

Principper for gebyrpolitikken

Notatet skal ses som en præcisering af og supplement til regeringens skattestoppapir for så vidt angår indførelse og regulering af gebyrer og brugerbetaling. Der er ikke tale om nye eller ændrede principper i forhold til skattestoppapiret, men alene om – baseret på de første praktiske erfaringer – at opstille en vejledende ”skabelon” over de betingelser, der knytter sig til indførelsen af gebyrer. Formålet er at sikre, at der træffes konsistente beslutninger på dette område. Derudover gennemgås den hidtidige praksis på området.

Finansministeriet holder regnskab med alle justeringer af gebyrer og brugerbetalingsordninger og skal derfor orienteres om (og i nødvendigt omfang inddrages i) alle sager herom.

Det er vigtigt at understrege, at der alene er tale om retningslinjer for gebyr- og brugerbetalingspolitikken. Gebyr- eller brugerbetalingsordninger skal således ikke nødvendigvis indføres eller forhøjes, selvom de opfylder betingelserne herfor, hvis andre hensyn vejer tungere. Det kan fx være ønsker om en nærmere analyse af de givne områder eller et politisk ønske om at friholde et område fra gebyrer- og brugerbetaling.

I det følgende foretages en detaljeret gennemgang af principperne for regulering af hhv. fiskale gebyrer og ikke-fiskale gebyrer, herunder en gennemgang af nogle af de hyppigst forekommende problemstillinger.

1. Skatter og fiskale gebyrer

I skattestoppapiret står der følgende om fiskale gebyrer:

”Gebyrer med et fiskalt (skattemæssigt) sigte er betalinger for offentlige ydelser, hvor betalingen udgør mere end omkostningen ved at producere den pågældende ydelse. Sådanne gebyrer skal være fastsat i lovgivning, jf. statens budgetvejledning og almindelig statslig konteringspraksis. Gebyrer med et fiskalt sigte er omfattet af skattestoppet og fastlæses i nominelle termer fra 2002”.

I tabel 1 er retningslinjerne for regulering af fiskale gebyrer skitseret på baggrund af ovenstående betingelser.

| Tabel 1 | | |
|---|--|--|
| Retningslinjer for fiskale gebyrer | | |
| Eksisterende eller nye gebyrer | Muligheder i forhold til skattestoppet | Forelægges Økonomiudvalget |
| Eksisterende fiskale gebyrer. | Skal fastlåses nominelt på 2002 niveau. En eventuel regulering kan genoptages, hvis omkostningerne forbundet med den tilhørende ordninger/opgave på et tidspunkt begynder at overstige provenuet fra gebyret. | Evt. genoptagelse af regulering skal forelægges Økonomiudvalget. |
| Nye fiskale gebyrer. | Kan ikke indføres pga. skattestoppet. | - |

For fiskale gebyrer underlagt skattestoppet kan omkostningerne forbundet med den tilhørende myndighedsudøvelse med tiden overstige provenuet. I sådanne tilfælde kan der eventuelt gives tilladelse til at regulere gebyrerne i opadgående retning, således at provenuet kan være helt eller delvis omkostningsdækkende. En eventuel genoptagelse af reguleringen skal godkendes af Økonomiudvalget.

| Eksempler på fiskale gebyrer |
|--|
| Gebyrer vedr. pas, kørekort, syn, parkeringsafgift, maksimumsgrænsen for gebyrer ved overskridelse af lånetiden på biblioteker er eksempler på fiskale gebyrer. Disse er fastlåst nominelt på 2002 niveau. |

2. Brugerbetaling/ikke-fiskale gebyrer

Ikke-fiskale gebyrer (herunder formålsbestemte afgifter og gebyrer) er det samme som brugerbetaling. Nedenfor anvendes ordet *gebyrer* som synonym for både gebyrer og brugerbetaling.

Provenuet fra ikke-fiskale gebyrer kan være helt eller delvist omkostningsdækkende.

Regulering af ikke-fiskale gebyrer kan opdeles på 1) eksisterende gebyrer, 2) indførelse af nye gebyrer for eksisterende ordninger/opgaver og 3) indførelse af gebyrer vedr. nye opgaver, *jf. tabel 2*.

| Tabel 2 | | | |
|---|--|--|---|
| Retningslinjer for ikke-fiskale gebyrer og brugerbetaling | | | |
| Forhold vedr. indførelse af gebyret: | | Retningslinjer ifølge gebyrpolitikken: | |
| Eksisterende eller nye gebyrer? | Frit valg eller ej? | Muligheder i forhold til gebyrpolitikken | Forelægges Økonomiudvalget |
| Eksisterende gebyrer. | - | Må reguleres med omkostningsudviklingen i form af pris-/lønregulering. | Kræver ikke forelæggelse for Økonomiudvalget. ¹⁾ |
| Indførelse af nye gebyrer (eller øget brugerbetalingsandel) for eksisterende ordninger/opgaver. | Hvis der er tale om en (service-) ydelse, skal der være frit valg. | Kan kun indføres mod at det pågældende ministerium får skåret rammen, svarende til provenuet fra gebyret (eller forøgelsen af gebyret). Provenu skal bruges til generelle skatte- eller afgiftsnedsættelser. | Skal forelægges Økonomiudvalget. |
| | Derimod er spørgsmålet om frit valg mindre relevant i forhold til myndighedssudøvelse i form af fx tilsyn, kontrol mv. | | |
| | Hvis der er tale om en (service-) ydelse, hvor der ikke er frit valg. | Kan ikke indføres. | - |
| Indførelse af gebyrer til at finansiere nye ordninger/opgaver. | - | Kan undtagelsesvist indføres. | Skal forelægges Økonomiudvalget. |

1) Er der derimod tale om diskretionære stigninger i omkostningerne, skal en deraf følgende diskretionær satsændring af gebyrer godkendes af Økonomiudvalget. Dette gælder ligeledes, hvis der er tale om diskretionære satsændringer af gebyrer, der hidtil har været prisfastsat forkert og derfor principielt har været underdækkende.

Eksisterende gebyrordninger

I skattestoppapiret står der følgende:

"Eksisterende brugerbetalingsordninger kan generelt reguleres med omkostningsudviklingen, hvorved brugerbetalingsandelen fastholdes over tid".

Der kan her sondres mellem generelle pris-/lønreguleringer og diskretionære stigninger i omkostningerne.

Eksisterende gebyrer kan reguleres med den almindelige pris-/lønudvikling, således at det sikres, at gebyrerne er omkostningsdækkende ifølge reglerne for prisfastsættelse af gebyrer, jf. Budgetvejledningen 2001. Sådanne sager forelægges som udgangspunkt ikke Økonomiudvalget.

Er der tale om diskretionære stigninger i omkostningerne vedr. en helt eller delvis gebyrfinansieret ordning/opgave, bliver sagen i første omgang behandlet som en budget sag, uafhængigt af den endelige finansiering.

Hvis det vurderes, at omkostningsstigningen er velbegrundet, skal der tages stilling til en eventuel gebyrfinansiering af meromkostningen. Hvis årsagen til meromkostningerne skal findes i *udefrakommende forhold*, vil der alt andet lige være et stærkere argument for at anvende gebyrfinansiering – i form af fastholdt gebyrandel – end i sager, hvor der er tale om *egne beslutninger* om meromkostninger.

Endvidere skal det også indgå i vurderingen i hvilket omfang de omfattede borgere eller virksomheder selv ønsker omkostningsstigningen og deraf følgende øgede gebyrer.

Den faktiske vurdering af, hvorvidt diskretionære omkostningsstigninger kan gebyrfinansieres må dog bero på de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. For områder med 100 pct. gebyrdækning, forventes en eventuel diskretionær omkostningsstigning at skulle finansieres fuldt ud af gebyrer.

Diskretionære stigninger i eksisterende gebyrer skal altid forelægges Økonomiudvalget.

Det er vigtigt at understrege Økonomiudvalgets kontrolfunktion i sager af denne art, bl.a. for at sikre, at gebyrstigninger ikke benyttes til at finansiere unødvendige eller uønskede udvidelser af den offentlige sektor.

For visse gebyrer er der i lovgivningen fastsat en maksimumsgrænse for gebyrstørrelsen. Det gælder eksempelvis gebyrer ved overskridelse af lånetiden på biblioteker. Maksimumsgrænsen for dette gebyr er fastlåst nominelt på niveauet for 2002. Men de enkelte biblioteker kan frit fastsætte gebyrstørrelsen lavere end den i lovgivningen fastsatte maksimumsgrænse.

Gebyrsatsen kan ændres uden forelæggelse for Økonomiudvalget så længe satsen ligger under den i lovgivningen fastsatte maksimumsgrænse.

Indførelse af nye eller øgede gebyrer for eksisterende ordninger/opgaver
Ifølge skattestoppapiret er der fastsat følgende retningslinjer:

”Der skal – uafhængigt af skattestoppet – udvises forsigtighed med at indføre nye former for brugerbetaling eller hæve brugerbetalingsandelen. Ønsker herom skal forelægges Økonomiudvalget (for så vidt angår det statslige område), som træffer beslutning på baggrund af de konkrete begrundelser. Hvis ønsker om øget eller ny brugerbetaling er utilstrækkeligt begrundede, afvises de. På det kommunale område indgår ændringer i brugerbetalingsandelen i drøftelserne mellem stat og kommuner.

Som udgangspunkt skal to betingelser være opfyldt for at indføre brugerbetaling, eller øge brugerbetalingsandelen, for allerede eksisterende ordninger og ydelser:

1. *Provenuet fra den øgede brugerbetaling skal anvendes til sænkning af skatter eller afgifter.*
2. *Den øgede brugerbetaling skal vedrøre en service, hvor borgerne har frit valg”.*

Hvis der er tale om indførelse af nye gebyrer for eksisterende ordninger/opgaver, eller en stigning i en eksisterende brugerbetalingsandel, skal provenuet bruges til skattelettelser. Det indebærer, at ministeriets ramme skal reduceres, svarende til det provenu, som gebyret forventes at indbringe. Rammereduktionen skal efterfølgende anvendes til generelle skatte- eller afgiftslettelser.

Finansministeriet samler information om gebyr- og brugerbetalingsændringer og fører det samlede regnskab med, hvor mange penge der hvert år kan tilbageføres i form af generelle skatte- og afgiftslettelser.

Derudover skal det gælde, at gebyrordninger vedrører serviceydelser, hvor der er frit valg. Frit valg er derimod ofte ikke relevant i forhold til kontrol- og tilsynsopgaver, fordi myndighedsudøvelse i form af kontrol, tilsyn mv. i højere grad er begrundet i at kunne regulere og føre tilsyn med erhverv og borgere.

Gebyrer vedr. nye ordninger/ opgaver

I regeringens skattestoppapir anføres, at:

”Hvor der er tale om varetagelse af helt nye opgaver, kan brugerbetaling undtagelsesvist og efter godkendelse i Økonomiudvalget indføres for helt eller delvist at dække de derved forbundne øgede udgifter”.

Formålet med forelæggelsen for Økonomiudvalget er at sikre, at der ikke vilkårligt kan indføres nye gebyrer til at finansiere en udvidelse af den generelle drift.

Det er vigtigt at understrege, at der med gebyr- og brugerbetalingspolitikken alene er tale om retningslinjer for indførelse af gebyrer og brugerbetaling. Gebyr- eller brugerbetalingsordninger skal således ikke nødvendigvis indføres eller forhøjes, selvom de opfylder betingelserne herfor, hvis andre hensyn vejer tungere. Det kan fx være ønsker om en nærmere analyse af de givne områder eller et politisk ønske om at friholde et område fra gebyr- og brugerbetaling.

3. Skattestoppet og gebyrpolitikken omfatter alle områder

Gebyrpolitikken giver ikke umiddelbart mulighed for at afskaffe gebyrer eller afgifter på eet område, mod at indføre gebyrer for eksisterende opgaver på andre områder. Indførelse af nye gebyrer for eksisterende opgaver kan alene lade sig gøre mod at styrelsen/ministeriet får skåret i den overordnede ramme, således at provenuet fra gebyrerne kan bruges til sænkning af generelle skatter og afgifter.

Der kan ligeledes ikke omlægges til gebyrer på nye områder uden forudgående forelæggelse for Økonomiudvalget.

Det er endvidere ikke muligt at hæve satsen for et enkelt gebyr, således at provenuet overstiger omkostningerne relateret til det pågældende gebyr, med henblik på at sikre en samlet omkostningsdækning inden for et hovedområde.

Eksempel på gebyromlægning i IT-Telestyrelsen

IT-Telestyrelsen ønsker at afskaffe frekvensafgiften, som er en årlig afgift, der giver tilladelse til at anvende radiosignaler, herunder betaling for udstedelse af kaldesignal. I stedet for ønskes indført et gebyr for udstedelse af kaldesignal. Gebyret skal dække omkostningerne forbundet hermed. Borgernes og virksomhedernes sparede udgift til frekvensafgift er 10,5 mio. kr., og borgernes og virksomhedernes øgede udgift til udstedelse af kaldesignal forventes at blive 0,7 mio. kr.

Ift. gebyrpolitikken er der principielt tale om at indføre et nyt gebyr. Men indførelsen af gebyret og afskaffelsen af afgiften skal ses i sammenhæng. Det nye gebyr dækker således ikke en eksisterende opgave, men en opgave, som hidtil blev betalt i forbindelse med frekvensafgiften. Der benyttes således samme afgiftsbasis, og med langt lavere gebyrsats end hidtil.

Det nye gebyr gælder desuden et område, hvor der er frit valg.

Omlægningen fra frekvensafgift til gebyr for kaldesignal er således ikke i modstrid med regeringens gebyrpolitik.

Afgifter på miljøområdet

Vedrørende afgifter på miljøområdet har Økonomiudvalget besluttet, at gebyrer kan fastsættes, så der ikke kan spekuleres i at omgå de miljømæssige hensyn. Eksempelvis gælder det vedrørende afgift for overskridelse af CO₂ kvoter under Økonomi- og Erhvervsministeriet, at denne afgift kan tilpasses, således der ikke kan spekuleres i at overskride kvoterne, såfremt det viser sig at være billigere at overskride kvoterne end at overholde dem.

4. Skattestoppet og gebyrpolitikken omfatter alle typer gebyrer

De fleste gebyrer indføres med det formål at sikre finansieringen af bestemte ordninger/opgaver. Undtagelser herfra er sanktionsbestemte gebyrer og klagegebyrer.

- Sanktionsbestemte gebyrer er defineret som ”gebyrer, der har til formål at sikre, at borgere overholder en betalings- eller tidsfrist over for myndighederne”. Dette er eksempelvis *rykkergebyrer* og *gebyr ved for sen indsendelse af årsregnskaber* under Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Klagegebyrer anvendes for at begrænse antallet af grundløse klager. Eksempler på klagegebyrer er *Klageafgift for indgivelse af klager til Landskatteretten* under Skatteministeriet

Skattestoppet og gebyrpolitikken omfatter *alle* typer gebyrer. Dvs. sanktionsgebyrer og klagegebyrer mv.¹ er underlagt skattestoppet og gebyrpolitikken, uanset formålet med de enkelte gebyrer.

Rykkergebyrer

Økonomiudvalget har fastsat et loft på 250 kr. for rykkergebyrer. Det gælder også rykkergebyrer, der opkræves af kommuner og amter. Rykkergebyrer på 250 kr. eller derover underlægges skattestoppet, og hvor disse reguleres automatisk, skal denne regulering afskaffes ved lovgivning. Rykkergebyrer under 250 kr. underlægges ikke skattestoppet. En eventuelt automatisk regulering af rykkergebyrer på under 250 kr. kan opretholdes, så længe gebyret ikke overstiger 250 kr.

Morarenter

Vedrørende morarenter gælder, at de enkelte ministerier som hovedregel benytter en årlig rentetilskrivning der svarer til Nationalbankens udlånsrente med et tillæg på 7 pct., jf. *Lov om renter ved forsinket betaling*. Økonomiudvalget har besluttet, at niveauet for rentetillægget på 7 pct. underlægges skattestoppet.

Klagegebyrer

Der kan opstå situationer, hvor det er hensigtsmæssigt at indføre eller forhøje klagegebyrer ved offentlige ankeinstanser – som fx forbrugerklagenævnet, miljøankenævnet mv. – for at begrænse antallet af åbenlyst grundløse klager ("kværlantklager"). Sådanne gebyrer har ikke til formål at afspejle omkostningerne ved at behandle sagerne, men derimod at koncentrere ressourcerne om "reelle" klager.

Hovedprincippet er, at klagegebyrer tilbagebetales til de borgere eller virksomheder, som får medhold i klagesager. Herudover skal provenuet fra forhøjelse af klagegebyrer gå til puljen vedr. generelle skattelettelser og må ikke tilfalde den pågældende institution. Tilskyndelsen til at forhøje gebyret eksisterer fortsat da der spares sagsbehandlingstid. Omvendt må overgrænsen for evt. forhøjelser bestemmes af retssikkerhedshensyn.

5. Kommuner og amter

Regeringens gebyr- og brugerbetalingspolitik gælder principielt også for kommuner og amter.

Kommuner og amter opkræver først og fremmest gebyrer, hvor hjemmelsgrundlaget er den nedskrevne (statslige) lovgivning. Denne lovgivning varetages af de respektive ressortministerier. Det er således de enkelte ministerier der har ansvaret for at skattestoppet og gebyrpolitikken overholdes for de statsligt regulerede gebyrer, der helt eller delvist opkræves af kommuner og amter.

¹ Undertiden benyttes begrebet "adfærdsregulerende gebyrer" om gebyrer, hvis formål ikke direkte knytter sig til finansieringen af myndighedsopgaver. Skattestoppet og gebyrpolitikken gælder *alle* gebyrer, uanset hvilken betegnelse eller funktion gebyrerne har.

Der kan herudover forekomme gebyrer i de enkelte kommuner som ikke har hjemmel i nedskreven lov, men som kan henføres til historisk retspraksis, særlige forordninger eller kongelige resolutioner. Staten har – i modsætning til gebyrer med hjemmel i lovgivningen – umiddelbart ikke nogen mulighed for at sikre overholdelse af skattestoppet og gebyrpolitikken for denne type gebyrer. Disse er derfor ikke omfattet af gebyrpolitikken eller skattestoppet.

Vedrørende brugerbetaling for daginstitutioner kan kommunerne frit fastsætte denne inden for lovens grænse på 30/33 pct.

Eksempler på gebyrer der helt eller delvist opkræves af kommunerne

Følgende eksempler er ikke-fiskale gebyrer, som er hjemlet i statslig lovgivning og opkræves af kommunerne: Gebyr for udstedelse af nyt sygesikringsbevis ved bortkomst, personnummerbevis o.l. på folkeregistret og gebyr ved byggesagsbehandling.

Der findes endvidere fiskale gebyrer, med hjemmel i statslig lovgivning og som opkræves af kommunerne. Det gælder parkeringsafgiften og afgift ved overskridelse af lånetiden på kommunebiblioteker.

6. Gebyrer der vedrører Grønland og Færøerne

Grønland og Færøerne har egen finanspolitik og er som udgangspunkt ikke omfattet af skattestoppet og gebyrpolitikken.

Dog gælder der den specielle situation, at for nogle ministerier og styrelser gælder dansk lovgivning for opkrævning af gebyrer ligeledes på Grønland og/eller Færøerne (eksempelvis IT-Telestyrelsen).

I disse situationer gælder skattestoppet og gebyrpolitikken ligeledes over for Grønland og Færøerne, forstået på den måde, at det ikke er tilladt uden videre at hæve gebyrer der opkræves på Grønland og/eller Færøerne for at kompensere for fastfrysningen af gebyrer, der opkræves i Danmark.

For gebyrer, der opkræves på Grønland eller Færøerne, og som opkræves ud fra dansk lovgivning, og hvor pengene tilfalder styrelsen/ministeriet eller den danske statskasse, gælder som udgangspunkt samme retningslinjer ift. gebyrpolitikken, som for gebyrer der opkræves i Danmark. Disse skal således også forelægges Økonomiudvalget.

For gebyrer der opkræves på Grønland eller Færøerne, og som opkræves ud fra dansk lovgivning, men hvor pengene tilfalder Grønland eller Færøerne selv, vil gebyrfastsættelsen være en aftale mellem Grønland/Færøerne og det enkelte ministerium, som varetager loven.

7. EU regler

Det kan være nødvendigt at indføre eller afskaffe gebyrer som følge af EU beslutninger eller andre internationale aftaler.

Indførelse af gebyrer

Hvis EU-beslutninger eller andre internationale aftaler pålægger Danmark at indføre et nyt gebyr til dækning af allerede eksisterende ordninger/opgaver, skal merprovenuet fra det nye gebyr modsvares af rammereduktion for det pågældende ministerium eller den pågældende styrelse, og merprovenuet skal modsvares af generelle skatte- eller afgiftslettelser.

Såfremt EU-beslutningen vedrører nye ordninger/opgaver, kan merprovenuet finansiere den nødvendige udvidelse af driften ifm. den nye opgavevaretagelse. Er merprovenuet større end merudgifterne ved de nye opgaver, skal forskelsbeløbet modsvares af skatte- eller afgiftslettelser.

Afskaffelse af gebyrer

Hvis Danmark bliver nødt til at afskaffe et eksisterende gebyr som følge af EU-beslutninger eller andre internationale aftaler, kan mindreprovenuet kompenseres gennem forhøjelse af skatter, afgifter eller andre gebyrer. Det forudsættes, at en sådan omlægning er provenuneutral.