



Dato: 22. maj 2013
Kontor: Statsrets- og Menneske-
retskontoret
Sagsbeh: Thomas Klyver
Sagsnr.: 2013-750-0098
Dok.: 773805

Notat om visse juridiske aspekter i forbindelse med overvejelser om indførelse af roadpricing-ordninger

1. Indledning

Roadpricing-ordninger kan gennemføres på mange forskellige måder. Afhængig af den valgte model vil de juridiske problemstillinger i forhold til indførelse af roadpricing-ordninger kunne variere.

Det er på denne baggrund ikke hensigten med dette notat udtømmende at beskrive de juridiske problemstillinger, der knytter sig til roadpricing-ordninger.

I stedet skitseres på et helt overordnet niveau den statsretlige ramme for skatte- og afgiftslove og den almindelige ramme for adgangen til at overlade myndighedsudøvelse til private (delegation).

Disse to spørgsmål vil kunne have indflydelse på, hvordan en given lov om indførelse af kørselsafgifter som led i en roadpricing-ordning vil skulle udformes.

2. Forholdet til grundlovens § 43

2.1. Grundlovens § 43, 1. led., har følgende ordlyd:

”§ 43. Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; [...]”

Det er i den statsretlige litteratur almindeligt antaget, at bestemmelsen indeholder et delegationsforbud, således at reguleringen af skatter kun kan ske umiddelbart ved lov og altså ikke administrativt med hjemmel i lov.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved udtrykket ”skat” er behandlet i den statsretlige litteratur. Herom anfører Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave (1980), side 838, bl.a.

”Efter almindelig opfattelse kan skatter vistnok defineres som noget i retning af offentligretligt bestemte ydelser til det offentlige, der ikke kan ses under synspunktet af vederlag for en speciel modydelse fra det offentliges side.”

Inden for skattebegrebet falder herefter ikke alene direkte skatter, men også indirekte skatter som moms og punktafgifter. Det samme gælder afgifter, som pålignes forskellige befolkningsgrupper, og som anvendes til mere generelle samfundsmæssige foranstaltninger i form af overførelsesindkomster, uddannelse mv., jf. bl.a. Alf Ross, *ibid.*, side 838 ff.

Derimod omfatter skattebegrebet – ud fra det nævnte vederlagssynspunkt – ikke betalinger, som beregnes individuelt på grundlag af en modtagen ydelse, f.eks. betaling for gas og elektricitet, for transport med jernbane eller bus. I sådanne situationer udgør betalingen vederlag for den ydelse, som det offentlige stiller til rådighed (brugerbetaling). Det samme gælder i forhold til gebyrer for udstedelse af offentlige tilladelser mv., for så vidt gebyrerne står i forhold til de administrative omkostninger, der er forbundet med at udstede den pågældende tilladelse, eller den til den pågældende retsposition hørende administrative kontrol, jf. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 1, 3. udgave (2001), side 374 f.

Det antages endvidere i den statsretlige litteratur, at skattebegrebet i grundlovens § 43 – ud fra vederlagssynspunktet – ikke omfatter etablering af en såkaldt ”lukket” ordning, hvor en befolkningsgruppe, som har pligt til at bidrage til ordningen, kan nyde godt af de ydelser, som kommer fra ordningen. Det er i den forbindelse ikke påkrævet, at der er en snæver forbindelse mellem det, som den enkelte skal indbetale til ordningen, og det, som den pågældende får ud af ordningen. Også ordninger, som ud fra mere eller mindre groft tilskårne kriterier går ud på at påligne en befolkningsgruppe at bidrage til en bestemt ordning falder uden for skattebegrebet, når det må antages, at den gruppe, som bidragene påhviler, i første række nyder godt af de pågældende tjenester eller foranstaltninger, jf. herved Alf Ross, *ibid.*, og Henrik Zahle, *ibid.*

2.2. En retsvirkning af, at kørselsafgifter i forbindelse med roadpricing-ordninger måtte blive anset for omfattet af skattebegrebet i grundlovens § 43, er, at der som nævnt gælder et delegationsforbud.

Det er almindeligt antaget i den statsretlige litteratur, at dette delegationsforbud indebærer, at selve loven skal indeholde de regler, som er af betydning for selve skattebyrden, jf. herved Alf Ross, *ibid.*, side 836, Henrik Zahle, *ibid.*, Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 2. udgave ved Peter Germer (1977), side 206, og Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 5. udgave (2012), side 106 ff.

Det må antages, at der ikke kan gives vedkommende minister eller administrationen i øvrigt bemyndigelse til at fastsætte generelle regler om, hvilke forhold der udløser skattepligt for den enkelte borger, eller om størrelsen på skatter og afgifter, herunder for eksempel skatteprocenter eller afgiftssatser. Lovgivningsmagten skal med andre ord træffe de grundlæggende beslutninger om en given beskatning, og det skal angives i loven, hvilke forhold der er bestemmende for, om der foreligger skattepligt, og hvad der er afgørende for skattens størrelse (afgiftssatser, kriterier for beregningen mv.).

Omvendt antages det også i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 43 ikke er til hinder for, at underordnede iværksættelsesforskrifter kan fastsættes administrativt i henhold til lov. Det kan således i skattelove overlades til vedkommende minister eller administrationen i øvrigt at fastsætte regler, som ikke vedrører selve skattebyrden, men f.eks. administrative og tekniske regler om påligning og opkrævning af skatten, jf. herved Henrik Zahle, *ibid.*, Max Sørensen, *ibid.* og Peter Germer, *ibid.*

3. Delegation til private

3.1. Der er i den juridiske litteratur almindelig enighed om, at delegation af kompetence til myndighedsudøvelse til private generelt ikke er udelukket, forudsat at der er lovhjemmel for en sådan delegation.

Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), side 145, anfører således følgende:

”Delegation til private kræver hjemmel. Drejer det sig om delegation af kompetence til at træffe afgørelse i forhold til borgerne, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, [...], må der kræves klar og udtrykkelig lovhjemmel.

Overladelse af (dele af) sagsforberedelsen i afgørelsessager til private – f.eks. et rådgivende ingeniørfirmas udarbejdelse af en lokalplan eller et konsulentfirmas medvirken i en ansættelsessag – kan efter omstændighederne være ganske betænkelig uden et klart hjemmelsgrundlag. Drejer det sig derimod om udførelsen af visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed – f.eks. rent teknisk service i forhold til borgerne – vil der formentlig kunne slækkes noget på hjemmelskravet. For så vidt angår faktisk forvaltningsvirksomhed i forhold til forvaltningen selv, gælder det i alle tilfælde det udgangspunkt at der blot skal være bevillinger til at lade sådanne funktioner – f.eks. rengøring på en offentlig institution – udføre af private i stedet for offentligt ansatte. Det er som udgangspunkt kun et spørgsmål om at myndigheden har de fornødne bevillinger på kontoen vedrørende 'fremmede tjenesteydelser' frem for på kontoen vedrørende 'løn'."

I Steen Rønsholdt, Forvaltningsret Retssikkerhed Proces Sagsbehandling, 3. udgave (2010), er på side 204 f. anført følgende:

"Delegation til private kræver ubetinget lovhjemmel. I forhold til sådan delegation svigter – som udgangspunkt – samtlige de retlige forudsætninger, som er knyttet til udøvelse af offentlig myndighed.

Se FOB 2005.499 om Udenrigsministeriets delegation af ansættelseskompetence til et privat konsulentfirma. Ombudsmanden udtalte, at en myndighed ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan delegerer kompetencen til at træffe forvaltningsretlige afgørelser til en privat virksomhed, og at adgangen til at overlade det til en privat virksomhed at forberede sager i hvilke der skal træffes forvaltningsretlige afgørelser, er begrænset. I den konkrete sag havde ombudsmanden ikke bemærkninger til at ministeriet overlod det til det private firma at forestå det praktiske arbejde med afsendelse af breve med afslag på ansættelsen. Selve udformningen af begrundelserne for afslagene kunne derimod ikke uden udtrykkelig lovhjemmel overlades til private. Se også FOB 2008.463.

Hvor der ikke er tale om egentlig afgørelseskompetence – og i forbindelse hermed væsentlige sagsbehandlingsskridt – men om faktisk forvaltningsvirksomhed, kan dette udgangspunkt modificeres, alt afhængig af om genstanden for den omhandlede virksomhed er forvaltningen selv eller borgerne.

[...]

Hvor der er tale om levering af ydelser til myndighedens eget forbrug, er der – med respekt for sædvanlige saglighedskrav og med respekt af bevillingssystemet – frihed for myndigheden til at rekvirere ydelser fra private i form af f.eks. rengøring, reparation, vedligeholdelse, kantinedrift etc.

Hvor der derimod er tale om udførelse af faktisk forvaltningsvirksomhed i forhold til borgerne, kan problemstillingen i den enkelte tilfælde nærme sig det anførte om egentlig afgørelsesvirksomhed.”

3.2. Der er særlige former for myndighedsudøvelse, hvor en række hensyn gør, at myndighedsøvelsen ikke bør overlades til private. Således bør myndighedsopgaver, der består i anvendelse af fysisk magt umiddelbart med henblik på at konstatere mulige strafbare forhold, ikke overlades til private. Det er i overensstemmelse hermed i Politikommissionens betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning, side 71, anført, at politiet i Danmark som udgangspunkt har monopol på en sådan magtanvendelse.

Det anførte gælder f.eks. også den (trussel om) brug af fysisk magt, som ligger bag politiets mulighed for at bringe et køretøj til standsning, eller i øvrigt mod ejerens eller den registrerede brugers samtykke at skaffe sig adgang til køretøjet.

Ligeledes vil en eventuel mulighed for at udstede bødeforelæg til borgerne for konstaterede strafbelagte overtrædelser af lovgivningen være en opgave, som ikke bør overlades til private.

Håndteringen af tvister mellem private (eller mellem en privat og en myndighed) i forbindelse med afgiftsopkrævning kan desuden siges at have en sådan karakter, at sådanne kompetencer ikke bør overlades til private. Dette skyldes, at sådanne kompetencer har et sådant judicielt præg, at opgaverne bør varetages af en forvaltningsmyndighed med mulighed for efterfølgende prøvelse ved domstolene.