



Borgerrådgiverens udtalelse vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens opfølgning på Højesterets dom af 7. december 2020 om fritagelse for betaling af erhvervsaffaldsgebyr

9. juli 2021

Sagsnummer
2020-0894160

Dokumentnummer
2020-0894160-39

Sagsfremstilling

Ved Østre Landsrets dom af 28. august 2019 blev Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, dømt til at tilbagebetale et erhvervsaffaldsgebyr til en erhvervsdrivende. Landsretten fandt ikke at gebyropkrævningen havde hjemmel i den dagældende miljøbeskyttelseslov, dvs. at kommunen slet ikke havde ret til at opkræve gebyret.

Kommunen appellerede dommen og ved dom af 7. december 2020 tiltrådte Højesteret landsrettens afgørelse om, at kommunen skulle tilbagebetale det opkrævede beløb til den erhvervsdrivende. Højesteret fandt - i modsætning til landsretten - at der var hjemmel til at opkræve gebyret, men at kommunen burde have fritaget (dispenseret) den erhvervsdrivende fra at betale gebyret på baggrund af en ansøgning fra den erhvervsdrivende og fandt generelt, at kommunens "praksis (...) ikke var i overensstemmelse med retsgrundlaget, idet den var egnet til generelt at afskære en række virksomheder, som det efter miljøbeskyttelseslovens forarbejder har været tilsigtet at fritage for gebyr, fra at opnå en sådan fritagelse".

Allerede samme dag offentliggjorde Teknik- og Miljøforvaltningen et nyhedsbrev på kommunens hjemmeside med overskriften "**Københavns Kommune skal tilbagebetale borgers erhvervsaffaldsgebyr**".

Borgerrådgiveren
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Telefon
3366 1400

www.kk.dk/borgerraadgiveren

Nyhedsbrevet havde følgende indhold:

"Københavns Kommune fulgte reglerne, da den opkrævede erhvervsaffaldsgebyrer med udgangspunkt i en statslig bekendtgørelse.

Københavns Kommune fulgte reglerne, da den, i lighed med landets øvrige kommuner, opkrævede erhvervsaffaldsgebyrer med udgangspunkt i en statslig bekendtgørelse i perioden 2011 til 2019. Det har Højesteret netop afgjort.

Der er dog helt særlige sager, hvor erhvervsdrivende burde have været fritaget for gebyret, og derfor skal Københavns Kommune tilbagebetale en borger et gebyr på 937,50 kr., lyder det fra Højesteret i dag.

Borgeren havde sagsøgt Københavns Kommune, da han ikke mente, at hans virksomhed på privatadressen producerede affald og derfor burde betale et erhvervsaffaldsgebyr.

Det gav Højesteret ham medhold i. Retten lagde vægt på, at virksomheden kun har en ansat, den er drevet fra borgerens lejlighed og han i perioden kun har produceret en meget lille mængde affald. Og i den situation, burde Københavns Kommune altså have imødekommet en ansøgning fra virksomheden om at blive fritaget fra erhvervsaffaldsgebyret.

Højesteret går med sin afgørelse både i rette med byretten og landsretten. I byretten konkluderede retten nemlig, at Københavns Kommune havde haft hjemmel til at opkræve gebyret, mens landsretten underkendte selve hjemlen til at opkræve gebyret – som kommunerne altså indkrævede på baggrund af en statslig bekendtgørelse fra Energistyrelsen.

'Vi tager dommen til efterretning, og vi vil nu nærlæse den og vurdere, hvilke konsekvenser det evt. skal have i forhold til lignende virksomhedstyper, der har søgt om og modtaget afslag på fritagelse efter samme bestemmelse,' siger vicedirektør Karsten Biering Nielsen fra Teknik- og Miljøforvaltningen i København.

Erhvervsaffaldsgebyret blev ophævet ved udgangen af 2018, og bliver derfor ikke længere opkrævet.

Sagen er af principiel karakter – også for landets øvrige kommuner, der, i lighed med Københavns Kommune, har opkrævet erhvervsaffaldsgebyrer med udgangspunkt i Energistyrelsens bekendtgørelse. KL har derfor også været involveret i sagen på

Københavns Kommunes side. Det samme har Energistyrelsen, der har udstedt bekendtgørelsen, som ordningen er administreret efter.

‘Både KL og Energistyrelsen har været indtrådt i sagen til støtte for kommunen, og vi vil nu også nærstudere dommen, inden vi kan udtale os yderligere om dens betydning for de øvrige 97 kommuner,’ siger Laila Kildesgaard, direktør i KL.”

Ved brev af 10. december 2020 bad jeg Teknik- og Miljøforvaltningen om oplysninger om nyheden på kommunens hjemmeside. Jeg anførte, at jeg havde sammenholdt Højesterets dom, nyheden på kommunens hjemmeside samt Borgerrådgiverens rapport fra november 2015 om forvaltningens sagsbehandling i sager om fritagelse for affaldsgebyrer og på den baggrund, var kommet i tvivl om forvaltningens forståelse af dommens betydning og rækkevidde. Jeg stillede en række spørgsmål til informationen på kommunens hjemmeside og til opfølgningen i forhold til andre erhvervsdrivende.

Jeg bad i forlængelse heraf forvaltningen om at oplyse på hvilke måder, forvaltningen herudover ville sikre de erhvervsdrivendes retmæssige krav, herunder ved direkte information til erhvervsdrivende, som i perioden har modtaget afslag på dispensation, generel information/annoncering i medier eller via relevante aktører som Københavns Erhvervshus, organisationer eller brancheforeninger samt, om forvaltningen havde overvejelser om at etablere en særlig digital ansøgningsformular eller lignende til brug for erhvervsdrivendes krav om tilbagebetaling.

Jeg oplyste samtidig, at jeg ville tage stilling til, om der var grundlag for at føre tilsyn med forholdene, når jeg modtog forvaltningens svar.

Forvaltningen besvarede min henvendelse den 25. januar 2021.

Den 1. marts 2021 inviterede jeg forvaltningen til et møde, der blev afholdt den 22. marts 2021 med henblik på at få uddybet forvaltningens besvarelse, og for at kunne tage stilling til, om der var grundlag for at iværksætte en videre undersøgelse af sagen.

På baggrund af det afholdte møde, vurderede jeg, at Borgerrådgiverens indsats skulle deles op i to dele.

For så vidt angår spørgsmålet om forvaltningens kommunikation på hjemmesiden efter Højesterets dom, valgte jeg at undersøge forholdet nærmere og sendte et høringsbrev den 26. marts 2021 som forvaltningen besvarede den 26. april 2021. For hvad angår den anden del om forvaltningens opfølgning i forhold til erhvervsdrivende, som kunne have

krav over for kommunen på baggrund af højesteretsdommen, besluttede jeg ikke at iværksætte en nærmere undersøgelse, men i stedet formidle min umiddelbare faglige vurdering i form af konsultativ bistand.

Genstanden for denne udtalelse er alene forvaltningens nyhedsbrev på kommunens hjemmeside.

Ved forvaltningens indstilling til Teknik- og Miljøudvalgets møde den 31. maj 2021 vurderer forvaltningen, at der for årene 2017 og 2018 bør ske tilbagebetaling af lidt over 9.000 gebyrer som følge af højesteretsdom. Forvaltningen oplyste samtidig, at dette udgør en større mængde virksomheder, end hvad der umiddelbart blev vurderet efter domsafsigelsen.

Problemstillingen

I mit høringsbrev af 26. marts 2021 anførte jeg blandt andet følgende:

“Som jeg kort redegjorde for på mødet, har offentlige myndigheder et rimeligt stort handlerum til at kommunikere til offentligheden, bl.a. via pressemeddelelser og lignende, hvorved de kan formidle information, svare på kritik mv. Myndigheden skal dog i alle tilfælde overholde de almindelige forvaltningsretlige principper om saglighed og sandhedspligt. Myndigheden må således ikke videregive urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom de oplysninger, der meddeles, ikke må være urigtige eller ufyldestgørende.

Højesterets grundlæggende konklusion var, at kommunens praksis *'ikke var i overensstemmelse med retsgrundlaget'*.

I nyhedsbrevet anføres to gange inden for de første fire linjer (fra regnet overskriften), at *'Københavns Kommune fulgte reglerne (...)'*

I overskriften anføres, at Københavns Kommune skal tilbagebetale borgers (ental) erhvervsaffaldsgebyr og det forklares i teksten, at kommunen nu vil nærlæse dommen og vurdere, hvilke konsekvenser det evt. skal have i forhold til lignende virksomhedstyper, der har søgt om og modtaget afslag på fritagelse efter samme bestemmelse i den situation, som dommen omhandler, nærmere angivet som virksomhed på privatadressen, som ikke producerer affald.

Nyheden gengiver slet ikke højesterets centrale præmis om, at retten fandt, *'at denne praksis ... ikke var i overensstemmelse med retsgrundlaget'*.

Nyheden taler om *eventuelle* konsekvenser for andre, hvilket harmonerer mindre godt med, at forvaltningen på dette tidspunkt måtte være vidende om, at dommen ville få konsekvenser for andre erhvervsdrivende.

Det samme gælder i en vis udstrækning oplysningen om, at der kan være *helt særlige sager* hvor erhvervsdrivende burde være undtaget, idet forvaltningen også i denne forbindelse må have været vidende om, at det drejede sig om et større antal sager og altså ikke blot helt særlige sager.

Under mødet den 22. marts 2021 oplyste forvaltningen, at nyheden ville have fået et andet indhold i dag på baggrund af, at forvaltningen er blevet klogere på, hvilke konsekvenser Højesteretsdommen vil medføre.

Forvaltningen oplyste videre, at det for forvaltningen var væsentligt at pointere, at udfaldet var anderledes positivt for kommunen i Højesteret end i landsretten, som helt havde underkendt gebyrets hjemmel og ikke blot forvaltningens dispensationspraksis, og at forvaltningen ønskede at markere dette – også for at skabe modvægt til omtalen af dommen i medierne, som ikke fokuserede på denne del.”

Den juridiske ramme for forvaltningens nyhedsbrev

Folketingets Ombudsmand har udtalt, at offentlige myndigheder generelt har et stort handlerum hvad angår deres kommunikation til offentligheden¹. Kommunikationen må gerne være skarpt vinklet, men det er afgørende, at indholdet er retvisende.

Det var efter min opfattelse legitimt, at forvaltningen ønskede at markere, at udfaldet var anderledes positivt for kommunen i Højesteret end i landsretten, men forvaltningen skal på selvsamme tid overholde de almindelige forvaltningsretlige principper om saglighed og sandhedspligt, hvilket betyder, at der ikke må gives urigtige eller vildledende oplysninger. Hertil kan det nævnes, at ombudsmanden bl.a. med henvisning til betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, også har udtalt, at en myndigheds kommunikation med offentligheden skal være opmærksom på ikke at videregive urigtige eller vildledende oplysninger for at undgå kritik².

¹ Ombudsmanden påpeger krav til myndigheders pressemeddelelser

² Skattestyrelsens pressemeddelelse om forlig i udbyttesag (ombudsmanden.dk)

Det betyder altså, at myndigheden skal undgå at give oplysninger, der i den konkrete sammenhæng kan virke urigtige eller vildledende.³

I DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration fra 1993, anføres følgende:

”Udgangspunktet er enkelt. Den offentligt ansatte må ikke, bevidst eller uagtsomt, videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortællinger, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det. Denne forpligtelse til sandhed følger af tjenesteforholdet, og pligten gælder derfor principielt i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af offentligt ansatte. Sandhedspligten gælder således i forhold til andre offentligt ansatte, ministre, kommunalpolitiske organer, Folketinget, Folketingets Ombudsmand og de kommunale tilsynsmyndigheder. Og den gælder i forhold til organisationer, borgere, pressen og offentligheden i al almindelighed. (...) Hvad enten en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at meddele oplysninger til offentligheden eller ej, vil der gælde et krav om, at de oplysninger, der meddeles, ikke er urigtige eller ufyldstgørende. (...) Den nærmere afgrænsning af, hvad kravet om rigtig og fyldestgørende information indebærer, må også her foretages under henvisning til formålet med videregivelsen af oplysningerne. Ofte vil det være naturligt og rigtigt at udelade detaljer, bi-omstændigheder eller forbehold i meddelelser beregnet til en bredere kreds af modtagere”⁴.

Der henvises desuden til principperne i Kodeks VII og kommunens eget kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene, som er nærmere omtalt i Borgerrådgiverens KlarRet nr. 18⁵. Særligt principperne om lovlighed, sandhedspligt (herunder pligten til ikke at give oplysninger, som i den konkrete sammenhæng må anses for vildledende) samt åbenhed om fejl, er relevante i denne sammenhæng.

Nyhedsbrevets udformning og indhold

I Teknik- og Miljøforvaltningens nyhedsbrev af 7. december 2020 ses forvaltningens ønske om at markere, at udfaldet var anderledes positivt for kommunen i Højesteret end i landsretten, styrende for kommunikationen. Det havde efter min vurdering den effekt, at forvaltningens behov for at informere om det bedre resultat reelt stod over informationsbehovet for den gruppe, som havde størst retlig og økonomisk interesse i

³ Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 157.

⁴ DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration fra 1993 (Nordskov Nielsen-betænkning), s. 147.

⁵ [klarret_18.pdf \(kk.dk\)](#)

dommen, nemlig de mange erhvervsdrivende, der havde krav på tilbagebetaling som en konsekvens af dommen.

Der er efter min opfattelse ikke noget galt med at forvaltningen fokuserede på forvaltningens egne behov i den eksterne kommunikation, selv om det må konstateres, at de erhvervsdrivendes behov derved reelt blev underordnet forvaltningens. Det spørgsmål, som søges besvaret ved denne undersøgelse, er derimod om forvaltningens kommunikation derved reelt blev vildledende eller egnet til at virke vildledende.

Forvaltningen erkender, at den administrerede praksis ikke var i overensstemmelse med retsgrundlaget, men nyheden gengiver slet ikke Højesterets centrale præmis om, at retten fandt, at forvaltningens (dispensations)praksis ikke var i overensstemmelse med retsgrundlaget. Derimod anføres det to gange inden for de første fire linjer af nyhedsbrevet (fregnet overskriften), at "*Københavns Kommune fulgte reglerne (...)*".

Oplysningen om at kommunen fulgte reglerne skete i nyhedsbrevet med henvisning til kommunens hjemme til *opkrævning* efter en statslig bekendtgørelse og ikke til kommunens *dispensationspraksis*. Udsagnet var derfor isoleret set sandfærdigt, men ikke reelt dækkende for indholdet af Højesterets dom, hvor retten nåede frem til, at kommunen gerne måtte opkræve gebyret, men burde have dispenseret over for den konkrete erhvervsdrivende og at hele kommunens praksis for dispensation var forkert.

Den rette forståelse af den to gange gentagede formulering kræver en del forforståelse af sagen og dens juridiske problemstillinger, som de færreste kan forventes at have, hvorfor nyhedsbrevets indledning efter min opfattelse må have givet mange læsere indtryk af, at kommunen vandt den sag, som kommunen reelt tabte.

Formuleringen om, at kommunen nu ville nærlæse dommen og vurdere hvilke konsekvenser det *eventuelt* skulle have i forhold til lignende virksomhedstyper, der fået afslag på dispensation for gebyret, måtte desuden give læserne indtryk af, at det slet ikke var sikkert, at dommen havde betydning for andre, hvilket ville være et åbenlyst urigtigt indtryk. Formuleringen harmonerer desuden mindre godt med, at forvaltningen på dette tidspunkt måtte være vidende om, at dommen ville få konsekvenser for andre erhvervsdrivende, uanset at forvaltningens umiddelbare vurdering af, hvor mange erhvervsdrivende, som skulle have deres gebyr tilbagebetalt, var mindre end den endelige vurdering.

Det samme gælder i en vis udstrækning oplysningen om, at der kan være *helt særlige sager* hvor erhvervsdrivende burde være undtaget, idet forvaltningen også i denne forbindelse allerede ved udformningen af

nyhedsbrevet må have været vidende om, at det drejede sig om en relativ almindelig sagstype, som der fandtes mange af og altså ikke blot helt særlige sager.

Der gælder ikke noget retligt krav, som forpligtede forvaltningen til at angive en kommunikationskanal eller procedure for erhvervsdrivende, som uanset nyhedsbrevets formulering, mente sig berettiget til tilbagebetaling. Jeg forstår på forvaltningens oplysninger, at forvaltningen ikke fandt det hensigtsmæssigt at åbne op for henvendelser fra sådanne erhvervsdrivende på et tidspunkt, hvor forvaltningen var uafklaret i forhold til dommens præcise rækkevidde. Jeg har også noteret mig, at forvaltningen har oplyst, at forvaltningen havde tænkt sig at imødekomme borgernes informationsbehov ved en nærmere kommunikationsindsats. Forvaltningen har oplyst, at forvaltningen alligevel modtog mange henvendelser fra erhvervsdrivende i anledning af dommen, hvilket muligvis kan forklares med nyhedsbrevets fravær af nærmere oplysninger om f.eks., hvordan erhvervsdrivende med interesse kunne forholde sig, og om de kunne forvente at blive kontaktet eller selv skulle tage initiativ.

Forvaltningen gav den 22. marts 2021 udtryk for, at nyhedsbrevet ville være udformet anderledes, hvis det skulle formuleres på dette tidspunkt. Samtidig må jeg konstatere, at nyhedsbrevet fortsat befinder sig på hjemmesiden og efter det for mig oplyste, ikke er rettet eller suppleret ved senere målrettet information samme sted.

Det er min opfattelse, at nyhedsbrevet på grund af forvaltningens primære intention om at gøre opmærksom på det bedre resultat, fik et utilstrækkeligt fokus på den store gruppe af erhvervsdrivende, som kunne have en reel interesse i information om dommen og dens (mulige) betydning for dem. For en række erhvervsdrivende og andre interesserede må nyhedsbrevet efter min opfattelse have fremstået vildledende med den risiko til følge, at erhvervsdrivende med et berettiget krav kan have opgivet at forfølge det yderligere.

Jeg finder samlet set, at forvaltningens kommunikation til offentligheden via nyhedsbrevet har været meget beklagelig.

Jeg bemærker dog, at jeg på baggrund af forvaltningens efterfølgende omfattende sags gennemgang må antage, at langt de fleste erhvervsdrivende med et tilbagebetalingskrav er omfattet af de 9.000 sager, som forvaltningen har taget op af egen drift.

Jeg foretager ikke yderligere, men beder dog forvaltningen oplyse, hvad sagen giver forvaltningen anledning til.

Borgerrådgiveren uddyber gerne undersøgelsen samt vurderinger mv. på et møde, såfremt dette ønskes. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte Nesrin Atan pr. mail til borgerraadgiveren@kk.dk eller på telefon 33 66 14 00 for nærmere aftale. Borgerrådgiveren hjælper også meget gerne til med intern opfølgning på sagen, herunder i form af undervisning, vejledning om reglernes anvendelse i praksis mv. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte samme medarbejder for nærmere aftale

Til orientering er kopi af følgende brev, efter anmodning, sendt til Folketingets Ombudsmand.

Venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver



Nesrin Atan
Jurist