

MODT. I MST.

14 SEP. 2007



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Miljøstyrelsen  
Strandgade 29  
1401 København K

13 SEP. 2007

Dato: 13 SEP. 2007  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsbeh: Louise Vadheim Mor-  
tensen  
Sagsnr.: 2005-750-0019  
Dok.: LVM40333

Miljøstyrelsen har rettet henvendelse til Justitsministeriet med henblik på at få afklaret karakteren af den betaling, der i henhold til miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c opkræves i forbindelse med vandindvinding.

I den anledning vedlægges notat om betaling i forbindelse med vandindvinding og forholdet til grundlovens § 43.

Med venlig hilsen

Kristian Korfits Nielsen

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)



# JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 7. september 2007  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsbeh: Louise Vadheim Mortensen  
Sagsnr.: 2005-760-0019  
Dok.: LVM40299

## NOTAT

om

### betaling i forbindelse med vandindvinding og forholdet til grundlovens § 43

#### 1. Indledning

Miljøstyrelsen har rettet henvendelse til Justitsministeriet med henblik på at få afklaret karakteren af den betaling, der i henhold til miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c opkræves i forbindelse med vandindvinding.

Baggrunden for henvendelsen er, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt opkrævningen i henhold til de anførte bestemmelser i miljømålsloven og vandforsyningsloven – som antaget i bestemmelsernes ordlyd – har karakter af et gebyr, eller om der er tale om en skat, jf. grundlovens § 43.

På den baggrund behandles i dette notat spørgsmålet om, hvorvidt opkrævningen af betaling i henhold til miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c har karakter af et gebyr eller en skat. Herudover behandles spørgsmålet om, hvorvidt det skærpede lovhjemmelskrav, der følger af grundlovens § 43 i forhold til opkrævning af skat, i givet fald er opfyldt med de to nævnte lovbestemmelser.

Under pkt. 2 nedenfor redegøres for miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

I pkt. 3 omtales bestemmelsen i grundlovens § 43. 1. led. Justitsministeriets overvejelser og vurdering af de rejste spørgsmål fremgår af pkt. 4.

Notatet sammenfattes i pkt. 5.

## **2. Miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c**

### **2.1. Indledning og baggrund**

Miljøstyrelsen har sendt Justitsministeriet et notat om den betaling, der opkræves hos vandindvindere efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c. Den følgende gennemgang bygger hovedsagelig på dette notat.

Der er i notatet fra Miljøstyrelsen indledningsvist oplyst følgende om miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c:

Amterne blev i 1998 forpligtet i henhold til vandforsyningsloven til at udpege områder med særlige drikkevandsinteresser.

Samtidig blev amterne forpligtet til at kortlægge disse områders sårbarhed overfor forurening. Denne følsomhedskortlægning af de udpegede områders sårbarhed overfor forurening var oprindeligt gebyrbelagt i henhold til vandforsyningslovens § 52 c, stk. 1, nr. 1, men pligten til at betale gebyr har siden 2003 fulgt af miljømålslovens § 35. De omtalte kortlægningsforpligtelser for amterne og opkrævningen af gebyr i henhold til miljømålslovens § 35 påhviler efter 1. januar 2007 staten.

Når arealernes sårbarhed er fastlagt, og det derudfra er identificeret, hvor der er behov for en særlig indsats, skal der ifølge vandforsyningsloven udarbejdes en indsatsplan for disse områder. I henhold til vandforsyningslovens § 52 c opkræves et gebyr til dækning af omkostningerne ved udarbejdelsen af indsatsplaner mv. Opgaverne i forbindelse med udarbejdelse af indsatsplaner og opkrævning af gebyr påhvilede oprindeligt amterne, men påhviler efter 1. januar 2007 kommunerne.

Det fremgår af bestemmelserne i miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, at der kan opkræves et samlet gebyr til dækning af de udgifter, der er omfattet af forpligtelserne efter de to bestemmelser.

Det er af Miljøstyrelsen oplyst, at det efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c er vandværker (offentlige såvel som private), indvindere i jordbrugs- og dambrugserhvervet samt indvindere til industriformål, der vil skulle betale gebyr i henhold til bestemmelserne.

Det er endvidere oplyst, at både offentlige og private vandværker i dag er omfattet af et "hvile-i-sig-selv-princip". Dette betyder, at der over en år-række skal være balance mellem det enkelte vandværks udgifter og indtægter. Princippet indebærer, at der er fuld brugerfinansiering, hvilket vil sige, at vandværkernes udgifter til etablering, drift, vedligeholdelse, administration og forrentning af lån skal dækkes fuldt ud af bidrag fra brugere.

Der er ikke fastsat regler for, over hvor lang en periode der skal være balance mellem indtægter og udgifter, men det følger af "hvile-i-sig-selv-princippet", at der skal være balance mellem indtægter og udgifter inden for en kortere periode. Længden af perioden fastlægges inden for de anførte rammer for kommunale vandværker af den enkelte kommunalbestyrelse. Private vandværker fastsætter selv deres takster, men kommunalbestyrelsen skal godkende taksterne.

Det er endvidere i vandforsyningslovens § 52 a fastsat, hvilke udgifter der kan indregnes i prisen for forsyning med drikkevand. Af § 52 a fremgår det således, at den almene vandforsyning i prisen til forbrugeren kan indregne de udgifter, som er nævnt i bestemmelsen, herunder bl.a. udgifter til dækning af gebyrer jf. vandforsyningslovens § 52 c og miljømålslovens § 35. Opregningen i § 52 a må anses for en udtømmende beskrivelse af, hvilke udgifter vandværkerne kan indregne i prisen til forbrugere.

## **2.2. Nærmere om miljømålslovens § 35 – følsomhedskortlægning**

### **2.2.1. Bestemmelsens ordlyd**

Bestemmelsen i miljømålslovens § 35 har følgende ordlyd:

**”§ 35.** Miljøministeren fastsætter gebyr til dækning af udgifter til den del af basisanalysen, der angår kortlægning af områder med særlige drikkevandsinteresser og af indvindingsoplunde til almene vandforsyningsanlæg uden for disse til afgrænsning af, hvilke typer forurening de er følsomme over for, samt til dækning af udgifter til miljøministerens og kommunalbestyrelsens administration forbundet med opkrævning af gebyrer. Kommunalbestyrelsen opkræver gebyret på vegne af ministeren.

*Stk. 2.* Der kan opkræves et samlet gebyr til dækning af de udgifter, der er omfattet af stk. 1 og af § 52 c, stk. 1, i lov om vandforsyning m.v.

*Stk. 3.* Reglerne i § 52 c, stk. 3-7, i lov om vandforsyning m.v. finder tilsvarende anvendelse.

*Stk. 4.* Miljøministeren meddeler den enkelte kommunalbestyrelse senest den 1. juli i året før den aktuelle budgetperiode det beløb, jf. stk. 1, som gebyret skal dække i kommunen.

*Stk. 5.* Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om, at der skal betales rente ved manglende eller for sen betaling af gebyrer opkrævet i henhold til denne lov. Sker betaling ikke rettidigt, skal der fra sidste rettidige indbetalingsdag for hver påbegyndt måned betales 1,3 procent i rente, dog mindst 50 kr."

Som det fremgår, kan der i henhold til miljømålslovens § 35 fastsættes gebyr til dækning af udgifter til følsomhedskortlægning af områder med særlige drikkevandsinteresser og af indvindingsoplande til almene vandforsyningsanlæg uden for disse.

Reglerne i vandforsyningslovens § 52 c, stk. 3-7, om den nærmere fastsættelse af gebyr mv. gælder også for gebyropkrævning i henhold til miljømålslovens § 35, jf. herved § 35, stk. 3. Om reglerne i vandforsyningslovens § 52 c, stk. 3-7 henvises til pkt. 2.3 nedenfor.

Bestemmelsen i miljømålslovens § 35 blev som nævnt under pkt. 2.1 oprindeligt indført i 1998 som en del af vandforsyningslovens § 52 c, men den del af den oprindelige § 52 c, der angik gebyrbetaling for følsomhedskortlægning, blev i 2003 overført til miljømålslovens § 35.

### **2.2.2. Indførelse i 1998 af kortlægningsforpligtelse og pligt til at udarbejde indsatsplaner mv.**

Gebyrbestemmelsen i vandforsyningsloven § 52 c – og senere også miljømålslovens § 35, jf. ovenfor i pkt. 2.1 og 2.2.1 – blev indført ved lov nr. 1025 af 23. december 1998 om ændring af lov om vandforsyning m.v. Bestemmelsen blev indført til finansiering af de amtskommunale forpligtelser til følsomhedskortlægning og udarbejdelse af indsatsplaner mv., som i forvejen fulgte af vandforsyningsloven.

Forpligtelserne i vandforsyningsloven til følsomhedskortlægning og udarbejdelse af indsatsplaner mv. blev således allerede indført ved lov nr. 479 af 1. juli 1998 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om miljøbeskyttelse og lov om planlægning.

Det er om baggrunden for indførelsen af disse forpligtelser i bemærkningerne til loven bl.a. anført, at lovforslaget gennemfører dels den regionale del af Vandmiljøplan II om forstærket regional indsats til beskyttelse af vandressourcerne, dels en række anbefalinger fra Drikkevandsudvalget, jf. FT 1997-98, Tillæg A, side 1477.

Det fremgår nærmere af bemærkningerne vedrørende indførelsen af følsomhedskortlægningsforpligtelsen og pligten til at udarbejde indsatsplaner mv. (FT 1997-98, Tillæg A, side 1477), at Drikkevandsudvalget havde anbefalet, at der blev indført nye planlægningsmæssige værktøjer for at sikre en koordineret og helhedsorienteret beskyttelsesstrategi, så der alt efter behovet i hvert enkelt område blev gjort op med alle kilder til forurening.

Det er i den forbindelse i bemærkningerne bl.a. anført, at (FT 1997-98, Tillæg A, side 1477):

”Udgangspunktet for dansk grundvandspolitik er, at der arbejdes for et generelt højt beskyttelsesniveau for alt grundvand. Imidlertid er det på nogle områder nødvendigt at prioritere indsatsen på grund af, at der kun er begrænsede økonomiske midler til rådighed for opgaven, eller fordi der er tale om at vælge placering for en nødvendig aktivitet eller lignende (f.eks. deponeringsanlæg), som ikke kan undgå at udgøre en vis risiko for grundvandet. Hvis en given ressource skal beskyttes, er det nødvendigt, at der gøres en indsats mod samtlige forureningskilder. Ellers risikerer man, at den indsats, der gøres over for visse kilder, er spildt, fordi ressourcen forurenes af en anden kilde. For at sikre en koordinering er det nødvendigt generelt at fastlægge, efter hvilke kriterier man skal vælge de arealer, der skal prioriteres højest.”

Om de miljømæssige konsekvenser er det i bemærkningerne anført, at det er lovens formål, at der skal ske en koordineret og helhedsorienteret beskyttelse af grundvandsressourcerne.

Man koncentrerede sig ved indførelsen af følsomhedskortlægningsforpligtelsen i 1998 om især nitrat og pesticid forurening og foretog i bemærkningerne en vis nærmere præcisering af, hvilke metoder der skulle anvendes til at kortlægge for følsomhed overfor disse stoffer.

### **2.2.3. Indførelse af gebyrbestemmelsen i 1998, herunder nærmere om kortlægningsforpligtelsen**

Bestemmelsen i miljømålslovens § 35 om fastsættelse af gebyr til dækning af udgifter til følsomhedskortlægning af områder med særlige drik-

kevandsinteresser mv. blev som nævnt under pkt. 2.1 oprindeligt indført i 1998 som en del af vandforsyningslovens § 52 c.

I bemærkningerne til indførelsen af gebyrbestemmelsen i vandforsyningslovens § 52 c (lov nr. 1025 af 23. december 1998) er der udover omtalen af gebyrbestemmelsen også en række udtalelser om følsomhedskortlægningsforpligtelsen.

Om baggrunden for lovforslaget anføres bl.a., at (FT 1998-99, Tillæg A, side 3149):

"Loven om beskyttelse af drikkevandsressourcer og vandforsyning indeholder nye planmæssige værktøjer, der fastslår, at amterne som led i regionplanlægningen får pligt til at udarbejde en samlet plan for tilrettelæggelse og prioritering af den indsats mod grundvandsforurening, der er nødvendig for at sikre den fremtidige drikkevandsforsyning."

I bemærkningerne beskrives endvidere kort, hvilken metode der skal anvendes ved følsomhedskortlægningen, idet det fremgår, at (FT 1998-99, Tillæg A, side 3151):

"Med henblik på at fastlægge det nødvendige og tilstrækkelige niveau for kortlægningen udarbejder Miljøstyrelsen en vejledning om kortlægningen. Det forudsættes i vejledningen, at kortlægningen primært foretages med nyere, egnede geofysiske metoder. Disse metoder udmærker sig ved at kunne give et relativt detaljeret billede af de geologiske forhold samtidig med at metoderne er billige set i forhold til konventionelle undersøgelsesmetoder (udførelse af borer)."

Af et bilag til betænkningen til lovforslaget om indførelse af bestemmelsen i § 52 c (miljø- og energiministerens besvarelse af spm. nr. 4) fremgår om forpligtelsen til at følsomhedskortlægge bl.a., at (FT 1998-99, Tillæg B, side 259):

"Kortlægningen i henhold til lov om beskyttelse af drikkevandsressourcer og vandforsyning består i en detaljeret kortlægning af de geologiske lag, hvor grundvandet dannes og strømmer, kombineret med edb-beregninger af grundvandets dannelse og strømning."

Det fremgår samme sted, at:

"Formålet med kortlægningen er at identificere de områder på jordoverfladen, hvor grundvandet dannes, og at afgrænse de områder, hvor dæklagene giver en dårlig beskyttelse af grundvandet. Herved kan omkostningskrævende, supplerende grundvandsbeskyttelse målrettes mod de områder, hvor den er nødvendig."

Ved kortlægningen undersøges grundvandsmagasinernes beliggenhed, dæklagenes opbygning af sandede og lerede jordarter m.v., grundvandets strømningsveje i jorden og den naturlige grundvandskemi, som afspejler grundvandets dannelseshistorie..."

Det areal, der skal følsomhedskortlægges, kan løbende justeres, og enkelte amter har siden det oprindeligt udpegede kortlægningsareal på 15.289 km<sup>2</sup> udpeget yderligere ca. 2.000 km<sup>2</sup>, som skal kortlægges.

Det blev i forbindelse med indførelsen af gebyrbestemmelsen i 1998 forudsat, at følsomhedskortlægningen kunne gennemføres over en 10-årig periode, og i bemærkningerne til lovforslaget er de amtskommunale merudgifter til følsomhedskortlægningen og udarbejdelse af indsatsplaner mv. anslået til 92 mio. kr. om året. Udgiften til følsomhedskortlægning blev isoleret set ifølge bemærkningerne af Miljøstyrelsen anslået til 734 mio. kr., hvortil kom udgifterne til administration i amterne i forbindelse med følsomhedskortlægningen, som anslås til ca. 7 mio. kr. pr. år. Det er i forbindelse med de anslåede beløb i bemærkningerne anført, at "beregningerne er behæftet med betydelig usikkerhed" (FT 1998-99, Tillæg A, side 3151). Det fremgår endvidere af et bilag til betænkningen til lovforslaget (miljø- og energiministerens besvarelse af spm. nr. 4), at (FT 1998-99, Tillæg B, side 259):

"Udgifterne til kortlægning af et område vil afhænge af karakteren af de geologiske forhold, som skal undersøges. Områder med ensartet geologisk opbygning vil alt andet lige kræve mindre undersøgelser end områder med kompliceret geologi. Ligeledes vil dybden til grundvandet have betydning for udgifterne."

Sammenfattende er det af Miljøstyrelsen om forpligtelsen til at følsomhedskortlægge og gebyropkrævning bl.a. oplyst, at det i miljømålsloven oprindeligt var forudsat, at:

"kortlægningen kunne gennemføres over en periode på 10 år, svarende til en hurtig, men realistisk gennemførelsestakt af hensyn til Danmarks implementering af Nitratdirektivets regionale foranstaltninger.

Det er dog ikke yderligere specificeret med hvilken takt og i hvilket omfang, det enkelte amtsråd skal gennemføre kortlægningen.

Med omfang tænkes her på, at loven eller bemærkningerne hertil eksempelvis ikke forholder sig til, hvor mange boringer det enkelte amt skal foretage for at have etableret et tilstrækkeligt grundlag – en kortlægning der opfylder lovens krav til kortlægning.

Her er det det enkelte amts skøn, der afgør omfanget af kortlægningen. I amtets skøn vil de geologiske og hydrogeologiske forhold spille en væsentlig rolle. Områder med ensartet geologisk opbygning vil alt andet lige kræve mindre undersøgelser end områder med kompliceret geologi. Ligeledes vil dybden til grundvan-



det have betydning for udgifterne. (...) Men der kan og har også indgået lokale prioriteringer af indsatsen. Der er med andre ord forskel på, hvor grundigt man i det enkelte amt har valgt at kende sin geologi. Dette skøn synes loven med bemærkninger at give rum for.

Ministeren tilkendegiver da også i tillægsbetænkningen, at "gebyrstørrelsen kan afvige fra amt til amt afhængig af den takt og det omfang, hvori amtsrådet vælger at gennemføre kortlægningen m.v."

#### **2.2.4. Overflytning i 2003 af gebyropkrævningen for følsomhedskortlægning fra vandforsyningslovens § 52 c til miljømålslovens § 35**

Bestemmelsen om gebyropkrævning til dækning af udgifter til kortlægning af områder med særlige drikkevandsinteresser mv. blev i 2003 overført fra vandforsyningslovens § 52 c til miljømålslovens § 35, jf. lov nr. 1150 af 17. december 2003.

Det fremgår bl.a. af forarbejderne til denne lovændring, at der ved overførelsen ikke var tale om nogen realitetsændring, og at der endvidere ikke var tale om en udvidelse af det område, som amtsrådene kunne kræve gebyr for (FT 2003-04, Tillæg A, side 433). Der henvises i forarbejderne ligeledes til vandforsyningslovens regler og de heraf følgende krav til bl.a. fastsættelsen af gebyret og regnskabsmæssig dokumentation. Det fremgår i den forbindelse også af miljømålslovens § 35, stk. 3, at vandforsyningslovens § 52 c, stk. 3-7 om gebyrfastsættelse mv. finder tilsvarende anvendelse.

#### **2.2.5. Ændring af miljømålsloven i 2005**

I 2005 blev miljømålsloven ændret, således at det fra 1. januar 2007 er ministeren og ikke amterne, der fastsætter gebyret efter lovens § 35, jf. lov nr. 570 af 24. juni 2005.

Gebyret skal fortsat dække de samme udgifter, nemlig udgifterne til den følsomhedskortlægning, der finder sted inden for de områder, der er udpeget, fordi de har særlige drikkevandsinteresser eller er indvindingsoplande til almene vandforsyningsanlæg.

I forarbejderne til lovændringen i 2005 henvises til lovforslaget fra 1998, hvor bestemmelsen oprindeligt blev indført, herunder til, at de samlede udgifter oprindeligt var overslagsmæssigt angivet til 92 mio. kr. pr. år i 10 år, idet det dog samtidig var angivet, at beregningerne var behæftet med betydelig usikkerhed (FT 2004-05, Tillæg A, side 3613 f.). Det er i forarbejderne fra 2005 hertil anført, at de samlede udgifter til følsomhedskortlægning og indsatsplanlægning bliver større end oprindeligt anslået, samt at kortlægningen og indsatsplanlægningen forventes at strække sig over et længere tidsrum end oprindeligt ventet.

### **2.3. Nærmere om vandforsyningslovens § 52 c – udarbejdelse af indsatsplaner mv.**

#### **2.3.1. Bestemmelsens ordlyd**

Bestemmelsen i vandforsyningslovens § 52 c har følgende ordlyd:

”§ 52 c. Kommunalbestyrelsen fastsætter gebyrer til dækning af udgifter til

- 1) udarbejdelse af indsatsplaner for udpegede indsatsområder, jf. § 13.
- 2) varetagelse af opgaver ved at oprette og lede et koordinationsforum, jf. § 12. og
- 3) kommunalbestyrelsens administration forbundet med opkrævning af gebyrer.

*Stk. 2.* Der kan opkræves et samlet gebyr til dækning af de udgifter, der er omfattet af stk. 1 og § 35 i lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder.

*Stk. 3.* Gebyrer fastsættes forholdsmæssigt i forhold til den tilladte indvindingsmængde meddelt efter § 20 for tilladelser meddelt til indvinding af grundvand, dog undtaget indvindinger omfattet af § 20, stk. 1, nr. 1 og 2.

*Stk. 4.* For tilladelser til indvinding af grundvand til brug i jordbrugs- og dambrugserhvervet samt til industriformål fastsættes gebyrer forholdsmæssigt i forhold til en tredjedel af den tilladte indvindingsmængde. Hvis den samlede tilladte indvindingsmængde for virksomheden overstiger 25.000 m<sup>3</sup> i en kommune, fastsættes gebyret dog til en tredjedel af 25.000 m<sup>3</sup>. Hvis den samlede tilladte indvindingsmængde for virksomheden på landsplan overstiger 25.000 m<sup>3</sup>, skal virksomheden, hvis den fremsender fornøden dokumentation, fritages for at betale gebyr af mere end en tredjedel af 25.000 m<sup>3</sup>. Fritagelse for betaling af gebyr skal ske for den eller de mindste indvindingstilladelser først. Er indvindingstilladelseerne lige store, vælger virksomheden, hvilken kommune dokumentation indsendes til.

*Stk. 5.* Ministeren kan fastsætte nærmere regler om fritagelsesordningen, herunder om hvilken dokumentation virksomheden skal fremsende, formkrav hertil, tidsfrister m.v. Kommunalbestyrelsen er forpligtet til samtidig med opkrævningen at oplyse om adgangen til at opnå fritagelse og om fremgangsmåden.

*Stk. 6.* For indvindinger af grundvand omfattet af § 20, dog undtaget indvindinger omfattet af § 20, stk. 1, nr. 1 og 2, men som ikke kræver tilladelse, jf. § 86, fastsættes gebyrer på baggrund af den beregnede gennemsnitlige indvinding.

*Stk. 7.* Gebyrer som nævnt i stk. 1 og 2 påhviler den, der har indvinding retten, og tilfalder kommunalbestyrelsen og miljøministeren.

*Stk. 8.* Ministeren kan fastsætte nærmere regler om, at der skal betales rente ved manglende eller for sen betaling af gebyrer opkrævet i henhold til denne lov. Sker betaling ikke rettidigt, skal der fra sidste rettidige indbetalingsdag for hver påbegyndt måned betales 1,3 procent i rente, dog mindst 50 kr.”

Der kan i henhold til vandforsyningslovens § 52 c, stk. 1, fastsættes gebyr til dækning af udgifter til udarbejdelse af indsatsplaner for de områder, som er udpeget som indsatsområder, varetagelse af opgaver ved at oprette og lede et koordinationsforum samt administration forbundet med opkrævning af gebyrer.

Opkrævning af gebyr for udgifter til følsomhedskortlægning af områder med særlige drikkevandsinteresser mv. blev som nævnt ovenfor under pkt. 2.1 og 2.2 i 2003 flyttet til miljømålslovens § 35.

Gebyrprokrævningen fastsættes i henhold til vandforsyningslovens § 52 c, stk. 3, forholdsmæssigt i forhold til den tilladte indvindingsmængde meddelt efter vandforsyningslovens § 20, dog undtaget indvindinger omfattet af § 20, stk. 1, nr. 1 og 2.

Af vandforsyningslovens § 20 følger bl.a., at kommunalbestyrelsen meddeler tilladelse til vandindvinding, herunder til anlæg med en årlig indvinding af grundvand på højst 3.000 m<sup>3</sup>, der ikke anvendes til vanding af landbrugsafgrøder (stk. 1, nr. 1), og vandforsyningsanlæg for mindre bebyggelser på landet, for så vidt anlægget kan forsyne hele bebyggelsen og indvindingen af grundvand højst udgør 6.000 m<sup>3</sup> årligt (stk. 1, nr. 2).

Bestemmelsen i § 52 c, omfatter – ud over indehavere af vandindvindingsstilladelser – også indvinding af grundvand, som ikke kræver tilladelse, jf. lovens § 86, hvorefter bl.a. vandindvindingsrettigheder givet i medfør af lov om vandforsyningsanlæg, lov om vandforsyning og vandløbslovgivningen fortsat er gyldige for et vist tidsrum. For indvinding af grundvand, som ikke kræver tilladelse, fastsættes gebyret på baggrund af den beregnede gennemsnitlige indvinding.

### **2.3.2. Indførelse i 1998 af bl.a. pligt til udarbejdelse af indsatsplaner mv.**

Gebyrbestemmelsen i vandforsyningslovens § 52 c blev som nævnt under pkt. 2.2.2 indført ved lov nr. 1025 af 23. december 1998 om ændring af lov om vandforsyning m.v. til finansiering af de amtskommunale forpligtelser til bl.a. følsomhedskortlægning og udarbejdelse af indsatsplaner som fulgte af vandforsyningsloven, jf. lov nr. 479 af 1. juli 1998.

Der henvises om baggrunden for indførelsen af kortlægningsforpligtelsen og forpligtelsen til at udarbejde indsatsplaner mv. til gengivelsen heraf ovenfor under pkt. 2.2.2.

Med hensyn til indholdet af den indsatsplan, der skal udarbejdes i henhold til lov nr. 479 af 1. juli 1998, fremgår følgende af forarbejderne til denne lov (FT 1997-98, Tillæg A, side 1487):

”Indsatsplanen skal baseres på en nærmere hydrogeologisk kortlægning og en nærmere kortlægning af arealanvendelse og forureningskilder, hvis indhold og omfang må afhænge af de allerede foretagne undersøgelser i området. Resultatet skal være, at der er overblik over, hvad der skal til for at sikre den pågældende ressource i forhold til alle områdets forureningskilder, så man ikke risikerer, at ressourcen ødelægges af f.eks. forurening fra et gammelt affaldsdepot, selv om man har fået stoppet en truende nitratforurening.

Den endelige indsatsplan skal indeholde en detaljeret opgørelse over det samlede behov for beskyttelse over for alle forureningskilder og retningslinier og tidsplan for realiseringen heraf.”

Derudover fremgår det samme sted, at man kan udarbejde en delindsatsplan overfor en forureningskilde i et område, hvor dette oplagt er nødvendigt. I delindsatsplanen skal der anføres en tidsplan for færdiggørelsen af den samlede indsatsplan for området omfattende indsatsen overfor andre forureningskilder.

Endelig er det i forarbejderne forudsat, at man kan ændre sin prioritering og satse på en anden vandressource, såfremt det viser sig, at der er massive problemer i et område.

### **2.3.3. Indførelse af gebyrbestemmelsen i vandforsyningslovens § 52 c i 1998, herunder nærmere om pligten til at udarbejde indsatsplaner**

Ved indførelsen af § 52 c i vandforsyningsloven i 1998 (lov nr. 1025 af 23. december 1998) omfattede bestemmelsen både fastsættelse af gebyr til dækning af udgifter til følsomhedskortlægning og udgifter til udarbejdelse af indsatsplaner mv.

Gebyroprokrævningen i forbindelse med kortlægningsforpligtelsen blev som tidligere nævnt i 2003 flyttet til miljømålslovens § 35, og der henvises for så vidt angår denne del af den oprindelige bestemmelse i § 52 c til beskrivelsen i pkt. 2.2.3 ovenfor.

Om udarbejdelsen af indsatsplaner fremgår det af bemærkningerne til bestemmelsen i § 52 c bl.a., at (FT 1998-99, Tillæg A, side 3151):

”Der skal endvidere udarbejdes og implementeres indsatsplaner for alle indsatsområder, efterhånden som disse skal detailkortlægges. Implementeringen forventes at være relativt ressourcekrævende, idet der skal forhandles med de berørte grundejere, der skal foretages høringer samt gennemføres sagsbehandling i forbindelse med eventuelle indsigelser m.v. Udgiften anslås til ca. 2 årsværk pr. amt eller ca. 16 mio. kr. om året.”

I et bilag til tillægsbetænkningen til lovforslaget er det hertil anført, at det således alene er den administrative sagsbehandling, som er omfattet af denne udgiftspost (FT 1998-99, Tillæg B, side 316).

Miljøstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at det anførte må forstås således, at det er administrationen indtil endelig vedtagelse af indsatsplanen, der er omfattet. Dette må forstås som selve udarbejdelsen af planen samt

processen med at vedtage en sådan plan, dvs. forhandlinger, høringer, indsigelser mv., mens udmøntning af den endelig vedtagne indsatsplan ikke er omfattet.

Arbejdet med at oprette og lede et koordinationsforum er kort omtalt i de almindelige bemærkninger i det lovforslag, hvorved § 52 c blev indført. Følgende anføres således (FT 1998-99, Tillæg A, side 3152):

”Amternes ressourceforbrug til at oprette og lede koordinationsfora for indsatsen forventes at være ca. ¼ årsværk pr. amt, inklusive Københavns og Frederiksberg kommuner, i alt ca. 2 mio. kr. om året. De amtslige koordinationsfora er permanente. Udgifterne reduceres således ikke efter de første 10 år.”

Om de administrative omkostninger ved gebyropkrævningen er det i bemærkningerne anført, at etableringen af det administrative system til opkrævning af gebyrer på baggrund af indvindingstilladelser forventes at være relativt ressourcekrævende i størrelsesordenen 2 årsværk pr. amt, hvorimod den egentlige driftsfase kun vil kræve en forholdsvis beskedne indsats anslået til højst ca. 0,5 årsværk pr. amt. Beregningsmæssigt anslås det samlede ressourceforbrug i amterne til opkrævning af gebyrer til 0,5 årsværk pr. amt svarende til ca. 4 mio. kr. pr. år (FT 1998-99, Tillæg A, side 3152).

#### **2.3.4. Ændring af vandforsyningslovens i 2005**

I 2005 blev vandforsyningslovens § 52 c ændret, således at det fra 1. januar 2007 er kommunalbestyrelsen og ikke amtsrådet, der fastsætter gebyret i henhold til bestemmelsen, jf. lov nr. 570 af 24. juni 2005.

Bestemmelsen blev endvidere i forbindelse med lovændringen ændret, således at gebyret for virksomheder, hvis samlede tilladte indvindingsmængde overstiger 25.000 m<sup>3</sup> i en kommune, fastsættes til en tredjedel af 25.000 m<sup>3</sup>, jf. herved § 52 c, stk. 4. Tidligere var der en reduktion af gebyret for virksomheder med en samlet tilladt indvindingsmængde på 25.000 m<sup>3</sup> pr. amt.

Endvidere blev det ved lovændringen i 2005 fastsat, at hvis den samlede tilladte indvindingsmængde for virksomheden på landsplan overstiger 25.000 m<sup>3</sup>, skal virksomheden, hvis den fremsender fornøden dokumentation, fritages for at betale gebyr af mere end en tredjedel af 25.000 m<sup>3</sup>. Ministeren fastsætter efter § 52 c, stk. 5, nærmere regler om fritagelses-

ordningen, herunder om hvilken dokumentation virksomheden skal fremsende, formkrav hertil, tidsfrister mv.

Miljøstyrelsen har i tilknytning til bestemmelsen i vandforsyningslovens § 52 c, stk. 5, overfor Justitsministeriet oplyst, at der efter bestemmelsen kan fastsættes regler om, på hvilket tidspunkt det vil skulle opgøres, om den tilladte indvindingsmængde i henhold til § 52 c, stk. 4, overstiger 25.000 m<sup>3</sup>. Det er i den forbindelse af Miljøstyrelsen tilkendegivet, at afgørelsen af dette spørgsmål kan have betydning for, om en virksomhed vil kunne blive omfattet af reglen i stk. 4 om delvis fritagelse for at betale gebyr.

### **3. Forholdet til grundlovens § 43**

#### **3.1. Grundlovens § 43**

I grundlovens § 43 er der bl.a. fastsat følgende:

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

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

Spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved udtrykket ”skat” i grundlovens § 43, er nærmere behandlet i den statsretlige litteratur. Der henvises til pkt. 3.2 nedenfor.

Bestemmelsen i grundlovens § 43 udelukker, at Folketinget kan give beskatningsmagten fra sig ved delegation til regeringen. Lovgivningsmagten har enekompetencen til at fastsætte regler, som pålægger, forandrer eller ophæver skatter.

Bestemmelsen indebærer, at der ikke i skattelove kan gives vedkommende minister eller administrationen i øvrigt bemyndigelse til at fastsætte generelle regler, som er af betydning for selve skattebyrden.

Det er imidlertid ikke enhver form for delegation på skatteområdet, der er udelukket. Bestemmelsen antages således ikke at være til hinder for, at regler, som ikke vedrører selve skattebyrden, men alene den administra-

tive ordning for påligning og opkrævning af skatter træffes administrativt i henhold til bemyndigelse i lov, jf. nærmere nedenfor i pkt. 3.3.

### 3.2. Skattebegrebet i grundlovens § 43

Det er ikke enhver pligtmæssig betaling til det offentlige, der er omfattet af skattebegrebet i grundlovens § 43.

Grundloven selv indeholder ikke en nærmere præcisering af, hvad der skal forstås ved "skat", og forarbejderne giver heller ingen vejledning med hensyn til dette spørgsmål.

Hvad der skal forstås ved udtrykket "skat" i henhold til grundlovens § 43, er imidlertid behandlet nærmere i den statsretlige litteratur.

Om spørgsmålet anfører Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. gennemarbejdede udgave ved Ole Espersen (1980), side 838 ff., således bl.a. følgende:

"Spørgsmålet om, hvad der i relation til grdl. § 43 skal forstås ved "skat", har kun været lidet drøftet i teorien, og der foreligger mig bekendt ingen retsafgørelser herom. Udgangspunktet for fortolkningen må være den almindelige opfattelse af begrebet set i lys af bestemmelsens formål og dens sammenhæng med grdl. § 46 (1).

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 offentlige side.

Lægges denne opfattelse til grund er det klart at ikke alene de direkte skatter – indkomstskat, formueskat, aktieselskabsskat, arveafgift, ejendomsskat m.m. – men også de indirekte skatter såsom forbrugsafgifter og told falder under skattebegrebet, jfr. hertil forudsætningen i grdl. § 41 (3) og § 42 (6) hvor udtrykket "indirekte skatter" forekommer. Også udtalelser under forhandlingerne på den grundlovgivende rigsdag kan anføres til støtte herfor.

Opgaven kan imidlertid ikke være positivt at angive alle de ydelser der må anses som skat, men derimod negativt, hvilke der må holdes udenfor begrebet.

Klart udenfor skattebegrebet falder ifølge vederlagssynspunktet en stor mængde ydelser, der *individuel*t pålægges den der ønsker at benytte sig af offentlige anstalter. Fx: betaling for jernbanekørsel, for post- og telegrafvæsenets ydelser, radio- og fjernsynsafgift, hospitalstakster, eksamenskendelser m.m.

(...)

Ved visse offentlige tjenester og foranstaltninger er det af praktiske grunde ikke muligt at afpasse afgiften individuelt således at hver enkelt betaler just for hvad han har fået. Hvis man i så fald ikke vil gå over til at lade udgifterne dække af de almindelige skatter kan må gå den vej, efter mere eller mindre groft tilskårne kriterier, at påligne *generelle afgifter* på den befolkningsgruppe der må antages i første række at nyde godt af de pågældende tjenester eller foranstaltninger. De beløb der ad denne vej tilflyder statskassen båndlægges ("øremærkes") da til fremme af det bestemte formål, ofte således at de indgår i en særlig fond. (Et eksempel var tidligere motorafgifterne, som indgik i en såkaldt vejfond). I og for sig kunne man, på samme måde som for jernbanernes vedkommende, gøre benyttelse af landevejene betinget af en individuelt beregnet afgift (bompenge). Af praktiske grunde er dette ikke gennemførligt bortset fra eventuelle broafgifter, som fx har været på tale ved den planlagte Storebæltsbro. (Det må dog bemærkes, at man i adskillige andre lande opkræver afgifter for kørsel på motorveje). Man har da, ud fra den betragtning at det i første række er de bilkørende der nyder godt af vejene, pålagt forskellige motorafgifter. I andre, lignende tilfælde er det bestemt, at dersom de indgåede afgifter indbringer større beløb end nødvendigt til dækning af de pågældende udgifter skal overskuddet på nærmere angiven måde anvendes til fremme af afgiftsydernes interesser. Selvom forbindelse mellem ydelse og modydelse i disse generelle afgiftsordninger er betydeligt løsere end i de tilfælde hvor afgiften bestemmes individuelt, må formentlig også disse afgifter holdes uden for skattebegrebet.

Der forekommer en række afgiftsordninger der har karakter af *planøkonomiske reguleringer*. Formålet kan fx være prisregulerende, valutarisk, konjunkturpolitisk, eller en økonomisk udligning mellem forskellige befolkningsgrupper. Afgiftsordningen vil ofte være forbundet med en tilskudsordning således at afgiftsprovenuet anvendes til nedsættelse af priserne på visse varer, som tilskud til visse befolkningsgrupper, eller lignende. Det er vel ikke udelukket at også sådanne afgifter kan falde udenfor skattebegrebet når der består en nøje sammenhæng mellem de interesser der belastes og de der fremmes gennem ordningen, fx når afgiften pålægges til udligning af forskellen mellem eksport- og importpriser indenfor samme varegruppe. Men i almindelighed kan vederlagssynspunktet ikke anvendes i disse tilfælde fordi ordningen ikke er gennemført i just de ydendes interesser, men ud fra vidererækkende, samfundsmæssige hensyn. Også formålet med grdl. § 43 taler for at anse sådanne ordninger som faldende under denne bestemmelses rækkevidde. På grund af disse ordningers udpræget politisk-planøkonomiske karakter må den garanti grdl. § 43 yder anses for mindst lige så påkrævet i disse tilfælde som når der er tale om typiske beskatningsformer."

Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 1, 3. udg. (2001), side 374 f., anfører bl.a. følgende:

"Det karakteristiske for begrebet skat, således som det må forstås i forbindelse med grl § 43, er, at det drejer sig om en ydelse til det offentlige, der ikke udgør vederlag for en særlig modydelse fra den offentliges side. Begrebet omfatter ikke blot de direkte skatter, navnlig indkomstskat og selskabsskat, men også indirekte skatter (afgifter), som f.eks. moms og told. Også arbejdsmarkedsbidrag må anses som en skat, jf UFR 1998 553



H. der (i en erstatningssag) lagde vægt på, at bidragene anvendes til udgifter der tidligere blev betalt via skatten, de beregnes på samme grundlag, og de særlige fonde er kun konti i statens bogholderi.

Uden for begrebet falder betalinger, som beregnes individuelt på grundlag af en modtagen ydelse. Det kan for det første være privatretlige ydelser, der leveres af det offentlige på aftalebestemt grundlag, f.eks. betaling for gas og elektricitet, for transport med jernbane eller bus. Betaling for sådanne ydelser kræver ikke særlig lovhjemmel. For det andet kan det dreje sig om offentligretlige ydelser, hvor der betales f.eks. gebyrer for offentlige tilladelser. I sådanne tilfælde skal der være lovhjemmel for betalingskravet, og ydelsen skal stå i forhold til de administrative omkostninger i forbindelse med dokumentets udstedelse eller den til den pågældende retsposition hørende administrative kontrol. En ydelse til det offentlige kan falde uden for skattebegrebet, når den blot modsvares i en modydelse fra det offentlige side; betaling for institutionsophold er ofte standardiseret, men begrænsningen af betalingsforpligtigheden til dem, som gør brug af den pågældende institution, forklarer, at ydelsen ikke er skattemæssig. I disse tilfælde kan reguleringen af ydelsen ske administrativt i henhold til lov."

Poul Meyer har i Ugeskrift for Retsvæsen 1953, B side 86, bl.a. anført følgende om, hvad der skal forstås ved udtrykket "skat":

"Det eneste kriterium, vi har at holde os til, synes åbenbart at være anvendelsen af det beløb, som indkommer ved afgifterne. For at anerkende, at en ydelse er en afgift og ikke en skat (i grundlovens og grundlovsforslagets forstand), må man da sikkert kræve, at afgiftsbeløbet anvendes til et formål, som har direkte tilknytning til omsætningen af de varer, hvortil afgiften er knyttet."

I Rigsrevisionens beretning nr. 5/91 om opkrævning af gebyrer og formålsbestemte afgifter anføres (side 25 f) om skattebegrebet bl.a. følgende:

"I lovgivningen er der ofte fastsat bestemmelser om betaling i form af afgift, gebyr, bidrag, takst mv. for fx. en tilladelse, autorisation, registrering eller godkendelse (afgørelsessager). Indtægterne indgår i statskassen eller i nogle tilfælde i en fond uden for statsregnskabet og har til formål at dække udgifterne ved administrationen af den pågældende ordning eller herudover tillige at tilgodese formål, som hele den afgiftspligtige personkreds kan nyde godt af. Som eksempler kan nævnes gebyr for udstedelse af pas og afgifter (gebyr) for registrering af lægemidler, der går i statskassen, og afgifter på landbrugsprodukter, som indgår i særlige fonde og herfra tilbageføres til erhvervet til finansiering af produktions- og afsætningsfremme, jf. pkt. 60. Det er almindeligt antaget i den juridiske litteratur, at sådanne gebyrer og formålsbestemte (også kaldet "øremærkede" eller ikke-fiskale) afgifter ud fra et vederlagssynspunkt falder uden for begrebet skat og derfor ikke er omfattet af § 43. De kan følgelig i modsætning til fiskale afgifter opkræves ved bekendtgørelse i henhold til lov.

Sådanne gebyrer og afgifter må altså ikke gå til dækning af statens (det offentliges) udgifter i almindelighed. Sker dette, er gebyret eller afgiften omfattet af grundlovens § 43."

Som det fremgår af det anførte, forstås ved begrebet "skat" normalt en offentligretlig bestemt ydelse til det offentlige, der ikke kan ses under synspunktet af vederlag for en særlig modydelse fra det offentliges side.

Uden for skattebegrebet falder således 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.

Også f.eks. etablering af en "lukket" ordning, hvor den gruppe, som bidrager til ordningen, kan nyde godt af de ydelser, som kommer fra ordningen, falder uden for skattebegrebet. Det er i den forbindelse ikke påkrævet, at der er en snæver forbindelse mellem det, som den enkelte indbetaler 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. Afgørende for, om vederlagssynspunktet kan begrunde, at en generelt pålagt afgift falder uden for skattebegrebet, kan næppe være, om alle i den betalende gruppe faktisk nyder godt af ordningen, men om de i givet fald har mulighed for konkret eller generelt at nyde godt af ordningen.

I overensstemmelse hermed har Justitsministeriet i en notits af 22. april 1991 i forbindelse med et forslag til lov om ændring af lov om arbejdsgivernes elevrefusion bl.a. udtalt følgende:

"4. Ved gennemførelsen af den første AER-lovgivning i 1977 var der efter Justitsministeriets opfattelse tale om en "lukket" ordning, idet der var fuldstændigt sammenfald mellem den arbejdsgivergruppe, som blev pålagt bidragene, og den gruppe af arbejdsgivere, som kunne nyde godt af ordningen.

Ved lov nr. 796 af 30. november 1990 blev ordningen, med hensyn til udbetaling af midler fra ordningen, gennemgribende ændret, idet de bidrag, som opkræves fra arbejdsgiverne, ikke skal anvendes til refusion til arbejdsgivere, men skal indgå i en mere generel finansiering af tilvejebringelse af lære- og praktikpladser på almindelige undervisningsinstitutioner. Den nye lovgivning er, så vidt Justitsministeriet kan se, ikke læn-

gere alene tilrettelagt for at varetage arbejdsmarkedets parterers interesse, men er – ifølge bemærkningerne til lovgivningen – et led i den mere generelle samfundsmæssige indsats i forhold til unge ledige. Arbejdsgiverenes bidrag til denne ordning skal derfor efter Justitsministeriets opfattelse fastsættes ved lov, på samme måde som andre afgifter, der efter grundloven må karakteriseres som en skat.”

### 3.3. Delegationsforbudet i grundlovens § 43

Den nærmere rækkevidde af delegationsforbudet i grundlovens § 43 har været genstand for drøftelse i visse dele af den statsretlige litteratur.

Om spørgsmålet anfører Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. gennemarbejdede udgave ved Ole Espersen (1980), side 836 ff., således bl.a. følgende:

*”a. At en skat kun kan pålægges, forandres eller ophæves ved lov betyder, at det ikke kan ske ved bemyndigelsesanordning ifølge lov. At det ej heller kan ske ved prærogativ anordning er en selvfølge. Derimod udelukker bestemmelsen ikke at skat kan normeres ved finanslov; ej heller at underordnede iværksættelsesforskrifter kan fastsættes ved anordning ifølge lov. – At skatter under en demokratisk forfatning ikke kan pålægges af kongen (regeringen) på egen hånd uden nogen medvirken eller bemyndigelse fra folkerepresentationens side, altså ved en selvstændig eller prærogativ anordning (§ 113), er en selvfølge. Selvom man med ældre teori ville antage en vis i grdl. § 3 hjemlet, selvstændig anordningsmagt for kongen, måtte beskatning oplagt falde uden for dens område. Dette har jo nemlig altid været bestemt gennem friheds- og ejendoms-kriteriet – og ingen vil vel påstå at skattnormerne ikke angår borgernes ejendom (§ 103).*

Når derfor grdl. § 43 bestemmer, at ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov, må dette tage sigte på, at sådanne bestemmelser ikke kan træffes ved anordning ifølge lov. Der er altså tale om et af grundlovens specielle forbud mod bemyndigelser til administrationen (§ 116). Dette er forståeligt nok. Beskatningsreglerne er af så tungtvejende betydning for såvel borgerne som statsstyret, at det er rimeligt at kræve at folketinget selv umiddelbart fastsætter disse regler og ikke overlader denne forretning til en minister.

Derimod kan der ikke være noget i vejen for at en skattelov bemyndiger administrationen til at træffe visse underordnede iværksættelsesforskrifter. Således er bestemmelsen også blevet forstået i praksis. I visse tilfælde er man dog gået videre end forsvarligt.”

Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 1, 3. udg. (2001), side 373 ff., anfører bl.a. følgende:

”Grundloven indeholder enkelte bestemmelser, som må forstås på den måde, at de forbyder delegation. Dette gælder bestemmelsen i grl § 43 om at pålægge, forandre eller ophæve skat og grl § 44 om naturalisation. I disse bestemmelser er det angivet, at henholdsvis skattepålæg m.v. og

naturalisation ikke kan ske "uden ved lov". Denne formulering må fortolkes således, at foranstaltningen kun kan etableres ved lov, altså ikke ved anden forskrift. Delegation er dermed udelukket. At delegation er udelukket, er imidlertid ikke ensbetydende med, at *alle* forskrifter vedrørende den pågældende foranstaltning skal findes i lov. Afgrænsningen af, hvor langt delegationsforbudet rækker med hensyn til den pågældende foranstaltnings regulering, kræver en nøjere analyse.

(...)

At Folketing og Finansudvalg er gjort bekendt med størrelse og beregningsgrundlag for gebyrer, betyder ikke, at de kan anses for fastsat ved lov, jf (mindretal) UFR 1993 757 H. Loven må angive de forhold, der skal være bestemmende for om der foreligger skattepligt, og de *kriterier* hvorefter skatten skal beregnes.

Dette delegationsforbud afskærer – som andre delegationsforbud – ikke fra enhver delegation. Administrative og tekniske regler omkring opgørelsen af indkomsten, skatteberegning og opkrævningen af skatten kan derfor gives i bekendtgørelse i henhold til lov."

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer (1977), side 206, anfører følgende om delegationsforbuddets rækkevidde:

"Forskellige specielle begrænsninger fremgår direkte af grundlovens udtrykkelige bestemmelser. Når det siges at et givet anliggende kun kan ordnes ved lov, må dette forstås således at delegation er udelukket. Vigtigst er reglen i § 43 om at ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov. Reglen omfatter både direkte og indirekte skatter, og den vil således f.eks. være til hinder for, at finansministeren bemyndiges til at fastsætte skatters eller afgifters størrelse under hensyn til konjunkturudviklingen. Det er dog i lovgivningspraksis akcepteret, at toldafgifter der ikke har fiskalt, men handelspolitisk formål, såsom "straffetold", "antidumpingtold" o.l., kan fastsættes af finansministeren i henhold til bemyndigelse i loven, se nærmere bestemmelserne i kapitel 3 i den tidligere gældende toldlov nr. 524, 18. december 1970. Efter Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber har disse spørgsmål ændret karakter, jfr. toldlov nr. 519, 13. december 1972 §§ 13 og 14. Endvidere anses § 43 ikke at være til hinder for, at kommunale organer kan bemyndiges til at bestemme, med hvilket beløb kommunale skatter skal udskrives. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at regler som ikke vedrører skattebyrden, men kun den administrative ordning af påligning og opkrævning, træffes administrativt i henhold til bemyndigelse i lov."

Peter Germer, Statsforfatningsret, 4. udg. (2007), side 103 ff., anfører bl.a. følgende:

"Det er almindeligt antaget i den forfatningsretlige teori, at bestemmelsen i grundlovens § 43, 1. led, der siger, at ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov, indeholder et forbud mod delegation af lovgivningskompetence, men der er ikke enighed om den nærmere rækkevidde af dette delegationsforbud. Både retspraksis og lovgivningspraksis kan give anledning til tvivl.

(...)

Før Danmarks indtræden i De Europæiske Fællesskaber var det antaget i lovgivningspraksis, at en lov kunne bemyndige finansministeren til at pålægge antidumpingtold og lignende afgifter, der ikke havde fiskalt, men handelspolitisk formål. Efter Danmarks indtræden i De Europæiske Fællesskaber er kompetenceforholdene med hensyn til pålæggelse af sådanne afgifter ændret.

Det er antaget i lovgivningspraksis, at der i vidt omfang kan gives bemyndigelse til udstedelse af anordninger til gennemførelse af love om direkte og indirekte skatter. Det er berettiget at sige, at den foreliggende lovgivningspraksis kan tages som et sikkert udtryk for, at bestemmelsen i grundlovens § 43, 1. led, i det mindste ikke er til hinder for, at en skatte- eller afgiftslov bemyndiger administrationen til at udstede "tekniske iværksættelsesforskrifter", men det er vanskeligt at fastlægge overgrænsen for gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med skatte- og afgiftslove.

Det må fastholdes, at grundlovens § 43, 1. led, kræver, at lovgivningsmagten selv træffer de grundlæggende beslutninger om beskatning både for så vidt angår direkte og indirekte skatter, men undertiden kan der være behov for vidtgående gennemførelsesbemyndigelser, og der må ved afgørelsen af, hvor langt man kan gå, tages hensyn til lovgivningspraksis og senere tilkomne praktiske behov. Man må samtidig have for øje, at grænsen mellem gennemførelsesanordninger og fuldmagtsanordninger er flydende.

(...)

For så vidt angår kommunale skatter, der principielt er omfattet af bestemmelsen i grundlovens § 43, 1. led, må det på baggrund af bestemmelsen i grundlovens § 82 om kommunalt selvstyre antages, at lovgivningsmagten har en særlig vidtgående adgang til delegation, således at lovgivningsmagten f.eks. kan bemyndige de kommunale myndigheder til at fastsætte størrelsen af de kommunale skatter og afgifter."

Som det fremgår af det anførte, har lovgivningsmagten enekompetence til at fastsætte regler, som pålægger, forandrer eller ophæver skatter. Bestemmelsen i grundlovens § 43 sikrer, at Folketinget ikke giver skattepålægningsmagten fra sig.

Bestemmelsen indebærer, at der ikke kan gives vedkommende minister eller administrationen i øvrigt bemyndigelse til at fastsætte generelle regler, som er af betydning for selve skattebyrden.

Bestemmelsen vil også være til hinder for, at ministeren eller administrationen bemyndiges til at fastsætte skatters eller afgifters størrelse. Det skal angives i loven, hvilke forhold der er bestemmende for, om der foreligger skattepligt, og efter hvilke kriterier skatten skal beregnes.

Det kan heller ikke overlades til ministeren eller administrationen i øvrigt at fastsætte generelle regler for skattefritagelse eller meddelelse af skattefritagelse efter et frit skøn på et område.

Det er imidlertid ikke enhver form for delegation på skatteområdet, der er udelukket. Bestemmelsen antages således ikke at være til hinder for, at regler, som ikke vedrører selve skattebyrden, men alene den administrative ordning for påligning og opkrævning af skatter træffes administrativt i henhold til bemyndigelse i lov.

Endvidere vil der i konkrete tilfælde kunne meddeles skattefritagelse under forudsætning af, at der i loven er angivet detaljerede og præcist udformede regler for, hvornår skattefritagelsen kan meddeles.

Det må antages, at grundlovens § 43 i almindelighed ikke er til hinder for, at der i en lov vedrørende tilskud til betaling af en afgift fastsættes bestemmelser, hvorefter ministeren eller administrationen i øvrigt bemyndiges til at fastsætte generelle bestemmelser, som er af betydning for størrelsen af tilskuddet. Dette gælder navnlig, hvor størrelsen af tilskudsbeløbene er normeret i loven, og hvor bemyndigelsen alene angår fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser, administrative bestemmelser mv.

#### **4. Justitsministeriets overvejelser og vurdering**

##### **4.1. Indledning**

Det spørgsmål, som i første række skal overvejes, er, om den betaling, som opkræves efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, har karakter af et gebyr eller en skat i grundlovens § 43's forstand.

Spørgsmålet er nærmere, om det beløb, som opkræves hos vandindvindere til dækning af udgifter til følsomhedskortlægning, udarbejdelse af indsatsplaner, varetagelse af opgaver ved at oprette og lede et koordinationsforum samt administration forbundet med opkrævning af betalingen, kan anses for at være betaling for en særlig modydelse, som de pågældende modtager fra det offentlige. Der henvises herom nærmere til pkt. 4.2 nedenfor.

Det andet spørgsmål, der skal tages stilling til, opstår, hvis den betaling, som opkræves efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, har karakter af en skat. Hvis der er tale om en skat, skal det beløb, der opkræves, således som følge af det skærpede lovhjemmelskrav i grundlovens § 43 være fastsat "ved lov".

Spørgsmålet er i denne sammenhæng, om lovgivningen indebærer en tilstrækkelig fiksering af det beløb, som opkræves hos de omhandlede vandindvindere. Dette spørgsmål behandles nedenfor i pkt. 4.3.

Under pkt. 4.4 behandles et særligt spørgsmål om vandforsyningslovens § 52 c, stk. 5.

#### **4.2. Har den betaling, der opkræves i henhold til miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, karakter af en skat?**

Det spørgsmål, der som nævnt i pkt. 4.1 skal vurderes nærmere i det følgende, er, om det beløb, som opkræves efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c hos vandindvindere til dækning af udgifter til følsomhedskortlægning og indsatsplaner mv., kan anses for at være betaling for en særlig modydelse, som de pågældende modtager fra det offentlige.

Herom bemærkes følgende:

Gebyrer, som opkræves for udstedelse af offentlige tilladelser mv., falder som omtalt i pkt. 3.2 uden for skattebegrebet i grundlovens § 43, 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.

Den betaling, der opkræves hos indehavere af vandindvindingstilladelser i henhold til miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, falder imidlertid ikke på dette grundlag uden for begrebet skat i grundlovens § 43's forstand. Der er således f.eks. ikke tale om en betaling, der står i forhold til de administrative omkostninger, der er forbundet med at føre kontrol med, at indehaverne af vandindvindingstilladelser overholder de vilkår, som er knyttet til tilladelse.

Der kan i forlængelse heraf peges på, at pligten til at betale efter de omhandlede bestemmelser også gælder i forhold til vandindvinding, der ikke kræver tilladelse, jf. pkt. 2.3.1.

Spørgsmålet er herefter, om der på andet grundlag er tale om en betaling, der kan anses for vederlag for en særlig modydelse fra det offentliges side.

Det, der skal overvejes i den forbindelse, er, om der er tale om opkrævning hos en bestemt gruppe med henblik på at fremme den pågældende gruppes interesser, således at betalingen samlet set kan betragtes som et vederlag for en særlig modydelse.

Efter Justitsministeriets opfattelse må en betalings retlige karakteristik i det enkelte tilfælde fastlægges på grundlag af en vurdering af vederlagssynspunktets rækkevidde og begrænsninger heri.

Kerneområdet for vederlagssynspunktets anvendelse er de tilfælde, hvor de betalte beløb på en eller anden måde kanaliseres tilbage til dem, der har betalt. Det er ingen betingelse, at hver enkelt får netop det ud af ordningen, som den pågældende selv har indbetalt. Der kan således finde en vis omfordeling sted mellem de ydende indbyrdes, uden at ordningen af den grund bliver til en skat. Det afgørende er, om alle ydende har mulighed for at nyde godt af ordningen. Foreligger der et sådant lukket system, hvor de betalte midler kanaliseres tilbage i form af en særlig modydelse til dem, der har betalt, er der ikke tale om en skat i grundlovens § 43's forstand.

Til støtte for, at der med hensyn til den betaling, der opkræves hos vandindvindere, ikke er tale om en skat i henhold til grundlovens § 43, kan det anføres, at det alene er vandindvindere, som skal betale til følsomhedskortlægning og indsatsplaner mv. i henhold til bestemmelserne i miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c. Der kan således siges at være tale om betaling fra en afgrænset gruppe.

Det kan endvidere anføres, at der inden for denne gruppe er en række vandindvindere – nemlig vandværkerne – som til deres virksomhed har brug for ydelsen rent drikkevand, og at den opkrævede betaling til sikring af den fremtidige drikkevandsforsyning derfor kan siges at blive anvendt til at fremme den pågældende del af gruppens interesser.



Heroverfor kan imidlertid anføres følgende:

Der kan for det første peges på, at selv i forhold til de vandindvindere, som har brug for rent drikkevand, er den erhvervsmæssige interesse i forbindelse hermed begrænset. Dette skyldes, at vandværkerne som nævnt under pkt. 2.1 er underlagt et "hvile-i-sig-selv-princip", der indebærer, at der over en årrække skal være balance mellem det enkelte vandværks indtægter og udgifter. Man kan således ikke sige, at vandindvinderne med en betaling, der skal sikre den fremtidige drikkevandsforsyning, blot investerer i den ressource, som de tjener deres penge på.

Der kan i forlængelse heraf henvises til, at det ikke er alle vandindvindere, der har brug for ydelsen rent drikkevand. Dette gælder f.eks. for dambrugsejere, der alene har brug for vand, der er så rent, at deres fisk kan leve i det. Tilsvarende betragtninger gælder for jordbrugserhvervet og vandindvinding til industriformål.

Endelig kan der peges på, at den opkrævede betaling skal varetage et formål – bevarelsen af grundvandsressourcerne og dermed rent drikkevand – der er i alles interesse.

Af bemærkningerne til indførelsen af gebyrbestemmelsen i vandforsyningslovens § 52 c fremgår det således om formålet med indførelsen af kortlægningsforpligtelsen og forpligtelsen til at udarbejde indsatsplaner bl.a., at der er tale om en pligt til at udarbejde en samlet plan for tilrettelæggelse og prioritering af den indsats mod grundvandsforurening, der er nødvendig for at sikre den fremtidige drikkevandsforsyning, jf. pkt. 2.2.3.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at dette miljømæssige formål om beskyttelse af grundvandsressourcerne – og dermed også baggrunden for den betaling, der opkræves i henhold til miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c – ikke i første række er båret af en særlig interesse hos vandindvindere, men derimod af en mere generel samfundsmæssig interesse i rent drikkevand.

Uanset at den betaling, som opkræves efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, siden 1998 i lovbestemmelserne har været betegnet "gebyr", er Justitsministeriet på den anførte baggrund mest tilbøjelig til at mene, at den omhandlede betaling har karakter af en skat i grundlovens § 43's forstand.

Det følger af det anførte, at det er relevant at vurdere, om det beløb, der opkræves efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, er fikseret på den måde, der kræves efter grundlovens § 43. Der henvises herom til pkt. 4.3 umiddelbart nedenfor.

#### **4.3. Er den betaling, der opkræves efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, fastsat "ved lov" i grundlovens § 43's forstand?**

Hvis en betaling har karakter af skat i grundlovens § 43's forstand, skal det skærpede hjemmelskrav, der følger af bestemmelsen i § 43, opfyldes.

Dette indebærer som nærmere omtalt i pkt. 3.3, at lovgivningen må angive de forhold, der skal være bestemmende for, om der foreligger skattepligt, og de kriterier, hvorefter skatten skal beregnes.

Det er centralt ved delegationsforbudet, at der ikke må være overladt en kompetence til administrationen til ved generelle regler at bestemme størrelsen af skattebyrden. Det ligger således uden for § 43's grænser at bemyndige ministeren til efter eget skøn at træffe bestemmelse om, med hvilken procentsats der skal beskattes, hvilke indtægter der skal beskattes, eller hvilke personer der skal beskattes.

Der kan heller ikke overlades administrationen kompetence til efter eget skøn at bestemme, på hvilket niveau en aktivitet skal foretages og derved bestemme størrelsen af det samlede beløb, der skal finansieres ved den opkrævede skat.

Om miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c bemærkes herefter følgende:

Det fremgår af miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, at beløbet til dækning af udgifterne til følsomhedskortlægning og indsatsplaner mv. skal fastsættes i forhold til vandindvindingsmængden, jf. ovenfor under pkt. 2.2 og 2.3.

Der er med bestemmelserne endvidere givet en nærmere fordelingsnøgle for opkrævningen, idet det fremgår, at betalingen skal fastsættes i forhold til den tilladte eller gennemsnitlige indvinding, og der er i den forbindel-

se i henhold til vandforsyningslovens § 52 c. stk. 4. fastsat nærmere regler for reduktion af beløbet i forhold til visse vandindvindere.

Herudover er det med bestemmelserne i miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c fastlagt, hvilken nærmere kreds der skal betale, idet det af bestemmelserne følger, at alene indvindere af vand skal betale.

Det fremgår desuden af bestemmelserne, hvad betalingen skal dække, idet det fremgår, hvilke aktiviteter gebyret vil skulle finansiere. Det er således anført i bestemmelsernes stk. 1, at der fastsættes gebyr til dækning af udgifter til følsomhedskortlægning samt indsatsplaner mv., jf. nærmere herom ovenfor i pkt. 2.2 og 2.3.

Heroverfor står imidlertid, at det ikke i miljømålslovens § 35 eller vandforsyningslovens § 52 c er fastsat, hvilket samlet beløb der i overensstemmelse med den fastlagte fordelingsnøgle skal opkræves hos den fastlagte kreds.

Det beløb, som den enkelte vandindvinder skal betale en vis andel af, er således ikke fikseret i lovgivningen. Beløbet vil derimod afhænge af aktivitetsniveauet hos de relevante myndigheder, og dette niveau er ikke fastlagt i lovgivningen.

Der kan i den forbindelse henvises til, at der i forarbejderne til indførelsen af bestemmelsen i § 52 c (lov nr. 1025 af 23. december 1998) og bemærkningerne i forbindelse med indførelsen af den bagvedliggende pligt til følsomhedskortlægning og udarbejdelse af indsatsplaner mv. (lov nr. 479 af 1. juli 1998) alene er givet en overordnet beskrivelse af metoderne for følsomhedskortlægning samt en vis angivelse af indholdet af en indsatsplan. Hertil kommer, at det areal, der skal kortlægges, ifølge forarbejderne løbende kan justeres.

Det er således ikke i lovgivningen nærmere specificeret, med hvilken takt eller i hvilket omfang følsomhedskortlægningen skal foretages, og administrationen er derved overladt et vist skøn i forbindelse med afgørelsen af omfanget af følsomhedskortlægningen. Dette skøn er ikke blot udtryk for, at der i forskellige områder kan gøre sig forskellige geologiske forhold gældende. Skønnet giver også rum for lokale prioriteringer af indsatsen. Tilsvarende er der overladt administrationen et vist skøn i forbindelse med udarbejdelsen af indsatsplaner, herunder ved vurderingen af

behovet for delindsatsplaner, idet der alene er givet nogle overordnede rammer herfor.

Endelig kan det nævnes, at der i forarbejderne til § 52 c er anslået nogle udgiftsbeløb til følsomhedskortlægning og udarbejdelse af indsatsplaner mv., idet det dog samtidig er anført, at beregningerne er behæftet med betydelig usikkerhed. I overensstemmelse hermed er det ved lovændringen i 2005 (lov nr. 570 af 24. juni 2005) i tilknytning til miljømålslovens § 35 anført, at de samlede udgifter til følsomhedskortlægning og indsatsplanlægning bliver større end oprindeligt anslået, samt at kortlægningen og indsatsplanlægningen forventes at strække sig over et længere tidsrum end oprindeligt ventet, jf. pkt. 2.2.5 ovenfor.

Justitsministeriet finder på baggrund af det anførte, at lovgivningen for så vidt angår opkrævningen af betaling fra vandindvindere efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c bør udformes således, at det skærpede hjemmelskrav i grundlovens § 43 opfyldes.

#### **4.4. Særligt om vandforsyningslovens § 52 c, stk. 5**

Efter bestemmelsen i vandforsyningslovens § 52 c, stk. 5, kan miljøministeren fastsætte nærmere regler om fritagelsesordningen i § 52 c, stk. 4, for virksomheder, hvis samlede tilladte indvindingsmængde overstiger 25.000 m<sup>3</sup>, herunder om hvilken dokumentation virksomheden skal fremsende, formkrav hertil, tidsfrister mv.

Der kan rejses det spørgsmål, om grundlovens § 43 har betydning for karakteren af de regler, som kan fastsættes efter bestemmelsen i § 52 c, stk. 5. Der kan i den forbindelse henvises til, at delegationsforbudet i grundlovens § 43 som nævnt under pkt. 3.3 ikke er begrænset til pålæg eller forhøjelse af skatter, men efter sin ordlyd også omfatter nedsættelse og fritagelse for skatter.

Lovgivningsmagten kan derfor ikke overlade til ministeren eller administrationen i øvrigt at fastsætte generelle regler om skattefritagelse eller efter et frit skøn meddele en sådan begunstiggelse på et konkret område.

En forudsætning for i konkrete tilfælde at kunne meddele skattefritagelse er således, at der i loven er angivet detaljerede og præcist udformede regler for, hvornår skattefritagelsen kan meddeles. Hvor størrelsen af tilskudsbeløbet er normeret i loven, og hvor bemyndigelsen alene angår

fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser, administrative bestemmelser mv., anses grundlovens § 43 endvidere ikke i almindelighed for at være til hinder for, at det overlades til ministeren eller administrationen i øvrigt at fastsætte generelle bestemmelser, som er af betydning for størrelsen af tilskuddet.

Justitsministeriet har ikke nærmere kendskab til indholdet af de regler, der er udstedt i medfør af § 52 c, stk. 5, i vandforsyningsloven.

Miljøstyrelsen har imidlertid overfor Justitsministeriet oplyst, at der kan fastsættes regler om, på hvilket tidspunkt det vil skulle opgøres, om den tilladte indvindingsmængde i henhold til § 52 c, stk. 4, overstiger 25.000 m<sup>3</sup>. Det er i den forbindelse tilkendegivet, at afgørelsen af dette spørgsmål kan have betydning for, om en virksomhed vil kunne blive omfattet af reglen i stk. 4 om delvis fritagelse fra den betaling, der som nærmere behandlet i pkt. 4.2 har karakter af skat i grundlovens forstand.

Justitsministeriet finder det bedst stemmende med grundlovens § 43, hvis det i forbindelse med den ændring af miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, som er omtalt under pkt. 4.3, sikres, at det i lovgivningen angives på hvilket tidspunkt og inden for hvilke tidsrammer, den tilladte indvindingsmængde skal overstige 25.000 m<sup>3</sup>.

## 5. Sammenfatning

Notatet indeholder en vurdering af, hvorvidt opkrævningen af betaling i henhold til miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c har karakter af et gebyr eller en skat. Herudover behandles spørgsmålet om, hvorvidt det skærpede lovhjemmelskrav, der følger af grundlovens § 43 i forhold til opkrævning af skat, er opfyldt med de to nævnte lovbestemmelser.

Justitsministeriet er mest tilbøjelig til at mene, at den omhandlede betaling i henhold til miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c har karakter af en skat i grundlovens § 43's forstand, jf. pkt. 4.2.

Det er i forlængelse heraf Justitsministeriets opfattelse, at lovgivningen, for så vidt angår opkrævningen af betaling fra vandindvindere efter miljømålslovens § 35 og vandforsyningslovens § 52 c, bør udformes således, at det skærpede hjemmelskrav i grundlovens § 43 opfyldes. Der henvises til pkt. 4.3.

I den forbindelse vil det være bedst stemmende med grundlovens § 43, hvis det også angives i lovgivningen, på hvilket tidspunkt og inden for hvilke tidsrammer den tilladte indvindingsmængde i henhold til vandforsyningslovens § 52 c, stk. 4, skal overstige 25.000 m<sup>3</sup> for, at der kan ske delvis fritagelse for betaling, jf. pkt. 4.4.