

**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 OPSTILLING AF CONTAINERE, SKURVOGNE OG ANDET MATERIEL**

### **1. INDLEDNING OG BAGGRUND**

Københavns Kommune ("kommunen") har foretaget en undersøgelse af de takster, kommunen blandt andet opkræver i forbindelse med anbringelse af containere, skurvogne og andet materiel på offentlige vejarealer. Kommunen er blevet opmærksom på, at det giver anledning til tvivl, om størrelsen af taksterne har været fastsat i overensstemmelse med vejlovens regler.

Kommunen har også – sammen med Frederiksberg Kommune – anlagt retssag mod Vejdirektoratet med henblik på at få prøvet Vejdirektoratets fortolkning af begrebet "*forretningsmæssigt øjemed*". Retssagen vedrører spørgsmålet om, hvilke former for særlig råden over offentlig vej (herunder hvilke former for containere) kommunerne kan kræve betaling for. Sagen skal hovedforhandles ved Østre Landsret 11. og 12. maj 2020.

Kommunen har anmodet Horten om at udarbejde dette notat med en redegørelse for, hvordan kommunen bør håndtere tilbagebetalingssager om opkrævning af takster for anbringelse af containere mv. på offentlige vejarealer.<sup>1</sup>

Notatet behandler kun spørgsmålet om størrelsen af de opkrævede takster og ikke spørgsmålet om eventuel tilbagebetaling i forhold til spørgsmålet om forretningsmæssig råden eller ej, da dette spørgsmål er forelagt Østre Landsret, jf. ovenfor.

Notatet indeholder nedenfor følgende afsnit:

- Sammenfatning (afsnit 2)
- Sagens faktum (afsnit 3)

---

<sup>1</sup> Horten har udarbejdet et rammenotat, som beskriver de generelle overvejelser, kommunen skal igennem i forbindelse med håndtering af tilbagebetalingssager. Nærværende notat er udarbejdet med udgangspunkt i rammenotatet, dog således at alene de overvejelser, der er relevante for containersagerne, berøres.

- 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)

Horten har tidligere udarbejdet notater vedrørende sagerne om gebyropkrævning for opstilling af containere mv. Der henvises til Hortens notater af 14. august 2018 og 19. januar 2019. Vurderingerne i disse notater vil i relevant omfang blive medtaget i nærværende notat.

## **2. SAMMENFATNING**

### **2.1 Tilbagebetalingspligt på grund af for høje takster**

Det er vores vurdering, at mest taler for, at kommunen ikke har en tilbagebetalingspligt for de takster for opstilling af containere, skurvogne og andet materiel, der er opkrævet frem til 1. juli 2015. Dette er dog betinget af, at de opkrævede takster kan anses for at være fastsat til markedsværdien.

Da der med lovændringen pr. 1. juli 2015 – og Vejdirektoratets efterfølgende fortolkningsbidrag vedrørende ændringen – må siges at være indført normerende og begrænsede muligheder for kommunens takstfastsættelse efter vejlovens § 80, stk. 2, er det omvendt vores vurdering, at mest taler for, at kommunen kan have en tilbagebetalingspligt for de takster, der er opkrævet efter 1. juli 2015, jf. dog nærmere nedenfor om implementeringsperiode efter lovændringen og forældelse.

### **2.2 Tilbagebetalingskravenes størrelse**

Udgangspunktet er, at tilbagebetalingsbeløbet er differencen mellem den høje takst, der er opkrævet efter den "gamle" takstmodel, og den lavere takst, der kunne have været krævet (svarende til kommunens direkte og indirekte omkostninger).

Hvis kommunen taber den verserende sag i Østre Landsret (om forståelse af begrebet "*forretningsmæssigt øjemed*"), kan der også være sager, hvor selve grundlaget for at opkræve taksten nu viser sig ikke at have været til stede. I sådanne sager vil tilbagebetalingsbeløbet være det fulde beløb, der er opkrævet.

### **2.3 Implementeringsperiode og forældelse**

Selvom kommunen formelt har en tilbagebetalingspligt for takster opkrævet i perioden efter 1. juli 2015, finder vi, at der kan argumenteres for, at det har været undskyldeligt, at kommunen ikke på dette tidspunkt ændrede sine opkrævninger, og at tilbagebetalingspligten derfor først gælder fra et senere tidspunkt.

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 tilbagebetalingspligtens indtræden, 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, 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.

Der 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 beløb betalt til kommunen 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.

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, jf. dog nærmere nedenfor under punkt 2.5 om vores anbefalinger vedrørende den videre proces.

#### **2.4 Genoptagelse af egen drift?**

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

Vi har i den forbindelse navnlig lagt vægt på det meget store antal sager, og at kommunen har vurderet, at administrationsarbejdet med sagerne vil koste kommunen ca. 14 mio. kr. pr. tilbagebetalingsår.

#### **2.5 Den videre proces og betydningen af den verserende retssag mod Vejdirektoratet**

Udfaldet af den verserende retssag mod Vejdirektoratet har betydning for berettigelsen og størrelsen af de tilbagebetalingskrav, der kan rettes mod kommunen.

Hvis kommunen påbegynder en tilbagebetalingsproces nu, er der derfor risiko for, at der skal gennemføres yderligere tilbagebetalinger i de samme sager, efter retssagen er afsluttet. Dette skyldes, at der i så fald kan være sager, hvor kommunen nu tilbagebetaler takstdifferencen mellem den gamle høje takst og den nye lavere takst, men hvor det bagefter som følge af retssagen viser sig, at kommunen slet ikke kunne have opkrævet en takst (fordi Østre Landsret finder, at containeren ikke har været opstillet i et forretningsmæssigt øjemed). I denne situation vil kommunen efterfølgende skulle tilbagebetale en gang til vedrørende samme sag.

Det er på den baggrund vores vurdering, at kommunen ikke er forpligtet til at igangsætte en proces vedrørende tilbagebetaling af takster for opstilling af containere mv. på nuværende tidspunkt.

Vi anbefaler derfor kommunen, at disse tilbagebetalingssager sættes i bero, til der er faldet endelig dom i retssagen, at kommunen træffer en generel suspensionsbeslutning og suspenderer forældelse i sagerne fra den dato, hvor beslutningen om suspension træffes, og at kommunen iværksætter en særlig informationsindsats, hvori borgere og virksomheder orienteres om sagen vedrørende eventuelle tilbagebetalingskrav.

### **3. FAKTUM**

#### **3.1 Opkrævning af takster**

Opkrævning af takster for opstilling af containere, skurvogne og andet materiel på offentlige vejarealer blev efter det oplyste indført af kommunen i 1991.

En undersøgelse gennemført af kommunen har vist, at takstfastsættelsen har været fastlagt for at skabe økonomiske incitamenter for at begrænse opstilling af containere mv. på vejarealer af trafikale- og fremkommelighedshensyn.

Den oprindelige takstfastsættelse tog udgangspunkt i en vurdering af, hvad markedslejen ville være, og taksten blev reguleret årligt (P/L-fremskrivning).

#### **3.2 Takstberegning**

Siden indførelsen af taksten har den været differentieret geografisk, så der har været fastsat én takst for indre by og én takst for resten af byen. Taksten i indre by har været ca. dobbelt så høj som for resten af byen ud fra en begrundelse om, at der har været større behov for adfærdsregulering i indre by.

Taksten for 2016 var henholdsvis 147 kr./dag for indre by og 74 kr./dag for øvrige områder. Taksten for 2017 var henholdsvis 150 kr./dag for indre by og 76 kr./dag for øvrige områder.

Taksten for 2018 var oprindeligt fastsat til 152 kr./dag for indre by og 77 kr./dag for øvrige områder, men kommunen ændrede taksterne pr. 30. juni 2018. Taksten for den resterende del af 2018 var herefter 20 kr./dag. Taksten for 2019 er fastsat til 22 kr./dag.

En oversigt over taksterne for perioden 2016 – 2019 er således følgende:

	<b>Indre by</b>	<b>Øvrige områder</b>
<b>2016</b>	147 kr.	74 kr.
<b>2017</b>	150 kr.	76 kr.
<b>2018 (til 30. juni)</b>	152 kr.	77 kr.
<b>2018 (efter 30. juni)</b>	20 kr.	20 kr.
<b>2019</b>	22 kr.	22 kr.

Kommunen har oplyst, at kommunen i 2017, hvor opkrævningen skete på baggrund af de høje takster, fakturerede for 36,5 mio. kr. Hvis kommunen havde faktureret efter den nye takst, ville faktureringen have udgjort 7,5 mio. kr.

Derudover har kommunen oplyst, at det er kommunens skøn, at kommunen kun kunne have faktureret svarende til ca. 4 mio. kr. årligt, hvis Vejdirektoratets fortolkning af begrebet "*forretningsmæssigt øjemed*" lægges til grund.

Beløbene i de enkelte sager spænder fra nogle få hundrede kroner til mange tusinde kroner.

### 3.3 **Nærmere om den verserende retssag**

Som anført ovenfor har Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune sammen lagt sag an mod Vejdirektoratet vedrørende kommunernes mulighed for at opkræve takster for opstillede containere på offentlige vejarealer.

Formålet med retssagen er at få nærmere fastlagt, hvad der skal forstås ved "*forretningsmæssigt øjemed*", og hvordan dette begreb skal anvendes i forhold til opstillede containere på offentlige vejarealer, idet der på nuværende tidspunkt er betydelig usikkerhed om dette.

Retssagen drejer sig således om grundlaget for, at kommunen kan opkræve betaling efter vejlovens § 80, stk. 2, hvorimod størrelsen af de gebyrer, som kommunen har opkrævet for containerne omfattet af sagen, indtil videre ikke er genstand for prøvelse under retssagen.

Dette notat omhandler kun spørgsmålet om størrelsen af taksterne og således ikke spørgsmålet om, hvad der kan anses for forretningsmæssigt øjemed.

### 3.4 **Antal tilladelser og aktører**

Antallet af sager afhænger af aktivitetsniveauet i byggebranchen, som i de seneste år har været stigende. Kommunen gav efter det oplyste i 2018 ca. 11.000 tilladelser til opstilling

af containere, skurvogne og andet materiel på offentlige veje fordelt på ca. 350 forskellige aktører.

Opkrævningen er sket hos de virksomheder, som opstiller containerne, da det er disse, der indgiver ansøgningen om opstilling til kommunen. Der er typisk tale om firmaer, hvis forretning baserer sig på at udleje containere, skurvogne og andet materiel til byggeprojekter mv., eller virksomheder, som udfører byggearbejde for andre virksomheder eller borgere. Kommunen oplyser, at nogle virksomheder har få sager, mens andre virksomheder har mange sager, som over flere år kan beløbe sig til op til 30 mio. kr. i takster.

### 3.5 Administration og proces vedrørende tilbagebetaling

Kommunen har oplyst, at der er store administrative udfordringer forbundet med at identificere de enkelte sager, samt 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 containersagerne vil koste kommunen ca. 2,3 mio. kr. pr. tilbagebetalings-år for Koncernservice og ca. 12,1 mio. kr. pr. tilbagebetalings-år for TMF.<sup>2</sup> Det samlede ressourceforbrug vil således beløbe sig til ca. 14,4 mio. kr. pr. hele år, der skal ske tilbagebetaling for.

## 4. DE RETLIGE RAMMER FOR OPKRÆVNINGEN

### 4.1 Vejloven

Den gældende vejlov trådte i kraft 1. juli 2015 og indeholder i kapitel 9 en række bestemmelser, der angår særlige former for råden over offentlige veje.

Vejlovens § 80, stk. 1 og 2, indeholder regler om blandt andet takster for opstilling af containere, skurvogne og andet materiel på offentlige vejarealer.<sup>3</sup>

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

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

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

<sup>2</sup> Vi har ikke valideret kommunens estimer.

<sup>3</sup> Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje.

2) [...]

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

§ 80 er en videreførelse af den tidligere vejlovs § 102, som havde følgende ordlyd:<sup>4</sup>

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

- 1) varig eller midlertidig anbringelse af affald, materiel, materialer, løsøre, genstande, 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)*

---

<sup>4</sup> Lov nr. 1048 af 3. november 2011.

Endvidere fremgår følgende af trafikministerens svar på et folketingsspørgsmål vedrørende særråden over vejareal tilbage i 2001:<sup>5</sup>

*"[...] 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.*

*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 rådigheds- 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.

#### **4.2 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:

---

<sup>5</sup> Trafikudvalget, Alm. Del, bilag 510 af 27. februar 2001. Se svaret her: <http://webarkiv.ft.dk/?samlings/20001/udvtilag/tru/almde/bilag510.htm>



*"Optræver 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.

#### **4.3 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.

#### **4.4 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 afgift, hvilket også kommer til udtryk i den ældre litteratur.

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

[...]

*Vejdirektoratet var af den opfattelse, at når ministeren ikke har udstedt regler i medfør af vejlovens § 134 kan kommunen ikke kræve hel eller delvis dækning af administrative omkostninger til sagsbehandling.*

[...]

*Bestemmelsen i vejlovens § 134, stk.2, ses ikke at begrænse – uanset om bestemmelsen udmøntes eller er udmøntet i en konkret bekendtgørelse – vejmyndighedens adgang til at få dækket sine faktiske udgifter ved behandling af tilladelser til forretningsmæssig råden over det offentlige vejareal.*

[...]

*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.*

[...]

*Det er ligeledes i overensstemmelse med gældende ret om skatter og afgifter præciseret, at denne hjemmel til at kræve betalingen for en kommerciel udnyttelse af vejarealet er maksimeret til vejmyndighedens faktiske direkte eller indirekte udgifter i forbindelse med den forretningsmæssige råden over vejarealet.*

*Vejloven og dens forarbejder redegør ikke nærmere for, hvilke udgiftstyper der kan indgå i direkte eller indirekte udgifter. Det er derfor efter Vejdirektoratets opfattelse principperne i Økonomi- og Indenrigsministeriets budget- og regnskabssystem for kommuner, hvor de mest relevante generelle retningslinjer skal findes. [...]"*

*(Vores understregning)*

## **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.<sup>6</sup>

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

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.<sup>7</sup>

Ved vurderingen af, om kommunen er forpligtet til at foretage tilbagebetaling i sagerne om opkrævning af takster for opstilling af containere mv., er der derfor grundlag for at sondre mellem opkrævninger foretaget henholdsvis før og efter lovens ikrafttræden.<sup>8</sup>

### 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.

<sup>6</sup> Se eksempelvis U.2012.3495H.

<sup>7</sup> Enkelte bestemmelser i loven trådte i kraft på et tidligere tidspunkt.

<sup>8</sup> Som anført i punkt 1 har Horten tidligere vurderet lignende spørgsmål i notater af henholdsvis 14. august 2018 og 17. januar 2019. Vurderingerne i de to notater er i et vist omfang sammenfaldende med vores vurderinger i denne sag.

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.

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 takster 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 containere mv. 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.

Henset til dette vurderer vi, at risikoen for, at de tidligere anvendte takster ikke måtte anses for at være markedsmæssige, er relativt lille.

*Under forudsætning af, at de frem til 1. juli 2015 opkrævede takster kan anses for at være fastsat til markedsværdien, finder vi sammenfattende, at mest taler for, at kommunen ikke har en tilbagebetalingspligt vedrørende disse opkrævninger.*

### 5.3 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 taler for, at fastsættelse af takster for opstilling af containere mv. efter en såkaldt markedsleje-model ikke har været inden for lovgivningens rammer.<sup>9,10</sup>

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.

Hertil kommer, at kommunen – hvis den verserende retssag mod Vejdirektoratet vedrørende forståelsen af begrebet "*forretningsmæssigt øjemed*" ikke vindes, kan være forpligtet til at tilbagebetale den fulde takst i en række sager.

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 opstilling af containere mv. 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

---

<sup>9</sup> Det bemærkes i den forbindelse, at kommunens takstfastsættelse fx kan ske ved, at direkte og indirekte omkostninger i forbindelse med kommunens myndighedsbehandling af tilladelserne vedrørende opstilling af containere og eventuelle følgeomkostninger (fx supplerende renhold) indregnes i taksten.

<sup>10</sup> 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.

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 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 – skønsmæssigt – modsvarer 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.

<sup>11</sup>

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.

Tilbagebetalingskravene vil svare til differencen mellem taksterne fastsat efter den tidligere model ("markedsleje-modellen") og de takster, der burde have været opkrævet ("udgifts-modellen"), hvis der er tale om forretningsmæssigt øjemed. Hvis der er opkrævet

---

<sup>11</sup> 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.

takster i sager, hvor containeren ikke er opstillet i forretningsmæssig råden, vil tilbagebetalingskravet være det fulde beløb, der er opkrævet af kommunen (i den periode, hvor der ikke er indtrådt forældelse).

## **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 ubekendt med de faktiske forhold, som kravet støttes på (faktisk vildfarelse), regnes 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 opstilling af containere, skurvogne og andet materiel på offentlige vejarrealer, 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 en højere takst, 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 den for høje takst. 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 den pågældende betaling.

Det er derfor også vores vurdering, at der ikke er sket en suspension af den treårige forældelsesfrist.<sup>12</sup>

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.

---

<sup>12</sup> Se også U.2019.2762H.

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.<sup>13</sup>

## 6.2 **Beslutning om generel suspension?**

Vi har overvejet, hvorvidt 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 tilbagebetalingsager, der skal behandles. Der er således efter vores vurdering vide rammer for at træffe beslutning om generel suspension, når først 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.

Henset til den verserende retssag anbefaler vi, at kommunen træffer beslutning om generel suspension af forældelsen, jf. nærmere nedenfor under punkt 8.4.

## 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.

---

<sup>13</sup> 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.



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, jf. ovenfor, vores vurdering, at kommunen har en tilbagebetalingspligt over for de borgere og virksomheder, der efter 1. januar 2016 er blevet opkrævet takster efter den gamle markedsleje-model (medmindre der er indtrådt forældelse for tilbagebetalingskravet).

I det følgende vil vi vurdere, om kommunens tilbagebetaling til de berørte borgere og virksomheder 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 gebyret 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 1999.1998.188 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 skulle Københavns Kommune i en sag om ulovlig opkrævning af betaling for midlertidige plejehjemsophold manuelt gennemgå 2.000 sager. Dette blev dog af Folketingets Ombudsmand anset for så administrativt vanskeligt, at kommunen ikke skulle tilbagebetale af egen drift, men alene havde pligt til at offentliggøre muligheden for tilbagebetaling over for borgerne.

### 8.3 **Vurdering**

Som anført ovenfor er det vores vurdering, at tilbagebetalingspligten gælder for årene 2016, 2017 og 2018.<sup>14</sup>

Vi har ud fra det oplyste lagt til grund, at det samlede tilbagebetalingsbeløb vil være på (minimum) 30 mio. kr. pr. hele tilbagebetalings-år, at tilbagebetalingsbeløbene i de enkelte sager spænder fra nogle få hundrede kroner til mange tusinde kroner, og at der i gennemsnit er opkrævet ca. 3.300 kr. pr. sag (2017-tal).<sup>15</sup>

Endvidere har vi lagt til grund, at der pr. år er ca. 11.000 sager, og at det vil koste kommunen ca. 14 mio. kr. i administrationsomkostninger pr. tilbagebetalings-år.

Følgende taler konkret for, at kommunen *ikke* er forpligtet til at genoptage sagerne af egen drift:

<sup>14</sup> For 2018 dog kun for den periode, hvor kommunen har opkrævet den høje takst efter "markedslejemodellen", og således at der for 2016 ikke gælder tilbagebetalingspligt for de krav, der er forældede.

<sup>15</sup> 36,5 mio. kr. delt med 11.000 sager.

- Kommunen har oplyst, at der er store administrative udfordringer forbundet med at identificere de enkelte sager, og hvem der har indbetalt gebyret.
- 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 delkrediteringen og sende den videre til en anden afdeling, som gennemfører delkrediteringen.
- Kommunen har også oplyst, at det kan gøre det vanskeligt at identificere de virksomheder, som måtte have et krav på tilbagebetaling, da disse jævnligt ophører.
- Der er tale om et meget stort antal sager og aktører.
- Administrationsarbejdet med sagerne er vurderet at koste kommunen et tocifret millionbeløb pr. tilbagebetalings-år.

Heroverfor står følgende forhold, som omvendt taler *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 tro om, at fastsættelsen af taksten var lovlig.
- At der som udgangspunkt ikke er tale om bagatelagte tilbagebetalingsbeløb, og at det samlede årlige tilbagebetalingsbeløb vurderes at være næsten dobbelt så stort som kommunens udgifter forbundet med at gennemføre tilbagebetalingen.

Ud fra en afvejning af kommunens administrative byrder over for hensynet til de borgere/virksomheder, som har betalt taksterne til kommunen i tro om, at fastsættelsen af taksten var lovlig, er det samlet vores vurdering, at mest taler for, at kommunen *ikke* er forpligtet til at genoptage sagerne af egen drift. Vi har i den forbindelse navnlig lagt vægt på antallet af sager årligt, og at der efter praksis på området ikke har været pligt til at tilbagebetale af egen drift ud fra administrative betragtninger i tilfælde med færre sager årligt.

Vi finder dog, at kommunen bør iværksætte særlige informationstiltag, se nærmere nedenfor.

#### **8.4 Den videre proces og betydningen af den verserende retssag**

Da vi ikke finder, at kommunen har pligt til at genoptage sagerne og tilbagebetale af egen drift, er det relevant at overveje den fremadrettede proces i de sager, hvor der siden 2016 er opkrævet takster for opstilling af containere, skurvogne og andet materiel, herunder om kommunen har pligt til at foretage annoncering og tilbagebetaling hurtigst muligt.

Udfaldet af retssagen har betydning for berettigelsen og størrelsen af de tilbagebetalingskrav, der kan rettes mod kommunen. Hvis retten således finder, at kommunen har opkrævet beløb for opstilling af containere, som i henhold til dommens resultat ikke kan anses for at have et forretningsmæssigt formål, vil der være tilbagebetalingssager, hvor selve

grundlaget for opkrævning af betalingen ikke har været til stede, og hvor tilbagebetalingen vil være det fulde opkrævede beløb.

Hvis kommunen omvendt får medhold i sagen, vil tilbagebetalingskravene alene vedrøre differencen mellem taksterne fastsat efter den tidligere model ("markedsleje-modellen") og de takster, der burde have været opkrævet ("udgifts-modellen").

Hvis kommunen således påbegynder en tilbagebetalingsproces nu, er der risiko for, at der skal gennemføres yderligere tilbagebetalinger i de samme sager, efter retssagen er endeligt afsluttet.

Det er vores vurdering, at dette ikke er hensigtsmæssigt for hverken virksomheder/borger eller kommunen, og at værdispildsbetragtninger med betydelig vægt taler imod en sådan proces.

Det er på den baggrund vores vurdering, at kommunen ikke er forpligtet til at igangsætte en proces vedrørende tilbagebetaling af takster for opstilling af containere, skurvogne og andet materiel på nuværende tidspunkt. Vi finder dog, at kommunen bør iværksætte særlige informationstiltag over for de borgere og virksomheder, der kan have tilbagebetalingskrav mod kommunen.

Vi anbefaler på den baggrund kommunen følgende proces for det fremadrettede forløb med sagerne:

- (i) At tilbagebetalingssagerne sættes i bero, indtil der er faldet endelig dom i retssagen vedrørende spørgsmålet om forretningsmæssigt øjemed,
- (ii) at dette sker ved, at kommunen træffer en generel suspensionsbeslutning, så forældelse i sagerne suspenderes fra den dato, hvor suspensionsbeslutningen træffes (og forældelsesfristen begynder at løbe igen, når der er faldet dom i retssagen), og
- (iii) at kommunen iværksætter en særlig informationsindsats over for offentligheden. Dette kan fx ske via egen hjemmeside, grundejerforeninger, erhvervsorganisationer mv., og ved at kommunen orienterer alle, der ansøger om tilladelse til at opstille en container, om, at de kan have et tilbagebetalingskrav, hvis de tidligere har ansøgt om en lignende tilladelse.

Horten, 5. december 2019

  
Rikke Søgaard Berth

  
Malene Graff