



Delegation til private brancheorganisationer

FOB nr. 85.116

Henstillet til landbrugsministeren, at der i forbindelse med et fremsat lovforslag om ændring af EF-bemyndigelsesloven for landbrug søgtes tilvejebragt en udtrykkelig lovgivningsmæssig stillingtagen til et spørgsmål om adgangen til at foretage delegation til private brancheorganisationer, idet lovens § 4, stk. 3, 2. pkt., som landbrugsministeriet havde anført som hjemmel for delegation, ikke i sig selv kunne antages at udgøre et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for kompetencedelegation til private.

Endvidere meddelt landbrugsministeren, at jeg gik ud fra, at ministeriet ville være opmærksom på, om tilsvarende spørgsmål kunne rejses i forhold til EF-bemyndigelsesloven for gartneri.

Orienteret fiskeriministeren med henblik på, at fiskeriministeriet kunne overveje, om tilsvarende spørgsmål kunne rejses i forhold til EF-bemyndigelsesloven for fiskeri.

(J. nr. 1985-245-55).

Advokat A klagede for Foreningen af hesteeksportører og -importører over, at landbrugsministeren havde overdraget administrationen af hesteafgiftsfonden til Landsudvalget for hesteavl, der er en privat organisation. A anførte, at delegationen ikke havde den nødvendige lovhjemmel.

Landsbrugsministeriet havde forinden i flere skrivelser over for A fastholdt, at der efter ministeriets opfattelse var tilstrækkelig hjemmel til den foretagne delegation i § 4, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 487 af 13. september 1984 af lov om administration af Det europæiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v. (EF-bemyndigelsesloven for landbrug, lov nr. 595 af 22. december 1972 med senere ændringer).

Det fremgik af sagen, at Foreningen af hesteeksportører og -importører var utilfreds med landsudvalgets anvendelse af de opkrævede hesteafgifter. A henviste herved bl.a. til, at landsudvalget »alene repræsenterer produktionsinteresser og ikke tillige handels- og distributionsinteresser«.

Landsudvalget havde anvendt hovedparten af hesteafgiftsfondens midler til tilskud til stambogsføring. Sådanne tilskud var af særlig interesse for den mere sportsprægede side af erhvervet, men uden direkte interesse for A's klients erhverv, som afgiften påhviler. Intet beløb var anvendt til eksport- eller afsætningsfremme. Landsudvalget havde et stambogskontor med samme adresse som hesteafgiftsfonden. For udenforstående måtte det efter A's opfattelse se ud, som om landsudvalget havde valgt at betragte sit eget formål som støtteberettiget »med endog særdeles betydelige midler«. A fandt endvi-

dere, at administrationsordningen rummede betydelig risiko for, omend ikke en formel, så dog en reel sammenblanding af midler.

I medfør af § 4 i EF-bemyndigelsesloven for landbrug har landsbrugsministeriet udfærdiget bekendtgørelse nr. 28 af 24. januar 1973 om afgift ved slagting og ved eksport af heste. Ved flere senere bekendtgørelser er afgiftens størrelse ændret, senest ved bekendtgørelse nr. 500 af 22. november 1985.

Efter bestemmelser i bekendtgørelsens § 2 og § 3 påhviler det slagterier og eksportører m.v. at indbetale den fastsatte afgift pr. slagtet eller eksporteret hest - for tiden 100 kr. pr. hest - til en nærmere angivet adresse og postkonto for Hesteafgiftsfonden, Landsudvalget for hesteavl.

Det er i bekendtgørelsens indledning oplyst, at bestemmelserne er fastsat efter indstilling fra det i bemyndigelseslovens § 2 nævnte udvalg. (§ 2 er gengivet nedenfor).

EF-bemyndigelsesloven for landbrug indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

Kapitel 1

Administration af markedsordninger m.m.

§ 1:

»Landsbrugsministeren bemyndiges til at fastsætte de bestemmelser og iværksætte de øvrige foranstaltninger, der er nødvendige for anvendelse her i landet af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om

1) markedsordninger for landsbrugsvarer,

2) ordninger for varer, ved hvis fremstilling der er anvendt landsbrugsvarer, ...«

§ 2:

»Landbrugsministeren nedsætter et udvalg med den opgave at rådgive med hensyn til stillingtagen til Det europæiske økonomiske Fællesskabs landbrugspolitik samt med hensyn til tilrettelæggelse af administrationen af de i § 1 omfattede forordninger. Udvalget består af 17 af landbrugsministeren udnævnte medlemmer, hvoraf landsbrugsministeren udpeger 2, industriministeren 2, Industrirådet 2, Grosserer-Societetet 2, Landbrugsrådet, De danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger 7, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 1 og Forbrugerrådet 1. Der kan møde stedfortræder for hvert af udvalgets medlemmer. De af landbrugsministeren og industriministeren udpegede medlemmer deltager ikke i udvalgets afstemninger. Landbrugsministeren udpeger en af landbrugsministeriets repræsentanter i udvalget til formand for udvalget og fastsætter udvalgets forretningsorden. Udvalgets sekretariatsopgaver varetages af landbrugsministeriet.

Stk. 2. Landbrugsministeren kan fastsætte bestemmelser, hvorefter visse afgørelser eller dispositioner i henhold til de i § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, omhandlede forordninger kan træffes af udvalget eller af bestemte brancheorganisationer. Udvalgets eller organisationens afgørelser kan indbringes for ministeren inden 4 uger, efter at afgørelsen er meddelt klageren. Ministeren kan inden for samme frist ændre afgørelsen, uden at der foreligger klage. Afgørelsen skal indeholde oplysninger om klageadgangen, om fristen derfor og om ministerens adgang til at ændre afgørelsen uden klage.«

§ 4:

»Landbrugsministeren kan efter indstilling fra udvalget fastsætte bestemmelser om betaling af afgifter af landbrugsvarer, der fremstilles her i landet, og om betaling af de samme afgifter af tilsvarende landbrugsvarer, der indføres her til landet, samt om i hvilket omfang sådanne afgifter skal refunderes for landbrugsvarer, når disse anvendes som materiale i industrielt fremstillede varer. Afgifterne indgår i en fond, der bestyres af udvalget.

Stk. 2. Den del af den amtskommunale grundskyld, der i henhold til lov om udskrivning af amtskommunal grundskyld opkræves hos landbrugsejendomme, og indbetales til statskassen, indgår i den i stk. 1 omtalte fond.

Stk. 3. Fondens midler kan med ministerens godkendelse anvendes til fremme af sådanne erhvervsøkonomiske foranstaltninger vedrørende produktion og afsætning af de af loven omfattede varer, som ikke er i strid med Fællesskabets regler. Ministeren fastsætter de nærmere bestemmelser for fonden om administration og regnskabsaflæggelse. Fondens regnskab revideres af rigsrevisionen.

Stk. 4. Landsbrugsministeren meddeler ved hvert finansårs udløb folketingets landbrugs- og fiskeriudvalg, hvilke midler der er indgået i fonden, og hvorledes midlerne er anvendt.

...«

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A i en skrivelse af 22. december 1983 til landbrugsministeren bl.a. rejste spørgsmål om delegationens lovlighed. I skrivelsen anførte A:

» ...

Jeg skal endvidere tillade mig at rejse tvivl om lovligheden af § 2-udvalgets delegation af administrationen af hesteafgiftsfonden til Landsudvalget for hesteavl. Ministerens opmærksomhed henledes på, at der er tale om en delegation af forvaltningsmyndighed til et på privat organisatorisk grundlag etableret udvalg. En sådan delegation må efter almindelige offentligretlige regler fordrer udtrykkelig lovhjemmel, og en sådan ses ikke at være indeholdt i lov nr. 595 af 22. december 1972. Det bemærkes særligt, at § 2, stk. 2, der omtaler bestemte brancheorganisationers kompetence, alene henviser (til) EØF-forordninger, men ikke til den særskilte afgift, der omhandles i lovens § 4. Lovhjemlen ses derfor ikke at være til stede.

...«

Som svar herpå meddelte landbrugsministeren i skrivelse af 6. februar 1984 A følgende:

»Det er praksis for alle produktionsafgifterne at lade brancherne selv varetage den daglige administration af afgiftsfundene. Hjemmel til denne delegation af forvaltningen er givet i lov nr. 595, § 4, stk. 3: »Ministeren fastsætter de nærmere bestemmelser for fonden om administration og regnskabsaflæggelse«.

I skrivelse af 21. november 1984 rettede A på ny henvendelse til landbrugsministeren om delegationsspørgsmålet. Han fastholdt som sin opfattelse,

»at den af ministeren foretagne delegation til Landsudvalget for hesteavl er ulovhjemlet og dermed ulovlig, da der er tale om en delegation til en privat branceorganisation. (EF-bemyndigelsesloven for landbrug) indeholder i § 2, stk. 2, udtrykkelig delegationshjemmel for visse afgørelser og dispositioner i henhold til § 1. Afgiften, der opkræves med hjemmel i § 4, har imidlertid intet med disse afgørelser eller dispositioner at gøre. Det ses i øvrigt forudsætningsvis af § 8 (hvorefter afgifterne kan inddrives ved udpantning). Som ministeren anfører i skrivelse af den 6. februar d.å., er den eneste mulige delegationshjemmel § 4, stk. 3, »Ministeren fastsætter de nærmere bestemmelser for fondens administration og regnskabsaflæggelse«. Når denne formulering ses i sammenhæng med, at loven andetsteds og i ganske anden forbindelse indeholder en udtrykkelig hjemmel for delegation til private, kan den anførte passus selvsagt ikke danne fornøden delegationshjemmel. Den nuværende administration af hesteafgiftsfonden er således ikke lovmedholdelig.

...«

I sit svar i skrivelse af 18. februar 1985 fastholdt landbrugsministeren, at hjemmelen for at lade brancherne selv varetage den daglige administration af afgiftsfondene er givet i § 4, stk. 3, i EF-bemyndigelsesloven for landbrug.

I anledning af A's klage til mig anmodede jeg i skrivelse af 8. marts 1985 landbrugsministeriet om en udtalelse særlig med henblik på det rejste spørgsmål om lovligheden af den foretagne delegation af hesteafgiftsfondens administration til Landsudvalget for hesteavl.

I skrivelse af 10. april 1985 anførte landbrugsministeriet, at der i § 4, stk. 3, 2. pkt., i EF-bemyndigelsesloven for landbrug er givet ministeren tilstrækkelig hjemmel til at uddelegere den daglige administration af underfondene til branceorganisationerne.

Landbrugsministeriet vedlagde bl.a. kopi af ministeriets instruks af 15. december 1976 (med senere ændringer) vedrørende bestyrelsen af de afgifter, der er omtalt i EF-bemyndigelseslovens § 4.

Det er i instruksens § 4, stk. 1, fastsat, at enhver afgift opfattes som en underfond til den i lovens § 4, stk. 2, nævnte fond.

I instruksen er der fastsat nærmere bestemmelser om de budgetter, som de enkelte underfonde årligt skal indsende til § 2-udvalget til godkendelse. Væsentlige budgetændringer skal forelægges udvalget til godkendelse. Der er endvidere fastsat regler vedrørende udformningen af underfondenes årsregnskaber, der ligeledes skal fremsendes til § 2-udvalget sammen med underfondenes beretninger om underfondenes aktiviteter i det forløbne finansår bilagt revisionsprotokollater attesteret af fondenes revisorer. Årsregnskaberne, beretningerne og revisionsprotokollaterne m.v. sendes af § 2-udvalget til rigsrevisionen. Endvidere danner materialet grundlag for udarbejdelsen af den rapport om afgiftsmidlernes administration, som landbrugsministeren årligt afgiver til folketingets landbrugs- og fiskeriudvalg i henhold til EF-bemyndigelseslovens § 4, stk. 4.

Inddrivelsen af afgifter forestås ifølge instruksens § 9 af de enkelte underfonde. Udlæg for skyldige afgifter foretages dog af landbrugsministeriet for underfondens regning.

Instruksen indeholder ikke nogen nærmere retningslinier for, hvilke formål underfondene kan støtte.

Som svar på et telefonisk spørgsmål fra en af mine medarbejdere oplyste landbrugsministeriet i skrivelse af 20. september 1985, at landbrugsministeriet ikke har godkendt en vedtægt eller tilsvarende bestemmelser for Landsudvalget for hesteavl. Ministeriet fandt, at noget sådant ligger uden for ministeriets bemyndigelse, »idet der er tale om en privat brancheorganisation, der er under ansvar over for de landøkonomiske foreninger og tilsluttede avlsorganisationer«.

Af den medsendte »Forretningsorden for Landsudvalget for Hesteavl« (forelagt på et møde i landsudvalget den 17. december 1981) fremgår, at landsudvalget har til formål at koordinere den samlede faglige virksomhed inden for dansk hesteavl, og at udvalget er sammensat af »De danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger samt de enkelte avlsorganisationer i fællesskab«. Om landsudvalgets ledelse er bl.a. bestemt følgende:

»Landsudvalget indstiller formand og to næstformænd til valg. Indstillingen får gyldighed ved godkendelse af De danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger.«

Landsudvalgets sekretariatsopgaver varetages af de Landøkonomiske Foreninger, for tiden De danske Landboforeninger. Udvalgets årlige budget og regnskab forelægges De danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger til godkendelse. Det fremgår i øvrigt, at forretningsordenens bestemmelser kan ændres på møder i udvalget.

Rigsrevisionen afgav den 25. januar 1985 to beretninger til statsrevisorerne:

Nr. 23: Beretning om produktions- og promilleafgiftsfondene inden for landbrugs-, gartneri- og fiskeriområdet.

Nr. 24: Beretning om visse finansieringsfonde m.v. inden for landbruget.

Statsrevisorerne fremsendte den 3. juni 1985 begge beretninger med deres bemærkninger til folketinget.

Den efterfølgende behandling og endelige stillingtagen fra statsrevisorernes side fremgår af den endelige betænkning over statsregnskabet for finansåret 1983 (1985), s. 127 ff.

I beretningen om produktionsafgiftsfondene (nr. 23) har rigsrevisionen under punkt 17 anført følgende:

»I statsrevisorernes tillægsbetænkning over statsregnskabet for 1972-73, s. 114, udtrykte det daværende revisionsdepartement betænkelighed ved, at afgifter opkrævet i henhold til afsætningsloven, indgik i underfonde, administreret af brancheforeningerne. Man fandt det således tvivlsomt, om ordningen var i overensstemmelse med lovens betænkning om, at afgifterne skulle indgå i én fond, der bestyredes af § 2-udvalget.

For de nye afgiftsloves vedkommende fremgår det af landbrugsministeriets budget- og regnskabsinstruks, at de opkrævede midler normalt skal anvendes inden for det pågældende vareområde, og at afgifterne indgår i en fond (underfond) for området. Rigsrevisionen anser ikke denne ordning for at være i strid med afgiftslovenes bestemmelser eller forudsætninger, selv om lovene fortsat taler om »fonden«. Man har herved taget i betragtning, at lovene ikke indeholder bestemmelse om, hvorledes fondenes administration nærmere skal tilrettelægges.«

I en skrivelse til A udtalte jeg følgende:

»Det er almindeligt antaget, at overførelse af offentligretlige kompetencer til private enkeltpersoner eller organisationer forudsætter særlig hjemmel. EF-bemyndigelsesloven indeholder i § 2, stk. 2, sådan særlig hjemmel for delegation til bestemte brancheorganisationer, men kun for så vidt angår administrationen af de i lovens § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, nævnte forordninger. I forarbejderne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1972/73, tillæg A, sp. 2029) er herom bl.a. anført følgende:

» ...

Såfremt egentlig delegering af beføjelser til brancheorganisationer bliver aktuel, forudsætter dette efter dansk forvaltningsret og -praksis, at der er tale om klart definerede opgaver, at landbrugsministeriet kan instruere de pågældende organisationer, og at der er rekursmulighed over for ministeren. Af hensyn til regeringens ansvar over for De europæiske Fællesskaber må der yderligere være sikret mulighed for, at landbrugsministeren, også uden at der foreligger klager, kan gribe ind over for administrative afgørelser, der er truffet af organisationerne i henhold til de givne beføjelser.

...«

Lovens § 4 om produktionsafgifter indeholder ikke på tilsvarende måde en udtrykkelig hjemmel til at overlade administrationen af produktionsafgiftsfondene til vedkommende brancheorganisationer.

Landbrugsministeriet har i brevvekslingen med Dem og i sin udtalelse til mig i anledning af Deres klage hertil indtaget og fastholdt det standpunkt, at kompetenceoverladelsen til private organisationer på dette område har fornøden hjemmel i lovens § 4, stk. 3, 2. pkt. Bestemmelsen, der i sin helhed er gengivet ovenfor..., bemyndiger ministeren til at fastsætte »... de nærmere bestemmelser for fonden om administration og regnskabsafleggelse«.

Jeg må være enig med Dem i, at denne bestemmelse, der efter sin ordlyd såvel som efter sammenhængen fremtræder som en helt almindeligt holdt bemyndigelsesklausul, ikke kan antages i sig selv at udgøre et tilstrækkeligt hjemmelmæssigt grundlag for kompetencedelegation til private. Det kommer herved også i betragtning, at lovens § 2, stk. 2, inden for sit område indeholder udtrykkelig hjemmel for sådan delegation.

I den ovenfor omtalte beretning fra rigsrevisor om produktionsafgiftsfondene redegøres der under pkt. 75 bl.a. for den diskussion, der har været ført om de her omhandlede fondsmidlers karakter. Denne diskussion er i et vist omfang blevet videreført under den fortsatte behandling af rigsrevisors beretning, men landbrugsministeriet har ikke i den foreliggende sammenhæng henvist til denne diskussion. Jeg har herefter ikke fundet at have tilstrækkelig anledning til at gå nærmere ind på, hvorvidt der i denne diskussion ville kunne hentes støtte for, at det almindelige forvaltningsretlige hjemmelskrav for så vidt angår delegation til private, ikke fuldt ud skulle kunne opretholdes over for disse afgiftsordninger. Jeg

henviser herved også til mine følgende bemærkninger om tilvejebringelse af lovhjemmel for den bestående praksis.

Som omtalt ovenfor ... har administrationen af produktionsafgiftsfondene m.m. været genstand for undersøgelser fra rigsrevisionens og statsrevisorernes side. Undersøgelserne har bl.a. hæftet sig ved, at afgifterne i praksis indgik i underfonde administreret af brancheforeninger, medens loven talte om én fond, der bestyredes af § 2-udvalget.

I forbindelse med overvejelserne om den senest af rigsrevisor afgivne beretning har landbrugsministeren den 27. november 1985 for folketinget fremsat forslag til lov om ændring af lov om administration af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v. (lovforslag nr. L. 81). Der stilles her bl.a. forslag om ændring af bestemmelserne i lovens § 4, herunder således, at § 4, stk. 1, sidste pkt., affattes således: »Afgifterne indgår i fonde, der bestyres af udvalget«. I bemærkningerne til dette ændringsforslag anføres det bl.a.: »Efter den gældende lov indgår de i henhold til § 4 opkrævede produktionsafgifter i én fond.

I praksis findes der imidlertid en underfond for hver af de afgifter, der opkræves på landbrugsvarer, samt en underfond for den del af den amtskommunale grundskyld, der opkræves på landbrugsejendomme, og som indbetales til statskassen (den såkaldte promilleafgift). Det foreslås derfor at ændre ordlyden, således at det fremgår, at der er tale om flere fonde.« Når der således på dette punkt søges tilvejebragt harmoni mellem lovtæksten og den praksis, der igennem årene har udviklet sig med hensyn til ordningens administration, taler ordensmæssige hensyn under alle omstændigheder med betydelig vægt for, at der samtidig søges tilvejebragt udtrykkelig lovhjemmel for den stedfundne kompetenceoverladelse til brancheorganisationerne for så vidt angår den daglige administration af underfondene, som jeg må forstå ønskes videreført.

Med henvisning til det anførte har jeg henstillet til landbrugsministeren, at der i forbindelse med behandlingen af det nu fremsatte lovforslag søges tilvejebragt en udtrykkelig lovgivningsmæssig stillingtagen tillige til det spørgsmål om adgangen til at foretage delegation til private brancheorganisationer, som De har rejst i Deres henvendelse til mig. Jeg har samtidig meddelt landbrugsministeren, at jeg går ud fra, at ministeriet vil være opmærksom på, om tilsvarende spørgsmål kan rejses i forhold til EF-bemyndigelsesloven for gartneri, jfr. lovbekendtgørelse nr. 488 af 13. september 1984.

Jeg har endvidere sendt en kopi af denne skrivelse til fiskeriministeren til orientering med henblik på, at ministeriet kan overveje, om tilsvarende spørgsmål kan rejses i forhold til EF-bemyndigelsesloven for fiskeri (lov nr. 562 af 21. december 1972 med senere ændringer).

Jeg har endelig gjort folketinges retsudvalg bekendt med sagen.

...«

Landbrugsministeriet orienterede mig senere om, at ministeren den 17. april 1986 i anledning af min henstilling havde fremsat forslag til ændringer i lovforslaget om ændringer i EF-bemyndigelsesloven for landbrug. Endvidere havde ministeren i en skrivelse af 2. maj 1986 meddelt folketingets landbrugs- og fiskeriudvalg, at ministeren agtede at fremsætte et lignende forslag om ændring af EF-bemyndigelsesloven for gartneri i næste folketingssamling.

| Jeg meddelte ministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

Folketingets retsudvalg orienterede mig senere om en brevveksling mellem folketingets landbrugs- og fiskeriudvalg og fiskeriministeren. Det fremgik heraf, at fiskeriministeren i en skrivelse af 9. april 1986 havde meddelt landbrugs- og fiskeriudvalget, at fiskeriministeriet ikke havde delegeret administrationen af afgifter opkrævet efter EF-bemyndigelsesloven for fiskeri til private organisationer.

| Jeg foretog herefter ikke videre i sagen.