



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 7. november 2003
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2003-751-0075
Dok.: JCB20414

NOTITS

om

forholdet mellem grundloven og en kompensationsbestemmelse i aftalen af 29. september 2003 mellem økonomi- og erhvervsministeren og bevillingshaverne i henhold til eneretsbevilling af 8. juli 1962

1. Indledning

Der er den 29. september 2003 udarbejdet en aftale mellem økonomi- og erhvervsministeren og bevillingshaverne i henhold til eneretsbevilling af 8. juli 1962 til efterforskning og indvin-
ding af kulbrinter i Danmarks undergrund (aftalen).

Af aftalens pkt. VI fremgår blandt andet, at DUC-selskaberne kompenseres for virkningen af ændringer i eksisterende eller af nye love og andre regler, der specifikt rammer producenter af kulbrinter i den danske del af Nordsøen. Det fremgår endvidere, at kompensationen fastsættes med henblik på, at den økonomiske balance mellem staten og bevillingshaverne og deres partnere genoprettes. Kompensationen kan maksimalt udgøre den nettofordel, som staten opnår ved aftalen.

I aftalens pkt. VI er det endvidere fastsat, at det er en forudsætning for dens indgåelse, at regeringen opnår den fornødne tilslutning fra Folketinget og Folketingets Energipolitiske Udvalg, og herunder får gennemført de nødvendige og forudsatte lovændringer.

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Telefon: 33 92 33 40
Telefax: 33 93 35 10

E-post: jm@jm.dk
Internet: <http://www.jm.dk>

I forbindelse med udarbejdelsen af aftalen har det været fremme, om den nævnte kompensationsbestemmelse kan rejse spørgsmål i forhold til grundloven. Der har i den forbindelse navnlig været rejst spørgsmål om, hvorvidt staten ved en sådan kompensationsbestemmelse kan begrænse adgangen for fremtidige regeringer og Folketing til at vedtage regler om øget beskatning af DUC-selskaberne.

På den baggrund vurderes i denne notits spørgsmålet om, hvorvidt kompensationsbestemmelsen kan gennemføres inden for rammerne af grundloven.

Nedenfor i pkt. 2 er aftalen nærmere omtalt, og i pkt. 3 gennemgås relevante grundlovsbestemmelser mv. Justitsministeriets vurdering fremgår af pkt. 4.

2. Nærmere om aftalen

Ved aftalen er der opnået enighed om en fortsættelse af A.P. Møller - Mærskes eneretsbevilling frem til og med 8. juli 2042. Eneretsbevillingen ville efter 1962-bevillingen være udløbet den 8. juli 2012.

Det er indledningsvist i aftalen anført, at den sigter mod at skabe stabile og langsigtede rammer for bevillingshavernes og deres partners efterforsknings- og indvirkningsvirksomhed og samtidig sikre en robust fordeling mellem staten og bevillingshaverne og deres partnere af værdierne fra aktiviteterne i Nordsøen.

Udover forlængelsen af eneretsbevillingen indeholder aftalen en række andre elementer, hvoraf enkelte omtales i det følgende.

Efter pkt. IV i aftalen betaler bevillingshaverne og deres partnere fra 1. januar 2004 til og med 8. juli 2012 årligt et beløb til staten svarende til 20 pct. af overskuddet. Fra 9. juli 2012 indtræder staten som partner i DUC med en andel på 20 pct. og overtager i den forbindelse 20 pct. af anlæggene, jf. aftalens pkt. I og IV.

Efter aftalens pkt. V vil regeringen med virkning for aftalen søge gennemført en række ændringer af kulbrintebeskatningen, og bevillingshaverne accepterer ifølge aftalen, at der indføres sådanne ændringer i kulbrinteskatteloven. Ændringerne omfatter bl.a. nedsættelse af kulbrintefradraget fra 25 pct. årligt i 10 år til 5 pct. årligt i 6 år samt sænkning af kulbrinteskattesatsen fra 70 pct. til 52 pct.

Herudover ophæves pr. 1. januar 2004 pligten til at betale royalty til staten, og med virkning fra 9. juli 2012 ophæves nærledningsafgiften til staten.

Den omtalte kompensationsbestemmelse er fastsat i aftalens pkt. VI. Heraf fremgår blandt andet, at DUC-selskaberne kompenseres for virkningen af ændringer i eksisterende eller af nye love og andre regler, der specifikt rammer producenter af kulbrinter i den danske del af Nord-søen. Det fremgår endvidere, at kompensationen fastsættes med henblik på, at den økonomiske balance mellem staten og bevillingshaverne og deres partnere genoprettes, og at kompensationen maksimalt kan udgøre den nettofordel, som staten opnår ved aftalen.

I tilknytning til kompensationsbestemmelsen er det fastsat, at statens almindelige beskatningsret ikke berøres af kompensationsbestemmelsen.

Endelig er det i aftalens pkt. VI fastsat, at det bl.a. er en forudsætning for aftalens indgåelse, at regeringen opnår den fornødne tilslutning fra Folketinget og Folketingets Energipolitiske Udvalg, og herunder får gennemført de nødvendige og forudsatte lovændringer.

Der skal i overensstemmelse med aftalens pkt. VI udformes en detaljeret aftale om kompensationsbestemmelsen (kompensationsaftalen). I det foreliggende udkast af 3. november 2003 til kompensationsaftalen er i § 4 nærmere præciseret, hvordan statens nettofordel ved aftalen opgøres.

Af § 4, stk. 3, i udkastet af 3. november 2003 fremgår således, at statens nettofordel i denne sammenhæng opgøres "som overskudsdeling/nettoafkast af statsdeltagelse i henhold til Aftalens afsnit IV samt værdien af ikke-anvendelse af muligheder for overvæltning på DONG af virkningerne af Aftalen og lovgivning i tilknytning hertil, jf. aftaler mellem DUC-parterne og DONG med fradrag af den fordel, som bevillingshaverne og de øvrige DUC - partnere opnår ved afskaffelse af royalty i henhold til § 10, stk. 1, i 1962 - bevillingen".

3. Relevante grundlovsbestemmelser mv.

3.1. Efter grundlovens § 3, 1. pkt., er den lovgivende magt hos kongen (regeringen) og Folketinget i forening. Det er almindeligt antaget, at denne lovgivningskompetence alene er begrænset af grundloven. Lovgivningsmagten kan således vedtage en hvilken som helst lov, medmindre loven strider mod grundloven, jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. ved Ole Espersen (1980), side 262, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer,

side 201, samt Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, Institutioner og regulering, 3. udg., side 251.

I overensstemmelse hermed er det statsretlige udgangspunkt, at regering og Folketing ikke kan lægge bindinger på, hvad fremtidige regeringer og Folketing kan træffe bestemmelse om. Det indebærer bl.a., at den til enhver tid værende lovgivningsmagt kan indføre, ændre eller ophæve en lov, medmindre dette må anses for at stride mod grundloven.

3.2. Som det fremgår, vil lovgivningsmagten til enhver tid skulle respektere grundloven.

Lovgivningsmagten skal således bl.a. respektere rettigheder, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73 om ekspropriation. Denne bestemmelse omfatter både rettigheder, der hviler på privatretligt grundlag (aftale mv.), og rettigheder, der hviler på offentligretlig adkomst i form af f.eks. en lov, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 722 f, og Alf Ross, a.st., side 648 f. Hvis regeringen eller Folketinget skaber rettigheder, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73, vil sådanne rettigheder derfor inden for rammerne af denne bestemmelse skulle respekteres af kommende regeringer og Folketing.

Grundlovens § 73 kan således siges at indebære den begrænsning i den til enhver tid værende lovgivningsmagts kompetence, at der - selv om det sker ved lov - kun kan gennemføres afståelse af rettigheder, der er beskyttet af § 73, såfremt der ydes erstatning efter denne bestemmelse.

4. Vurdering

Som anført i pkt. 3 ovenfor er det statsretlige udgangspunkt, at regeringen og Folketinget ikke kan lægge bindinger på, hvad fremtidige lovgivere kan træffe bestemmelse om.

Det fremgår i den forbindelse udtrykkeligt af den omhandlede aftale, at statens almindelige beskatningsret ikke berøres af den nævnte kompensationsbestemmelse.

Hvis regeringen opnår den fornødne tilslutning fra Folketinget til at indgå aftalen, vil der således fortsat f.eks. ikke være noget til hinder for, at senere lovgivningsmagter gennemfører almindelige skærper i skattelovgivningen, som (også) har virkning for bevillingshaverne. Noget sådant vil efter aftalen ikke udløse kompensation.

Kompensationsbestemmelsen vil – som et element i en gensidigt bebyrdende aftale mellem staten og bevillingshaverne – have den virkning, at staten skal kompensere DUC-selskaberne, hvis lovgivningsmagten på et senere tidspunkt måtte benytte sin kompetence til at gennemføre lovgivning, der specifikt rammer producenter af kulbrinter i den danske del af Nordsøen.

Med denne bestemmelse sikrer staten således – som led i den nævnte gensidigt bebyrdende aftale – en rettighed for bevillingshaverne, som nyder beskyttelse efter grundlovens § 73, og som derfor inden for rammerne af grundlovsbestemmelsen skal respekteres af senere regeringer og Folketing. Der kan i den forbindelse henvises til, at det som nævnt ovenfor i pkt. 3 er almindeligt antaget, at staten kan etablere rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73, således at sådanne rettigheder inden for rammerne af denne bestemmelse vil skulle respekteres af fremtidige regeringer og Folketing.

I tilknytning til det anførte kunne rejses det spørgsmål, om regeringen og Folketinget i alle tilfælde bør kunne etablere rettigheder for borgere og virksomheder, der reelt – det vil sige i kraft af grundlovens § 73 – vil indebære begrænsninger i kommende regeringers og Folketings lovgivningskompetence. Det kan således gøres gældende, at der gælder visse grænser for, i hvilken udstrækning regering og Folketing ved etablering af rettigheder reelt bør kunne begrænse senere lovgivningsmagters kompetence på bl.a. skatteområdet.

Selv om det måtte antages, at der gælder principper af den nævnte karakter, giver dette efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til overvejelser i forhold til den omhandlede kompensationsbestemmelse. Det bemærkes herved, at der med kompensationsbestemmelsen, som indgår i aftalen med staten, alene skabes en rettighed for DUC-selskaberne til i givet fald i visse nærmere opregnede tilfælde at kunne kræve kompensation inden for rammerne af den nettofordel, som staten opnår ved aftalen.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at aftalens kompensationsbestemmelse ikke rejser spørgsmål i forhold til grundloven.

