



Notat

Metode for afgrænsning af virksomheder, der skal have tilbagebetalt administrationsgebyret for erhvervsaffald

8. april 2021

Sagsnummer
2019-0232994

Dokumentnummer
2019-0232994-119

Indledning

I september 2015 opkrævede Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, et administrationsgebyr for affald hos virksomheden TGnet ApS på 750 kr. med tillæg af moms, i alt 937,50 kr.

Københavns Kommune blev ved Højesterets dom af 7. december 2020 pålagt at tilbagebetale dette gebyr ud fra betragtninger om, at det fra lovgivers side havde været tilsigtet, at virksomheder som TGnet ApS skulle fritages fra gebyret, hvis de havde ansøgt herom. Højesterets dom var samtidig en afklaring af, at administrationsgebyret som ordning i øvrigt var lovligt og gyldigt, hvilket ellers var blevet underkendt ved Østre Landsret tidligere dom i sagen.

I dette notat er foretaget en beskrivelse af, i hvilket omfang dommen indebærer tilbagebetalingsforpligtelser i forhold til andre lignende virksomheder i kommunen. På den baggrund beskrives, hvordan Teknik- og Miljøforvaltningen foreslår, at dommen opfyldes i forhold til øvrige virksomheder. I den model for tilbagebetaling, som beskrives i notatet, er tillige indarbejdet bemærkninger fra Folketingets Ombudsmand til Københavns Kommune ved brev af 8. februar 2021.

Højesterets dom af 7. december 2020 og affaldsbekendtgørelsens fritagelsesbestemmelser

Ved dom af 7. december 2020 fandt Højesteret, at det generelle administrationsgebyr for affald fra virksomheder, som Københavns Kommune (indtil lovændringen i 2018) i lighed med landets øvrige kommuner havde opkrævet alle ikke fritagne virksomheder havde tilstrækkelig hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 1. Dette var ellers underkendt ved Østre Landsrets dom i sagen, og var årsagen til at Kommunernes Landsforening sammen med Energistyrelsen deltog som biintervenienter i sagen for Højesteret.

Stab
Økonomipartner BPM og PARC
Njalsgade 13
Postboks 380
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

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 (administrationsgebyr) 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.

Efter affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 1, var virksomheder inden for specifikt angivne branchekoder (fx taxikørsel og 79 andre forskellige branchekoder) med 0-1 ansatte fritaget fra gebyr.

Efter affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 2, var også virksomheder organiseret i bestemte virksomhedsformer (fx frivillige foreninger og 23 andre virksomhedsformer) med 0 ansatte fritaget fra gebyret.

Efter affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 3, var endeligt virksomheder, der kunne dokumentere en årlig momsomsætning eller lønsum på under 300.000 kr., fritaget fra gebyret.

Københavns Kommune har i sin praksis i gebyrets "levetid" ikke opkrævet affaldsadministrationsgebyr for de specifikt fritagne virksomheder, jf. affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 1 og 2, og har ligeledes fritaget virksomheder, der har dokumenteret en årlig omsætning eller lønsum på under 300.000 kr., jf. § 60, stk. 3.

Udover disse objektive fritagelsesgrunde, indeholdt affaldsbekendtgørelsen i § 60, stk. 4, en bestemmelse om, at kommunerne kunne fritage virksomheder, hvis kommunen kunne lægge til grund, at den enkelte virksomhed ikke havde en egentlig affaldsproduktion.

Ved dom af 7. december 2020 fandt Højesteret, at det var korrekt, at virksomheden TGnet ApS ikke var omfattet af de specifikke branchekoder, der var fritaget for gebyret.

Højesteret udtalte herefter, at affaldsbekendtgørelsens bestemmelser om fritagelse for administrationsgebyret for affald ikke alene byggede på en generel regulering med objektive fritagelsesgrunde i form af fritagne branchekoder og virksomhedsformer, men at også andre virksomheder efter ansøgning kunne blive fritaget for gebyret, hvis de

kunne dokumentere, at de ikke havde en egentlig affaldsproduktion, jf. affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4.

På baggrund af en vurdering af forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 48 fandt Højesteret, at det fra lovgivers side havde været hensigten, at virksomheder, der kun kunne forventes at producere marginale mængder erhvervsaffald, skulle fritages fra gebyr efter bestemmelsen.

Højesteret vurderede, at den praksis, som Københavns Kommune havde haft ved administration af fritagelsesbestemmelsen, 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 TGnet ApS vurderede Højesteret, at denne virksomhed skulle have været fritaget fra gebyret, idet virksomheden havde en så marginal produktion af erhvervsaffald, 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.

Bemærkninger fra Folketingets Ombudsmand ift. dommen fra Højesteret

Folketingets Ombudsmand rettede på baggrund af Østre Landsrets dom i sagen henvendelse til Københavns Kommune vedrørende håndtering af ubetalte affaldsgebyrer, der lå til inddrivelse ved Gældsstyrelsen. Efter Højesterets dom i sagen, der som angivet ovenfor omgjorde den generelle tilsidesættelse af hjemmelsgrundlaget for gebyret, som Østre Landsret var nået frem, meddelte Folketingets Ombudsmand ved brev af 8. februar 2021 til Københavns Kommune sine afsluttende bemærkninger til den tidligere korrespondance med kommunen om inddrivelse af affaldsgebyrer.

Udover forholdet til inddrivelse af ubetalte gebyrer angav Folketingets Ombudsmand i henvendelsen, at han i forhold til vurdering af kommunens tilbagebetalingsforpligtelser som følge af Højesterets dom gik ud fra, at Københavns Kommune ved afgrænsning af de relevante krav og ved vurdering af sin tilbagebetalingspligt i sagen ville inddrage hensyntagen til, om andre virksomheder eventuelt kunne have undladt at søge om fritagelse for betaling af gebyret som følge af manglende

vejledning fra kommunen. Ombudsmanden henviser i denne forbindelse til princippet om realudligning ved vejledningsmangler, jf. herom Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udg. (2021), s. 304 ff.

Teknik- og Miljøforvaltningens forslag til model for tilbagebetaling af affaldsgebyrer til opfyldelse af Højesterets dom og bemærkninger fra Folketingets Ombudsmand

Højesterets dom indeholder ved sine præmisser en generel stillingtagen til, at Københavns Kommunes praksis for administration af affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4, indebærer en risiko for at afskære en række virksomheder fra fritagelse, som efter forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven var forudsat fritaget.

Teknik- og Miljøforvaltningen har på den baggrund vurderet, at præmisserne i Højesterets dom indebærer, at også andre virksomheder, der som virksomheden i den konkrete sag må forventes alene at have haft en marginal produktion af erhvervsaffald og dermed reelt ikke har belastet de kommunale affaldsordninger, udover hvad der allerede var betalt af den enkelte husholdning, 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.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i samarbejde med Horten vurderet, at denne afgrænsning i forhold til virksomheder, der drives fra en husholdning og med en enkelt ansat, er afgørende for, hvilke andre virksomheder, der på baggrund af Højesterets dom ligeledes skulle have været fritaget fra gebyret.

En tilbagebetalingsmodel skal derfor tage udgangspunkt i at søge at afgrænse denne gruppe af virksomheder, således at tilbagebetalingen i videst muligt omfang opfylder Højesterets dom.

På baggrund af henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand vedrørende virksomheder, der kan have undladt at ansøge om fritagelse på baggrund af manglende vejledning fra Københavns Kommune om mulighederne for at opnå fritagelse, lægger Teknik- og Miljøforvaltningen op til, at der ved afgrænsning af de virksomheder, der skal have tilbagebetalt affaldsgebyr, ikke tages hensyn til, hvilke virksomheder der konkret har søgt om og fået afslag på fritagelse efter affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4.

Også virksomheder, der ikke konkret har søgt om fritagelse fra gebyret efter affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4, vil således få tilbagebetalt indbetalte affaldsgebyrer, hvis det vurderes, at de i øvrigt ville have opfyldt betingelserne for en fritagelse efter bestemmelsen.

Horten har vurderet, at krav på tilbagebetaling af affaldsgebyrer, der er indbetalt for mere end tre år siden regnet fra Højesterets dom i sagen, er forældede. Det betyder, at det alene vil være affaldsgebyrer for 2017 og 2018, som ikke er forældede¹. Administrationsgebyret er ikke opkrævet efter 2018, idet adgangen til at fastsætte og opkræve gebyret blev ophævet ved lov nr. 1713 af 27. december 2018 om ændring af miljøbeskyttelsesloven, der trådte i kraft den 1. januar 2019.

Horten har vurderet, at kommunen ikke lovligt vil kunne tilbagebetale forældede tilbagebetalingskrav.

Teknik- og Miljøforvaltningen har på den baggrund opstillet en model for identifikation af de virksomheder, som på baggrund af Højesterets dom og bemærkningerne fra Folketingets Ombudsmand har krav på tilbagebetaling af det pågældende affaldsgebyr.

Ved denne vurdering er indgået en hensyntagen til, hvilke registreringer der i forvejen foreligger for virksomheder i kommunen, med henblik på at skabe en model for identifikation af tilbagebetalingspligtige gebyrer, der bygger på allerede tilgængelige registreringer.

Alternativet hertil ville være, at Teknik- og Miljøforvaltningen for de enkelte virksomheder skulle foretage en konkret vurdering af omfanget af virksomhedens affaldsproduktion. Dette er ikke oplysninger, som Teknik- og Miljøforvaltningen er bekendt med for de enkelte virksomheder, og en vurdering heraf ville derfor skulle ske på baggrund af indhentelse af en sådan dokumentation fra kommunens virksomheder.

Teknik- og Miljøforvaltningen har derfor på baggrund af præmisserne i Højesterets dom arbejdet med en model, hvor der på baggrund af eksisterende registreringer af virksomhederne søges en identifikation af de virksomheder, der drives fra en husholdning og som har 0-1 ansatte.

Metode til identificering af virksomheder, der ofte drives fra en husholdning og med marginal affaldsproduktion

¹ Samt ubetalte krav, der fortsat er under inddrivelse eller er betalt efter 7. december 2017.

Der er ikke i tilgængelige registre en entydig identifikation af, hvilke virksomheder, der drives fra en husholdning. Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer dog, at et kriterie om 0-1 ansatte i overvejende grad vil identificere de virksomheder, der drives fra en husholdning.

Teknik- og Miljøforvaltningen har herudover på baggrund af tilgængelige branchekoder søgt at identificere inden for hvilke branchekoder, virksomhederne ofte har en marginal affaldsproduktion.

Til brug for at identificere de branchekoder, hvor virksomhederne ofte drives fra en husholdning og med en i øvrigt marginal affaldsproduktion har Teknik- og Miljøforvaltningen som det første taget afsæt i de typer af virksomheder med tilhørende branchekoder, der tidligere har søgt om fritagelse for administrationsgebyret i henhold til affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 4. Gebyrordningen eksisterede i 10 år, og gav i denne periode anledning til et stort antal henvendelser fra virksomheder i forhold til mulighederne for at opnå fritagelse fra gebyret. Det vurderes derfor, at en tilgang, hvor der tages udgangspunkt i de virksomhedstyper, der historisk har søgt om fritagelse, vil kunne lokalisere en meget stor og repræsentativ andel af de virksomhedstyper, som det vil være relevant at omfatte i en model for tilbagebetaling.

Teknik- og Miljøforvaltningen har herefter sammenholdt disse virksomhedstyper med de virksomhedstyper, som er direkte fritaget efter affaldsbekendtgørelsens bilag 8 om objektivi fritagne branchekoder, da disse virksomhedstyper ikke har været opkrævet gebyret.

I forhold til de resterende virksomhedstyper, som historisk har søgt om fritagelse fra betaling af gebyret, har Teknik- og Miljøforvaltningen foretaget en vurdering af, hvilke typer af virksomheder, der i forhold til forventet affaldsproduktion er sammenlignelige med de branchekoder, som er oplistet på bilag 8. Disse typer af virksomheder er herefter blevet medtaget som en del af de virksomheder, der skal have gebyret tilbagebetalt, mens virksomhedstyper, der er usammenlignelige i forhold til forventet affaldsproduktion (fx en tømrervirksomhed) ikke er blevet medtaget.

Ved afgrænsningen af hvilke branchekoder, der i forhold til forventet affaldsproduktion, er sammenlignelige med de branchekoder, som er direkte fritaget efter affaldsbekendtgørelsens bilag 8, har Teknik- og Miljøforvaltningen navnlig lagt vægt på, om der er tale om vidensbaserede virksomheder med en udpræget digital produktion

eller om der er tale om virksomheder, hvor det produkt eller den ydelse, der leveres, genererer en egentlig fysisk affaldsproduktion.

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. Udover de branchekoder, der allerede er undtaget ud fra kriteriet om vidensbaserede virksomheder med en udpræget digital produktion, vil det erfaringsmæssigt gøre sig gældende i forhold til virksomheder registreret under branchekoder for fysio- og ergoterapeuter samt kiropøraktorer. Virksomheder registreret under disse branchekoder (med 0-1 ansatte) er i forhold til forventet affaldsproduktion ligeledes vurderet sammenlignelige med de branchekoder, som er direkte fritaget efter affaldsbekendtgørelsens bilag 8. Resultatet af denne fremgangsmåde i forhold til identifikationen af virksomhedstyper, der kunne have søgt og fået fritagelse for administrationsgebyret, giver 44 forskellige yderligere branchekoder, jf. bilag 1.

Mulighed for at søge om tilbagebetaling for 2017 og 2018

De virksomheder, der er opkrævet administrationsgebyret i 2017 og 2018, men som ikke er omfattet af den nye, udvidede metode til identificering af virksomheder, der drives fra en husholdning og med marginal affaldsproduktion, dvs. virksomheder med 0-1 ansatte samt inkluderet i de yderligere 44 nye branchekoder, får mulighed for at søge om en konkret vurderet fritagelse.

Fritagelse og dermed tilbagebetaling af det opkrævede administrationsgebyr i 2017 og 2018 vil ske, hvis Københavns Kommune på baggrund af en ansøgning fra virksomheden vurderer, at virksomheden skulle have haft en fritagelse fra gebyret.

Muligheden for at søge om en konkret vurderet fritagelse og tilbagebetaling vil blive annonceret på Københavns Kommunes hjemmeside. Desuden vil kommunen tage kontakt til relevante brancheorganisationer, med henblik på at organisationerne kan orientere deres medlemmer om muligheden for at søge, herunder kriterierne og fremgangsmåden deri.

Dette for at sikre, at den udtalte vejledningsforpligtelse, som Folketingets Ombudsmand henviser til i sin udtalelse til kommunen af 8. februar 2021 bliver efterlevet. Fristen for indsendelse af ansøgning ift. fritagelse af opkrævet administrationsgebyr i 2017 og 2018 vil være den 1. november 2021. Dette således, at ikke-fritagne virksomheder, der efterfølgende ønsker at søge om fritagelse, gives ½ år dertil.

Gebyrtilbagebetalinger

Når de 44 nye branchekoder kombineres med kriteriet om 0-1 ansatte giver det for årene 2017 og 2018 i alt 9.077 gebyrindbetalinger.

Bilag 2 udgør en skematisk oversigt over gebyropkrævningerne for 2017 og 2018 i forhold til antal virksomheder, der har betalt gebyr og antal virksomheder, der har været fritaget for gebyr, samt hvad den nye skitserede tilbagebetalingsmodel betyder for disse tal. Hvordan den nye tilbagebetalingsmodel påvirker fordelingen mellem virksomheder, der har betalt gebyret og virksomheder, der har været fritaget for gebyret i de to år, er illustreret i bilag 3.

Opkrævningen af administrationsgebyret for affald udgjorde i 2017 og 2018 i alt 585 kr. med tillæg af moms, i alt 731,25 kr. pr. år. Med 9.077 gebyrtilbagebetalinger for de år giver det en samlet tilbagebetaling på i alt 6.637.556,25 kr.

Dertil kommer eventuelle yderligere tilbagebetalinger til virksomheder med 0-1 ansatte, der ikke er omfattet af de 44 nye branchekoder (bilag 1), men som søger om tilbagebetaling for et eller flere år.

Endelig skal tillægges frafald af krav vedrørende virksomheder, der er omfattet af de 44 nye branchekoder (bilag 1), som har udestående krav fra tidligere gebyrår og/eller først har betalt efter den 7. december 2017.

Bilag 1 – 44 nye branchekoder

Branchekode	Virksomhedstype
182000	Reproduktion af indspillede medier
591110	Produktion af film og videofilm
591120	Produktion af tv-programmer
591200	Aktiviteter, der udøves efter produktion af film, video- og tv-programmer
601000	Radiovirksomhed
602000	Tv-virksomhed
611000	Fastnetbaseret telekommunikation
612000	Trådløs telekommunikation
619000	Anden telekommunikation
639100	Pressebureauer
639900	Andre informationstjenester i.a.n.
643040	Ventureselskaber og kapitalfonde
653020	Anden pensionsforsikring
661900	Andre hjælpetjenester i forbindelse med finansiel formidling
662200	Forsikringsagenters og forsikringsmæglers virksomhed

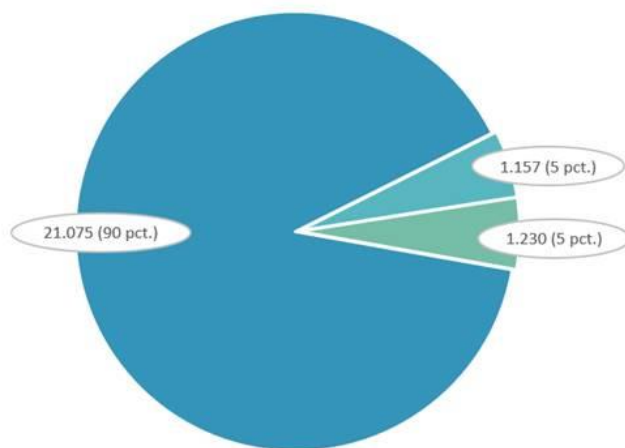
662900	Andre hjælpetjenester i forbindelse med forsikring og pensionsforsikring
681000	Køb og salg af egen fast ejendom
682010	Almennyttige boligselskaber
683110	Ejendomsrådgivere mv.
683210	Administration af fast ejendom på kontraktbasis
691000	Juridisk bistand
692000	Bogføring og revision: skatterådgivning
702100	Public relations og kommunikation
702200	Virksomhedsrådgivning og anden rådgivning om driftsledelse
711100	Arkitektvirksomhed
711210	Rådgivende ingeniørvirksomhed inden for byggeri og anlægsarbejder
711220	Rådgivende ingeniørvirksomhed inden for produktions- og maskinteknik
711240	Geologiske undersøgelser og prospektering, landinspektører mv.
711290	Anden teknisk rådgivning
712090	Anden måling og teknisk analyse
731110	Reklamebureauer
731190	Anden reklamevirksomhed
731200	Reklameplads i medier
732000	Markedsanalyse og offentlig meningsmåling
741030	Indretningsarkitekter og rumdesign
742000	Fotografisk virksomhed
749090	Andre liberale, videnskabelige og tekniske tjenesteydelser i.a.n.
822000	Call centres virksomhed
829900	Anden forretningsservice i.a.n.
841200	Administration af sundhedsvæsen, undervisning, kultur & sociale forhold mv.
869020	Fysio- og ergoterapeuter
869040	Kiropraktorer
900300	Kunstnerisk skaben
960400	Aktiviteter vedrørende fysisk velvære

Bilag 2 – Antal virksomheder og opkrævede gebyr

Opkrævninger af administrationsgebyr for affald	2017	2018
Samlet udtræk af p-numre (fordelt på 98.832 & 104.000 virksomheder i hhv. 2017 & 2018)	102.904	110.000
Fritagne virksomheder pba. info fra SKAT, årsomsætning < 300.000 kr. & bilag 8 & 9	81.343	81.561
Resterende virksomheder der modtog et varselsbrev om gebyr & som fik mulighed for at søge om fritagelse	23.462	28.439
Virksomheder der på baggrund af varselsbrev søgte om fritagelse	2.503	3.108
Virksomheder der fik medhold i ansøgning om fritagelse	1.157	2.049
Virksomheder der fx lukkede i perioden fra varselsbrev til fakturadato	1.230	1.832
Samlet antal opkrævninger	21.075	24.558

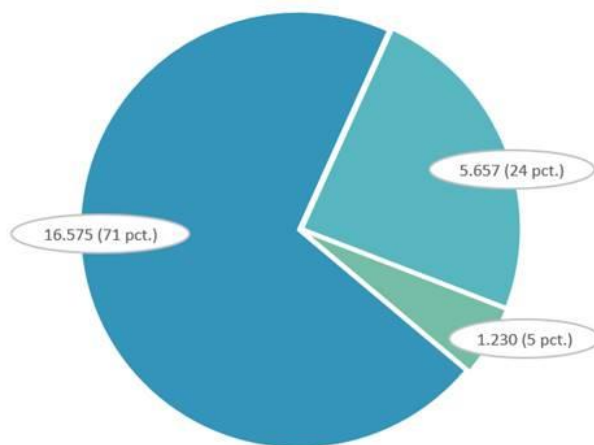
Gebyr-tilbagebetalinger jf. de nye retningslinjer (sammenlagt 9.077 for 2017 & 2018)	4.500	4.577
--	-------	-------

Oversigt 2017 pba. tidligere metode



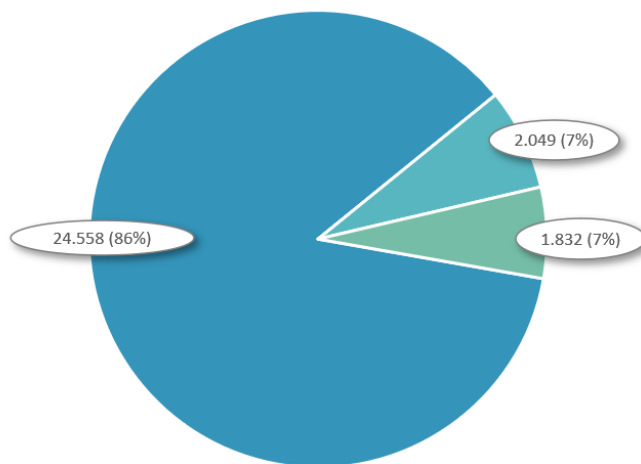
- Samlet antal opkrævninger (90 pct.)
- Virksomheder der fik medhold i ansøgning om fritagelse (5 pct.)
- Virksomheder der fx lukkede i perioden fra varselsbrev til fakturadato (5 pct.)

Oversigt 2017 pba. ny metode



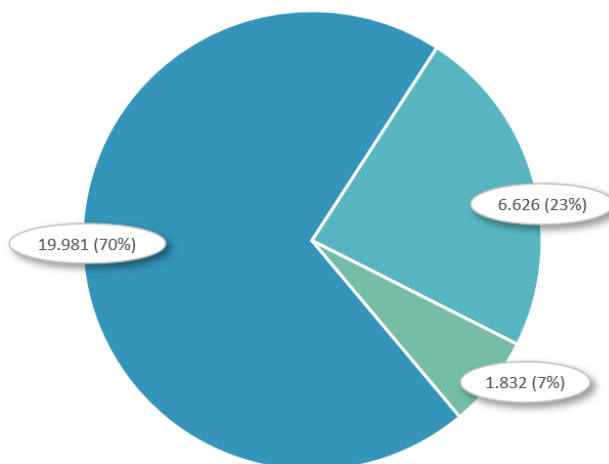
- Samlet antal opkrævninger (71 pct.)
- Virksomheder der fik medhold i ansøgning om fritagelse (24 pct.)
- Virksomheder der fx lukkede i perioden fra varselsbrev til fakturadato (5 pct.)

Oversigt 2018 pba. tidligere metode



- Samlet antal opkrævninger (86 pct.)
- Virksomheder der fik medhold i ansøgning om fritagelse (7 pct.)
- Virksomheder der fx lukkede i perioden fra varselsbrev til fakturadato (7 pct.)

Oversigt 2018 pba. ny metode



- Samlet antal opkrævninger (70 pct.)
- Virksomheder der fik medhold i ansøgning om fritagelse & fritagne virksomheder pba. ny metode (23 pct.)
- Virksomheder der fx lukkede i perioden fra varselsbrev til fakturadato (7 pct.)