

## **GEBYROPKRÆVNING – HUSHOLDNINGSLIGNENDE RESTAFFALD FOR EJENDOMME MED BLANDET BOLIG OG ERHVERV**

### **VURDERING AF PULJEORDNINGER FOR BLANDEDE BOLIG- OG ERHVERVSEJENDOMME**

#### **1. INDLEDNING OG OPDRAG**

Københavns Kommune ("Kommunen") har bedt Horten om at bistå Kommunen med en juridisk afklaring af Kommunens nuværende ordning for opkrævning af gebyr for dagrenovation på ejendomme med blandet bolig og erhverv, som indgår i en puljeordning.

Kommunen ønsker en afklaring af følgende punkter:

1. Overholder Kommunen miljøbeskyttelseslovens og affaldsaktørbekendtgørelsens bestemmelser med Kommunens eksisterende model for gebyropkrævning for dagrenovation på ejendomme med blandet bolig og erhverv, som indgår i en puljeordning?
2. Hvis ordningen ikke er lovlig ønskes endvidere en vurdering af, hvordan gebyropkrævningen på ejendomme med blandet bolig og erhverv lovligt kan indrettes fremadrettet.
3. Hvis ordningen ikke er lovlig ønskes en vurdering af risikoen for tilbagebetalingskrav.

Til brug for vurderingen har vi modtaget en af Kommunen udarbejdet rapport, "Puljeprojekt" af 4. august 2017 (revideret 10. oktober 2019), oplysninger fra den gennemgang af Kommunens takster, som blev foretaget af EY i efteråret 2018, herunder baggrundsmateriale om beregning af pris for dagrenovation for bolig og erhverv samt link til EY's afrapportering.

I konsekvens af den affaldsbekendtgørelse og affaldsaktørbekendtgørelse, der trådte i kraft 1. januar 2021, har Kommunen vedtaget nye affaldsregulativer for

husholdningsaffald ("Husholdningsaffaldsregulativet") og erhvervsaffald ("Erhvervsaffaldsregulativet"), som begge er gældende fra 2. juli 2021. I det nye Erhvervsaffaldsregulativ har Kommunen foretaget redaktionelle rettelser som følge af en ændret terminologi i det nye regelgrundlag, hvorved "*dagrenovationslignende affald*" er ændret til "*husholdningslignende restaffald*". På denne baggrund anvender dette notat termen "*husholdningslignende restaffald*" frem for "*dagrenovationslignende affald*".

## 2. SAMMENFATNING

Vi vurderer, at der er behov for justeringer af Kommunens nuværende ordning for gebyropkrævning for husholdningslignende restaffald hos ejendomme med blandet bolig- og erhvervsanvendelse, hvis denne ordning skal være i overensstemmelse med det gældende regelgrundlag.

Det gældende regelgrundlag indeholder bestemmelser om, at gebyr for virksomhedernes benyttelse af affaldsordningerne skal opkræves hos den i CVR-registret registrerede ejer af virksomheden. Det er således i strid med regelgrundlaget, at de enkelte grundejere opkræves for virksomhedernes benyttelse af den kommunale restaffaldsordning, uden at der foreligger en egentlig aftale eller accept heraf fra grundejerne.

Herudover vurderer vi, at den eksisterende ordning, hvor de enkelte grundejere opkræves for hele den opstillede beholdervolumen - uden oplysning om de beregnede erhvervsandele - indebærer en nærliggende risiko for, at grundejerne på ejendomme med blandet bolig- og erhvervsanvendelse reelt betaler for virksomhedernes brug af ordningen, og at der derfor sker krydssubsidiering mellem ordningerne for erhverv og husholdninger.

Vi vurderer, at gebyropkrævning for husholdningslignende restaffald på ejendomme med blandet bolig og erhverv fremadrettet kan indrettes således:

- 1) Den eksisterende ordning kan videreføres og bringes i overensstemmelse med det gældende regelgrundlag, hvis Kommunen til brug for opkrævning af virksomhedernes benyttelse af den kommunale restaffaldsordning indhenter samtykke fra samtlige grundejere til, at Kommunen kan opkræve grundejerne for hele den affaldsbeholdervolumen, der er til rådighed for ejendommen, herunder virksomhedernes formodede benyttelse af ordningen. Herudover må der i forbindelse med opkrævningen oplyses om, hvilken andel af gebyret der knytter sig til virksomhedernes benyttelse af ordningen, så grundejerne har mulighed for at lade denne del af gebyret videreføre til virksomheden eller lade det indgå som grundlag for en eventuel lejefastsættelse.

Hvis en grundejer afviser at give et sådant samtykke, vil Kommunen alene kunne fastsætte fordeling af affaldsgebyret på baggrund af boligenhederne på ejendommen. Gebyret vil fortsat være det samme, da der opkræves for den opstillede beholdervolumen.

Det generelle forbud mod krydssubsidiering mellem virksomhedernes og husholdningernes benyttelse af ordningerne indebærer, at en sådan ordning, hvor husholdningerne opkræves for den fulde affaldsbeholdervolumen uden hensyntagen til virksomhedernes formodede benyttelse af ordningen, har som konsekvens, at Kommunen må foretage affaldstilsyn på disse ejendomme med henblik på at sikre, at bestemmelserne i Erhvervsaffaldsregulativet overholdes. Affaldstilsynet skal således afklare, hvordan de registrerede virksomheder kommer af med deres husholdningslignende restaffald, herunder om virksomhederne fx har aftaler med en ekstern leverandør herom.

Model 1 kan give anledning til momsretlige problemstillinger, idet det følger af Landsskatterettens afgørelse af 21. oktober 2020 og Skattestyrelsens udkast til styresignal vedrørende momslovens § 3, stk. 2, nr. 2 og 3, i forhold til kommunale renovationsydelser, at kommuner ikke skal opkræve og afregne moms ved levering af renovationsydelser til private grundejere og grundejerforeninger samt *eventuelt* visse erhvervsdrivende. Vi har ikke vurderet, om model 1 er i overensstemmelse med den nye praksis på momsområdet. Det anbefales, at der indhentes et bidende svar fra Skattestyrelsen på dette spørgsmål.

- 2) Vi vurderer, at Kommunen tillige vil kunne bringe ordningen i overensstemmelse med det gældende regelgrundlag ved at afskaffe muligheden for, at virksomhederne kan medbenytte husholdningernes ordning - og i stedet etablere en selvstændig indsamlingsordning for husholdningslignende restaffald fra virksomheder beliggende i ejendomme med blandet bolig og erhverv og opkræve affaldsgebyr herfor hos de i CVR-registret registrerede virksomheder.
- 3) Alternativt kan Kommunen afskaffe virksomhedernes mulighed for at benytte husholdningernes ordning for restaffald, så virksomhederne må indgå aftaler med private aktører om afhentning af virksomhedens affald.

Hverken model 2 eller 3 løser imidlertid de praktiske udfordringer i forhold til at sikre, at virksomhederne ikke benytter husholdningernes ordning, ligesom det må forventes at give anledning til praktiske problemer i de enkelte gårdmiljøer i forhold til at skaffe plads til opstilling af særskilt materiel til virksomhederne.

### **3. DEN EKSISTERENDE MODEL**

Efter Kommunens Erhvervsaffaldsregulativ, § 10.3, kan virksomheder, der drives fra blandede bolig- og erhvervsjendomme, efter aftale med grundejeren lade virksomhedens husholdningslignende restaffald håndtere via den kommunale restaffaldsordning. Betaling for brug af ordningen er herefter et anliggende mellem virksomheden og ejeren af den ejendom, hvorfra virksomheden drives.

For ejendomme med blandet bolig og erhverv opkræves de grundejere, der benytter det fælles opsamlingsmateriel, for hele den affaldsbeholdervolumen, der er til rådighed for den pågældende ejendom.

Gebyropkrævning for den samlede affaldsbeholdervolumen bygger på en formodning om, at alle virksomhederne i ejendomme med blandet bolig og erhverv benytter Kommunens ordning for restaffald. Kommunen har ikke foretaget en nærmere undersøgelse af, om dette konkret er tilfældet for de enkelte ejendomme og virksomheder, herunder om der konkret er indgået en aftale mellem den enkelte grundejer og virksomhederne om virksomhedernes benyttelse af det opstillede opsamlingsmateriel.

Virksomhederne opkræves således ikke direkte eller selvstændigt for den formodede brug af Kommunens ordning for restaffald for husholdninger.

Gebyropkrævningen for restaffaldsordningen sker på baggrund af to af Kommunen fastsatte ordninger; en puljeordning og en grundordning.

*Puljeordningen* bruges for ejendomme, hvor flere grundejere deles om fælles renovationsmateriel, typisk opstillet i et fælles gårdareal. Gebyret fastsættes på baggrund af den samlede beholdervolumen, der er til rådighed for de ejendomme, som har adgang til de fælles affaldsbeholdere. Gebyret fordeles på de enkelte ejendomme efter forholdstal fastsat af Kommunen. Den nærmere fordeling foretages på baggrund af antal registrerede boligenheder (opgjort efter oplysninger i BBR) og beregnede erhvervsandele på den enkelte ejendom, jf. afsnit 5.2 om fastsættelse af erhvervsandele. Den enkelte grundejer opkræves for hele den del af gebyret, der efter fordelingen tilfalder grundejeren, uden udskillelse af eller oplysning om de opgjorte erhvervsandele.

*Grundordningen* anvendes i de tilfælde, hvor affaldsbeholderne alene er til rådighed for én ejendom. For disse ejendomme fastsættes gebyret ligeledes på baggrund af den affaldsbeholdervolumen, der er til rådighed på ejendommen, så grundejeren opkræves for hele den samlede beholdervolumen, uden hensyntagen til om de enkelte virksomheder på ejendommen også benytter det opstillede affaldsmateriel. Kommunen beregner dog erhvervsandelene på ejendommen, men de indgår ikke i opkrævningen, og der oplyses ikke herom i forbindelse med opkrævning af affaldsgebyr hos den pågældende grundejer - typisk en ejer- eller andelsboligforening.

For begge ordninger - puljeordning og grundordning - beregner Kommunen således erhvervsandelene. Kun i puljeordningen indgår erhvervsandelene ved fordelingen af den samlede gebyropkrævning, hvor de lægges til grund ved fordelingen blandt de tilknyttede grundejere.

Fastsættelsen af erhvervsandelene sker på baggrund af oplysninger i CVR-registret om virksomhedernes branchekoder og antal ansatte. Forskellige typer af erhverv vægter med forskellige erhvervsandele ud fra betragtninger om de affaldsmængder, som de pågældende virksomhedstyper ud fra en gennemsnitsbetragtning formodes at belaste affaldsordningerne med. Alle virksomheder, der er registreret på en ejendom, medregnes ved beregning af erhvervsandele.

Opkrævning af affaldsgebyret sker over ejendomsskattebilletten. Ved opkrævningen oplyses antallet af boligenheder og den samlede beholdervolumen. Oplysningerne om de beregnede erhvervsandele oplyses ikke i forbindelse med opkrævningen og fremgår ikke af ejendomsskattebilletten.

Dette notat indeholder alene en vurdering af gebyropkrævning af de ejendomme, der er omfattet af den såkaldte puljeordning.

#### **4. RETSGRUNDLAGET**

##### **4.1 Definitioner**

Ved "*restaffald*" forstås efter Erhvervsaffaldsregulativets § 19.1 "(...) *affald, som hovedsagelig består af ikke-biologisk køkkenaffald, hygiejneaffald og mindre emner af kasserede materialer, der typisk frembringes af private husholdninger. Restaffald må ikke indeholde større emner og andet affald, der i henhold til dette regulativ skal frasorteres til genanvendelse eller specialbehandling.*" Dette betyder, at fx madaffald ikke er omfattet af definitionen "*husholdningslignende restaffald*".

"*Husholdningslignende restaffald*" er restaffald, som er frembragt af virksomheder, og som i sammensætning svarer til restaffald fra private husholdninger.

"*Husholdningslignende restaffald*" kaldtes tidligere "*dagrenovationslignende affald*" og omfattede også bioaffald.

##### **4.2 Miljøbeskyttelsesloven, affaldsbekendtgørelsen og affaldsaktørbekendtgørelsen**

###### **4.2.1 Ordninger for affald**

Efter affaldsbekendtgørelsens § 34, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen etablere en indsamlingsordning som en henteordning for restaffald fra husholdninger.

Kommunen har etableret den nævnte ordning ved Regulativ for husholdningsaffald, § 19. Ordningen for restaffald er en indsamlingsordning i form af en henteordning, jf. Husholdningsaffaldsregulativets § 19.3, og udgangspunktet er, at borgere i Kommunen er forpligtet til at benytte ordningen, jf. affaldsaktørbekendtgørelsen, § 9, stk. 1, 1. punktum.

Miljøbeskyttelsesloven, affaldsbekendtgørelsen og affaldsaktørbekendtgørelsen indeholder ikke en pligt for kommunerne til at etablere en ordning for husholdningslignende restaffald for virksomheder.

Virksomheders benyttelse af Kommunens indsamlingsordning for restaffald fra husholdninger er heller ikke reguleret direkte i miljøbeskyttelsesloven, affaldsbekendtgørelsen eller affaldsaktørbekendtgørelsen.

Dette er imidlertid ikke til hinder for, at Kommunen kan tilbyde en ordning for husholdningslignende restaffald for virksomheder, herunder virksomheder i ejendomme med blandet bolig og erhverv.

Det fremgår af affaldsaktørbekendtgørelsens § 12, stk. 1, at når en kommunal ordning for affald er fastlagt i regulativet for erhvervsaffald, og regulativet er trådt i kraft, er virksomheder forpligtet til at benytte ordningen som foreskrevet.

#### 4.2.2 Affaldsgebyrer

Miljøbeskyttelseslovens § 48 og affaldsaktørbekendtgørelsens § 15 fastsætter nærmere regler for fastsættelse af og opkrævning af affaldsgebyrer.

Miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, nr. 1, stk. 6 og stk. 7, har følgende ordlyd:

*"§ 48. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til:*

*1) Planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, jf. dog § 50 a,*

*Stk. 6. Gebyrer efter stk. 1 skal, for så vidt angår husholdninger, opkræves hos den, der har tinglyst adkomst på ejendommen. Beløbene har samme fortrinsret i ejendommen som offentlige skatter og afgifter.*

*Stk. 7. Gebyrer efter stk. 1 skal, for så vidt angår virksomheder, opkræves hos den i CVR-registeret registrerede ejer af virksomheden."*

I miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 4, er der indsat hjemmel til, at miljø- og fødevareministeren kan udstede regler om principper for fastsættelse og opkrævning af gebyrer, herunder regler om fritagelse og dokumentation for gebyrets sammensætning. Reglerne fremgår af affaldsaktørbekendtgørelsens kapitel 5.

I lovbemærkningerne til miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 4, er fremhævet følgende:

*"Der forventes fastsat regler, hvorefter gebyret netop skal dække husholdningernes og virksomhedernes andel af de omkostninger, der er registreret på den tilsvarende konto i budget- og regnskabssystemet, således at krydssubsidiering undgås. [...]"*

Det er således forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at der ved opkrævning af affaldsgebyrer hos husholdninger og virksomheder ikke må ske krydssubsidiering. Det vil sige, at husholdningerne alene kan opkræves gebyr for husholdningens brug af en affaldsordning, og at erhvervsvirksomhederne tilsvarende alene kan opkræves for erhvervsvirksomhedernes brug af en affaldsordning. Husholdningerne må således ikke betale for virksomhedernes brug af en affaldsordning og omvendt.

Affaldsaktørbekendtgørelsens § 15, stk. 1, 3, og 4, der har hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, har følgende ordlyd:

*"§ 15. Kommunalbestyrelsen skal i et gebyrblad fastsætte gebyrer for affaldsplanlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, jf. miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1, jf. dog miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 2. Gebyrbladet skal godkendes af kommunalbestyrelsen og offentliggøres på kommunens hjemmeside.*

*Stk. 3. Gebyrer efter stk. 1 skal for så vidt angår husholdninger opkræves hos den, der har tinglyst adkomst på ejendommen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 6.*

*Stk. 4. Gebyrer efter stk. 1 skal for så vidt angår virksomheder opkræves hos den i CVR-registret registrerede ejer af virksomheden, jf. miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 7. Gebyret skal opkræves for hvert p-nummer, som er registreret i registret."*

Efter miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 6, og affaldsaktørbekendtgørelsens § 15, stk. 3, skal affaldsgebyrer for så vidt angår husholdninger således opkræves hos ejeren af ejendommen. Statsforvaltningen har tidligere vurderet, at affaldsgebyrer for husholdninger kan opkræves hos den boligforening (typisk den ejer- eller andelsboligforening), som husholdningerne er en del af.

For virksomheder er det fastsat i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 7, og affaldsaktørbekendtgørelsens § 15, stk. 4, at rette modtager for affaldsgebyrer er den i CVR-registret registrerede ejer af virksomheden.

Om fastsættelse af gebyr for indsamlingsordninger for husholdningslignende restaffald fremgår det af affaldsaktørbekendtgørelsens § 18, stk. 1, at:

*"Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve et **gebyr for indsamlingsordninger for husholdningslignende restaffald**, hos alle virksomheder i kommunen, som er omfattet af ordningen. Gebyret skal indeholde omkostninger til administration af ordningen. **Gebyret skal fastsættes på baggrund af den service, der med ordningen stilles til rådighed for virksomheden, defineret ved enten vægten af det affald, der hentes, beholdervolumen, tømningfrekvens eller en kombination af disse kriterier. Der kan suppleres med yderligere kriterier, der afspejler den enkelte virksomheds belastning af ordningen.**" [vores fremhævning]*

Af affaldsaktørbekendtgørelsens § 16, stk. 1, 2. punktum, fremgår desuden, at hvis en ordning omfatter både husholdninger og virksomheder, skal omkostningerne til ordningen fordeles på henholdsvis husholdninger og virksomheder i overensstemmelse med de omkostninger til håndtering, som henholdsvis husholdninger og virksomheder giver anledning til.

#### 4.3 Erhvervsaffaldsregulativets § 10 om husholdningslignende restaffald

Som nævnt er Kommunens ordning for husholdningslignende restaffald fra virksomheder beskrevet i Erhvervsaffaldsregulativet. Ordningen gælder for alle virksomheder i Kommunen, jf. Erhvervsaffaldsregulativets § 10.2. Ordningen er nærmere beskrevet i Erhvervsaffaldsregulativets § 10.3, hvor det fremgår, at ordningen er tilrettelagt som en anvisningsordning, og at virksomhederne kan håndtere husholdningslignende restaffald via virksomhedens småt forbrændingsegnete affald.

Særligt om blandede bolig- og erhvervsejendomme fremgår følgende af Erhvervsaffaldsregulativets § 10.3:

*"Virksomheder, der drives fra blandede bolig- og erhvervsejendomme, kan efter aftale med grundejeren, lade virksomhedens husholdningslignende restaffald håndtere via den kommunale restaffaldsordning. Beta-ling for brug af ordningen er et anliggende mellem virksomheden og ejeren af den ejendom, hvorfra virksomheden drives."*

Kommunen har oplyst om affaldsgebyrer i Kommunens informationsfolder, der årligt udsendes sammen med ejendomsskattebilletten. Følgende er anført i informationsfolderen om virksomheders benyttelse af dagrenovationsordningen for husholdninger i blandede bolig- og erhvervsejendomme:

*"Erhvervenes benyttelse af dagrenovationsordningen indgår i ejendommens volumengebyr og opkræves hos grundejeren over ejendomsskattebilletten. Erhverv kan benytte ejendommens beholdere til de genanvendelige ordninger i et omfang svarende til affaldsmængderne fra en husholdning."*

*Det skal bemærkes, at virksomheder kun må benytte ejendommens dagrenovationsordning, hvis grundejeren og virksomheden har en aftale herom."*

*Grundejer opkræves for ejendommens samlede kapacitet til dagrenovation. Eventuel viderefakturering til virksomhederne er et anliggende mellem grundejer og den enkelte virksomhed."*

## 5. VURDERING AF DEN EKSISTERENDE MODEL

### 5.1 Gebyropkrævning hos grundejere for virksomheders anvendelse af husholdningernes restaffaldsordning

Statsforvaltningen har 8. juli 2016 i en konkret sag udtalt sig om Kommunens daværende praksis for opkrævning af affaldsgebyrer for erhvervsvirksomheder i ejendomme med blandet bolig og erhverv.



Udtalelsen angik gebyropkrævningen i én specifik ejerforening i Kommunen. Udtalelsen indeholdt dog generelle betragtninger om gebyropkrævning i ejendomme med blandet bolig og erhverv, og vi vurderer derfor, at Statsforvaltningens udtalelse er generelt gældende for vurderingen af, om Kommunens eksisterende model overholder reglerne om gebyropkrævning for husholdningslignende restaffald.

Statsforvaltningen fandt ved udtalelsen, at de dagældende bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen ikke indeholdt hjemmel til, at Kommunen kunne opkræve affaldsgebyr for virksomheder hos ejendommens ejerforening, idet det fremgik direkte af daværende miljøbeskyttelseslovs § 48, stk. 7, og daværende affaldsbekendtgørelses § 53, stk. 4, at affaldsgebyrer for så vidt angår virksomheder skulle opkræves hos den i CVR-registret registrerede ejer af virksomheden.

På den baggrund fandt Statsforvaltningen, at den del af affaldsgebyret, som afspejlede virksomhedernes benyttelse af ordningen, ikke kunne opkræves hos den pågældende ejerforening, da ejerforeningen ikke var rette adressat for gebyret.

Kommunen oplyste 7. september 2016 som følge heraf Statsforvaltningen om, at Kommunen i den konkrete sag ved tilsyn på den omhandlende ejendom ville sikre, at de virksomheder, der blev drevet fra ejendommen, havde en aftale med en privat transportør om håndtering af de enkelte virksomheders dagrenovationsaffald.

Mere generelt oplyste Kommunen, at Kommunens ordning for dagsrenovationslignende affald var en anvisningsordning, og at Kommunens affaldsregulativ som alternativ til anvisningsordningen gav mulighed for, at erhvervsvirksomheder i blandede bolig- og erhvervsejendomme kunne medbenytte dagrenovationsordningen for ejendommens husholdninger efter aftale med den pågældende ejerforening, andelsboligforening eller lignende.

Endvidere meddelte Kommunen, at Kommunen ved den kommende gebyropkrævning i 2017 ville sikre, at alle ejere af blandede bolig- og erhvervsejendomme var bekendt med, at ejeren af ejendommen alene skal betale for virksomhedernes benyttelse af dagrenovationsordningen, hvis ejeren af ejendommen har en aftale med virksomhederne på ejendommen om, at virksomhederne kan benytte ordningen.

Efter modtagelse af Kommunens svar meddelte Statsforvaltningen, at Statsforvaltningen ikke ville foretage sig yderligere i sagen.

Reglerne om opkrævning af affaldsgebyr for virksomheder findes i dag i den nuværende miljøbeskyttelseslovs § 48, stk. 7, og i affaldsaktørbekendtgørelsens § 15, stk. 4. Bestemmelserne har i dag samme ordlyd som de bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for Statsforvaltningens udtalelse.

Udgangspunktet er således, at Kommunen ikke uden videre kan foretage gebyropkrævning for virksomhedernes benyttelse af husholdningers restaffaldsordning hos grundejerne, men derimod skal opkræve affaldsgebyret direkte hos de i CVR-registret registrerede virksomheder.

Efter Kommunens Erhvervsaffaldsregulativ må virksomheder på blandede bolig- og erhvervsjendomme alene medbenytte grundejernes restaffaldsordning, hvis der er indgået en aftale herom mellem virksomheden og den pågældende grundejer.

Kommunen noterer efter den nuværende ordning imidlertid ikke systematisk, hvorvidt de enkelte virksomheder registreret på de enkelte ejendomme rent faktisk benytter husholdningernes restaffaldsordning.

Efter den nuværende ordning opkræves grundejerne for hele den beholdervolumen, der stilles til rådighed for den enkelte ejendom. Kommunen foretager en beregning af virksomhedernes skønnede andel af den beholdervolumen, der er til rådighed, men der indhentes ikke oplysninger herom i forbindelse med opkrævning af gebyr for det opsatte beholdervolumen, ligesom der ikke foretages en efterprøvelse af, hvilke virksomheder på de enkelte ejendomme der rent faktisk benytter ordningen, og hvilke der eventuelt måtte have indgået alternative aftaler for affaldshåndtering.

På baggrund af fastsættelsen af rette adressat for virksomhedsgebyret efter affaldsaktørbekendtgørelsens § 15, stk. 4, og Statsforvaltningens udtalelse fra 2016, vurderer vi, at Kommunen kun kan opkræve affaldsgebyr for virksomhedernes benyttelse af grundejernes restaffaldsordning direkte hos grundejerne, hvis Kommunen indhenter samtykke fra grundejerne hertil.

Er et sådant samtykke ikke indhentet, vil grundejerne ikke være rette modtager af den del af gebyret, som er fastsat på baggrund af de registrerede erhverv på ejendommen, og opkrævningen vil dermed være i strid med miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 7, og affaldsaktørbekendtgørelsens § 15, stk. 4.

På baggrund af ovenstående er det vores vurdering, at Kommunens nuværende ordning for gebyropkrævning for husholdningslignende restaffald i ejendomme med blandet bolig- og erhvervsanvendelse ikke er i overensstemmelse med det gældende regelgrundlag, idet Kommunen ikke ved administration af den gældende ordning sikrer, at der foreligger et aftalegrundlag med de enkelte grundejere forud for opkrævningen.

Det er vores vurdering, at afsnittene om gebyropkrævningen for virksomheder i ejendomme med blandet bolig- og erhvervsanvendelse i Erhvervsaffaldsregulativets § 10.3 og i Kommunens informationsfolder om gebyrer ikke ændrer herpå, idet det afgørende er, om Kommunen har indhentet samtykke fra grundejerne til, at gebyret for den samlede beholdervolumen kan opkræves hos den enkelte grundejer - og ikke kun at grundejerne er oplyst om ordningen.

Herudover vurderer vi, at den eksisterende ordning, hvor de enkelte grundejere opkræves for hele det opstillede beholdervolumen - uden oplysning om de beregnede erhvervsandele - udgør en nærliggende risiko for, at grundejerne på ejendomme med blandet bolig- og erhvervsanvendelse reelt betaler for virksomhedernes brug af husholdningernes restaffaldsordning, og at der derfor sker krydssubsidiering mellem ordningerne for erhverv og husholdninger.

## 5.2 **Fastsættelse af erhvervsandele**

Det er en del af Kommunens nuværende puljeordning for blandede bolig- og erhvervsejendomme, at volumengebyret som udgangspunkt fordeles mellem ejendommene efter antal registrerede boligenheder og beregnede erhvervsandele på den enkelte ejendom.

Ifølge Husholdningsaffaldsregulativets gebyrblad opgøres antal boligandele på baggrund af oplysninger fra BBR. Fastsættelsen af erhvervsandelene sker på baggrund af oplysninger i CVR-registret om erhvervsvirksomhedernes branchekoder og antal ansatte. Forskellige typer af erhverv vægter med forskellige erhvervsandele ud fra betragtninger om de affaldsmængder, som de pågældende virksomhedstyper ud fra en gennemsnitsbetragtning formodes at belaste affaldsordningerne med. Alle virksomheder, der er registreret på en ejendom, medregnes ved beregning af erhvervsandele.

Til brug for fordeling af gebyret blandt de tilknyttede grundejere fastsætter Kommunen således, hvor mange erhvervsandele, de registrerede virksomheder på en ejendom udgør tilsammen. For ejendomme omfattet af puljeordningerne indgår erhvervsandelene ved fastsættelsen af den indbyrdes fordeling af det samlede affaldsgebyr blandt de grundejere, der deles om renovationsmateriel.

Det er oplyst, at fastsættelsen af erhvervsandelene i øvrigt sker på baggrund af interne retningslinjer, der er udarbejdet løbende af Kommunens Teknik- og Miljøforvaltning. Vi er ikke nærmere bekendt med indholdet af disse retningslinjer, ud over at det er oplyst, at fastsættelsen af erhvervsandele har til formål at afspejle de forskellige virksomhedstypers forventede belastning af affaldsordningen.

Under den nuværende ordning og ved opkrævning af affaldsgebyr hos de enkelte grundejere oplyses ikke om de beregnede erhvervsandele på en ejendom eller om grundlaget herfor.

Det betyder, at der ikke er mulighed for en efterprøvelse eller indsigelser i forhold til de beregnede erhvervsandele på en ejendom, ligesom de enkelte grundejere ikke modtager oplysninger om, hvor stor en del af affaldsgebyret der knytter sig til virksomhederne. Det er således ikke ud fra den eksisterende opkrævning af affaldsgebyr muligt for grundejerne at beregne, hvor stor en del af gebyret der eventuelt bør viderefaktureres til de tilknyttede virksomheder eller indgå ved fastsættelsen af leje for de lokaler, som benyttes af virksomheden.

Vi vurderer, at i hvert fald en ordning som puljeordningen, der hviler på en forudsætning om, at betaling for virksomhedernes benyttelse af husholdningernes restaffaldsordning håndteres af de enkelte grundejere, forudsætter, at Kommunen senest ved opkrævningen af gebyret oplyser den enkelte grundejer om størrelsen af de erhvervsandele, som er lagt til grund ved gebyrfastsættelsen, og grundlaget for fastsættelsen.

Vi anbefaler på den baggrund, at der ved gebyropkrævningen gives oplysning om de fastsatte erhvervsandele, og at der udarbejdes et egentligt administrationsgrundlag for fastsættelse af erhvervsandele, og at dette eventuelt godkendes politisk.

## **6. FORSLAG TIL ANDRE ORDNINGER**

### **6.1 Eksisterende ordning, men med aktiv indhentelse af aftaler fra alle grundejere mv.**

#### *6.1.1 Beskrivelse af ordningen*

Ordningen er en videreførelse af den eksisterende, men med den forskel, at Kommunen til brug for opkrævning for virksomhedernes benyttelse af restaffaldsordningen indhenter accept heraf fra de enkelte grundejere.

Ordningen tilrettelægges således på samme måde som i dag, og der foretages ikke ændringer af Erhvervsaffaldsregulativets § 10 om husholdningslignende restaffald.

Ordningen er derfor tilrettelagt som en anvisningsordning, hvor der særligt for virksomheder i ejendomme med blandet bolig og erhverv er en mulighed for, at virksomhederne efter aftale med grundejeren kan benytte Kommunens ordning for restaffald. Betaling for brug af ordningen er herefter et anliggende mellem virksomheden og ejeren af den ejendom, hvorfra virksomheden drives.

For at sikre grundlaget for opkrævning for virksomhedernes benyttelse af ordningen direkte ved de enkelte grundejere indhenter Kommunen samtykke fra samtlige grundejere til, at Kommunen kan opkræve grundejerne for hele den affaldsbeholdervolumen, der er til rådighed for ejendommen, herunder for virksomhedernes formodede benyttelse af ordningen. Det skal også fremgå af samtykket, at den enkelte grundejer herefter selv er ansvarlig for, hvordan virksomhederne opkræves for den andel af affaldsgebyret, som kan henføres til virksomhedernes brug af ordningen.

Grundejerne er herefter alene ansvarlige for at foretage eventuel viderefakturering af virksomhederne eller eventuelt at lade betalingen indgå ved fastsættelsen af den leje, der opkræves af de enkelte virksomheder.

### 6.1.2 *Vurdering af ordningen*

Vi vurderer, at en ordning som den foreslåede, hvor der indhentes et aktivt samtykke fra de enkelte grundejere, sikrer, at der er tilstrækkelig hjemmel til at opkræve for virksomhedernes benyttelse af ordningen direkte hos grundejerne.

Dette støttes også af Statsforvaltningens tidligere udtalelse om ordningen.

Der er ved ordningen fortsat en risiko for krydssubsidiering mellem husholdningerne og erhvervene, idet det ved ordningen er op til den enkelte grundejer, hvordan gebyret indgår i virksomhedernes betaling for benyttelse af ordningen.

Vi vurderer dog, at det afgørende i den forbindelse er, at Kommunen ved sin fastsættelse af gebyret oplyser om de beregnede erhvervsandele, så de enkelte grundejere rent faktisk har en mulighed for at sikre betaling fra virksomhederne enten ved viderefakturering eller ved fastsættelse af størrelsen af lejen. Ved oplysning af de enkelte grundejere må der tillige antages at være en formodning for, at virksomhederne i et eller andet omfang kommer til at betale for deres benyttelse.

Vi vurderer således, at der ikke vil være krav om, at Kommunen sikrer, at der rent faktisk sker en viderefakturering til virksomhederne. Det afgørende er, at de enkelte grundejere samtykker til ordningen, og at de oplyses om størrelsen af og grundlaget for virksomhedernes andel af gebyret, så grundejerne har mulighed for på den ene eller anden måde at lade virksomhederne betale for deres benyttelse af det fælles affaldsmateriel.

Afgørende for, at ordningen kan fungere i praksis, vil være, at grundejerne rent faktisk meddeler samtykke til, at Kommunen opkræver grundejerne for virksomhedernes benyttelse af den kommunale ordning for restaffald.

Det er vores anbefaling, at Kommunen for alle de eksisterende puljeordninger indhenter information fra grundejerne om, hvorvidt der foreligger aftaler mellem de enkelte grundejere og de enkelte virksomheder, og i forlængelse heraf indhenter samtykke til, at Kommunen kan opkræve for virksomhedernes brug af den kommunale ordning for restaffald hos grundejerne.

Det kan i praksis ske ved, at der udsendes et informationsbrev sammen med den eksisterende puljespecifikation til de enkelte grundejere i puljerne, som så opfordres til at give en tilbagemelding på, om der findes en aftale om virksomhedernes benyttelse af den kommunale ordning. Informationen skal indeholde en anvisning om, hvordan ændringer i ejendommen skal håndteres og meddeles til forvaltningen. På baggrund af grundejernes tilbagemeldinger vil Teknik- og Miljøforvaltningen herefter skulle tilrette puljernes fordelingsnøgler. Accepter/tilbagemeldingerne skal registreres på det enkelte kundeforhold.

Hvis en grundejer afviser at give et sådant samtykke, vil Kommunen alene kunne fastsætte en fordeling af affaldsgebyret på baggrund af boligenhederne på ejendommen, idet grundejerne efter gældende regelgrundlag alene - uden anden

aftale - er rette adressat for gebyr for de tilknyttede husholdninger og ikke for de på ejendommen registrerede erhverv.

Fordelingen af affaldsgebyret beregnet på baggrund af den samlede beholder-volumen kommer derfor ikke til at afspejle virksomhedernes benyttelse af ordningen. I stedet vil fordelingen af gebyret for affaldsmateriellet alene blive foretaget på baggrund af antallet af husholdninger i ejendommene, der deles om affaldsmateriellet. Gebyret vil dog samlet set stadig være det samme for grundejerne i puljen, idet der betales for beholdervolumen.

Dette bør oplyses ved henvendelse til grundejerne med henblik på at skabe incitament for grundejerne til at give Kommunen samtykke. Kommunen har ikke, uden at de enkelte virksomheder har tilmeldt sig ordningen for husholdningslignende restaffald, mulighed for at foretage gebyropkrævning for de enkelte virksomheder.

Det er overvejet, om Kommunen i den situation, hvor grundejerne ikke ønsker at indgå en aftale med Kommunen om opkrævning for virksomhedernes benyttelse af den kommunale ordning, lovligt vil kunne nøjes med at opkræve grundejerne og dermed se bort fra virksomhedernes eventuelle benyttelse af grundejernes ordning for restaffald.

Situationen er overvejet ud fra den forudsætning, at Kommunen har forsøgt at indgå en aftale med grundejerne og i den forbindelse oplyst grundejerne om, at de betaler for den samlede tilgængelige affaldsbeholdervolumen, herunder for eventuelle virksomheders benyttelse af beholderne.

Det er vores vurdering, at det ikke vil være tilstrækkeligt, at Kommunen oplyser grundejerne om, at grundejerne opkræves for hele affaldsbeholdervolumen, og at det er grundejernes ansvar, at virksomhederne ikke benytter deres affaldsbeholdere, hvis virksomhederne ikke ønsker at indgå en aftale herom med den enkelte grundejer.

Det lægges i den forbindelse til grund, at Kommunen som affaldsmyndighed er forpligtet til at sikre, at der ikke sker krydssubsidiering mellem udgifter til virksomhedernes og husholdningernes benyttelse af Kommunens ordninger. Ved en model, hvor husholdningerne opkræves fuldt ud for den volumen, der stilles til rådighed på ejendomme med blandet bolig og erhverv - uden hensyntagen til virksomhedernes benyttelse af beholderne - er der en væsentlig og nærliggende risiko for krydssubsidiering.

Vi vurderer i den forbindelse, at forbuddet mod krydssubsidiering mellem Kommunens ordninger ikke kan fralægges ved at oplyse grundejerne om risikoen herfor.

Kommunen vil have en selvstændig forpligtelse til at sikre, at der ikke ved selve tilrettelæggelsen af Kommunens ordninger accepteres en sådan krydssubsidiering.

Vi vurderer derfor, at en ordning, hvor husholdningerne opkræves for det fulde affaldsbeholdervolumen uden hensyntagen til virksomhedernes formodede benyttelse af ordningen, ikke vil være forenelig med affaldsaktørbekendtgørelsen. I de situationer, hvor grundejere afviser at give samtykke til opkrævning for virksomhedernes andel via grundejeren/ikke besvarer Kommunens henvendelse, bør Kommunen iværksætte yderligere tiltag over for disse ejendomme med henblik på at sikre, at bestemmelserne i Erhvervsregulativet overholdes, jf. affaldsaktørbekendtgørelsens § 35, stk. 1, jf. § 14, stk. 1.

Ved manglende tilbagemelding fra en grundejer fremsendes yderligere op til to breve. Hvis disse heller ikke besvares, afklarer forvaltningen forholdet ved at gå i dialog med den pågældende grundejer, herunder eventuelt suppleret med tilsyn.

Hvis grundejeren svarer, at der ikke kan gives samtykke til, at virksomhedernes andel kan indgå i opkrævningen, vil forvaltningen herefter skulle kontakte de relevante virksomheder til afklaring af, om der er indgået aftaler med private vognmænd. Dette kan ligeledes suppleres med tilsyn til afklaring af, hvordan de registrerede virksomheder kommer af med deres husholdningslignende restaffald.

Affaldstilsynet vil i de konkrete situationer skulle have fokus på, at der foretages håndtering af virksomhedernes affald i overensstemmelse med Erhvervsaffaldsregulativet, og at der ikke ved den eksisterende ordning sker krydssubsidiering mellem virksomhedernes og husholdningernes benyttelse af restaffaldsordningen.

Den foreslåede proces vil skulle evalueres efter maksimalt to år, hvor forvaltningen skal forholde sig til, i hvilket omfang der er opnået samtykke hos et tilstrækkeligt stort antal grundejere, eller om indsatsen skal udvides yderligere.

Ved fremtidige oprettelser af nye puljer indhentes de relevante oplysninger om virksomheder i forbindelse med oprettelsen.

### 6.1.3 *Momsretlige aspekter*

Landsskatteretten traf 21. oktober 2020 afgørelse om, at en kommune ikke kan anses for at være en afgiftspligtig person i forbindelse med levering af renovationsydelser til private grundejere og grundejerforeninger, jf. momslovens § 3, stk. 2, nr. 3, idet kommunen ikke leverer varer og ydelser i konkurrence med erhvervsdrivende. Landsskatteretten konkluderede desuden, at kommunen ikke kunne anses for omfattet af begrebet "*forsyningsvirksomhed*" i henhold til momslovens § 3, stk. 2, nr. 2, idet renovationsydelser ikke er omfattet af bilag I til momssystemdirektivet.

Det følger af Landsskatterettens afgørelse, at kommuner ikke skal opkræve og afregne moms ved levering af renovationsydelser til private grundejere og grundejerforeninger.

Landsskatterettens afgørelse betyder, at Skattestyrelsens hidtidige praksis, hvorefter der skal opkræves moms på kommuners levering af renovationsydelser til private grundejere og grundejerforeninger, er blevet underkendt. Den hidtidige praksis på området kan derfor ikke opretholdes.

I konsekvens af Landsskatterettens afgørelse, har Skattestyrelsen 11. november 2021 sendt et *udkast* til styresignal vedrørende momslovens § 3, stk. 2, nr. 2 og 3, i forhold til kommunale renovationsydelser i høring. Høringsfristen udløb 9. december 2021.

Af udkastet til styresignal fremgår følgende om den nye praksis' betydning for kommunale erhvervsaffaldsordninger:

*"Kommunerne skal etablere ordninger for eller anvise erhvervsaffald til forbrænding eller deponering og skal tilbyde virksomheder adgang til mindst én genbrugsplads.*

*Kommunerne vælger selv, om de vil etablere indsamlingsordninger eller anvisningsordninger for affald fra virksomheder i kommunen.*

*I det omfang en kommune har etableret en indsamlings- eller anvisningsordning, hvor kommunen er forpligtet til at håndtere affald fra virksomheder, og virksomhederne omvendt er forpligtet til at bruge den kommunale ordning, **kan vederlag, der betales herfor, principielt være omfattet af praksisændringen.***

*For at en kommunal erhvervsaffaldsordning evt. er omfattet af praksisændringen kræver det således at der i forbindelse med aktiviteten opkræves et gebyr af det der kan kvalificeres som et offentligretligt organ, at det offentligretlige organ handler i egenskab af offentlig myndighed i momsretlig forstand og at momsfrigagelsen ikke vil føre til konkurrencefordrejning af en vis betydning i momsretlig forstand. Se eksempelvis EU-Domstolens sag C-344/15, National Roads Authority, præmis 36-38.*

*En fastlæggelse heraf vil dog **kræve en nærmere analyse af den konkret etablerede ordning i den enkelte kommune.*** [vores fremhævning]

Vi har ikke vurderet, om Kommunen kan anses for at være en afgiftspligtig person i forbindelse med håndteringen af husholdningslignende restaffald fra virksomheder, der drives fra blandede bolig- og erhvervsjendomme. Som det fremgår af udkastet til styresignal, vil dette kræve en nærmere analyse af den konkret etablerede ordning, som Horten ikke kan foretage inden for rammerne af dette notat.

Vi henleder dog opmærksomheden på, at Kommunen som følge af den nye praksis ikke skal opkræve og afregne moms over for private grundejere samt *eventuelt* over for visse erhvervsdrivende.



Vi har heller ikke vurderet, om den påtænkte ordning er i overensstemmelse med den nye praksis. Der kan således være momsretlige problemstillinger forbundet med en ordning som den foreslåede, hvor Kommunen til brug for opkrævning for virksomhedernes benyttelse af restaffaldsordningen indhenter accept heraf fra de enkelte grundejere, og hvor betaling for brug af ordningen er et anliggende mellem virksomheden og ejeren af den ejendom, hvorfra virksomheden drives.

Når der henses til den nye praksis på området, til usikkerheden omkring den fremtidige administration på området, og til at der endnu ikke foreligger et endeligt styresignal, er det vores anbefaling, at der - før den påtænkte ordning etableres - indhentes et bindende svar fra Skattestyrelsen på spørgsmålet, om den påtænkte ordning er i overensstemmelsen med den nye praksis på området.

## 6.2 **Ingen ordning for husholdningslignende restaffald for virksomheder**

### 6.2.1 *Beskrivelse af ordningen*

Ved ordningen afskaffes virksomhedernes mulighed for at benytte husholdningernes ordning for restaffald.

Erhvervsaffaldsregulativets § 10.3 skal ændres sådan, at der ikke længere gives hjemmel til, at virksomheder i ejendomme med blandet bolig og erhverv kan benytte Kommunens ordning for restaffald for husholdninger, uanset om der er indgået aftale herom mellem virksomhederne og grundejerne.

Den nuværende bestemmelse i Erhvervsregulativets § 10.3 om, at virksomheder kan håndtere husholdningslignende restaffald via virksomhedens småt forbrændingseggede affald, kan fastholdes. I øvrigt kan anvises til en privat transportør, der kan håndtere den enkelte virksomheds husholdningslignende restaffald.

### 6.2.2 *Vurdering af ordningen*

Som det fremgår af afsnit 4.2.1, indeholder den gældende miljølovgivning ikke en pligt for Kommunen til at etablere en indsamlingsordning for virksomheders husholdningslignende restaffald. Ligeledes indeholder lovgivningen ikke en pligt for Kommunen til at lade virksomheder i ejendomme med blandet bolig og erhverv medbenytte husholdningernes ordning for restaffald.

Det er derfor vores vurdering, at Kommunen som udgangspunkt kan undlade at etablere en ordning, der giver virksomheder i ejendomme med blandet bolig og erhverv mulighed for at anvende Kommunens ordning for restaffald. Ordningens lovlighed forudsætter dog, at det kan sikres, at virksomhederne ikke fortsat benytter husholdningernes ordning for restaffald, så husholdningerne i praksis kommer til at betale for virksomhedernes benyttelse, og at der derved sker en krydssubsidiering mellem erhverv og husholdninger.

Det vil i praksis formentlig være meget vanskeligt at løse denne problemstilling. En model kunne eventuelt være påsætning af lås på husholdningernes affaldsbeholdere.

Kan virksomhederne ikke længere benytte det samme affaldsmateriel som husholdningerne, vil der dog forventes at opstå pladsproblemer i de eksisterende gårdarealer, hvis der også skal gøres plads til affaldsmateriel fra virksomhederne.

Det er derfor næppe en model, som er håndterbar i praksis i de i forvejen plads-trængte gårde, ligesom ordningen på de enkelte ejendomme må forventes at skabe udfordringer i forhold til håndhævelse af virksomhedernes benyttelse.

### **6.3 Egen og selvstændig ordning for virksomheder uden mulighed for at benytte husholdningernes ordning for restaffald**

#### *6.3.1 Beskrivelse af ordningen*

Ved denne ordning skal der etableres en selvstændig ordning for Kommunens indsamling af husholdningslignende restaffald for virksomhederne i ejendomme med blandet bolig og erhverv. Ordningen skal etableres som en indsamlingsordning i form af en henteordning og sådan, at der opstilles egne affaldsbeholdere til virksomhederne ud over de affaldsbeholdere, der stilles til rådighed for grundejerne i henhold til Kommunens regulativ for husholdningsaffald.

Virksomhederne skal tilmelde sig ordningen for at være omfattet heraf, og opkrævning af affaldsgebyr for ordningen opkræves direkte hos de i CVR-registret registrerede virksomheder i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 7, og affaldsaktørbekendtgørelsens § 15, stk. 4.

#### *6.3.2 Vurdering af ordningen*

Det er vores vurdering, at Kommunen kan etablere en indsamlingsordning i form af en henteordning for virksomheder beliggende i ejendomme med blandet bolig og erhverv, og at ordningen, hvis der opkræves affaldsgebyr hos de i CVR-registret registrerede virksomheder, vil være lovlige.

Ordningen forudsætter - ligesom den ordning, hvor der ikke etableres en ordning af Kommunen - at der i gårdmiljøerne er plads til, at der både opstilles beholdere til husholdningerne og til virksomhederne, samt at der kan sættes lås på beholdere, så det sikres, at husholdningerne anvender de beholdere, som husholdningerne betaler for, og virksomhederne anvender de beholdere, som virksomhederne betaler for.

Idet ordningen forudsætter, at virksomhederne tilmelder sig, kan der opstå situationer, hvor en virksomhed ikke tilmelder sig, men blot benytter husholdningernes affaldsbeholdere, hvorved der sker krydssubsidiering mellem ordningerne.

Denne situation svarer til den situation, der er beskrevet under afsnit 6.1.2, hvorfor der henvises til vores behandling af problemstillingen under dette punkt.

## **7. RISIKO FOR TILBAGEBETALINGSKRAV**

Kommunen har spurgt, om der vil være en pligt til at tilbagebetale affaldsgebyrer opkrævet efter den eksisterende ordning, hvis det vurderes, at ordningen er i strid med gældende regler.

### **7.1 Tilbagebetalingspligt**

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 blandt andet tillægges betydning, om der har været tale om en klar ulovlighed eller tvivl om de retlige rammer.

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

Det er, som nævnt ovenfor, vores vurdering, at Kommunens nuværende ordning for gebyropkrævning for husholdningslignende restaffald hos ejendomme med blandet bolig- og erhvervsanvendelse ikke er i overensstemmelse med det gældende regelgrundlag, idet Kommunen ved administration af den gældende ordning ikke forud for opkrævningen sikrer, at der foreligger et aftalegrundlag mellem den enkelte grundejer og virksomhederne om virksomhedernes benyttelse af det opstillede opsamlingsmateriel.

Det er i konsekvens heraf vores vurdering, at der er en risiko for, at Kommunen kan blive mødt med tilbagebetalingskrav fra nogle af de grundejere, der er blevet opkrævet affaldsgebyr efter den eksisterende model.

Også virksomheder, der drives fra ejendomme med blandet bolig- og erhvervsanvendelse, kan efter omstændighederne have et tilbagebetalingskrav. Virksomhedernes tilbagebetalingskrav vil i givet fald være et privatretligt krav mod grundejeren og dermed ikke et direkte krav mod Kommunen, idet Kommunen ikke har opkrævet virksomhederne direkte eller selvstændigt for den formodede brug af Kommunens ordning for restaffald for husholdninger.

Kommunen vil således under hensyntagen til forældelsesreglerne kunne blive mødt med et eventuelt tilbagebetalingskrav fra grundejerne, der er blevet opkrævet affaldsgebyr efter den eksisterende model.

Et tilbagebetalingskrav fra grundejerne kunne særligt tænkes rejst i de situationer, hvor Kommunen har opkrævet grundejerne for virksomhedernes formodede brug af Kommunens ordning for restaffald for husholdninger, uden at Kommunen har foretaget en nærmere undersøgelse af, om der konkret er indgået en aftale mellem den enkelte grundejer og virksomhederne om virksomhedernes benyttelse af det opstillede opsamlingsmateriel. Den enkelte grundejer er således blevet opkrævet for hele den del af gebyret, der tilfalder grundejeren, uden udskillelse af eller oplysning om de opgjorte erhvervsandele, og grundejeren har dermed ikke haft mulighed for at sikre betaling fra virksomhederne enten ved viderefakturering eller ved fastsættelsen af størrelsen af lejen.

Det skal i forlængelse af ovenstående fremhæves, at der som udgangspunkt ikke er tale om, at den samlede gebyropkrævning er for høj, idet Kommunen kun har opkrævet gebyr for den ydelse, der faktisk er stillet til rådighed; dvs. for den nødvendige affaldsbevoldervolumen, der løbende tilpasses af Kommunen.

Det skal i forlængelse af ovenstående desuden fremhæves, at Kommunen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 7, og affaldsaktørbekendtgørelsens § 15, stk. 4, har hjemmel til at opkræve et affaldsgebyr fra virksomheder. Tilbagebetalingskravet baseres således - i modsætning til i Højesterets dom i sagen om erhvervsaffaldsadministrationsgebyret (U.2021.1421H) - ikke på et hjemmelsproblem, men derimod på udformningen af gebyropkrævningsmodellen.

## 7.2 Forældelse

Krav på tilbagebetaling fra Kommunen vil være afskåret i det omfang, der er indtrådt forældelse af tilbagebetalingskravet.

Krav på tilbagebetaling af betalte affaldsgebyr er omfattet af den almindelige treårige forældelsesfrist efter forældelseslovens § 3, stk. 1. Den almindelige treårige forældelsesfrist efter forældelseslovens § 3, stk. 1, løber fra det tidligste tidspunkt, til hvilket fordringshaveren kan kræve at få fordringen opfyldt, jf. forældelseslovens § 2, stk. 1. Reglen indebærer, at forældelsesfristen som hovedregel løber fra forfaldstidspunktet for en fordring. Ved tilbagebetalingskrav løber forældelsen således fra det tidspunkt, hvor den fejlagtige betaling har fundet sted, da dette er det tidligste tidspunkt, hvor betalingen har kunnet kræves tilbagebetalt.

Udgangspunktet vil derfor være, at grundejerens tilbagebetalingskrav er forældet tre år efter det tidspunkt, hvor det enkelte gebyr er betalt.

Efter forældelsesloven kan den almindelige forældelsesfrist være suspenderet ved fordringshavers ukendskab til kravet. Suspensionsreglen i forældelseslo-

vens § 3, stk. 2, fastslår således, at forældelsesfristen først løber fra det tidspunkt, hvor fordringshaver fik eller burde have fået viden om tilbagebetalingskravet.

Det bemærkes, at hvis et krav er forældet, og Kommunen alligevel betaler borgeren tilbage, vil Kommunens tilbagebetaling udgøre støtte til en enkeltperson, hvilket kræver hjemmel. Der vil som udgangspunkt ikke være hjemmel til en sådan tilbagebetaling af forældede tilbagebetalingskrav.

### 7.3 Tilbagebetaling af egen drift

Det er, som beskrevet ovenfor, vores vurdering, at Kommunen kan have en tilbagebetalingspligt over for de grundejere, der er blevet opkrævet gebyrer efter den eksisterende model (medmindre der er indtrådt forældelse for tilbagebetalingskravet).

Denne konklusion giver anledning til at overveje, om Kommunens tilbagebetaling skal ske af egen drift eller på anden vis, fx ved annoncering.

Ved en vurdering 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
- om beløbet er af bagatelagtig karakter, og om 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 også afvejes over for hensynet til de borgere og virksomheder, der har betalt gebyr til Kommunen i den tro, at Kommunen havde hjemmel til den valgte opkrævningsmodel.

Det kan være vanskeligt for Kommunen at identificere, hvilke grundejere der har et tilbagebetalingskrav mod Kommunen, idet Kommunen ikke har kendskab til, om de enkelte grundejere i de konkrete sager har modtaget betaling fra virksomhederne enten ved viderefakturering eller ved fastsættelsen af størrelsen af lejen.

Vi har dog ikke tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om Kommunen på det foreliggende grundlag er forpligtet til at genoptage sagerne af egen drift.

Horten, 22. december 2021



Henriette Soja