

- 2 JULI 1997

Kommunernes Landsforening
Gyldenløvesgade 11
1600 København V

4. k.
1997/1170-1
ETH

Kommunernes Landsforening har i brev af 27. april 1993 spurgt Indenrigsministeriet, om kommuner efter vedtagelsen af gebyrloven kan opkræve aftalegebyrer i forbindelse med borgernes henvendelser om afdragsordninger. Gebyret opkræves til dækning af restancens opretholdelse i EDB-systemet, udskrivning, udsendelse og bogføring af girokort, betalingskontrol mv.

Indenrigsministeriet kan i den anledning oplyse følgende:

Ministeriet har for det første overvejet, om reglerne i gebyrloven (lov nr. 939 af 27. december 1991 som ændret ved lov nr. 131 af 28. februar 1994 om gebyrer og morarenter vedrørende visse ydelser, der opkræves eller inddrives af amtskommuner og kommuner) om fastsættelse af gebyrer indeholder en udtømmende angivelse af, i hvilke tilfælde gebyrer kan opkræves af kommuner.

Lovens § 1 er sålydende:

"Loven finder anvendelse, hvis andet ikke er bestemt ved eller i henhold til lov."

Der er i bemærkningerne til loven anført følgende:

"Lovforslaget berører ikke eksisterende regler om opkrævning af gebyrer og morarenter, jf. f.eks. de nedenfor nævnte bestemmelser i § 27, stk. 2, og § 27 A i lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme.

...

Flere kommuner har i en årrække uden udtrykkelig lovhjemmel opkrævet gebyrer for udsendelse af erindringskrivelser og for udsendelse af tilsigelser og lønindeholdelsesbegæringer.

...
Det er Indenrigsministeriet opfattelse, at det må anses for lovligt også uden udtrykkelig lovhjemmel, at amtskommuner og kommuner opkræver gebyrer, der modsvarer omkostningerne ved de enkelte ekspeditionstyper. Da det imidlertid er forbundet med en vis usikkerhed at opgøre de nævnte omkostninger, finder Indenrigsministeriet det hensigtsmæssigt, at der tilvejebringes en klar lovhjemmel for opkrævning af de omhandlede gebyrer.

...
Den nærmere afgrænsning er foretaget ved at begrænse hjemmelen til alene at vedrøre erindringskrivelser, for hvilke der i lovgivningen er tillagt amtskommunerne eller kommunerne udpantningsret."

Det fremgår heraf, at loven ikke er udtømmende, idet den udtrykkeligt viger for bestemmelser i andre love - og regelsæt udstedt i henhold til lov - om opkrævning af gebyrer.

Der tages imidlertid ikke i bemærkningerne direkte stilling til, om der i loven er gjort endeligt op med muligheden for at opkræve gebyrer i de tilfælde, hvor speciallovgivningen ikke indeholder hjemmel til opkrævning af gebyrer.

Da formålet med loven har været at skaffe sikker lovhjemmel til opkrævning af gebyrer på et begrænset område, og da der ikke i øvrigt er holdepunkter i lovteksten eller i lovens bemærkninger for, at man med loven har ønsket at afskære muligheden for at opkræve gebyrer på ulovbestemt grundlag, må det antages, at loven ikke indeholder en udtømmende angivelse af, i hvilke tilfælde der kan opkræves gebyrer for ekspeditioner i kommuner.

Spørgsmålet er herefter, om de af KL beskrevne "aftalegebyrer" kan opkræves på ulovbestemt grundlag.

Folketingets Ombudsmand har behandlet spørgsmålet om, hvorvidt der på ulovhjemlet grundlag kan opkræves gebyrer for ekspeditioner i forbindelse med behandlingen af sagen om Finansministeriets "Cirkulære om statslige myndigheders fastsættelse af gebyr for særlige ekspeditioner og regulering af bestående gebyrer m.v." (FOB 1987.47).

Det fremgår af ombudsmandens udtalelse, at det offentliges gebyropkrævning som udgangspunkt forudsætter lovhjemmel. Ved afgørelsen af, om der som en fravigelse af udgangspunktet kan opkræves gebyrer på ulovhjemlet grundlag, bør der sondres mellem, hvilken type forvaltningsvirksomhed der er tale om.

Om ekspeditioner, der ikke kan kræves betaling for, anføres det:

"De nævnte ekspeditioner har karakter af afgørelser i sædvanlig forvaltningsretlig forstand. Det vil sige, forvaltningen virker gennem udstedelse af retsakter, der indeholder myndighedens ensidige bestemmelse over for borgeren om, hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde..."

Om ekspeditioner, der kan kræves betaling for, anføres det:

"De angår den særlige aftale eller aftalelignende situation, der foreligger, hvor forvaltningen stiller en ydelse, normalt af faktisk karakter, til rådighed for borgerne, og som modydelse forlanger betaling. Det er i de omhandlede situationer en frivillig sag, om borgeren vil have ydelsen fra det offentlige. For så vidt der tales om retsfastsættelse i form af aftale, er det en retsfastsættelse, som foretages af parterne i forening.

Når hjemmelsspørgsmålet er mere usikkert i disse situationer, skyldes det netop aftalekarakteren og det her forudsatte frivillighedsmoment sammenholdt med, at borgeren får et faktisk gode fra forvaltningen, som modsvarer betalingen."

Ombudsmanden sammenfatter retsstillingen således:

"Jeg er enig i, at der i aftalesituationer (på områder, hvor lovgivningen ikke bygger på en forudsætning om, at forvaltningens ydelser normalt skal være gratis, og) hvor der med rimelighed kan tales om ligevægt mellem betaling og ydelse, ikke kan stilles så store krav til lovgivningsmagtens bemyndigelse. Det kan heller ikke give mig anledning til bemærkninger, at Finansministeriet har lagt til grund, at der uden lovhjemmel kan opkræves gebyr for rykkerskrivelser ved for sen betaling og i visse tilfælde, hvor det offentlige må reproducere bortkomne bevisdokumenter og lignende. Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om tilfælde, hvor der efter min opfattelse utvivlsomt kræves lovhjemmel for opkrævning af gebyr." (s. 50-51)

Der er om spørgsmålet anført følgende i Forvaltningsret af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 1994, s. 212-15:

"Et ofte tilbagevendende problem angår opkrævningen af afgifter og gebyrer. En række afgørelser giver tydeligt fingerpeg om, at forvaltningen ikke uden klar hjemmel kan opkræve afgifter, der giver forvaltningen indtægter ... I statsrevisorernes rapport af 13. maj 1992 om opkrævning af gebyrer og formålsbestemte afgifter blev det lagt til grund, at fastsættelse af gebyrer og afgifter til en størrelse, der overstiger de modsvarende udgifter til at producere den pågældende ydelse, kræver udtrykkelig hjemmel, dvs. typisk i form af, at gebyrets størrelse er fastsat i selve loven ...

...
Drejer det sig om opkrævning af gebyrer eller afgifter til dækning af forvaltningens omkostninger, anerkendes en væsentligt svagere hjemmel ...

UfR 1983.871 H (lang administrativ praksis kombineret med beløbs beskedne størrelse, 2 kr., og den omstændighed, at deltagelsen i den skoleudflugt, beløbet skulle dække, var frivillig). UfR 1986.917 H (lang tids praksis for opkrævning af portoudgifter ved udsendelse af meddelelse om reserverede bøger). FOB 1978.146 (bøde ved for sen aflevering af bøger til dækning af hjemkaldelsesudgifter hjemlet i praksis og anstaltsbetragtninger).

...
Ligeledes slækkes hjemmelskravet, såfremt en offentlig virksomhed set fra borgerens synspunkt har karakter af en fakultativ aktivitet (dvs. om borgeren retligt og faktisk frit kan vælge, om han ønsker at benytte sig af ydelsen mv.), eller om der er tale om en tvungen aktivitet (dvs. om borgeren af retlige eller faktiske grunde er nødsaget til at modtage en afgørelse, ydelse mv.) ... Er borgeren retligt eller faktisk afskåret fra at fravælge en aktivitet, må hjemmelskravet antages at være strengere, end hvis dette ikke var tilfældet.

Herudover må det også være af betydning for hjemmelsspørgsmålet, om - og i givet fald hvorledes - lovgivningsmagten har taget stilling til en bestemt offentlig aktivitet. I tilfælde, hvor det i loven er bestemt, at en offentlig aktivitet pligtmæssigt skal være gratis for borgerne, vil det naturligvis være udelukket at kræve nogen form for betaling herfor. Er det i loven bestemt, at en offentlig aktivitet pligtmæssigt skal udøves, men er der ikke i loven udtrykkeligt taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der i forbindelse med aktiviteten kan opkræves gebyr eller lignende, må formodningen være, at der ikke kan kræves gebyr. Lovgiver har i disse situationer taget stilling til, at aktiviteten skal stilles til rådighed for borgeren, og har haft en naturlig anledning til at indsætte en hjemmel til opkrævning af gebyr eller lignende i loven, hvis den pligtmæssige aktivitet ikke skulle stilles gratis til rådighed.

I tilfælde, hvor en aktivitet i loven er anvist som en fakultativ mulighed for forvaltningen, vil der derimod næppe kunne opstilles nogen formodningsregel, hverken i retning af, at der ikke kan opkræves gebyr eller lignende, eller i retning af, at der kan kræves gebyr. Spørgsmålet må her afgøres ved konkret fortolkning ud fra andre retskildefaktorer.

Endelig må nævnes de tilfælde, hvor forvaltningen udøver en fakultativ aktivitet på ulovbestemt grundlag (dette vil særligt være aktuelt inden for kommunalfuldmagten). I disse tilfælde har lovgiver ikke haft anledning til at tage stilling til, om der kan kræves betaling i forbindelse med aktiviteten. Det må anses for tvivlsomt, om der i disse tilfælde kan opstilles formodning for, at der vil kunne kræves en betaling (i form af gebyr eller en formålsbestemt afgift), der maksimalt udgør de modsvarende udgifter."

I den af Kommunernes Landsforening beskrevne situation henvender borgeren sig til kommunen med ønsket om at få stillet en ydelse (afdragsordning) til sin rådighed. Der bør i den forbindelse, jf. citatet ovenfor, sondres mellem, om det er forudsat i loven, at der kan indgås afdragsordning, eller om loven ikke tager stilling til spørgsmålet om en afdragsordning.

Det kan illustreres ved § 27, stk. 1, bistandsloven (lovbk. nr. 110 af 26. februar 1996 som senest ændret ved lov nr. 327 af 14. maj 1997), der er sålydende:

"Tilbagebetalingskravet gennemføres ved en betalingsordning, der fastsættes af kommunalbestyrelsen under hensyn til, hvad den pågældende kan udrede uden at komme til at mangle, hvad der må anses for nødvendigt til eget eller familiens underhold."

Det er forudsat i bestemmelsen, at forvaltningen fastsætter en betalingsordning, og det vil derfor ikke være lovligt på ulovbestemt grundlag at opkræve et gebyr i den forbindelse, idet der ikke kan kræves betaling for en ydelse, som det er forudsat i lov, at forvaltningen stiller til rådighed.

Modsat, hvor spørgsmålet om afdragsordning ikke er reguleret ved lov på et givet område.

Indenrigsministeriet har for sådanne situationer overvejet, om der er ubetinget adgang for en kommune til at indgå aftale om afdragsordninger med borgere.

Der antages at gælde en helt generel pligt for kommuner til i alle deres forhold at handle økonomisk forsvarligt. Dette indebærer, at en kommune skal søge at inddrive sine tilgodehavender

så effektivt som muligt. Kommunen antages dog også at kunne tage hensyn til udsigten til at kunne inddrive en fordring i forhold til omkostningerne ved at søge fordringen inddrevet. Dette indebærer, at kommunen ikke kan indgå en afdragsordning, såfremt kommunen uden (relativt) store omkostninger kan få inddrevet gælden.

Kan kommunen imidlertid lægge til grund, at skyldneren ikke har aktiver, der kan gøres udlæg i, vil kommunen være berettiget til at indgå en afdragsordning. Der vil i sådanne tilfælde ikke være pligt for kommunen til at indgå en afdragsordning.

I de tilfælde, hvor det er muligt at indgå afdragsordninger, er kommuner som udgangspunkt ikke afskåret fra at kræve aftalegebyrer. Aftalegebyrer er således kendetegnet ved, at det er frivilligt for borgeren at få ydelsen fra det offentlige, og at der ligger en aftale til grund for den offentlige ydelse henholdsvis borgerens betaling.

Det må dog antages at være en betingelse for at kunne opkræve aftalegebyrer, at betalingen ikke overstiger udgifterne ved at stille ydelsen til rådighed. Kravet om at gebyrerne skal være omkostningsbestemte betyder, at betalingen af gebyret ikke samlet må give det offentlige en indtægt.

En række af de ydelser, for hvilke kommunerne indgår afdragsordninger om, vil være omfattet af gebyrlovens § 3, der er sålydende:

"§ 3. Kommunalbestyrelsen og amtsrådet kan bestemme, at der ved for sen betaling af ydelser, der opkræves af myndigheden, og som i lovgivningen er tillagt udpantningsret, skal betales en rente, der udgør 1 pct. pr. påbegyndt måned fra kravets forfaldsdato at regne. Renten tilfalder den myndighed, der opkræver ydelsen."

Betingelserne for, at en kommunalbestyrelse kan træffe beslutning om opkrævning af morarenter i henhold til gebyrlovens § 3 ved for sen betaling af en ydelse, er således, at der ikke i den øvrige lovgivning er særlige regler om opkrævning af morarenter ved for sen betaling af den omhandlede ydelse, at den omhandlede

ydelse er tillagt udpantningsret, og at den omhandlede ydelse opkræves af kommunen.

Såfremt der opkræves morarenter for kommunens fordring mod den pågældende er det endvidere en betingelse for, at der kan opkræves omkostningsbestemte gebyrer, at morarenterne ikke i sig selv dækker de omkostninger, kommunen har, fordi gælden ikke betales på én gang men i afdrag. Morarenter og gebyrer opkrævet på ulovbestemt grundlag kan samlet set således ikke overstige kommunens omkostninger ved at indgå en aftale om en afdragsordning og det rentetab kommunen lider ved ikke at have den skyldige ydelse til disposition.

Indenrigsministeriet beklager den meget sene besvarelse af KL's henvendelse.

Med venlig hilsen

Torben Sørensen

