

NOTAT OM TILBAGEBETALING AF FORÆLDEDE KRAV

1. BAGGRUND OG OPDRAG

Horten har i forlængelse af Højesterets dom af 7. december 2020 (BS-58925/2019-HJR) vurderet, at tilbagebetaling af affaldsgebyrer, der er indbetalt mere end 3 år fra Højesterets dom, er forældede. Disse affaldsgebyrer kan derfor ikke kræves tilbagebetalt af de enkelte virksomheder.

Københavns Kommune har på den baggrund, og som følge af et politisk ønske om at opfylde Højesterets dom i videst muligt omfang, bedt Horten vurdere, om kommunen kan se bort fra forældelsesfristen for tilbagebetaling af affaldsgebyrer. Københavns Kommune ønsker således vurderet, om det vil være lovligt for kommunen at tilbagebetale affaldsgebyrer til virksomheder, uanset at tilbagebetalingskravene er forældede.

2. VURDERING OG KONKLUSION

Vi vurderer, at der ikke er hjemmel til, at Københavns Kommune tilbagebetaler affaldsgebyrer, der er forældede. Det skyldes, at Københavns Kommune kun kan udbetale midler til borgere og virksomheder, hvis der er et retligt grundlag (hjemmel) for en sådan udbetaling.

Der er ikke i den skrevne lovgivning regler, der giver adgang til at tilbagebetale affaldsgebyrer, der er forældede.

Der er heller ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne hjemmel til at tilbagebetale de indbetalte affaldsgebyrer på frivillig basis. Det skyldes, at en sådan tilbagebetaling vil være i strid med forbuddet mod begunstiggelse af enkeltpersoner og enkeltvirksomheder.

Der er tale om en begunstigeelse, hvis kommunen vælger at stille virksomheder mere gunstigt, end hvad der følger af forældelsesloven.

Hensynet til at opfylde udfaldet af Højesterets dom i videst muligt omfang, er i den forbindelse ikke en saglig kommunal interesse. Vi har herved navnlig lagt vægt på, at Indenrigsministeriet tidligere i en anden sag om tilbagebetaling af forældede krav, har udtalt, at det er ulovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne at udbetale en godtgørelse til førtidspensionister, når godtgørelsen er forældet.¹

Der ses ikke i øvrigt at være lovlige kommunale interesser i at yde en sådan støtte til de virksomheder, der har betalt affaldsgebyrer.

Vi har endeligt vurderet, at det ikke vil være i overensstemmelse med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning at tilbagebetale affaldsgebyrer, der er forældede. Det skal navnlig ses i lyset af, at det konkret ikke er muligt at dispensere fra forældelsesfristen, og at det ikke vil være ressourcetungt for kommunen at tilrettelægge og gennemføre tilbagebetalingsprocessen under hensyntagen til, hvilke gebyrer, der er forældede.

3. DEN RETLIGE RAMME

3.1 Kommunalfuldmagten

3.1.1 Indledende bemærkninger om hjemmelsgrundlaget

Kommuners adgang til at se bort fra forældelsesfristen og tilbagebetale krav, der allerede er forældet, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning, og kommunens hjemmel skal derfor vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne. Kommunalfuldmagten bygger på uskrevne retsgrundsætninger og udledes af tilsynsmyndighedernes praksis.

3.1.2 Forbud mod støtte til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder

Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune ikke må foretage en handling med det formål at begunstige enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. Dette fraviges, hvis der er hjemmel i den skrevne lovgivning.

Der vil fx være tale om en begunstigeelse, hvis en kommune yder en direkte økonomisk støtte til en person. En begunstigeelse kan også være en anden økonomisk fordel, der ligger i, at kommunen på anden måde stiller en borger eller virksomhed mere gunstigt, end hvad der ellers ville gælde efter lovgivningen.

¹ Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev til Københavns Kommune af 12. april 2002 (j.nr. 2002/11020-7)

Forbuddet mod begunstivelse af enkeltpersoner og enkelte virksomheder er begrundet i, at en kommune som udgangspunkt kun må anvende midler til aktiviteter mv., der kommer alle eller en sagligt afgrænset kreds i det kommunale fællesskab til gode.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved en tidligere udtalelse til Københavns Kommune af 12. april 2002, vurderet kommunens muligheder for at foretage efterbetalinger til førtidspensionister i kommunen til trods for, at kravene var forældede. Ministeriet udtalte, at dette ville være i strid med forbuddet mod begunstivelse af enkeltpersoner, da kommunen ikke havde pådraget sig et erstatningsansvar over for de pågældende førtidspensionister.²

Hovedreglen om forbud mod begunstivelse af enkelte modificeres, hvis der er en tilstrækkeligt tungtvejende kommunal interesse i den aktivitet, som (samtidig) er begunstigende for en borger eller virksomhed. Indenrigsministeriet har generelt udtalt herom:

"Hvor der i øvrigt er et kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person eller virksomhed, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig."³

Det er således afgørende, om kommunens handling er båret af hensynet til de virksomheder, der opnår støtten, uden at der er en særlig kommunal interesse forbundet med udbetalingen, eller om kommunens handling er båret af en lovlig kommunal interesse, fx hensynet til ressourceanvendelsen.

3.1.3 *Krav om lovlig kommunal interesse*

Omfanget af lovlige kommunale interesser er ikke fast afgrænset, men følger af udviklingen af de samfundsmæssige behov, herunder relevante fælles behov i kommunen.

Et politisk ønske om at opfylde Højesterets dom i videst muligt omfang udgør ikke en lovlig kommunal interesse, som kan begrunde, at der tilbagebetales affaldsgebyrer, som ellers ville være forældede.

Varetagelse af ressourcemæssige hensyn kan anses som udtryk for varetagelsen af en lovlig kommunal interesse. Det er således almindeligt antaget, at det kan være sagligt for en kommune at inddrage hensynet til, at kommunen kan udføre sine opgaver effektivt og på en hensigtsmæssig måde og hensynet til at undgå værdispild.⁴

² Se også Statsforvaltningens udtalelse af 29. oktober 2008 om en kommunes ønske om at give erstatning til børn, som havde været udsat for overgreb i en kommunal daginstitution. Kommunen var ikke retligt forpligtet til at betale erstatning. Statsforvaltningen udtalte, at kommunen ikke havde hjemmel til at yde erstatning til børnene, da der ikke var grundlag for at antage, at kommunen var retligt forpligtet hertil.

³ Indenrigsministeriets skrivelse af 31. august 2001 (j.nr. 2000/1078/809-1).

⁴ Frederik Waage: Det offentlige som procespart (2017), omtaler på side 88 også hensynet til at forsvare kommunekassens interesse.

Ud fra oplysninger fra Københavns Kommune om de muligheder, der er til rådighed for identifikation af indbetalte gebyrer, vurderer vi, at det ikke vil være ressourcetungt for kommunen at tilrettelægge og gennemføre tilbagebetalingsprocessen under hensyntagen til, hvilke gebyrer der er forældede.

3.1.4 *Økonomisk forsvarlig forvaltning*

Efter retsgrundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning har en kommune en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Formålet er, at der ikke skal påføres kommunen udgifter, som kunne være undgået.

Princippet om økonomisk ansvarlighed afgrænser ikke præcist, hvilke dispositioner der er økonomisk uforsvarlige, og kommunen har som udgangspunkt et vidt spillerum med hensyn til at anvende kommunale midler til lovlige kommunale formål. Heri ligger også, at det ikke er et krav, at kommunen altid vælger den løsning, der i snæver økonomisk forstand er mest fordelagtig for kommunen, hvis der er andre lovlige kommunale hensyn, der kan begrunde en anden løsning – så længe dette ikke er økonomisk uforsvarligt. Kravet til økonomisk forsvarlighed hænger således sammen med, om kommunen varetager lovlige kommunale hensyn.

Det vil derfor være i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning at tilbagebetale affaldsgebyrer, der er forældede, hvis der ikke er en lovlig kommunal begrundelse herfor.

Horten, 23. marts 2021


Henriette Soja


Marie Bockhahn