskyldelig retsvildfarelse.

Ved vurderingen af, om der foreligger sådanne særlige eller undskyldelige omstændigheder, kan det tillægges betydning, om der har været en lang praksis for den hidtidige takstfastsættelse eller opkrævning, og om der i øvrig administrativ praksis eller retspraksis har været taget stilling til spørgsmålet.¹¹

Hvis der ikke har været klare regler og retningslinjer for, om eller hvordan en takst skulle opkræves eller fastsættes, taler dette ligeledes for, at der foreligger særlige undskyldelige omstændigheder, som kan føre til, at der ikke skal ske tilbagebetaling.

¹⁰ Lov nr. 490 af 7. juni 2006.

¹¹ Se eksempelvis U.2012.3495H.

Ved vurderingen af, om der er tale om en undskyldelig retsvildfarelse fra kommunens side, har det betydning, at der i 2015 blev indført nye regler på området med den nye bestemmelse i vejlovens § 80, stk. 2.

5.2 Tiden før og efter den nye vejlov

Den gældende vejlov og den nye bestemmelse i lovens § 80, stk. 2, trådte i kraft 1. juli 2015.¹²

Ved vurderingen af, om kommunen er forpligtet til at foretage tilbagebetaling i sagerne om opkrævning af takster for opsætning af reklamer, er der derfor grundlag for at sondre mellem opkrævninger foretaget henholdsvis før og efter lovens ikrafttræden.¹³

5.2.1 Takster opkrævet før 1. juli 2015

Det fremgår ikke klart af lovbemærkningerne til den nye vejlovs § 80, stk. 2, om kravet om, at en eventuel opkrævning af betaling for råden over vejareal skal modsvare myndighedens direkte eller indirekte omkostninger forbundet med opstillingen, er nyt eller en præcisering af gældende ret. Lovbemærkningen, om at "Bestemmelsen lovfæster administrativ praksis", synes umiddelbart at vedrøre selve adgangen til at *opkræve* betaling, ikke selve beregningen af beløbets størrelse.

Om tidligere praksis kan henvises til et brev af 9. april 1991 fra trafikministeren, hvor det anføres, at "*der i vejbestyrelsens rådighedsret over offentligt vejareal er fornøden hjemmel til at betinge tilladelse til disse indretninger af betaling af en afgift til vejbestyrelsen, i princippet fastsat uden begrænsning af afgiftens størrelse*".

Der henvises også til trafikministerens svar på folketingsspørgsmål af 27. februar 2001, hvoraf fremgår, at der som udgangspunkt ikke gælder en begrænsning for, hvor stor en betaling vejbestyrelsen kan kræve for særråden over de offentlige vejarealer.

Desuden udtalte indenrigs- og sundhedsministeren 5. september 2006, at "*ved fastlæggelsen af størrelsen af den leje, der kan kræves for særråden over offentlige vejarealer, vil kommunerne være bundet af de almindelige forvaltningsretlige principper om saglig forvaltning, herunder den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning*". Betalingen blev tilsyneladende dengang anset som en form for lejebetaling og ikke en offentligretlig afgift, hvilket også kommer til udtryk i den ældre litteratur.

Endelig henvises til udtalelse af 19. marts 2019 fra Vejdirektoratet til kommunen, hvor direktoratet anfører, at der med bestemmelsen i § 80, stk. 2, reelt er tale om en opstramning af tidligere praksis, da vejmyndigheden (nu) skal tilstræbe, at betalingen modsvarer vejmyndighedens direkte og indirekte faktiske udgifter.

¹² Enkelte bestemmelser i loven trådte i kraft på et tidligere tidspunkt.

¹³ Horten har tidligere vurderet lignende spørgsmål i notater af henholdsvis 14. august 2018 og 17. januar 2019 vedrørende takster for opstilling af containere. Vurderingerne i de to notater er i et vist omfang sammenfaldende med vores vurderinger i denne sag. En forskel mellem sagerne er dog, at der ikke vedrørende takster for reklamer er tvivl om, hvorvidt udnyttelsen af vejarealet sker i "forretningsmæssigt øjemed", hvilket er omtvistet i containersagen.

Det vurderes herefter, at der indtil ikrafttrædelsen af den gældende vejlov i den juridiske teori og administrative praksis har været anerkendt en mere fri adgang for de kommunale vejmyndigheder til at opkræve betaling for råden over vejareal som en form for arealleje, naturligvis begrænset af sædvanlige forvaltnings- og kommunalretlige regler.

Mest taler således for, at der først med vedtagelsen af vejlovens § 80, stk. 2, og tilhørende lovbemærkninger er kommet en egentlig begrænsning i forhold til takstens sammensætning og størrelse.

Det er herefter vores vurdering, at der ikke forud for den nye vejlov med tilhørende lovbemærkninger har været klare regler eller retningslinjer for, hvordan gebyrer på det omhandlede område skulle fastsættes.

Vurderingen af, om kommunens takster opkrævet før lovændringen pr. 1. juli 2015 var lovlige, beror derfor navnlig på, om der i forvaltnings- eller kommunalretlig henseende har været anledning til at anfægte den opkrævede betaling.

Det bemærkes i den forbindelse, at det normalt efter kommunalfuldmagten er et krav, at opkrævning af lejebetaling sker på markedsvilkår. Vi har ikke grundlag for at vurdere, om de af kommunen opkrævede takster ligger på niveau med, hvad der ville kunne betegnes som markedsvilkår. Men det er vores vurdering, at anvendelsen af vejarealer til opstilling af stilladsreklamer eller billboards kan være vanskelig at sammenligne med andre former for arealanvendelse og priser herfor. Hertil kommer, at kommunen efter praksis har en relativ bred skønsmæssig margin for at vurdere, hvad der konkret udgør markedsprisen.

I den af Teknik- og Miljøudvalget i 2008 godkendte indstilling fremgik blandt andet, at afgiftsforhøjelsen opfyldte et behov for at justere afgiften i forhold til markedets værdi, og at den foretagne opdeling (A-, B-, C-, D- og E-veje) var i tråd med reklamefirmaernes prissætning. Det fremgår også af indstillingen, at de foreslåede afgifter var udarbejdet på baggrund af et konsulentfirmas vurdering af markedsværdien. På den baggrund lægger vi til grund, at taksten har oversteget kommunens omkostninger og formentlig er fastsat på markedslignende vilkår.

Hvis de opkrævede takster kan anses for at være fastsat til markedsværdien (eller på markedslignende vilkår), finder vi ikke, at kommunen har en tilbagebetalingspligt for de takster for stilladsreklamer og billboards, der er opkrævet frem til 1. juli 2015¹⁴.

5.2.2 Takster opkrævet efter 1. juli 2015

Efter 1. juli 2015, hvor vejlovens § 80, stk. 2, trådte i kraft, var kommunen forpligtet til at efterleve vejlovens nye regler og de fortolkningsanvisninger fra overordnede myndigheder, der fulgte i form af blandt andet lovbemærkningerne.

Da der med lovændringen må siges at være indført normerende og begrænsede muligheder for kommunens takstfastsættelse efter § 80, stk. 2, er det vores vurdering, at mest

¹⁴ Forholdet er dog uden praktisk betydning her, da et eventuelt tilbagebetalingskrav vil være forældet (se afsnit 6).

taler for, at den hidtidige fastsættelse af takster for stilladsreklamer og billboards ikke har været inden for lovgivningens rammer.^{15 16}

Der har således ikke været hjemmel til at opkræve den del af taksten, der oversteg udgifterne (kommunens kostpris).

Kommunen kan derfor for perioden efter lovændringen have en tilbagebetalingspligt for så vidt angår differencen mellem den opkrævede takst og kommunens kostpris.

Vi har overvejet, om der gælder sådanne særlige eller undskyldelige forhold, så kommunens tilbagebetalingspligt ikke gælder for takster opkrævet fra ikrafttrædelsestidspunktet 1. juli 2015, men først fra et senere tidspunkt.

Medmindre andet er anført, gælder en lov fra det tidspunkt, hvor den træder i kraft. Kommunen har således som udgangspunkt været forpligtet til at ændre praksis for opkrævning af betaling for opsætning af reklamer fra og med lovens ikrafttrædelsestidspunkt (1. juli 2015).

Ændringen af vejloven blev vedtaget 27. december 2014 og trådte som nævnt først i kraft 1. juli 2015. Det kan således hævdes, at kommunen havde rigelig tid til at sætte sig ind i og forberede implementering af de nye regler.

Vi vurderer imidlertid, at der i denne forbindelse må lægges vægt på, at der (også) på tidspunktet for vejlovens ikrafttræden bestod en usikkerhed i forhold til, om og hvordan kommunens praksis eventuelt skulle ændres. Dette ikke mindst i lyset af bemærkningerne i lovforslaget om, at det er *"vejmyndighedens skøn"*, hvor meget der i det konkrete tilfælde skal betales, og at *"Bestemmelsen lovfæster administrativ praksis"*. Disse bemærkninger kunne umiddelbart opfattes sådan, at kommunens praksis på området ville kunne opretholdes. Heroverfor står til gengæld den yderligere bemærkning i lovforslaget om, at *"Vejmyndigheden skal tilstræbe, at betalingen modsvarer vejmyndighedens direkte og indirekte udgifter"*. Vi vurderer, at denne bemærkning burde have fået kommunen til at reagere, idet kommunens hidtidige praksis for opkrævning af betaling ikke var udgiftsbaseret.

Det kan diskuteres, hvor hurtigt og hvordan kommunen skulle tage skridt til ændringer, navnlig henset til at kravet om en udgiftsmodsvarende betaling ikke fremgår af loven, men

¹⁵ Det bemærkes i den forbindelse, at kommunens takstfastsættelse fx kan ske ved, at direkte og indirekte omkostninger i forbindelse med kommunens myndighedsbehandling af tilladelserne til opsætning af stilladsreklamer og billboards samt eventuelle følgeomkostninger (fx supplerende renhold) indregnes i taksten.

¹⁶ Som anført i vores tidligere notater fra august 2018 og januar 2019 er dette spørgsmål forbundet med en vis retlig usikkerhed, navnlig pga. af forarbejdernes noget uklare ordlyd og Vejdirektoratets tilsvarende uklare og misvisende udmeldinger om de udgiftstyper, der kan opkræves af kommunen. Det er dog samlet vores vurdering, at det vil indebære en ganske betydelig procesrisiko, hvis kommunen først anses at have en tilbagebetalingspligt fra marts 2019, hvor Vejdirektoratet (i) erkendte at have misforstået betydningen af vejlovens § 134, og (ii) præciserede, hvilke udgifter kommunen kan opkræve. Det skyldes, at kommunen – uagtet tvivl om den korrekte opgørelsesmetode – burde have været vidende om, at den opkrævningsmodel, som kommunen anvendte indtil juni 2018, formentlig ikke var i overensstemmelse med den forpligtelse, der ifølge lovforarbejderne til vejlovens § 80, stk. 2, gælder for vejmyndigheden i forhold til at tilstræbe en udgiftsbaseret betalingsopkrævning.

kun af forarbejderne, hvor det ydermere er formuleret relativt vagt. I det lys vil det muligvis anses for undskyldeligt, at kommunen i hvert fald afventede Vejdirektoratets bebudede vejledning med henblik på nærmere afklaring af spørgsmålet.

Vejledningen fra januar 2016 understreger, at vejmyndigheden skal tilstræbe, at betalingen svarer til de direkte og indirekte udgifter for myndigheden forbundet med den forretningsmæssige, ikke-trafikale råden over vejarealet, uden at vejledningen dog uddyber, hvad der nærmere menes hermed.

På baggrund af ovenstående vurderer vi, at kommunen i hvert fald efter januar 2016 måtte anses for forpligtet til at iværksætte en proces med henblik på at få ændret taksterne, så de – skønmæssigt – modsvarede myndighedens direkte og indirekte udgifter.

Samlet er det herefter vores vurdering, at kommunen formelt set har en tilbagebetalingspligt for takster opkrævet i perioden efter 1. juli 2015, men at det har været undskyldeligt, at kommunen ikke fra dette tidspunkt har ændret sine takster, hvorfor der er gode argumenter for, at tilbagebetalingspligten først gælder fra et senere tidspunkt end 1. juli 2015.

Ud fra et balanceret hensyn til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed på den ene side og princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning på den anden side, samt de retlige usikkerheder forbundet med tidspunktet for tilbagebetalingspligten, er det vores anbefaling, at tilbagebetalingspligten anses at gælde fra 1. januar 2016, som er et halvt år efter lovens ikrafttræden og samtidig tidspunktet for udstedelse af Vejdirektoratets vejledning.¹⁷

Det bemærkes i den forbindelse også, at det på grund af forældelsesreglerne ikke vurderes at være afgørende, om tidspunktet fastsættes til 1. juli 2015 eller 1. januar 2016, da tilbagebetalingskrav i perioden mellem 1. juli 2015 og 1. januar 2016 anses for forældede, jf. afsnit 6 nedenfor.

Der vil under alle omstændigheder kun være et tilbagebetalingskrav for differencen mellem det beløb, kommunen rent faktisk har opkrævet, og det beløb, som kommunen kunne have opkrævet efter "udgifts-modellen".

6. FORÆLDELSE

6.1 Tre års forældelse

Forældelsesfristen er som udgangspunkt tre år, jf. forældelseslovens § 3, stk. 1.

Det er dog i forældelseslovens § 3, stk. 2, fastsat, at i de situationer, hvor fordringshaveren var ukendt med de faktiske forhold, som kravet støttes på (faktisk vildfarelse), regnes

¹⁷ Skæringstidspunktet for tilbagebetalingspligten er fastsat retrospektivt og ud fra en afvejning af modsatrettede hensyn samt procesrisikoen forbundet med eventuelle retssager om spørgsmålet. Der er derfor ikke direkte sammenhæng mellem tidspunktet for udførelsen af det faktiske arbejde med at ændre taksterne og den retlige vurdering af tidspunktet for tilbagebetalingspligten.

forældelsesfristen først fra den dag, hvor fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab hertil. Der gælder i sådanne situationer en absolut forældelsesfrist på 10 år, jf. forældelseslovens § 3, stk. 3, nr. 4.

Fordringshaveren skal her forstås som de borgere eller virksomheder, der er blevet opkrævet takst for stilladsreklamer og billboards på offentlige vejarealer, og som dermed kan have et krav på tilbagebetaling.

Det er som altovervejende hovedregel alene en *faktisk vildfarelse*, der kan føre til en suspension af den treårige forældelsesfrist, i modsætning til *retlig vildfarelse*, hvor der ikke indtræder suspension. Retlig vildfarelse angår eksempelvis uvidenhed om fortolkning af det retlige grundlag for kravet.

Det forhold, at kommunen i en periode har opkrævet et højere gebyr, end der har været hjemmel til efter den gældende vejlov, er efter vores vurdering ikke et forhold, der udgør en faktisk vildfarelse hos de virksomheder og borgere, der har betalt det for høje gebyr. Der har ikke været uvidenhed om kommunens faktiske udgifter, men om det retlige grundlag.

Det er derfor også vores vurdering, at der foreligger en retlig vildfarelse, idet de pågældende virksomheder og borgere formentlig har troet, at der var et retligt grundlag for, at kommunen kunne opkræve betaling.

Det er derfor også vores vurdering, at der ikke er sket en suspension af den treårige forældelsesfrist.¹⁸

Forældelsesfristens begyndelsestidspunkt for tilbagebetalingskrav er det tidspunkt, hvor den betaling, som kommunen ikke havde hjemmel til at opkræve, er foretaget.

Eksempel

Hvis en virksomhed har betalt taksten 1. februar 2017, er tilbagebetalingskravet forældet 1. februar 2020.

Forældelsen indebærer således, at der pr. 1. oktober 2019 er indtrådt forældelse for alle betalinger foretaget før 1. oktober 2016. Forældelsen indtræder for hver dag, der går, dvs. at der pr. 2. oktober 2019 er indtrådt forældelse for alle betalinger foretaget før 2. oktober 2016, og at der pr. 3. oktober 2019 er indtrådt forældelse for alle betalinger foretaget før 3. oktober 2016 etc.

Det vil være i strid med princippet om forbud mod støtte til enkeltpersoner, hvis kommunen beslutter at tilbagebetale i sager, hvor tilbagebetalingskravet er forældet.¹⁹

¹⁸ Se også U.2019.2762H.

¹⁹ Se fx Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse til Københavns Kommune af 12. april 2002 vedrørende kommunens mulighed for at foretage efterbetalinger til førtidspensionister i kommunen til trods for, at kravene var forældede. Ministeriet udtalte, at dette ville være i strid med forbuddet mod begunstiggelse af enkeltpersoner, da kommunen ikke havde pådraget sig et erstatningsansvar over for de pågældende førtidspensionister.

6.2 **Beslutning om generel suspension?**

Vi har overvejet, om kommunen har mulighed for at træffe beslutning om, at tilbagebetalingsagerne ikke længere forældes, når følgende betingelser er opfyldt:

- Der på baggrund af vores notat er fastslået en tilbagebetalingspligt, og
- der er truffet en generel beslutning om, at kommunen vil foretage tilbagebetaling i sagerne.

Det er vores vurdering, at kommunen i denne situation kan vælge at træffe en generel suspensionsbeslutning ud fra et hensyn til at behandle alle borgere/virksomheder ens. Begrundelsen for dette er, at der på dette tidspunkt i sagsprocessen er tale om en ren ekspeditionssag for kommunen, og at det vil være tilfældigt for de berørte borgere og virksomheder, om deres sag ligger øverst eller nederst i den bunke af tilbagebetalings-sager, der skal behandles. Der er vide rammer for at træffe beslutning om generel suspension, når det er vurderet, at kommunen har en tilbagebetalingspligt.

En sådan suspensionsbeslutning giver kommunen mulighed for at "slå en streg i sandet", så sagerne i relation til forældelse behandles ens, uanset kommunens sagsbehandlingstid.

Det bemærkes, at kommunen 14. juni 2019 på baggrund af en konkret henvendelse fra Eye Media ApS har indgået en aftale med virksomheden om suspension af forældelsesfristen for virksomhedens eventuelle krav mod kommunen i forbindelse med kommunens opkrævning af takster for opsætning af reklamer for perioden 2016 – 2018.

7. **HVEM SKAL KOMMUNEN TILBAGEBETALE TIL?**

Det er vores vurdering, at kommunen skal tilbagebetale til den borger eller virksomhed, som har indbetalt beløbet til kommunen; det vil sige til indbetaleren.

Begrundelsen for dette er navnlig, at retsforholdet vedrørende tilbagebetaling består mellem kommunen og indbetaleren, og at grundlaget for tilbagebetalingen er det krav, som indbetaleren har mod kommunen.

Hvis indbetaleren måtte have overvæltet beløbet på andre, vil dette være et inter partes-forhold mellem disse parter, som er kommunen uvedkommende. Vi finder således ikke, at betragtninger om ugrundet berigelse konkret kan føre til et andet resultat.

8. **GENOPTAGELSE AF EGEN DRIFT ELLER VED ANNONCERING**

8.1 **Egen drift eller annoncering**

Det er, som anført ovenfor under punkt 5.3, vores vurdering, at kommunen har en tilbagebetalingspligt over for de virksomheder og borgere, der efter 1. januar 2016 er blevet opkrævet takster for reklamer (medmindre der er indtrådt forældelse for tilbagebetalingskravet).

I det følgende vil vi vurdere, om kommunens tilbagebetaling til de berørte virksomheder og borgere skal ske af egen drift eller på anden vis, fx ved annoncering.

8.2 Praksis og relevante kriterier

Ved vurderingen af, om kommunen har pligt til at gennemgå samtlige sager af egen drift, kan der efter teori og praksis på området lægges vægt på følgende kriterier:

- vanskeligheden ved at identificere de relevante sager
- vanskeligheden ved at identificere den rette modtager af beløbet
- antallet af sager
- tids- og ressourceforbrug forbundet med ovenstående
- hvorvidt beløbet er af bagatelagtig karakter, og hvorvidt kommunens ressourceforbrug forbundet med genoptagelsen og tilbagebetaling af beløbet vil overstige det samlede tilbagebetalingsbeløb
- den fejlagtige opkrævning er udtryk for en klar ulovlighed eller nærmere en undskyldelig retsvildfarelse.

Ovenstående forhold skal endvidere afvejes over for hensynet til de borgere og virksomheder, der har betalt beløbet til kommunen i den tro, at kommunen havde hjemmel til opkrævningen.

Følgende fremgår af "Forvaltningsret" (2. udgave, 2002) af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. på side 946:

"Ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvornår forvaltningen er forpligtet til af egen drift at omgøre en afgørelse, må der formentlig især lægges vægt på to kriterier. For det første om forvaltningens tidligere retsanvendelse eller praksis har været udtryk for en mere eller mindre klar ulovlighed (om der i den ene ende af skalaen er truffet ugyldige afgørelser eller har været tale om en uforsvarlig – og efter omstændighederne erstatningspådragende – forvaltning, eller der i den anden ende af skalaen har været tale om en undskyldelig retsvildfarelse eller et valg mellem to for så vidt lige gode retsopfattelser). Og for det andet om en genoptagelse af sagerne af egen drift vil volde større eller mindre administrative vanskeligheder (om det i den ene ende af skalaen vil være faktisk umuligt eller dog særdeles vanskeligt og overordentlig ressourcekrævende at finde frem til de relevante sager, eller det i den anden ende af skalaen vil være forholdsvis ukompliceret på baggrund af de oplysninger og de registreringssystemer myndighederne har, at finde frem til sagerne).

[...]

Jeg henviser desuden til Forvaltningsret - Sagsbehandling af Jens Garde m.fl. (5. udgave, 2001), s. 113f hvor spørgsmålet er formuleret som et spørgsmål om lighedssynspunkter over for administrative hensyn.

Endelig henviser jeg til TR 1999.188 hvor Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt ikke fandt grundlag for at kritisere en kommune der kun – ex officio – ville tilbagebetale uretmæssigt opkrævede driftsbidrag for tømning af samletanke fra 1993 og fremefter (og altså ikke forud for 1993). Kommunen havde over for tilsynsrådet herved henvist til, at der før 1993 (kun) var en beskedent forskel mellem de faktisk opkrævede beløb og det senere fastslåede korrekte beregningsgrundlag og til den uforholdsmæssigt store administrative opgave der ville være forbundet med at gå længere tilbage i tid."

Efter praksis fra Indenrigsministeriet havde Københavns Kommune ikke pligt til at tilbagebetale af egen drift i en sag om uhjemlet opkrævning af betaling for midlertidige plejehjemsophold, hvor der årligt var tale om ca. 2.000 sager.

Følgende fremgår om sagen i *Forvaltningsret*, 2. udg., 2002, side 948:

"Indenrigsministeriets sag j.nr. 4.k. 1997/1221/101-1 angik det forhold at visse kommuner før den 1. juli 1991 havde opkrævet betaling for midlertidigt plejehjemsophold allerede fra opholdets begyndelse, hvor det korrekte ifølge de dagældende bestemmelser i bistandslovens § 84, § 85 og § 85 a var betaling fra udgangen af den måned der følger efter indlæggelsesmåneden. Efter ministeriets opfattelse var en kommune som udgangspunkt forpligtet til af egen drift at foranstalte tilbagebetaling af de beløb som kommunen havde opkrævet uden lovhjemmel. Der kunne dog være sådanne omstændigheder – navnlig med hensyn til de administrative vanskeligheder der må antages at være forbundet med at fremfinde de enkelte relevante sager – at der alligevel ikke påhviler kommunen en sådan forpligtelse til at iværksætte en tilbagebetaling af (alle) de beløb som kommunen havde opkrævet uden lovhjemmel. For så vidt angår Københavns Kommune – som var en af de kommuner som ulovligt havde opkrævet betalingen – fremgik det at kommunen manuelt skulle gennemgå ca. 2.000 sager for hver år man ønsker at gå tilbage, og at denne opgave af kommunen blev vurderet som praktisk umulig at gennemføre med det personale der var til rådighed. Indenrigsministeriet fandt herefter ikke at Københavns Kommune havde pligt til af egen drift at tilbagebetale de ulovligt opkrævede beløb, men at kommunen derimod ved annoncering var forpligtet til at gøre de berettigede bekendt med muligheden for tilbagebetaling. Det fremgik at Københavns Kommune gennem annoncer i tre landsdækkende aviser og i hovedstadens lokalaviser havde opfordret de borgere der mente at have et tilbagebetalingskrav, til at henvende sig til kommunen. Ministeriet foretog sig herefter ikke videre. Ombudsmanden tog Indenrigsministeriets opfattelse til efterretning (j.nr. 1991-2373-063)."

Det følger således af praksis, at administrative og ressourcemæssige hensyn til kommunen konkret kan være mere tungtvejende end lighedshensynet til borgere og virksomheder, men at der dog skal ganske meget til.

8.3 Vurdering

Som anført ovenfor er det vores vurdering, at der er gode argumenter for, at tilbagebetalingspligten først gælder fra 1. januar 2016. Da kommunen har ændret taksten for alle tilladelser givet i 2019, gælder tilbagebetalingspligten således for opkrævninger foretaget i årene 2016, 2017 og 2018 (medmindre der er indtrådt forældelse).

Ud fra kommunens stikprøvekontrol (afsnit 3.2) kan der foretages et (forsigtigt) skøn, hvorefter de omkring 100 årlige sager vil svare til et årligt tilbagebetalingsbeløb på 1.313.671 kr.²⁰ (svarende til 3.284.178 kr. for hele perioden 1. januar 2016 til 31. december 2018).

Der er årligt foretaget ca. 100 opkrævninger fordelt på ca. 15-17 aktører. Kommunen har oplyst, at det er muligt at finde frem til de aktører, der har betalt, men at dette vil være administrativt byrdefuldt.

Følgende taler konkret *for*, at kommunen har pligt til at genoptage sagerne om tilbagebetaling af egen drift:

- Hensynet til de borgere/virksomheder, der har betalt taksterne til kommunen i den tro, at opkrævningen var lovlige.
- At der i visse af sagerne vurderes at være tale om væsentlige tilbagebetalingsbeløb, og at dette står over for (forholdsmæssigt) begrænsede omkostninger i forbindelse med tilbagebetalingen.
- At der er tale om et begrænset sagsantal, og at tilbagebetalingerne samlet kun skal ske til ca. 15-17 aktører.
- At der i hvert fald efter publiceringen af vejledningen i januar 2016 ikke har været tvivl om forståelsen af bestemmelsen (vejlovens § 80, stk. 2).

Heroverfor kan omvendt anføres følgende *for*, at kommunen *ikke* er forpligtet til at genoptage sagerne af egen drift:

- Kommunen har oplyst, at kommunens system ikke understøtter en samlet tilbagebetaling, hvorfor hver enkelt sag skal behandles manuelt, hvilket yderligere vanskeliggøres af, at én afdeling skal opgøre tilbagebetalingsbeløbet og sende sagen videre til en anden afdeling, som gennemfører den faktiske tilbagebetaling.

Ud fra en afvejning af kommunens administrative byrder over for hensynet til de borgere/virksomheder, som har betalt gebyret til kommunen i tro om, at fastsættelsen af gebyret var lovlige, er det samlet vores vurdering, *at kommunen er forpligtet til at genoptage sagerne af egen drift.*

²⁰ Gennemsnitsdifferencen (13.136,71 kr.) for tallene i tabellen (afsnit 3.2) ganget med de ca. 100 årlige sager.

Vi har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at der er tale om et ret begrænset antal sager, at der for den enkelte borger/virksomhed ikke er tale om bagatelagte beløb, og at sidstnævnte står over for kommunens (forholdsmæssigt) begrænsede omkostninger i forbindelse med tilbagebetaling.

Horten, 5. december 2019



Rikke Søgaard Berth



Malene Graff