

## NOTAT OM UDGIFTER AFHOLDT OVER AFFALDSGEBYRET

### VURDERING AF TILBAGEBETALINGSPLIGT

#### 1. INDLEDNING OG OPDRAG

BDO har i 2023 for Ishøj Kommune foretaget en gennemgang af økonomien i det daværende Park, Vej og Miljøcenter. På baggrund af notat af 17. april 2023 fra BDO om "Revisionsmæssig gennemgang af Park, Vej og Miljøcenter i Ishøj Kommune" har Økonomiafdelingen i Ishøj Kommune vurderet, at der er udgifter fra de skattefinansierede dele af området, som over en årrække fejlagtigt er blevet afholdt af affaldsområdet.

Da affaldsområdet er gebyrfinansieret, har udgifterne været indregnet som en del af affaldsgebyrerne og er således betalt af de enkelte borgere og virksomheder, som modtager affaldsydelser fra kommunen.

Ishøj Kommune har anmodet om en vurdering af, om Ishøj Kommune er forpligtet til at foretage tilbagebetaling af de udgifter, der uberettiget er udgiftsført affaldsordningen. Enten ved en direkte tilbagebetaling til de enkelte borgere og virksomheder, der har betalt for meget i de pågældende år, eller ved en tilbagebetaling til affaldsordningen, som kan indgå i den samlede økonomi for ordningen og dermed indgå i gebyrberegningerne for de kommende år.

Ishøj Kommune ønsker tillige en vurdering af, hvor lang tid tilbage i tid en eventuel tilbagebetaling til borgere og virksomheder eller til affaldsordningen skal ske for.

Til brug for vurderingen har vi modtaget notat af 17. april 2023 om "Revisionsmæssig gennemgang af Park, Vej og Miljøcenter i Ishøj Kommune" udarbejdet af BDO og "Internt notat vedr. fejlagtige opkrævninger på renovationsområdet" udarbejdet af Ishøj Kommune.

## **2. SAMMENFATNING**

Ishøj Kommune er forpligtet til at foretage en tilbagebetaling til affaldsområdet, så det beløb, der uberettiget er opkrævet affaldsområdet i tidligere år, indgår i grundlaget for kommende års fastsættelse af affaldsgebyrer, og dermed ved de fremtidige gebyropkrævninger kommer affaldskunderne samlet set til gode.

Der vil ikke være en pligt for Ishøj Kommune til at tilbagebetale affaldsgebyrer overfor de enkelte specifikke borgere og virksomheder, som har betalt for meget i affaldsgebyr i de enkelte år.

Ishøj Kommune er forpligtet til at foretage tilbagebetaling af de udgifter, der uberettiget er opkrævet affaldsområdet 10 år tilbage i tid.

## **3. OPKRÆVNINGERNE AF AFFALDSOMRÅDET**

Ishøj Kommune har på baggrund af rapporten fra BDO identificeret to udgiftsposter, der fejlagtigt er opkrævet affaldsområdet, idet udgifterne ikke dækker over ydelser, der kan finansieres over affaldsgebyret. Det drejer sig om udgifter til håndtering af herreløst affald og lønudgifter til medarbejdere i forhold til varetagelse af opgaver med jordforurening, badevand, virksomhedstilsyn mv.

Udover disse to udgiftsposter har Ishøj Kommune på baggrund af BDO's notat vurderet, at affaldsområdet har været opkrævet administrationsudgifter, hvor der ikke har foreligget tilstrækkelig dokumentation for udgifterne. Undersøgelserne af denne udgiftspost har dog vist, at der er tale om udgifter, som berettiget har været opkrævet affaldsområdet, da der reelt er tale om udgifter, som relaterer sig til administration af affaldsområdet, og idet kommunens undersøgelser har vist, at de reelt afholdte udgifter svarer til de opkrævede udgifter. For så vidt angår disse udgifter vurderer Ishøj Kommune derfor, at der ikke er tale om udgifter, der fejlagtigt er opkrævet affaldsområdet.

I det følgende er det således lagt til grund, at alene udgifterne til håndtering af herreløst affald og lønudgifter til medarbejdere i forhold til varetagelse af opgaver med jordforurening, badevand, virksomhedstilsyn mv. er udgifter, der uberettiget er indregnet i gebyrgrundlaget for affaldsområdet.

Ishøj Kommune har oplyst, at udgifterne er indgået i de generelle omkostninger til administration af affaldsområdet, og at der således er tale om udgifter, som har ført til en generel forøgelse af de gebyrer, der generelt er opkrævet på affaldsområdet i de pågældende år. Der er således ikke tale om, at enkelte borgere eller virksomheder alene eller i højere grad end andre har afholdt de pågældende udgifter, som en del af de opkrævede affaldsgebyrer. Der er i stedet tale om en udgiftsforøgelse, som via affaldsgebyrerne har ramt alle borgere og virksomheder nogenlunde ens.

Der er ikke foretaget beregninger af, hvor meget ekstra den enkelte borger eller virksomhed er blevet opkrævet i gebyr de enkelte år som følge af de uberettigede indregnede udgifter, men Ishøj Kommune har oplyst, at der er tale om et

meget lille beløb for den enkelte borger eller virksomhed, idet der er tale om et samlet beløb på ca. 15,5 mio. kr. indregnet i gebyrerne over en årrække på 10 år.

Det af Ishøj Kommune udarbejdede notat "Internt notat vedr. fejlagtige opkrævninger på renovationsområdet" indeholder en oversigt over de opkrævede udgifter for årene 2013-2022, idet det bemærkes, at det alene er de dele af de opgjorte udgifter, som er angivet som "løn- og miljømedarbejdere" og "herreløst affald", som udgør udgifter, der uberettiget er udgiftsført på affaldsordningen.

Ishøj Kommunes praksis på området er tilrettet på baggrund af notatet fra BDO, og de fejlagtige opkrævninger vedrører således årene før 2023. Det vil sige år 2022 og tidligere år.

#### **4. TILBAGEBETALING – DIREKTE TIL DE ENKELTE AFFALDSKUNDER ELLER VED UDLIGNING OVER AFFALDSORDNINGERNE**

##### **4.1 Den retlige ramme**

Condictio indebiti er en samlebetegnelse for dansk rets almindelige ulovbestemte regler om tilbagesøgningskrav i tilfælde, hvor et beløb er betalt "i urigtig formening om skyld".

Efter disse regler kan den, der ved en fejl har betalt en ydelse, som den pågældende ikke var forpligtet til at betale, som udgangspunkt kræve ydelsen tilbagebetalt. Vurderingen af, om beløbet kan kræves tilbagebetalt, afhænger dog af de foreliggende konkrete omstændigheder, herunder bl.a. om modtageren af ydelsen har været i ond tro om sin ret til det betalte.

Det generelle princip om condictio indebiti gælder også i situationer, hvor en myndighed har opkrævet gebyrer med urette, herunder hvor der er opkrævet for meget i gebyr.

Udgangspunktet er, at en myndighed har en tilbagebetalingspligt, hvis borgere eller virksomheder er blevet opkrævet betaling på et ukorrekt retligt grundlag, herunder hvis der er opkrævet for meget i gebyr. Særlige eller undskyldelige forhold hos myndigheden, fx en undskyldelig retsvildfarelse, kan dog føre til at tilbagebetaling undlades.

Et væsentligt element i vurderingen af, om myndigheden skal foretage tilbagebetaling af uberettiget opkrævede gebyrer – enten fordi gebyret slet ikke har kunnet opkræves, eller fordi der er opkrævet for meget i gebyr – er spørgsmålet om, hvorvidt myndigheden er forpligtet til at gennemgå samtlige relevante gebyropkrævninger og tilbagebetale af egen drift til de enkelte borgere og virksomheder, som er opkrævet for meget i de enkelte år. Ved vurderingen af, om der foreligger en sådan pligt til tilbagebetaling af egen drift direkte overfor de enkelte borgere og virksomheder, skal der lægges vægt på følgende kriterier:

- vanskeligheden ved at identificere de relevante sager
- vanskeligheden ved at identificere den rette modtager af beløbet
- antallet af sager
- tids- og ressourceforbrug forbundet med ovenstående
- hvorvidt beløbet er af bagatelagtig karakter, og hvorvidt myndighedens 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 afvejes over for hensynet til de borgere og virksomheder, der har betalt gebyret til myndigheden i den tro, at opkrævningen var berettiget.

#### 4.2 **Vurdering af tilbagebetalingspligt**

Vi vurderer, at det almindelige udgangspunkt om tilbagebetaling af uberettiget opkrævede ydelser indebærer, at Ishøj Kommune vil være forpligtet til at udligne de udgifter, der uberettiget er opkrævet affaldsområdet.

Dette ud fra en betragtning om, at der er tale om udgifter, der burde have været skattefinansieret, men i stedet er blevet finansieret over affaldsgebyret, og dermed har betydet, at kommunens borgere og virksomheder har betalt for meget i affaldsgebyr i de pågældende år.

Ishøj Kommune har oplyst, at de pågældende udgifter er opkrævet affaldsområdet generelt, og at det derfor er alle borgere og virksomheder i kommunen, som via affaldsgebyret er blevet belastet af de ekstra udgifter. Der er således efter det oplyste ikke enkelte ordninger og dermed enkelte borgere eller virksomheder, som særligt er blevet belastet af de pågældende udgifter.

Ishøj Kommune har ikke foretaget beregninger af, hvor meget affaldsgebyrerne er steget i de enkelte år som følge af indregning af de pågældende ydelser, men det er lagt til grund, at det er et meget lille beløb for den enkelte borger og virksomhed, idet de samlede udgifter over en periode på 10 år beløber sig til samlet ca. 15,5 mio. kr.

Ishøj Kommune oplyser, at der vil være betydelige ressourcer forbundet med at identificere og foretage tilbagebetaling til de kunder og virksomheder, som har været affaldskunder i kommunen i de enkelte relevante år, hvor de pågældende udgifter har indgået i affaldsgebyret.

Ud fra en afvejning af kommunens administrative byrder over for hensynet til de borgere og virksomheder, som har betalt gebyrerne til kommunen i tro om,

at størrelsen af gebyret var i overensstemmelse med reglerne, er det samlet vores vurdering, at kommunen *ikke* er forpligtet til at genoptage og tilbagebetale affaldsgebyrer overfor de enkelte borgere og virksomheder, som har betalt for meget i affaldsgebyr i de enkelte år.

Vi har i den forbindelse navnlig lagt vægt på det meget store antal sager, og det administrationsarbejde, der vil være forbundet med at identificere de virksomheder og borgere, der konkret har betalt for meget i affaldsgebyr i de enkelte år, herunder i forhold til at identificere fraflyttede og nytillflyttede borgere og virksomheder i perioden.

Vi vurderer, at det i den forbindelse må indgå med en betydelig vægt, at affaldsområdet generelt er underlagt et hvile-i-sig-selv-princip, der betyder, at udgifter og indtægter på affaldsområdet og indenfor de enkelte ordninger skal balancere over en årrække, men ikke nødvendigvis for de enkelte år isoleret betragtet.

I praksis vil der fra år til år løbende forekomme over- og underdækninger på de enkelte ordninger, som udlignes ved takstfastsættelsen i kommende år. Det er således sædvanligt på affaldsområdet, at affaldsgebyret for et bestemt år ikke nødvendigvis nøjagtigt svarer til de faktisk afholdte omkostninger for det pågældende år. Uanset nøjagtigheden i budgetteringen og registreringen vil der altid opstå forskelle, da det ikke er muligt præcist at forudsige de fremtidige indtægter og omkostninger på tidspunktet for gebyrfastsættelsen.

Der er således i selve gebyrstrukturen på affaldsområdet en indarbejdet forudsætning om, at området og ordningerne skal balancere over en årrække, og overdækninger i nogle år vil blive udlignet ved gebyropkrævninger i efterfølgende år, hvor affaldskunderne som følge af fraflytninger ikke nødvendigvis er de samme som i det år, hvor der er foretaget en overdækning.

De enkelte affaldskunder kan derfor ikke kræve efterreguleringer af opkrævede affaldsgebyrer, hvis det viser sig, at der foreligger en overdækning i et enkelt år. I stedet vil der være tale om en overdækning, der samlet set kommer affaldskunderne i den enkelte ordning eller på affaldsområdet generelt til gode ved gebyrfastsættelsen for kommende år.

Det er således sædvanligt på affaldsområdet, at overdækning i enkelte år udlignes ved gebyropkrævninger i efterfølgende år.

Sammenfattende vurderer vi, at Ishøj Kommune vil være forpligtet til at foretage en tilbagebetaling til affaldsområdet, så det beløb, der uberettiget er opkrævet affaldsområdet i tidligere år, indgår i grundlaget for kommende års fastsættelser af affaldsgebyrer, og dermed ved de fremtidige gebyropkrævninger kommer affaldskunderne samlet set til gode.

Der vil ikke være en pligt for Ishøj Kommune til at tilbagebetale affaldsgebyrer overfor de enkelte specifikke borgere og virksomheder, som har betalt for meget i affaldsgebyr i de enkelte år.

## **5. VURDERING AF PERIODE FOR TILBAGEBETALING – FORÆLDELSE**

### **5.1 Den retlige ramme**

Krav på hel eller delvis tilbagebetaling af affaldsgebyrer er omfattet af den almindelige 3-årige forældelsesfrist efter forældelsesloven, jf. forældelseslovens § 3, stk. 1.

Borgeres og virksomheders krav på tilbagebetaling af affaldsgebyrer forældes derfor som udgangspunkt efter tre år. Forældelsesfristen ved tilbagebetalingskrav løber fra det tidspunkt, hvor den fejlagtige betaling har fundet sted. Udgangspunktet vil derfor være, at tilbagebetalingskrav på for meget betalt affaldsgebyr forældes 3 år efter det tidspunkt, hvor det pågældende affaldsgebyr er betalt.

I visse tilfælde afbrydes eller suspenderes forældelsesfristen, så fristen ikke udløber efter 3 år. I sager, hvor forældelsen er afbrudt ved suspension, gælder en absolut forældelsesfrist på 10 år.

Forældelsesfristen suspenderes i de situationer, hvor fordringshaveren var ubekendt med de faktiske forhold, som kravet støttes på (faktisk vildfarelse). Her regnes fristen først fra den dag, hvor fordringshaveren fik eller burde have fået kendskab hertil. Det forhold, at fordringshaver fejlagtigt troede, at de retlige regler gav mulighed for at opkræve gebyret (retsvildfarelse) kan derimod som altovervejende hovedregel ikke danne grundlag for suspension. Det følger af forarbejderne til forældelsesloven og er flere gange fastslået i praksis af Højesteret.<sup>1</sup>

Det kræver en konkret vurdering at tage stilling til, om der foreligger uvidenhed om de faktiske forhold, og om der således er sket suspension af forældelsesfristen.

Der kan være situationer, hvor borgere eller virksomheder ikke er bekendt med, hvilken type af udgifter (fx direkte omkostninger, overhead mv.) opkrævningen er beregnet på grundlag af. Der kan også være situationer, hvor beløbet er opgjort efter kommunens direkte omkostninger, og denne beregning viser sig at være forkert.

I disse situationer har borgerne eller virksomhederne oftest ikke forudsætninger for at vide, hvilke udgifter kommunen har medregnet i opkrævningen, eller hvilke direkte omkostninger kommunen har i forbindelse med opkrævningen, og det kan derfor i en sådan situation ikke bebrejdes borgerne eller virksomhederne, at de ikke er bekendt med oplysningerne. I disse sager vil borgerne eller virksomhederne som udgangspunkt være i faktisk vildfarelse om det korrekte beløb og vil som udgangspunkt kunne påberåbe sig suspension af forældelsesfristen.

---

<sup>1</sup> Fx BS-23798/2018-HJR og UfR 2012.3564.

Har kommunen opkrævet betaling fra borgere eller virksomheder uden at have hjemmel hertil, er der ikke tale om en faktisk vildfarelsen, men derimod en retlig vildfarelse, hvilket ikke kan føre til suspension.

## 5.2 **Vurdering**

Udgangspunktet er, at den almindelige 3-årige forældelse er gældende for de udgifter, som Ishøj Kommune uberettiget har opkrævet affaldsområdet. Spørgsmålet er imidlertid om forældelsesfristen er suspenderet ud fra reglerne om suspension ved berettiget uvidenhed om tilbagebetalingskravet.

Da der er tale om uvidenhed om faktiske forhold – grundlaget for beregning af gebyret i form af de udgifter, som er indgået i gebyropkrævningen – kan der være grundlag for at anse forældelsesfristen for suspenderet, da der er tale om en faktisk og ikke retlig vildfarelse.

Da tilbagebetalingsforpligtelsen er gældende i forhold til selve affaldsordningen og ikke de enkelte borgere og virksomheder, der er opkrævet udgifterne via affaldsgebyret, er spørgsmålet imidlertid, om det er de enkelte borgere og virksomheder, der skal være i berettiget uvidenhed om beløbet, eller om det i stedet er Ishøj Kommune som forvalter af affaldsområdet.

Vi vurderer, at da det reelt er de enkelte borgere og virksomheder, som finansierer affaldsområdet via opkrævede affaldsgebyrer, og som reelt har betalt for meget i affaldsgebyr, og som generelt set vil blive kompenseret herfor over de kommende års gebyropkrævninger, så er det bedst overensstemmende med de hensyn, som suspensionsreglen skal varetage, at det er de enkelte borgere og virksomheder og ikke kommunen selv, som skal have været ubekendt med kravet på tilbagebetaling.

Da ukendskab til selve beregningsgrundlaget for et gebyr eller anden takst vedrører ukendskab til faktiske forhold, og da det ikke kan bebrejdes borgerne eller virksomhederne, at de ikke er bekendt med, at beregningsgrundlaget var forkert, vurderes det, at der er sket suspension af forældelsesfristen. Den absolutte forældelsesfrist er på 10 år, hvilket derfor er det maksimale antal år, som tilbagebetalingen kan vedrøre.

Vi vurderer på den baggrund, at Ishøj Kommune vil være forpligtet til at foretage tilbagebetaling af de udgifter, der uberettiget er opkrævet affaldsområdet 10 år tilbage i tid.

Horten, 21. marts 2025



Marie Bockhahn