



## Statslige myndigheders opkrævning af gebyrer

---

*Udtalt over for Finansministeriet, at et af ministeriet udsendt cirkulære om statslige myndigheders gebyropkrævning var misvisende i forhold til det almindeligt gældende krav om lovhjemmel for gebyropkrævning.*

FOB nr. 87.47

*(J. nr. 1987-1736-23).*

Den 9. november 1987 udsendte Finansministeriet »Cirkulære om statslige myndigheders fastsættelse af gebyr for særlige ekspeditioner og regulering af bestående gebyrer m.v.«.

*Cirkulæret*, som blev optaget i Ministerialtidende den 16. december 1987, havde følgende indhold:

»1. Statslige myndigheder skal i videst muligt omfang opkræve gebyr for særlige ekspeditioner samt porto.

Ved særlige ekspeditioner forstås administrative ydelser, som rækker udover de primære opgaver. Der kan f.eks. være tale om opkrævning af rykkergebyrer i tilfælde af for sene indbetalinger, opkrævning af ekspeditionsgebyr i særlige tilfælde, f.eks. erstatning af bortkomne papirer eller andre tilfælde, hvor borgere/virksomheder henvender sig til statslige myndigheder med anmodning om en særlig forvaltningsydelse.

Dette cirkulære omfatter derimod ikke materiale og oplysninger,

*som* udleveres eller tilsendes regelmæssigt som led i en almindelig administrativ procedure,

*som* det ved lov er pålagt myndigheden at udlevere eller udsende vederlagsfrit, og

*som* er led i en almindelig bistand og vejledning indenfor myndighedens sagsområde.

3. Fastsættelse af gebyr for særlige ekspeditioner skal ske under hensyn til de omkostninger, der er forbundet med den særlige ydelse.

4. Statslige myndigheder skal årligt ajourføre eksisterende gebyrer i overensstemmelse med den almindelige udvikling i priser og lønninger således, at der opnås fuld omkostningsdækning for de særlige ekspeditioner.

5. I omstående bilag er anført eksempler på særlige ekspeditioner, som er pålagt eller i medfør af dette cirkulære bør pålægges gebyr.

6. Der gennemføres en justering af samtlige eksisterende gebyrer og andre betalingssatser, for hvilke indtægten registreres på statens udgiftsbudget, således at de pågældende betalinger modsvarer de direkte og indirekte omkostninger forbundet med den ydelse, for hvilken der betales. Justeringen gennemføres med virkning fra 1. januar 1988 eller snarest herefter og kundgøres af den enkelte minister efter sædvanlig praksis.«

I *bilaget* til cirkulæret var anført forskellige grupper af eksempler på »særlige ekspeditioner«, for hvilke der ifølge cirkulæret skulle opkræves gebyr. Den første gruppe eksempler drejer sig bl.a. om tilfælde, hvor bevisdokumenter m.m. udstedt af offentlige myndigheder (skattekort, sygesikringsbevis etc.) er bortkommet, og vedkommende henvender sig til myndigheden for at få et nyt dokument. Den anden gruppe drejer sig om »rykkergebyrer« i tilfælde, hvor tidsfristen for indbetaling af ydelser til offentlige myndigheder ikke overholdes. Den tredje, og sidste, gruppe af eksempler drejer sig navnlig om ekspeditioner benævnt »Godkendelse efter ansøgning«. Følgende er nævnt:

» - Navnesager

- Ægteskab trods ung alder

- Separation og skilsmisse

- Kørekortsudstedelse

- Godkendelse som byfornyelsesselskab

- Godkendelse som almennyttigt boligselskab

- Licenser (ind- og udførsel)

- Bevillinger (f.eks. forlystelser)

- Byggetilladelser

- Ændring af forskudsregistrering (bortset fra død, skilsmisse, ægteskab)
- Godkendelse af nye stoffer (arbejds miljø)
- Godkendelse af særligt forurenende virksomheder
- Godkendelse af tilsyn (miljø)
- Vurderingspåtegninger
- Momstilladelser«

I skrivelse af 18. januar 1988 til Finansministeriet anførte jeg, at cirkulæret syntes at bygge på antagelser med hensyn til hjemmelsgrundlaget for opkrævning af gebyrer, som ikke var i overensstemmelse med sædvanlig juridisk opfattelse. Jeg fandt derfor at burde tage sagen op til undersøgelse på eget initiativ, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 5, og § 11.

I skrivelserne bemærkede jeg i øvrigt følgende om, og med udgangspunkt i, de eksempler, der var anført i bilaget til cirkulæret vedrørende »Godkendelse efter ansøgning«:

*ad Navnesager*

Navneloven, lov nr. 193 af 29. april 1981, indeholder ikke hjemmel for opkrævning af gebyr for udfærdigelse af navnebevis. Der er ikke fastsat administrative forskrifter herom, og i praksis opkræves ikke gebyr. Navneloven fra 1904 indeholdt hjemmel for gebyropkrævning; hjemmelen og den hertil svarende opkrævning i praksis blev afskaffet i forbindelse med navneloven fra 1961.

*ad Ægteskab trods ung alder og Separation og skilsmisse*

Ægteskabsloven, lovbekendtgørelse nr. 630 af 15. september 1986, indeholder ikke hjemmel for opkrævning af gebyr. Af Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 560 af 18. december 1969 om ægteskabs opløsning, § 21, fremgår udtrykkeligt, at separations- og skilsmissebevillinger er gebyr- og stempelfri.

*ad Byggetilladelser*

Efter byggeloven, lovbekendtgørelse nr. 834 af 9. december 1986, udstedes byggetilladelser af kommunalbestyrelserne.

Loven indeholder i § 28 hjemmel for boligministeren til at fastsætte regler om gebyrer for kommunalbestyrelsernes behandling af (bl.a.) ansøgninger om byggetilladelse. Regler er fastsat i bygningsreglementet, kap. 1.9. Gebyrfastsættelsen er herefter i det væsentlige overladt til kommunalbestyrelserne, dog således, at der i bygningsreglementet er fastsat visse standardgebyrer og et minimumsgebyr (150 kr.), der pristalsreguleres.

#### *ad Ændring af forskudsregistrering*

Kildeskatteloven, lovbekendtgørelse nr. 676 af 1. oktober 1986, regulerer i § 53 adgangen til at få foretaget ændring af forskudsregistreringen. Ekspeditionerne udføres af de kommunale skattemyndigheder. Loven indeholder ikke hjemmel for opkrævning af gebyr.

#### *ad Godkendelse af særligt forurenende virksomheder*

Miljøbeskyttelsesloven, lovbekendtgørelse nr. 85 af 8. marts 1985 med senere ændringer, indeholder ikke hjemmel for opkrævning af gebyr for ekspeditioner i forbindelse med godkendelser efter lovens kapitel V. Godkendelserne meddeles normalt af amtsrådene. I praksis opkræves ikke gebyr.

På baggrund af det anførte om lovgrundlag, kompetence og praksis efterlader Finansministeriets cirkulære efter min opfattelse betydelig tvivl med hensyn til det nærmere indhold af den ønskede gebyrordning og måden, den skal gennemføres på. Jeg tænker bl.a. på tilfælde, hvor de nævnte ekspeditioner udføres af kommunale myndigheder, hvortil cirkulæret ikke er rettet (i nogle, men ikke alle tilfælde kan vedkommende ministerium fastsætte regler om gebyr), samt på tilfælde, hvor fastsættelse af gebyrets størrelse under hensyn til de omkostninger, der er forbundet med ydelsen, jf. cirkulærets punkt 3, må give anledning til meget vanskelige omkostningsfordelingsspørgsmål.

Navnlig finder jeg imidlertid at måtte rejse spørgsmål vedrørende hjemmelsgrundlaget for den ønskede gebyrfastsættelse på områder, hvor der ikke i dag findes hjemmel i lovgivningen til at pålægge gebyr. Så vidt jeg forstår, er det Finansministeriets opfattelse, at gebyr da skal pålægges umiddelbart i medfør af Finansministeriets cirkulære, jf. punkt 5.

Jeg anmoder om en redegørelse for det retlige grundlag - vel af almen karakter - for dette standpunkt. Jeg henleder i den forbindelse opmærksomheden på, at det er den almindelige opfattelse i den juridiske litteratur,

at opkrævning af gebyr for modtagelse af sådanne ydelser fra det offentlige kræver lovhjemmel. Lovgivningspraksis er i overensstemmelse hermed, for så vidt som der, når gebyr ønskes opkrævet, normalt tilvejebringes særlig lovhjemmel herfor.

Det almindelige juridiske standpunkt med hensyn til nødvendigheden af lovhjemmel for gebyropkrævning er bl.a. kommet til udtryk i Justitsministeriets vejledning (1987) om udarbejdelse af administrative forskrifter, punkt 62, 4. afsnit. Jeg henviser endvidere til sagen omtalt i ombudsmandens beretning for 1980, s. 658, og den her nævnte litteratur (s. 666).«

Finansministeriet svarede i skrivelse af 28. januar 1988 og anførte herved følgende om det hjemmelsspørgsmål, jeg havde rejst:

» ...

Cirkulærets hovedformål (er) at tilskynde statslige myndigheder til videregående opkrævning af gebyrer, og at dette skal ske på det område, der i cirkulæret er benævnt »særlige ekspeditioner«.

Finansministeriet har ved formuleringen af cirkulæret været opmærksom på, at eksisterende lovgivning kan være til hinder for, at der på givne områder fastsættes gebyrer.

Den forudsatte administrative gebyrfastsættelse skal efter pkt. 1 for det første ske i videst muligt omfang. Begrænsning af omfanget kan bl.a. være gældende lovgivning. Videre i samme punkt er fra cirkulæret undtaget nogle ekspeditioner, hvor der efter Finansministeriets opfattelse ikke administrativt vil kunne fastsættes gebyr. Det gælder bl.a. ekspeditioner, »som er led i en almindelig bistand og vejledning inden for myndighedens sagsområde«. Denne passus er indsat af hensyn til bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, der efter Finansministeriets opfattelse vil udelukke gebyrfastsættelse for de nævnte ydelser fra forvaltningen. Finansministeriet har ved udarbejdelsen af cirkulæret tillige lagt den opfattelse til grund, at der ikke administrativt vil kunne pålægges gebyr for myndighedsarbejdet i almindelighed, således at der, som det er formuleret i pkt. 1, ikke kan fastsættes gebyr for materiale og oplysninger, »som udleveres eller tilsendes regelmæssigt som led i en almindelig administrativ procedure«. Endelig er de »særlige forvaltningsydelser«, som cirkulæret omhandler, defineret negativt (i pkt. 1) ved, at der ej heller må være tale om materiale og oplysninger, »som det ved lov er pålagt myndigheden at udlevere eller udsende vederlagsfrit«.

Men Finansministeriet har i forbindelse med cirkulærets udformning på den anden side *ikke* lagt til grund, at der i gældende ret skulle eksistere en almindelig anerkendt regel om, at gebyrfastsættelse i alle tilfælde - også bortset fra de i det foregående nævnte tilfælde - kræver lovhjemmel.

Såvidt Finansministeriet har kunnet konstatere, kan en sådan regel næppe uddrages af retspraksis og af den juridiske litteratur. I prof.dr.jur. Bent Christensens forvaltningsretsfremstilling fra 1987 »Forvaltningsret. Forvaltningens opgaver og organisation« behandles spørgsmålet p. 74 f.

Professor Bent Christensen omtaler her dels forvaltningspraksis på visse områder, dels ombudsmandsudtalelser og dels nogle Højesteretsafgørelser. En enkelt af sidstnævnte finder forfatteren dog uklar.

Professor Bent Christensen konkluderer, at retstilstanden er uklar, når det drejer sig om spørgsmålet, om forvaltningen, når der stilles ydelser til rådighed for borgerne, kan kræve betaling *uden* lovgivningsmagtens bemyndigelse. Men netop i denne konklusion må ligge, at forfatteren *ikke* er af den opfattelse, at gebyrfastsættelse som et almindeligt akcepteret princip i forvaltningsretten kræver lovhjemmel i *alle* tilfælde.

Netop fordi retstilstanden er uklar, er Finansministeriets cirkulære ikke udformet som et krav om generel brugerbetaling, men om gebyr for nogle særlige ekspeditioner i det omfang, hvor dette er muligt.

»Særlige ekspeditioner« er som ovenfor anført begrebsmæssigt beskrevet i cirkulærets pkt. 1. Herudover er der i et bilag til cirkulæret opregnet en række områder, som kan tjene som inspiration for de myndigheder, der skal i gang med at overveje, hvor der hensigtsmæssigt kan indføres gebyr. Denne opregning er ikke udtømmende, men netop kun eksempler til inspiration på, hvad der menes med de »særlige ekspeditioner«, som er cirkulærets emne.

Finansministeriet har ingen bemærkninger til den omtale af enkelte af eksemplerne, som findes i ombudsmandens brev. Som herved påvist af ombudsmanden, vil der på nogle områder kræves lovhjemmel for gebyrfastsættelse, og svaret herpå må være, at ministerierne så må overveje, om sådan lovhjemmel skal søges, eller om man vil finde andre områder, hvor betaling kan kræves, uden at lovhjemmel er nødvendig.«

I skrivelse af 17. februar 1988 udtalte jeg herefter følgende over for Finansministeriet:

»I skrivelse af 18. januar 1988 anmodede jeg Finansministeriet om en redegørelse for det retlige grundlag for opkrævning af gebyrer, således som det var kommet til udtryk i Finansministeriets cirkulære af 9. november 1987 om statslige myndigheders fastsættelse af gebyr for særlige ekspeditioner mv.

Finansministeriet har i skrivelse af 28. januar 1988 besvaret min anmodning. Besvarelsen kredser om to hovedspørgsmål:

1. Det almindelige hjemmelskrav, for så vidt angår gebyropkrævning.
2. Cirkulærets udformning set i relation til besvarelsen af 1.

Jeg finder problemstillingen dækkende for min undersøgelse i sagen og skal om de to spørgsmål, på baggrund af Finansministeriets redegørelse, udtale følgende:

#### *ad 1. Hjemmelsspørgsmålet*

Jeg må fastholde det standpunkt, jeg gav udtryk for i min skrivelse af 18. januar 1988, og hvorefter det er den almindelige opfattelse i den juridiske litteratur, at gebyropkrævning i tilfælde som de, der er omtalt i min skrivelse, kræver lovhjemmel. Opfattelsen er bl.a. kommet til udtryk i Justitsministeriets vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter, og lovgivningspraksis er, som også anført i min skrivelse, i overensstemmelse hermed.

Særlig om Finansministeriets henvisning til Bent Christensens fremstilling »Forvaltningsret. Forvaltningens opgaver og organisation«, 1987, s. 74 f., skal jeg bemærke, at de her anførte betragtninger om hjemmelsspørgsmålet ikke har relation til den form for forvaltningsvirksomhed, som jeg pegede på i min skrivelse af 18. januar 1988. Jeg pegede på en række af de i bilaget til cirkulæret anførte eksempler på »Godkendelse efter ansøgning«, hvor der ifølge cirkulæret bør pålægges gebyr. Det drejer sig bl.a. om tilladelse til navneændring, separations- og skilsmissebevillinger og godkendelse af særligt forurenende virksomheder. 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. Bent Christensens betragtninger, herunder om usikkerheden vedrørende behovet for lovhjemmel, findes under overskriften »Aftaler« (s. 73). 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 principielt 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.

Det almindelige hjemmelskrav i afgørelsestilfældene skal ses i lyset af, at borgerne her er tvunget til at søge vedkommende forvaltningsmyndighed om tilladelse til en ønsket tilstand eller virksomhed. Der er i givet fald tale om at opkræve betaling for opfyldelse af en lovmæssig pligt. Det reelle indhold af det retlige hjemmelskrav i disse tilfælde er at sikre, at lovgivningsmagtens bemyndigelse foreligger til gebyropkrævningen.

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.

#### *ad 2. Cirkulærets udformning*

Selv om Finansministeriet har bekræftet, at cirkulæret hviler på en besvarelse af det grundlæggende hjemmelsspørgsmål, som afviger fra den, jeg har givet udtryk for, har ministeriet henvist til nogle forbehold i cirkulærets udformning, som skulle kunne forene indholdet med et strengere hjemmelssynspunkt. Finansministeriet har således anført,

a) at cirkulæret lægger op til administrativ gebyropkrævning i »videst muligt omfang«. Begrænsninger i omfanget kan fremgå af gældende lovgivning. Det kan fremgå på den måde, at myndigheden ved lov er pålagt at udlevere materiale og oplysninger vederlagsfrit, jf. det udtrykkelige forbehold herom i cirkulærets punkt 1.



Jeg har været opmærksom på disse forbehold i cirkulærets tekst. Allerede på grund af udtrykket »materiale og oplysninger« har jeg ikke fundet, at det kunne have nogen betydning i relation til de nævnte eksempler, der alle drejer sig om afgørelser.

Der findes enkelte, formentlig ret fåtallige eksempler på, at en myndighed udtrykkeligt ved lov eller bekendtgørelse er pålagt at foretage visse ekspeditioner uden at opkræve gebyr herfor. Et eksempel er separations- og skilsmissebevillinger som omtalt i min skrivelse af 18. januar 1988.

Normalt forholder lovgivningsmagten sig udtrykkeligt til gebyrspørgsmålet alene i den form, at der i loven gives (positiv) hjemmel til gebyropkrævning for nærmere angivne ekspeditioner.

Det forbehold, som er anført i cirkulærets punkt 1, har således - også hvis det antages at omfatte afgørelser - efter min mening kun en meget begrænset rækkevidde.

Det følger af de almindelige hjemmelssynspunkter, jeg har anført ovenfor, at der *ikke* kan sluttet modsætningsvis fra det forhold, at lovgivningsmagten ikke har forbudt gebyropkrævning, til, at gebyropkrævning da skulle være tilladt ved administrativ foranstaltning. Det centrale i hjemmelskravet er kravet om, at der skal foreligge en bemyndigelse fra lovgivningsmagten. Hvor en sådan bemyndigelse ikke foreligger, er administrationen afskåret fra at opkræve gebyr.

For så vidt Finansministeriet mener, at forbeholdet »i videst muligt omfang« også omfatter de begrænsninger i gebyropkrævningen, der følger af det almindeligt gældende hjemmelskrav, må jeg bemærke, at dette ikke fremgår af cirkulærets tekst. En sådan begrænsning ville da også i nogen grad stride mod den generelle opfattelse af hjemmelsspørgsmålet, som Finansministeriet har givet udtryk for over for mig.

Finansministeriet har videre anført,

b) at de i bilaget anførte eksempler alene skal tjene som inspiration for myndighederne - til nærmere overvejelse af, om gebyr bør fastsættes, og om der i den forbindelse eventuelt skal søges lovhjemmel.

Cirkulæret tilskynder statslige myndigheder til opkrævning af gebyrer for særlige ekspeditioner. Særlige ekspeditioner defineres i cirkulæret som »administrative ydelser, der rækker ud over de primære opgaver«.

Der er ikke i cirkulæret nogen nærmere forklaring på, hvad der menes med særlige ekspeditioner til forskel fra almindelige eller primære ekspeditioner, hvor der ikke skal opkræves gebyr. Grænsedragningen er selvsagt central for cirkulærets formål for de berørte myndigheder og senere for de berørte borgere. Det indebærer, at der naturligt vil blive lagt afgørende vægt på den illustration af cirkulærets område, som fremgår af eksemplerne i bilaget. Disse må derfor - i det mindste - forstås som Finansministeriets bidrag til klargøring af, hvilke former for forvaltningsvirksomhed der i almindelighed bør opkræves gebyr for.

Hertil kommer, at cirkulæret omtaler den virksomhed, der er anført i bilaget, som eksempler på forvaltningsekspeditioner, der »er pålagt eller ... bør pålægges gebyr«. Jeg finder ikke, at denne sprogbrug harmonerer med Finansministeriets nu udtalte standpunkt om, at eksemplerne blot er anført som »inspiration« for de berørte myndigheder.

Endelig rummer cirkulærets punkt 5, jf. sætningen »ekspeditioner, som ... i medfør af dette cirkulære bør pålægges gebyr«, en udtryksmåde, som efter min opfattelse er vildledende i forhold til det almindeligt gældende krav om lovhjemmel for gebyropkrævning, i hvert fald for så vidt angår de eksempler, jeg har koncentreret min undersøgelse om.

Finansministeriet har ikke nogen almindelig instruktionsbeføjelse over for andre ministerier og myndigheder uden for Finansministeriets område med hensyn til de dispositioner, der er omhandlet i cirkulæret. Uanset dette går jeg ud fra, at cirkulæret faktisk vil blive tillagt stor betydning, og at meningen er, at det skal have indflydelse på myndighedernes dispositioner i overensstemmelse med det, der står i cirkulæret.

På den baggrund finder jeg at burde pege på, at cirkulærets indhold efter min mening er misvisende i forhold til de almindeligt gældende krav om hjemmel for gebyropkrævning, og at det således kan give anledning til opkrævning af gebyrer i tilfælde, hvor der ikke foreligger fornøden lovhjemmel herfor.«

Under henvisning til ombudsmandslovens § 11 gjorde jeg samtidig med skrivelsen til Finansministeriet finansministeren og Folketingets Retsudvalg bekendt med de mangler, der efter min opfattelse forelå ved udformningen af cirkulæret.

I skrivelse af 16. marts 1988 meddelte finansministeren mig, at Finansministeriet samme dag - efter samarbejde med Justitsministeriet - havde ud-

sendt nyt cirkulære om statslige myndigheders fastsættelse af gebyr for særlige ekspeditioner m.v.

Cirkulæret af 16. marts 1988 havde følgende indhold:

»1. Statslige myndigheder skal i videst mulige omfang opkræve gebyr for særlige ekspeditioner.

Ved særlige ekspeditioner forstås administrative ydelser, som rækker ud over myndighedernes primære opgaver.

2. Fastsættelse af gebyr for de af dette cirkulære omfattede særlige ekspeditioner vil ofte forudsætte lovhjemmel. I tilfælde, hvor fastsættelse af gebyr kræver lovhjemmel, men hvor en sådan ikke allerede findes, bør mulighederne for at gennemføre lovhjemmel undersøges. Tvivlsspørgsmål om, hvorvidt et påtænkt gebyrpålæg kræver lovhjemmel, kan forelægges Justitsministeriet.

3. Fastsættelse af gebyr for særlige ekspeditioner skal ske under hensyn til de omkostninger, der er forbundet med den særlige ydelse.

4. Statslige myndigheder skal årligt ajourføre eksisterende gebyrer i overensstemmelse med den almindelige udvikling i priser og lønninger således, at der opnås fuld omkostningsdækning for de særlige ekspeditioner.

5. Finansministeriets cirkulære af 9. november 1987 om statslige myndigheders fastsættelse af gebyr for særlige ekspeditioner og regulering af bestående gebyrer m.v. ophæves.«

Jeg meddelte på den baggrund Finansministeriet, at jeg ikke foretog videre i sagen.