

## **NOTAT OM VURDERING AF TILBAGEBETALINGSMODEL FOR AFFALDSADMINISTRATIONS- GEBYRER**

### **1. BAGGRUND OG OPDRAG**

På baggrund af Højesterets dom af 7. december 2020 (BS-58925/2019-HJR) har Københavns Kommune vurderet kommunens tilbagebetalingsforpligtelser i forhold til andre virksomheder og har på den baggrund opstillet en model for afgrænsning af, hvorledes dommen opfyldes i forhold til øvrige virksomheder i kommunen.

Ved notat af 8. april 2021 har Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen beskrevet en model for opfyldelse af Højesterets dom overfor øvrige virksomheder i kommunen.

Københavns Kommune har anmodet Horten om en vurdering af, om denne model for tilbagebetaling af affaldsgebyrer til øvrige virksomheder i kommunen opfylder Højesterets dom, og om modellen i øvrigt vurderes at være lovlig.

### **2. SAMMENFATNING**

Vi vurderer, at Københavns Kommune ud fra hensynet til administrativ ressourceanvendelse kan opfylde Højesterets dom overfor andre virksomheder i kommunen ved at fastsætte en generel tilbagebetalingsmodel, der hviler på gennemsnitsbetragtninger.

Tilbagebetalingsmodellen skal sammensættes således, at den ud fra saglige og relevante kriterier afgrænser den kreds af virksomheder, som på baggrund af præmisserne i Højesterets dom burde have været fritaget fra Affaldsadministrationsgebyret.

Vi vurderer, at den af Teknik- og Miljøforvaltningen foreslåede tilbagebetalingsmodel udgør en lovlige og saglige model for opfyldelse af Højesterets dom også i forhold til øvrige virksomheder i kommunen.

### **3. HØJESTERETS DOM AF 7. DECEMBER 2020**

Ved dom af 7. december 2020 fandt Højesteret, at det generelle administrationsgebyr for affald fra virksomheder (herefter "Affaldsadministrationsgebyret") havde tilstrækkelig hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1.

Affaldsadministrationsgebyret for virksomheder blev opkrævet på baggrund af § 56, stk. 1, i den dagældende affaldsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald), der fastlagde, at kommunerne hos alle virksomheder skulle fastsætte og opkræve et gebyr til dækning af kommunernes generelle administrationsomkostninger, der ikke kunne henføres til de enkelte affaldsordninger.

Affaldsbekendtgørelsen indeholdt en række fritagelsesbestemmelser fra gebyret. Dels en række objektive fritagelsesgrunde og dels en mulighed for at fritage virksomheder efter et skøn i henhold til affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4.

Højesteret vurderede ved sin dom af 7. december 2020, at den praksis, som Københavns Kommune havde haft ved administration af den skønsmæssige fritagelsesmulighed efter affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4, hvor alene virksomheder med ingen eller meget ringe erhvervsmæssig aktivitet blev fritaget, indebar en risiko for at afskære en række virksomheder, som efter forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven var forudsat fritaget.

I forhold til den konkrete virksomhed, som retssagen vedrørte, TGnet ApS, vurderede Højesteret, at virksomheden skulle have været fritaget fra gebyret efter den skønsmæssige fritagelsesmulighed, idet virksomheden havde en så begrænset affaldsproduktion, at virksomheden reelt ikke havde belastet de kommunale affaldsordninger, udover hvad der allerede var betalt af husholdningen. Højesteret lagde i sin begrundelse vægt på, at virksomheden blev drevet fra ejers private lejlighed, og at ejer af virksomheden var eneste ansat i virksomheden.

Med den begrundelse afgjorde Højesteret, at Københavns Kommune skulle tilbagebetale det opkrævede administrationsgebyr til TGnet ApS.

### **4. BESKRIVELSE AF TILBAGEBETALINGSMODEL**

Teknik- og Miljøforvaltningen har i samarbejde med Horten vurderet, at præmisserne i Højesterets dom indebærer, at andre virksomheder, der på tilsvarende vis havde en marginal affaldsproduktion, skulle have været fritaget fra gebyret ved ansøgning herom.

Højesteret lagde ved sin konkrete vurdering i dommen vægt på, at TGnet ApS blev drevet fra ejers private lejlighed, og at ejer af virksomheden var eneste ansat i virksomheden, samt at virksomheden måtte antages at have en marginal affaldsproduktion.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i samarbejde med Horten vurderet, at denne afgrænsning i dommens præmisser er afgørende for, hvilke andre virksomheder der på baggrund af Højesterets dom ligeledes skulle have været fritaget fra Affaldsadministrationsgebyret.

Teknik- og Miljøforvaltningen har på den baggrund opstillet en tilbagebetalingsmodel, hvor de virksomheder, der opfylder disse kriterier, får tilbagebetalt Affaldsadministrationsgebyret.

Da der ikke i tilgængelige registre findes en entydig identifikation af, hvilke virksomheder der drives fra en husholdning, er der i tilbagebetalingsmodellen udelukkende anvendt kriteriet 0-1 ansatte. Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at et kriterie om 0-1 ansatte i en virksomhed i overvejende grad vil være sammenfaldende med de virksomheder, der drives fra en husholdning.

For at opfylde kriteriet om marginal affaldsproduktion har Teknik- og Miljøforvaltningen identificeret, inden for hvilke branchekoder virksomhederne ofte producerer begrænset affald, og har på den baggrund identificeret 44 branchekoder. Det afgørende kriterium for udvælgelsen af branchekoderne har været, om der er tale om vidensbaserede virksomheder med en udpræget digital produktion.

På baggrund af bemærkninger fra Folketingets Ombudsmand om, at der kan være virksomheder, der på grund af vejledning fra kommunen har undladt at søge om fritagelse fra betaling af gebyret, er tilbagebetalingsmodellen ikke afgrænset til de virksomheder, der konkret søgte om en fritagelse fra gebyret. Også virksomheder, der ikke søgte om fritagelse, vil således få tilbagebetalt indbetalte affaldsgebyrer, hvis det vurderes, at de i øvrigt ville have opfyldt betingelserne for en fritagelse efter bestemmelsen.

Horten har tidligere vurderet, at krav på tilbagebetaling af Affaldsadministrationsgebyrer, der er indbetalt for mere end tre år siden regnet fra Højesterets dom i sagen, er forældede. Det betyder, at det alene vil være Affaldsadministrationsgebyrer for 2017 og 2018, som ikke er forældede. Affaldsadministrationsgebyret blev afskaffet med udgangen af 2018.

Teknik- og Miljøforvaltningen har på den baggrund fastsat et forslag til tilbagebetalingsmodel, hvor virksomheder med 0-1 ansatte registreret inden for en af de identificerede 44 branchekoder får tilbagebetalt indbetalte affaldsgebyrer for 2017 og 2018.

Herudover er det en del af den foreslåede tilbagebetalingsmodel, at virksomheder med 0-1 ansatte, der ikke er omfattet af de 44 branchekoder, der automatisk får tilbagebetalt Affaldsadministrationsgebyret, frem til 1. november 2021 kan søge Københavns Kommune om tilbagebetaling af Administrationsgebyret på baggrund af en konkret vurdering.

## **5. VURDERING**

### **5.1 Afgrænsning af tidsperiode**

Den foreslåede tilbagebetalingsmodel indebærer, at der tilbagebetales Affaldsadministrationsgebyr for 2017 og 2018 til de virksomheder, der er omfattet af modellen.

Vi vurderer, at dette er i overensstemmelse med forældelsesreglerne, da krav på tilbagebetaling af Affaldsadministrationsgebyr, der er indbetalt for mere end tre år siden regnet fra Højesterets dom i sagen, er forældede.

Vi har tidligere ved notat af 23. marts 2021 vurderet, at det ikke vil være lovligt for Københavns Kommune at tilbagebetale forældede krav på tilbagebetaling af Affaldsadministrationsgebyrer.

### **5.2 Også virksomheder, der ikke har søgt om dispensation**

Den foreslåede tilbagebetalingsmodel indebærer, at der tilbagebetales Affaldsadministrationsgebyr til alle virksomheder, der er omfattet af modellen, uanset om den enkelte virksomhed konkret havde søgt om fritagelse fra betaling af gebyret.

Vi vurderer, at denne afgrænsning af tilbagebetalingsmodellen er saglig og lovlig, da der kan være virksomheder, der på grund af vejledning fra kommunen har undladt at søge om fritagelse.

Da det ikke er muligt at identificere de virksomheder, der konkret har modtaget en sådan vejledning fra kommunen, vurderer vi, at det er i overensstemmelse med det forvaltningsretlige princip om realudligning ved vejledningsmangler at tilrettelægge tilbagebetalingsmodellen således, at der tilbagebetales til alle virksomheder, der er omfattet af modellen, uanset om den enkelte virksomhed konkret havde søgt om fritagelse fra betaling af gebyret.

### **5.3 Afgrænsning af virksomheder**

Den foreslåede tilbagebetalingsmodel indebærer, at virksomheder med 0-1 ansatte registreret inden for en af 44 identificerede branchekoder får tilbagebetalt indbetalte Affaldsadministrationsgebyrer for 2017 og 2018.

Tilbagebetalingsmodellen indebærer således ikke en konkrete vurdering af de enkelte virksomheder, men er i stedet en generel model, hvor Teknik- og Miljøforvaltningen på baggrund af tilgængelige registre har søgt en afgrænsning af

virksomheder, der svarer til de kriterier, som Højesteret lagde vægt på som afgørende ved sin dom af 7. december 2020 i forhold til vurderingen af fritagelse af den pågældende virksomhed, der var omfattet af retssagen.

Vi vurderer, at Københavns Kommune ved sin opfyldelse af Højesterets dom i forhold til øvrige virksomheder i kommunen kan fastlægge en tilbagebetalingsmodel, hvor hensynet til administrativ ressourceanvendelse indgår som et hensyn.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at der er tale om mindre gebyrer, der er opkrævet mange virksomheder, hvor en individuel behandling af eventuelle tilbagebetalingskrav fra virksomhederne vil være administrativt meget ressource tungt.

Vi vurderer på den baggrund, at der i stedet for en konkret vurdering af de enkelte tilbagebetalingskrav vil kunne vedtages en model for tilbagebetaling af indbetalte gebyrer, hvor der i videst muligt omfang ud fra tilgængelige registre og oplysninger for virksomhederne søges afgrænset de virksomheder, der ud fra Højesterets præmisser i dommen tillige må antages at skulle have opnået en fritagelse fra Affaldsadministrationsgebyret ved ansøgning.

Tilbagebetalingsmodellen må sammensættes således, at den ud fra saglige og relevante kriteriet afgrænser den kreds af virksomheder, som på tilsvarende vis burde have været fritaget fra Affaldsadministrationsgebyret.

Højesteret lagde i dommens præmisser vægt på, at den pågældende virksomhed, som retssagen vedrørte, blev drevet fra ejers private lejlighed, og at ejer af virksomheden var eneste ansat i virksomheden, samt at virksomheden måtte antages at have en marginal affaldsproduktion.

Vi vurderer, at en tilbagebetalingsmodel, der alene medtager virksomheder med 0-1 ansatte, udgør et sagligt kriterie i forhold til afgrænsning af de virksomheder, der på tilsvarende vis drives fra ejers egen husholdning og uden øvrige ansatte. Vi lægger i den forbindelse tillige vægt på, at kommunen ikke er i besiddelse af konkrete oplysninger om, hvilke virksomheder der drives fra en husholdning.

I forhold til den del af Højesterets præmisser, der vedrører virksomhedernes affaldsproduktion, vurderer vi, at det vil være sagligt at foretage en vurdering af, hvilke virksomheder der gennemsnitligt forventes at have en begrænset affaldsproduktion.

De 44 branchekoder, der indgår i tilbagebetalingsmodellen, er identificeret af Teknik- og Miljøforvaltningen ud fra en vurdering af, hvilke virksomheder der i forhold til affaldsproduktion minder om de virksomheder, der i forvejen ved et bilag til affaldsbekendtgørelsen var generelt undtaget fra betaling af Affaldsadministrationsgebyret.

Det afgørende kriterium for afgrænsning af branchekoderne har været, om de virksomheder, der er omfattet af den pågældende branchekode, udgør vidensbaserede virksomheder med en udpræget digital produktion. Herudover er medtaget branchekoder, der erfaringsmæssigt ofte består af virksomheder, der er organiseret i kontor- eller behandlingsfællesskaber, hvor bortskaffelsen af affald er knyttet til en selvstændig CVR-registrering for fællesskabet.

Vi vurderer, at denne afgrænsning er saglig og relevant i forhold til afgrænsning af virksomheder med en gennemsnitlig marginal affaldsproduktion.

Det forhold, at virksomheder registreret under andre branchekoder indenfor en frist kan søge Københavns Kommune om tilbagebetaling af Administrationsgebyret på baggrund af en konkret vurdering, indebærer tillige, at den opstillede tilbagebetalingsmodel med en generel afgrænsning af branchekoder ud fra gennemsnitsbetragtninger vurderes saglig.

Horten, 11. maj 2021

Henriette Soja

Marie Bockhahn