

Grundlæggende gebyrprincipper

Temadag om gebyrer – Dansk Affaldsforening

Partner, advokat (L) Jacob Brandt

Grundlæggende gebyrprincipper

- Kravet om modydelse
 - ◆ Opkrævning af gebyrer for pas, kørekort og nummerplader (TfS.1993.368)
 - Gebyr vs. skat?
 - ◆ Grundlovens § 43:
 - *"Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; ej heller kan noget mandskab udskrives eller noget statslån optages uden ifølge lov."*
 - ◆ Justitsministeriet/Rigspolitiet opkrævede gebyr for udstedelse af pas, kørekort og nummerplader
 - Gebyret var højere end de faktiske omkostninger forbundet med selve udstedelsen
 - Spørgsmålet var, om gebyrerne i det omfang, de er indkrævet med henblik på at dække udgifterne til paskontrol ved grænser, i havne og lufthavne samt færdselsovervågning og trafikkontrol, reelt har haft karakter af skat som nævnt i grundlovens § 43?

Grundlæggende gebyrprincipper

- Højesterets mindretal (2 dommere):
 - ♦ *"Paskontrol ved grænser, i havne og lufthavne samt færdslesovervågning og trafikkontrol er almindelige samfundsopgaver af et sådant omfang og indhold og har en sådan økonomisk betydning, at løsningen af disse opgaver ikke med rimelighed kan betragtes som særlige ydelser fra det offentlige, der - ud fra et vederlagssynspunkt - for en væsentlig dels vedkommende kan kræves betalt som "formålsbestemte afgifter" gennem opkrævning af de nævnte gebyrer."*
 - Højesterets flertal (9 dommere):
 - ♦ *"Forarbejderne til, den historiske baggrund for og den senere anvendelse af bestemmelsen i grundlovens § 43, hvorefter ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov, giver ikke grundlag for en fortolkning, der udstrækker kravet om direkte lovhjemmel til også at gælde alle gebyrer, der opkræves som betaling for tilladelser eller lignende fra det offentlige, og som dækker mere end udgifterne ved udstedelsen og administrationen i snæver forstand."*
-

Grundlæggende gebyrprincipper

- Højesterets flertal (9 dommere):
 - ♦ *”Selv om bestemmelsen må indebære visse begrænsninger i adgangen til at bemyndige administrationen til at fastsætte størrelsen af sådanne gebyrer, kan den derfor ikke være til hinder for, at der ved fastsættelsen kan tages hensyn også til de udgifter af mere generel art, som efter et rimeligt skøn medgår til administrationen af det pågældende forvaltningsområde, herunder til kontrolforanstaltninger, som har en naturlig tilknytning til den ydelse, for hvilken gebyret er betaling.”*

Grundlæggende gebyrprincipper

- Kravet om modydelse
 - ◆ Lov 513/2009:
 - *"Endelig har domstolene fastslået, at gebyrer kan opkræves for, at kommunalbestyrelsen stiller ordninger til rådighed for virksomheder og borgere. Det er altså ikke i strid med § 48 at opkræve gebyrer for, at en ordning stilles til rådighed i stedet for at opkræve gebyrer for den faktiske benyttelse af en ordning."*
 - ◆ Eksempel fra Roskilde Kommune
 - Sælger tilmelder 2 beholdere, men der står kun 1 beholder ved overtagelsen
 - Køber betaler dobbelt affaldsgebyr i 5 år, og køber kræver herefter tilbagebetaling
 - Kommunen vil alene refundere 3 år, jf. forældelsesloven
 - Køber udtager stævning mod kommunen

Grundlæggende gebyrprincipper

- ◆ Hvornår kan borgerens modydelse siges at være tilstrækkelig?
 - Park of grønne arealer-ordningen
 - En kommune ville gebyrfinansiere håndtering af affald fra kommunens beholdere i offentligt tilgængelige parker og grønne arealer
 - Statsforvaltningen mente på baggrund af en udtalelse fra Miljøstyrelsen, at der ikke var tale om en ordning i affaldsbekendtgørelsens forstand, og at der derfor i realiteten var tale om opkrævning af skat i strid med grundlovens § 43.
 - Albertslund Kommune indbragte den for Økonomi- og Indenrigsministeriet
 - Spørgsmålet var bl.a., om affaldsproducenterne omfattet af ordningen kunne siges at få en tilstrækkelig modydelse for gebyret...
-

Grundlæggende gebyrprincipper

- Økonomi – og Indenrigsministeriets udtalelse:
 - ♦ *"For at kunne opkræve gebyr på ulovbestemt grundlag kræves det herudover, at Albertslund Kommune med ordningen kan siges at levere en konkret modydelse til den enkelte borger og husstand i kommunen.*
 - ♦ *Ordnningen består i, at der i parker og på rekreative områder samt på offentligt tilgængelige arealer i kommunen er opstillet beholdere til opsamling af affald, som er stillet til rådighed for alle, der benytter de nævnte områder.*
 - ♦ *En opkrævning af gebyr hos kommunens borgere og husstande i forbindelse med denne ordning kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke anses som værende gebyr eller vederlag for en tilsvarende eller konkret modydelse fra kommunen.*
 - ♦ *Der er derfor efter ministeriets opfattelse tale om en beskatning omfattet af grundlovens § 43. Økonomi- og Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at opstilling af affaldsbeholdere i offentligt tilgængelige natur- og parkområder i kommunen ikke udgør en tilstrækkelig konkret modydelse for den enkelte borger eller husstand i kommunen."*
-

Grundlæggende gebyrprincipper

- Økonomi – og Indenrigsministeriets udtalelse:
 - *"På ovennævnte baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der kræves lovhjemmel til at opkræve gebyr for indsamling af affald i Albertslund Kommunes natur- og parkområder, og at Albertslund Kommunes regulativtillæg 8 – Renholdelse af natur og parkområder, som kommunalbestyrelsen vedtog den 12. februar 2008, efter gældende lovgivning ikke kan anses for en affaldsordning, som er hjemlet i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 1. Omkostningerne hertil kan derfor ikke gebyrfinansieres efter lovens § 48, stk. 1. Opkrævning af et gebyr af den i sagen omhandlede art er således ikke i overensstemmelse med lovgivningen."*
 - *"Det fremgår af sagen, at Albertslund Kommune i perioden 2008 til 2010 har opkrævet 4.362.259 kr. i gebyr i medfør af regulativtillægget, og at kommunen i umiddelbar forlængelse af Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 26. august 2010 valgte at sætte opkrævninger i henhold til regulativtillægget i bero. Albertslund Kommune anmodes i den forbindelse om at overveje kommunens pligt til tilbagebetaling og give Statsforvaltningen oplysning om sin vurdering heraf."*
-

Grundlæggende gebyrprincipper

- Forbud mod skattefinansiering
 - ♦ Lov 513/2009:
 - *"Den foreslåede bestemmelse er ny. Med den nye formulering af § 48, stk. 1, forpligtes kommunalbestyrelserne til at gebyrfinansiere udgifter til planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger."*
 - *"En undtagelse herfra er finansieringen af herreløst affald, som f.eks. affald fra rasteplasser i kommunen. Indsamling, behandling og administration af herreløst affald vil fortsat kunne skattefinansieres."*
 - *"En anden undtagelse er det kommunale tilsyn. Også kommunernes tilsyn efter kapitel 9 i miljøbeskyttelsesloven skal som hidtil skattefinansieres. For de virksomheder, som er omfattet af bekendtgørelse nr. 463 af 21. maj 2007 om brugerbetaling for godkendelse og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, vil kommunalbestyrelsen dog skulle finansiere udgifterne til tilsyn via gebyrer i overensstemmelse med reglerne i denne."*
-

Grundlæggende gebyrprincipper

- Forbud mod skattefinansiering
 - ◆ Hvornår er affald herreløst henholdsvis omfattet af en ordning?
 - Efterladt affald ved eksempelvis flaskekuber (MAD.2011.1631)
 - Kommune anmodede om Statsforvaltningens vurdering af, om håndteringen af affald efterladt ved kommunens beholdere til glas og papir kunne gebyrfinansieres
 - *”Det er statsforvaltningens opfattelse, at kommunens udgift til fjernelse af andet affald end glas, papir og dertil hørende emballage, henkastet omkring de containere, som kommunen har opstillet til indsamling af glas og papir, ikke kan finansieres af det gebyr, kommunen fastsætter for de pågældende affaldsordninger.*
 - *”Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at øvrigt henkastet affald ikke kan anses at være en del af indsamlingsordningerne.”*

Grundlæggende gebyrprincipper

- Forbud mod skattefinansiering
 - ◆ Hvornår er affald herreløst henholdsvis omfattet af en ordning?
 - Efterladt affald ved eksempelvis flaskekuber (MAD.2011.1631)
 - *"Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på, at kommunen i medfør af affaldsbekendtgørelsens § 58, stk. 2, kan fastsætte og opkræve sæргеbyrer for de omkostninger, som kommunen påføres som følge af ukorrekt sortering, hvis affaldsproducenten kan identificeres.*
 - *Statsforvaltningen finder ikke, at det kan tillægges betydning ved vurderingen spørgsmålet om gebyrfinansiering, at det i de fleste af tilfældene er kommunens borgere, der henkaster affald ved containerne."*

Grundlæggende gebyrprincipper

- Hvile i sig selv-princippet
 - ◆ Lov 513/2009:
 - *"Kommunalbestyrelsens fastsættelse af affaldsgebyrer er underlagt princippet om hvile-i-sig-selv, hvilket betyder, at kommunen kan få dækket sine omkostninger gennem opkrævning af gebyrer, men ikke må optjene et overskud."*
 - ◆ Miljøprojekt 465/1999 (Råd og vink om gebyrfastsættelse på affaldsområdet:
 - *"Princippet om, at affaldshåndteringen økonomisk skal hvile i sig selv, betyder ikke, at der i hvert afsluttet regnskabsår skal kunne fremvises en nøjagtig overensstemmelse mellem indtægter og udgifter."*
 - *"Det er almindeligt antaget, at overensstemmelsen skal vurderes over en længere periode, således at det er tilstrækkeligt, at der er balance set over en vis kortere årrække, således at der f.eks. også er mulighed for at sikre en jævn udvikling i gebyrerne."*

Grundlæggende gebyrprincipper

- Hvile i sig selv-princippet
 - ◆ Lov 513/2009:
 - *"Med forslaget til § 48, stk. 3, bliver det pålagt kommunalbestyrelserne at fastsætte særskilt gebyr for hver affaldsordning baseret på de udgifter, der er opgjort i kommunalbestyrelsens regnskab samt, at kommunalbestyrelsen på anmodning skal udlevere beregningen af gebyret for hver ordning. Hermed får borgere og virksomheder mulighed for at se, hvilken service de betaler for, når de betaler affaldsgebyrer."*
 - ◆ Affaldsbekendtgørelsens § 54, stk. 1, 1. pkt.:
 - *"Kommunalbestyrelsen skal opgøre omkostningerne ved den enkelte indsamlings- og anvisningsordning efter opdelingen i det kommunale budget- og regnskabssystem, således at den samlede gebyrindtægt for hver ordning alene skal dække kommunens omkostninger til ordningen, jf. lovens § 48, stk. 3."*

Affaldsgebyrer – Affaldsbekendtgørelsens kap. 8

- Krav om særskilt gebyr for hver (indsamlings- og anvisnings) ordning
 - ♦ Alle omkostninger til ordningen skal indgå – herunder administrationsomkostninger
 - ♦ Gebyret skal følge opdelingen i det kommunale budget og regnskabssystem
 - Gebyrerne kan samles på én regning – men skal kunne adskilles
 - Der kan opkræves særgebyrer, hvor den enkelte affaldsproducent giver anledning til ekstraomkostninger – f.eks. ukorrekt sortering.
 - Standardydelse skal fremgå af gebyrbladet
 - ♦ Gebyrstørrelsen skal fastsættes i et særskilt gebyrblad, som skal godkendes af kommunalbestyrelsen og offentliggøres på kommunens hjemmeside.
 - ♦ Gebyret for den enkelte ordning skal fremgå.
-

Affaldsgebyrer – Affaldsbekendtgørelsens kap. 8

- Gebyrer for de enkelte indsamlingsordninger (inkl. administration)
 - ♦ Dagrenovation – fordeles ud fra objektive kriterier egnede til at fastslå belastningen af ordningen (vægt, beholdervolumen, tømningfrekvens evt. kombineret med yderligere kriterier)
 - ♦ Papir, pap og glas – gennemsnitsgebyr
 - ♦ Farligt affald – gennemsnitsgebyr
 - ♦ Storskrald og haveaffald – gennemsnitsgebyr
 - ♦ Genbrugspladsen – gennemsnitsgebyr
 - Evt. yderligere indsamlingsordninger – kriterier ikke normeret men skal så vidt muligt afspejle belastning af ordningen
-

Grundlæggende gebyrprincipper

- Lighedsprincippet (forbud mod krydssubsidiering)
 - ◆ Lov 513/2009:
 - *"Samtidig skal gebyropkrævningen så vidt muligt forebygge, at der sker krydssubsidiering, både mellem de forskellige ordninger og mellem forskellige brugergrupper (lighedsprincippet)."*
 - *"Det vil sige, at der ikke må optjenes et overskud på en af de kommunale ordninger, som benyttes til at finansiere et underskud på en anden ordning, og at en brugergruppe ikke systematisk må betale omkostningerne for en anden brugergruppe."*
-

Grundlæggende gebyrprincipper

- Forureneren betaler-princippet
 - ◆ Lov nr. 513/2009:
 - § 48, 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."*
 - Forarbejderne:
 - *"Bestemmelsen er en videreførelse af det eksisterende stk. 5, for så vidt angår husholdninger, hvorimod affaldsproducerende virksomheder bliver omfattet af det nye stk. 6. Der er ikke tiltænkt nogen ændring af måden, hvorpå kommunalbestyrelsen opkræver gebyr hos husholdninger."*

Grundlæggende gebyrprincipper

- Forureneren betaler-princippet
 - ◆ Lov nr. 513/2009:
 - § 48, stk. 7:
 - *"Gebyrer efter stk. 1 skal, for så vidt angår virksomheder, opkræves hos den i CVR-registeret registrerede ejer af virksomheden."*
 - Forarbejderne:
 - *"Den foreslåede bestemmelse er ny. Med bestemmelsen fastslås det, at gebyr for håndteringen af virksomheders affald skal opkræves hos den CVR-registrerede ejer af virksomheden. Hermed sikres i højere grad overensstemmelse med forureneren betaler princippet, idet gebyret for affaldsproducerende virksomheder skal opkræves hos virksomhedens ejer og ikke som tidligere hos ejer af ejendommen, hvor virksomheden er beliggende."*

Grundlæggende gebyrprincipper

- MAD.2016.285
 - ◆ Københavns Kommune opkrævede erhvervsaffaldsgebyrer over ejendomsskattebilletten for virksomheder i ejerforeninger med blandet bolig og erhverv
 - Københavns Kommune mente, at det var i bedre overensstemmelse med forurenere betaler-princippet, da virksomhederne ofte ville opkrævet dobbelt, hvis gebyret blev opkrævet direkte hos virksomheden
 - Virksomhederne benyttede samme beholder som boligerne, og det var Københavns Kommunes opfattelse, at udlejer viderefakturerede opkrævningen til lejerne
 - *”Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Københavns Kommunes praksis for opkrævning af affaldsgebyrer for erhvervsdrivende i ejerforeningen ikke er i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens § 48, stk. 7 og affaldsbekendtgørelsens § 53, stk. 4, idet det følger af lovtæksten samt bemærkningerne hertil, at affaldsgebyrer for så vidt angår virksomheder, skal opkræves hos den, der er registreret i CVR-registeret som ejer af virksomheden.”*

Affaldsdirektivet

- Affaldsdirektivet fastlægger forureneren betaler-princippet, jf. artikel 14
 - Hotel Futura (sag C-254/08):
 - ◆ En italiensk kommune havde fastsat prisen for afhentning af dagrenovation ud fra størrelsen af det beboelige areal.
 - ◆ En række hoteller fik dermed en meget stor regning for dagrenovation
 - ◆ Hotellerne betalte en uforholdsmæssig stor andel af regningen for håndtering af dagrenovation, og det, mente de, var i strid med forureneren betaler-princippet.
-

Affaldsdirektivet

- Hotel Futura (sag C-254/08):
 - EF-domstolen fastslog:
 - ◆ Forureneren betaler-princippet indebærer, at medlemsstaterne i princippet skal sikre, at samtlige brugere af en kollektiv ordning afholder omkostningerne forbundet med håndteringen af det pågældende affald
 - ◆ Det er imidlertid op til medlemsstaterne at beslutte form og midler
 - ◆ Det vil ofte være vanskeligt og urimeligt byrdefuldt at sikre milimeterdemokrati
 - ◆ EU-retten fastsætter alene krav om, at der anvendes objektive og egnede kriterier
 - ◆ Det anvendte kriterium var egnet til ud fra gennemsnitsbetragtninger at fastslå affaldsproduktionen
-

Affaldsgebyrer – Affaldsbekendtgørelsens kap. 8

- Administrationsgebyr for husholdninger (§ 55, stk. 1)
 - Administration af ordningen medregnes i gebyrer for ordningen
 - Det generelle administrationsgebyr omfatter:
 - ◆ Regulativarbejde,
 - ◆ IT-systemer,
 - ◆ Generel informationskampagner,
 - ◆ Generel administration, herunder af anvisningsordninger,
 - ◆ Planlægning og administration, der ikke kan henføres til en ordning mv.
-

Affaldsgebyrer – Affaldsbekendtgørelsens kap. 8

- Administrationsgebyr for virksomheder (§ 56, stk. 1)

 - Det generelle administrationsgebyr omfatter:
 - ◆ Regulativarbejde,
 - ◆ ITsystemer,
 - ◆ Generel informationsarbejde,
 - ◆ Generel administration, herunder af anvisningsordninger,
 - ◆ Planlægning og administration, der ikke kan henføres til en ordning m.v.

 - ◆ Gebyret kan fastsættes som et gennemsnitsgebyr for alle gebyrpligtige virksomheder
-

Affaldsgebyrer – Affaldsbekendtgørelsens kap. 8

- Gebyrfritagelser for virksomheder
 - Affaldsbekendtgørelsens § 60
 - ◆ Udgangspunktet for § 60 => Finde virksomheder, som ikke har ”en egentlig affaldsproduktion”
 - ◆ § 60 modificerer den i retspraksis fastslåede ret til at opkræve ”rådighedsgebyrer”
 - Fritagelsesmuligheder:
 - ◆ Fritagelse på baggrund af branchekode og virksomhedsform
 - ◆ Fritagelse på baggrund af moms- eller lønsumsomsætning under 300.000 kr.
 - ◆ Fritagelse efter kommunens vurdering (§ 60, stk. 4):
 - *”Kommunalbestyrelsen kan fritage virksomheder fra et eller flere af gebyrerne efter § 56, stk. 1-4, hvis kommunalbestyrelsen kan lægge til grund, at virksomheden ikke har en egentlig affaldsproduktion.”*
-

Schwanenflügel-dommen

- Denne sag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en virksomhed med henvisning til affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 3, kan kræve tilbagebetaling af det i 2015 erlagte administrationsgebyr på 500 kr. (alene) med henvisning til, at virksomheden i 2013 havde en lønsum under 300.000 kr.
 - Affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 3, 1. pkt.:
 - ♦ *"Kommunalbestyrelsen må ikke opkræve gebyr hos virksomheder, jf. dog stk. 6, som over for kommunalbestyrelsen **dokumenterer**, at de har en årlig momsomsætning **eller** lønsum på under 300.000 kr."*
-

Schwanenflügel-dommen

- Dyrlev-Hastrup Skov A/S er en virksomhed, hvis formål er at dyrke flersidig skov, at erhverve og drive anden skov- eller landsbrugsejendom, samt at drive fabrikation, handel og investering.
 - Rudersdal Kommune modtog den 22. december 2014 Miljøstyrelsens moms- og lønsumslistes for 2013 med henblik på opkrævning af erhvervsaffaldsgebyr for gebyråret 2015.
 - Da Dyrlev-Hastrup Skov A/S' daværende cvr. nr. ikke fremgik af momslisten, og virksomheden var momsregistreret, opkrævede Rudersdal Kommune den 15. august 2015 et erhvervsaffaldsgebyr på 500 kr. hos Dyrlev-Hastrup Skov A/S for gebyråret 2015.
-

Schwanenflügel-dommen

- Dyrlev-Hastrup Skov A/S havde ingen lønsum i 2013, og ansøgte derfor om fritagelse for erhvervsaffaldsgebyr i 2015, jf. § 60, stk. 3.
 - Den 1. december 2015 meddelte Rudersdal Kommune afslag på Dyrlev-Hastrup Skov A/S' ansøgning om fritagelse for erhvervsaffaldsgebyr for 2015.
 - Det var Rudersdal Kommunes og Energistyrelsens opfattelse, at Dyrlev-Hastrup Skov A/S, der var momsregistreret, skal dokumentere en momsomsætning under 300.000 kr. og ikke alene kan henvise til lønsum for at blive fritaget for erhvervsaffaldsgebyret på 500 kr.
 - Det var omvendt Dyrlev-Hastrup Skov A/S' opfattelse, at Dyrlev-Hastrup Skov A/S kan få fritagelse for erhvervsaffaldsgebyret på 500 kr. ved alene at dokumentere en lønsum under 300.000 kr.
-

Schwanenflügel-dommen

- Retten i Lyngby:
 - ◆ Den centrale præmis:
 - ◆ *"Retten finder, at teksten "en årlig momsomsætning eller lønsum på under 300.000 kr. i affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 3, ikke kan anses for at være formuleret således, at man ønskede, at momsregistrerede virksomheder skulle få en fordel ud af at kunne påvise eller dokumentere ikke at have udbetalt løn."*
-

Kontakt



Jacob Brandt

Partner, advokat (L) · København

Offentlig virksomhed

T +45 72 27 33 63

M +45 25 26 33 63

E jab@bechbruun.com

København
Danmark

Aarhus
Danmark

Shanghai
Kina

T +45 72 27 00 00
www.bechbruun.com