

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 8 december 2005 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att klargöra vissa frågor som gäller gränsdragningen mellan offentligrättsliga avgifter och andra avgifter av liknande karaktär som staten tar ut.

Chefen för Finansdepartementet förordnande samma dag regeringsrådet Göran Schäder som särskild utredare. Göran Schäder avled i augusti 2006. Den 7 december 2006 förordnades regeringsrådet Marianne Eliason som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 25 januari 2006 rådmannen Åsa Bokström, departementssekreteraren Karl Hedlund, Finansdepartementet, departementsrådet Åke Hjalmarsson, Finansdepartementet, avdelningschefen Susanne Jansson, Ekonomistyrningsverket, numera regeringsrådet Henrik Jermsten, generaldirektören Stig Jönsson, Lantmäteriverket, chefscontrollern Bert Lindblad, Patent- och registreringsverket, avdelningsdirektören Lotta Mendelius-Bredhe, Statskontoret och departementsrådet Erik Nymansson, Finansdepartementet.

Henrik Jermsten, Åsa Bokström, Lotta Mendelius-Bredhe och Karl Hedlund har entledigats, Henrik Jermsten fr.o.m. den 14 december 2006, Åsa Bokström och Lotta Mendelius-Bredhe fr.o.m. den 1 februari 2007 samt Karl Hedlund fr.o.m. den 30 september 2007. Den 29 januari 2007 förordnades departementsrådet Kristina Svahn Starrsjö, Justitiedepartementet, som expert i utredningen. Hon entledigades fr.o.m. den 31 augusti 2007 och ersattes av ämnesrådet Roger Petersson, Justitiedepartementet.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 januari 2006 hovrättsassessorn Magnus Dahlberg och den 20 februari 2006 direktören Maria Kain. Den 31 december 2006 entledigades Magnus Dahlberg. Numera hovrättsrådet Anna Sjöman anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 5 mars 2007.

Utredningen har antagit namnet Avgiftsutredningen (Fi 2005:11).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Avgifter (SOU 2007:96). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2007

Marianne Eliason

*/Maria Kain
Anna Sjöman*

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	21
1.1 Direktiven.....	21
1.2 Bakgrund	22
1.3 Utredningsarbetet.....	23
2 Normgivningsmakten – rätten att besluta om avgifter	25
2.1 Inledning.....	25
2.2 Regelverket.....	26
2.3 Gränsen skatt – avgift.....	28
2.3.1 Förarbetsuttalanden m.m.....	28
2.3.2 Lagstiftningspraxis.....	31
2.3.3 Rättspraxis.....	46
2.4 Gränsen belastande avgift – frivillig avgift	48
2.4.1 Förarbetsuttalanden m.m.....	48
2.4.2 Avsaknad av praxis.....	50
2.5 Sanktionsavgifter.....	50
2.6 Gränsen frivilla avgifter – priser.....	51
2.7 Sammanfattning av rättsläget	52

3	Finansmakten m.m.	57
3.1	Inledning.....	57
3.2	Vem ska disponera avgiftsinkomsterna?	57
3.2.1	Regeringsformen m.m.	57
3.2.2	Regeringens beslut om avgiftsintäkter	59
3.3	Hur ska avgifter budgeteras och redovisas?	60
3.3.1	Riksdagens budgetering och regeringens redovisning till riksdagen.....	60
3.3.2	Utgiftstaket	63
3.3.3	Regeringens styrning och myndigheternas redovisning	64
3.4	Flera källor för ekonomisk information om avgifter	66
3.4.1	Inledning.....	66
3.4.2	Statsbudgeten	68
3.4.3	Statens resultaträkning	68
3.4.4	ESV:s årliga rapport om avgiftsbelagd verksamhet.....	69
3.4.5	Nationalräkenskaperna	70
3.5	Olika klassificeringar och olika begrepp.....	71
4	Avgifter i statens finanser	73
4.1	Inledning.....	73
4.2	Utvecklingen av avgiftsintäkter.....	75
4.3	Allt större del av avgiftsintäkterna disponeras av myndigheterna.....	77
4.4	På statsbudgeten redovisas endast vissa belastande avgifter	80
4.5	Svårt att se omfattningen av de inkomster som redovisas netto mot anslag.....	82
4.6	Belastande avgifter utanför statens redovisning.....	83
4.7	Sammanfattande slutsatser av den ekonomiska redovisningen.....	84

5	Vad visar kartläggningen av belastande avgifter?	87
5.1	Utredningens uppdrag till Ekonomistyrningsverket.....	87
5.2	Indelning i kategorier	88
5.3	De viktigaste avgiftskategorierna.....	89
5.3.1	Ansöknings- och expeditonsavgifter.....	89
5.3.2	Tillsyns- och kontrollavgifter	90
5.3.3	Avgifter för kopior, bevis och registerutdrag	91
5.3.4	Näringsreglerande avgifter	93
5.4	Kommentarer till några av de i kartläggningen upptagna avgifterna	94
5.4.1	Avgifter till statliga fonder.....	94
5.4.2	Sanktionsavgifter	100
5.4.3	Skade- och kompensationsavgifter	102
5.4.4	Arbetslöshetskassornas finansieringsavgifter	105
5.4.5	Avgifter som erlaggs av det allmänna	106
5.4.6	Garantiavgifter	108
5.4.7	Avgifter till Affärsverket svenska kraftnät.....	109
5.4.8	Avgifter till Luftfartsverket	111
5.4.9	Patientavgifter vid tandläkarutbildningen.....	114
5.4.10	Jordbrukstullar och sockeravgifter	114
5.4.11	Vägavgifter	114
5.4.12	Återbetalning av lån.....	115
5.5	Marknadskonkurrens föreligger inte vid uttag av belastande avgifter.....	115
6	Överväganden rörande vilka principer som ska gälla för redovisning av avgifter	117
6.1	Uppdraget i denna del.....	117
6.2	För- och nackdelar med specialdestination	118
6.3	Bruttoredovisning är numera inte huvudprincip	120
6.4	Regeringen bör ställa krav på särredovisning i de fall en myndighet disponerar avgiftsinkomster.....	123
6.5	Regeringen bör besluta avgiftsnivåer	124

6.6	Riksdagen bör få ett bättre beslutsunderlag	125
6.7	Korrekt benämning och tydlig redovisning.....	128
6.8	Utgiftstaket bör justeras vid ändrad redovisning	131
7	Närmare om bemyndiganden att meddela föreskrifter om avgifter.....	133
7.1	Uppdraget i denna del.....	133
7.2	Bemyndiganden som lämnats i lag	134
7.3	Bemyndiganden av riksdagen som lämnats i annan form än lag	135
7.3.1	Inledning.....	135
7.3.2	Domstolar och inskrivningsmyndigheter.....	136
7.3.3	Statliga förvaltningsmyndigheter	137
7.3.4	Lantmäteriförrättningar.....	139
7.3.5	Andra bemyndiganden av riksdagen	140
7.4	Oklarheter kring bemyndiganden	140
7.4.1	Avgifter för vilka inget bemyndigande angivits i kartläggningen	140
7.4.2	Flera bemyndiganden beträffande samma avgift.....	141
7.4.3	Oklarheter kring bemyndigandens giltighet i tiden	142
7.5	Alla riksdagens avgiftsbemyndiganden bör beslutas genom lag.....	143
7.6	Avgiftsbemyndiganden bör vara preciserade.....	144
7.7	Bättre förutsättningar att följa bemyndigandekedjor	145
7.8	En genomgång av kartläggningen bör göras i Regeringskansliet.....	146
8	Ett register för belastande avgifter	149
8.1	Uppdraget i denna del.....	149
8.2	Tidigare avgiftsregister.....	149
8.3	Tidigare bemyndiganderegister	150

8.4	Rättsinformationssystemet	154
8.5	Behovet av ett avgiftsregister	158
9	Särskild bemyndigandelag.....	165
9.1	Uppdraget i denna del.....	165
9.2	Förarbetsuttalanden.....	165
9.3	Det bör inte införas en särskild bemyndigandelag för hela avgiftsområdet	166
10	Avgiftsförordningen	169
10.1	Uppdraget i denna del.....	169
10.2	Avgiftsförordningens tillämpningsområde m.m.....	169
11	Kartläggning av om det finns beslut som står i konflikt med PSI-direktivet	175
11.1	Uppdraget i denna del.....	175
11.2	PSI-direktivet	175
11.3	Gällande ordning.....	176
11.4	Åtgärder med anledning av PSI-direktivet	177
11.5	Tidigare undersökningar.....	178
11.5.1	Lantmäteriutredningen.....	178
11.5.2	Statskontoret.....	179
11.6	Genomförande av utredningsuppdraget.....	180
11.7	Resultat och slutsatser av enkätundersökningen	181
11.8	Vilka kostnader kan ingå vid avgiftssättningen?	183
12	Konsekvensbeskrivningar	187
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	189

Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	199
Bilaga 3	Kartläggning av offentligrättsliga avgifter.....	201
1	Uppdraget.....	203
2	Omfattning, kvalitet och genomförande	205
3	Statligt reglerade avgifter	206
4	Avgifter i bolag.....	206
5	Avgifter/ersättningar för överväganden	206
6	Offentligrättsliga avgifter under anslag	207
7	Sammanställning av avgifter eller avgiftsområden	210
7.1	Avgifter per departement och övriga avgifter ...	211
	Finansdepartementet.....	211
	Försvarsdepartementet	274
	Jordbruksdepartementet	276
	Justitiedepartementet.....	320
	Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet	336
	Näringsdepartementet	356
	Socialdepartementet	402
	Utbildnings- och kulturdepartementet.....	414
	Utrikesdepartementet	428
	Avgifter som inte har hänförts till särskilt departement	435
	Avgifter som inte kan hänföras till särskild myndighet	442
7.2	Statligt reglerade avgifter	445
7.3	Avgifter i bolag.....	447
7.4	Avgifter/ersättningar för överväganden	450
Bilaga 4	Enkät till departementen rörande myndigheternas avgiftssättning vid tillhandahållande av information	469

Förkortningar

a.	anförd, anförda
AF	avgiftsförordningen
bet.	betänkande
BeU	bevillningsutskottet
BoU	bostadsutskottet
CU	civilutskottet
Ds	Departementsserien
ESV	Ekonomistyrkningsverket
FiU	finansutskottet
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
förs.	förslag
JoU	jordbruksutskottet
JuU	justitieutskottet
KU	konstitutionsutskottet
LU	lagutskottet
MJU	miljö- och jordbruksutskottet
mot.	motion
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NU	näringsutskottet
prop.	proposition
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagsskrivelse
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
s.	sidan, sidorna
SB	Statsrådsberedningen
SfU	socialförsäkringsutskottet
skr.	skrivelse
SkU	skatteutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
StvTS	Statsvetenskaplig tidskrift
u.	upplaga
UO	utgiftsområde

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att klargöra vissa frågor som gäller gränsdragningen mellan offentligrättsliga avgifter och andra avgifter av liknande karaktär som staten tar ut. Oklarheterna gäller bl.a. var gränsen ska dras mellan s.k. tvingande avgifter och frivilliga sådana samt om avgiftsinkomsterna ska redovisas på statsbudgeten eller om de ska disponeras av myndigheterna.

Uppdraget skulle inledas med en kartläggning av de offentligrättsliga avgifterna och andra avgifter av motsvarande karaktär. Den har på utredningens uppdrag genomförts av Ekonomistyrningsverket.

I uppdraget har ingått att överväga vilka principer som ska gälla när en avgift ska redovisas mot inkomsttitel respektive netto mot anslag eller utanför statsbudgeten.

Min uppgift har också varit att överväga behovet av och, om jag bedömer det lämpligt, föreslå former för upprättandet av ett register för offentligrättsliga avgifter och hur ett sådant register ska förvaltas och finansieras.

Jag har också övervägt behovet och lämpligheten av att riksdagen i en särskild lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om vissa sådana avgifter som faller under det s.k. lagområdet i 8 kap. 3 § regeringsformen (RF) och avgifter av liknande karaktär.

Det har vidare ingått i mitt uppdrag att bedöma behovet av ändringar i avgiftsförordningen (1992:191) och även lämna de övriga förslag till åtgärder som översynen ger anledning till.

I utredningsuppdraget har slutligen också ingått att kartlägga om det finns beslut om finansiering av myndigheters verksamhet rörande informationstjänster som står i konflikt med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet.

Specialdestinering och redovisningsprinciper

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen betonat att bruttoredovisning ska vara huvudprincipen för redovisning av avgiftsintäkter. Avgiftsintäkterna tas då upp under statsbudgetens inkomstitlar, vilket innebär att riksdagen förfogar över dem på samma sätt som över skatteinkomster.

Om riksdagen bestämmer att medel får tas i anspråk i annan ordning innebär det att intäkterna specialdestineras till viss verksamhet och att den myndighet som svarar för verksamheten disponerar intäkterna för att täcka kostnaderna i den verksamheten. Intäkter och kostnader framgår då inte av statsbudgeten.

Kartläggningen och redogörelsen för avgiftsintäkternas utveckling visar dock att en mycket stor del av de belastande avgifterna specialdestineras, dvs. intäkterna disponeras av myndigheterna. Bruttoredovisning kan således inte sägas vara huvudprincipen.

Mycket talar för att effektiviteten i den statliga verksamheten och möjligheten att på ett bra sätt möta efterfrågan inom de flesta områden främjas av att avgiftsintäkter specialdestineras och därmed disponeras av myndigheterna.

Regeringen bör mot denna bakgrund föreslå riksdagen att den lägger fast nya riktlinjer för när specialdestinering ska ske. I riktlinjerna bör anges vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska vara lämpligt med specialdestination. Bl.a. bör det finnas ett tydligt samband mellan avgiften och kostnaden. Vidare bör en förutsättning vara att kostnader och intäkter i den aktuella verksamheten särredovisas. Specialdestinering bör dock inte alltid väljas. Bl.a. passar denna ordning mindre väl när det gäller avgifter i tillsynsverksamhet.

I normalfallet bör det vara regeringen som beslutar om avgiftsnivåerna på belastande avgifter, eftersom det kan medföra risk för mindre effektivitet om en myndighet alltid kan kompensera sina kostnader genom att ta ut högre avgifter.

Ökade möjligheter för myndigheterna att disponera avgiftsintäkterna innebär att redovisningen över statsbudgeten minskar. Det blir då svårare att på ett bra sätt följa upp de bemyndiganden riksdagen lämnat. Riksdagen behöver därför på annat sätt få en fullgod redovisning av de avgiftsfinansierade verksamheterna.

Inför sina beslut såväl om statsbudgeten som i andra, enskilda frågor, bör riksdagen få en bättre helhetsbild och bättre bild av den statliga verksamheten på olika områden än vad den får idag. Samti-

dig bör finansieringen visas så att bl.a. avgiftsintäkterna på respektive område framgår.

När det gäller verksamhet finansierad med belastande avgifter behöver det på ett tydligt sätt samlat framgå område för område vilka belastande avgifter som tas ut av enskilda och vilka verksamheter de finansierar, deras omfattning och hur den finansiella utvecklingen ser ut för dem.

Skatter och avgifter bör benämnas på ett korrekt sätt. De statsrättsliga benämningarna bör återspeglas i redovisningen.

Vissa förtydliganden bör göras i avgiftsförordningen.

Närmare om avgiftsbemyndiganden

Såväl genomgången av gällande rätt som kartläggningen visar att gränsdragningen mellan olika statliga inkomster som skatter, olika typer av avgifter och andra ersättningar inte alltid är helt klar.

Kartläggningen visar också att det finns oklarheter beträffande flera riksdagsbemyndiganden som lämnats i annan form än lag, främst vad gäller räckvidden på bemyndigandet och dess giltighet i tiden. Det finns även bemyndiganden i lagform som inte är tillräckligt preciserade, vilket leder till en osäkerhet kring grunden för avgiftsuttaget och en risk för alltför extensiva tolkningar av lämnade bemyndiganden.

Det skulle bidra till en betydligt bättre överskådlighet på avgiftsområdet om riksdagen alltid beslutade avgiftsbemyndiganden genom lag. Det skulle då vara lättare att finna bemyndigandena. Den möjlighet som ges i 8 kap. 9 § andra stycket RF att besluta bemyndiganden på annat sätt än genom lag bör därför enligt min mening i fortsättningen inte utnyttjas utan alla bemyndiganden – såväl nya som redan befintliga – bör få lagform. Om det inte finns några materiella föreskrifter på området bör bemyndigandena samlas ämnesvis i särskilda bemyndigandelagar.

Avgiftsbemyndiganden bör vara så preciserade att det klart framgår hur långt regeringens respektive myndighetens beslutanderätt sträcker sig. Det bör vidare undvikas att riksdagens generellt utformade bemyndiganden utnyttjas för att införa en avgift eftersom det då inte framgår av själva bemyndigandet att det är avsett att utnyttjas för avgiftsuttag.

Till skillnad från vad som gäller för myndigheterna under regeringen enligt 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725)

är regeringen inte skyldig att i förordningar i förekommande fall ange det bemyndigande som en föreskrift stöder sig på. Det försvårar sökandet efter bemyndigandet för en avgift. En strävan bör därför vara att det av en förordning där ett avgiftsbemyndigande utnyttjas skall framgå vad bemyndigandet stöder sig på. En sådan ordning skulle ge bättre förutsättningar att följa bemyndigandedjor.

Jag rekommenderar att varje departement går igenom den del av kartläggningen som rör respektive departement, klarar ut oklarheter och gör eventuella kompletteringar. Om det visar sig att bemyndiganden saknas eller är ofullständiga bör förslag med förtydliganden föreläggas riksdagen.

Ett register för belastande avgifter

Dåvarande Riksrevisionsverket förde tidigare ett avgiftsregister men upphörde med detta vid utgången av år 1991.

Det är en brist att det inte finns någon samlad information om vilka avgifter som finns och vilka bemyndiganden de vilar på. Säkert kan ett avgiftsregister i vissa fall vara ett hjälpmedel när det gäller styrning och uppföljning av den statliga verksamheten. Det totalt sett begränsade behov och användningsområde jag ser samt de brister i kvaliteten som ofrånkomligen kommer att vidlåda ett sådant register gör dock att jag inte ser att fördelarna motiverar uppbyggnad och fortlöpande underhåll av ett sådant register. Enligt min mening bör därför något avgiftsregister för närvarande inte tillskapas.

Frågan om tillskapandet av ett bemyndiganderegister med särskilda sökmöjligheter vad gäller avgifter bör dock uppmärksammas i samband med pågående utvecklingsarbete. Det gäller t.ex. planerings- och utvecklingsarbetet rörande rättsinformationssystemet och arbetet med att utveckla ett elektroniskt ärendehanteringssystem.

Ett funktionellt elektroniskt verksamhetsstöd är sannolikt det enda sättet att tillskapa ett register av tillräckligt hög kvalitet. Framställningen av ett register bör därför vara en integrerad del i arbetet med att ta fram författningar.

Det s.k. PSI-direktivet

Utredningen har funnit att det endast är för en myndighet som det finns anledning att se över det ekonomiska målet för dess avgiftsuttag för att säkerställa att det ligger i linje med PSI-direktivet. Ett förtydligande behöver också göras av vilka kostnader som kan ingå som underlag för prissättning av informationsuttag.

Författningsförslag

Förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)

Härigenom föreskrivs i fråga om avgiftsförordningen (1992:191)¹

dels att 14 och 24 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 32 §, samt närmast före 32 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²

Om *inget* annat ekonomiskt mål för verksamheten *beslutats*, skall *avgifter beräknas* så att full kostnadstäckning uppnås.

För avgifter som tas ut enligt 4 § får myndigheten själv, inom ramen för full kostnadstäckning, besluta om *grunderna för avgiftssättningen*, om inte regeringen har *beslutat* något annat.

En myndighet får bestämma *storleken på andra avgifter än de som avses i 4 §* endast efter ett särskilt bemyndigande.

Om *regeringen inte i anslutning till bemyndigandet meddelat föreskrifter om något* annat ekonomiskt mål för verksamheten skall *myndigheten beräkna avgiften* så att full kostnadstäckning uppnås.

6 §

En myndighet får bestämma *avgiftens storlek* endast efter särskilt bemyndigande.

Myndigheten får dock själv

För avgifter som tas ut enligt

¹ Senaste lydelse av

14 § 2003:596

24 § 2003:596

² Senaste lydelse 1993:431

besluta om storleken av de avgifter som tas ut enligt 4 §.

4 § får myndigheten själv, inom ramen för full kostnadstäckning besluta om *storleken på avgiften* om inte regeringen har *föreskrivit* något annat.

Överklagande

32 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 9–13 §§ om att ta ut ansökningsavgift får dock inte överklagas.

Beslut enligt 23 § får överklagas hos Skatteverket. Verkets beslut får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Direktiven

Mina uppgifter är enligt direktiven (dir. 2005:141 och 2006:126), se *bilagorna 1 och 2*, att klargöra vissa frågor som gäller gränsdragningen mellan offentligrättsliga avgifter och andra avgifter av liknande karaktär som staten tar ut. Oklarheterna gäller bland annat var gränsen ska dras mellan s.k. tvingande avgifter och frivilliga sådana samt om avgiftsinkomster ska redovisas på statsbudgeten eller om de ska disponeras av myndigheterna.

Uppdraget ska inledas med en kartläggning av de offentligrättsliga avgifterna och andra avgifter av motsvarande karaktär. Jag har uppfattat uppdraget så att det är avgifter som tas ut med stöd av föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen (RF) som ska kartläggas.

Jag ska överväga behovet av och, om jag bedömer det lämpligt, föreslå former för upprättande av ett register för offentligrättsliga avgifter och hur ett sådant register ska förvaltas och finansieras.

Jag ska även överväga behovet och lämpligheten av att riksdagen i en särskild lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om vissa sådana avgifter som faller under det s.k. lagområdet i 8 kap. 3 § RF och avgifter av liknande karaktär.

Jag ska också överväga vilka principer som ska gälla när en avgift ska redovisas mot inkomstitel respektive netto mot anslag eller utanför statsbudgeten. Vid dessa överväganden ska vägas in å ena sidan vad riksdagen uttalat om redovisning mot inkomstitel som huvudprincip och å andra sidan de behov av en effektiv styrning av myndigheter som har gjort sig alltmer gällande och som kan motivera specialdestination av avgiftsinkomsterna. Jag ska i sammanhanget bedöma om det finns behov av ändringar i lagen (1996:1059) om statsbudgeten eller i någon annan särskild lag och

beskriva vilka konsekvenser de åtgärder som föreslås får för statsbudgeten.

Jag ska också bedöma behovet av ändringar i avgiftsförordningen (1992:191) och lämna de övriga förslag till åtgärder som översynen ger anledning till. I uppdraget ingår dock inte att lämna förslag till ändring av grundlag eller andra författningar som rör konstitutionella ämnen.

I utredningsuppdraget ingår slutligen också att kartlägga om det finns beslut om finansiering av myndigheters verksamhet rörande informationstjänster som står i konflikt med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

1.2 Bakgrund

Bakgrunden till utredningsuppdraget är den rapport Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter (RiR 2004:17) som Riksrevisionen lade fram i juni 2004.

Riksrevisionen fann att det rådde många oklarheter och brister kring tvingande avgifter. I rapporten konstaterade Riksrevisionen bl.a. att avgiftsbelagd verksamhet inte följs upp och prövas i samma utsträckning som anslagsfinansierad verksamhet, att staten i vissa fall har kunnat öka sina utgifter utan att påverka utgiftstaket, att lagstiftningen är oklar på flera punkter, att gränsen mellan avgifter och skatter liksom mellan tvingande avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet är svår att dra. Vidare påpekade Riksrevisionen att riksdagens bemyndiganden till regeringen och myndigheter att besluta om tvingande avgifter i vissa fall är oprecisa, att det är oklart hur många tvingande avgifter som staten tar ut och hur stora statens totala intäkter från sådana avgifter är. Riksrevisionen konstaterade också att samma avgifter ibland hanteras som tvingande avgifter och ibland som avgifter i uppdragsverksamhet samt att avgifter i vissa fall har gett överskott under längre tid (RiR 2004:17 s. 7 f.).

I betänkandet Offentligrättsliga avgifter (bet. 2004/05:FiU30) behandlade finansutskottet vissa frågor om offentligrättsliga avgifter med anledning av förslag till riksdagen från Riksrevisionens styrelse (förs. 2004/05:RRS8). Förslaget grundade sig på granskningsrapporten.

Finansutskottet påpekade att vissa av de frågor som togs upp i rapporten hade behandlats av regeringen i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) samt att regeringen förberedde en översyn av statens avgifter.

Finansutskottet uttalade vidare att det var angeläget att regeringen uppmärksammade och redde ut de oklarheter beträffande offentligrättsliga avgifter som Riksrevisionen hade redogjort för i sin granskningsrapport. Frågan om hur systemet med offentligrättsliga avgifter fungerar var, enligt utskottet, av principiellt intresse eftersom det ytterst handlar om hur denna del av riksdagens finansmakt utövas. Mot bakgrund av de viktiga initiativ som regeringen hade tagit för att komma till rätta med alla de oklarheter som granskningen påvisat fann utskottet för tillfället inte skäl att begära att regeringen skulle vidta ytterligare åtgärder (bet. 2004/05:FiU30 s. 13 ff., rskr. 2004/05:227).

1.3 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i januari 2006. Utredningen har haft sammanlagt åtta sammanträden. Därutöver har sekretariatet och några av experterna sammanträtt i en mindre grupp.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på utredningens uppdrag genomfört en kartläggning av statliga avgifter. ESV har även i andra delar bistått utredningen. Det gäller särskilt delar av underlaget till avsnitt 4 Avgifter i statens finanser.

För diskussioner rörande behovet av ett register för offentligrättsliga avgifter har jag tillsammans med sekretariatet besökt granskningsenheten på Justitiedepartementet och där sammanträffat med enhetschefen Birgitta Eilemar och ämnesrådet Anders Lindgren. I samma syfte har vi också sammanträffat med föredraganden i konstitutionsutskottet Åse Matz. Vidare har sekretariatet besökt Verva för en information om det pågående Rättsinformationsprojektet.

För att få del av synpunkter från myndigheter främst på frågan om avgiftsinkomster ska redovisas på statsbudgeten eller om de ska disponeras av myndigheterna anordnade utredningen i september 2007 en hearing med företrädare för ett antal myndigheter. Utredningen ville även höra myndigheternas uppfattning vad gäller möjligheterna till överblick av lämnade avgiftsbemyndiganden och behovet av eventuella förbättringar för att underlätta överblicken.

Vid hearingen medverkade företrädare för Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Post- och telestyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftsinspektion, Tullverket och Vägverket.

Utredningen har också sänt ut en enkät till budgetcheferna på samtliga departement för att få klarlagt om det finns beslut om myndigheters prissättning av informationstjänster som står i strid med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG. Inför utformandet av enkäten förde utredningen särskilda diskussioner med representanter för Statskontoret och Finansdepartementet för att få en uppfattning om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av direktivet.

Utredningen har yttrat sig över Utbildnings- och kulturdepartementets PM Bemyndiganden att ta ut avgifter vid viss uppdragsutbildning, m.m. (U2006/4904/SV).

2 Normgivningsmakten – rätten att besluta om avgifter

2.1 Inledning

Enligt direktiven syftar mitt uppdrag till ett klargörande av vissa frågor som gäller gränsdragningen mellan offentligrättsliga avgifter och andra avgifter av liknande karaktär som staten tar ut. Oklarheterna gäller bl.a. var gränsen ska dras mellan s.k. tvingande avgifter och frivilliga sådana.

Först bör vissa terminologiska frågor klaras ut.

I direktiven används begreppen ”offentligrättsliga avgifter” och ”tvingande avgifter” omväxlande för sådana avgifter som tas ut med stöd av föreskrifter enligt 8 kap. 3 § regeringsformen (RF). Även i statsbudgeten används begreppet offentligrättsliga avgifter för sådana avgifter. I den statsrättsliga litteraturen används ofta begreppet belastande (ibland också betungande) avgifter för dessa. För de frivilliga avgifterna, alltså de som tas ut med stöd av föreskrifter enligt 8 kap. 13 § RF, förekommer också begreppet ”avgifter i uppdragsverksamhet”. Jag anser att begreppet ”offentligrättsliga avgifter” är mindre lämpligt som beteckning på de tvingande avgifterna eftersom även de frivilliga avgifterna som påförs med stöd av föreskrifter enligt 8 kap. 13 § RF måste anses vara offentligrättsliga.

Jag kommer i betänkandet att använda begreppet ”belastande avgifter” för de avgifter som grundar sig på föreskrifter enligt 8 kap. 3 § RF och begreppet ”frivilliga avgifter” för de avgifter som grundar sig på föreskrifter enligt 8 kap. 13 § RF.

2.2 Regelverket

Skyldigheten att erlagga skatt och betala vissa avgifter till staten regleras genom normgivning (prop. 1973:90 s. 212). Med normgivning menas beslutandet av föreskrifter som blir bestämmande för myndigheters och enskildas handlande (a. prop. s. 201). Bestämmelser om normgivningsmakten finns i 8 kap. RF.

Enligt 8 kap. 3 § RF ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Föreskrifter om skatt till staten och om belastande avgifter faller in under denna bestämmelse.

Bestämmelsen är begränsad till åligganden för *enskilda* i förhållande till det allmänna. Föreskrifter som enbart innebär ett åliggande för någon annan än en enskild, t.ex. en kommun eller en myndighet, att betala en avgift omfattas inte av 8 kap. 3 § RF. Föreskrifter som innebär åligganden för en kommun ska dock enligt 8 kap. 5 § RF meddelas i lag.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket RF kan regeringen utan hinder av 8 kap. 3 §, efter bemyndigande i lag, genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt inom vissa uppräknade ämnesområden. Bestämmelsen medger således att riksdagen delegerar till regeringen att meddela föreskrifter om belastande avgifter, däremot inte föreskrifter om skatt. Delegationsutrymmet är begränsat även på så sätt att det inte medför rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Det bör noteras att bestämmelsen i 8 kap. 7 § RF tillåter delegation endast till regeringen, inte till kommun.

Enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF däremot kan regeringen eller kommun efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars ska meddelas av riksdagen. Till skillnad från vad som gäller enligt 8 kap. 7 § RF kan riksdagens bemyndigande enligt denna bestämmelse ha annan form än lag, i praktiken en hemställan i ett utskottsbetänkande som riksdagen ansluter sig till. Denna delegationsmöjlighet avser avgifter generellt – med undantag för sanktionsavgifter (se vidare avsnitt 2.5) – och är inte som i 8 kap. 7 § begränsad till vissa sakområden. Bestämmelsen tillåter också – till skillnad från 8 kap. 7 § – delegation såväl till regeringen som till kommun.

Med stöd av 8 kap. 11 § RF kan regeringen överlåta sin normgivningsmakt till förvaltningsmyndigheter eller kommuner, s.k.

subdelegation. Regeringen kan alltså genom bemyndigande från riksdagen få normgivningskompetens inom ett visst område och sedan föra kompetensen vidare till förvaltningsmyndigheter och kommuner.

Regeringen har dessutom enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 RF rätt att meddela föreskrifter, däribland föreskrifter om avgifter som inte enligt grundlagen ska meddelas av riksdagen. Som exempel på sådana frivilliga avgifter kan nämnas avgifter för statistik- och registerbearbetningar och inträdesavgifter vid museer (prop. 1975:8 s. 46). Denna rätt för regeringen att direkt med stöd av grundlagen meddela föreskrifter brukar kallas för regeringens restkompetens. Restkompetensen omfattar alltså den normgivningsmakt som grundlagen inte uttryckligen har förbehållit riksdagen.

Därutöver har regeringen enligt 8 kap. 13 § första stycket 1 RF rätt att meddela föreskrifter om verkställighet av lag.

Från egentliga normgivningsbemyndiganden måste man skilja s.k. kvasibemyndiganden, dvs. bestämmelser som erinrar om regeringens rätt att med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 1 meddela verkställighetsföreskrifter¹. Sådana bestämmelser innebär inte något bemyndigande i egentlig mening. KU beskriver ”kvasidelegering” som bestämmelser som till formen är delegationsregler men som faktiskt endast markerar att utfyllnad av lagregleringen på en särskilt angiven punkt ska göras genom verkställighetsföreskrifter (KU 1980/81:25 s. 14). Ibland kallas de informationsbestämmelser.

Enligt 8 kap. 14 § RF utgör behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i ett visst ämne inte hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne. Detta gäller oavsett om regeringen är behörig på grund av ett bemyndigande från riksdagen eller direkt enligt 8 kap. 13 § RF².

Om riksdagen beslutar lag inom ett område där regeringen i och för sig är behörig innebär det att regeringen inte får utnyttja sin behörighet så länge lagstiftningen gäller eftersom lag enligt 8 kap. 17 § RF bara får ändras eller upphävas genom lag.

Enligt 11 kap. 14 § RF får en föreskrift inte tillämpas om en domstol eller något annat offentligt organ anser att föreskriften strider mot grundlag eller annan överordnad författning. Om riksdagen eller regeringen har beslutat föreskriften krävs dock att felet är uppenbart. Detta kallas lagprövning.

¹ E. Holmberg, N. Stjernquist, Grundlagarna, 2 u., 2006 (fortsättningsvis Holmberg, Stjernquist), s. 354

² Holmberg, Stjernquist, s. 379

2.3 Gränsen skatt – avgift

2.3.1 Förarbetsuttalanden m.m.

Som framgått av föregående avsnitt ska såväl skatter som belastande avgifter primärt beslutas av riksdagen. Den avgörande skillnaden mellan de båda åliggandena ligger däri att befogenheten att besluta om avgifter är möjlig att delegera till regeringen medan någon sådan möjlighet inte finns beträffande skatter. Riksdagen är alltså ensam behörig att besluta om skatter.

Eftersom olika delegationsregler således gäller för skatter och avgifter måste i alla lagstiftningsärenden i vilka riksdagen avser att delegera normgivningsmakt klargöras om det är fråga om en skatt eller en belastande avgift.

Det kan till att börja med konstateras att valet av benämning på en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen (prop. 1973:90 s. 219 f.). Socialavgifterna t.ex. är skatter fastän de betecknas som avgifter.

RF innehåller inte någon definition av begreppen skatt och avgift utan gränsdragningen får i första hand göras med utgångspunkt i uttalandena i förarbetena till RF. De definitioner som ligger till grund för skatte- och avgiftsbegreppen i RF, formulerades redan av Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 374). Av förarbetena till RF framgår att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation (prop. 1973:90 s. 213, jfr även s. 140). Detta gäller inte bara när pålagan har motiverats med behovet av en inkomstförstärkning utan också när den främst fullföljer ett stabiliseringspolitiskt, försörjningspolitiskt eller annat sådant syfte (a. prop. s. 220). Med avgift menas vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (a. prop. s. 213, jfr även s. 140). På ett annat ställe sägs att man i allmänhet har att göra med en avgift i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen (a. prop. s. 219). I förarbetena uttalas emellertid också följande: ”I den mån enskilda skall förpliktas att erlagga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår – jag förutsätter härvid att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut” (a. prop. s. 218).

En penningpålaga anses alltså i vissa fall ha karaktär av avgift och inte av skatt även om någon preciserad motprestation inte utgår.

Detta gäller t.ex. om pålagan tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. Som kännetecken för dessa avgifter anges i förarbetena att de och de motsvarande utgifterna ofta inte redovisas i statsbudgeten. Som exempel nämns prisregleringsavgifterna inom jordbruket och fisket (a. prop. s. 219). Dessa är numera avskaffade. Motsvarande avgifter finns dock i 8 och 9 §§ samt 11 § andra stycket ransoneringslagen (1978:268) (prop. 1977/78:75 s. 73).

Att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som han betalar till det allmänna anses dock normalt vara det primära kännetecknet för en avgift i förhållande till skatt. Emellertid har motprestationen ofta inte något egenvärde för den enskilde, annat än i förhållande till en tvingande statlig reglering. Motprestationen utgörs t.ex. av ett tillstånd, utan vilket den enskilde inte straffritt kan företa eller underlåta en viss handling, t.ex. ett körkortstillstånd. Motprestationen kan dock även i ett sådant fall ha ett självständigt värde t.ex. avgift för obligatorisk kontrollbesiktning. Att motprestationen har ett värde endast i förhållande till en tvingande statlig reglering fråntar dock inte pålagan dess karaktär av (belastande) avgift.

Avgifterna ska täcka statens kostnader (helt eller delvis) för motprestationen och får således inte sättas i relation till det ekonomiska värdet för den enskilde som motprestationen från det allmänna har³.

Författningsutredningen uttalade att en avgift kan sättas så högt att den framstår som oskälig i jämförelse med motprestationen – framför allt på de områden där det allmänna har monopolställning – och att medborgaren ofta kan stå i en sådan tvångssituation att han måste betala en avgift. Där detta var uppenbart förelåg enligt Författningsutredningen i själva verket en skatt (SOU 1963:16 s. 366).

Departementschefen uttalade i grundlagsärendet (a. prop. s. 218) att det kom an på riksdagen att besluta om avgifter där intäkterna klart överstiger statens kostnader. Därmed måste han rimligen ha åsyftat att det blev fråga om en skatt⁴.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i en rapport pekat på att om avgiften syftar till att helt eller delvis finansiera en specificerad eller avgränsad statlig verksamhet, detta talar för att ersättningen är en avgift i statsrättslig bemärkelse. Om penningprestationen däremot

³ O. Westerberg, Skatter och avgifter, FT 1982 (fortsättningsvis Westerberg), s. 30

⁴ Jfr dock Westerberg, s. 31

syftar till att styra eller på annat sätt reglera organisationers eller personers beteende talar det för att den inte bör betraktas som en avgift utan som punktskatt eller någon annan statsrättslig inkomst⁵. Enligt ESV är det dock ett indicium och inte något kriterium⁶.

Som framgår av avsnitt 2.3.2 har bedömningen av huruvida en motprestation föreligger i lagstiftningspraxis också gjorts i förhållande till syftet med lagstiftningen (prop. 2001/02:31 s. 136 och prop. 2003/04:145 s. 35).

Ytterligare en bedömningsgrund för gränsdragningen mellan skatt och avgift som anknyter till avgiftens storlek är refinansiering eller överkompensation.

I det lagstiftningsärende som gällde införande av trängselskatt i Stockholm och där frågan om det rörde sig om en skatt eller en avgift behandlades, fäste regeringen avseende vid att det aktuella gatunätet redan en gång hade betalats med skattemedel (prop. 2003/04:145 s. 35, se vidare avsnitt 2.3.2). Pålagan ansågs därför vara en skatt.

Också ESV har pekat på att avgifter som införs för verksamheter eller tillgångar som redan har finansierats kan falla utanför avgiftsbegreppet i statsrättslig bemärkelse, t.ex. vägavgifter som föreslås införas för en vägsträckning som redan har finansierats med anslag eller på annat sätt. Om en vägavgift däremot tas ut för att täcka kostnader för underhåll av den statliga vägbanan kan ersättningen betraktas som en avgift⁷.

Gränsen mellan skatter och avgifter är alltså flytande (prop. 1973:90 s. 213). Departementschefen anförde också att det i vissa fall kan vara tveksamt om en penningpåлага ska betecknas som en skatt eller avgift (a. prop. s. 219). Redan Grundlagberedningen konstaterade att gränsen mellan vad som är skatt och vad som är avgift är oskarp men ansåg det acceptabelt eftersom det kommer an på riksdagen att göra gränsdragningen (a prop. s. 149 och SOU 1972:15 s. 110). Frågan om den närmare gränsdragningen mellan skatt och avgift har diskuterats i ett flertal lagstiftningsärenden och i rättspraxis (se vidare avsnitt 2.3.2 och 2.3.3).

⁵ Ekonomistyrningsverkets rapport Att avgränsa avgifter – Kartläggning och problem-inventering, ESV 2004:17 (fortsättningsvis ESV 2004:17), s. 16

⁶ A.a. s. 7

⁷ A.a. s. 16

2.3.2 Lagstiftningspraxis

Frågan om gränsdragning mellan skatt och avgift har varit föremål för överväganden i flera lagstiftningsärenden efter införandet av regeringsformen.

Dåvarande bankinspektionens (numera Finansinspektionens) tillsynsverksamhet m.m.

Frågan huruvida avgifter som utgår för att finansiera en myndighets kontroll eller tillsyn över en viss näringsverksamhet utgör skatt eller avgift diskuterades i prop. 1978/79:170 med förslag till lagen (1980:2) om finansbolag. Förslaget innebar att finansbolagen skulle bidra till kostnaderna för dåvarande bankinspektionens verksamhet och att dessa avgifter skulle fastställas av regeringen efter bemyndigande i lagen om finansbolag. Bidraget var begränsat till fem tusendels procent av nettovärdet av tillgångarna i bolagets finansieringsverksamhet närmast föregående verksamhetsår. Av intresse i sammanhanget är att bidragen till bankinspektionen tillkom redan 1906. I de förarbetena angavs det som naturligt att bankerna bar kostnaderna för ”bankinspektionen, som väl finge antagas lända bankerna till gagn genom ökad kredit hos allmänheten och även delägaren till trygghet genom kontroll å förvaltningen” (prop. 1906:21 s. 27).

Lagrådets majoritet fann i 1978/79 års lagstiftningsärende att bidragen måste anses utgöra avgifter i RF:s mening och att det därmed inte fanns något hinder mot att låta regeringen meddela närmare föreskrifter beträffande bidraget (prop. 1978/79:170 s. 132). I anslutning till uttalandet hänvisade ledamöterna till propositionen om följdlagstiftning med anledning av regeringsformens bestämmelser om normgivning (prop. 1975:8 s. 45 och 46). Där hänvisade departementschefen till att de då gällande avgifterna uttogs med stöd av ett bemyndigande i lag.

En ledamot i Lagrådet ansåg det svårt att beta bidragen deras skattenatur och förordade att riksdagen skulle meddela de grundläggande reglerna om bidragets beräkning och om dess uttaxering (prop. 1978/79:170 s. 132–136). Han konstaterade att den omständigheten att finansbolagen hade intresse av att det fanns ett väl fungerande kreditväsen knappast kunde föranleda att inspektionens verksamhet kunde ses som en ”motprestation” och fortsatte:

Frågan blir då om bidragen ska anses utgöra ett sådant "annat fall" då penningpåлага utgör en avgift i stället för en skatt som departementschefen allmänt omnämner i sitt citerade uttalande. Härför skulle kunna tala att de betalningsskyldiga är en relativt begränsad grupp personer och att bidraget är specialdestinerat. Ingendera grunden kan dock åberopas med särskild styrka. Om en specialskatt läggs på få eller många förändrar ej själva pålagans karaktär. Automobilskatten var specialdestinerad men trots detta otvivelaktigt en skatt även enligt 1974 års RF. Viktigt är enligt min mening att bidragets storlek är direkt relaterad till rörelsens omslutning. Den ligger därmed systematiskt nära arbetsgivaravgifterna, vilkas skattekaraktär aldrig ifrågasatts och som flera gånger höjts för att skaffa medel till bestämda allmänna ändamål. De i propositionen anförda undantagsfallen och de överväganden som redovisas i anslutning till dessa kan knappast åberopas som grund för att den nu ifrågavarande pålagan skulle trots huvudregeln böra statsrättsligt rubriceras icke som skatt utan som avgift.

Emellertid förefinns redan ett ställningstagande i saken från statsmakterna. I prop. 1975:8 behandlades frågan om bemyndiganden för regeringen att jämlikt 1974 års RF besluta om avgifter. Departementschefen utgick därvid (s. 46–47) som självklart från att bidragen till bank- och försäkringsinspektionernas verksamhet är avgifter i den mening termen används i 1974 års RF. Riksdagen anmälde icke någon avvikande mening (se KU 1975:10 s. 11), men något beslut fattades ej i saken. Med regeringens ståndpunkt behövdes inget sådant.

Huruvida med vad som sålunda förevarit dessa tvångsbidrags statsrättsliga karaktär skall anses fastställd, synes mig dock tveksamt. Grundlagstolkning ankommer, liksom annan lagtolkning, i sista hand på domstolarna. Spörsmålet blir därvid betydelsen av 1975 års händelser. Självfallet är det ett synnerligen tungt vägande tolkningsdatum om både regering och riksdag utgått från bidragens avgiftskaraktär. Grundlagberedningen tänkte sig just att riksdagen skulle från fall till fall dra upp gränserna. Häremot kan invändas att själva skattebegreppet på ett betänkligt sätt undermineras om pålagor av denna art, som klart fyller kriterierna för en skatt, inordnas under avgiftsbegreppet. Det förefaller mig från principiella utgångspunkter svårt att betaga bidragen deras skattenatur. Någon egentlig sakprövning av spörsmålet har ej heller redovisats utan statsmakterna har utan egentlig motivering tagit en viss ståndpunkt för god.

Departementschefen ansåg i likhet med majoriteten i Lagrådet att bidragen utgjorde en form av avgift. Enligt departementschefen hade frågan redan prövats av regering och riksdag, varvid han hänvisade till prop. 1975:8 s. 46 och 47, KU 1975:10 och rskr. 1975:62 (prop. 1978/79:170 s. 148). Departementschefen hänvisade också till att en liknande bestämmelse förekom i 43 § förslaget till fondkommissionslag (prop. 1978/79:9).

Riksdagen antog regeringens förslag till avgiftsreglering (NU 1979/80:23, rskr. 1979/80:139).

Av lagstiftningsärendet framgår således att tillsynsavgifter ansågs omfattade av avgiftsbegreppet. Avgörande vikt fästes vid att riksdagen tidigare hade godtagit ett bemyndigande för regeringen om aktuella avgifter för bankinspektionens verksamhet. Det bör dock noteras att det i det ärendet utan närmare motivering hänvisades till ett tidigare bemyndigande.

Avgifterna regleras numera i 6 kap. 11 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. I det lagstiftningsärendet (prop. 1990/91:142, 1990/91:NU37, rskr. 1990/91:349) berördes inte frågan.

Finansinspektionens tillsyn av börs- och clearingverksamheten behandlades i prop. 1991/92:113. Förslaget till ny börs- och clearinglag innebar – såvitt gällde avgifter – att en sökande skulle betala ansökningsavgift för Finansinspektionens prövning av ansökan om auktorisation av börs eller marknadsplats eller tillstånd till clearingverksamhet och att företag som hade fått auktorisation eller tillstånd skulle bekosta Finansinspektionens tillsyn genom årliga avgifter (a. prop. s. 138 ff. och 209 f.). Regeringen skulle meddela föreskrifter om de aktuella avgifterna. Lagrådet ansåg att avgifterna var av sådant slag att rätten att föreskriva om dem kunde delegeras till regeringen (a. prop. s. 467). Förslaget antogs av riksdagen (1991/92:NU26, rskr. 1991/92:321).

Avgifter avseende foderkontroll

Enligt förslaget till lagen (1985:295) om foder (prop. 1984/85:149) skulle den statliga foderkontrollen i framtiden även omfatta bl.a. jordbruksföretagen och regeringen skulle få föreskriva att särskilda avgifter skulle tas ut för den tillsyn som skulle utövas enligt lagen. Enligt den tidigare lagen skulle tillverkare och importörer betala avgift för foderkontrollen enligt taxa som på förslag av kontrollmyndigheten fastställdes av regeringen. Kostnaden för analys av fodermedelsprover betalades av varje företagare direkt till den institution som utfört analysen medan övriga kostnader fördelades på tillverkare av foderblandningar i förhållande till tillverkningsvolymen. Avsikten var att kostnaderna även i framtiden skulle tas ut enligt samma principer.

Lagrådet anförde:

Det må här erinras om att den statsrättsliga karaktären av ersättningar som schablonmässigt tas ut av en bransch eller annat kollektiv för att täcka kostnaderna för en myndighets kontroll av kollektivet, varit föremål för riksdagens bedömning i tidigare sammanhang. Därvid har riksdagen intagit den ståndpunkten att sådana ersättningar är att betrakta som avgifter i regeringsformens mening och inte som skatter (jfr ex. vis prop. 1978/79:170 s. 131 f. och 148). Riksdagen kan följaktligen delegera frågor om sådana ersättningar till regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Den ordning som föreslås i nu förevarande fall väcker emellertid betänkligheter i ett visst avseende. Såsom tidigare redovisats är avsikten att fodervaruhandeln skall belastas inte bara med de kontrollkostnader som rör branschens egen verksamhet utan även med kostnaderna för den kontroll som riktar sig mot jordbruksföretagen och andra subjekt i förbrukningsledet. De kostnader som föranleds av kontrollverksamheten i sistnämnda hänseende avser således – i vart fall till den del kontrollen gäller annat än produkter som härstammar från fodervarubranschen – förhållanden som inte har något samband med branschens egen verksamhet. Att på detta sätt belasta ett visst kollektiv med för detta främmande kostnader strider enligt lagrådets mening mot de principer som annars tillämpas i fråga om avgifter. En avgift av sådant slag torde i realiteten vara att betrakta som en punktskatt.

Enligt vad som anförs i remissprotokollet kan kostnaderna för den kontrollverksamhet som inte har samband med fodervaruhandeln förväntas bli förhållandevis obetydliga. Denna omständighet utgör dock knappast ett godtagbart motiv för en sådan övervältring varom här är fråga. Enligt lagrådets mening är det nämligen från konstitutionell synpunkt av väsentlig betydelse att områdena för skatt och avgift hålls i sär med största möjliga noggrannhet eftersom riksdagen enligt regeringsformen i fråga om avgifter har möjlighet att i vissa fall bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter medan beträffande skatter sådan möjlighet inte föreligger (a. prop. s. 59).

Departementschefen framhöll med anledning av Lagrådets synpunkter att foderhandeln enbart borde belastas med de kontrollkostnader som rörde branschens egen verksamhet (a. prop. s. 65).

Riksdagen antog förslaget (JoU 1984/85:29, rskr. 1984/85:276).

Miljöavgift

I syfte att minska utsläppen av kväveoxider föreslog regeringen att en miljöavgift skulle införas på utsläpp av kväveoxider från stora pannor som används för energiproduktion (prop. 1989/90:141).

Enligt förslaget till lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion skulle avgiften betalas av den som framställer elektrisk kraft eller värme (4 §) i produktionsenheter av viss storlek. Avgiften skulle enligt 5 § i lagförslaget tas ut med 40 kr per kg utsläppt kväveoxid.

Eftersom avgiften bara skulle avse stora pannor var det enligt departementschefen nödvändigt att kompensera de pannägare som omfattades av avgiftssystemet. Avgiftsmedlen – med avdrag för de administrativa kostnaderna för Naturvårdsverkets hantering av avgiftssystemet – skulle därför enligt förslaget årligen återbetalas till de avgiftsskyldiga. Avgiftsmedlen skulle tillgodoföras de avgiftsskyldiga genom ett bidrag. Bidraget skulle motsvara den avgiftsskyldiges andel av den samlade energiproduktionen i de avgiftspliktiga produktionsenheterna. Det föreslagna systemet bestod således av två komponenter: en avgift som skulle grundas på utsläppen av kväveoxider och en tillgodoföring som skulle grundas på den avgiftsskyldiges produktion av energi (prop. 1989/90:141 s. 18).

Vad gäller pålagans karaktär konstaterade departementschefen endast i en mening – i samband med övervägandena kring vilken myndighet som skulle hantera avgiftssystemet – att ”den inte har karaktären av skatt” (prop. 1989/90:141 s. 23).

Beträffande pålagans karaktär anförde Lagrådet:

Den i remissen föreslagna pålagan betecknas som avgift och inte som skatt. Av förarbetena till regeringsformen framgår att till kategorin avgift kan hänföras även vissa penningprestationer utan specificerat vederlag, bl.a. sådana som tas ut endast i näringsreglerande syfte och som i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler (se prop. 1973:90 s. 219). De belopp som betalas in enligt förevarande förslag skall, fränsett kostnaderna för administrationen, årligen tillgodoföras kollektivt av betalande. Lagrådet anser att det får godtas att pålagan betecknas som avgift (prop. 1989/90:141).

Riksdagen antog regeringens förslag till avgiftsreglering (1989/90:JoU24, rskr. 1989/90:349).

Kontrollavgifter för genetiskt modifierade organismer

Enligt förslaget till lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer (prop. 1993/94:198) skulle den kostnadsökning som lagförslaget innebar för det allmänna finansieras med avgifter för

myndigheternas kontrollverksamhet, t.ex. för tillsynen av lagens efterlevnad. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde skulle få föreskriva skyldighet för den, som bedrev verksamhet enligt lagen eller ansökte om tillstånd till eller gjorde en anmälan om sådan verksamhet, att betala avgifter för myndigheters verksamhet enligt lagen (a. prop. s. 47).

Lagrådet konstaterade att rättsläget beträffande gränsdragningen mellan skatt och avgift inte är helt entydigt. Beträffande de aktuella avgifterna fann Lagrådet att avgiftskriterierna torde vara uppfyllda i den mån avgiften utgjorde vederlag för en myndighets kostnader i samband med myndighetsutövning som är riktad direkt mot den avgiftsskyldige. Detta gäller t.ex. avgifter som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan eller anmälan eller för provtagning eller inspektion. Delegationsbestämmelserna gav emellertid också möjlighet att föreskriva en generell avgift för företag som bedriver verksamhet som avses i lagen, dvs. en avgift som utgår även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida. Lagrådet ansåg att en sådan avgift fick anses ha karaktären av skatt. Det innebar att delegationsbestämmelsen i den delen stod i strid med RF. Om avsikten var att en sådan avgift skulle tas ut måste alltså avgiften regleras i lagen, i vart fall måste grunderna för avgiftsuttaget anges (a. prop. s. 163).

Regeringen anförde att bemyndigandet gav stöd för att regeringen bestämde avgifter – utöver för en myndighets verksamhet med anmälan och prövning av ansökningar – även för tillsynsverksamhet, t.ex. skyldighet att ersätta kostnader för provtagning och undersökning av prov som hade tagits i samband med en tillsynsmyndighets tillträde till lokaler och att sådana avgifter skulle betalas av den vars verksamhet prövades eller var föremål för tillsyn. Som Lagrådet hade anförts fick däremot avgift inte tas ut generellt för företag som bedrev sådan verksamhet som avsågs i lagen (a. prop. s. 64).

Riksdagen antog förslaget (bet. 1993/94:JoU29, rskr. 1993/94:391).

Allmän fiskevårdsavgift

I ett förslag till ändring i fiskelagen (1993:787) föreslog regeringen att en allmän fiskevårdsavgift skulle införas (prop. 1994/95:231). Den föreslagna avgiften skulle omfatta allt fiske. Avgiftsskyldig-

heten skulle omfatta alla fiskande som var 18 år eller äldre. Enligt förslaget bemyndigades regeringen eller den myndighet regeringen bestämde att meddela föreskrifter för den som fiskade inom Sveriges sjöterritorium eller från svenska fartyg utanför sjöterritoriet att betala en allmän fiskevårdsavgift. Avgiftsmedlen skulle användas som bidrag för bildande och ombildande av fiskevårdsområden, för fiskevård och utsättningar av fisk, för information och tillsyn samt för administrativ hantering av avgiften (prop. 1994/95:231 s. 1 och 11).

Regeringen konstaterade att den föreslagna fiskevårdsavgiften, som företedde stora likheter med jaktvårdsavgiften (se 41 § jaktlagen [1987:259]) hade till syfte att finansiera åtgärder för fiskevården. Avgiften skulle betalas av den fiskande som ett bidrag till statens kostnader på området. Avgiftsmedlens användning skulle komma de fiskande till del i form av åtgärder som på olika sätt befrämjar fiskevården och som därmed skapade goda fiskemöjligheter för den enskilde. Intäkterna från avgiften, som borde disponeras av Fiskeriverket, skulle inte användas för annat än det avsedda ändamålet. Regeringen fann att fiskevårdsavgiften var en avgift i lagteknisk mening (a. prop. s. 13 f.).

Jordbruksutskottet inhämtade Lagrådets yttrande över förslaget. I frågan om gränsdragning mellan skatt och avgift anförde Lagrådet bl.a. följande (Jordbruksutskottet den 31 oktober 1995, dnr 14).

Lagrådet konstaterar att fiskevårdsavgiften inte kan hänföras till en sådan typ av avgift för vilken det lämnas en direkt motprestation till den enskilde avgiftsbetalande. Det står emellertid klart att avgiftsbegreppet sedan länge ansetts kunna inbegripa även vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgörs av en s.k. kollektiv motprestation. Berörda förarbeten [anm. prop. 1973:90] nämner som ett exempel prisregleringsavgifter inom viss näringsgren. Utvecklingen har sedermera visat på ytterligare avgifter med tvångskaraktär som ansetts falla utanför skatteområdet trots att koppling saknats till ett direkt vederlag för den enskilde betalande. I detta avseende kan hänvisas till vad som anförts i förvaltningsrättslig litteratur (bl.a. Westerberg i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1982 s. 12 f.).

Vad särskilt angår den i propositionen [anm. prop. 1994/95:231] åberopade jaktvårdsavgiften kan nämnas följande. Bestämmelser om jaktvårdsavgift fanns redan i 1938 års lag om rätt till jakt och innefattade ett bemyndigande för Konungen (sedermera regeringen) att meddela närmare föreskrifter om jaktvårdsavgifter. Avgiftsskyldighet föreskrevs ursprungligen enbart vid jakt på annans mark, men avgiftsplikten utsträcktes i början av 1950-talet till alla jagande (prop. 1951:274,

3 LU 14, rskr. 290). Jaktvårdsavgiften fördes till en särskild fond för jaktvårdsändamål. Vid tillkomsten av 1987 års jaktlag upptogs i lagen motsvarigheter till äldre bestämmelser, dock utan att frågan om jaktvårdsavgiftens statsrättsliga karaktär belystes genom uttalanden i förarbetena (SOU 1983:21, prop. 1986/87:58, JoU 15).

Mot bakgrund av den vidgning av avgiftsområdet som sålunda kan anses ha skett genom konstitutionell praxis får det enligt Lagrådets bedömning godtas att fiskevårdsavgiften, sådan den beskrivits i propositionen, rättsligt betraktas som en avgift för vilken lagreglering i överensstämmelse med RF kan begränsas till ett bemyndigande så som föreslagits.

Regeringen återkallade senare propositionen (skr. 1995/96:114).

Det kan nämnas att Utredningen om fiskevårdens finansiering därefter på nytt har föreslagit att det införs en statlig fiskevårdsavgift för fiske i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna (SOU 2005:76). Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som fiskar att betala avgift (fiskevårdsavgift) med belopp som regeringen bestämmer för att främja fiskevården. De uttagna avgifterna ska enligt förslaget bilda en fond (fiskevårdsfonden).

Förslaget bereds fortfarande inom Regeringskansliet (dnr Jo2005/2290/JFS).

Tillsynsavgifter m.m. enligt miljöbalken

Enligt 27 kap. 1 § första stycket i förslaget till miljöbalk (prop. 1997/98:45) bemyndigades regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets kostnader för provning och tillsyn. Bemyndigandet avsåg hela balkens tillämpningsområde.

Beträffande gränsdragningen mellan skatt och avgift hänvisade regeringen till förarbetena till RF och lagstiftningsärendena som gällde avgifter till dåvarande bankinspektionen, avgifter enligt lagen om genetiskt modifierade mekanismer och allmän fiskevårdsavgift samt två lagprövningsärenden (NJA 1980 s. 718 och RÅ 1991 ref. 87).

Enligt regeringen borde självfallet avgifternas utformning enligt miljöbalken vara sådan att delegeringen till regeringen eller myndighet stämde överens med RF. Regeringen konstaterade att rättsläget var oklart vad gäller gränsdragningen mellan skatter och av-

gifter. De aktuella avgifterna skulle omfatta myndigheternas kostnader i samband med prövning och tillsyn och kostnader i anmälningsärenden. Enligt regeringen var det särskilt viktigt att beakta de begränsningar som finns i RF när det gällde bedömningen av vilka kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär – t.ex. rådgivning, information och liknande verksamhet – som kunde finansieras genom avgifter, dvs. verksamhet som inte kunde hänföras till direkt myndighetsutövning. En viss schablonisering vid utformningen av avgiftsförordningarna var enligt regeringen nödvändig. Förordningarna måste dock utformas så att avgifterna kom att stå i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande åsamkade myndigheten (a. prop. del 2 s. 288).

Lagrådet framförde inte några synpunkter på bestämmelsen.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278).

Vissa avgifter enligt livsmedelslagen och lagen om provtagning på djur

I prop. 1997/98:48 föreslogs att myndigheternas tillsynsområde enligt livsmedelslagen (1971:511) och lagen (1992:1683) om provtagning på djur m.m. skulle vidgas.

Enligt förslaget till ändring av livsmedelslagen skulle regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde få föreskriva avgifter för en myndighets eller ett enskilt kontrollorgans verksamhet enligt livsmedelslagen eller vissa andra författningar.

Lagrådet hänvisade till förarbetena till RF och framhöll att det var tveksamt om en påлага rättsligt kunde betraktas som en avgift när vederlaget inte var individuellt bestämt utan i stället utgjordes av en s.k. kollektiv motprestation. Lagrådet konstaterade att avsikten i förarbetena till RF varit att vissa avgifter av detta slag skulle kunna betraktas som avgifter i statsrättslig bemärkelse, bl.a. avgifter som tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. Lagrådet fortsatte:

Av förarbetena framgår inte i vilka andra fall det kan vara motiverat att frångå huvudprincipen att en avgiftsklassificering förutsätter ett specificerat vederlag. Det är dock enligt Lagrådets mening tydligt att något mer omfattande avsteg från denna princip inte varit avsett bortsett från prisregleringsavgifter o.d.

Delegationsbestämmelsen i förevarande paragraf synes enligt sin lydelse ge möjlighet att föreskriva en generell avgift för livsmedelsföretag, dvs. en avgift som utgår även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida. En sådan avgift har enligt Lagrådets mening karaktären av skatt (jfr RÅ 1991 ref. 87 och Lagrådets yttrande i prop. 1993/94:198 s. 162 f.). Det anförda innebär att delegationsbestämmelsen i både nuvarande och föreslagen lydelse står i strid med RF. Grunderna för finansieringen av myndigheternas verksamhet måste enligt Lagrådets uppfattning preciseras (a. prop. s. 43 f.).

Regeringen beaktade Lagrådets synpunkter. Den aktuella bestämmelsen preciserades så att avgifter fick föreskrivas för en myndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för tillsyn enligt livsmedelslagen eller vissa andra författningar. Dessutom gjordes tillägget att sådana avgifter också fick avse en myndighets kostnader för prövning enligt lagen eller de andra författningarna (a. prop. s. 29 f.).

Enligt förslaget till ändring i lagen om provtagning på djur, m.m. skulle regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde få föreskriva om avgifter för en myndighets *verksamhet* enligt lagen. I den då gällande avgiftsbestämmelsen var de åtgärder som kunde föranleda avgift uppräknade. Lagrådet hänvisade till sina synpunkter på förslaget till ändring i livsmedelslagen och förordade att bestämmelsen formulerades så att det framgick att avgift fick tas ut endast för specificerade motprestationer (a. prop. s. 46).

Också i denna del beaktade regeringen Lagrådets synpunkter. Till följd av det kompletterades uppräknningen i den vid den tiden gällande lagtexten av de åtgärder för vilka ersättning fick tas ut med de nya åtgärderna (a. prop. s. 42).

Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 1997/98:JoU21, rskr. 1997/98:179).

Tillsynsavgift m.m. enligt lagen om allmän kameraövervakning

Enligt förslaget till lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning (prop. 1997/98:64) skulle anmälan eller ansökan om tillstånd till allmän kameraövervakning göras hos länsstyrelse som också skulle utöva tillsyn enligt lagen. Regeringen skulle enligt det till Lagrådet remitterade lagförslaget få föreskriva om avgift för länsstyrelsens handläggning.

Beträffande kravet på motprestation anförde Lagrådet:

För att en avgift ska föreligga i RF:s mening förutsätts sålunda enligt förarbetena normalt att ett specificerat vederlag utgår. Är denna förutsättning uppfylld torde en penningpåлага ha karaktären av avgift även om denna – som i förevarande fall – är obligatorisk och tas ut i samband med myndighetsutövning. Utgör avgiften vederlag för en myndighets kostnader i samband med myndighetsutövning som är riktad direkt mot den avgiftsskyldige torde avgiftskriteriet således vara uppfyllt. Det gäller t.ex. avgifter som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan eller anmälan eller för provtagning eller inspektion.

Däremot är det tveksamt i vad mån en påлага rättsligt kan betraktas som en avgift i fall då vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgörs av en s.k. kollektiv motprestation. Som har framgått av de redovisade förarbetsuttalandena har avsikten varit att vissa avgifter av detta slag skall kunna betraktas som avgifter i statsrättslig bemärkelse, nämligen bl.a. avgifter som tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. Av förarbetena framgår inte i vilka andra fall det kan vara motiverat att frångå huvudprincipen att en avgiftsklassificering förutsätter ett specificerat vederlag. Det är dock enligt Lagrådets mening tydligt att något mer omfattande avsteg från denna princip inte varit avsett bortsett från prisregleringsavgifter o.d.

Delegationsbestämmelsen i förevarande paragraf torde ge möjlighet att föreskriva en generell avgift för dem som använder övervakningskameror, dvs. en avgift som utgår även om användaren inte varit föremål för någon direkt åtgärd från länsstyrelsens sida. Av den allmänna motiveringen framgår att meningen är att en generell avgift ska tas ut för att finansiera länsstyrelsernas verksamhet för tillsyn m.m. En sådan avgift har enligt Lagrådets mening karaktären av skatt (jfr RÅ 1991 ref. 87 och Lagrådets yttrande i prop. 1993/94:198 s. 162 f.). Det anförda innebär att delegationsbestämmelsen står i strid med RF. Grunderna för finansieringen av länsstyrelsens handläggning bör därför regleras i lagen (a. prop. s. 102 f.).

Regeringen beaktade Lagrådets synpunkter. Till den aktuella bestämmelsen gjordes tillägget att sådana föreskrifter endast fick innebära rätt att ta ut avgifter för en ansökan, anmälan eller tillsyns-åtgärd. Regeringen förklarade att generella avgifter, dvs. avgifter som utgår även om den avgiftsskyldige inte varit föremål för någon direkt åtgärd från länsstyrelsens sida, inte fick tas ut (a. prop. s. 68).

Riksdagen antog regeringens förslag såvitt gällde avgiftsreglering (bet. 1997/98:JuU14, rskr. 1997/98:170).

Avgifter för hållbarhetskontroller av motorfordon

Enligt förslaget till lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen (prop. 2001/02:31) skulle regeringen få föreskriva att särskilda avgifter skulle tas ut för tillsyn och prövning. Som exempel på tillsynsåtgärder nämndes hållbarhetskontroller (a. prop. s. 68).

Hållbarhetskontrollerna hade dittills finansierats genom att tillverkaren eller generalagenten betalade en kontrollavgift för varje nyproducerad bil. Naturvårdsverket fick meddela närmare föreskrifter om kontrollavgiften. Enligt förslaget skulle samma finansieringsmetod tillämpas för s.k. kartläggande undersökningar, dock att avgiften skulle betalas av bilägaren. I lagrådsremissen diskuterades om denna kontrollavgift var en skatt eller en avgift.

Regeringen anförde i lagrådsremissen (Miljödepartementet, dnr M2001/2547/R) följande:

Av lagförarbeten och praxis kan slutsatser dras om gränsdragningen mellan skatter och avgifter. Om en tillsynsavgift eller en kontrollavgift tas ut, måste intäkterna gå till tillsyn eller hållbarhetskontroller. Avgiften måste motsvaras av en motprestation från myndighetens sida för att den skall anses vara en avgift och inte en skatt. Motprestationen kan dock vara kollektiv, dvs. motprestationen behöver inte vara individuellt bestämd. Frågan om motprestation är avgörande för om verksamheten kan finansieras med avgifter. De kontroller som är tänkta att finansieras av en avgift behöver inte utföras enligt något EG-direktiv. Dock verkar det vara förutsatt i direktiv 98/69/EG att sådana kontroller görs, eftersom det föreskrivs att resultat från dessa kan anmälas till vederbörande typgodkännandemyndighet i ett annat land som kan vidta tvingande åtgärder mot tillverkaren. Det är också förutsägbart vad avgiften skall användas till. Om en avgift för tillsyn tas ut för att finansiera hållbarhetskontroller, motsvaras avgiften av en motprestation från undersökande myndighet som genomför kontroller. I praktiken är det i dag bilköparna som är med och betalar för detta i form av ett mindre tillägg på bilpriset. Bilägarna drar också fördel av att hållbarhetskontroller genomförs, då detta är ägnat att bidra till en förbättrad kvalitet på bilarna. Hållbarhetskontrollerna kommer således bilköparkollektivet till nytta. Regeringen gör med hänsyn till det anförda den bedömningen att kostnaden bör kunna finansieras genom avgifter. Det bör vara den som ansöker om registrering av bilen som skall bekosta avgiften, som lämpligen kan administreras i samband med registrering av fordonet (s. 68 f.).

Lagrådet ansåg att den föreslagna avgiften var en skatt. Lagrådet konstaterade att avgaslagstiftningens syfte var att skydda människors hälsa och miljön. Det var alltså inte bilägarnas intresse av en

god kvalitet hos bilarna som stod i fokus utan bilarnas påverkan på hälsan. Enligt Lagrådet motsvarades den föreslagna avgiften därför inte av någon direkt motprestation vare sig till bilägarna eller bilägarkollektivet som sådant (a. prop. s. 136).

Regeringen förklarade att syftet med att bilägarna skulle betala avgiften framför allt var att underlätta administrationen eftersom avgiften kunde betalas i samband med registrering av fordon. Mot bakgrund av Lagrådets yttrande bedömde regeringen att avgiften skulle behållas som den hittills varit utformad, dvs. den skulle betalas av tillverkaren (a. prop. s. 69).

Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2001/02:MJU6, rskr. 2001/02:82).

Trängselskatt

I förarbetena till lagen (2004:629) om trängselskatt (prop. 2003/04:145) sammanfattades de bedömningar som gjorts i frågan om gränsdragning mellan skatt och avgift i lagstiftningsärendena om genetiskt modifierade mekanismer, livsmedelslagstiftningen och allmän kameraövervakning på följande sätt (a. prop. s. 33 f.):

En pålaga kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En pålaga som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning en avgift ska vara enbart kostnadstäckande för att inte förlora sin karaktär av avgift. Det har påpekats att en viss schablonisering ofta är nödvändig. Avgifterna måste dock utformas så att de står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna, den s.k. självkostnadsprincipen (jfr prop. 1997/98:45 s. 288).

Vid bedömning av om den aktuella pålagan skulle bedömas som skatt eller avgift anförde regeringen att det gatu- och vägnät som skulle omfattas av pålagan redan hade finansierats med skattemedel. Syftet med pålagan var inte att uppföra och underhålla gator och vägar utan att, av miljöskäl och för att minska trängseln, reglera trafiken med motorfordon. Det gick inte att urskilja något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalade pålagan. De motprestationer som skulle kunna komma i fråga hade redan utförts i och med att de aktuella gatorna hade uppförts och

ställt till medborgarnas förfogande. Enligt regeringens mening fanns det inte något utrymme för att bedöma den aktuella pålagan som något annat än en skatt och då som en punktskatt. Det var alltså uteslutet att försöka konstruera något slags bild av konkret och direkt motprestation för pålagan (a. prop. s. 35).

Lagrådet konstaterade att, genom att pålagan betraktas som en skatt och beslutas i den för skatter gällande ordningen, de invändningar undveks som skulle ha kunnat aktualiseras, om pålagan hade konstruerats som en kommunalt beslutad avgift (a. prop. s. 160).

Skatteutskottet – som hade inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet – redovisade inte någon annan bedömning i gränsdragningsfrågan (bet. 2003/04:SkU35 s. 10 och 12).

Riksdagen antog förslaget (rskr. 2003/04:35).

Avgifter för annonsering i Post- och Inrikes Tidningar

Regeringens förslag till lagen (2006:385) om avgift för annonsering i Post- och Inrikes Tidningar (PoIT) (prop. 2005/06:96) innebar att en s.k. annonsavgift för kungörelser i PoIT skulle betalas till den som publicerade tidningen. Regeringen skulle bemyndigas att meddela föreskrifter om avgiftens storlek. Tidigare fanns det inte några bestämmelser om att den som annonserade i PoIT var skyldig att betala avgift. Trots det ansågs det finnas en sådan skyldighet. Avgiften bestämdes av regeringen.

Svenska Akademien har sedan 1791 rätt att ge ut PoIT. Enligt ett avtal mellan Bolagsverket och Svenska Akademien får Bolagsverket ge ut PoIT mot en årlig avgift till Svenska Akademien. Enligt förslaget skulle såväl avgiften till Svenska Akademien liksom andra kostnader som Bolagsverket hade för utgivningen beaktas vid fastställandet av avgiften. Regeringen bedömde att det inte var fråga om något ”överuttag” om avgiften fastställdes så att den täckte Bolagsverkets kostnader för rätten att ge ut PoIT och verkets övriga kostnader för utgivningen (a. prop. s. 10).

Lagrådet konstaterade att avgiften var avsedd att täcka kostnaderna för utgivningen av PoIT och att den i så måtto fick anses hänförlig till avgiftsområdet. En förutsättning var dock enligt Lagrådet att avgifterna i realiteten inte blev högre än vad som stod i rimlig proportion till de kostnader som uppkom för utgivningen av tidningen; som en sådan kostnad måste även anses den avgift som skulle betalas till Svenska Akademien för rätten att publicera tid-

ningen. Lagrådet ansåg att då några begränsningar i detta avseende inte angetts i den föreslagna lagtexten, denna borde kompletteras så att i vart fall grunderna för avgiftsuttaget angavs (a. prop. s. 24).

Trots Lagrådets påpekande ansåg regeringen det inte nödvändigt att ange grunderna för avgiftsuttaget i lag eftersom det var fråga om avgifter ”som i konstitutionellt hänseende inte till någon del har karaktären av skatt”. Det fanns därför inget hinder mot att riksdagen till regeringen delegerade befogenheten att fastställa avgifternas storlek. Mot bakgrund av detta och med beaktande av att Bolagsverkets kostnader för utgivningen av PoIT kunde variera över tiden, vilket kunde medföra behov av att ändra avgiften, ansåg regeringen att den föreslagna ordningen var lämplig (a. prop. s. 11).

Lagutskottet anslöt sig till regeringens bedömning (bet. 2005/06:LU24 s. 7). Till betänkandet fogades en reservation. Reservanterna vände sig emot överuttaget av en tvingande avgift för att finansiera Svenska Akademiens ordbok. De ansåg också att det fanns andra lämpliga lösningar som tillgodosåg Svenska Akademiens behov av medel (bet. 2005/06:LU24 s. 9).

Riksdagen antog utskottets förslag (rskr. 2005/06:229).

Kärnavfallsfonden

I prop. 2005/06:183 lämnades förslag till lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet som skulle ersätta lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. Enligt den nya lagen skulle kärnavfallsavgifter få tas ut för i huvudsak de kostnader som angavs i den tidigare lagen med vissa förtydliganden och tillägg. T.ex. omfattades tillståndshavarnas kostnader för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter, tillståndshavarnas kostnader för en säker avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar, men även tillståndshavarnas, statens och kommunernas kostnader för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall samt kostnader för stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. Den föreslagna lagen skulle fastställa huvudprinciperna för regleringen på området och innehålla bemyndiganden för regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämde att meddela närmare materiella föreskrifter.

I sitt yttrande diskuterade Lagrådet framför allt lagstiftnings-tekniken med omfattande normgivningsdelegation men berörde på en punkt även gränsdragningen skatt – avgift. Lagrådet konstaterade att behovet av understöd till ideella förningar normalt tillgodoses genom skattemedel och inte genom avgifter avsedda för att täcka specifika kostnader i samband med industriell eller kommersiell verksamhet. Lagrådet förordade därför att denna punkt i 4 § i förslaget utgick (prop. 2005/06:183 s. 72 f.).

Möjligheterna att använda avgiftsmedel för information till allmänheten och visst stöd till ideella organisationer borde, enligt regeringen, inte ändras utan den försöksperiod som pågick skulle fullföljas och utvärderas. Regeringen delade inte Lagrådets uppfattning att det kunde ifrågasättas om stödet var förenligt med lagens syfte då en allsidig belysning av frågorna om kärnavfallens slutförvaring ingår i en reaktorinnehavares skyldigheter vad gäller utvecklingsverksamhet enligt 11 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (prop. 2005/06:183 s. 24 f.).

Trots motionsyrkanden i linje med Lagrådets uppfattning anslöt sig utskottet till regeringens bedömning. Riksdagen beslutade anta lagen om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (bet. 2005/06: MJU, rskr. 2005/06:287).

Kärnavfallsfonden behandlas utförligare under avsnitt 5.4.1.

2.3.3 Rättspraxis

Gränsen mellan skatt och avgift har varit föremål för prövning i ett fall från Högsta domstolen och ett fall från Regeringsrätten.

Högsta domstolens avgörande, NJA 1980 s. 718

Enligt den numera upphävda läkemedelsförordningen (1962:701) skulle den som sökte eller hade erhållit registrering av farmaceutiska specialiteter betala avgifter för finansiering av den statliga läkemedelskontrollen. Socialstyrelsen skulle kontrollera de registrerade specialiteterna. Riksdagen hade bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att meddela föreskrifter om sådana avgifter. Regeringen meddelade bestämmelser om avgifter.

Riksdagen beslutade därefter om höjning av kostnadstäckningen för den statliga läkemedelskontrollen. Till följd av det höjde regeringen den årliga avgiften och beslutade att tillverkare som redan hade betalat avgiften för aktuell period skulle debiteras en tilläggsavgift.

Högsta domstolen konstaterade att de aktuella avgifterna var att hänföra till sådana avgifter som omfattas av 8 kap. 3 § och 9 § andra stycket RF och att de beslut som fattats av riksdagen och regeringen – även beslut om tilläggsavgifter – innefattade normgivning enligt 8 kap. RF. Riksdagsbeslutet hade inte sådant innehåll att regeringsbeslutet kunde anses gå utöver detsamma eller på annat sätt strida mot det.

Regeringsrättens avgörande, RÅ 1991 ref. 87

Målet gällde lagprövning. Frågan var om kemikalieavgift enligt förordningen (1986:199) om avgifter för finansiering av Kemikalieinspektionen var att betrakta som skatt eller avgift.

Enligt bemyndigande i lagen (1985:426) om kemiska produkter fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde föreskriva om avgifter för myndighets verksamhet enligt lagen. Regeringen hade meddelat sådana föreskrifter i förordningen om finansiering av Kemikalieinspektionens verksamhet. Avgiftsskyldigheten grundade sig på skyldigheten att anmäla produkter till produktregister.

Ett bolag som debiterats kemikalieavgifter överklagade debiteringen och yrkade återbetalning av avgiften. Som skäl för överklagandet anförde bolaget att kemikalieavgifterna inte var grundlagsenligt fastställda eftersom de i själva verket utgjorde skatt.

Regeringsrätten konstaterade att kemikalieavgiften utgick som en allmän produktavgift utan direkt anknytning till någon prestation från Kemikalieinspektionens sida. Det kunde därför inte anses att något specificerat vederlag utgick för prestationen. Enligt Regeringsrätten uppfyllde kemikalieavgiften således inte detta avgiftskriterium. Mot bakgrund av förarbetena till RF måste det enligt Regeringsrätten starkt ifrågasättas om kemikalieavgiften var att betrakta som en avgift.

Domstolen konstaterade att det saknas uttryckliga föreskrifter i RF om skatte- och avgiftsbegreppens innebörd och att departementschefen hade framhållit att gränsen dem emellan är flytande.

Regeringsrätten kunde därför inte utesluta att det fanns visst utrymme för en vidare bestämning av det statsrättsliga avgiftsbegreppet.

Regeringsrätten pekade på att kemikalieavgifternas karaktär av avgift eller skatt hade behandlats i förarbetena till lagen och förordningen om kemiska produkter. Departementschefen var av uppfattningen att det var fråga om en avgift och inte någon skatt. Lagrådet berörde inte frågan i sitt yttrande och i riksdagen anmäldes inte heller någon avvikande mening.

Vidare hänvisade Regeringsrätten till behandlingen av de avgifter som finansierade den dåvarande bankinspektionens verksamhet och konstaterade att dessa avgifter i princip var reglerade efter samma mönster som kemikalieavgiften. Domstolen anmärkte också att Högsta domstolen bedömt att avgifter enligt läkemedelsförordningen för finansiering av den statliga läkemedelskontrollen var att hänföra till avgifter (NJA 1980 s. 718).

Mot bakgrund av det anförda fann Regeringsrätten att författningsregleringen av kemikalieavgiften i vart fall inte var uppenbart felaktig. Förordningen om avgifter för finansiering av Kemikalieinspektionens verksamhet skulle därför tillämpas enligt sin lydelse.

Frågan har behandlats av Börje Leidhammar i Skattenytt 2001 s. 103.

2.4 Gränsen belastande avgift – frivillig avgift

2.4.1 Förarbetsuttalanden m.m.

Eftersom olika kompetensregler gäller för belastande och frivilliga avgifter är det också nödvändigt att belysa gränsen mellan dessa båda avgiftstyper.

Det finns inte någon närmare definition av vad som anses vara en *belastande* avgift, förutom vad som framgår direkt av lagtexten i 8 kap. 3 § RF, nämligen att det ska vara fråga om ett förhållande mellan enskilda och det allmänna, som gäller åliggande för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Enligt uttalanden i förarbetena avses med *ingrepp* sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt innebär inskränkningar i den enskildes dittillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom etc. (prop. 1973:90 s. 210). Innebörden av ut-

trycket ingrepp kan enligt uttalanden i litteraturen skifta över tiden⁸.

Vid gränsdragningen mellan en belastande och en frivillig avgift bör enligt förarbetena avgörande vikt fästas vid om de enskilda befinner sig i en sådan situation att de rättsligt eller faktiskt kan anses tvingade att erlägga avgiften. Enligt motiven till RF får graden av tvång avgöras från fall till fall efter en helhetsbedömning (prop. 1973:90 s. 218).

Även om det inte klart framgår av lagtexten, får enligt Håkan Strömberg uttrycket ”åligganden för enskilda” tolkas så att det avser ensidigt dikterade förpliktelser, däremot inte förpliktelser som den enskilde kan anses ha frivilligt underkastat sig⁹. Principen att 8 kap. 3 § RF inte avser förpliktelser som den enskilde frivilligt har underkastat sig bör dock enligt honom inte drivas för långt. Ofta kan den enskilde sägas frivilligt ha givit sig in i en situation som träffas av en föreskrift eller avgift, utan att han för den skull kan sägas ha frivilligt underkastat sig föreskriften eller avgiften. Håkan Strömberg anser t.ex. att det inte har varit lagstiftarens mening att den, som frivilligt ger sig ut för att köra bil och därmed blir underkastad trafikreglerna i trafikförordningen, ska anses frivilligt ha underkastat sig trafikreglerna och att dessa därför inte skulle omfattas av 8 kap. 3 § RF¹⁰.

Förarbetena till RF anger vidare att när avgiften inom ett visst verksamhetsområde betalas frivilligt som ersättning för en vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde avgiftssättningen bör falla inom regeringens kompetensområde (prop. 1973:90 s. 218). Det har också uttryckts så att avgiften ska utgöra ett ”rimligt vederlag” för en frivilligt ianspråktagen tjänst (prop. 1975:8 s. 46). När avgiftssättningen däremot syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen enligt förarbetena anses falla inom riksdagens kompetensområde även om den avser en avgift för en vara eller tjänst som är frivilligt efterfrågad (prop. 1973:90 s. 218). Som nämnts i avsnitt 2.3.1 måste med uttalandet rimligen ha avsetts att det blev fråga om en skatt.

Avgiftssättningen inom ett verksamhetsområde bör vidare enligt motiven betraktas som en helhet. Departementschefen ute-

⁸ B. Broomé, C. Eklundh, Ny regeringsform – ny riksdagsordning, 1973, s. 102

⁹ H. Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 u., 1999, (fortsättningsvis Strömberg), s. 75

¹⁰ Strömberg, s. 76

sluter alltså inte att en avgift inom ett verksamhetsområde får innebära ett överuttag och ändå tillhöra regeringens kompetensområde, om andra avgifter inom samma verksamhetsområde lämnar motsvarande underuttag (prop. 1973:90 s. 218).

I praktiken är det inte alltid lätt att skilja mellan en belastande avgift och en avgift för en frivilligt efterfrågad vara eller tjänst. Enligt förarbetena har riksdagens befogenheter att delegera beslutskompetens den fördelen att någon strikt gränsdragning mellan avgifter som primärt ligger inom regeringens kompetensområde och övriga avgifter inte är behövlig. I fall då det är tveksamt om regeringen har en egen rätt att besluta om avgifter kan den nämligen utverka riksdagens bemyndigande för sin befogenhet. (a. prop. s. 219).

2.4.2 Avsaknad av praxis

I de fall regeringen gör bedömningen att en avgift är frivillig regleras den direkt i en förordning. Ett sådant ärende passerar således varken Lagrådet eller riksdagen. Det har dock förekommit att Lagrådet vid sin granskning har markerat att det saknades möjlighet att bedöma om det var fråga om belastande eller frivilliga avgifter och om något bemyndigande krävdes¹¹. Gränsdragningen mellan belastande och frivilliga avgifter skulle dock kunna aktualiseras i en domstolsprövning. Såvitt känt har detta inte förekommit.

2.5 Sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter berördes inte särskilt i förarbetena till RF. Det kan förklaras med att de utgör ett relativt nytt inslag i den svenska rättsordningen. Sanktionsavgifter har kommit att användas i större omfattning och har tilldragit sig större uppmärksamhet först efter RF:s ikraftträdande (prop. 1983/84:192 s. 30).

Det som utmärker sanktionsavgifter är att de betalas till det allmänna och utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser (prop. 1983/84:192 s. 9, se även s. 35). Som exempel på sanktionsavgifter kan nämnas överlastav-

¹¹ R. Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001, 2001 (fortsättningsvis Lavin), s. 100, jfr prop. 2000/01:33 s. 331

gifter, marknadsstörrningsavgifter, skattetillägg och förseningsavgifter enligt skatteförfattningar.

Frågan om sanktionsavgifternas förhållande till avgifter i RF:s mening aktualiserades i samband med behandlingen av ett lagstiftningsärende om sanktionsavgifter vid överträdelse av import- och exportregleringar (prop. 1983/84:192, SkU 1983/84:46, rskr. 1983/84:357) och har varit föremål för diskussion i den juridiska litteraturen¹². Numera torde det vara klart att sanktionsavgifterna intar en mellanställning mellan ”egentliga” avgifter och brottspåföljder¹³.

Av lagstiftningsärendet om sanktionsavgifter vid överträdelse av import- och exportregleringar framgår att sanktionsavgifter inte anses kunna delegeras enligt 8 kap. 9 § RF (prop. 1983/84:192 s. 31, 37 och 43; se även Lagrådet i prop. 1993/94:68 s. 71–73).

Däremot kan delegation vara möjlig enligt 8 kap. 7 § RF, om föreskrifterna ryms inom något av de där uppräknade ämnesområdena. Det förutsätter dock att sanktionsavgiften inte kan betecknas som ”rättsverkan av brott”, dvs. att överträdelsen som ligger till grund för sanktionsavgiften inte är belagd med straff. Flertalet sanktionsavgifter förutsätter emellertid inte att något brott är begånget¹⁴.

Sanktionsavgifter tas således visserligen ut med stöd av föreskrifter enligt 8 kap. 3 § RF och kallas avgifter men anses inte vara avgifter i RF:s mening.

2.6 Gränsen frivilla avgifter – priser

En avgift i RF:s mening är en betalning av offentligrättslig karaktär. Normalt är det en betalning till staten eller en kommun. Också en betalning till ett annat offentligrättsligt reglerat organ, som handhar myndighetsutövning, kan vara en avgift. Betalning till Aktiebolaget Svensk Bilprovning för obligatorisk kontrollbesiktning är t.ex. en avgift.¹⁵

¹² H. Strömberg, StvT 1984 s. 227, C. Eklundh, StvT 1983 s. 386, G. Wahlgren, Sanktionsavgifter – särskilt om deras statsrättsliga ställning, FT 1984 (fortsättningsvis Wahlgren), s. 359 f., Holmberg, Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, Stockholm 1980, s. 259 och Wiweka Warnling-Neerep, Grundlagen och ”extra fiskeavgift” några reflektioner i anledning av ett JO-beslut, FT 1994 s. 84 ff.

¹³ Strömberg, s. 81 f., jfr även Holmberg, Stjernquist, s. 339 och W. Warnling-Neerep, a.a., s. 85

¹⁴ Strömberg, s. 81 f. och Wahlgren, s. 359

¹⁵ Holmberg, Stjernquist, s. 339 och Westerberg, s. 3 f.

Avgifter i RF:s mening skiljer sig från priser. En inkomst till det allmänna som följer privaträttsliga regler kan betecknas som pris.

Det finns således betalningar till staten eller en kommun som inte är avgifter – och inte heller skatter – i RF:s mening. Det är t.ex. inte fråga om någon avgift om staten säljer skrot, avfall eller överskottsmaterial på den öppna marknaden.¹⁶

En betalning till ett privat organ för en motprestation, som inte utgör myndighetsutövning, räknas inte heller som en avgift i RF:s mening, även om avgiften är offentligrättsligt reglerad (t.ex. tandvårdstaxa).¹⁷

Också gränsen mellan frivilliga avgifter och priser flyter. Från normgivningssynpunkt är det dock inte problematiskt eftersom såväl frivilliga avgifter som priser faller inom regeringens – eller kommunens – kompetensområde.¹⁸

2.7 Sammanfattning av rättsläget

Som framgått av redovisningen är det två gränsdragningar som är aktuella i lagstiftningsärenden rörande avgifter, dels den mellan skatt och belastande avgift, dels den mellan belastande och frivilliga avgifter. Som också har redovisats anses sanktionsavgifterna inte vara avgifter i RF:s mening även om de tas ut med stöd av föreskrifter enligt 8 kap. 3 § RF.

Såvitt gäller gränsdragningen mellan skatt och belastande avgifter sägs i motiven till RF endast att skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation (prop. 1973:90 s. 213) medan en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (a. prop. s. 213). Å andra sidan sägs också följande: ”I den mån enskilda skall förpliktas att erlægga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår – jag förutsätter härvid att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut” (a. prop. s. 218). Med ”kräva riksdagsbeslut” måste i alla fall rimligen avses att det krävs ett bemyndigande av riksdagen, dvs. det är fråga om en belastande avgift. Det är alltså förutsatt att det inte alltid krävs en direkt motprestation för att det ska vara fråga om en belastande avgift och

¹⁶ Holmberg, Stjernquist, s. 339 och Westerberg, s. 3 f.

¹⁷ Holmberg, Stjernquist, s. 339 och Westerberg, s. 3

¹⁸ Holmberg, Stjernquist, s. 340

inte en skatt. Längre fram påpekas dock att man i allmänhet har att göra med en avgift i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för en erlagd penningprestation (a. prop. s. 219), dvs. om det inte utgår något specificerat vederlag är det fråga om en skatt. Begreppen motprestation och vederlag får väl anses vara synonyma. Vidare sägs att det är fråga om en avgift om en penningprestation tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler, dvs. i detta fall krävs inte att ett specificerat vederlag eller en motprestation utgår till just den som betalat pålagan utan det räcker att den utgår till "kollektivet". Detta "undantag" från regeln om specificerat vederlag torde främst ha tagit sikte på den jordbruksprisreglering som gällde vid tiden för RF:s införande. Utmärkande för dessa avgifter var att näringsgrenen, dvs. jordbruksföretagen, fick tillbaka de pengar som betalats in. Det var alltså fråga om en omfördelning av pengar inom en viss näringsgren. Som exempel på andra sådana avgifter för vilka ingen motprestation krävs har i doktrinen, utöver prisregleringsavgifterna, nämnts jaktvårdsavgifter och bankernas avgifter till Finansinspektionen.¹⁹ Frågan har diskuterats i ett stort antal lagrådsyttranden.

Såvitt gäller gränsdragningen belastande avgift – frivillig avgift sägs att avgörande vikt ska fästas vid om de enskilda befinner sig i en sådan situation att de rättsligt eller faktiskt kan anses tvingade att erlägga avgiften (a. prop. s. 218). En avgift är frivillig om den utgör ett rimligt vederlag för en frivilligt ianspråktagen tjänst (prop. 1975:8 s. 46). Praxis är i denna del sparsam, vilket inte är förvånande eftersom ett sådant ärende varken passerar Lagrådet eller riksdagen. Däremot skulle frågan kunna aktualiseras i en domstolsprövning. Som nämnts har detta – såvitt känt – inte förekommit.

Om man utgår från allmänt språkbruk vad gäller begreppet vederlag framstår det som främmande att säga att den som driver en viss verksamhet och i den blir föremål för tillsyn och kontroll har erhållit ett vederlag från det allmänna. Möjligen ger det högre legitimitet för verksamheten, vilket kan sägas vara en fördel för den som driver den men det är främmande att beteckna detta som ett vederlag. I praxis har det dock tydligt lagts fast att pålagor som utgör ersättning för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige är att bedöma som avgifter. Detta

¹⁹ Holmberg, Stjernquist s. 340

gäller t.ex. individuella tillsyns- och kontrollavgifter som tas ut av dem vars verksamhet prövas eller är föremål för tillsynsåtgärd (t.ex. kontrollavgiften för gentekniskt modifierade mekanismer och tillsynsavgiften enligt lagen om kameraövervakning). Detsamma gäller avgifter för provtagning eller inspektion (t.ex. avgift för provtagning eller undersökning på djur).

Likasa har pålagor som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan eller anmälan (t.ex. ansökningar enligt lagen om genetiskt modifierade mekanismer, ansökningsavgifter hos Finansinspektionen och ansökningar enligt lagen om kameraövervakning) bedömts vara avgifter. I dessa fall är det i och för sig naturligare att anse att den enskilde erhåller ett vederlag. Han får ju möjligheten att bedriva en viss verksamhet. Å andra sidan har motprestationen inte något värde annat än i förhållande till en tvingande statlig reglering.

Som exempel på avgifter som ska anses belastande därför att motprestationen har ett värde enbart i förhållande till en tvingande reglering brukar anses avgifter för obligatoriska registreringar, för pass eller körkort och för tullförrättningar. Som exempel på avgifter som mycket väl har ett självständigt värde men som ändå ska anses belastande därför att de är obligatoriska nämns avgifter för lotsning och besiktning.

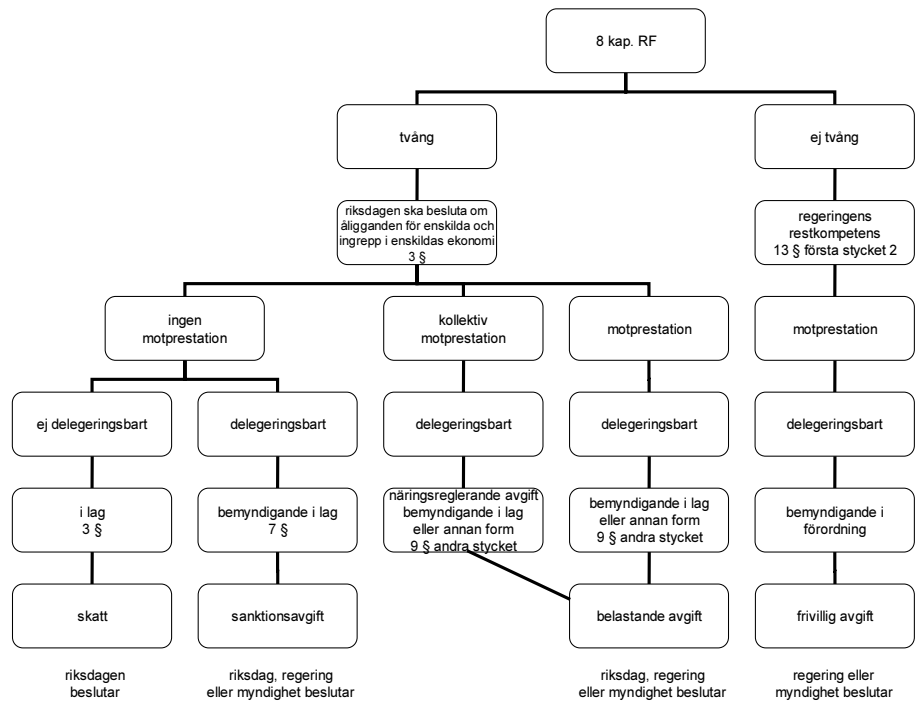
Otydligare blir det när motprestationen inte är individuellt bestämd utan i stället utgörs av en s.k. kollektiv motprestation. Utöver de prisregleringsavgifter som nämns i förarbetena till RF har i några fall tillsyns- och kontrollavgifter ansetts falla in under avgiftsbegreppet även om de varit generella för alla företag med avsedd verksamhet (t.ex. avgifterna till dåvarande bankinspektionen och till Finansinspektionen samt avgifterna för foderkontroll). Ett kollektiv får dock inte avgiftsvägen belastas med främmande kostnader, t.ex. kontrollkostnader som ligger utanför den egna branschen (se prop. 1984/85:149 s. 59).

I senare praxis har dock bedömningen av tillsyns- och kontrollavgifter skärpts. Dessa har inte avgiftsvägen fått tas ut generellt av alla dem som bedriver den avsedda verksamheten utan endast av dem vars verksamhet prövas eller är föremål för tillsynsåtgärd (se prop. 1993/94:198 s. 163 och prop. 1997/98:64 s. 102 f.). Detta synsätt får anses återge gällande rätt. Detta innebär dock att t.ex. vissa av de avgifter som utgår enligt förordningen (2002:1042) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet kan ifrågasättas från konstitutionella utgångspunkter.

Går det inte att urskilja någon direkt motprestation från det allmännas sida i förhållande till den betalande är det således fråga om skatt (prop. 2003/04:145). En generell avgift för tillsyn m.m. har alltså karaktär av skatt. Bedömningen av huruvida en motprestation föreligger görs även i förhållande till syftet med lagstiftningen (prop. 2001/02:31 s. 136 och prop. 2003/04:145 s. 35).

Sammanfattningsvis kan konstateras att motivuttalandena är ganska motstridiga. Skulle man luta sig enbart mot de definitioner som anges på s. 213 i prop. 1973:90 skulle mycket av det som i dag behandlas som avgift vara att se som en skatt. Tillämpningen är dock betydligt liberalare och en viss stabilitet har uppnåtts genom åren. Det finns från rättssäkerhetssynpunkt knappast anledning att ifrågasätta detta. Det skulle framstå som ytterst otympligt om storleken på alla koncessions- och tillsynsavgifter skulle beslutas genom lag. Den nuvarande ordningen torde också stämma ganska väl med vad som gällde på den gamla regeringsformens tid och motivuttalandena i 1973 års prop. tyder inte på att någon skärpning var avsedd. Det var endast fråga om en anpassning till de nya principerna för fördelning av normgivningskompetens.

Diagram 2.1 Rätten att besluta om skatt och statliga avgifter



3 Finansmakten m.m.

3.1 Inledning

Rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter, brukar sammanfattas under beteckningen finansmakten. Finansmakten är ett av statsmakternas viktigaste instrument för att styra samhällsutvecklingen. Med dess hjälp fördelas resurser mellan skilda ändamål, påverkas inkomstfördelningen och främjas tillväxt och balans i samhällsekonomin (prop. 1973:90 s. 212).

Redan av första kapitlet regeringsformen (RF) framgår att riksdagen ska bestämma hur statens medel ska användas (1 kap. 4 §). I 9 kap. behandlas finansmakten närmare och där anges bl.a. vad som gäller för användningen av statens medel.

Hur statens inkomster ska redovisas har riksdagen angett i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Det finns flera olika källor som visar avgiftsintäkternas omfattning och utveckling.

3.2 Vem ska disponera avgiftsinkomsterna?

3.2.1 Regeringsformen m.m.

I 9 kap. 2 § RF anges att statens medel inte får användas på något annat sätt än riksdagen har bestämt. Om användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen huvudsakligen genom budgetreglering enligt 9 kap. 3–5 §§.

Enligt 9 kap. 3 § RF företar riksdagen budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Med budgetreglering avses enligt samma bestämmelse att riksdagen bestämmer till vilka belopp statsinkomster ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten tas därefter upp i statsbudgeten.

Av 9 kap. 6 § RF framgår att regeringen ska lämna förslag till statsbudget till riksdagen. De statliga inkomsterna beräknas på inkomstitlar under olika rubriker. Skatter är den helt dominerande inkomstgruppen. Belastande avgifter återfinns under rubriken Inkomster av statens verksamhet med underrubriken Offentliga rättsliga avgifter.

I motiven till RF beskrivs statsbudgeten som ett instrument för riksdagens fördelning av de ekonomiska resurserna (prop. 1973:90 s. 223). (Statsbudgeten beskrivs närmare i avsnitt 3.4.2). Huvuddelen av användningen av statens inkomster bestäms således genom beslutet om statsbudgeten. De olika inkomsterna på statsbudgeten är inte "öronmärkta" för något visst ändamål utan de samlade inkomsterna används till att finansiera de totala utgifterna. Detta gäller även om riksdagen i sitt beslut om införandet av en viss avgift angivit att den satts till en nivå för att finansiera vissa kostnader och på så sätt motiverat och förklarat varför avgiften införs. I 5 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) anges ordningen för riksdagens beslut under budgetprocessen. Där framgår att riksdagen i ett tidigt skede med ett enda beslut fastställer utgiftsområdesramarna och beräkningen av inkomsterna på statsbudgeten.

Av 9 kap. 2 § andra stycket andra meningen RF framgår att riksdagen kan bestämma att medel tas i anspråk i annan ordning än genom budgetreglering. Man brukar här tala om specialdestination. Med specialdestination avses att inkomster, vanligen från avgifter, direkt används för att täcka utgifter.¹ Inkomsterna beräknas då inte av riksdagen och de tas inte upp på inkomstitel. I stället beslutar riksdagen att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får disponera avgiftsintäkterna.

När det gäller inkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster får regeringen enligt 19 § budgetlagen besluta om dispositionen, om inkomsterna helt eller delvis ska täcka statens kostnader för verksamheten. Det innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får behålla inkomsterna för att finansiera den verksamhet avgiften gäller. Det är i dessa fall fråga om frivilliga avgifter, dvs. avgifter som regeringen med stöd av restkompetensen (se avsnitt 2.2) har rätt att besluta om. Från restkompetensen kan dock inte härledas någon rätt för regeringen att besluta hur försäljningsinkomsterna ska disponeras (prop. 1995/96:220

¹ Holmberg, Stjernquist s. 408.

s. 95). Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen att disponera inkomsterna. (Budgetlagen behandlas närmare i avsnitt 3.3.1)

3.2.2 Regeringens beslut om avgiftsintäkter

De avgiftsintäkter som riksdagen beslutat att regeringen får disponera, låter regeringen i sin tur en myndighet disponera för berörd verksamhet. Sådana beslut fattar regeringen antingen genom förordning eller i regleringsbrev.

I regleringsbrev beslutar regeringen vidare bl.a. budget för intäkter och kostnader för olika resultatområden inom en myndighets avgiftsfinansierade verksamhet. En sådan budget utgör dock inte definitiva ramar för en verksamhets omfattning på det sätt som anslag i statsbudgeten gör.

I 25 § avgiftsförordningen (1992:191) tydliggör regeringen att en myndighet får disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande. Regeringen ger samtidigt i förordningen myndigheterna generellt rätt att disponera vissa specificerade avgiftsintäkter (för publikationer, konferenser m.m. i verksamhet av tillfällig natur eller av mindre omfattning och för kopior, registerutdrag m.m.).

Som framgår av direktiven sågs avgifter tidigare i första hand som en inkomstkälla för staten. De belastande avgifternas storlek fastställdes ofta oberoende av kostnaderna i verksamheten. I dag är det ekonomiska målet i normalfallet för avgiftsfinansierade verksamheter att intäkterna ska täcka kostnaderna, dvs. full kostnadsäckning (prop. 1991/92:100 Bilaga 1 s. 53).

I 5 § avgiftsförordningen anges att, om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, avgifterna ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. I direktiven till utredningen anförs att det inte framgår av 5 § avgiftsförordningen om principen om full kostnadstäckning ska gälla som ekonomiskt mål även i offentlig-rättslig verksamhet. Med offentlig-rättslig verksamhet måste rimligen åsyftas verksamhet där belastande avgifter tas ut. Avgiftsförordningen behandlas närmare i avsnitt 10.

Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) föreskrifter (ESV Cirkulär 1999:6) ska myndigheten för att uppnå full kostnadstäckning beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Det innebär att avgifterna ska sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller in-

direkt förenade kostnader. Verksamheten kan således vissa år ge överskott och andra år gå med underskott.

När myndigheterna disponerar avgiftsintäkterna och den avgiftsbelagda verksamheten ger överskott, stannar detta hos myndigheten. Överskottet får dock inte användas för något annat än avsett ändamål. På motsvarande sätt måste myndigheten själv ta igen ett uppkommet underskott.

När det gäller inkomster som myndigheten får disponera framgår vidare av 23 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1158) att myndigheten ska lämna ett förslag till regeringen om hur överskottet ska disponeras i de fall det ackumulerade överskottet uppgår till mer än tio procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättningen. På samma sätt ska myndigheten lämna förslag till hur underskott ska täckas om det inte görs av balanserade överskott från tidigare år.

ESV har i några olika sammanhang² behandlat frågan om vilka kostnader som ska inkluderas vid avgiftssättningen och då ansett att full kostnadstäckning exempelvis ska inkludera avkastningskrav och osäkerheter men däremot inte lönsamhetskrav. Här avses avkastningskrav som ska bidra till statens kostnad för t.ex. anslagsfinansierad basverksamhet som har bäring på den avgiftsbelagda verksamheten eller ska täcka statens kapitalkostnad för invärderade, ursprungligen anslagsfinansierade tillgångar som används i verksamheten. Vid behov ska säkerhetsmarginaler eller riskpåslag också räknas in i underlaget för full kostnadstäckning liksom kostnader för anbudsgivning.

3.3 Hur ska avgifter budgeteras och redovisas?

3.3.1 Riksdagens budgetering och regeringens redovisning till riksdagen

Regeringen angav i prop. 1991/92:100 (Bilaga 1 s. 53 och 54) vilka huvudprinciper som enligt regeringen borde gälla som utgångspunkt för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet. I normalfallet skulle inkomsterna från offentligrättsliga avgifter för reglerande verksamhet föras till statsbudgeten och därmed bruttoredo visas. I propositionen angavs vidare att undantag borde kunna göras från

² Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet ESV 2003:21 och handledningen Sätt rätt pris! ESV 2001:11

bruttoredovisningsprincipen för offentligrättslig verksamhet t.ex. i de fall verksamhetsvolymen var så svår att bedöma på förhand att finansiering över statsbudgeten framstod som mindre ändamålsenlig. Med ”reglerande verksamhet” måste regeringen ha åsyftat verksamhet som finansierades med belastande avgifter. För annan avgiftsfinansierad och efterfrågestyrd verksamhet skulle inte brutto-redovisning tillämpas.

Vissa av de principer för avgiftsfinansierad verksamhet som fördes fram i prop. 1991/92:100 lades senare fast i avgiftsförordningen (1992:191). Vissa av dem togs senare in i den år 1996 beslutade budgetlagen.

I 9 § budgetlagen anges att statsinkomster som beräknas av riksdagen ska redovisas mot inkomstitlar.

I 16 § anges att regeringens förslag till statsbudget ska omfatta alla inkomster och utgifter med de undantag som anges i 17 § andra stycket och 18 §.

I 17 § första stycket anges att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. Det innebär att inkomsterna tas upp under statsbudgetens inkomstitlar. Huvudregeln enligt lagen är således att avgifterna ska redovisas på statsbudgetens inkomstsida, vilket innebär att riksdagen förfogar över dem på samma sätt som över skatteinkomster (bet. 2004/05:FiU30 s. 6). En konsekvent tillämpning av bruttoprincipen innebär i praktiken att alla inkomster som redovisas mot inkomstitel används till att täcka alla utgifter som redovisas mot anslag (prop. 1995/96:220 s. 43).

Enligt 17 § andra stycket får inkomsterna från avgifterna i en verksamhet – om de endast ska bidra till att täcka verksamhetens utgifter – redovisas netto på anslag. Det gäller bl.a. för många museer i fråga om deras avgiftsintäkter men också för de myndigheter som har mindre intäkter av tillfällig karaktär, t.ex. för försäljning av rapporter och liknande. Verksamheten är i dessa fall finansierad med både anslagsmedel och avgiftsintäkter som myndigheten får förfoga över direkt. Detta innebär att verksamhetens hela omfattning inte framgår av anslaget. Anslaget tar endast sikte på de utgifter som kvarstår sedan den del som finansieras med avgiftsintäkter räknats bort.

I 18 § budgetlagen föreskrivs att en verksamhet där statens kostnader helt ska täckas med verksamhetens intäkter inte ska budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar.

Det gäller affärsverken, helt avgiftsfinansierade myndigheter och avgiftsfinansierade delar av myndigheters verksamhet.

Riksdagen har efter det att budgetlagen beslutades flera gånger återkommit till frågan om brutto- respektive nettoredovisning. Finansutskottet framhöll t.ex. år 2003 följande (bet. 2003/04:FiU02 s. 37).

En grundläggande utgångspunkt bör vara att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten eftersom det ger en bättre överblick av den statliga verksamheten. Tydligheten, eller transparensen, i redovisningen ökar. Riksdagen får då också möjlighet att pröva anslagstilldelningen och kan på så sätt varje år ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet ska ha. Redan i dag är det en betydande del av de statliga utgifterna som antingen nettoredovisas mot statsbudgeten eller vid sidan av denna. Stor försiktighet bör emellertid iakttas med nya undantag från huvudregeln, och i de fall detta trots allt förekommer bör åtgärderna vara välmotiverade.

Även i sitt betänkande rörande Riksrevisionens rapport Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter (RiR 2004:17) framhöll utskottet betydelsen av att huvudprincipen om bruttoredovisning följs (bet. 2004/05:FiU30 s. 14).

Tidigare levererades i princip alla belastande avgifter in på inkomsttitel på statsbudgeten. Det har dock – trots riksdagens upprepade uttalanden om bruttoredovisning – blivit vanligare att inkomster från belastande avgifter får disponeras direkt av de myndigheter som tar ut dem. Avgiftsinkomsterna redovisas då netto eller vid sidan av statsbudgeten.

I förarbetena till budgetlagen (prop. 1995/96:220 s. 44) angav regeringen sin avsikt att ge en god presentation av verksamhet som redovisas netto eller utanför statsbudgeten. Utvecklingen har också blivit den att regeringen i samband med att ett anslag tas upp i budgetpropositionen redogör för hur avgiftsfinansierad verksamhet på ett visst område utvecklats och särredovisar verksamhet finansierad med belastande avgifter. Däremot finns ingen samlad redovisning i budgetpropositionen för vilka områden som ingår i den avgiftsfinansierade verksamheten och deras omfattning och inte heller samlat vilka verksamheter som finansieras med belastande avgifter och deras omfattning.

Som framgått kommer, i de fall riksdagen beslutat att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får disponera en avgift, denna inte att redovisas på inkomsttitel i statsbudgeten. Den blir således inte föremål för budgetreglering. Enligt 38 § budgetlagen

ska regeringen varje vår lämna en årsredovisning för staten. Den innehåller bl.a. en redovisning av all statlig verksamhet i form av resultaträkning (se närmare avsnitt 3.4.3). I resultaträkningen lämnar regeringen en redovisning av de sammanlagda avgiftsintäkterna, dvs. både de avgifter som redovisas brutto och de som redovisas netto eller utanför statsbudgeten. Av resultaträkningen framgår vidare hur stor resursförbrukningen varit under året på så sätt att kostnaderna fördelas på personal, lokaler, transfereringar osv. Det innebär att ändamålen (t.ex. försvaret, barnbidrag eller museer) för de statliga utgifterna endast redovisas samlat till riksdagen för den del av verksamheten som finansieras via anslag, dvs. finns i statsbudgeten. Däremot finns det inte någon samlad redovisning av inom vilka områden statens samtliga intäkter används.

3.3.2 Utgiftstaket

Den allvarliga statsfinansiella situationen i början på 1990-talet gjorde att statsmakterna ansåg det nödvändigt att stärka budgetdisciplinen. En ny budgetprocess som utgår från restriktioner i form av saldomål och utgiftstak infördes. Budgetlagen beslutades. Redan innan dess hade omfattande besparingar genomförts. Utgiftstaket utgör den övre gränsen för utgifterna på statsbudgeten för alla utgiftsområden, utom statsskuldräntorna, och i ålderspensionssystemet.

Det budgetpolitiska överskottsmålet är att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska vara en procent i genomsnitt över en konjunkturcykel (prop. 2006/07:100 s. 85). Vidare får utgiftstaket, vilket riksdagen beslutar om flera år i förväg, inte överskridas.

För att ett utgiftstak ska fylla sin utgiftsbegränsande funktion får inte utgifter omotiverat budgeteras och redovisas på andra sätt i syfte att kringgå denna restriktion. För att understryka utgiftstakets funktion som styrmedel för budgetpolitiken har riksdagen som tidigare nämnts återkommande påtalat vikten av att bruttoredovisning ska gälla som huvudprincip.

3.3.3 Regeringens styrning och myndigheternas redovisning

Utöver de författningar som styr själva avgiftsuttaget styr regeringen myndigheternas avgiftsfinansierade verksamhet främst genom regleringsbrev. I dessa beslutar regeringen en budget för myndigheterna. Utformningen av den blir styrande för hur redovisningen utformas i myndigheternas årsredovisningar och hur de budgetunderlag utformas som myndigheterna lämnar till regeringen.

Regeringens arbete med regleringsbrev är framför allt inriktat på hur riksdagens beslut om anslag och inkomstitlar ska verkställas men i regleringsbrev anges också en beräknad budget för den avgiftsfinansierade verksamheten. Den bygger oftast på beräkningar från myndigheterna och utsätts sällan för någon närmare prövning.

Finansdepartementets budgetavdelning ger ut en handledning för departementens arbete med bl.a. regleringsbrev (Cirkulär Fi 2007:7). I denna anges att budgeten för avgiftsbelagd verksamhet ska vara uppdelad på verksamhet där myndigheten disponerar respektive inte disponerar intäkterna. Budgeten ska även delas in i olika verksamheter när detta är möjligt och relevant för den ekonomiska styrningen av myndighetens avgiftsbelagda verksamhet. Indelningen i verksamheter i avgiftsbudgeten ska i möjligaste mån inrymmas i den indelning som gjorts av verksamheten i verksamhetsgrenar.

I prop. 1991/92:100 (Bilaga 1 s. 53 och 54) framhölls att den förändrade styrningen av myndigheterna ställde höga krav på uppföljning av den avgiftsfinansierade verksamhetens resultat. Redovisningskraven behövde skärpas så att resultatet i normalfallet i form av särredovisning av samtliga kostnader och intäkter som belastade resp. verksamhetsområde framgick av myndigheternas redovisning.

I såväl myndigheternas årsredovisningar som budgetunderlag ska intäkter och kostnader för avgiftsfinansierade verksamheter särredovisas. Myndigheternas redovisning och bokföring regleras av föreskrifter som har meddelats med stöd av bl.a. budgetlagen, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt förordningen (2000:606) om myndigheternas bokföring.

Utifrån den indelning regeringen angivit i regleringsbrev redovisar myndigheterna omfattningen av den avgiftsfinansierade verksamheten i sina årsredovisningar. Det görs då ingen skillnad

mellan avgiftsintäkter som redovisas netto under anslag och avgiftsintäkter vid sidan om statsbudgeten.

I myndigheternas redovisningsskyldighet ingår en skyldighet att, i det statsredovisningssystem som finns, rapportera in uppgifter beträffande verksamheten. Denna information används som underlag för sammanställningar av resursförbrukningen och den ekonomiska ställningen inom den statliga sektorn på aggregerad nivå. Statsredovisningssystemet kan liknas vid ett redovisningssystem för "koncernen" staten i vilket alla myndigheter rapporterar redovisningsdata m.m.

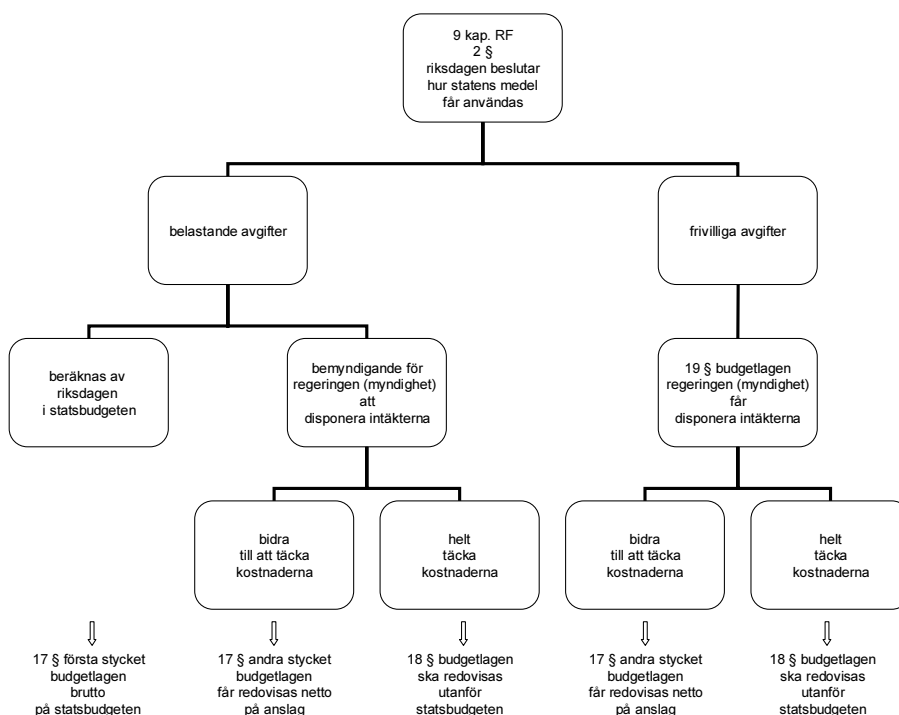
Utformningen av myndigheternas bokföring avgörs dels av de krav som ställs för den finansiella redovisningen och den icke-finansiella resultatredovisningen, dels av kraven på inrapportering av uppgifter till statsredovisningen. Till detta kommer myndighetens eventuella ytterligare egna behov av detaljuppgifter.

Myndigheternas bokföringsskyldighet, uppgiftsskyldighet m.m. medför vissa krav på deras redovisning. För att myndigheterna ska kunna fullgöra båda dessa skyldigheter på ett bra sätt har ESV rekommenderat myndigheterna att använda en av verket utformad baskontoplan som utgångspunkt vid utformningen av den egna kontoplanen. Kontona kopplas till de av verket föreskrivna statliga inrapporteringskoderna (S-koder), vilka har samma struktur som baskontoplanen.

I ESV:s anvisningar och beskrivningar av baskontoplanen anges beträffande grupperna i intäktsklassen att myndigheterna ska dela in grupperna efter sina behov, men att vissa krav gäller för att de ska kunna uppfylla rapporterings- och redovisningsskyldigheten. Av redovisningsskyldigheten följer att myndigheterna måste kunna särredovisa intäkter av belastande respektive andra avgifter.

Redovisningen i årsredovisning och budgetunderlag ska följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev, se 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag samt ESV:s föreskrifter i anslutning till bestämmelsen.

Diagram 3.1 Vem disponerar och hur redovisas avgifter?



3.4 Flera källor för ekonomisk information om avgifter

3.4.1 Inledning

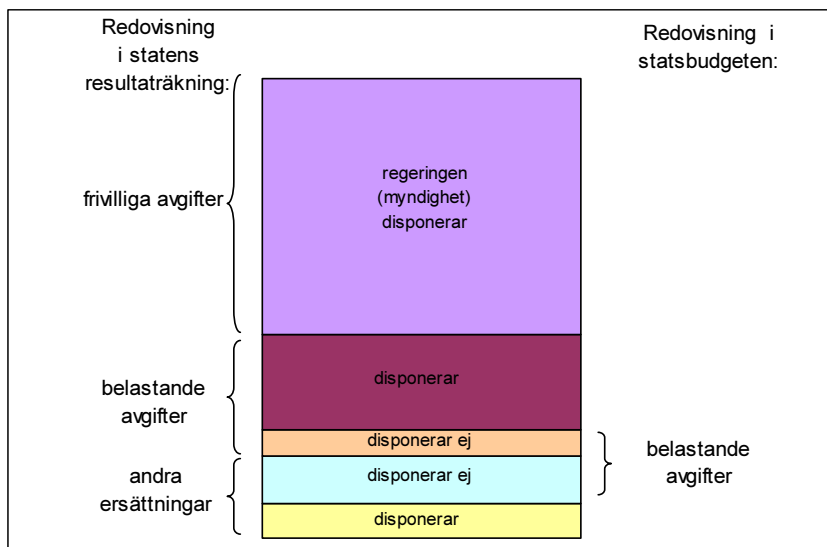
Information om statens avgiftsinkomster finns i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen (i viss mån), i årsredovisningen för staten, statsredovisningen, regleringsbrevet, myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar. Dessutom finns finansiell information i ESV:s årliga rapport om avgifter och i nationalräkenskaperna.

Det är dock värt att notera att det inte finns någon samlad redovisning av avgifter som statsmakterna beslutat om men som tas ut av företag och organisationer som fått myndighetsavgifter, s.k. enskilda organ (se 11 kap. 6 § RF). När det gäller omfattningen av enskildas betalning av sådana avgifter måste man veta vad man letar

efter för att därefter gå in i företagens separata årsredovisningar. Hos en del av företagen finns dessa intäkter särredovisade.

Regeringen lämnar i april varje år en årsredovisning för staten till riksdagen. Denna innehåller information i två former rörande hur statens ekonomi utvecklats under det gångna året. Det är dels statsbudgetens utfall på inkomstitlar och anslag som jämförs med vad som budgeterats, dels statens resultaträkning. Skillnaderna mellan hur avgifter tas upp i statens resultaträkning respektive i statsbudgeten illustreras i nedanstående diagram.

Diagram 3.2 Redovisning av avgifter



Till vänster i figuren visas hur mycket som tas upp i statens resultaträkning som frivilliga avgifter, belastande avgifter respektive andra ersättningar. Av den högra delen av figuren framgår att endast en liten del av detta finns med i statsbudgeten. Det är den del av intäkterna som regeringen inte disponerar. Det är dels en mindre del av de sammanlagda intäkterna av belastande avgifter, dels intäkter som i resultaträkningen inte redovisas som belastande avgifter utan som andra ersättningar.

3.4.2 Statsbudgeten

Av statsbudgeten framgår vilka och hur stora inkomster riksdagen har beräknat. Riksdagen beslutar statsbudgeten för kommande budgetår i december och på våren efter budgetårets utgång får riksdagen en redovisning av hur utfallet blev. I statsbudgeten tas posterna upp i termer av inkomster och utgifter varav en stor del i princip är kassamässiga, dvs. de hänförs till den tidpunkt då betalning sker. Inkomsterna specificeras på inkomstitlar. Huvudgrupperna bland inkomstitlarna är följande.

- Skatter m.m.
- Inkomster av statens verksamhet
- Inkomster av försåld egendom
- Återbetalning av lån
- Kalkylmässiga inkomster
- Bidrag m.m. från EU

I statsbudgeten tas de avgiftsinkomster upp som härrör från belastande avgifter som myndigheterna inte får disponera och som således beräknas av riksdagen. De flesta avgiftsintäkter som bruttoredo visas på statsbudgeten återfinns under rubriken Inkomster av statens verksamhet. En undergrupp bland dessa är Offentlighetsrättsliga avgifter, varmed avses belastande avgifter. I statsbudgeten finns under rubriken Skatter m.m. några poster som benämns som avgifter. En del av dessa har flyttats mellan grupperna efter det att nya bedömningar gjorts. Huvuddelen av de belastande avgifterna beräknas dock inte av riksdagen och är därmed inte upptagna i statsbudgeten. De redovisas utanför statsbudgeten eller netto mot anslag.

3.4.3 Statens resultaträkning

Enligt 38 § budgetlagen ska regeringen lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Årsredovisningen lämnas ungefär samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen, dvs. i mitten av april.

Till skillnad från statsbudgeten är utgångspunkten i resultaträkningen att flödena ska redovisas periodiserade, vilket innebär att de

hänförs till den period de avser oavsett när betalning sker. I årsredovisningen ingår även den verksamhet som finansieras på annat sätt än genom anslag på statsbudgeten. Redovisningen är konsoliderad, vilket innebär att transaktioner som skett mellan myndigheter elimineras och den visar därmed statens finanser i förhållande till omvärlden. Här visas vilka typer av intäkter och kostnader staten haft och inte primärt vilka ändamål det gäller. På aggregerad nivå redovisas intäkter av skatter, intäkter av avgifter och andra ersättningar samt intäkter av bidrag. I en not specificeras hur mycket som kommer från belastande avgifter, avgifter från frivilligt efterfrågade varor och tjänster och hur mycket som avser andra ersättningar.

Resultaträkningen bygger på inrapportering av uppgifter från myndigheternas årsredovisningar. Kraven och strukturen för inrapporteringen motsvarar en något aggregerad nivå av myndigheternas kontoplaner. Myndigheternas rapportering utgör statsredovisningen och i denna bakomliggande redovisning finns mer detaljerad information än den som framgår av den publicerade årsredovisningen för staten.

3.4.4 ESV:s årliga rapport om avgiftsbelagd verksamhet

ESV ska enligt 6 § i förordningen (2003:884) med instruktion för Ekonomistyrningsverket årligen lämna en redovisning av utvecklingstendenser för statlig avgiftsbelagd verksamhet. Underlag hämtas i huvudsak från svaren på en enkät som ESV sänder ut till myndigheterna.

Rapporten omfattar med något undantag samma myndigheter som de som omfattas av statens resultaträkning. Den skiljer sig från vad som redovisas i statsbudgeten eftersom rapporten har med alla avgiftsintäkter oavsett om myndigheterna disponerar dem eller inte.

Rapporten visar avgiftsintäkter per myndighet uppdelat på belastande avgifter och avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Specificeringen av vad avgifterna avser skiljer sig åt mellan olika myndigheter.

De redovisade beloppen avser en myndighets samtliga avgiftsintäkter, dvs. även de som andra myndigheter betalar till den rapporterade myndigheten. Samtidigt finns en uppgift om hur stor del av myndighetens sammanlagda avgiftsintäkter som är inomstat-

liga. Vidare finns det uppgifter bl.a. om i vilka fall myndigheten har rätt att besluta om avgiften storlek, om den disponerar intäkterna och om kostnadstäckningsgrad.

I rapporten finns också en aggregerad redovisning som bl.a. visar summeringar av myndigheternas intäkter av belastande avgifter respektive avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster och av hur mycket av dessa som myndigheterna disponerar. Dessa summeringar inkluderar inomstatliga transaktioner till skillnad från de i resultaträkningen i årsredovisningen för staten.

3.4.5 Nationalräkenskaperna

Nationalräkenskaperna är ytterligare en källa för information om statens ekonomi. De visar hela landets ekonomi där omslutningen visar ekonomins storlek och där flöden mellan olika sektorer framgår. Staten utgör en av dessa sektorer. Utgångspunkten för nationalräkenskaperna är de internationellt fastställda klassificeringarna i System of National Accounts (SNA) som beslutats av Förenta Nationerna. Vissa tolkningar och preciseringar har gjorts inom EU i vad som kallas European System of Accounts (ESA) eller Europeiska Nationalräkenskapssystemet (ENS). Här är flödena till stor del periodiserade men vissa delar är utgiftsmässiga.

Nationalräkenskaperna föreläggs inte riksdagen men de används som underlag för den redogörelse av svensk ekonomi som regeringen lämnar till riksdagen.

Även informationen till nationalräkenskaperna hämtas från myndigheternas inrapportering. När det gäller staten skiljer man i nationalräkenskaperna på skatter och avgifter men specificerar inte belastande avgifter. Nationalräkenskaperna skiljer sig också från resultaträkningen för staten genom att affärsverken inte ingår i staten utan i näringslivssektorn.

I nationalräkenskaperna görs en redovisning med fördelning på olika typer av inkomster och utgifter men även en på samma sätt internationellt fastställd fördelning på ändamål (Classification of the Functions of Government/COFOG). Denna ändamålsfördelning skiljer sig från budgetpropositionens och statsbudgetens utgiftsområden och politikområden.

3.5 Olika klassificeringar och olika begrepp

Över tiden har redovisningen av de belastande avgifterna varierat. Det gäller både i statsbudgeten och i resultaträkningen för staten. Den sistnämnda togs fram och utvecklades under 1990-talet och redovisningen har förfinats successivt. När det gäller avgiftsintäkter har särskild information hämtats via enkäter till myndigheterna. Successivt har mer och mer information tagits in genom myndigheternas inrapportering till statsredovisningen. Vissa intäkter har i resultaträkningen för staten flyttats mellan olika kategorier. I statsbudgeten har en del nya inkomster först tagits upp som belastande avgifter för att sedan klassas som skatter. Exempel av betydelse är skatteutjämningsavgiften och avgiften på bekämpningsmedel och handelsgödsel. I och med statsbudgeten för 2006 har ytterligare förändringar i samma riktning gjorts som en anpassning till klassificeringen i nationalräkenskaperna. Resultaträkningen för staten har i sin tur anpassats till förändringarna i statsbudgeten.

I nationalräkenskaperna skiljer man inte på belastande avgifter och andra avgifter. Däremot behöver man göra gränsdragningen mot skatter, eftersom skatter och avgifter redovisas var för sig. I nationalräkenskaperna är i första hand de internationella riktlinjerna utgångspunkt för klassificeringarna.

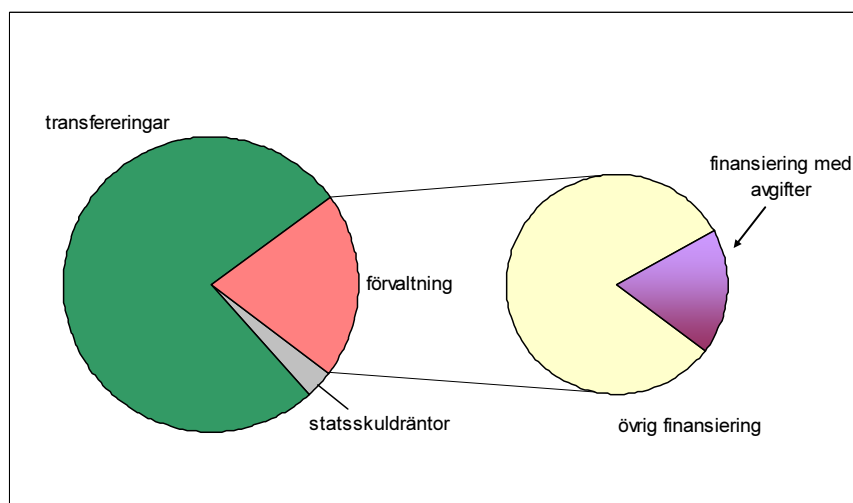
4 Avgifter i statens finanser

4.1 Inledning

Statens intäkter utgörs till allra största delen av skatteintäkter. Avgifterna svarade 2006 för 3,4 procent av de sammanlagda intäkterna.

Huvuddelen av statens medel används för transfereringar. Exempel på sådana är pensioner, sjukpenning, barnbidrag, bistånd och bidrag till kommunerna. Den statliga förvaltningen, som också benämns statens egen verksamhet, finansieras till en del genom att avgifter tas ut i verksamheten. Förvaltningen svarar för närmare en femtedel av statens kostnader.

Diagram 4.1 Förvaltningens del av statens totala kostnader och finansiering av denna 2006



Av statens cirka 250 myndigheter redovisade 128 myndigheter intäkter av belastande avgifter och cirka 200 intäkter från frivilligt efterfrågade varor och tjänster år 2006. För många myndigheter är avgiftsintäkterna mycket begränsade. Spridningen visas i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Antal myndigheter som redovisade avgiftsintäkter 2006

	< 10 miljoner kronor	10–100 miljoner kronor	> 100 miljoner kronor	totalt
Belastande avgifter	89	22	17	128
Frivilliga avgifter	129	46	29	204

Intäkterna av belastande avgifter är störst hos Luftfartsverket och Sjöfartsverket.

Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket, Vägverket och Banverket har störst avgiftsintäkter från frivilligt efterfrågade varor och tjänster.

Redovisningen i detta avsnitt av hur avgifterna utvecklats i ekonomiska termer utgår, förutom vid angivna undantag, från redovisningen av avgiftsintäkter i statens resultaträkning som ingår i årsredovisningen för staten (se avsnitt 3.4.3).

Avgiftsintäkterna uppgick till sammanlagt 37 miljarder kronor 2006, varav de belastande avgifterna svarade för 12 miljarder kronor.¹ Utöver detta förekommer dock uttag av belastande avgifter som inte ingår i årsredovisningen för staten. Det är bland annat vissa s.k. enskilda organ, som med stöd av 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) ålagts att bedriva viss myndighetsutövande verksamhet, som finansieras med belastande avgifter, t.ex. Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Det finns ingen samlad information om vilka dessa avgifter är eller om hur stora belopp de enskilda får betala. Tills vidare lämnas de utanför redogörelsen men de behandlas närmare i avsnitt 4.6.

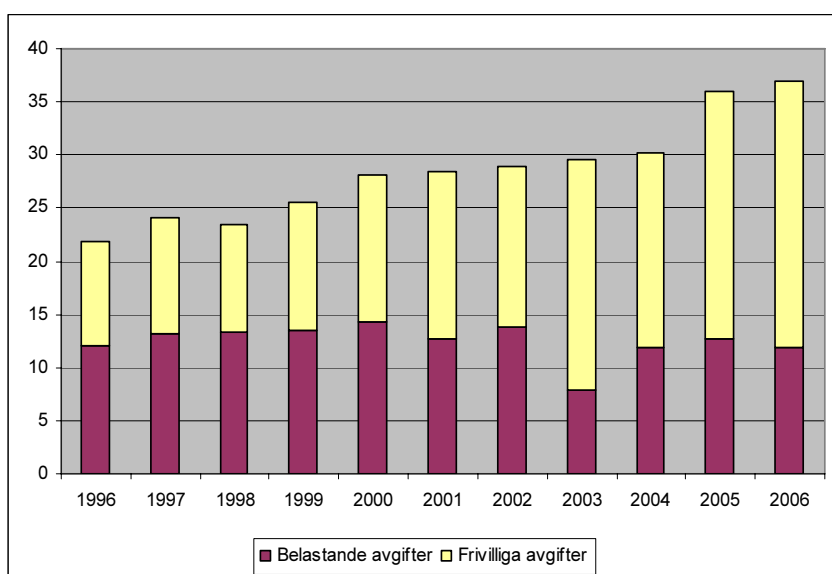
¹ I statens resultaträkning i årsredovisningen för staten anges större poster i varje kategori i not 2.

4.2 Utvecklingen av avgiftsintäkter

Omfattningen och utvecklingen av avgiftsintäkterna framgår av nedanstående diagram som bygger på uppgifter i statens resultaträkning.² De visar således omfattningen av de avgifter som erläggs till staten. Avgifter mellan myndigheter, s.k. inomstatliga betalningar, är eliminerade.

I en not till resultaträkningen specificeras först fr.o.m. 1999 intäkterna av belastande avgifter respektive avgifter från frivilliga efterfrågade varor och tjänster. Tidigare redovisades dessa sammanslagna med andra ersättningar. I diagrammen bygger därför uppgifterna för de första åren under perioden i viss mån på uppskattning.³

Diagram 4.2 Statens avgiftsintäkter 1996–2006
miljarder kronor



² För att få jämförbarhet med dagens förhållande visas intäkter av frivilliga avgifter exklusive de intäkter SJ hade före bolagiseringen 2001. Dessa uppgick till ca 11 miljarder per år. Efter 2001 tas de enskildas betalningar till SJ inte längre med i statens redovisning.

³ När det gäller 1998 har belopp och fördelning för 1998 enligt Årsredovisningen för staten 1999 använts.

Intäkterna av belastande avgifter ligger i stort sett på samma nivå i slutet som i början av perioden. Avgiftsintäkterna från frivilligt efterfrågade varor och tjänster har däremot mer än fördubblats.

För att få en uppfattning om den reala utvecklingen kan som jämförelse nämnas att konsumentprisindex ökade med elva procent under perioden. Motsvarande ökning för nettoprisindex (skatteförändringar m.m. borträknade) var fem procent.

Utvecklingen av avgiftsintäkterna kan också relateras till kostnaderna för statens egen verksamhet som ökade med drygt en tredjedel under perioden. Statens avgiftsintäkter motsvarade i början av perioden 15 procent av kostnaderna för statens egen verksamhet. I slutet av perioden motsvarade de 18 procent.

År 2003 utmärker sig i diagrammet. Då började Affärsverket svenska kraftnät att redovisa sina nät- och systemintäkter m.m. som avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster i stället för som tidigare belastande avgifter. Samma år tog Luftfartsverket upp nästan alla sina intäkter som avgifter i verksamhet med frivillig efterfrågan för att året därpå åter redovisa större delen som belastande avgifter. Det gällde t.ex. undervägsavgifter (betalas av alla som flyger i svenskt luftrum), passageraravgifter och startavgifter. Affärsverkens förändrade redovisning återspeglades sedan i årsredovisningen för staten. De två förändringarna påverkade påtagligt fördelningen mellan de två typerna av avgifter eftersom dessa två affärsverk svarar för en betydande del av avgiftsintäkterna. Se även avsnitt 5.4.7 och 5.4.8.

Klassificeringen är inte alltid självklar och när det gäller just affärsverken har frågan om kategorisering av intäkter tagits upp av Riksrevisionen (RiR 2004:17). Huruvida en avgift är belastande eller ej kan få betydelse för affärsverken i mervärdesskattesammanhang. Sedan Riksrevisionen uppmärksammat frågan gjorde regeringen i budgetpropositionen för 2005 bedömningen att de nätavgifter och balansersättningar som Affärsverket svenska kraftnät tog ut inte var offentligrättsliga avgifter utan intäkter i kommersiell verksamhet. Intäkterna borde således även fortsättningsvis redovisas som uppdragsverksamhet (prop. 2004/05:1 UO21 s. 96–98). Näringsutskottet noterade regeringens bedömning i sina överväganden (bet. 2004/05:NU3 s. 75, rskr. 2004/05:120).

Minskningen av de belastande avgifterna 2001 beror på att insättningsgarantisystemet var under uppbyggnad fram till dess. Därefter minskade uttaget av garantiavgifter från kreditinstituten avsevärt för att sedan ligga på en lägre nivå.

Inför 2006 omdefinierade riksdagen efter förslag från regeringen (prop. 2005/06:1 s. 164, bet. 2005/06:FiU1, rskr. 2005/06:34) vissa avgifter till skatter i statsbudgeten. Det gällde bl.a. koncessionsavgiften på televisionens område och lokalradioavgifterna. Motsvarande ändringar gjordes därefter i statens resultaträkning, vilket visar sig i diagrammet ovan som en liten minskning av de belastande avgifterna.

När det gäller frivilligt efterfrågade varor och tjänster förklaras den relativt stora intäktsökningen 2005 till en del av att Affärsverket svenska kraftnät då ändrade vissa redovisningsprinciper.

4.3 Allt större del av avgiftsintäkterna disponeras av myndigheterna

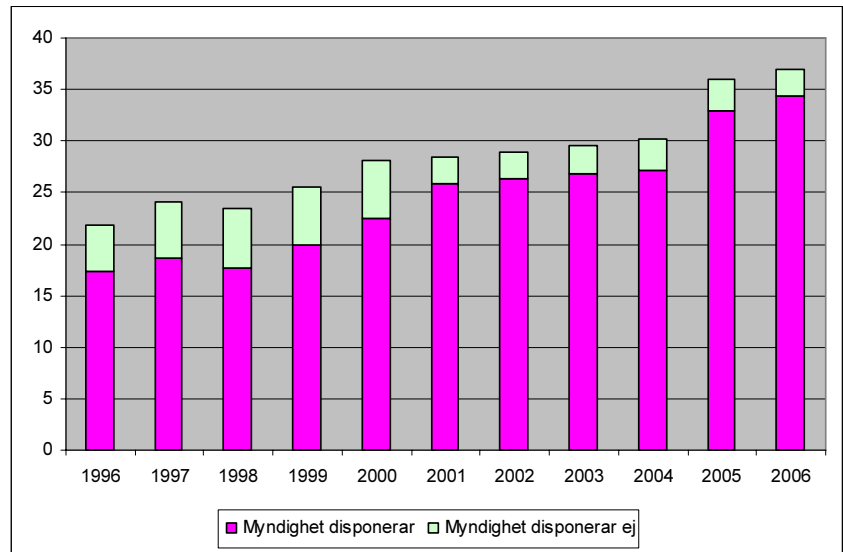
De avgiftsintäkter som riksdagen medgivit att regeringen disponerar, låter regeringen i sin tur olika myndigheter behålla och direkt använda i den verksamhet de avser.

Nedan visas utvecklingen dels av de avgiftsintäkter som myndigheterna disponerar, dvs. som de får behålla för att använda i berörd verksamhet, dels de avgiftsintäkter som redovisas mot inkomstitel i statsbudgeten.

Förutom på statens resultaträkning bygger redovisningen här på ESV:s årliga rapport om avgifter och för de senare åren även på myndigheternas rapportering i statsredovisningssystemet som successivt utvecklats under perioden. I den årliga avgiftsrapporten redovisas både inomstatliga och utomstatliga avgiftsintäkter som myndigheterna har och det är summan av dessa som finns i de flesta sammanställningar i rapporten. I diagram 4.3–4.5 nedan redovisas däremot endast de utomstatliga avgiftsintäkterna, dvs. de avgifter enskilda och kommuner betalar till staten. För att få en uppskattning av dessa uppgifter har viss bearbetning gjorts av informationen i ESV:s rapport.

Av diagram 4.3 framgår att myndigheterna kommit att få disponera allt större del av avgiftsintäkterna. Förklaringen till detta är att intäkterna av frivilligt efterfrågade varor och tjänster som tidigare framgått har ökat kraftigt under perioden. Dessa avgifter disponeras i stort sett alltid av myndigheterna.

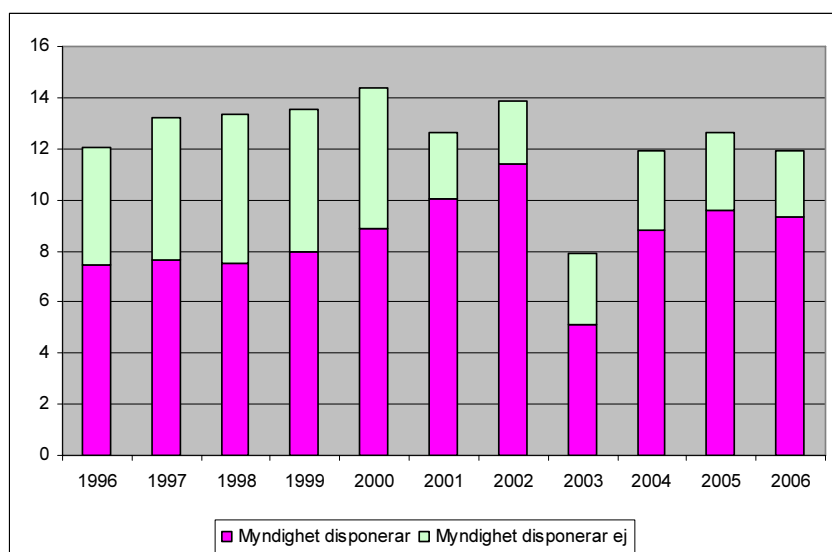
**Diagram 4.3 Vem disponerar avgiftsintäkterna?
miljarder kronor**



För drygt tio år sedan disponerade myndigheterna 79 procent av avgiftsintäkterna. År 2006 disponerade de 93 procent av avgiftsintäkter som blivit betydligt högre än tio år tidigare.

Intäkterna har ökat i verksamhet där myndigheterna redan disponerar dem, däribland frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Under samma tid har myndigheterna i större utsträckning även fått disponera intäkter av belastande avgifter. Denna utveckling visas i diagram 4.4.

**Diagram 4.4 Vem disponerar intäkterna av belastande avgifter?
miljarder kronor**



Under 2000 och 2001 beslutade riksdagen att Post- och telestyrelsen, Tullverket, Rikspolisstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsmarknadsverket och Vägverket skulle få disponera mer av de belastande avgifterna. I vissa fall angavs i de propositioner som låg till grund för besluten att avgifterna direkt skulle finansiera kostnader i tidigare anslagsfinansierad verksamhet. I andra fall angavs att orsaken till förändringen bl.a. var svårigheterna att beräkna omfattningen av verksamheten (prop. 1999/2000:100 s. 42 och 43, bet. 1999/2000:FiU27 s. 53 och 54, rskr. 1999/2000:262, prop. 1999/2000:1 UO22 s. 10, bet. 1999/2000:TU1 s. 87, rskr. 1999/2000:85 och prop. 2000/01:1 UO 13 s. 33 och UO 22 s. 40, bet. 2000/01:AU1 s. 55, rskr. 2000/01:103). Finansutskottet konstaterade att kritiken i framförda motioner saknade grund och att det fanns skäl att genomföra dessa förändringar (bet. 1999/2000:FiU20 s. 86–89). Samma år skedde såväl höjningar av avgiftsnivåer som volymökningar för avgifter som myndigheter redan disponerade.

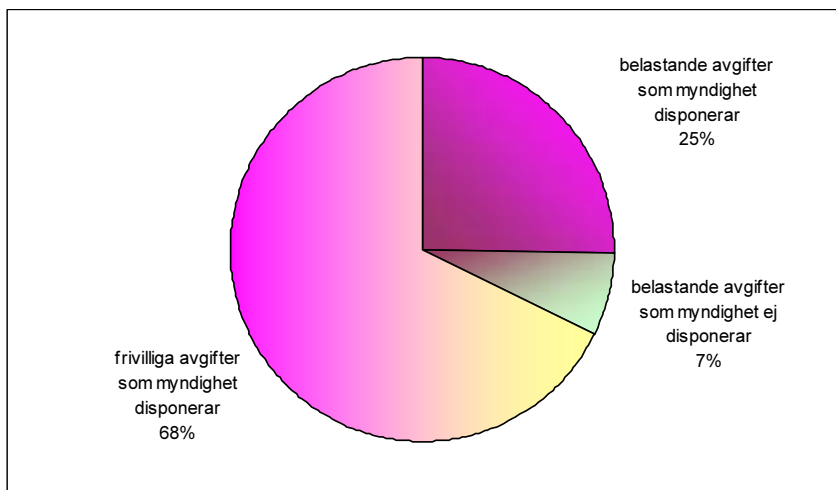
År 2003 och 2004 framträder i diagrammet först en kraftig minskning och sedan en ökning beroende av de i avsnitt 4.2 nämnda ändringarna av redovisningsprinciper som Affärsverket svenska kraftnät och Luftfartsverket gjorde dessa år.

År 2005 berodde ökningen av de avgiftsintäkter som myndigheterna disponerade på att intäkter av befintliga avgifter vuxit, att vissa avgiftsintäkter som tidigare förts till inkomstitel på statsbudgeten i stället specialdestinerades direkt för finansiering av berörda verksamheter och att nya avgifter infördes som ställdes till myndigheters disposition. Störst inverkan på utvecklingen hade den nya avgiften för gemensam säkerhetskontroll som Luftfartsstyrelsen disponerar.

Den nedgång 2006 som diagrammet visar beror på omklassificeringen som gjordes av ett antal belastande avgifter (se avsnitt 4.2). De redovisades i stället som skatter.

Situationen 2006 sammanfattas i diagram 4.5, som visar att större delen av de belastande avgifterna disponeras av myndigheterna liksom i princip alla intäkter av frivilligt efterfrågade varor och tjänster.

Diagram 4.5 Avgiftsintäkter 2006



4.4 På statsbudgeten redovisas endast vissa belastande avgifter

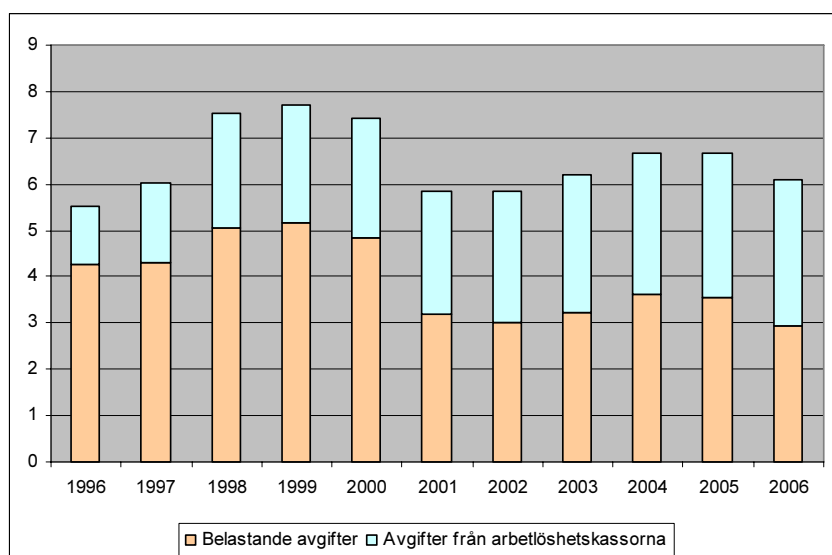
De avgiftsintäkter som regeringen eller myndigheterna inte disponerar beräknas av riksdagen och redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. Det gäller endast en del av de belastande avgifterna. Därutöver finns någon enstaka avgift från frivilligt efterfrågade

varor och tjänster som inte disponeras av regeringen eller någon myndighet utan redovisas mot inkomsttitel.⁴

På statsbudgetens inkomstsida finns en kategori med rubriken Offentligrättsliga avgifter under vilken inkomster av belastande avgifter tas upp. De poster som finns under denna kategori sammanfaller inte helt med dem som redovisas under samma rubrik i statens resultaträkning. Skillnaderna beror på att olika bedömningar gjorts av olika instanser vid olika tillfällen och på att kategorierna i övrigt skiljer sig åt vilket får konsekvenser för under vilken rubrik inkomster tas upp.

Utvecklingen av de belastande avgifterna som redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten framgår av diagram 4.6. Där framgår att dessa inkomster låg kring 6 miljarder kronor såväl 2006 som för tio år sedan.

Diagram 4.6 Belastande avgifter som redovisas brutto på statsbudgeten 1996–2006 miljarder kronor



Bland de belastande avgifter som redovisas brutto på statsbudgeten är finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna ojämförligt

⁴ Det gäller huvudsakligen vissa, förhållandevis begränsade avgiftsintäkter hos Försvarsmakten.

störst och de har därför särredovisats i diagrammet. Dessa avgifter följer genomsnittligt utbetalda dagpenningar från arbetslöshetskassorna. Det bör observeras att dessa avgifter inte klassificeras som belastande avgifter i statens resultaträkning utan där ingår i kategorin andra ersättningar. (Finansieringsavgifterna behandlas ytterligare i avsnitt 5.4.4.).

Vad gäller utvecklingen av belastande avgifter märks framför allt minskningen 2001. Som framgått ovan fick några myndigheter då disponera mer av intäkterna från de belastande avgifterna, vilket innebar att dessa inte längre redovisades på statsbudgetens inkomstsida. Samtidigt omklassificerades vägavgifter och miljöavgifter på bekämpningsmedel och handelsgödsel i statsbudgeten till skatter (prop. 2000/01:1 s. 132 och 133, bet. 2000/01:FiU1 s 17, rskr. 2000/01:36). Vägavgifterna, som gäller vissa tunga fordon, infördes 1998 och svarade huvudsakligen för den nivåhöjning som syns för det året i diagrammet. När det gäller de andra avgifterna har förändringarna varit förhållandevis små.

År 2006 omklassificerades som nämnts ett antal inkomstitlar till skatter och inkomsterna och inkomstitlarna återfinns nu under den rubriken (prop. 2005/06:1 s. 164, bet. 2005/06:FiU1, rskr. 2005/06:34). Den största av dessa var koncessionsavgiften på televisionens område där intäkterna ökade kraftigt jämfört med 2005 medan övriga låg på samma nivåer som tidigare. Utan dessa förändrade klassificeringar skulle inkomsterna av de belastande avgifterna ha blivit något större.

4.5 Svårt att se omfattningen av de inkomster som redovisas netto mot anslag

Om avgiftsinkomster endast ska bidra till att täcka kostnaderna för en viss verksamhet, får de redovisas netto mot anslag. Uppgifter om i vilken omfattning detta görs är svåra att få fram. Oavsett om inkomsterna tas upp netto mot anslag eller redovisas utanför statsbudgeten, finns de med i avgiftsintäkterna i statens resultaträkning. Avgiftsinkomster som redovisas netto mot anslag disponeras av myndigheterna på samma sätt som avgifter som redovisas utanför statsbudgeten.

I de olika myndigheternas årsredovisningar kan man ibland finna redovisningar av hur stora inkomster myndigheten haft under anslag. Någon sammanställning av samtliga sådana inkomster görs

dock inte. Ur statsredovisningssystemet kan dock denna information indirekt hämtas. Myndigheternas rapportering i statsredovisningssystemet stämmer dock inte alltid med vad som angetts i årsredovisningen. Varken förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring eller ESV:s föreskrifter på området innehåller några föreskrifter om hur rapportering i statsredovisningen ska förhålla sig till uppgifterna om inkomster under anslag i myndighetens årsredovisning.

Utifrån den information som finns i statsredovisningssystemet har ESV på utredningens förfrågan gjort en uppskattning av de inkomster av belastande avgifter som redovisas netto mot anslag. Omfattningen beräknas till drygt 1,0 miljard kronor 2006. Huvuddelen av dessa inkomster är avgifter för trafik på statens spåranläggningar som rapporterats under anslaget Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter samt avgifter för bl.a. pass och identitetskort under anslaget Polisorganisationen.

4.6 Belastande avgifter utanför statens redovisning

Det finns ingen källa där det samlat går att finna information om vilka belastande avgifter som riksdagen beslutat att andra än myndigheter, dvs. enskilda organ får ta ut. Eftersom de intäkter som sådana avgifter ger upphov till inte finns med i årsredovisningen för staten, är kunskapen begränsad om hur stor belastning dessa avgifter sammanlagt innebär för de enskilda.

Exempel på sådana avgifter är avgiften för bilbesiktning och kåravgiften.

AB Svensk bilprovning har statsmakternas uppdrag att stå för bilbesiktningen i landet. Verksamheten ska finansieras med avgifter. Dessa avgifter får anses vara belastande eftersom bilbesiktningen är obligatorisk. Avgifterna regleras i fordonslagen (2002:574) och förordningen (2001:17) om förrättningsavgifter för vissa besiktningsorgan på fordonsområdet. Företagets intäkter för denna verksamhet uppgick till närmare 1,5 miljarder kronor 2006. Det Norske Veritas Inspection AB (numera ägt av Inspecta Oy) har för närvarande motsvarande uppdrag när det gäller besiktningsplikt för mobilkranar m.m.

Den obligatoriska kåravgiften för studenter vid högskolor är en avgift, som studentkårer får ta ut av studenter vid universitet och högskolor. Högskolelagen (1992:1434) innehåller ett bemyndi-

gande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för studenterna att tillhöra särskilda studentsammanslutningar. Regeringen har i förordningen (1983:18) om studerandekårer, nationer och studentföreningar vid universitet och högskolor föreskrivit att studentkårerna får ta ut en avgift. För närvarande utreds ett avskaffande av kårobligatoriet.

I detta sammanhang kan även de avgifter nämns som Premiepensionsmyndigheten (PPM) tar ut. De är statliga avgifter men är inte med i årsredovisningen för staten, i enlighet med regeringens årliga normeringsbeslut om vad som ska ingå i årsredovisningen (senast den 14 december 2006 dnr Fi2006/7114). Orsaken är att PPM:s tillgångar har en annan karaktär än statens tillgångar i övrigt. PPM:s avgifter uppgick till närmare 0,4 miljarder kronor 2006. Det är huvudsakligen fråga om avgiftsuttag från pensionsspararna.

Inte heller TV-avgiften ingår i årsredovisningen för staten. Denna avgift finansierar verksamheten vid Sveriges radio, Sveriges television och Utbildningsradion. Avgiften måste betalas av alla som har TV och gav sammanlagt 6,6 miljarder kronor i intäkter 2006. Avgiftsintäkterna går via en särskild stiftelse till de tre företagen genom att medel anvisas av riksdagen från ett särskilt konto hos Riksgäldskontoret, rundradiokontot.

4.7 Sammanfattande slutsatser av den ekonomiska redovisningen

Redovisningen visar att intäkterna av belastande avgifter har legat på en förhållandevis oförändrad nivå under de senaste tio åren medan avgiftsintäkterna från frivilligt efterfrågade varor och tjänster har ökat. Det framgår också att myndigheterna får disponera en allt större del av avgiftsintäkterna.

Intäkterna 2006 av belastande avgifter respektive avgifter från frivilligt efterfrågade varor och tjänster samt hur de redovisas framgår av tabell 4.2.

Tabell 4.2 Avgiftsintäkter 2006
miljarder kronor

	Brutto mot statsbudgeten	Utanför statsbudgeten eller netto mot anslag	Helt utanför statens redovisning
Belastande avgifter	2,6	9,3	> 8,4
Frivilliga avgifter	0,1	25,0	

Skilda begrepp och olika klassificeringar används i olika sammanhang. Vidare har klassificeringen vid olika tillfällen och i olika sammanhang ändrats. Det försvårar naturligtvis jämförelse över tiden.

5 Vad visar kartläggningen av belastande avgifter?

5.1 Utredningens uppdrag till Ekonomistyrningsverket

Enligt direktiven skulle utredningsarbetet inledas med en kartläggning av de offentligrättsliga avgifterna. Ekonomistyrningsverket (ESV) har på utredningens uppdrag genomfört kartläggningen. Kartläggningen skulle innehålla följande punkter.

- Myndighet
- Avgift/Ändamål (verksamhet/aktivitet avseende avgiftsgrupp/område, ej enskilda avgifter)
- Avgift (avgiftskonstruktioner inom avgiftsgruppen)
- Beslutsform; vem har beslutat att avgiften ska tas ut (EG-förordning, lag, förordning, föreskrift eller annat)
- Bemyndiganden från riksdagen (paragraf anges)
- Bemyndiganden från regeringen (paragraf anges)
- Beslut om avgiftens storlek (riksdagen, regeringen, myndigheten eller annan, källan anges)
- Redovisning (om myndigheten disponerar avgiftsintäkterna eller om redovisning av avgiftsintäkterna sker mot inkomstitel) (avgiftsintäkter netto under anslag i form av lista på myndigheter)
- Avgifter som ev. tas ut i konkurrensutsatt verksamhet markeras

ESV utgick ifrån underlaget till rapporten Avgifter 2005 (se avsnitt 3.4.4) och kompletterade detta med uppgift om författningsstödet för de olika avgifterna.

ESV överlämnade sin kartläggning i augusti 2006. Efter det att utredningens sekretariat analyserat den och föreslagit vissa tillägg kompletterade ESV den i vissa avseenden. Den redovisas i *bilaga 3*.

Kartläggningen avser i huvudsak de förhållanden som rådde i september 2006.

När en avgift fortsättningsvis i detta avsnitt omnämns, finns inom parentes en hänvisning till var i kartläggningen den återfinns.

5.2 Indelning i kategorier

Såväl genomgången av gällande rätt (se avsnitt 2) som kartläggningen visar att definitionerna av och gränsdragningen mellan olika statliga inkomster som skatter, olika typer av avgifter och andra ersättningar inte alltid är helt klar.

Det definitiva ställningstagandet till om en pålaga ska anses vara en skatt, en belastande eller en frivillig avgift kan endast göras av domstol eller något annat offentligt organ i ett konkret fall (se avsnitt 2.2). Min utgångspunkt för indelningen av redan befintliga avgifter måste vara riksdagens ställningstagande. I de fall riksdagen i lag eller i annan form har lämnat ett bemyndigande för ett avgiftsuttag bör det således kunna förutsättas vara fråga om en belastande avgift och inte en skatt. Likaså bör man normalt kunna utgå ifrån att i de fall riksdagen inte lämnat något bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om en pålaga utan i lagen angett i vart fall grunderna för uttaget, riksdagen har ansett att det är fråga om en skatt. Undantag finns dock t.ex. Statens biografbyrås avgifter för granskning av filmer och videogram (nr 432). Dessa torde vara att se som belastande avgifter. Eftersom det är fråga om en yttrandefrihetsbegränsning medför dock regleringen i 2 kap. och 8 kap. 1 § regeringsformen (RF) att bestämmelsen måste ges i lag. Som ytterligare undantag kan nämnas avgifter för kopia och avskrift av allmän handling hos Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän och Riksdagsförvaltningen och expeditionsavgift hos Riksdagens ombudsmän (nr 446 och 447). Förklaringen till att dessa avgifter regleras i lag är att de avser riksdagens myndigheter. ESV:s kartläggning innehåller också exempel på pålagor som ligger utanför området för belastande avgifter. Några av dessa kommenteras i avsnitt 5.4. Ännu ett exempel utgör miljöavgiften på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion (nr 469).

ESV:s kartläggning visar att de belastande avgifterna kan delas in i några huvudkategorier (se avsnitt 5.3.1–5.3.4).

5.3 De viktigaste avgiftskategorierna

5.3.1 Ansöknings- och expeditionsavgifter

Ansökningsavgift i tillståndsärenden tas ut för prövning av en ansökan (prop. 1989/90:138 s. 13). Expeditionsavgifter tas däremot endast ut för meddelade tillstånd. Om prövningen av en ansökan leder till ett beslut om avslag utgår således inte någon expeditionsavgift (a. prop. s. 12 f.). Med tillståndsärenden förstås ärenden om tillstånd, godkännanden, dispenser eller andra särskilda rättigheter som meddelas av annan statlig myndighet än domstol (a. prop. s. 3). Genom den reform som den anförda propositionen ledde till tas avgifter för tillståndsärenden ut som ansökningsavgifter i stället för som expeditionsavgifter. Den motprestation som det allmänna tillhandahåller är prövningen av ansökan. Avgifterna i denna kategori är inbördes mycket olika och tas ut i vitt skilda ärenden som i sig kan sägas innebära olika grad av ingrepp för den enskilde.

Riksdagen har i generella bemyndiganden i annan form än lag överlåtit åt regeringen att meddela föreskrifter om ansöknings- och expeditionsavgifter, dels för domstolar och inskrivningsmyndigheter, dels för statliga förvaltningsmyndigheter (se vidare avsnitt 7.3.2 och 7.3.3).

Utöver dessa generella bemyndiganden avseende ansöknings- och expeditionsavgifter förekommer även bemyndiganden avseende ansökningsavgifter i olika lagar. Som exempel på sådana kan nämnas bemyndigandena i 6 § fastighetsmäklarlagen (1995:400) (nr 172) och 30 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning (nr 107).

Anmälnings- och registreringsavgifter leder i normalfallet också till ett tillstånd eller godkännande av registrering och hör således också till denna kategori.

Lagrådet har i flera fall uttalat att avgifter i samband med prövning av en ansökan som betalas av den som ansökan avser uppfyller avgiftskriterierna. Lagrådet har dock i regel inte haft anledning att uttala sig om gränsen mellan belastande och frivilliga avgifter, utan endast gränsen mellan skatt och avgift.

Ansökningsavgifter som betalas för prövning av en ansökan om dispens omfattas, som nämnts ovan, av denna kategori och kallas ofta dispensavgifter. Sådana dispensavgifter ska hållas isär från de s.k. dispensavgifter som ESV berör i inledningen till kartläggningen (s. 7). ESV anger där att dispensavgifter erläggs när tillstånd medgi-

vits att överträda en viss bestämmelse och att syftet med avgiften är att göra en överträdelse ekonomiskt olönsam, men att ESV inte har funnit någon sådan avgift. En möjlighet att ta ut dispensavgifter av det slag ESV åsyftar fanns i 10 § i den numera upphävda bilavgislagen (1986:1386). Vid beräkningen av dispensavgiften skulle iakttas att avgiften borde utjämna de ekonomiska fördelarna för den avgiftsskyldige av att fordonet inte uppfyllde uppställda krav. En bestämmelse av motsvarande innebörd fanns också i 19 § i den numera upphävda lagen (1985:426) om kemiska produkter som har ersatts av miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken uttalade regeringen att starka skäl talade för att införa en dispensavgift, men den gjorde bedömningen att en sådan förpliktelse inte kunde anses utgöra en avgift i dess sedvanliga betydelse. Med hänsyn till att rättsläget inte var helt klart borde inte dispensavgiften regleras genom delegering till regeringen (prop. 1997/98:45 s. 516 f.).

5.3.2 Tillsyns- och kontrollavgifter

Tillsyns- och kontrollavgifter betalas till det allmänna av företag i en viss bransch eller av andra enskilda med viss verksamhet. Avgifterna används till finansiering av tillsynen över branschen eller verksamheten.

Det finns två typer av tillsyns- och kontrollavgifter. Vissa tillsyns- och kontrollavgifter tas ut generellt av företag som bedriver viss verksamhet utan att det enskilda företaget under det aktuella året har varit föremål för tillsyns- eller kontrollåtgärd, t.ex. avgifterna till Finansinspektionen (nr 34, 38–57 och 59).

Andra tillsyns- och kontrollavgifter tas ut endast av dem som varit föremål för tillsyns- eller kontrollåtgärd.

I tidigare lagstiftning godtogs båda avgiftskonstruktionerna. Som angetts (se avsnitt 2.7) har bedömningen av tillsyns- och kontrollavgifter skärpts i senare lagstiftningspraxis. Lagrådet har i ett par fall uttalat att tillsyns- och kontrollavgifter inte avgiftsvägen får tas ut generellt av alla dem som bedriver den avsedda verksamheten utan endast av dem vars verksamhet prövas eller är föremål för tillsynsåtgärd (prop. 1993/94:198 och prop. 1997/98:64). Med detta synsätt föreligger en motprestation – om än något konstruerad – i form av en konkret tillsyns- eller kontrollåtgärd. Om en sådan avgift tas ut av någon som inte har varit föremål för kontroll- eller tillsynsåtgärd föreligger inte ens någon sådan motprestation.

Det är endast kollektivet som erhåller ”motprestationen” (jfr uttalandet i prop. 1906:21 s. 27).

Ole Westerberg anser att det principiella kravet på en avgift i statsrättslig mening inte är uppfyllt beträffande de kollektiva tillsyns- och kontrollavgifterna, utan att dessa avgifter i verkligheten utgör skatter. Medlen tillförs inte heller näringsgrenen som vid prisregleringsavgifter¹.

En viss stabilitet har uppnåtts i praxis. Numera får det anses klart att tillsyns- och kontrollavgifter som endast tas ut av dem vars verksamhet provas eller är föremål för tillsynsåtgärd är att bedöma som belastande avgifter och inte som skatt. När det gäller att bedöma om tillsyns- och kontrollavgifter kan anses vara belastande avgifter och inte skatt är det således avgörande hur avgiften är konstruerad.

Avgifter för statens tillsyn och kontroll finns inom vitt skilda områden. Som exempel på tillsyns- och kontrollavgifter kan nämnas tillsynsavgifter enligt lotterilagen (1994:1000) (nr 69), tillsynsavgifter enligt alkohollagen (1994:1738) (nr 411), avgift för foderkontroll (nr 186), avgift för kvalitetskontroll av färsk frukt och grönsaker (nr 179), tillsyns- och kontrollavgift enligt strålskyddslagen (1998:220) (nr 298) och avgift för tillsyn över fastighetsmäklare (nr 171).

Som nämnts tidigare (avsnitt 2.6, se även avsnitt 4.6) kan också betalningar till företag och organisationer som enligt 11 kap. 6 § RF fått myndighetsavgifter, s.k. enskilda organ, utgöra avgifter. Som exempel på en tillsyns- och kontrollavgift som betalas till ett enskilt organ kan betalning till Aktiebolaget Svensk Bilprovning för obligatorisk kontrollbesiktning (nr 460) nämnas². Detsamma gäller de ytterligare två avgifter för kontrollbesiktning som upptogs i kartläggningen (nr 461 och 462).

5.3.3 Avgifter för kopior, bevis och registerutdrag

Avgifter för kopior, bevis och registerutdrag betalas av en enskild som begär att få ut en viss efterfrågad handling. Den motprestation som det allmänna tillhandahåller är den efterfrågade handlingen. Ett registerutdrag kännetecknas av att det har officiell prägel och i olika sammanhang tillerkänns viss rättsverkan. Det är normalt för-

¹ Westerberg, Skatter och avgifter, FT 1982 s. 13 f. och 18

² Holmberg, Stjernquist, s. 339 och Westerberg, s. 3 f.

sett med ett intyg om riktigheten av de uppgifter utdraget innehåller (prop. 1989/90:138 s. 9). Det som sägs om registerutdrag gäller även bevis eller annat som utfärdas av myndighet efter begäran (a. prop. s. 3). Registerutdrag förutsätter inte någon egentlig prövning. Myndighetens uppgift är i princip endast att tillhandahålla den begärda handlingen. Detsamma gäller expeditioner av kopior (a. prop. s. 3). Bestämmelserna om avgifter för kopior kan sägas reglera vad det kostar allmänheten att utnyttja sin grundlagsenliga rätt att få avskrift eller kopia av en offentlig allmän handling sådan denna bestäms enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen.

Det ligger nära tillhands att uppfatta det allmännas motprestation i dessa fall som frivilligt efterfrågad. Å andra sidan kan den enskilde i vissa sammanhang vara beroende av att få tillgång till allmänna handlingar, t.ex. i de fall det krävs att ett registerutdrag av visst slag ska bifogas en ansökan. Det skulle då kunna anses föreligga ett rättsligt tvång att efterfråga prestationen från det allmänna, eftersom den handlingen inte kan fås från annat håll och den är en förutsättning för att en ansökan ska bifallas.

Avgifter för kopior, bevis och registerutdrag omfattas av det generella avgiftsbemyndigandet för ansöknings- och expeditionsavgifter (se närmare avsnitt 5.3.1 och 7.3.3). Inom det vida bemyndigandet ryms även vissa avgifter som mot bakgrund av det nu sagda torde vara att bedöma som frivilliga.

Det kan nämnas att Skatteverket har berört frågan om avgifter för kopior ska anses tas ut i myndighetsutövning eller i yrkesmässig verksamhet enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Detta är i och för sig en annan gränsdragning än den mellan belastande och frivilliga avgifter, men de rättsliga övervägandena som ska göras torde i praktiken sammanfalla. Skatteverket uttalade.

Avgifter för kopior och avskrifter samt bevis och registerutdrag enligt 15 § avgiftsförordningen kan i vissa fall ha sådant samband med myndighetsutövning att tillhandahållandet inte är att anse som yrkesmässigt enligt mervärdesskattelagen, medan det i andra fall inte föreligger sådant samband. Handläggningen av dessa ärenden sker emellertid oftast under expeditionsmässiga förhållanden, som gör att det i praktiken inte är möjligt att i det enskilda fallet utreda de omständigheter som bör läggas till grund för den skatterättsliga bedömningen. Med hänsyn härtill anser Skatteverket att alla tillhandahållanden som ska avgiftsbeläggas enligt 15 § AvgF bör kunna anses ingå som led i den myndighetsutövning som ursprungligen har legat till grund för den

utlämnade handlingen. Mervärdesskatt bör i enlighet härmed inte påföras i något fall³.

5.3.4 Näringsreglerande avgifter

Till kategorin näringsreglerande avgifter räknas penningprestationer som tas ut i näringsreglerande syfte och som i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga⁴. Kännetecknande för dessa avgifter är att den enskilde inte erhåller någon direkt motprestation men att de ändå inte anses utgöra skatt.

De prisregleringsavgifter inom jordbruket och fisket som i förarbetena till RF nämndes som enda exempel på denna kategori är numera avskaffade. Clearing- och prisutjämningsavgifter (nr 454) enligt 8, 9 och 11 §§ andra stycket ransoneringslagen (1978:268) anges i litteraturen som exempel på denna grupp⁵. Det har dock också ansetts att de egentligen utgör skatt⁶.

Till denna kategori torde även insättningsgarantin (nr 62) kunna hänföras. Den har tillkommit i syfte att stärka konsumentskyddet för allmänhetens insättningar i bank och komplettera den övriga skyddsreglering som omger bankerna (prop. 1995/96:60 s. 1) och inte i de avgiftsskyldigas intresse. Den skiljer sig därmed från kreditgarantierna och utställningsgarantierna (se avsnitt 5.4.6). Garantisystemet för insättningsgarantin bekostas av de banker som omfattas av systemet. Statens garantiåtagande kan sägas utgöra ett slags motprestation.

Till denna kategori torde även miljöavgiften på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion (nr 569) (se avsnitt 2.3.2) och vissa avgifter till fonder vara att hänföra. I avsnitt 5.4.1. för jag ett resonemang kring avgifter till några fonder.

³ Skatteverket, Handledning för mervärdesskatt 2007, s. 172

⁴ Holmberg, Stjernquist, s. 338

⁵ Holmberg, Stjernquist, s. 338 f. och Westerberg s. 15

⁶ Westerberg s. 15

5.4 Kommentarer till några av de i kartläggningen upptagna avgifterna

Kartläggningen omfattar sammanlagt 483 olika avgifter. Det har självfallet inte varit möjligt för utredningen att göra någon närmare analys av samtliga avgifter. I avsnitt 5.4.1–5.4.12 kommenteras ett antal avgifter som särskilt uppmärksammats.

5.4.1 Avgifter till statliga fonder

Avgifter till statliga fonder tas ut för att säkerställa att det finns medel för vissa åtgärder inom ett visst område. I de fall fonden bekostar åtgärder som annars hade ålegat de avgiftsskyldiga skulle dessa åtgärder kunna sägas utgöra en motprestation för erlagda avgifter. Detta torde gälla även om åtgärderna faktiskt inte åligger de avgiftsskyldiga, men hade kunnat göra det om inte fonden fanns. Som ett alternativ till fonden hade de avgiftsskyldiga kunnat åläggas att själva sköta och finansiera de aktuella åtgärderna alternativt betala skadestånd. Detta talar för att pålagorna ska anses utgöra avgifter. Avgifter till statliga fonder ligger dock i flera fall skatterna nära.

Under förutsättning att avgiftsintäkterna i sin helhet, exklusive administrationskostnader, tillförs den aktuella näringsgrenen skulle avgifter till statliga fonder, t.ex. Kärnavfallsfonden, enligt ESV kunna utgöra avgifter i RF:s bemärkelse och då närmast ses som en näringsreglerande avgift. Om det däremot inte utgår någon direkt motprestation till den enskilde eller branschkollektivet anser ESV att dessa pålagor inte torde kunna betraktas som avgifter⁷.

Kärnavfallsfonden (nr 463)

I förarbetena till den numera upphävda lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (prop. 1980/81:90 s. 609 f.) anges några av de grundläggande principerna för lagstiftningen på kärnenergiområdet. Dessa innebär dels att kostnaderna för hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall ska täckas av intäkterna från den produktion av energi som gett upphov till dem, dels att den som bedriver en verksamhet där

⁷ ESV 2004:17, s. 23

radioaktiva restprodukter uppkommer också ska svara för att dessa restprodukter tas om hand på ett säkert sätt. En tredje grundläggande princip är att staten har ett övergripande och långsiktigt ansvar för det radioaktiva avfallet.

Enligt den upphävda lagen skulle reaktorinnehavaren årligen, så länge reaktorn var i drift, betala en avgift för att finansiera omhändertagandet av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. Med omhändertagande avsågs enligt lagen en säker hantering och slutförvaring av i reaktorn använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som härrörde från reaktorn efter det att kärnbränslet eller kärnavfallet förts bort från anläggningen, en säker avveckling och rivning av reaktoranläggningen samt den forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att fullgöra detta. Avgiften skulle också täcka de kostnader som staten i dessa avseenden hade enligt den aktuella lagen och kärntekniklagen, t.ex. tillsyn och sådan forskning som behövs för att komplettera reaktorinnehavarnas forsknings- och utvecklingsverksamhet. Medlen skulle vara placerade på ett räntebärande konto i Riksbanken (prop. 1995/96:83 s. 13 f.). Avgiften fastställdes årligen för nästföljande år av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde (5 § andra stycket). Pålagans närmare karaktär diskuterades inte i förarbetena till lagen. Lagrådet berörde inte heller om bemyndigandet till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde var ett reellt bemyndigande eller ett kvasibemyndigande i sitt yttrande (prop. 1980/81:90 s. 637 ff.).

Genom lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (fortsättningsvis 1992 års finansieringslag) upphävdes lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. Förändringen innebar en redaktionell omarbetning av lagen. Vissa bestämmelser utan direkt samband med finansieringsfrågorna överfördes till lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran (prop. 1992/93:98 s. 106).

Genom en lagändring den 1 januari 1996 (lagen [1995:1544] om ändring i lagen [1992:1538] om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.) infördes en bestämmelse som innebar att avgiftsmedlen skulle överföras till en särskild fond, benämnd Kärnavfallsfonden. Därmed slopades kravet på inlåning i Riksbanken. Om det återstår fondmedel sedan det använda bränslet och kärnavfallet placerats i slutförvar och reaktoranläggningen har avvecklats och rivits har reaktorinnehavarna rätt till återbetalning av de

resterande fondmedlen (8 a §). Lagändringen innebar också att även reaktorinnehavarnas, statens och kommunernas kostnader för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall liksom kostnaderna för Kärnavfallsfondens förvaltning också ska finansieras genom avgiftsmedel (4 § fjärde och femte punkterna i deras nuvarande lydelse). Genom lagändringen utvidgades även reaktorinnehavarnas skyldighet att betala avgifter med en skyldighet att ställa säkerhet för kostnaderna (2 a §). Regeringens möjlighet att fastställa avgiftens storlek berördes inte i propositionen. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran (prop. 1995/96:83 s. 78).

Genom en lagändring 2004 (lagen [2004:598] om ändring i lagen [1992:1537] om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.) utvidgades avgiftsändamålen ytterligare. Utöver tidigare angivna kostnader ska avgifterna nu även täcka kostnader för stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle i den utsträckning och på de villkor som regeringen bestämmer (4 § sjätte punkten). I propositionen uttalade regeringen att processen för att finna en lämplig plats för slutförvaret beräknas pågå under flera år och att slutförvaret ska klara av en lagring i hundrausentals år. Den demokratiska beslutprocessen ställer därför ovanligt höga krav på allmänhetens förtroende för politiska beslutsfattare, verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Regeringen ansåg att de avgiftsmedel som reaktorinnehavarna betalar till Kärnavfallsfonden – under en försöksperiod om fyra år – borde få användas för stöd till vissa ideella föreningar. Redan sedan tidigare kunde Kärnavfallsfondens medel, via kommunerna, användas för stöd till lokala organisationer. Fondens medel borde också kunna komma de nationella organisationerna till godo. Stödet skulle endast få användas för deltagande i sådant utökat samråd som föreskrivs i 6 kap. 5 § miljöbalken. Det föreslagna ekonomiska stödet till vissa ideella föreningar borde enligt regeringen totalt vara högst 3 miljoner kronor per år (prop. 2003/04:116 s. 54, 56, 57 och 62). Lagrådets yttrande inhämtades inte över den aktuella lagändringen.

I en motion (mot. 2003/04:MJ48) yrkades avslag på förslaget eftersom det möjliggjorde användning av fondmedlen som ett indirekt organisationsstöd. Detta medförde, enligt motionen, att vad som hittills hade varit en avgift skulle bli en skatt. I utskottets betänkande diskuteras inte gränsdragningen mellan skatt och avgift

och hur den eventuellt påverkades av lagförslaget. Utskottet anslöt sig till regeringens bedömning och avstyrkte motionen.

Riksdagen har därefter antagit lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (fortsättningsvis 2006 års finansieringslag) som ersätter 1992 års finansieringslag (prop. 2005/06:183). Såvitt gäller bestämmelserna om fastställande av avgift och säkerheter samt skyldighet att lämna uppgifter trädde lagen i kraft den 1 mars 2007. I övrigt träder den i kraft den 1 januari 2008. Lagen fastställer huvudprinciperna för regleringen på området och innehåller bemyndiganden för regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer att meddela närmare materiella föreskrifter. Kärnavfallsavgift ska betalas av alla som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet som ger – eller har givit – upphov till restprodukter. De kostnader som enligt 4 § omfattas av avgiftsskyldigheten är i huvudsak desamma som enligt 1992 års finansieringslag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kärnavfallsavgifternas storlek och betalning. I motsats till vad som gäller enligt 1992 års finansieringslag innehåller den nya lagen inte några bestämmelser om hur avgifternas storlek ska beräknas. Avgiftsmedlen förvaltas i en fond, om vilken regeringen meddelar föreskrifter. Avgiftsmedel som inte behövs för den finansiering som lagen reglerar ska efter beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer återbetalas till tillståndshavaren eller till den som har fullgjort dennes förpliktelser.

I sitt yttrande diskuterade Lagrådet framför allt lagstiftningstekniken med omfattande normgivningsdelegation men berörde på en punkt även gränsdragningen skatt – avgift. Lagrådet ifrågasatte om bestämmelsen om avgift till ideella föreningar var förenlig med lagens syfte som det angavs i 1 §. Lagrådet konstaterade att behovet av understöd till ideella förningar normalt tillgodoses genom skattemedel och inte genom avgifter avsedda för att täcka specifika kostnader i samband med industriell eller kommersiell verksamhet. Lagrådet förordade därför att denna punkt i 4 § utgick.

Möjligheterna att använda avgiftsmedel för information till allmänheten och visst stöd till ideella organisationer borde, enligt regeringen, inte ändras utan den pågående försöksperioden skulle fullföljas och utvärderas. Regeringen delade inte Lagrådets uppfattning att det kunde ifrågasättas om stödet var förenligt med lagens syfte då en allsidig belysning av frågorna om kärnavfallens slutförvaring ingår i en reaktorinnehavares skyldigheter vad gäller utveck-

lingsverksamhet enligt 11 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Under riksdagsbehandlingen begärdes i en motion (mot. 2005/06:MJ23) ett nytt förslag om finansiering av kärnavfallens slutförvaring med inriktning dels att riksdagen skulle besluta i avgiftsfrågan eftersom medlen var insamlade med lagstöd, dels att det inte borde finnas någon möjlighet att använda avgiftsmedlen för att ge stöd till ideella organisationer. Också i en annan motion (mot. 2005/06:MJ23) yrkades avslag på propositionen i huvudsak samt anfördes att pengar till ideella organisationers verksamhet inte skulle betalas ur Kärnavfallsfonden och att Lagrådets kritik i denna del borde beaktas.

Utskottet anslöt sig dock till regeringens bedömning och avstyrkte således motionerna i dessa delar. Riksdagen beslutade anta lagen om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (bet. 2005/06:MJU:24, rskr. 2005/06:287).

Avgiften till Kärnavfallsfonden redovisas i årsredovisningen för staten inte som en offentligrättslig avgift utan under rubriken Andra ersättningar.

Av 5 § andra stycket lagen (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. framgick att avgiftens storlek skulle fastställas årligen för nästföljande kalenderår av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. Motsvarande bestämmelse i 1992 års finansieringslag hade samma lydelse. De kostnader som skulle respektive ska täckas av avgifterna framgår redan av dessa lagar. Gränsen mellan skatt och avgift berördes inte uttryckligen i dessa lagstiftningsärenden. Bestämmelsen i 5 § i 1992 års finansieringslag skulle eventuellt kunna vara att betrakta som en information om att regeringen eller den myndighet bestämmer meddelar verkställighetsföreskrifter. Sedan bemyndigandet i 1992 års lag lämnades har avgiftsmedlens användning kommit att utökas, utan att det i lagstiftningsärendena uttryckligen har diskuterats om det påverkar det sedan tidigare lämnade normgivningsbemyndigandet. Genom införandet av 2006 års finansieringslag står det klart att riksdagen behandlar betalningarna till Kärnavfallsfonden som avgifter och inte som skatt. Finansieringslagen innehåller inte längre några bestämmelser om hur avgifternas storlek ska beräknas och av förarbetena framgår tydligt att riksdagen avsett att lämna ifrån sig normgivningsmakt.

Batterifonden

I lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier har riksdagen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om avgifter som behövs för att täcka samhällets kostnader för att samla in och oskadliggöra batterier som är förbrukade eller inte längre används. Avgifterna avser enligt förordningen (1997:645) om batterier kostnader för bortskaffande eller återvinning, insamling och kommunernas sortering av miljöfarliga batterier, nödvändig information och viss handläggning på Naturvårdsverket. Den s.k. batterifondens (nr 465) intäkter kommer från importörer och tillverkare av miljöfarliga batterier.

I samband med att regeringen tidigare hade begärt ett riksdagsbemyndigande för ett avgiftssystem för miljöfarliga batterier som innehöll kadmium och kvicksilver var frågan om huruvida en batteriavgift är en skatt eller avgift aktuell. Jordbruksutskottet konstaterade då med anledning av en motion att det efter RF:s ikraftträdande tillkommit en rad olika avgiftstyper där riksdagens medverkan inskränkt sig till ett bemyndigande enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF. Utskottet ansåg att den i propositionen föreslagna pålagan på de miljöfarliga batterierna inte innebar något avsteg från den praxis som utvecklats i fråga om avgiftsmaktens tillämpning (JoU 1986/87:8 s. 13 f.). I förarbetena till lagen om avgifter för miljöfarliga batterier hänvisade departementschefen till den tidigare riksdagsbehandlingen och konstaterade att utskottet då hade ansett att pålagan rymdes inom ramen för avgiftsbegreppet enligt RF (prop. 1990/91:36 s. 10). Något yttrande från Lagrådet inhämtades inte. Avgifterna till Batterifonden har alltså ansetts i sin helhet vara belastande avgifter och inte skatter.

Bilskrotningsfonden

Genom den nu upphävda bilskrotningslagen (1975:343) (nr 464) infördes ett skrotningspremiesystem. Skrotningspremiesystemet finansierades genom avgifter som togs ut på nya bilar och belastade således produktionen och importen av nya bilar. De inbetalade skrotningsavgifterna tillfördes en särskild fond, den s.k. bilskrotningsfonden (6 § bilskrotningslagen). Ur fondmedlen kunde även kommunerna få bidrag för att ta bort övergivna bilvrak eller upplag av bilvrak. Vidare kunde verksamhet för materialåtervinning av

delar från bl.a. personbilar få bidrag ur fonden. Enligt 10 § bilskrotningslagen bestämdes bilskrotningsavgiftens storlek av regeringen. Av propositionen framgår att denna bestämmelse var avsedd som ett bemyndigande för regeringen att bestämma skrotningsavgiftens storlek (prop. 1975:32). Något yttrande från Lagrådet inhämtades inte. Även avgifterna till Bilskrotningsfonden har således konstitutionellt ansetts vara belastande avgifter och inte skatter.

Kommentar

Gemensamt för alla tre nu beskrivna fonder är som nämnts redan inledningsvis att det är innehavare, tillverkare, importörer m.fl. som åläggs att betala en avgift till en fond, från vilken det allmänna tillgodogör sig ersättning för dess framtida utgifter för hantering av avfall m.m. De enskilda behöver alltså inte själva ordna med detta och slipper därigenom en kostnad. Det är rimligt att se detta som en motprestation. Vad som gör att man ändå kan känna en viss tvekan för att fondavgifterna i sin helhet ska betraktas som avgifter och inte som punktskatter är att de används även för sådant som inte kan anses åligga tillverkare m.fl., nämligen forskning, information m.m. De belopp som utgår till sådana åtgärder torde dock vara försumbara i sammanhanget.

Enligt ESV hanteras ersättningar till statliga fonder oftast inte som avgifter i årsredovisningen för staten och inte heller enligt avgiftsförordningen⁸. Det kan nämnas att avgiftsintäkter från alla dessa tre fonder i statsbudgeten redovisas på en inkomsttitel under rubriken Intäkter som förs till fonder som finns under huvudrubriken Skatter m.m.

5.4.2 Sanktionsavgifter

Från de belastande avgifterna måste man skilja ut sanktionsavgifterna som visserligen tas ut med stöd av föreskrifter enligt 8 kap. 3 § RF och kallas avgifter men som inte anses vara avgifter i RF:s mening. För dessa utgår inte någon motprestation. Det som utmärker sanktionsavgifter är att de betalas till det allmänna och utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser (prop. 1983/84:192 s. 9, se även s. 35) (se

⁸ A.a. s. 23

vidare avsnitt 2.5). Sanktionsavgiften påminner om böter. Sanktionsavgifter kan dock till skillnad från straffrättsliga påföljder påföras både fysiska och juridiska personer. Sanktionsavgifterna intar en mellanställning mellan ”egentliga” avgifter och brottspåföljder⁹.

Som exempel kan nämnas miljöstraffavgiften (nr 471). Den avgiften ska betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamheten bl.a. åsidosätter föreskrifter som har meddelats enligt miljöbalken, påbörjar en tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd eller åsidosätter tillstånd eller villkor enligt miljöbalken. Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljöstraffavgift ska betalas och om avgiftens storlek. Marknadsstörrningsavgiften (nr 470) utgör ett annat exempel. Den är i sin uppbyggnad mycket lik en straffrättslig sanktion. Som ytterligare exempel kan nämnas särskilda avgifter enligt lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (nr 58), sanktionsavgifter enligt arbetsmiljölagen (1977:60) (nr 99 a), socialtjänstlagen (2001:453) (nr 99 c) och plan- och bygglagen (1987:10) (nr 99 d), överlastavgift (nr 99 b) och särskild avgift enligt 10 kap. 5–6a §§ radio- och TV-lagen (1996:844) (nr 429).

Även vissa försenings-, dröjsmåls- och påminnelseavgifter torde vara att betrakta som sanktionsavgifter. Det beror dock på vad de avser och hur de är reglerade. Förseningsavgifter som betalas av aktiebolag som inte har lämnat in sin årsredovisning i tid till Bolagsverket enligt årsredovisningslagen (1995:1554) (nr 311) torde vara att anse som en sanktionsavgift. Detsamma gäller förseningsavgift enligt ellagen (1997:857) (nr 472) som är konstruerad på motsvarande sätt. Den betalas av företag som bedriver nätverksamhet och som inte har lämnat in årsrapport och revisorsintyg. Enligt lagen (2003:113) om elcertifikat ska den som tidigare var kvotpliktig enligt lagen ge in en slutlig deklARATION till tillsynsmyndigheten när kvotplikten upphör. Om sådan deklARATION inte lämnas i rätt tid ska den deklARATIONSSKYLDIGE betala en förseningsavgift (285). Dessa förseningsavgifter är samtliga reglerade i lag.

De förseningsavgifter till Mitthögskolan (nr 425, jfr 473) som avser t.ex. försenings-, krav- och påminnelseavgifter för böcker som har inlämnats för sent till biblioteket eller påminnelseavgifter på kundfaktura bör dock snarast vara att betrakta som frivilliga

⁹ Strömberg, s. 81 f., jfr även Holmberg, Stjernquist, s. 339 och Wiweka Warnling-Neerep, a.a., s. 85

avgifter. De utgör kostnader för något som den enskilde helt frivilligt har tagit i anspråk genom att låna böcker eller att köpa något mot faktura. I kartläggningen har ESV anmärkt att dessa intäkter borde ha bokförts som andra ersättningar enligt statsredovisningen.

Riksrevisionen har ifrågasatt om Centrala studiestödsnämndens påminnelseavgifter (nr 415, jfr 474) vid försenad återbetalning av lån är en avgift i RF:s mening. Inga kostnader har beräknats för att hantera påminnelser. Avgiftsnivån är satt i förebyggande syfte för att förhindra för sena inbetalningar. Förseningsavgifter kan därför enligt Riksrevisionen snarare betraktas som en sanktion¹⁰. Påminnelseavgiften är dock bara en sida av ett i grunden gynnande¹¹ regelkomplex som den enskilde tar i anspråk helt frivilligt. Den blir med ett sådant synsätt att betrakta som en frivillig avgift¹².

Vissa sanktionsavgifter redovisas i statsbudgeten på inkomsttitel under rubriken Offentligrättsliga avgifter, medan andra redovisas på inkomsttitel under rubriken Böter m.m. Under rubriken Böter m.m. redovisas t.ex. konkurrensskadeavgift och överlastavgift (nr 99). Miljösanktionsavgift (nr 471) och de nyssnämnda förseningsavgifterna enligt årsredovisningslagen (nr 311) redovisas i statsbudgeten på inkomsttitel under rubriken Offentligrättsliga avgifter.

5.4.3 Skade- och kompensationsavgifter

Bygdeavgift

Den som har tillstånd till vattenverksamhet ska enligt lagen (1982:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet betala en årlig bygdeavgift (nr 467). Avgiften fastställs av miljödomstolen och uppbärs av länsstyrelsen. Bygdeavgiften ska användas dels för att förebygga eller minska sådana skador av vattenverksamheten eller anläggningar för denna som inte har ersatts på annat sätt och för att gottgöra sådana skador, dels för att tillgodose allmänna ändamål för den bygd som berörs av vattenverksamheten eller anläggningar för denna (6 kap. 1 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet). Särskilda kostnader för miljödomstolen som är förenade med ärendets utredning och avgörande

¹⁰ RiR 2004:17 s. 21

¹¹ Strömberg s. 162

¹² Holmberg, Stjernquist, s. 335 f. och B. Broomé, C. Eklundh, StvT 1976 s. 39 f.

ska också betalas av avgiften (5 § tredje stycket förordningen [1998:928] om bygde- och fiskeavgifter).

En reglering av motsvarande karaktär finns i lagen (1971:850) med anledning av gränsöverskridelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland (nr 466). Om byggande i vatten medför väsentlig ändring av vattenförhållandena eller eljest är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet, kan enligt 3 kap. artikel 10 i bilagan för företaget bestämmas skyldighet att utge viss årlig avgift. Denna avgift ska användas till förebyggande eller minskande av skada eller olägenhet, som vållas genom företaget och ej är av beskaffenhet att ersättning därför utgår, eller till gottgörelse för sådan skada eller olägenhet eller för tillgodoseende av annat ändamål beträffande den bygd som berörs av förslaget. Storleken av avgiften ska fastställas med skäligt beaktande å ena sidan av den fördel som vinnas genom företaget och å andra sidan av den skada och olägenhet som uppkommer därav, men får inte sättas högre än två procent av den beräknade årliga nettoytan av företaget.

Allmän och särskild fiskeavgift

Miljödomstolen, länsstyrelsen eller tillsynsmyndigheten kan ålägga den som har tillstånd till vattenverksamhet att betala en särskild avgift (nr 468) för främjande av fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten eller inom något angränsande vattenområde. Avgiften kan fastställas som en engångsavgift eller som en årlig avgift (6 kap. 5 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet). Avgiften betalas till Fiskeriverket. Fiskeriverket eller länsstyrelsen bestämmer hur särskilda avgifter för främjande av fisket ska användas (10 § första stycket förordningen om bygde- och fiskeavgifter).

Om vattenverksamhet eller anläggningar för denna kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena, ska den som har tillstånd till vattenverksamheten betala en årlig allmän fiskeavgift (nr 468) för främjande av fiske inom landet. Allmän fiskeavgift bestäms av miljödomstolen (6 kap. 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet). Avgiften betalas till Fiskeriverket. Allmän fiskeavgift används för att bekosta forskning och utveckling inom

fiskevården (10 § andra stycket förordningen om bygde- och fiskeavgifter).

Det kan finnas skäl att påpeka att de allmänna och särskilda fiskeavgifterna till sina uppbyggnad skiljer sig från den tidigare föreslagna fiskevårdsavgiften som av Lagrådet bedömdes rättsligt kunna betraktas som en avgift (jfr avsnitt 2.3.2).

Kommentar

Bygdeavgiften och fiskeavgifterna betalas av enskilda till det allmänna. Det utgår dock inte någon motprestation till den betalande. Avgifterna kommer inte heller den näringsgren som belastas med avgiften till del. Det är alltså inte heller fråga om några näringsreglerande avgifter. Avgifterna förutsätter inte att man har brutit mot någon föreskrift. Det är alltså inte heller fråga om sanktionsavgifter. Avgifterna utgår inte på grund av någon skadeståndsgrundande handling eller inträffad skada (däremot *risk för skada* i fråga om fiskeavgifterna) utan ska kompensera för en allmänt negativ påverkan. Det är därför inte heller riktigt att betrakta dessa avgifter som skadestånd. Liksom för flera statliga fonder är syftet att genom avgiftsfinansieringen möjliggöra att negativa skadeverkningar åtgärdas.

Såväl bygde- som den allmänna fiskeavgiften tas ut efter avgiftsenheter och avgiftsklasser som framgår av lagen. De aktuella avgifterna används för ändamål som typiskt sett är skattefinansierade. Det ligger nära till hands att tänka sig en alternativ ordning med en skatt för den som bedriver vattenverksamhet och att staten sedan lämnar bidrag till de områden som påverkas av vattenverksamheten. De nu ifrågakvarande penningprestationerna står därför skatterna nära och har av riksdagen i konstitutionellt hänseende behandlats som sådana.

Miljöavgiften på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion (nr 469) som i kartläggningen också tagits upp under rubriken Skade- och kompensationsavgifter torde vara att hänföra till kategorin näringsreglerande avgifter (se avsnitt 2.3.2 och 5.3.4).

5.4.4 Arbetslöshetskassornas finansieringsavgifter

Arbetslöshetsförsäkringen kompenserar för viss del av inkomstbortfallet vid arbetslöshet. Arbetslöshetsförsäkringen består enligt 4 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring av två delar: en grundförsäkring och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring.

Ersättning från grundförsäkringen betalas ut till den som inte är medlem i någon arbetslöshetskassa eller inte har varit medlem tillräckligt länge, men som uppfyller ett arbetsvillkor. Ersättning enligt grundförsäkringen är inte baserad på tidigare förvärvsinkomst utan utgår i form av ett grundbelopp som regeringen fastställer.

Ersättning från den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen betalas ut till den som är medlem i en arbetslöshetskassa och uppfyller medlems- och arbetsvillkor i form av dagpenning. Storleken på dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen beror på den inkomst den arbetslöse hade innan han blev arbetslös.

En arbetslöshetskassa ska enligt 41 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalning av finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift samt övriga utgifter.

Arbetslöshetskassorna är enligt 48 § lagen om arbetslöshetskassor skyldiga att betala så kallade finansieringsavgifter och förhöjda finansieringsavgifter till staten för att bekosta en del av de statliga utgifterna för arbetslöshetsersättningen. Beräkningsgrunderna för dessa avgifter framgår av lagen.

Finansieringsavgiften motsvarar 131 procent av den genomsnittliga dagpenningen i respektive kassa. Den förhöjda finansieringsavgiften är differentierad så att kassornas relativa utbetalning per medlem får genomslag i den förhöjda finansieringsavgiften. Den ska dock inte vara mer än 300 kr per icke arbetslös medlem och månad (prop. 2006/07:15 s. 32).

Avgifterna får tillsammans högst motsvara vad kassan har utbetalat i dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Genom denna begränsningsregel undviks risken för att insatsen för en arbetslöshetskassa blir större än utfallet, vilket enligt Lagrådet hade inneburit att finansieringssystemet också innehållit en beskattningsdel (prop. 2006/07:15 s. 67–70).

I gengäld har arbetslöshetskassorna enligt 93 § samma lag rätt till statsbidrag för den ersättning som betalas ut i ersättning till arbetslösa medlemmar. Åren 2005 motsvarade statsbidraget cirka

90 procent av ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2006/07:15 s. 29). Efter införandet av den nya förhöjda finansieringsavgiften den 1 januari 2007 är dock den andel som finansieras genom statsbidrag betydligt lägre.

Finansieringsavgifterna tas i kartläggningen upp under rubriken Övriga avgifter/ersättningar (nr 480). De redovisas på inkomsttitel under rubriken Offentligrättsliga avgifter i statsbudgeten. I årsredovisningen för staten redovisas de dock i kategorin Andra ersättningar och inte som offentligrättslig avgift.

Att en arbetslöshetskassa är berättigad till bidrag genom att betala en finansieringsavgift är snarare ett led i en fördelningspolitik än att se som en motprestation. Arbetslöshetsförsäkringen utgör som helhet ett i förhållande till enskild gynnande transferringssystem. Systemet åstadkommer att medel tillskjuts till arbetslöshetskassorna. Det är svårt att se finansieringsavgifterna vare sig som skatt eller belastande avgift. De är en av komponenterna i ett statsbidragssystem och innebär inte att kassorna slutligt drabbas av någon pålaga.

5.4.5 Avgifter som erläggs av det allmänna

Föreskrifter om avgifter som enbart innebär ett åliggande för någon annan än en enskild, t.ex. en kommun eller en myndighet, omfattas inte av 8 kap. 3 § RF och utgör således inte en belastande avgift.

Det förekommer emellertid att inkomster från avgifter som erläggs av det allmänna redovisas som belastande avgifter i statsbudgeten.

Avgifter i statens internbank

Riksgäldskontorets inkomster från avgifter i statens internbank (nr 114) redovisas på inkomsttitel under rubriken Offentligrättsliga avgifter och budgeteras i regleringsbrevet för budgetåret 2007 såsom inkomster från avgifter i offentligrättslig verksamhet (Fi2005/1477 [delvis]). Avdelningen statens internbank erbjuder statliga myndigheter lån och placeringsmöjligheter utan att subventionera myndigheterna och svarar för det statliga betalnings-

systemet. I kartläggningen har ESV anmärkt att denna avgift inte är någon offentligrättslig avgift.

Ersättning för undersökningar i utredningar av faderskap och rättsintyg

I kartläggningen ingår också den ersättning som socialnämnderna betalar till Rättsmedicinalverket för undersökningar i utredningar av faderskap (nr 259). Denna ersättning erläggs av det allmänna och omfattas därför inte av 8 kap. 3 § RF.

Om en undersökning enligt lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap inte har utförts på anmodan av en socialnämnd utan på grund av domstols förordnande ska kostnaden också betalas av allmänna medel och betalningen omfattas därför inte heller i detta fall av 8 kap. 3 § RF.

I kartläggningen tas också upp den ersättning som myndigheter som har beslutat att inhämta rättsintyg betalar till Rättsmedicinalverket (nr 260). Eftersom denna ersättning således ska betalas av det allmänna omfattas den inte heller av 8 kap. 3 § RF. I kartläggningen har det också anmärkts att ersättningen är inomstatlig.

För Rättsmedicinalverkets del hanteras dock ersättningarna för undersökningar i utredningar av faderskap och rättsintyg på olika sätt. Verkets inkomster som hänför sig till undersökningar i faderskapsutredningar, som betalas av socialnämnd, budgeteras i regleringsbrevet för budgetåret 2007 som inkomster från avgiftsbelagd offentligrättslig verksamhet medan inkomsterna för rättsintyg, som betalas av de brottsutredande myndigheterna, budgeteras som uppdragsverksamhet.

Ersättning för bevakning av Riksbankens penningtransporter

Kartläggningen omfattar även sådan ersättning som utgår för polisbevakning av värdetransporter som sker på uppdrag av Riksbanken (nr 240). Ersättningen betalas av Riksbanken och omfattas således inte av 8 kap. 3 § RF. ESV har i kartläggningen konstaterat att ersättningen är inomstatlig.

5.4.6 Garantiavgifter

De s.k. garantiavgifterna tas ut för kreditgarantier och utställningsgarantier. En kreditgaranti kan sägas motsvara ett statligt borgensåtagande, medan en utställningsgaranti motsvarar en statlig försäkring.

Garantiavgifter för kreditgarantier

Enligt 14 och 15 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. En avgift ska tas ut som motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat (nr 113, 115, 247 och 441). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om avgiften storlek.

Avgifterna ska täcka förväntade förluster på garantierna. Garantiverksamheten blir på så sätt självfinansierad på lång sikt. Staten har garantiåtaganden i form av insättningsgaranti och investerarskydd, garantier om tillförsel av kapital, exportgarantier och u-kreditgarantier, andra slags kreditgarantier samt pensionsgarantier (skr. 2006/07:101 s. 173).

Garantisystem som medger t.ex. exportgarantier, u-kreditgarantier och kreditgarantier för lån för bostadsbyggande är gynnande för den enskilde. Ingen är tvingad att ta garantimöjligheterna i anspråk och staten har inte något monopol på att ställa ut garantier. De avgifter som låntagaren ska betala för att komma i åtnjutande av garantin kan – till skillnad från avgifterna för den statliga insättningsgarantin (se avsnitt 5.3.4) – inte betraktas som belastande avgifter. I förhållande till den enskilde krävs således inte någon reglering i lag. En annan sak är att det är riksdagen som beviljar anslag till de medel som behövs när garantierna måste infrias. Regeringen kan alltså inte åta sig att utställa garantier utan att ha förankrat det hos riksdagen. Riksdagen har visserligen i 15 § budgetlagen lämnat ett bemyndigande för regeringen att bestämma avgifterna, vilket leder tankarna till att det är fråga om en belastande avgift. Detta kan dock inte anses vara något bemyndigande med stöd av 8 kap. 3 § RF.

Utställningsgarantier

En utställningsgaranti (nr 433) kan sägas motsvara en statlig försäkring. Enligt 1 § förordningen (1998:200) om statliga utställningsgarantier kan den som anordnar en tillfällig utställning i Sverige få en statlig garanti som täcker skada på eller förlust av föremål. Också systemet med försäkringsliknande utställningsgarantier är således gynnande. För att försäkringstagaren ska få del av försäkringen följer att denne måste betala en avgift som motsvarar risken och statens kostnader. Den som anordnar utställningen kan också välja att teckna en annan försäkring. Avgiften för utställningsgarantin måste vara att betrakta som en frivillig avgift.

5.4.7 Avgifter till Affärsverket svenska kraftnät

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) förvaltar och driver det av staten ägda stamnätet, som utgör stommen i det svenska elnätet¹³.

Avgifterna till Svenska kraftnät har på senare tid varit föremål för regeringens och riksdagens överväganden (jfr även avsnitt 4.2).

Riksrevisionen påpekade vid sin granskning att ESV tidigare hade klassificerat Svenska kraftnäts nättariffer och balansersättningar (nr 481 och 482) som tvingande, men att dessa avgifter i ESV:s publikation Avgifter 2003 inte längre klassificerades som tvingande utan som intäkter i uppdragsverksamhet. Enligt Riksrevisionen hade ESV gjort ändringen efter kontakter med Svenska kraftnät¹⁴.

Riksrevisionen pekade också på att Svenska kraftnät 2003 hade bemyndigats att ta ut två nya avgifter: dels avgiften för registrering av överlåtelse av elcertifikat, dels avgiften för att utfärda s.k. ursprungsgarantier till producenter som producerar förnybar el. Trots att dessa avgifter enligt förarbetena var belastande redovisades de som intäkter i uppdragsverksamhet¹⁵.

Riksrevisionen föreslog att regeringen skulle pröva om Svenska kraftnäts nätavgifter och balansersättningar är tvingande eller ej och återkomma till riksdagen med ett förtydligande. Riksrevisionen föreslog också att Svenska kraftnäts avgifter för elcertifikat och

¹³ RiR 2004:17 s. 27

¹⁴ A.a. s. 27 f.

¹⁵ A.a. s. 28 f.

ursprungsgarantier borde redovisas som tvingande (förs. 2004/05:RRS8 s. 5 f.).

I förarbetena behandlades avgifterna för elcertifikat och ursprungsgarantier som belastande avgifter (prop. 2002/03:40 s. 188 f. och prop. 2002/03:85). Vad gäller förslaget till lagen (2003:437) om ursprungsgarantier anförde Lagrådet att en avgift av denna karaktär torde vara att betrakta som en sådan avgift av tvångskaraktär som i princip ska beslutas av riksdagen; riksdagen kan dock med stöd av 8 kap. 9 § RF bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter. För att det klart skulle framgå att det var fråga om en beslutanderätt för regeringen som var grundad på en delegation från riksdagen föreslog Lagrådet en omformulering av bemyndigandet (prop. 2002/03:85 s. 98). Regeringen följde Lagrådets förslag (prop. 2002/03:85).

I 2005 års budgetproposition ställde sig regeringen bakom Riksrevisionens bedömning att Svenska kraftnäts avgifter för elcertifikat och ursprungsgarantier borde redovisas som tvingande och föreslog samtidigt att regeringen skulle bemyndigas att låta Svenska kraftnät disponera dessa avgifter. Regeringen anförde:

Enligt systemet med elcertifikat är i princip alla elanvändare skyldiga att förvärva elcertifikat. Svenska kraftnät svarar för kontoföring och registrering av elcertifikat. Eftersom systemet är tvingande innefattar det myndighetsutövning. De avgifter som Svenska kraftnät tar ut för kontohållning respektive registrering av överlåtelser av elcertifikat bör därmed betraktas som offentlighetsrättsliga. Eftersom Svenska kraftnät har ett författningsmässigt monopol på kontohanteringen borde avgifterna dessutom betraktas som tvingande.

Enligt lagen (2003:437) om ursprungsgarantier avseende förnybar el har elproducenter under vissa förutsättningar rätt att få en ursprungsgaranti avseende den el de producerar. Garantier utfärdas av Svenska kraftnät på ansökan av producenten. Avgiften, som inte överstiger Svenska kraftnäts kostnader för utfärdandet, har fastställts av regeringen i 5 § förordningen (2003:587) om ursprungsgarantier avseende förnybar el. Utfärdandet av ursprungsgarantier innefattar myndighetsutövning då de endast får utfärdas under vissa förutsättningar som är angivna i lagen. Avgiften måste därför enligt regeringen betraktas som en offentlighetsrättslig avgift. Detta stöds också av att den beslutas av regeringen och av att den inte överstiger Svenska kraftnäts kostnader för utfärdandet. Ingen är skyldig att skaffa ursprungsgarantier av det slag som fastställts i lagen om ursprungsgarantier, men den som vill ha sådana garantier är tvungen att vända sig till Svenska kraftnät. Därför kan avgiften, enligt regeringen, betraktas som tvingande (prop. 2004/05:1 UO21 s. 97).

I 2005 års budgetproposition gjorde regeringen också bedömningen att de nätavgifter och balansersättningar som Svenska kraftnät tar ut inte är offentligrättsliga avgifter utan intäkter i uppdragsverksamhet. Dessa intäkter borde därför även fortsättningsvis redovisas som uppdragsverksamhet. Som skäl för detta anfördes bl.a. att eftersom nätverksamhet är en kommersiell verksamhet förutsätts den gå med vinst, dvs. intäkterna överstiger Svenska kraftnäts kostnader för att bedriva verksamheten. Svenska kraftnät har heller inte något författningsmässigt monopol att bedriva nätverksamhet. Balansersättningarna regleras i avtal som ingås på kommersiella grunder. Dessa ersättningar kunde därför enligt regeringen inte betraktas som offentligrättsliga avgifter utan var intäkter i uppdragsverksamhet (prop. 2004/05:1 UO21 s. 96 f.).

Utskottet noterade regeringens bedömning att de nätavgifter och balansersättningar som Svenska kraftnät tar ut inte är offentligrättsliga avgifter utan intäkter i kommersiell verksamhet (bet. 2004/05:NU3 s. 75 och rskr. 2004/05:120).

Genom uttalandena i 2005 års budgetproposition som behandlats av riksdagen är det klart att riksdagen och regeringen anser att avgifterna för elcertifikat och ursprungsgarantier (nr 262 och 263) är belastande avgifter, medan de nätavgifter och balansersättningar (nr 481 och 482) som tas ut utgör frivilliga avgifter.

5.4.8 Avgifter till Luftfartsverket

För de tjänster av olika slag som Luftfartsverket tillhandahåller tar verket ut avgifter. Avgifter som avser verksamhet som är en förutsättning för att flygtrafik ska kunna bedrivas benämns trafikavgifter¹⁶.

Trafikavgifterna består av olika avgifter, bl.a. startavgift, bulleravgift och undervägsavgift¹⁷. Av trafikavgifterna är det bara undervägsavgiften som alla flygbolag som trafikerar svenskt luftrum måste betala. Övriga trafikavgifter tar Luftfartsverket endast ut om flygplanen landar på någon av Luftfartsverkets flygplatser. De icke statliga flygplatserna bestämmer själva sina avgifter¹⁸.

Luftfartsverkets trafikavgifter tas ut med stöd av bemyndigandet i 6 kap. 13 § luftfartslagen (1957:297) första och andra stycke-

¹⁶ SOU 1990:55, Flygplats 2000 – De svenska flygplatserna i framtiden, s. 79

¹⁷ RiR 2004:17 s. 25

¹⁸ Jfr även SOU 1990:55, Flygplats 2000 – De svenska flygplatserna i framtiden, s. 82

na. Enligt bestämmelserna i paragrafens första stycket får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. I den omfattning som följer av 1981 års multilaterala överenskommelse om undervägsavgifter ska Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol) meddela föreskrifter om, påföra och driva in undervägsavgifter.

Riksrevisionen påpekade vid sin granskning att ESV tidigare hade klassificerat avgiftsintäkterna från Luftfartsverkets trafikavgifter (nr 336–339) som tvingande, men att dessa avgifter i ESV:s publikation Avgifter 2003 inte längre klassificerades som tvingande utan som intäkter i uppdragsverksamhet. ESV hade gjort ändringen med anledning av att Luftfartsverket i underlaget till ESV:s rapport hade definierat avgifterna som avgifter i uppdragsverksamhet¹⁹. Skälet till Luftfartsverkets ändring var i sin tur att Luftfartsverket inte ville att verksamheten ska betraktas som myndighetsutövning, vilket i så fall skulle medföra att verket inte har rätt att göra avdrag för ingående mervärdesskatt. Vid sammanställningen av Årsredovisning för staten 2003 utgick regeringen från ESV:s avgiftsrapport. Inte heller i Årsredovisning för staten definierades trafikavgifterna således som belastande avgifter. Året därefter redovisade Luftfartsverket åter större delen av sina intäkter som belastande avgifter (jfr avsnitt 4.2).

Riksrevisionen konstaterade att i de fall flygbolag kan välja mellan att trafikera Luftfartsverkets flygplatser eller närbelägna flygplatser kan det sägas råda viss konkurrens. Ett plan som landar på Arlanda kan således betala andra avgifter än ett plan som landar på en icke statlig flygplats i Stockholmsregionen. Riksrevisionen konstaterade dock att på de flesta ställen finns det dock inga konkurrerande flygplatser till Luftfartsverkets flygplatser inom rimliga avstånd²⁰.

Riksrevisionen kunde inte finna annat än att Luftfartsverkets trafikavgifter är tvingande²¹. Som skäl för sin bedömning anförde Riksrevisionen att riksdagen i omgångar har bemyndigat först regeringen och därefter, via regeringen, även Luftfartsverket att föreskriva om trafikavgifterna. Riksrevisionen påpekade att regeringen uttryckligen har uttalat att undervägsavgifterna är tvingande.

¹⁹ RiR 2004:17 s. 26

²⁰ RiR 2004:17 s. 25 f.

²¹ RiR 2004:17 s. 27

Riksrevisionen föreslog därför att Luftfartsverkets trafikavgifter borde redovisas som tvingande (förs. 2004/05:RRS8 s. 6).

Som framgår av avsnitt 1.2 påpekade finansutskottet att regeringen förberedde en översyn av statens avgifter och fann för tillfället inte skäl att begära att regeringen skulle vidta ytterligare åtgärder (bet. 2004/05:FiU30 s. 13 ff., rskr. 2004/05:227).

Redan vid tillkomsten av luftfartslagen (1957:297) innehöll 6 kap. 13 § ett avgiftsbemyndigande: För begagnande av allmän flygplats eller annan anläggning för luftfarten, som är upplåten till allmänt bruk, må avgift uppbäras enligt grunder som bestämmas av Konungen. År 1976 ändrades bemyndigandet till att avse regeringen i stället för konungen (lagen [1976:11] om ändring i luftfartslagen [1957:297]). Genom lagen (1989:997) om ändring i luftfartslagen ändrades bemyndigandet på nytt till att avse regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Genom en lagändring (lagen [1994:2086] om ändring i luftfartslagen [1957:297]) som trädde i kraft den 1 januari 2007 infördes ett nytt andra stycke i bestämmelsen i 6 kap. 13 § som överlät rätten att meddela föreskrifter om, påföra och driva in undervägsavgifter till Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol) i den omfattning som följde av 1981 års multilaterala överenskommelse om undervägsavgifter. I det sammanhanget uttalade regeringen att det var fråga om sådana avgifter som omfattades av 8 kap. 3 § RF (prop. 1993/94:104 s. 36). Genom ytterligare en lagändring (lagen [2004:669] om ändring i luftfartslagen [1957:297]), som ännu inte har trätt i kraft, har det andra stycket justerats eftersom 1981 års multilaterala överenskommelse ska upphöra att gälla och ersättas av bilaga IV till den reviderade internationella Eurocontrolkonventionen. Därutöver har genom åren en språklig omarbetning gjorts av bestämmelsen genom lagen (1986:166) om ändring i luftfartslagen (1957:297). I det sammanhanget berördes dock inte trafikavgifternas karaktär som sådana.

Man kan – som Riksrevisionen gjort – konstatera att riksdagen har bemyndigat regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter på detta område.

Beträffande undervägsavgifterna har regeringen också uttryckligen angett att de omfattas av 8 kap. 3 § RF. De tas också ut av alla flygbolag som trafikerar svenskt luftrum och skiljer sig på så sätt från övriga trafikavgifter.

Övriga trafikavgifter tas dock bara ut om flygplanen landar på någon av Luftfartsverkets flygplatser. Luftfartsverket är inte

ensamt om att driva flygplatser och den som utnyttjar en flygplats får en tjänst. Detta talar för att det är fråga om frivilliga avgifter. Trafikavgifterna fanns även innan luftfartstrafiken avreglerades i början av 1990-talet. Det förefaller dock som riksdagens avgiftsbemyndigande beträffande de övriga trafikavgifterna inte uttryckligen har prövats sedan avregleringen av lufttrafiken påbörjades.

5.4.9 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen

De patientavgifter vid tandläkarutbildningen vid Karolinska institutet och Malmö högskola som finns med i kartläggningen (nr 422 och 424) måste vara att bedöma som frivilliga avgifter.

Dessa avgifter redovisas emellertid på inkomstitel under rubriken Offentlighetsrättsliga avgifter i statsbudgeten.

5.4.10 Jordbrukstullar och sockeravgifter

Vid import av jordbruksprodukter och socker från länder utanför EU tas särskilda tullar ut. Dessa är bestämda med utgångspunkt från EU:s jordbrukspolitik. Omkring tre fjärdedelar av inkomsterna tillfaller EU:s gemensamma budget, medan resten är avsedda att användas till medlemslandets administrationskostnader för tulluppbörden²². De i kartläggningen upptagna särskilda jordbrukstullar och sockeravgifter (nr 202) utgör således tull och inte belastande avgifter. Inkomsterna redovisas i statsbudgeten på inkomstitel under rubriken Skatt på import.

5.4.11 Vägavgifter

Vägavgift (nr 483) betalas för motorfordon eller ledad motorfordonskombination med totalvikt på minst 12 ton om fordonet är avsett uteslutande för transport på väg. Vägavgiften differentieras beroende på motorns avgasutsläpp. Beloppen anges i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon i euro, men omräknas till svenska kronor för varje kalenderår. Vägavgiftens storlek är således reglerad i lag. I 23 § finns ett bemyndigande men det kan inte uppfattas som ett reellt bemyndigande utan är en information

²² ESV, Staten, EU och pengarna (ESV 2006:17), s. 10

om att regeringen fastställer de omräknade belopp som ska tas ut under påföljande kalenderår, dvs. meddelar verkställighetsföreskrifter. Vägavgiftssystemet har i övrigt anpassats till fordons-skattesystemet. Vägavgifterna har av riksdagen i statsbudgeten omklassificerats till skatter (prop. 2000/2001:1 s. 132 och 133, se avsnitt 4.4). Intäkterna från vägavgifterna redovisas under inkomstitel för skatter.

5.4.12 Återbetalning av lån

Kartläggningen upptar också några poster som avser återbetalning av lån (nr 81, 100 och 104). Återbetalningar av beviljade lån utgör inte avgifter enligt 8 kap. 3 § RF.

Uppläggnings- och aviseringsavgifter (som nämns under nr 81) är dock bara en sida av ett i grunden gynnande²³ regelkomplex som tas i anspråk på frivillig väg. Dessa avgifter är således att anse som frivilliga avgifter.

5.5 Marknadskonkurrens föreligger inte vid uttag av belastande avgifter

Av utredningens direktiv framgår att kartläggningen ska innefatta en bedömning av om en belastande avgift tas ut i en verksamhet som är konkurrensutsatt. ESV har i sin genomgång gjort en markering vid de avgifter där frågan om konkurrens kan vara relevant att ta upp till bedömning. (nr 170, 239, 240, 270, 300, 330, 340–342, 387–401, 412, 415, 422–424, 433, 460 och 461).

Sammanlagt är dessa fall förhållandevis få och en närmare analys ger vid handen att det inte finns någon belastande avgift om vilken det entydigt kan sägas att den tas ut i konkurrens med andra aktörer. Att besluta om belastande avgifter innebär myndighetsutövning. Det är endast den som av det allmänna tillagts en sådan befogenhet som kan utöva den.

En fråga som uppmärksammas i sammanhanget är att den enskilde i vissa fall kan sägas ha en viss valmöjlighet mellan ett svenskt system och ett internationellt. Registrering av varumärken är ett exempel på detta. En näringsidkare kan enligt varumärkeslagen (1960:644) få sitt varumärke registrerat i det svenska varu-

²³ Strömberg s. 162

märkesregistret och får då ensamrätt i Sverige till varumärket. Näringsidkaren kan i stället välja att hos byrån för harmonisering av den inre marknaden (varumärken, mönster och modeller), OHIM, ansöka om registrering av sitt varumärke som ett gemenskapsvarumärke enligt Rådets förordning (EG) nr 40/94 om gemenskapsvarumärken. En sådan registrering gäller inom hela Europeiska unionen, alltså även i Sverige. Båda registreringsförfarandena är avgiftsbelagda. De två systemen kan i någon mån sägas konkurrera med varandra. Tillstånden gäller dock inte samma sak eftersom det ena gäller i hela EU och i båda fallen har de enskilda att genomgå prövning av ett offentlighetsorgan i enlighet med ett fastställt regelverk. I Sverige har båda dock samma skyddsvärde. Verksamheterna kan knappast sägas bedrivas i konkurrens på en marknad men väl mellan offentlighetsorgan.

Vidare finns, bland de avgifter som ESV i sin kartläggning markerat utifrån konkurrensaspekten, avgifter som snarare torde vara frivilliga avgifter även om de redovisats som belastande. Det gäller t.ex. de patientavgifter som tas ut vid tandläkarutbildningar och avgifter för statliga utställningsgarantier. I avsnitt 5.4.8 behandlas Luftfartsverkets avgifter och det kan konstateras att detta också gäller landnings/startavgifterna, även om ESV i sin kartläggning inte markerat dem utifrån konkurrensaspekten.

Vissa av de markerade avgifterna erläggs bara myndigheter emellan och faller sålunda inte under 8 kap. 3 § RF.

6 Överväganden rörande vilka principer som ska gälla för redovisning av avgifter

6.1 Uppdraget i denna del

I mitt uppdrag ingår att överväga vilka principer som ska gälla när en avgift ska redovisas mot inkomstitel respektive netto mot anslag eller utanför statsbudgeten. Jag ska väga in å ena sidan vad riksdagen uttalat om redovisning mot inkomstitel som huvudprincip och å andra sidan de behov av en effektiv styrning av myndigheter som har gjort sig alltmer gällande och som kan motivera specialdestination av avgiftsinkomsterna. Jag ska i sammanhanget bedöma om det finns behov av ändringar i budgetlagen eller i någon annan särskild lag. Jag ska även beskriva vilka konsekvenser de åtgärder som föreslås får för statsbudgeten.

Som har redovisats under avsnitt 3.3.1 har riksdagen vid ett flertal tillfällen betonat att bruttoredovisning ska vara huvudprincipen. Detta framgår också av budgetlagen. Det har också framförts att detta ska vara det normala i verksamhet som helt eller delvis finansieras med belastande avgifter. Kartläggningen visar dock att ett mycket stort antal belastande avgifter disponeras av myndigheterna. Likaså visar redogörelsen i avsnitt 4.3 att avgiftsinkomsterna till alldeles övervägande del härrör från avgifter som disponeras av myndigheterna. Sett till samtliga avgiftsinkomster disponerar myndigheterna 93 procent av dessa. Ser man enbart till inkomster från belastande avgifter disponerar myndigheterna omkring 80 procent, dvs. endast 20 procent av de belastande avgiftsinkomsterna redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten, trots att detta beskrivs som huvudprincipen.

6.2 För- och nackdelar med specialdestination

Riksdagen har som skäl för sitt ställningstagande att huvudprincipen bör vara bruttoredovisning angivit bl.a. risken för att de delar av den statliga verksamheten som inte redovisas över statsbudgeten inte kommer att tas upp till prövning i samband med budgetbehandlingen på samma sätt som den övriga verksamheten. Vidare anses värdet av att fastställa utgiftsramar minska om vissa utgifter inte omfattas av dem, vilket ansetts vara särskilt olyckligt mot bakgrund av den styrande roll utgiftsramarna har fått i den nya budgetprocessen. Möjligheten att kontrollera och följa utgiftsutvecklingen anses också minska. Riksdagen har vidare påtalat att det underlättar för den att få en klar uppfattning av den statliga verksamheten om statsbudgeten redovisar en mer fullständig bild av inkomster och utgifter (bet. 1997/98:FiU01). Det har också framhållits att avsteg från bruttoredovisningsprincipen bör göras restriktivt och att det är önskvärt att regeringen framgent motiverar sådana undantag på ett tydligare sätt än vad som hade gjorts i det aktuella fallet (2004/05:FiU1y).

I direktiven till utredningen har som ett skäl för specialdestination av avgiftsinkomsterna anförts behovet av en mer effektiv styrning av myndigheterna.

I sammanhanget är det av intresse att konstatera att utvecklingen generellt sett har gått mot styrning på en mer övergripande nivå. Mål- och resultatstyrning började införas på 1990-talet. Anslagen har sålunda blivit ramanslag inom vilka myndigheterna själva beslutar hur verksamheten ska genomföras. Utgångspunkten är att en verksamhet bedrivs mer effektivt om den som dagligen handhar den också kan väga olika lösningar mot varandra och fatta de beslut som krävs för detta. Detta rimmar väl med vad som sägs i budgetlagen om att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet.

Att riksdagen specialdestinerar avgifterna för en viss verksamhet och därmed överlåter närmare beräkningar av intäkternas storlek och verksamhetens omfattning till regeringen är ett led i utvecklingen mot styrning på en mer övergripande nivå.

Det bör framhållas att det för att uppnå hög effektivitet är viktigt att det finns möjligheter att på ett bra sätt kunna anpassa verksamheten till efterfrågan eller annat som sker i olika omfattning olika år. Detta aktualiseras t.ex. då en myndighet gör större upphandlingar med några års mellanrum. Det kan också vara så att efterfrågan på en statlig tjänst varierar mellan åren. Vissa år är det

t.ex. extra stora årskullar som tar eller förnyar sina körkort. Om en myndighet får disponera avgiftsinkomsterna har den möjlighet att föra över- eller underskott mellan åren. Den får således möjlighet att direkt anpassa verksamheten efter omständigheterna vilket är gynnsamt för såväl servicegrad som resursutnyttjande. Utgångspunkten för myndigheten är att full kostnadstäckning ska nås över tiden.

I de fall efterfrågan ökar eller minskar under året eller om det inte går att på förhand beräkna hur stor efterfrågan blir kan det också vara lättare för en myndighet att snabbt anpassa verksamheten till efterfrågan om den själv disponerar inkomsterna. Det bör dock påpekas att såvitt gäller utvecklingen inom ett budgetår är skillnaderna mellan specialdestinering och anslag vad gäller flexibilitet beroende av graden av avgränsning vid anslagstilldelningen. Det innebär att flexibiliteten i det fallet beror på om myndigheten inom ramen för ett stort anslag har möjlighet att utföra olika verksamheter eller om anslaget eller en anslagspost bara avser den aktuella verksamheten. Hur stora skillnaderna är beror också på villkoren för anslagssparande och anslagskredit.

Att myndigheten disponerar avgiftsintäkterna underlättar också anpassningar i verksamheten till variationer i efterfrågan även utifrån enskilda olika behov. På en del områden finns efterfrågan på högre servicegrad när det gäller den avgiftsbelagda verksamheten. För att möta detta har myndigheterna i vissa fall utvecklat verksamheten och med högre avgifter finansierat de tillkommande kostnaderna. Olika avgiftsnivåer kan således användas för att möta olika efterfrågan och ibland för att styra efterfrågan så att myndigheternas resurser kan användas så effektivt som möjligt. Avgiftsnivåer kan då användas i prisdifferentierande syfte. Därmed sprids efterfrågan jämnare över tiden. Exempelvis låter Tullverket sina förrättningsavgifter variera beroende på tid och plats för klarering.

I de flesta fall blir sambandet mellan avgiftsintäkterna och kostnader i den berörda verksamheten tydligare om det finns krav på särredovisning. Det kan också innebära bättre överensstämmelse mellan intäkter och kostnader i verksamheten. Är redovisningen utvecklad är det däremot svårt att följa kostnadsutvecklingen och exempelvis svårt att kontrollera att avgiftsintäkterna inte klart överstiger kostnaderna.

En nackdel med specialdestinering är naturligtvis att redovisningen över statsbudgeten minskar. Riksdagen får alltså svårare att kontrollera en verksamhet. Det blir t.ex. svårare att på ett bra sätt

följa upp de bemyndiganden riksdagen lämnat rörande de belastande avgifterna. Uppföljningen är viktig eftersom verksamheter på olika områden annars kan växa sig större än riksdagen avsett. Likaså behöver kostnadsutvecklingen och utvecklingen av över- eller underskott kunna följas. Med hjälp av en sådan redovisning kan riksdagen försäkra sig om att avgiftsintäkterna inte klart överstiger kostnaderna och att avgifterna inte används till något annat än vad de är avsedda för.

Vid den hearing som utredningen genomförde med några inbjudna myndigheter (se avsnitt 1.3) bekräftades vad som nu framförts. Nästan samtliga myndigheter förordade att de själva ska få disponera avgiftsintäkterna. Framför allt pekade de på fördelarna med den större flexibiliteten och att förändringar i efterfrågan kan mötas på ett enkelt sätt. Samtidigt underströks vikten av transparent redovisning samt bra uppföljning och kontroll.

6.3 Bruttoredoisning är numera inte huvudprincip

Utredningens förslag: Regeringen bör föreslå riksdagen att nya riktlinjer läggs fast för när specialdestinering ska ske. Av riktlinjerna bör framgå vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att regeringen eller en myndighet ska få disponera intäkterna.

Som framgått av föregående avsnitt finns det mycket som talar för att effektiviteten i den statliga verksamheten och möjligheten att på ett bra sätt möta efterfrågan främjas av att avgiftsintäkter specialdestineras och därmed disponeras av myndigheterna. Min bedömning är att fördelarna rörande effektiviteten i verksamheten inom de flesta områden talar för specialdestinering av avgiftsintäkter.

Det kan dock finnas anledning att ha något olika synsätt beroende på vilken avgiftskategori det är fråga om. De olika skälen för specialdestination gör sig inte gällande med samma styrka på alla områden och kan i vissa fall ha negativ inverkan på hur verksamheten utvecklas. Det gäller framför allt på områden där det inte handlar om att möta en efterfrågan från de berörda, t.ex. i fråga om tillsynsverksamhet och liknande.

En förutsättning för att en myndighet ska få disponera inkomsterna från en avgift bör också vara att det finns en tydlig koppling mellan den avgift som betalas och kostnaden för det man

får för avgiften. I vissa fall kan det vara så att avgifterna beräknas på ett sådant sätt att denna koppling inte är tydlig i det enskilda fallet. Det framstår då inte som ändamålsenligt med specialdestination. Det gäller exempelvis i de fall en avgift ska motsvara ett genomsnitt av alla eller en grupp myndigheters kostnader för verksamheten. Som exempel kan nämnas ansökningsavgifter enligt de avgiftsklasser som anges i 10 § avgiftsförordningen (1992:191). Sådana avgifter är inte anpassade till hur stora resurser ett enskilt ärende tar i anspråk utan är schabloniserade. Ett liknande synsätt gör sig gällande för flera av länsstyrelsernas avgifter. Det anses i allmänhet att dessa ska vara lika över landet även om kostnaderna för dem varierar regionalt. Om myndigheterna i sådana fall får disponera intäkterna skulle det medföra att vissa av dem får överskott i den aktuella verksamheten medan andra får underskott. Sådana avgifter lämpar sig därför bättre att föra till inkomstitel, vilket innebär att de olika myndigheternas kostnader i stället beräknas i anslagstilldelningen.

Det sagda innebär att en bedömning måste göras i varje enskilt fall om lämpligheten av specialdestination och att vissa kriterier bör vara uppfyllda för att detta ska medges.

Regeringen bör inhämta riksdagens godkännande av nya riktlinjer för när det är lämpligt med specialdestinering. I det sammanhanget bör det också anges vilka kriterier som bör vara uppfyllda. Bl.a. bör sambandet mellan avgiften och kostnaden vara tydligt och specialdestinering bör undvikas i fråga om tillsynsverksamhet.

Ytterligare en förutsättning som bör vara uppfylld är att kostnader och intäkter i den aktuella verksamheten särredovisas. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 6.4.

Det går dock inte att bortse från att det finns en risk för minskad kostnadspress om myndigheter disponerar avgiftsintäkter. Hur detta ska förebyggas behandlar jag i avsnitt 6.5.

En uppenbar nackdel med specialdestinering är som riksdagen påpekat att informationen till riksdagen i statsbudgeten blir sämre. Ökade möjligheter för myndigheterna att disponera avgiftsintäkterna bör därför mötas med förbättrad information till riksdagen och genom att riksdagen på annat sätt får en fullgod redovisning av de avgiftsfinansierade verksamheterna, särskilt vad gäller verksamheter som finansieras med belastande avgifter. Jag behandlar detta i avsnitt 6.6.

I avsnitt 6.7 berör jag de terminologiska frågorna.

Det kan inte heller bortses från att ett skäl att låta myndigheter disponera avgiftsintäkter har varit en önskan att utöka den statliga verksamheten utan att utgiftstaket påverkas. Riksdagen motverkar därigenom de mål den själv satt upp. För att upprätthålla förtroendet för utgiftstaket behöver förändringar i dispositionsrätten följas av motsvarande nedjustering av utgiftstaket. I annat fall innebär en sådan utökning att belastningen på de enskilda ökar. Jag behandlar denna fråga i avsnitt 6.8.

I 17 § budgetlagen nämns bruttoredovisning i första och nettoredovisning i andra stycket. Redovisning utanför statsbudgeten behandlas i 18 §. Ordningen kan sägas återspegla synsättet att bruttoredovisning ska vara huvudprincip. Ett förändrat synsätt av innebörd att inte någon redovisningsform bör betecknas som huvudprincip kräver dock inte med nödvändighet någon lagändring. Som jag påpekat är det fråga om en kodifiering av vad som redan tillämpas. De angivna bestämmelserna är dock i övrigt inte helt lättolkade. Ordalydelsen ger intryck av att det är huruvida en avgift ska leda till fullt eller delvis täckande av verksamhetens kostnader som avgör hur den ska budgeteras och redovisas. Om avgiftsinkomster ska budgeteras och redovisas på eller utanför statsbudgeten avgörs ju dock av om riksdagen beslutat om specialdestination eller ej. Om riksdagen beslutat om specialdestination blir ju konsekvensen av detta att avgiften inte ska budgeteras och redovisas på statsbudgeten. Möjligen skulle budgetlagen kunna förtydligas i detta avseende.

Vidare framstår det som oklart vad som ska gälla i de fall regeringen väljer att inte utnyttja den möjlighet som lagen ger att nettoredovisa utgifterna i de fall inkomsterna i en verksamhet endast ska bidra till att täcka utgifterna (17 § andra stycket). Som lagen är uppbyggd skulle man i ett sådant fall falla tillbaka på första stycket, dvs. svaret skulle vara att de då ska bruttoredovisas. Så lär det inte vara i verkligheten.

I den ekonomiska vårpropositionen 2007 (prop. 2006/07:100 s. 91) aviserade regeringen en översyn av budgetlagen för att pröva om det finns behov av ändringar med anledning av de erfarenheter som vunnits under de drygt tio år som gått sedan lagen infördes. I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 s. 78) återkom regeringen till översynen och angav att avsikten är att den ska genomföras under 2008. Frågan om förtydliganden bör uppmärksammas i samband med översynen. Jag lägger därför nu inte fram några författningsförslag i detta avseende.

Att i lag lägga fast principerna för när bruttoredovisning respektive redovisning utanför budgeten ska ske framstår som mindre lämpligt. Riksdagen måste ändå i varje fall besluta om en avgift ska få disponeras av en myndighet eller ej. Det skulle innebära att riksdagen beslutade en lag för sig själv – som dessutom skulle kunna uppfattas som inskränkande i förhållande till regeringsformen (RF). Eftersom redovisningen är en konsekvens av riksdagens beslut om specialdestinering är det däremot lämpligt att regeringen begär riksdagens godkännande av vissa riktlinjer för när specialdestination bör väljas.

Vad jag i de följande avsnitten föreslår om bl.a. förbättrad information och redovisning såväl i ledet myndighet – regeringen som i ledet regeringen – riksdagen kräver i flertalet fall inte heller någon särskild reglering. Det handlar främst om ändrade rutiner och interna anvisningar. Jag väljer därför att tala om rekommendationer.

6.4 Regeringen bör ställa krav på särredovisning i de fall en myndighet disponerar avgiftsinkomster

Utredningens rekommendation: Ett bemyndigande för en myndighet att disponera avgiftsinkomster eller besluta avgiftsnivå bör åtföljas av ett krav på en tydlig särredovisning av verksamhetens kostnader och intäkter.

Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) årliga rapport om avgifter bygger på enkätsvar från myndigheterna. Dessa baseras i sin tur i allmänhet på den redovisning myndigheten tar fram för att tillgodose kraven i regleringsbrev. I allmänhet redovisas hur stora kostnaderna varit i de avgiftsfinansierade verksamheterna. I några fall saknas dock uppgifter om kostnader. Tittar man närmare på verksamheter som finansieras med belastande avgifter gäller det t.ex. Bolagsverket, Luftfartsverket och i vissa delar Vägverket. I andra fall redovisas kostnaderna till belopp som exakt motsvarar intäkterna vilket kan tyda på att de inte kunnat redovisas korrekt. Tullverket och Banverket är exempel på detta. Om det inte heller finns uppgifter om kostnaderna i myndighetens årsredovisning, går det inte att kontrollera att givna bemyndiganden tillämpas på ett korrekt sätt. För de myndigheter som här nämnts som exempel finns

ingen ytterligare eller jämförbar sådan information i årsredovisningarna.

Ett bemyndigande för en myndighet att få disponera avgiftsinträkten bör åtföljas av ett krav på en tydlig särredovisning av kostnaderna och intäkterna i den berörda verksamheten. Detta är särskilt angeläget i de fall då myndigheten också avses få bestämma avgiftsnivåerna. Exempelvis skulle det i regleringsbrevet genomgående kunna ställas krav på att det görs åtskillnad mellan verksamhet finansierad med belastande avgifter och frivilligt efterfrågade varor och tjänster och en tydlig särredovisning av intäkter och kostnader i olika avgiftsbelagda verksamheter på en inte alltför aggregerad nivå. Detta bör dock inte gälla undantagslöst. Det behöver t.ex. inte gälla kostnader kopplade till de i avgiftsförordningen fastslagna avgifterna för ansökningar och för kopior, bevis och registeruttag m.m.

Det är regeringen som beslutar om vilka krav som ska ställas på myndigheternas redovisning. Det bör därför inom Regeringskansliet arbetas fram riktlinjer för hur regleringsbrevet ska vara utformade i detta avseende.

6.5 Regeringen bör besluta avgiftsnivåer

Utredningens rekommendation: Det bör i normalfallet vara regeringen som beslutar om avgiftsnivåerna på belastande avgifter.

En grundläggande strävan är att den statliga verksamheten ska vara så effektiv som möjligt. En möjlighet för en myndighet att själv besluta om en avgifts storlek kan medföra risk för mindre effektivitet eftersom myndigheten alltid kan kompensera sina kostnader genom att ta ut högre avgifter. Det finns således en risk att en verksamhet blir mindre effektiv om den ansvariga myndigheten normalt kan räkna med att få sina kostnader täckta med hjälp av justerade avgiftsnivåer. Om det inte finns någon kostnadspress kan motivationen för en effektivisering av verksamheten minska. Incitamenten att hålla tillbaka kostnaderna blir särskilt svaga när det gäller de belastande avgifterna eftersom de enskilda i dessa fall inte har någon valmöjlighet. För att undvika en sådan risk bör myndigheterna själva inte besluta om nivåerna på de avgifter de själva disponerar.

Avgiftsnivån bör i normalfallet beslutas av regeringen – eller i vissa särskilda fall av riksdagen. Myndigheten måste givetvis bidra med ett underlag för avgiftssättningen. I de fall myndigheterna får besluta om avgiftsnivåerna bör regeringen i vart fall ange efter vilka grunder avgiften ska tas ut. Det kan exempelvis vara det ekonomiska målet eller avgiftskonstruktionen.

De flesta av de myndigheter som deltog i den hearing utredningen anordnade ansåg det rimligt att regeringen beslutar avgiftsnivåer eller ramar för avgiftssättning. Man ansåg dock att det innebär en minskad flexibilitet. Det medför t.ex. att det tar längre tid att sänka avgifterna i en verksamhet som ger överskott. Likaså pekade man på att det kan finnas lägen där regeringen av politiska skäl avvaktar med att höja en avgift trots att verksamheten går med underskott. Det finns anledning att framhålla det angelägna i en skyndsam handläggning av ärenden om avgiftsnivåer.

De deltagande myndigheterna underströk dock återigen det angelägna med transparenta redovisningar per resultatområde och god kontroll i de fall myndigheter får besluta avgiftsnivå. Förutsatt att tidredovisning används såg myndigheterna inga svårigheter med att fördela kostnaderna mellan anslags- respektive avgiftsfinansierad verksamhet på olika resultatområden. Sådana skäl bör vägas in när regeringen tar ställning till vem som ska besluta avgiftsnivån.

6.6 Riksdagen bör få ett bättre beslutsunderlag

Utredningens rekommendation: Riksdagen bör få ett bättre beslutsunderlag och en utökad redovisning såvitt avser specialdestinerade avgifter.

Som har redovisats i avsnitt 3 finns regler om budgetregleringen i 9 kap. 2 § RF. Enligt andra stycket i bestämmelsen bestämmer riksdagen om användningen av statliga medel i budgetregleringen eller i annan ordning. Vid budgetreglering budgeteras och redovisas inkomster och utgifter brutto på statsbudgetens inkomsttitlar respektive anslag. Om riksdagen bestämmer att medel får tas i anspråk i annan ordning innebär det att intäkterna specialdestineras till viss verksamhet och att den myndighet som svarar för verksamheten disponerar intäkterna för att täcka kostnaderna i den verksamheten. Intäkter och kostnader framgår då inte av statsbudgeten.

Som framgått är det mycket som talar för att myndigheter i många fall ska få disponera intäkter även av belastande avgifter. Det är då viktigt att riksdagen får möjligheter att följa verksamheten och kontrollera att intentionerna följs. Informationen till riksdagen bör därför förbättras. Det kan vara fråga både om information inför behandlingen av budgetförslaget och om rapportering i efterhand.

En risk finns givetvis att det förhållandet att allt större andel av de statliga medlen kommit att stå till regeringens disposition har medfört att riksdagens överblick och styrning därmed har blivit lidande. Frågan är därför om man med hänsyn till den omfattning som specialdestinering har fått, behöver förbättra informationen i budget och redovisning för att på så sätt kompensera detta.

I budgetpropositionen redovisar regeringen oftast avgiftsbelagd verksamhet för riksdagen uppdelad på verksamhet belagd med belastande avgifter ("offentligrättslig verksamhet") och verksamhet rörande frivilligt efterfrågade varor och tjänster ("uppdragsverksamhet"). I de uppställningar som finns i propositionen anges i allmänhet kostnaderna för de avgiftsbelagda verksamheterna. Det skiljer sig dock mellan olika områden vilka kostnader som tas upp. Ofta finns bara de kostnader som ska finansieras med avgifter som myndigheten får disponera.¹ Det kan ibland vara missvisande, t.ex. i de fall det endast är en del kostnader på området som ingår i uppställningen. I vissa fall anges kostnader för avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna levereras in på inkomstitel i statsbudgeten.² Det finns också områden där kostnaderna inte alls redovisas.³ Även i budgetpropositionen finns fall där kostnaden satts lika med intäkten.⁴ I vissa av dessa framstår det som om det är utgifter som räknats av innan avgiftsinkomsterna redovisats mot inkomstitel, dvs. inkomsterna netto redovisas. I de fall kostnaderna inte kan anges, bör detta framgå. När det gäller affärsverken är denna typ av information till riksdagen generellt sett knapphändig.

För verksamhet där avgifterna ska bidra till finansieringen vore det av intresse, särskilt när det gäller belastande avgifter, att även i det här sammanhanget se de kostnader som finansieras via statsbudgeten. Man skulle då dels se hela omfattningen av de verksam-

¹ Exempel är Elsäkerhetsverket och Statens energimyndighet (prop. 2007/08:1 UO 6 s. 103 och UO 21 s. 69)

² Exempel är Kammarkollegiet och Lotteriinspektionen (prop. 2007/08:1 UO s. 70 och UO 17 s. 147)

³ Exempel i budgetpropositionen för 2008 är Banverket (prop. 2007/08:1 UO 22 s. 57)

⁴ Exempel i budgetpropositionen för 2008 är Bolagsverket och Kustbevakningen (prop. 2007/08:1 UO 24 s. 67 och UO 06 s 87.)

heter i vilka avgifter tas ut, dels kunna relatera avgiftsintäkterna till helheten.

Det är riksdagen som beslutar om skatter och belastande avgifter. Utskotten har enligt 5 kap. 18 § riksdagsordningen att följa upp och utvärdera riksdagsbesluten. För skatter erhålls god information i statsbudgeten om belastningens omfattning för de enskilda och skatternas omfattning i förhållande till landets ekonomi. Eftersom endast en mindre del av de belastande avgifterna i dag finns på statsbudgeten får inte riksdagen motsvarande information om dem.

Inför sina beslut såväl om statsbudgeten som i andra, enskilda frågor, bör riksdagen utöver vad som finns i dag få en bättre helhetsbild och bättre bild av den statliga verksamheten på olika områden. Samtidigt bör finansieringen visas så att bl.a. avgiftsintäkterna på respektive område framgår.

Bristande överblick ökar risken för att riksdagen inte ska kunna se vad som är bäst för helheten när det gäller användningen av de statliga medlen. Med en bättre helhetsbild kan i stället en samlad bedömning göras av omfattningen av statlig verksamhet på olika områden och till vilka delar den ska finansieras med bl.a. skatter respektive belastande avgifter. Det är också viktigt att omfattningen av denna sammanlagda belastning på de enskilda blir tydlig. Det vore vidare en stor fördel om den utvecklade redovisningen tydligt går att härleda till informationen såväl i statsbudgeten som i resultaträkningen i årsredovisningen för staten.

När det gäller verksamhet finansierad med belastande avgifter behöver det på ett tydligt sätt samlat framgå område för område vilka belastande avgifter som tas ut av enskilda och vilka verksamheter de finansierar, deras omfattning och hur den finansiella utvecklingen ser ut för dessa.

Om regeringen i budgetpropositionen gör en sammanställning av de belastande avgifterna och hur stora intäkter de genererar samt hemställer att riksdagen godkänner beräkningen av intäkter av belastande avgifter för det år som budgeteras, skulle hanteringen bli densamma som för skatter och andra inkomster i statsbudgeten. Det skulle också indirekt innebära ett godkännande av de kostnader som finansieras med avgifter. I en sådan sammanställning bör en uppdelning göras mellan avgifter som disponeras av regeringen respektive sådana som inte disponeras av regeringen.

Genom att riksdagen härigenom skulle se omfattningen av de belastande avgifterna skulle den på samma sätt som för skatter ha

möjlighet att göra en bedömning av om det är en lämplig omfattning, om det finns utrymme att öka eller om det finns behov av att minska belastningen på de enskilda och omfattningen i förhållande till Sveriges ekonomi.

Informationen kan helt lämnas i budgetpropositionen i samband med att budgetbeslutet ska tas eller delvis i årsredovisningen för staten som regeringen lämnar till riksdagen i april.

En bra redovisning till riksdagen bygger naturligtvis på att myndigheterna lämnar tydlig särredovisning av de avgiftsfinansierade verksamheterna. Denna styrs i sin tur av de indelningar och krav som regeringen ställer i regleringsbreven.

Det behöver närmare övervägas om informationsbehovet kan tillgodoses med de uppgifter myndigheter i dag lämnar i statsredovisningen, årsredovisningar, budgetunderlag och till ESV:s årliga rapport om avgifter eller om det finns behov att öka kraven på redovisning och rapportering.

6.7 Korrekt benämning och tydlig redovisning

Utredningens rekommendation: Skatter och avgifter bör benämnas på ett korrekt sätt. De statsrättsliga benämningarna bör återspeglas i redovisningen.

Som påpekats tidigare används inte alltid korrekta benämningar i lagar m.m. för vad som är en skatt respektive en avgift. Bland annat kartläggningen har visat att den indelning i skatter, offentligrättsliga avgifter, uppdragsersättningar m.m. som används i olika sammanhang inte alltid följer den indelning i skatter, belastande avgifter och frivilliga avgifter som följer av regelsystemet i 8 kap. RF.

Stockholmsberedningen (N 2001:02) gjorde bedömningen att den pålaga som numera benämns trängselskatt var en statlig skatt men att den skulle benämnas trängselavgift (SOU 2003:61 s. 106 f., jfr även s. 19). Vid beredningen av betänkandet anslöt sig regeringen till bedömningen att pålagan var en skatt och föreslog till skillnad från utredningen att den skulle benämnas trängselskatt (prop. 2003/04:145 s. 35). Regeringens förslag antogs av riksdagen (bet. 2003/04:SkU35, rskr. 2003/04:35).

Likaså föreslogs det i promemorian Reformerad beskattning av bostäder att den i promemorian aktuella pålagan som i statsrättslig

mening var en skatt skulle benämnas "kommunal fastighetsavgift" (Finansdepartementet dnr Fi2007/5113/SKA/S1, s. 63). Denna benämning behölls i lagrådsremissen. Lagrådet konstaterade i sitt yttrande över lagförslaget att det inte råder någon tvekan om att fastighetsavgiften i sin helhet utgör en skatt. Lagrådet framförde vidare att det är angeläget att en pålaga som de facto utgör en skatt också benämns skatt, inte minst för att tydliggöra att någon delegation av riksdagens normgivningsmakt enligt 8 kap. 9 § RF inte är möjlig. Benämningen fastighetsavgift har dock behållits i det lagförslag som förelagts riksdagen (prop. 2007/08:27 s. 70 och 238) Ett sådant språkbruk bidrar enligt min uppfattning onödigt till att öka oklarheterna på avgiftsområdet.

Riksdagen tar i varje aktuellt ärende ställning till om det är fråga om en skatt eller avgift. Det stämmer dock inte alltid överens med vad en inkomst kallas i statsbudget, resultaträkning eller nationalräkenskaper. Olika begrepp för samma sak, liksom olika innebörd i samma begrepp, minskar naturligtvis begriplighet och jämförbarhet. De inkonsekvenser som finns behöver dock inte betyda att en skatt eller avgift tas ut på felaktig legal grund eftersom valet av benämning på en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen (se avsnitt 2.3). I vissa fall kan det ha varit så att det inte funnits någon bättre plats i statsbudgeten för en pålaga än bland de offentligrättsliga avgifterna trots att det inte rör sig om belastande avgifter.

I analysen av kartläggningen av de belastande avgifterna framkom vidare bland annat att det bland posterna under rubriken skatter i statsbudgeten finns sådana som konstitutionellt ansetts vara avgifter i och med att riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om dem. I avsnitt 3 har också pekats på att vissa omklassificeringar förekommer utan att lagstiftningen ändras.

Läget kan illustreras med exemplet Lotteriinspektionens och länsstyrelsernas intäkter från tillståndsprövning och tillsyns verksamhet enligt lotterilagstiftningen.

- Enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om ansökningsavgifter och avgifter för tillsyn och kontroll enligt lagen. Avgifterna har således ansetts vara belastande. Regeringen har utnyttjat bemyndigandet i automatspelsförordningen (2004:1062).

- Inkomsterna från dessa avgifter redovisas på inkomstiteln Lotteriavgifter. Till och med 2005 togs de upp som belastande avgifter under rubriken Offentligrättsliga avgifter i statsbudgeten. Från och med 2006 sorterar inkomstiteln under rubriken Skatter m.m.
- I regleringsbrev för Lotteriinspektionen för såväl 2005 som 2006 budgeteras inkomsterna från dessa avgifter som inkomster i avgiftsbelagd offentligverksamhet, dvs. som belastande avgifter.
- I årsredovisning för staten inkluderas intäkterna bland de belastande avgifterna 2005 och bland skatter 2006.
- Det går inte att utläsa ur Lotteriinspektionens årsredovisning om intäkten av myndigheten klassificerats som skatt eller avgift, eftersom någon uppdelning mellan dessa under rubriken uppbörd inte görs.
- Inkomsterna från dessa avgifter har i ESV:s avgiftsrapport för både år 2005 och 2006 redovisats som belastande avgifter.

Användandet av en enhetlig terminologi vid bestämningen av benämningarna skulle bidra till att minska oklarheterna på avgiftsområdet. Utgångspunkten bör vara att en inkomst, som redovisas på statsbudgeten, redovisas under sin rätta beteckning. Detsamma bör gälla regleringsbrev, myndigheternas redovisning och därmed också i ESV:s årliga rapport. Rapporten är i dag den samlade redovisning som finns över olika avgifter. Den bör få förutsättningar att utvecklas utifrån dessa utgångspunkter. Strävan bör vara att låta en pålagas benämning återspegla den statsrättsliga bedömningen av pålagan. Skatter bör alltså benämnas "skatter" och avgifter "avgifter".

Det kan således behövas ändrade rutiner kring klassificeringarna. En utgångspunkt bör vara att den indelning som följer av RF – skatter, belastande avgifter, frivilliga avgifter – följs i de olika dokumenten. Om en genomgång med denna utgångspunkt görs av vilka inkomstitlar berörda inkomster bör redovisas mot, kan detta medföra att vissa förändringar i statsbudgeten behöver göras. I något fall kan det möjligen bli aktuellt att ändra författningen.

Det kan dock finnas beaktansvärda skäl att i andra sammanhang göra avsteg från den statsrättsliga bedömningen. Ett sådant gäller redovisningen i nationalräkenskaperna. Nationalräkenskaperna

syftar till jämförelser på internationell nivå. Nationella skäl får då vika inför behovet av en gemensam internationell standard.

6.8 Utgiftstaket bör justeras vid ändrad redovisning

Utredningens rekommendation: Utgiftstaket bör justeras när beslut fattas om ändrad redovisning av avgifter.

En växande del av avgiftsintäkterna har kommit att budgeteras och redovisas netto eller utanför statsbudgeten, allteftersom riksdagen bemyndigat myndigheterna att disponera dem. Motsvarande utgifter omfattas i och med det inte längre av utgiftstaket. Det finns inte någon fastslagen långsiktigt restriktion för hur stor den totala statliga verksamheten får vara och därför behöver inte något utgå för att det ska vara möjligt att göra nya satsningar. Det kan gälla ny verksamhet som finansieras med avgifter, befintlig verksamhet som börjar avgiftsbeläggas eller att regeringen får disponera en intäkt som tidigare tagits upp i statsbudgeten. Ett exempel på detta är beslutet 2000 att polisen fick disponera avgiftsintäkterna för pass, vilket ökade myndighetens resurser utan att anslaget ökade.

Om det i något fall finns skäl att genomföra förändringar av budgetering och redovisning som innebär att utgifter tas upp på annat sätt än som anslag, är det viktigt att motsvarande justeringar görs av utgiftstaket. Då rubbas inte förtroendet för budgetdisciplinen även om överblicken försämras. Borttagandet av vissa avgifter för registrering och kontroller inom jordbruksområdet (prop. 2007/08:1 UO 23 s. 68) visar att det även har förekommit förändringar som innebär att avgiftsfinansiering ersatts med anslagsfinansiering utan att utgiftstaket justerats.

I 2007 års ekonomiska vårproposition pekade regeringen också på att avsteg från bruttoprincipen kan få konsekvenser för utgiftstakets trovärdighet och styrka som verktyg för att kontrollera statens samlade utgifter. Regeringen underströk därför betydelsen av att tekniskt justera utgiftstaket i de fall avsteg från bruttoprincipen görs, så att det utgör en lika stram begränsning av utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranledde justeringen (prop. 2006/07:100 s. 92 och 93).

7 Närmare om bemyndiganden att meddela föreskrifter om avgifter

7.1 Uppdraget i denna del

Enligt direktiven syftar mitt uppdrag främst till att klargöra vissa frågor som gäller gränsdragningen mellan offentligt rättsliga avgifter och andra avgifter av liknande karaktär som staten tar ut. Oklarheterna gäller bl.a. var gränsen ska dras mellan s.k. tvingande avgifter och frivilliga sådana.

Jag ska också bedöma behovet av ändringar i avgiftsförordningen och även lämna de övriga förslag till åtgärder som översynen ger anledning till. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till ändring av grundlag eller andra författningar som rör konstitutionella ämnen. Behovet av ändringar i avgiftsförordningen behandlar jag i avsnitt 10.

Redovisningen i avsnitt 5.4 visar att det finns oklarheter beträffande flera riksdagsbemyndiganden som lämnats i annan form än lag. Kartläggningen visar också att flera bemyndiganden i lagform inte är tillräckligt preciserade, vilket leder till en osäkerhet kring grunden för avgiftsuttaget och en risk för alltför extensiva tolkningar av lämnade bemyndiganden.

I avsnitt 7.4 tar jag upp vissa av de oklarheter som kartläggningen har visat på. Även de oklarheter Riksrevisionen pekat på berörs. I avsnitt 7.5–7.8 lämnar jag vissa rekommendationer om åtgärder som jag anser skulle bidra till bättre ordning och reda på avgiftsområdet.

7.2 Bemyndiganden som lämnats i lag

Bemyndiganden av riksdagen beträffande belastande avgifter ges i lag eller i annan form. Kartläggningen visar att lagformen är helt dominerande. Det är lättare att hitta bemyndiganden som lämnats i lag än de som lämnats i annan form. Trots det kan det ändå vara svårt att avgöra med stöd av vilket bemyndigande en avgift tas ut eller om det finns ett bemyndigande över huvud taget.

Ett skäl till detta är att bemyndiganden i en del fall inte har lämnats i anslutning till de lagar som materiellt reglerar verksamheten i vilken avgiften tas ut, utan finns i en särskild bemyndigandelag, t.ex. lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer eller lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor.

Det främsta skälet till att det är svårt att avgöra vilket bemyndigande som ligger till grund för en avgift – trots att det har lämnats i lag – är dock att bemyndigandena ibland är allt för generella. Frågan om hur riksdagens bemyndiganden skulle vara utformade behandlades i förarbetena till regeringsformen (RF); detaljeringsgraden borde avgöras från fall till fall (se avsnitt 9.2). Ju större ett regelkomplex är desto mer generella tenderar bemyndigandena att bli. Detta är särskilt tydligt i de fall lagen har karaktären av ramlag och på områden med inslag av EG-rättslig reglering.

Som exempel på stora regelkomplex med omfattande inslag av EG-rättslig reglering kan nämnas foder-, livsmedels- och djurlagstiftningen. På dessa områden gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Enligt förordningen ska medlemsstaterna utforma finansieringen av kontrollen så att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för offentlig kontroll. Om en medlemsstat väljer att avgiftsfinansiera kontrollen lägger förordningen fast ett antal principer som ska ligga till grund för det nationella avgiftssystemet. För vissa specificerade delar av kontrollen är det obligatoriskt för medlemsstaterna att ta ut avgift.

Riksdagen har på de angivna områdena delegerat rätten att föreskriva om avgifter. Enligt exempelvis 28 § livsmedelslagen (2006:804) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för

bl.a. offentlig kontroll enligt lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av statliga myndigheter och av kontrollorgan. Enligt 5 § livsmedelslagen åligger det regeringen att i svensk författningssamling tillkännage vilka EG-bestämmelser som därmed avses. Av regeringens tillkännagivande (2007:601) om de EG-bestämmelser som kompletteras av livsmedelslagen (2006:804) framgår att det är 13 förordningar som i sin helhet kompletteras av lagen och ett drygt trettiotal förordningar som i olika delar kompletteras av lagen. Regeringen har med stöd av riksdagens bemyndigande i sin tur i stor utsträckning överlåtit åt Livsmedelsverket att föreskriva om avgifter. Kartläggningen tar upp 15 avgiftsposter som grundas på bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen (nr 213–224 och 227–229). Ett system som det beskrivna är svårt att överblicka. Samtidigt måste konstateras att det torde vara svårt att hitta en enklare ordning.

Utöver bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen har Riksrevisionen som exempel på allmänt hållna bemyndiganden också nämnt bemyndigandena i 6 kap. 13 § luftfartslagen (1957:297) och 6 § utsädeslagen (1976:298)¹. Enligt det nämnda bemyndigandet i luftfartslagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. Av bemyndigandet i 6 § utsädeslagen framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter i ärenden enligt utsädeslagen eller enligt föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

7.3 Bemyndiganden av riksdagen som lämnats i annan form än lag

7.3.1 Inledning

Avgiftsbemyndiganden som inte har lämnats i lag är svårare att identifiera än sådana som har lämnats i lag. Uppdraget till Ekonomistyrningsverket (ESV) omfattade inte sökning i förarbeten. Kartläggningen gör således inte anspråk på att utvisa alla avgifts-

¹ RiR 2004:17 s. 22

bemyndiganden i annan form än lag. Den upptar ändå några sådana exempel.

Riksdagen har i två generella bemyndiganden överlåtit åt regeringen att meddela föreskrifter om ansöknings- och expeditiionsavgifter, dels för domstolar och inskrivningsmyndigheter, dels för statliga förvaltningsmyndigheter. Därutöver har regeringen bemyndigats att meddela föreskrifter om avgifter för vissa närliggande verksamheter, nämligen för kungörande i konkurs- och ackordsärenden som handläggs av domstolarna.

7.3.2 Domstolar och inskrivningsmyndigheter

Genom en reform år 1964 samlades expeditiionsavgifter till statliga myndigheter i expeditiionskungörelsen (1964:618), som beslutades av regeringen. Dessförinnan utgick expeditiionsavgifter i två olika former, dels som stämpelavgift enligt 1914 års stämpelförordning, dels som expeditiionslösen enligt 1883 års lösenförordning (prop. 1964:75 s. 306). Inför reformen bereddes riksdagen tillfälle att yttra sig över huvudprinciperna för avgiftspliktens omfattning och avgifternas storlek. Vid införandet av expeditiionskungörelsen bibehölls avgiftsplikten i princip även för avskrifter, registerutdrag och dylikt som utfärdats endast på begäran (prop. 1964:75 s. 311, BeU 1964: 42 s. 35, rskr. 1964:167).

Inför ikraftträdandet av 1974 års RF bemyndigades regeringen att – på samma sätt som gällt tidigare – föreskriva om avgift för expedition som utfärdas av statlig myndighet (prop. 1974:171, SkU 1974:61, rskr. 1974:361). Härefter har riksdagen antagit nya ekonomiska riktlinjer för de allmänna domstolarnas verksamhet. Enligt riktlinjerna bör vid tingsrätternas målenheter schablonmässigt bestämda avgifter tas ut, vilka fastställs av regeringen med den begränsningen att avgifterna inte får sättas högre än kostnaden (prop. 1981/82:31 s. 10). Riksdagen godkände också att kostnaden för verksamheten vid inskrivningsmyndigheterna i princip helt borde täckas av avgiftsintäkter och att regeringen inom totalramen full kostnadstäckning bestämmer avgifterna för olika ärendetyper (a. prop. s. 11 f., SkU 1981/82:15, rskr. 1981/82:62).

Ansöknings- och expeditiionsavgifterna vid de allmänna domstolarna och inskrivningsmyndigheterna bröts därefter ut från expeditiionskungörelsen genom förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. Dessförinnan hade regeringen

begärt riksdagens godkännande för att ta ut enhetliga kungörandeavgifter i konkurs- och ackordsärenden samt för att slopa den återstående skyldigheten att lösa ut domar, beslut och vissa bevis som utfärdades av de allmänna domstolarna (prop. 1986/87:26, JuU 1986/87:13, rskr. 1986/87:89).

7.3.3 Statliga förvaltningsmyndigheter

Fram till 1992 reglerades expeditionsavgifter vid de statliga förvaltningsmyndigheterna i expeditionskungörelsen. Inför 1992 års reform som bl.a. innebar en övergång från expeditions- till ansökningsavgifter inhämtades riksdagens godkännande av riktlinjer för avgiftsuttag och ett nytt bemyndigande som vilar på de godkända riktlinjerna. Departementschefen uttalade att regeringen i princip hade fått riksdagens bemyndigande att själv besluta om expeditionsavgifter (prop. 1974:171, SkU 1974:61, rskr. 1974:361), men att den nu aktuella reformen innebar sådana förändringar att regeringen borde inhämta riksdagens godkännande av de föreslagna riktlinjerna och ett nytt bemyndigande på grund av godkännandet (prop. 1989/90:138 s. 4).

Riktlinjerna innebär i huvudsak följande beträffande tillståndsärenden och registerutdrag. I princip ska full kostnadstäckning gälla som ekonomiskt mål för verksamheten inom det område där avgiften tas ut. Avgifterna ska bestämmas med utgångspunkt i en schablonmässigt beräknad kostnad för handläggningen av ett ärende. Den framräknade kostnadsschablonen bildar underlag för en saktaxa, vilket innebär att avgifterna bestäms så att de i princip motsvarar den handläggarkostnad som ett normalärende av respektive ärendeslag föranleder. I stället för expeditionsavgifter ska avgifter i tillståndsärenden tas ut som ansökningsavgifter (a. prop. s. 4–9 och 12 f.).

De av riksdagen godkända riktlinjerna beträffande avgifter för kopior innebär att avgifterna ska vara i princip kostnadstäckande för beställningar på tio sidor och däröver (a. prop. s. 11).

I sammanhanget uttalade departementschefen att avgifter enligt det föreslagna systemet för tillståndsärenden inte skulle tas ut i en verksamhet som redan är finansierad genom andra avgifter än expeditionsavgifter. Med detta avsåg han myndigheter med reglerande verksamhet som finansierades enligt s.k. uppdragsmodell. Den avgiftsbelagda verksamheten var då knuten till statsbudgeten

genom s.k. 1 000-kronorsanslag. Som exempel på sådana myndigheter nämndes dåvarande bankinspektionen, dåvarande försäkringsinspektionen, Socialstyrelsens dåvarande läkemedelsavdelning och dåvarande sprängämnesinspektionen. I den mån ärenden hos dessa myndigheter borde beläggas med avgifter kunde detta ske genom tillägg till de redan förekommande avgiftsbestämmelserna. Dessa avgifter disponerades av myndigheterna (a. prop. s. 6).

Riksdagen bemyndigade regeringen att i överensstämmelse med de anförda riktlinjerna meddela föreskrifter om ansöknings- och expeditonsavgifter vid statliga myndigheter (1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289).

Trots uttalandet i propositionen att bemyndigandet inte omfattade vissa avgiftsuttag synes flertalet av de avgifter som Finansinspektionen tar ut med stöd av förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen grunda sig på det generella bemyndigandet för ansöknings- och expeditonsavgifter (se kartläggningen (3–12, ev. 15, 17–21, 23, 25–32, ev. 33, ev. 35 och ev. 60). Finansinspektionen bildades den 1 juli 1991 genom en sammanslagning av dåvarande bankinspektionen och dåvarande försäkringsinspektionen. Inför budgetåret 1992/93 infördes en ny anslagsform, ramanslag, för Finansinspektionen. Bytet av anslagsform förutsatte att de avgifter som finansierade inspektionens verksamhet redovisades mot inkomsttitel på statsbudgeten (prop. 1991/92:100 bil. 8E3 s. 64 och 66, 1991/92:NU19 s. 6, rskr. 1991/92:184). När avgiftsförordningen trädde i kraft den 1 juli 1992 omfattades Finansinspektionen således inte av något 1 000-kronorsanslag utan av ett ordinärt ramanslag. De förutsättningar som gällde då departementschefen uttalade sig i propositionen var alltså inte längre för handen. Även Finansinspektionen får således ursprungligen anses ha omfattats av det generella bemyndigandet för ansöknings- och expeditonsavgifter. Därefter har dock riksdagen på nytt gett Finansinspektionen rätt att disponera avgiftsintäkter avseende tillstånd och anmälningar (prop. 2003/04:1 UO 2 s. 11, bet. 2003/04:FiU2 och rskr. 2003/04:126).

Riksrevisionen har pekat på oklarheter kring räckvidden av detta riksdagsbemyndigande². Enligt Riksrevisionen är det oklart om bemyndigandet enbart avser sådana avgifter som reglerades i expeditonskungörelsen eller om det är vidare och avser samtliga ansöknings- och expeditonsavgifter. Det är vidare oklart om bemyndi-

² RiR 2004:17 s. 23 f.

gandet ska tolkas som att regeringen enbart har rätt att besluta om avgiftsnivåer för befintliga avgifter eller om det också ger regeringen rätt att införa nya ansöknings- och expeditonsavgifter. Enligt Riksrevisionen har regeringen tillämpat den snävare tolkningen och begärt bemyndiganden för att ta ut nya avgifter. Om avsikten med bemyndigandet varit en rätt för regeringen att också införa nya ansöknings- och expeditonsavgifter hade regeringen enligt Riksrevisionen i så fall inte behövt vända sig till riksdagen för att få rätt att ta ut de avgifterna. Vidare skulle regeringen inte heller i framtiden behöva vända sig till riksdagen för att få bemyndigande att ta ut avgifter så länge de kan klassas som ansöknings- eller expeditonsavgifter.

7.3.4 Lantmäteriförrättningar

Riksdagen har i olika omgångar godkänt av regeringen förordade principer för finansieringen av förrättningsverksamheten inom lantmäteriet (prop. 1971:170, CU 1971:32, rskr. 1971:322, prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Besluten utgår från principen att kostnaderna för förrättningsverksamheten i dess helhet ska täckas med avgifter.

År 1971 godkände riksdagen principen att avgifterna för de enskilda förrättningarna skulle anpassas till den nytta förrättningen medförde för fastigheten, vilket skulle åstadkommas genom att myndigheten i större utsträckning än tidigare skulle ta ut enhetliga avgifter. År 1995 godkände riksdagen att huvudprincipen för förrättningsavgifterna skulle vara en tidsersättning, med möjlighet för sakägare att träffa en överenskommelse om fast avgift i det enskilda ärendet. Dessa principer har legat till grund för de föreskrifter om avgifter som tillämpas vid lantmäteriförrättningar, dvs. lantmäteri-taxan (1971:1101) som ersatts med förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

De ovannämnda besluten genom vilka riksdagen har godkänt principerna för avgiftsuttagen innehåller inte något uttrycklig bemyndigande för regeringen att föreskriva om avgifter för lantmäteriförrättningar. Regeringen har emellertid i anslutning till att RF trädde ikraft inhämtat riksdagens bemyndigande att föreskriva avgifter på en rad områden, däribland de avgifter som avsågs i lantmäteri-taxan (prop. 1975:8, KU 1975:10, rskr. 1975:62).

7.3.5 Andra bemyndiganden av riksdagen

I anslutning till att RF trädde ikraft bemyndigade riksdagen regeringen att besluta föreskrifter om ett antal avgifter som hade räknats upp i en bilaga till propositionen om följdlagstiftning till RF (se prop. 1975:8 Bilaga 1). I bilagan angavs de kungörelser m.m. i vilka avgifterna återfanns. Av dessa författningar är endast kungörelsen (1973:686) om registrering av svenska kommunala vapen och förordningen (1956:413) om klassificering av kött fortfarande gällande. En del av de författningar som upptogs i bilagan har ersatts av andra författningar. Så är t.ex. fallet med den i föregående avsnitt behandlade lantmäteritaxan.

Utöver bemyndigandena för ansöknings- och expeditonsavgifter samt viss lantmäteriverksamhet nämner kartläggningen (435) ytterligare ett riksdagsbemyndigande i annan form än lag som avser rätt för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige (prop. 2005/06:77, bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:191).

Därutöver har riksdagen också i annan form än lag bemyndigat regeringen att utfärda bestämmelser om avgifter till staten för polisbevakning i samband med långa, breda eller tunga transporter (prop. 1981/82:100, Bilaga 5 p. B4, JuU 1981/82:38, rskr. 1981/82:228) och för tillsyn inom den legala mättekniken och av färdigförpackade varor (prop. 1993/94:161, bet. 1993/94:NU21, rskr. 1993/94:328). Tillsynsuppgifter och avgiftsbestämmelser finns i förordningen (1993:1066) om måttenheter, mätningar och mätton.

Även riksdagens godkännande i 2005 års budgetproposition om att avgifter får tas ut för Luftfartsstyrelsens verksamhet får ses som ett sådant avgiftsbemyndigande som nu avses (prop. 2004/05:1 UO 22, bet. 2004/05:TU1, rskr. 2004/05:95).

7.4 Oklarheter kring bemyndiganden

7.4.1 Avgifter för vilka inget bemyndigande angivits i kartläggningen

Flertalet avgifter som omfattas av kartläggningen tas ut med stöd av ett bemyndigande som säkert har kunnat identifieras.

Beträffande vissa avgifter som finns med i kartläggningen har något bemyndigande av riksdagen dock inte kunnat påträffas

(nr 77, 80, 81, 92, 100, 103, 104, 135, 201, 202, 239, 240, 261, 267, 289, 304, 309, 310, 374, 375, 378–380, 382, 383, 409, 412, 420, 422–425, 430, 433, 441, 449, 451, 452, 455 och 456). Det kan visserligen ändå finnas ett bemyndigande, men det har inte kunnat identifieras. Eftersom kartläggningen inte omfattade en undersökning av propositioner som godkänts av riksdagen kan det mycket väl vara så att bemyndiganden finns i annan form än lag³. En annan förklaring kan vara att det i själva verket är fråga om en frivillig avgift och att den således inte hör hemma i kartläggningen (t.ex. 81, 100, 104, 422, 424, 425, 433 och 441). Någon avgift erläggs av det allmänna och omfattas således inte av 8 kap. 3 § RF (240). Ytterligare någon post i kartläggningen avser skatt och den ska således inte heller ingå (202).

I ytterligare andra fall är det enligt vad ESV har angett osäkert om ett påträffat bemyndigande är avsett för den ifrågavarande avgiften (15, 30, 33, 60, 123, 124, 125, 126, 316, 318, 319, 61, 75 och 355). Svårigheterna att klargöra stödet för avgiftsuttagen torde i dessa fall främst bero på att vissa bemyndiganden är allt för generella och att viss osäkerhet därför råder kring hur långt ett bemyndigande är avsett att sträcka sig.

7.4.2 Flera bemyndiganden beträffande samma avgift

Ytterligare en effekt av generella bemyndiganden är att en och samma föreskrift om avgifter kan grundas på mer än ett bemyndigande. Sådana avgifter som Livsmedelsverket tar ut med stöd av bl.a. förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredje land och kungörelsen (1974:271) om kontroll vid utförsel av livsmedel har lagstöd både i bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen och i det bemyndigande som finns i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Avgiftsuttaget har således stöd i mer än ett riksdagsbemyndigande.

I följdlagstiftningen till RF framhöll departementschefen att det av allmänna grundsatsen torde följa att en delegationsföreskrift som kompletterar en materiell lag i viss angelägenhet har företräde framför en mera generell regel i en fristående delegationslag. Den senare lagen kan alltså inte åberopas till stöd för kompetens för

³ ESV, Kartläggning av offentlighetsliga avgifter – sammanställning till Avgiftsutredningen (ESV 2007:36), s. 5

regeringen att besluta föreskrifter som enligt delegationsregeln i den materiella lagen får anses ha förbehållits riksdagens beslutanderätt (prop. 1975:8 s. 44).

7.4.3 Oklarheter kring bemyndigandens giltighet i tiden

Ett annat förhållande som bidrar till oklarhet beträffande avgifter rör frågan om lämnade riksdagsbemyndigandens giltighet i tiden.

Som nämnts (avsnitt 7.3.3) har Riksrevisionen pekat på sådana oklarheter gällande det generella bemyndigandet för ansöknings- och expeditonsavgifter. En liknande frågeställning gäller om det tidigare nämnda riksdagsbemyndigandet som lämnades i anslutning till att RF trädde i kraft (prop. 1975:8, KU 1975:10, rskr. 1975:62) kan återopas trots att de författningar som upptogs i bilagan till propositionen ersatts av andra författningar och vissa myndigheter som då tillämpade dessa författningar också ersatts. Som exempel kan nämnas avgifter enligt veterinärtaxan (1933:630) som har ersatts med veterinärtaxeförordningen (1975:539), vilken i sin tur har ersatts med förordningen (1994:1313) om avgifter vid veterinär yrkesutövning.

Ännu ett exempel utgör de ansökningsavgifter som Vägverket tar ut för körkort enligt förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet. Avgift för körkort togs tidigare ut som expeditonsavgift enligt expeditonskungörelsen, men bröts ut och reglerades sedermera genom kungörelsen (1972:648) om taxa för statens trafiksäkerhetsverk. Därför kom avgiften inte att omfattas av det bemyndigande som söktes för expeditonsavgifter år 1974. Där- emot är 1972 års kungörelse upptagen bland de författningar i enlighet med vilka regeringen hemställde om bemyndigande att föreskriva om avgifter i prop. 1975:8. Detta är också det enda riksdagsbemyndigande som har påträffats beträffande avgifter för körkort.

Vidare har kungörelsen (1964:793) om ersättning till statsverket vid anlitan- de av polismän för polisbevakning på enskild bekostnad ersatts av förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggningar till polisen.

Som ytterligare exempel kan nämnas att förordningen (1993:1066) om måttenheter, mätningar och mät- don har ersatt förordningen (1986:984) om bestämning av volym och vikt, vilken i sin tur har ersatt förordningen (1973:85) om bestämning av

volym och vikt m.m. Det tidigare bemyndigandet från 1975 avseende avgifter enligt kungörelsen (1973:85) om bestämning av volym och vikt torde ha ersatts av riksdagens bemyndigande avseende avgifter för tillsyn inom den legala mättekniken och av färdigförpackade varor från 1993 (se ovan 7.3.5).

7.5 Alla riksdagens avgiftsbemyndiganden bör beslutas genom lag

Utredningens rekommendation: Bemyndiganden att ta ut avgifter bör beslutas genom lag. Om det inte finns några materiella föreskrifter på området bör bemyndigandena samlas ämnesvis i särskilda bemyndigandelagar.

Som har framgått av redovisningen i avsnitt 2.2 är det i dag inte något krav på att ett avgiftsbemyndigande ska framgå av lag (se 8 kap. 9 § andra stycket RF) utan det kan beslutas av riksdagen i annan form. Det innebär i praktiken att regeringen i en proposition hemställer att riksdagen ska godkänna att avgifter inom ett visst område får tas ut. Utskottet hemställer därefter att riksdagen ska godkänna att avgifterna får tas ut (se t.ex. prop. 1989/90:138 s. 17, 1989/90:FiU38 s. 5, rskr. 1989/90:289).

Sådana bemyndiganden är i praktiken närmast omöjliga att hitta eftersom det inte går att söka fram dem i de informationsdatabaser som finns över författningar m.m. De registreras inte heller särskilt. Kartläggningen visar också att det finns oklarheter beträffande flera riksdagsbemyndiganden som lämnats i annan form än lag, bl.a. kring räckvidden på bemyndigandet och dess giltighet i tiden.

Det skulle bidra till en betydligt bättre överskådlighet på avgiftsområdet om bemyndiganden från riksdagen om att meddela föreskrifter om avgifter alltid beslutades genom lag. Genom att låta alla avgiftsbemyndiganden få lagform skulle dessa bli lättare att finna.

Det har särskilt påpekats i direktiven att det inte ingår i mitt uppdrag att lämna förslag till ändring av grundlag. Jag föreslår därför inte någon ändring av 8 kap. 9 § RF. Inom den nu sittande Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) pågår ett arbete med normgiv-

ningsfrågor, bl.a. en översyn av 8 kap. RF. Jag utgår ifrån att frågan kommer att behandlas i det sammanhanget.

Den möjlighet som ges i 8 kap. 9 § andra stycket RF att besluta bemyndiganden på annat sätt än genom lag bör dock enligt min mening i fortsättningen inte utnyttjas utan alla bemyndiganden – såväl nya som redan befintliga – bör få lagform.

Avgiftsbemyndiganden bör i första hand placeras i anslutning till de materiella föreskrifterna på området (se avsnitt 9.3). Om det inte finns några sådana föreskrifter på området får bemyndigandena i stället lämnas i särskild lag. De bör dock inte samlas i en enda lag utan de bör behandlas ämnesvis. Det vore t.ex. lämpligt med en lag med bemyndiganden att meddela föreskrifter om ansöknings- och expeditonsavgifter. I det sammanhanget bör de närmare villkoren för avgiftssättningen anges. På samma sätt kan man tänka sig en lag om rätt att meddela föreskrifter på jordbrukets område osv. Metoden har – såvitt gäller bemyndiganden generellt – använts i t.ex. lagen (1975:88) med bemyndiganden att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

Vid införandet av sådana bemyndigandelagar är det angeläget att det klargörs att de nya bemyndigandena i lagform ersätter tidigare bemyndiganden i annan form än lag. De nu existerande bemyndigandena i annan form än lag bör således upphöra eftersom de i betydande grad bidrar till den otydlighet som råder på avgiftsområdet. Genom att de upphör undanröjer man också i dessa delar olägenheten av överlappande bemyndiganden för samma avgift.

7.6 Avgiftsbemyndiganden bör vara preciserade

<p>Utredningens rekommendation: Ett avgiftsbemyndigande bör vara så preciserat att det klart framgår hur långt det sträcker sig.</p>

Redan Grundlagberedningen påpekade att ett så allmänt hållet bemyndigande, att däri kan rymmas allehanda ej konkretiserade avgifter, ej bör ges (SOU 1972:15 s. 169).

Kartläggningen har visat (se bl.a. avsnitt 7.4.1) att flera bemyndiganden inte är tillräckligt preciserade. Det leder till en osäkerhet kring grunden för avgiftsuttaget och riskerar leda till allt för extensiva tolkningar av lämnade bemyndiganden.

Departementschefen uttalade i förarbetena till RF att riksdagsbemyndiganden som var så allmänt hållna att de inte mycket skilde sig från grundlagstextens beskrivningar av de ämnen som var möjliga för delegation skulle stå i uppenbar strid med intentionen bakom grundlagen. Hur detaljerade bemyndigandena skulle vara borde avgöras av riksdagen från fall till fall.

Allt för vida bemyndiganden försvårar även Lagrådets bedömning av bemyndigandenas grundlagsenliga tillämpning. Det har förekommit att Lagrådet har påpekat att det saknade möjlighet att uttala sig om effekterna av bemyndigandets tillämpning (prop. 1999/2000:34 s. 234).

Det har också förekommit att Lagrådet ansett att ett bemyndigande varit alltför allmänt hållet, eftersom det inte framgick vilka som skulle betala avgifterna, på vad de skulle beräknas eller hur stora avgifterna skulle vara. Lagrådet ville försäkra sig om att avgifterna inte kom att bestämmas på ett sådant sätt att de blev att hänföra till skatt, vilket skulle omöjliggöra en delegation av normgivningsmakt (prop. 1999/2000:51 s. 94).

Det är således angeläget att det i lagstiftningsarbetet eftersträvas att avgiftsbemyndigandena preciseras så långt möjligt. De bör anges i en särskild bestämmelse. Det bör alltså undvikas att generella bemyndiganden utnyttjas för att införa avgifter eftersom det då inte framgår av själva bemyndigandet att det är avsett att utnyttjas för avgiftsuttag.

7.7 Bättre förutsättningar att följa bemyndigandekedjor

Utredningens rekommendation: En strävan bör vara att det av en förordning där ett avgiftsbemyndigande utnyttjas ska framgå vad bemyndigandet stöder sig på.

När en myndighet under regeringen beslutar en författning ska den enligt 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725) i ingressen till författningen lämna uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig. Till skillnad från vad som gäller för myndigheterna är regeringen inte skyldig att i förordningar i förekommande fall ange det bemyndigande som en före-

skrift stöder sig på. Det ökar svårigheterna att finna bemyndigandet för en viss avgift (jfr KU 1979/80:50 s. 108).

Även i doktrinen har det kritiserats att regeringen i förordningar inte anger vad den grundar sin beslutanderätt på⁴. KU har också uttalat att det skulle vara värdefullt om det av en regeringsförfattning kunde framgå när den har sin grund i ett bemyndigande från riksdagen (KU 1983/84:30 s. 8 och KU 1984/85:35 s. 14).

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen pekat på ett antal komplikationer med ett system som innebär att regeringen alltid ska hänvisa till bemyndigande eller annan grund när författningar ska utfärdas (skr. 2003/04:168 s. 38 och 41 ff.) (se avsnitt 8.4). Även om dessa komplikationer knappast gör sig gällande vid just avgiftsbemyndiganden – regeringen måste givetvis vid varje delegation av beslutanderätt i avgiftsfrågor göra klart för sig vad den stöder sig på, ett riksdagsbemyndigande eller sin restkompetens – kan det ändå kanske ifrågasättas om en sådan rutin ska införas för just avgiftsbemyndiganden. Detta bör dock inte utesluta att det ofta kan finnas anledning att regeringen på lämpligt sätt hänvisar till en bakomliggande lag. Strävan bör vara att detta sker i största möjliga utsträckning.

7.8 En genomgång av kartläggningen bör göras i Regeringskansliet

Utredningens rekommendation: Varje departement bör gå igenom den del av kartläggningen som rör respektive departement och göra eventuella kompletteringar samt klara ut oklarheter. Om det visar sig att bemyndiganden saknas eller är ofullständiga bör förslag med förtydliganden föreläggas riksdagen.

Utredningens genomgång av kartläggningen visar på många oklarheter. Det är önskvärt att varje departement går igenom de uppgifter i kartläggningen som rör departementet. De oklarheter som finns bör rimligen klaras ut genom att regeringen inhämtar nya bemyndiganden från riksdagen i de fall de befintliga framstår som oklara, respektive lägger fram förslag till författningsändringar i de fall en närmare analys, givetvis med beaktande av vad riksdagen tidigare anfört i frågan, skulle ge vid handen att det i själva verket är

⁴ Strömberg, s. 53 f.

fråga om en skatt. Särskilt angeläget är att de bemyndiganden som erhöles med anledning av förslagen i prop. 1975:8 och där kungörelserna ersatts av nya författningar följs upp. Vidare bör en genomgång göras av om några avgifter saknas i kartläggningen. Även Riksrevisionen föreslog en genomgång beträffande vissa utpekade avgifter⁵.

Det finns anledning att påpeka att kartläggningen avser i huvudsak de förhållanden som gällde i september 2006 och att departementsindelningen har förändrats något sedan dess.

⁵ RiR 2004:17 s. 78 f.

8 Ett register för belastande avgifter

8.1 Uppdraget i denna del

I mitt uppdrag ingår att överväga behovet av, och om jag bedömer det lämpligt, föreslå former för upprättandet av ett register för offentligrättsliga avgifter och hur ett sådant register ska förvaltas och finansieras.

8.2 Tidigare avgiftsregister

Redan i följdlagstiftningen till regeringsformen (RF) behandlades frågan om ett avgiftsregister. Regeringen uttalade att den avsåg att uppdra åt dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) att föra ett register över offentligrättsliga avgifter. Syftet var att få till stånd ett aktuellt register över förekommande avgifter (prop. 1975:8 s. 47, KU 1975:10, rskr. 1975:62).

Förordningen (1975:586) om register över statliga avgifter trädde i kraft den 1 januari 1976. Enligt förordningen skulle det hos RRV föras ett register över statliga avgifter. Med avgift i förordningen förstods enligt 1 § vad som avsågs med det begreppet i RF. För varje avgift skulle det i registret anges vilket organ som meddelade föreskrifter om avgiften och, i förekommande fall, på vilket bemyndigande rätten att besluta om avgiften grundades. Statliga förvaltningsmyndigheter skulle underrätta RRV när en statlig avgift hade beslutats inom myndighetens verksamhetsområde och när den hade ändrats.

Förordningen om register över statliga avgifter upphävdes den 1 juli 1991 i samband med att ersättningsförordningen (1991:354)

beslutades. Ersättningsförordningen saknar bestämmelser om avgiftsregister. RRV förde avgiftsregistret t.o.m. år 1991¹.

Skälen till varför det inte längre skulle föras något avgiftsregister framgår inte av motiven till ersättningsförordningen (regeringens förordningsmotiv 1991:3). Redan år 1986 hade emellertid RRV föreslagit regeringen att förordningens tillämpningsområde skulle avgränsas till att gälla ”avgift som tas ut av statlig myndighet, som inte är affärsverk, i de fall regeringen eller myndigheten beslutar om avgiftens storlek” (Civildepartementet, dnr C90/2048/BU). Avsikten var att den föreslagna lydelsen skulle eliminera problemet med gränsdragning mellan avgift och skatt genom att förordningen enligt förslaget inte skulle tillämpas på sådana penningpålagor vars storlek skulle beslutas av riksdagen.

8.3 Tidigare bemyndiganderegister

Frågan om ett register över alla bemyndiganden, dvs. inte bara avgiftsbemyndiganden, har varit föremål för överväganden i olika sammanhang.

Regeringens utövning av normgivningsmakten behandlades av konstitutionsutskottet (KU) i 1979/80 års granskningsbetänkande (KU 1979/80:50). Utskottet konstaterade att ett väsentligt led i kompetensregleringen för normgivningsområdet var riksdagens beslut att delegera normgivningsbefogenheter. För att underlätta möjligheten till kontroll och överblick på detta område för både riksdagen och regeringen vore det önskvärt att samtliga bemyndiganden i normgivningshänseende, som riksdagen dittills hade lämnat och i fortsättningen skulle komma att lämna, kunde samlas, systematiseras och hållas tillgängliga på lämpligt sätt. Utskottet ansåg att Statsrådsberedningen (SB) var väl ägnad att svara för denna uppgift (a bet. s. 12 f.). Den närmare utformningen av ett sådant register behandlades av KU i samband med ytterligare granskningar (KU 1983/84:30 s. 5 f., KU 1985/96:25 s. 10 och KU 1986/87:33 s. 12).

Mot bakgrund av KU:s önskemål upprättade SB fr.o.m. år 1986 en förteckning över riksdagens normgivningsbemyndiganden. Förteckningen fördes departementsvis och redovisades i KU:s granskningsbetänkande (se t.ex. bet. 1993/94:KU30 s. 31).

¹ RiR 2004:17 s. 30

I förteckningen redovisades riksdagens normgivningsbemyndiganden med hänvisning till aktuell paragraf under respektive författning publicerad i Svensk författningssamling (SFS) dels i kronologisk ordning, dels departementsvis. Till förteckningen hörde ett sökordsregister med sökord hämtade från författningars rubriker. Den senaste förteckningen redovisade bemyndiganden i lagar som utfärdats före den 1 januari 1993 (1991/92:KU30 s. 22 och 1992/93:KU30 s. 24 f. och 219–248).

SB påbörjade vidare fr.o.m. 1988 också en insamling av uppgifter från departementen om vilka förordningar som hade beslutats med stöd av givna normgivningsbemyndiganden från riksdagen. Enligt KU var det angeläget att arbetet fullföljdes på ett systematiskt sätt. Det var utskottets mening att även fortsättningsvis följa regeringens utövning av sin normgivningsbefogenhet (1988/89:KU30 s. 14). Den senaste förteckningen över vissa av regeringens normgivningsbemyndiganden som lämnades av SB till KU innehöll bemyndiganden som utfärdats före den 1 januari 1994 (bet. 1993/94:KU30 s. 33 och 252–303). Förteckningen fördes elektroniskt. I den aktuella databasen registrerades varje författning med uppgift om SFS-nummer, rubrik, ansvarigt departement, sökord, paragraf där ett bemyndigande finns och den myndighet som fått bemyndigandet (1990/91:KU30 s. 261).

Detta register förs numera av granskningsenheten på Justitiedepartementet. Uppgifterna hämtas från SFS. Granskningsenheten har uppgivit att registret har förts kontinuerligt sedan starten men med något varierande kvalitet över åren. Det är inte heltäckande eftersom bemyndigandena ibland är svåra att identifiera och arbetet med registret periodvis har varit eftersatt. Registret är inte avsett för allmänheten utan är ett internt verktyg i Regeringskansliet som är tillgängligt via Regeringskansliets interna webbplats. Granskningsenheten har inte noterat någon större användning av registret och inte heller någon specifik grupp användare.

I samband med att Riksdagens revisorer genomförde en granskning av riksdagen och normgivningsprocessen föreslog revisorerna dels att regeringen skulle utarbeta förslag till ett rättsinformations-system som innefattade lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, dels att SB:s årliga redogörelse över bemyndiganden till KU skulle förbättras liksom åiterrapporteringen till riksdagen om normgivningen (förs. 1991/92:19). Det föreslagna rättsinformationssystemet skulle göra det möjligt att se vad som gällde inom ett område, vare sig bestämmelserna fanns i lag, förordning eller myn-

dighetsföreskrifter. Möjligheterna till överblick skulle bli bättre för dem som skulle rätta sig efter reglerna. Revisorernas granskning visade att det fanns vissa brister i den redogörelse över bemyndiganden som SB årligen lämnade till KU. Framför allt gällde detta redovisningen av hur regeringen och myndigheterna använde sina bemyndiganden. Revisorerna ansåg också att informationen om riksdagens bemyndiganden var knapphändig. Redogörelsen hade enligt revisorerna därför begränsat värde som uppföljningsinstrument för riksdagen och bidrog inte till bättre överblick över normgivningen (förs. 1991/92:19 s. 3 och 5 f.).

Med anledning av revisorernas förslag ansåg KU att det allmänna borde sörja för en kontinuerlig grundservice på rättsinformationsområdet vilket förordningen (1980:628) om rättsdatasystemet gav uttryck för. Behovet av ytterligare uppgifter i systemet måste vägas mot de ökade kostnaderna när en utbyggnad prövades. Utskottet utgick från att regeringen uppmärksamt följde det arbete som bedrevs genom Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI) och avstyrkte revisorernas förslag om ett datorbaserat rättsinformationssystem (1992/93:KU1 s. 7 f., rskr. 1992/93:5).

Utskottet ansåg att det vore värdefullt om uppgifter om riksdagens normgivningsbemyndiganden och om hur de använts disponerades utskottsvis och ställde sig positivt till ett motionsförslag (1991/92:K29) som innebar att riksdagens förvaltningskontor skulle få i uppdrag att inom riksdagen lägga upp ett utskottsvis systematiserat informationssystem som skapade överblick över riksdagens normgivningsbemyndiganden och föreskrifter som hade meddelats med stöd av bemyndigandena. Eftersom frågan hade nära samband med Riksdagsutredningens överväganden gav riksdagen talmanskonferensen till känna vad utskottet hade anfört om ett inom riksdagen utskottsvis fört register över riksdagens normgivningsbemyndiganden (1992/93:KU1 s. 10 f., rskr. 1992/93:6).

Riksdagsutredningen föreslog ett nytt ADB-baserat informationssystem med riksdagens normgivningsbemyndiganden och ansåg, på samma sätt som KU, att uppgifterna borde redovisas utskottsvis (betänkandet Reformera riksdagsarbetet, 1993, Riksdagens protokoll, bihang 1993/94, bd C3, saml. 2, Redogörelser och förslag, TK1 s. 109 och 117 f. samt bet. 1993/94:KU30 s. 31).

Inom riksdagens förvaltningskontor påbörjades därefter ett arbete med att hänföra författningarna till respektive utskott. Uppdateringen av uppgifter om normgivningsbemyndiganden avsågs

längre fram ske löpande med hjälp av rättsdatablad. Enligt nya riktlinjer från SB från juli 1993 skulle ett särskilt rättsdatablad finnas i propositioner med lagförslag som införde, ändrade, upphävde eller upprepade ett bemyndigande att meddela föreskrifter enligt 8 kap. RF. På grundval av rättsdatabladen skulle utskotten i sina betänkanden kunna lämna uppgifter om normgivningsbemyndiganden på ett sådant sätt att de automatiskt skulle föras in i registret till Svensk författningssamling (SFSR), och de utskottsvis förda registren (bet. 1993/94:KU30 s. 32). I och med att den nya propositionsmodellen började användas skulle uppgifter om normgivningsbemyndiganden kunna registreras i databasen Rixlex och bli sökbara där. Avsikten var att man på sikt skulle kunna få väsentligt bättre möjligheter att följa normgivningen genom dess olika nivåer (skr. 1993/94:15 s. 5 och bet. 1994/95:KU30 s. 5).

Uppgifter om riksdagens respektive regeringens normgivningsbemyndiganden fanns således i två olika databaser. Riksdagen ansvarade för uppdateringen av uppgifterna i den databas som innehöll riksdagens bemyndiganden till regeringen och regeringen ansvarade för uppdateringen av uppgifterna i den databas som innehöll regeringens bemyndiganden till förvaltningsmyndigheterna (skr. 1995/96:15 s. 8).

I Riksdagens revisorers granskningsrapport Ordning på rätten (rapport 2002/03:12) konstaterades det att det inom riksdagen under sommaren 1994 genomfördes en del förberedande arbete för att upprätta ett bemyndiganderegister över riksdagens bemyndiganden. Arbetet fullföljdes dock inte beroende på att det inte fanns information om hur regeringen och myndigheterna använt riksdagens normgivningsbemyndiganden. Frågan aktualiserades igen i samband med arbetet inför det nya rättsinformationssystemet (granskningsrapport 2002/03:12 s. 42) (se vidare avsnitt 8.4).

Rutinen med rättsdatablad som utvisar vilka bemyndiganden riksdagen lämnat till regeringen finns dock fortfarande kvar. Syftet med rapporteringen uppges vara att den ska göra det möjligt att följa upp hur bemyndigandena har utnyttjats (Propositionshandboken, Ds 1997:1, avsnitt 6.4.12 s. 74 f.). Enligt vad som framkommit används rättsdatabladen inte av utskotten. På fråga från granskningsenheten har riksdagens informationsavdelning dock uttryckt att man vill bibehålla rutinen.

8.4 Rättsinformationssystemet

I syfte att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form ska det enligt rättsinformationsförordningen (1999:175) finnas ett offentligt rättsinformationssystem. I rättsinformationssystemet finns alla lagar, förordningar och flertalet myndighetsföreskrifter tillgängliga i elektronisk form. Viss annan rättsinformation ingår också. Informationen nås via portalen Lagrummet (www.lagrummet.se). Verket för förvaltningsutveckling (Verva) är sedan 2006 samordningsmyndighet för rättsinformationssystemet.

I en skrivelse till riksdagen år 1998 presenterade regeringen sin syn på ett nytt offentligt rättsinformationssystem (skr. 1998/99:17). Regeringen ansåg att staten borde svara för en kontinuerlig grundservice på rättsinformationens område med hjälp av informationsteknik. Servicen skulle rikta sig till såväl allmänheten som den offentliga sektorn. Den skulle omfatta de offentliga rättskällorna, från författningarna och deras förarbeten till domstolarnas och myndigheternas praxis. Informationen skulle hållas elektroniskt tillgänglig på ett överskådligt och enhetligt sätt, vara gratis samt elektroniskt sökbar via en gemensam ingångssida på Internet.

I ett förslag till riksdagen 2003 föreslog Riksdagens revisorer att rättsinformationssystemet skulle förse med ett märkningssystem så att det skulle gå att följa regelverket från lag via förordning till tillämpningsföreskrifter. Revisorerna ansåg vidare att det skulle vara en stor fördel för utvecklingen av rättsinformationen om regeringen angav vilken eller vilka lagar som regeringen grundade sina bemyndiganden på (förs. 2002/03:RR20 s. 7–9). Också i en motion behandlades dessa frågor (2003/04:K334, yrkande 1 och 3).

I Riksdagens revisorers granskningsrapport Ordning på rätten (rapport 2002/03:12) – som låg till grund för förslaget ovan – påpekade revisorerna att ett väl fungerande rättsinformationssystem med möjligheter att följa lagstiftningskedjan skulle minska behovet av särskild återföring av information från regering till riksdag angående normgivningsprocessen. Riksdagen skulle få ökad möjlighet att följa normgivningsprocessen från bemyndigandet i en lag till en föreskrift som meddelats av en myndighet (a. rapport s. 95 f.).

I granskningsrapporten framhölls också att det i rättsinformationssystemet inte angavs vilken eller vilka lagar regeringen grun-

dade sina förordningar på. Revisorerna ansåg att om regeringen klargjorde vilket eller vilka bemyndiganden som använts skulle lagstiftningen bli betydligt mer överskådlig (förs. 2002/03:RR20 s. 7).

Motionen 2003/04:K334 behandlade dels behovet av ett förnklat rättsinformationssystem som möjliggjorde att det skulle gå att se vad som gällde inom ett område, vare sig bestämmelserna fanns i lag, förordning, myndighetsföreskrifter eller i en kommunal författning, dels behovet av att tydliggöra ansvarsförhållandena inom bemyndigandekedjorna. Rättsinformationen var enligt motionen inte uppbyggd så att det gick att se vad som gällde inom ett område. Enligt motionen gick det inte heller – utan ingående kunskaper – att följa bemyndigandekedjorna och se hur riksdagens bemyndiganden att meddela fortsatt normgivning utnyttjades av regeringen och myndigheterna. Året innan hade en motion med motsvarande innehåll väckts (mot. 2002/03:K221). Den tidigare motionen avstyrktes med hänvisning till pågående planering och arbete inom Statskontoret (bet. 2002/03:KU24).

I en skrivelse om den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet (skr. 2003/04:168) konstaterade regeringen att rättsinformationssystemet i allt väsentligt fungerade i enlighet med de intentioner regeringen gett uttryck för i rättsinformationsförordningen. De överväganden och bedömningar som gjordes i skrivelsen Ett nytt offentligt rättsinformationssystem (skr. 1998/99:17) om systemets utveckling och innehåll borde fortfarande vara vägledande för det fortsatta arbetet.

Regeringen uttalade också att det borde finnas länkar mellan olika informationskällor och att det borde fastställas kriterier för i vilka situationer som länkning ska ske. Det var rimligt att Statskontoret och Regeringskansliet gemensamt tog fram sådana kriterier. Staten borde ta på sig ett visst ansvar för att förädla rättsinformationen, t.ex. förse den med länkar. I ett fullt utbyggt system borde det vara möjligt att länka direkt mellan olika informationskällor. Länkar skulle t.ex. kunna läggas mellan en lag och den förordning där det finns detaljerade bestämmelser i ämnet. Det skulle också vara möjligt att gå ytterligare ett steg och från förordningen länka till myndighetsföreskrifter som närmare reglerar frågan. Regeringen framhöll dock att länkar, eller annan förädling, inte fick förekomma i de delar av rättsinformationssystemet där det finns strikta krav på exakthet. Regeringen påtalade att det fanns tekniska problem med att genomföra en sådan ordning, främst eftersom

informationen finns i ett flertal olika databaser (skr. 2003/04:168 s. 22, 34 och 38 f.).

Författningstekniken borde enligt regeringen förändras så att det av nya förordningar eller av fotnoter till förordningar normalt skulle framgå vilket eller vilka bemyndiganden som hade utnyttjats. En fördel var att den som sökte information kunde följa de bemyndiganden som hade lämnats i en författning och på så sätt få en överblick över vilka föreskrifter som behandlade frågan. Riksdagen skulle också på ett enkelt sätt kunna kontrollera hur normgivningsbemyndiganden till regeringen och myndigheter hade utnyttjats och vilka föreskrifter som blivit följden (a. skr. s. 38 och 41 f.).

Regeringen pekade emellertid på ett flertal komplikationer med ett system som innebar att regeringen alltid skulle hänvisa till bemyndigande eller annan grund när författningar skulle utfärdas. Den anförde bl.a. följande. Flera olika bemyndiganden kan ligga till grund för bestämmelserna i en och samma förordning. Dessa bemyndiganden behöver inte finnas i en och samma lag. Den rättsliga grunden för vissa bestämmelser i en förordning kan alltså finnas i en lag medan bemyndiganden för andra bestämmelser finns i en helt annan lag och ytterligare andra bemyndiganden finns i en tredje lag osv. Ibland kan flera olika bemyndiganden åberopas vid sidan av varandra som grund för en bestämmelse. Det finns också lagar i vilka riksdagen har beslutat föreskrifter inom områden som tillhör regeringens egen normgivningskompetens. Det är inte heller alltid enkelt att avgöra om regeringen utnyttjar restkompetensen eller möjligheten att besluta om verkställighetsföreskrifter vid sin normgivning i ett enskilt fall. Slutligen krävs inte alltid att ett bemyndigande som riksdagen lämnar till regeringen ges i lagform. Bemyndiganden enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF om avgifter kan uttryckas på annat sätt. Naturligtvis måste målsättningen enligt regeringen vara att även i svårutredda fall ange vilket bemyndigande eller vilken grund i övrigt som har utnyttjats. Komplikationerna gjorde det dock omöjligt att införa ett absolut krav på detta (skr. 2003/04:168 s. 38 och 41 ff., jfr även KU 1979/80:50 s. 108).

KU konstaterade att det av regeringens skrivelse framgick att rättsinformationssystemet var föremål för ett planerings- och utvecklingsarbete som innebar bl.a. att det skulle finnas gemensamma standarder för märkning, strukturering och sökning, vilka skulle omfatta hela systemet och att det skulle finnas länkar enligt fastställda kriterier mellan olika informationskällor. Det var därför inte nödvändigt med något tillkännagivande till regeringen om införan-

det av ett märkningssystem som gjorde det möjligt att följa regelverket från lag via förordning till tillämpningsföreskrifter. Utskottet avstyrkte därför revisorernas förslag (förs. 2002/03:RR20) och motionen (2003/03:K334) i dessa delar (bet. 2004/05:KU2 s. 12).

Utskottet underströk värdet av att grunden för normgivningen redovisades. Med hänvisning till att regeringen i sin skrivelse aviserade en förändring av lagstiftningstekniken så att det av förordningar eller fotnoter normalt skulle framgå vilka bemyndiganden som utnyttjats avstyrkte utskottet Riksdagens revisorers förslag i detta avseende och motionsyrkandet om tydliggörande av bemyndigandedekjorna (förs. 2002/03:RR20, mot. 2003/04:K334, bet. 2004/05:KU2 s. 12 ff.).

Därefter har regeringen i sin årliga redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av riksdagens olika beslut hänvisat till sin skrivelse angående den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet (skr. 2003/04:168, skr. 2005/06:75 s. 10 f. och skr. 2006/07:75 s. 9 f.). Riksdagen har beslutat att lägga skrivelserna till handlingarna (bet. 2005/06:KU34, rskr. 2005/06:382, bet. 2006/07:KU17 och rskr. 2006/07:201).

Under år 2006 genomförde Verva en förstudie av rättsinformationssystemet i syfte att ge rekommendationer för ett kommande implementationsprojekt av en gemensam standard för rättsinformation. För närvarande bedriver Verva Rättsinformationsprojektet 2007. Det är ett pilotprojekt i vilket Regeringskansliet och ytterligare fem myndigheter ingår. Projektgruppen arbetar med att ta fram en standard för att märka information som regleras av rättsinformationsförordningen. Märkning ska göra det möjligt att strukturera informationen så att den bland annat blir sökbar och sammanhållen med hjälp av länkar. Genom en sådan märkning hoppas projektgruppen tillfredsställa kravet på att rättsinformationen ska vara sökbar och länkbar. Den lägsta nivå i varje dokument som kommer att märkas är paragraf och därefter kapitel. I modellen ska relationen mellan dokument i de fall relationen är otvetydig kunna följas. Projektet ska i december 2007 redovisa en plan för ett storskaligt införande och en modell som ett sådant införande kan bygga på.

På granskningsenheten på Justitiedepartementet pågår fortfarande ett arbete med bemyndigandefrågor. De frågor som behandlas är dels hur man ska kunna skilja bemyndiganden från kvasibemyndiganden, dels hur man i en förordning ska kunna ange bemyndigandet eller grunden i övrigt för förordningen. Enligt

granskningsenheten krävs sådana hänvisningar till bemyndigande eller annan grund för att möjliggöra det som Vervas utvecklingsarbete av rättsinformationssystemet syftar till. I sammanhanget kan nämnas att Miljödepartementet har börjat återropa riksdagsbemyndiganden vid utformningen av förordningar. Hänvisningen till bemyndigandet tas in i första paragrafen i förordningen (t.ex. förordningen [2007:383] om gränsöverskridande transporter av avfall, förordningen [2007:193] om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor samt bilskrotningsförordningen [2007:186]). Miljödepartementet skiljer i sina förordningar också på egentliga bemyndiganden och kvasibemyndiganden.

8.5 Behovet av ett avgiftsregister

Utredningens bedömning: Något avgiftsregister bör för närvarande inte införas. Frågan om ett avgiftsregister bör dock uppmärksammas i det pågående utvecklingsarbetet på rättsinformationsområdet.

Önskemål

I direktiven sägs att regeringen i dag inte har någon samlad bild över vilka offentligrättsliga avgifter som staten tar ut och vilka bemyndiganden som givits av riksdagen till regeringen respektive av regeringen till myndigheterna. Räckvidden av bemyndigandena är i vissa fall oklar. Det framgår t.ex. inte alltid om ett bemyndigande endast avser rätten att besluta att en avgift får tas ut eller om det också avser t.ex. avgiftens storlek.

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning (RiR 2004:17) att det var svårt för riksdagen och regeringen att skapa överblick över ett komplicerat avgiftssystem. Man pekade också på att det inom Regeringskansliet fanns liten kunskap om vilka avgifter som tas ut och om vilket lagstöd eller annat riksdagsbeslut som ligger till grund för rätten att ta ut avgifterna. Riksrevisionen rekommenderade därför att regeringen skulle ge Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att upprätta ett register över tvingande avgifter. Ett sådant register borde kunna innehålla uppgifter om bl.a. vilken instans som beslutar om avgifterna och de bestämmelser som gäller för avgifterna (RiR 2004:17 s. 79).

Finansutskottet (FiU) avstyrkte emellertid förslagen från Riksrevisionens styrelse. Huvudskälen var dock att frågorna redan behandlats av riksdagen och att regeringen nyligen tagit initiativ till en mer långtgående översyn av statens avgifter. Sammanfattningsvis ansåg utskottet att de åtgärder som föreslogs av Riksrevisionen föreföll välmotiverade och angelägna. Utskottet uttalade sig inte särskilt i frågan om ett avgiftsregister eller behovet av ett sådant (bet. 2004/05:FiU30). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2004/05:227).

Vad skulle ett avgiftsregister innehålla för uppgifter?

Avsikten med det register som diskuterades i prop. 1975:8 var att det skulle vara ett register över offentligrättsliga avgifter. Enligt förordningen förstods med avgift vad som avsågs med begreppet i regeringsformen. Enligt vad som uppgivits till utredningen omfattade registret både belastande och frivilliga avgifter. Jag utgår ifrån att mitt uppdrag tar sikte på ett register över belastande avgifter och att det till skillnad från vad som gällt för de mer generella register som riksdagen efterfrågat i olika sammanhang är fråga om att registrera de beslut där ett bemyndigande utnyttjas – inte själva bemyndigandena. Det bör härvid uppmärksammas att det inte alltid framgår av själva bemyndigandet från riksdagen att det är tänkt att kunna utnyttjas för att införa en avgift. Det kan vara mer generellt utformat.

Vad som ska registreras är alltså i första hand den bestämmelse i en förordning eller myndighetsföreskrift där ett beslut om införande av en avgift fattats och alltså ett bemyndigande från riksdagen respektive regeringen har utnyttjats. Naturligt är dock att det eller de bemyndiganden som föreskriften stöder sig på också ska framgå av registret. Riksrevisionen har utgått från detta och det gällde även för det av RRV förda registret. Det förekommer att riksdagen själv beslutar om en avgift, se t.ex. 9 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Givetvis är det då den aktuella bestämmelsen i den lag där avgifterna beslutats som ska registreras. I de fall regeringen beslutat om införande av avgiften men överlåtit till en myndighet att bestämma storleken bör även myndighetens föreskrifter anges.

Utöver detta kan det vara lämpligt att uppgift finns om vem som disponerar avgiften och om den redovisas mot inkomsttitel,

mot anslag eller utanför statsbudgeten. Eftersom beslut om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får disponera avgiftsintäkter fattas i annan ordning än lag, är dessa beslut särskilt svåra att finna i efterhand. Det skulle därför säkert vara till nytta om uppgifter om dessa beslut skulle framgå av registret.

Vem skulle svara för registret?

Kartläggningen visar att det stora antalet avgifter beslutas av regeringen i förordning. Det är mycket få avgifter – med undantag för sanktionsavgifterna – som beslutas av riksdagen. Det förekommer också att regeringen överlåter åt en myndighet att besluta om avgiften. Det förefaller vara vanligast på jordbruksområdet. Jordbruksverket fattar alltså många beslut om avgiftens storlek.

Jag utgår ifrån att ett eventuellt register inte avses ha någon konstitutiv betydelse, dvs. det ska inte vara knutet några rättsverkningar till att en uppgift förs in i eller tas bort ur registret. Om det skulle vara fallet måste det finnas lagstöd för det – sannolikt grundlagsstöd; jfr bestämmelsen om kungörande i 8 kap. 19 § RF – och vara regeringen eller en myndighet som i formell ordning fattar beslut om ändringar i registret. Ett avgiftsregister kan rimligen inte vara avsett som något annat än ett informellt hjälpmedel. Som jag har uppfattat det var det register RRV förde av denna karaktär. Ett register avsett som ett hjälpmedel kan handhas av enskilda tjänstemän.

Frågan blir då närmast om ett eventuellt register ska föras inom Regeringskansliet eller av någon myndighet, närmast ESV. Riksrevisionen ansåg att registret borde föras av ESV.

Då det är regeringen som fattar det stora flertalet beslut om avgifter ligger det närmast till hands att ett register förs inom Regeringskansliet. Även i de fall en myndighet i förordning har bemyndigats att fatta beslut om en avgift har ju frågan passerat regeringen. Det berörda departementet får i ett sådant fall uppmana myndigheten att anmäla när bemyndigandet har utnyttjats och ange aktuell författning. Departementet bör också bevaka att uppgifterna kommer in. Vem som skulle svara för uppgiften att inom Regeringskansliet föra ett register bör bestämmas internt men det ligger närmast till hands att det skulle vara antingen Justitiedepartementets granskningsavdelning eller Finansdepartementets budgetavdelning. Lämpligen bör det vara departementens rättschefer

som anmäler avgiftsbeslut till den ansvariga enheten. Givetvis bör ett eventuellt register föras elektroniskt och vara tillgängligt för allmänheten.

Vilka skulle utnyttja ett avgiftsregister?

Det är oklart varför regeringen ansåg att det förra registret inte längre skulle föras. Enligt handläggare som nu är på ESV efterfrågades inte uppgifter ur registret. Uppgifterna om vilka bemyndiganden som låg till grund för respektive avgift användes inte heller av RRV.

Riksrevisionen anför endast att det skulle underlätta för regeringen och riksdagen att skapa överblick över avgifterna.

Företrädare för KU:s kansli har vid sammanträffande med utredningen framfört att man skulle ha nytta av ett sådant register i granskningsarbetet. Riksrevisionen kanske också skulle kunna utnyttja det i sitt arbete. För båda gäller dock att det knappast torde användas löpande utan endast i anslutning till handläggningen av vissa konkreta granskningsärenden. Finansutskottet skulle säkert också kunna utnyttja ett sådant register.

Såvitt gäller Regeringskansliet anförde SB när frågan om ett generellt bemyndiganderegister var aktuell på 1980-talet att registret över riksdagens normgivningsbemyndiganden hade ett begränsat värde för Regeringskansliet. För departementen låg det närmare till hands att vända sig till respektive rättssekretariat för att undersöka om det fanns ett visst bemyndigande. Däremot skulle de rättsakkunniga i SB kunna ha en viss nytta av registret i sin granskningsverksamhet för att kontrollera om det fanns något bemyndigande bakom en förordning. Å andra sidan ålåg det departementen att i samband med delningen till SB ange det bakomliggande bemyndigandet (KU 1983/84:30 s. 251).

Härtill kommer att möjligheterna att söka uppgifter i olika informationsdatabaser har utvecklats betydligt i förhållande till den situation som rådde i början av 1980-talet.

Enligt granskningsenheten används i princip inte heller det register över regeringens bemyndiganden som förs där utan det har spelat ut sin roll. Enheten har inte fått några förfrågningar beträffande avgiftsbemyndiganden.

Det är ESV:s uppfattning att man inom respektive myndighet redan i dag – utan avgiftsregister – över lag har god kunskap om de

för myndigheten aktuella avgifterna och de bemyndiganden som ligger till grund för dem. Detta bekräftades också vid den hearing utredningen anordnade med inbjudna myndigheter (se avsnitt 1.3). Dessa ansåg sig ha god kontroll över vilka bemyndiganden som gäller i deras verksamhet. En myndighet påpekade att den bedrev ett arbete för att tydliggöra vilka bemyndiganden och bemyndigandekedjor som avgiftsuttagen vilade på.

Jag har svårt att se att ett avgiftsregister skulle fylla något behov hos övriga förvaltningsmyndigheter. De har sällan anledning att intressera sig för andra myndigheters avgifter. Denna bild bekräftades också av de myndigheter som deltog i hearingen.

Jag kan inte heller se att ett avgiftsregister skulle fylla något behov inom rättstillämpningen. Väl kan domstolar i olika mål få anledning att kontrollera de bakomliggande bemyndigandena för en avgift. Vetskapen om ett avgiftsregister skulle möjligen underlätta sökandet men uppgifterna kommer aldrig att vara så tillförlitliga att en domstol skulle nöja sig med att kontrollera registret utan den skulle tvingas göra egna efterforskningar. Antalet mål per år torde också vara begränsat.

Slutligen kan jag inte heller se att det hos allmänheten – annat än i enstaka fall – skulle finnas något behov av ett avgiftsregister.

Kvaliteten

Avgörande för vilken nytta olika aktörer kan ha av ett avgiftsregister är givetvis kvaliteten på registret.

Som kartläggningen har visat medför det betydande svårigheter att helt få klarlagt vilka belastande avgifter som finns liksom var stödet för att ta ut dem finns. Detta är givetvis allvarligt och det kan ligga nära till hands att se ett register som en lösning på det problemet. Eftersom ett beslut om att föra in en avgift i registret eller det bemyndigande det stöder sig på inte kan ges konstitutiv verkan är detta dock knappast någon lösning. Den oklarhet som nämns i direktiven; att det inte alltid framgår om ett bemyndigande endast avser rätten att besluta att en avgift får tas ut eller om det också avser t.ex. avgiftens storlek blir inte löst genom att uppgifter tas in i registret på ett visst sätt. De oklarheter som finns vad gäller bemyndigandet följer med in i registret. Som jag flera gånger framhållit har en avgift den rättsliga karaktär som riksdagen eller dom-

stol bestämt och denna går inte att ändra på genom justeringar i registret.

Oklarheter på dessa områden går endast att komma till rätta med genom en ordentlig analys av varje avgift beträffande vilken oklarhet föreligger. Den analysen kan i sin tur leda till att ett nytt riksdagsbemyndigande behöver inhämtas eller andra förtydliganden göras, t.ex. i form av förordningsändringar.

Den tjänsteman som svarar för införandet tvingas dock göra en rättslig bedömning av om avgiften ska tas med eller ej. Även om hans eller hennes ställningstagande inte har några rättsverkningar finns ändå en risk att detta kommer att uppfattas som styrande. Det ställningstagandet ska givetvis ha gjorts i lagstiftningsärendet. Jag ser också en risk att avgifter tas med i registret "för säkerhets skull".

En särskild fråga är bevakningen av att ändringar och upphävanden återspeglas i registret.

Slutsatser

Det är en brist att det inte finns någon samlad information om vilka avgifter som finns och vilka bemyndiganden de vilar på. Säkert kan ett avgiftsregister vara ett hjälpmedel när det gäller styrning och uppföljning av den statliga verksamheten. Det begränsade användningsområdet och de brister i kvaliteten som ofrånkomligen kommer att vidlåda ett register av det skisserade slaget gör dock att jag inte ser att fördelarna motiverar uppbyggnad och fortlöpande underhåll av ett sådant register. Jag lägger därför inte fram något sådant förslag.

Skulle Regeringskansliet ändå vara berett att lägga ned arbete på ett register kan dock kartläggningen utgöra ett underlag. Den är ju i praktiken ett sådant register. Under alla förhållanden är det, som jag tidigare nämnt, önskvärt att varje departement går igenom de uppgifter i kartläggningen som rör departementet och i förekommande fall kompletterar förteckningen (se avsnitt 7.8).

Som har redovisats under avsnitt 8.4 är rättsinformationssystemet föremål för ett planerings- och utvecklingsarbete som bl.a. innebär att det ska finnas gemensamma standarder för märkning, strukturering och sökning samt länkar enligt fastställda kriterier mellan olika informationskällor. På granskningsenheten pågår också ett arbete med bemyndigandefrågor. Vidare planeras inom

Regeringskansliet ett arbete med att utveckla ett elektroniskt ärendehanteringssystem. Frågan om tillskapandet av ett bemyndiganderegister med särskilda sökmöjligheter vad gäller avgifter bör uppmärksammas i dessa sammanhang.

Ett funktionellt elektroniskt verksamhetsstöd är sannolikt det enda sättet att tillskapa ett register av tillräckligt hög kvalitet. Framställningen av ett register bör därför vara en integrerad del i arbetet med att ta fram författningar. En jämförelse kan göras med det system som i dag finns för framställning av regleringsbrev.

Jag vill också nämna att det vid den hearing utredningen genomförde framkom två olika idéer i samband med att registerfrågan diskuterades. Den ena var att myndigheterna i årsredovisningen ska förteckna vilka bemyndiganden som gäller för verksamheten. Den andra var att det i regleringsbrev bland villkoren för avgiftsfinansierad verksamhet ska anges vilka bemyndigande som ligger till grund för avgiftsuttagen. Jag ser här fördelar med att avgiftsbemyndiganden ska tas in i regleringsbrev eftersom det då blir regeringen, dvs. den som beslutat bemyndigandena som gör förteckningen, dvs. den görs vid källan. Risken för felaktiga tolkningar minimeras på så sätt. Det är en fördel om sådan information på lämpligt sätt samlas och blir elektroniskt sökbar.

9 Särskild bemyndigandelag

9.1 Uppdraget i denna del

I mitt uppdrag ingår att överväga behovet och lämpligheten av att riksdagen i en särskild lag bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om vissa sådana avgifter som faller under det s.k. lagområdet i 8 kap. 3 § regeringsformen (RF).

9.2 Förarbetsuttalanden

Departementschefen tog i lagstiftningsärendet om RF, med anledning av påpekanden under remissbehandlingen, upp frågan om hur riksdagen skulle utforma sina bemyndiganden till regeringen. Han ansåg att riksdagsbemyndiganden som var så allmänt hållna att de inte mycket skilde sig från grundlagstextens beskrivningar av de ämnen som var möjliga för delegation skulle stå i uppenbar strid med intentionen bakom grundlagen. Hur detaljerade bemyndigandena skulle vara borde avgöras av riksdagen från fall till fall. Om det var fråga om för medborgarna mindre ingripande föreskrifter borde man kunna ge tämligen vidsträckt bemyndiganden, men om det gällde föreskrifter där mera väsentliga medborgarintressen kunde komma att beröras av regleringen borde riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skulle få röra sig (prop. 1973:90 s. 209).

I följdlagstiftningen med anledning av bestämmelserna om normgivning i RF diskuterades möjligheten att samla alla bemyndiganden i en enda delegationslag, något som enligt departementschefen otvivelaktigt skulle öka överskådligheten på rättsområdet. Tekniken avvisades ändå. Departementschefen hänvisade till sina tidigare motivuttalanden och anförde att enligt hans bedömning skulle bemyndiganden som ingår i en längre uppräknings i en gemensam delegationslag tendera att bli alltför allmänt hållna och

därigenom komma i strid med de nämnda motivuttalandena. Det mötte nämligen tydliga svårigheter att i en uppräkningslag nå den önskvärda graden av precisering (prop. 1975:8 s. 42 f.). Han ansåg i stället att man – där det lät sig göra – skulle föra in bemyndigandena i sådana lagar som innehöll centrala materiella föreskrifter inom ett ämnesområde. Bemyndiganden som inte osökt kunde placeras i en lag med materiell reglering fick föras in i särskilda delegationslagar. I allmänhet borde man räkna med att en och samma delegationslag inte upptog bemyndiganden ifråga om föreskrifter inom skilda departements ansvarsområden. I vissa fall kunde det dock visa sig ändamålsenligt att i en bemyndigandelag reglera en normgivningsbefogenhet som var av betydelse för flera eller t.o.m. samtliga departement. Som ett exempel nämndes bemyndiganden att meddela föreskrifter om in- och utförelse av varor (a. prop. s. 43).

Departementschefen övervägde även att specifikt på avgiftsområdet i en särskild delegationslag ge övergripande regler om när regeringen hade rätt att besluta om avgifter som hörde till lagområdet. De avgifter som krävde bemyndiganden var emellertid av så disparat natur att de inte gärna lät sig föras in under en gemensam beskrivning med anspråk på en hållfast och meningsfull avgränsning. Han var därför inte beredd att föreslå en allmänt hållen lagreglering av regeringens beslutanderätt på området (prop. 1975:8 s. 47).

9.3 Det bör inte införas en särskild bemyndigandelag för hela avgiftsområdet

Utredningens bedömning: Det är inte lämpligt att samla alla avgiftsbemyndiganden i en särskild bemyndigandelag. Avgiftsbemyndiganden bör som hittills i första hand placeras i anslutning till de materiella föreskrifterna inom ett ämnesområde.

Det finns ett behov av att ha en bättre överblick över bemyndiganden avseende de belastande avgifterna. En särskild lag med alla avgiftsbemyndiganden samlade skulle i och för sig ge en sådan överblick. Nackdelarna är dock betydande.

När riksdagen beslutar en ny materiell lagstiftning på ett område finns det i allmänhet inte behov bara av bemyndiganden att med-

dela föreskrifter om avgifter utan även av andra bemyndiganden. Att skilja ut avgiftsbemyndigandet och placera det i en särskild lag skulle vara oöverskådligt på så sätt att bemyndiganden i ett och samma ämne då skulle återfinnas på olika ställen beroende på om de avser avgifter eller inte. Den som tar del av den materiella lagstiftningen behöver få klart för sig om det finns ett avgiftsbemyndigande eller inte. I den materiella lagen skulle det därför behövas en hänvisning till lagen med avgiftsbemyndiganden. Det innebär en ganska omständlig lagstiftningsteknik. En särskild bemyndigandelag skulle också komma att bli omfattande och kräva ständiga ändringar.

Även risken för alltför vidsträckta bemyndiganden gör att jag bestämt tar avstånd från tanken att riksdagen i en lag generellt skulle delegera befogenheten att besluta om belastande avgifter till regeringen. Det skulle enligt min uppfattning inte vara förenligt med de i föregående avsnitt redovisade motivuttalandena. Det bör vara en strävan i lagstiftningsarbetet att åstadkomma avgränsade och preciserade avgiftsbemyndiganden (se avsnitt 7.6). Inte minst kartläggningen visar att det brister i sådana avseenden i dag. En generell lag skulle motverka en förbättring på området.

De skäl som anfördes år 1975 mot att ha en särskild lag med avgiftsbemyndiganden har enligt min mening således fortfarande full bärkraft. Det har såvitt jag förstår inte framkommit något som talar för en annan metod än den som diskuterades då. Fördelen med en särskild bemyndigandelag på avgiftsområdet väger enligt min mening inte upp de nackdelar tekniken skulle innebära; en otymplig lag, dubbelreglering och ökad risk för alltför vidsträckta bemyndiganden. Strävan bör i stället – som hittills – vara att avgiftsbemyndigandena placeras i anslutning till de centrala materiella föreskrifterna inom ett ämnesområde.

10 Avgiftsförordningen

10.1 Uppdraget i denna del

I mitt uppdrag ingår att bedöma behovet av ändringar i avgiftsförordningen (1992:191) (AF). Enligt vad som anges i direktiven är det i vissa fall oklart om en bestämmelse i AF gäller tvingande avgifter eller inte. Det framgår t.ex. inte av 5 § AF om principen om full kostnadstäckning ska gälla som ekonomiskt mål även i offentligrättslig verksamhet. Enligt regeringen finns det ett behov av att se över förordningen så att det tydligare framgår vad som gäller för tvingande respektive frivilliga avgifter. Jag utgår ifrån att regeringen med offentligrättslig verksamhet åsyftat verksamhet som helt eller delvis finansieras med belastande avgifter.

10.2 Avgiftsförordningens tillämpningsområde m.m.

Utredningens förslag: Avgiftsförordningen bör förtydligas så att det klarare framgår att nuvarande 5 § kan omfatta också belastande avgifter. Bestämmelsen om överklagande i 14 § bör anpassas till bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen (1986:223).

AF beslutades år 1992 och regeringen beslutade samtidigt förordningsmotiv till förordningen (1992:3).

Enligt 5 § första stycket AF gäller att – om inte något annat ekonomiskt mål har angetts – full kostnadstäckning ska uppnås. För sådana avgifter som tas ut enligt 4 § (avgifter för t.ex. tidskrifter, kursmaterial, konferenser och kurser, rådgivning och lokaler) får myndigheten själv, inom ramen för full kostnadstäckning, besluta om grunderna för avgiftssättningen om inte regeringen har beslutat något annat (5 § andra stycket). Regeringen har i direkti-

ven uttalat att det tydligare bör framgå huruvida 5 § första stycket omfattar både belastande och frivilliga avgifter.

Enligt 1 § AF finns i förordningen bestämmelser i anslutning till 17–19 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten, budgetlagen. Det ligger nära till hands att tolka den bestämmelsen som en upplysning om att förordningen innehåller verkställighetsföreskrifter till de angivna bestämmelserna i budgetlagen. I 17 och 18 §§ budgetlagen finns bestämmelser om budgetering och redovisning på statsbudgeten av inkomster och utgifter. Bestämmelser om redovisning fanns tidigare i 27–30 §§ AF men de är numera upphävda och återfinns i stället i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I 19 § budgetlagen finns bestämmelser om frivilliga avgifter. Mot den bakgrunden ligger det nära till hands att anse att AF bara gäller frivilliga avgifter och är en utfyllnad till 19 § budgetlagen. Så kan dock inte vara fallet.

Det bör inledningsvis noteras att AF är från 1992 medan budgetlagen är från 1996. Den nuvarande 1 § infördes 1996 utan övriga ändringar annat än i vissa detaljer. Det kan alltså redan av den anledningen utslutas att AF är en verkställighetsförordning till budgetlagen. De materiella bestämmelserna i förordningen är inte heller till sin karaktär sådana att de kan anses vara verkställighetsföreskrifter. Att bestämmelserna i 9–24 §§ stöder sig på bemyndiganden från riksdagen är helt klart (prop. 1989/90:138, 1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289) och framgår också av förordningsmotiven.

Om ingen precisering görs av begreppet avgifter i förordningen är en rimlig tolkning att därmed åsyftas alla sorters avgifter, dvs. både de belastande och de frivilliga. Denna tolkning stöds av innehållet i 3 § där det påpekas att en förutsättning för att en myndighet ska få ta ut avgifter är att det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Den bestämmelsen måste uppfattas så att även avgifter för vilka krävs bemyndigande av riksdagen omfattas av den.

I kommentaren till 5 § i förordningsmotiven (s. 9) sägs också att det av paragrafen följer att – om riksdagen eller regeringen inte har beslutat något annat ekonomiskt mål – myndigheten ska beräkna avgiften så att myndighetens kostnader för verksamheten täcks. Detta tyder ju på att regeringen när bestämmelsen beslutades ansåg att den omfattade såväl belastande som frivilliga avgifter.

I förordningsmotiven (s. 1) hänvisas till regeringens uttalanden i prop. 1991/92:100 Bilaga 1. I bilagan redovisade regeringen bl.a.

vilka huvudprinciper som borde gälla för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet. Bl.a. angavs att full kostnadstäckning i normalfallet borde gälla som ekonomiskt mål (a. bilaga s. 53). Regeringen begärde dock inte riksdagens godkännande av de angivna principerna utan anförde i hemställan (p. 8) att regeringen skulle bereda riksdagen tillfälle att ta del av vad föredraganden anförde om styrning av statsförvaltningen och de finansiella förutsättningarna för myndigheterna, dvs. den formulering som används när regeringen endast önskar upplysa – alltså inte föreslå – riksdagen något. Finansutskottet hemställde endast att riksdagen skulle lägga propositionen till handlingarna i den delen (1991/92:FiU20 s. 60). I det sammanhanget begärde alltså regeringen inte något generellt bemyndigande i fråga om det ekonomiska målet för avgiftsuttag. Något annat generellt bemyndigande för regeringen att besluta att avgiftsnivån på belastande avgifter ska vara full kostnadstäckning om något annat inte bestämts har jag inte kunnat finna. Såvitt avser ansöknings- och expeditonsavgifterna finns dock ett sådant bemyndigande (prop. 1989/90:138, 1989/90:FiU38, rskr. 1989/90:289). Se vidare avsnitt 7.3.2 och 7.3.3.

Föreskrifter om belastande avgifter ingår i vad som brukar benämnas det primära lagområdet, dvs. det område där normgivningskompetensen ligger hos riksdagen¹. För att regeringen ska kunna meddela föreskrifter på området krävs alltså ett bemyndigande. Avsaknaden av generellt bemyndigande skulle således kunna leda till slutsatsen att 5 § inte kan uppfattas som omfattande mer än de frivilliga avgifterna samt ansöknings- och expeditonsavgifter. Så som AF utformats behöver detta dock inte vara fallet.

Av 5 § framgår till en början att en förutsättning för tillämpningen av bestämmelsen är att inget annat ekonomiskt mål för verksamheten har beslutats. I 6 § AF anförts vidare att en myndighet får bestämma avgiftens storlek endast efter särskilt bemyndigande. Detta är i och för sig ett självklart påstående men får i sammanhanget ses som en upplysning om att avsikten är att regeln i 5 § första stycket ska tillämpas endast i de fall myndigheten i annat sammanhang fått befogenhet att bestämma storleken på en avgift. Det blir alltså aktuellt för myndigheten att tillämpa bestämmelsen först när ett bemyndigande i en annan författning finns. Detta bemyndigande kan avse såväl en frivillig som en belastande avgift. Förutsättningen för att det ska vara fråga om det senare är att riks-

¹ Holmberg, Stjernquist s. 325

dagen bemyndigat regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att besluta om storleken av avgiften. Myndigheten bör kunna utgå ifrån att regeringen haft befogenhet att delegera avgiftsättningen till den i de fall det är fråga om en belastande avgift. Bestämmelsen innebär ju dock att regeringen i de fall det är fråga om en belastande avgift så att säga utnyttjar ett kommande bemyndigande i förväg. Jag kan dock inte se något konstitutionellt hinder mot detta eftersom det blir aktuellt för myndigheten att tillämpa bestämmelsen och besluta om avgiftsnivån först när ett bemyndigande finns.

Det är givetvis angeläget att det klart framgår hur långt en bestämmelse sträcker sig. Den bör därför förtydligas. Lämpligen görs det genom att 5 § första stycket och 6 § första stycket bildar en paragraf. Därigenom tydliggörs att det för myndigheten blir aktuellt att tillämpa bestämmelsen först när medgivande till avgiftsuttag lämnats i annat sammanhang. För att någon oklarhet inte ska råda bör bestämmelser om avvikelser från principen om full kostnadstäckning återfinnas i anslutning till bemyndigandet att ta ut avgiften. Eftersom det är fråga om rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas föreskrifter (8 kap. 9 § andra stycket) och som riktar sig till allmänheten ska de meddelas i författning och kungöras i Svensk författningssamling (1 och 4 §§ lagen [1976:633] om kungörande av lagar och andra författningar). De kan således inte beslutas genom regleringsbrev (jfr bet. 1998/99:KU10 s. 51).

Jag kan inte se annat än att 5 § andra stycket respektive 6 § andra stycket handlar om samma sak, nämligen vad som ska gälla för fastställande av storleken på de avgifter som avses i 4 §. Dessa stycken bör slås samman till en paragraf.

Som 5 § första stycket är utformad i dag skulle den läst isolerad kunna uppfattas så att den avser även regeringens egna föreskrifter om storleken på avgifter. I denna del skulle den i praktiken vara innehållslös eftersom regeringen alltid kan meddela föreskrifter som avviker från sina egna tidigare meddelade föreskrifter. I 1 a § AF anges dock att bestämmelserna i förordningen gäller myndigheter under regeringen. Genom det förtydligande jag föreslår framgår detta såvitt gäller 5 § också av själva bestämmelsen.

Jag föreslår också att bestämmelsen om överklagande i 14 § anpassas till den nya ordningen för överklagande av myndigheters förvaltningsbeslut. Lämpligen bör den bestämmelsen och överkla-

gandebestämmelsen i 24 § slås samman till en paragraf med egen rubrik.

11 Kartläggning av om det finns beslut som står i konflikt med PSI-direktivet

11.1 Uppdraget i denna del

Enligt direktiven ska jag också kartlägga om det i dag finns beslut om finansiering av myndigheters verksamhet rörande informationstjänster som står i konflikt med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet).

11.2 PSI-direktivet

Syftet med PSI-direktivet är att europeiska företag ska ges större möjligheter att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn. Detta avses bidra till ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen. I direktivet anges minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Det gäller avgiftsprinciper men även exempelvis hur handlingar ska göras tillgängliga och krav på icke-diskriminering.

Det är medlemsstaterna som avgör om vidareutnyttjande ska tillåtas, men om så sker gäller vad som anges i direktivet. Om möjligt ska handlingarna göras elektroniskt tillgängliga.

Med vidareutnyttjande av handlingar (i det följande information) avses annan än offentliga myndigheters användning av informationen för annat ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket informationen framställdes.

Med offentlig myndighet avses enligt direktivet statliga, regionala och lokala myndigheter samt organ som lyder under offentlig rätt. Detta innebär att information som finns hos såväl statliga

myndigheter som kommuner och landsting omfattas av direktivet. Likaså omfattas information som finns hos andra organ över vilka sådana myndigheter har visst inflytande.

PSI-direktivet omfattar inte information som finns hos offentliga radio- och TV-företag eller hos utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner.

Enligt direktivet får avgifter tas ut för myndigheters tillhandahållande av information för vidareutnyttjande. Avgifterna får dock inte överstiga kostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning av informationen, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

11.3 Gällande ordning

Enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås, om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats. (Se vidare avsnitt 3.2.2 och 10.)

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) föreslog regeringen att en enhetlig princip skulle införas för myndigheternas uttag av avgifter när de i elektronisk form tillhandahåller begärda uppgifter. Principen föreslogs vara att avgifter endast bör grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna. Utgångspunkten var att underlätta för medborgare, förvaltning och företag att utnyttja den information som förvaltningen förfogar över. Regeringen konstaterade att riksdagen slagit fast full kostnadstäckning som princip för avgiftssättning för tillhandahållande av olika varor och tjänster, vilket kommit till uttryck i avgiftsförordningen, men att det där saknades uttrycklig reglering av tillhandahållande av uppgifter i elektronisk form. Detta hade lett till olikartad tillämpning. Regeringen pekade på att det borde komma till klart uttryck i förordningen att dessa avgifter ska grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera informationen men däremot inte på kostnaderna för insamling och lagring. Den aviserade att dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) skulle få i uppdrag att ta fram ett underlag för beräkning av vilka kostnader som borde täckas (a. prop. s 64).

I propositionen framhöll regeringen vidare att det i vissa fall kan finnas skäl att ta ut en avgift som också bidrar till att täcka kostnaderna för t.ex. insamling och registrering av informationen. För sådana fall förespråkades att det skulle behövas särskild författ-

ningsreglering. Härigenom skulle förutsättningarna inte ändras nämnvärt för myndigheter med stor del avgiftsfinansierad verksamhet. För dessa har regering eller riksdag redan tagit ställning till finansiering enligt vissa bestämda principer (a. prop. s 64).

Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag beträffande uttag av avgifter för information i elektronisk form (bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294).

Eftersom den aktuella verksamheten övergick från RRV till Ekonomistyrningsverket (ESV) var det i stället ESV som fick uppdraget. En rapport¹ arbetades fram med preciseringar och anvisningar rörande avgiftssättning och beräkning av kostnader för tillhandahållande av elektronisk information. ESV underströk att avgifterna normalt inte ska täcka någon del av kostnaderna för insamling, bearbetning m.m. som ingår i myndighetens anslagsfinansierade verksamhet. ESV konstaterade att det egentligen är fråga om samma överväganden oavsett om det gäller att beräkna kostnaderna för informationsuttag eller för någon annan avgiftsbelagd verksamhet. Resonemanget var att principen om full kostnadstäckning fungerar även för den del av verksamheter som gäller tillhandahållande av elektronisk information. Principen om full kostnadstäckning kan appliceras på själva uttaget av information ur en databas. ESV har senare även givit ut en handledning om avgiftssättning.²

11.4 Åtgärder med anledning av PSI-direktivet

När det gäller den del av PSI-direktivet som behandlar avgiftsnivåer har utgångspunkten varit att riksdagens beslut av prop. 1997/98:136 och föreskrifterna i avgiftsförordningen ligger väl i linje med det. I vissa fall har dock andra principer för avgiftssättning än dessa generella beslutats. Inför medlemsländernas rapportering 2005 om införlivandet av PSI-direktivet i de nationella bestämmelserna, uppmanade Finansdepartementet samtliga departement att gå igenom sina respektive regleringsbrev och genomföra erforderliga förändringar beträffande de undantag från kostnadstäckningsprinciperna som fanns så att inte några undantag från PSI-direktivets principer skulle finnas.

¹ ESV 1999:6 Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form

² ESV 2001:11 Sätt rätt pris!

För närvarande pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram en förordning som införlivar PSI-direktivet. Det tar dock inte sikte på de delar som berör avgiftssättningen. I denna del gäller således avgiftsförordningen.

Verva har på regeringens uppdrag tagit fram vägledningen Myndigheters tillämpning av PSI-direktivet (dnr 2006/25). I den går myndigheten igenom direktivet och dess innebörd samt ställer det i relation till offentlighetsprincipen.

11.5 Tidigare undersökningar

Myndigheternas avgiftssättning vid tillhandahållande av information har undersökts tidigare. Följande två utredningar kan nämnas.

11.5.1 Lantmäteriutredningen

Lantmäteriutredningen utredde frågor om geografisk lägesrelaterad information. I betänkandet Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:111) redovisas bl.a. prissättning vid några statliga myndigheter som har information som huvudprodukt eller där tillhandahållande av information utgör en viktig del av verksamheten. Exempel ges även från kommunerna. Utredningen redovisar följande exempel.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

SMHI tillhandahåller lägesbundna meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska data samt miljödata. Miljödata, hydrologiska data och data som används för icke-kommersiella ändamål inom ramen för forsknings- eller utbildningsprojekt tillhandahålls mot uttagskostnad med viss fastställd minimiavgift. Övriga data tillhandahålls mot en avgift som motsvarar kostnaderna för uttaget samt ett bidrag till insamlingskostnaden.

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

För att utnyttja information från SGU erlägger användaren en nyttjanderättsavgift som kan bestå av en årlig avgift eller en engångsavgift. Nyttjanderättsavgifterna ska vara satta så att de täcker uttagskostnaderna samt ger ett bidrag till förvaltning och utveckling av databaserna.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket tillhandahåller sjögeografiska data i form av digitala och tryckta sjökort, geodetiska punkter, vattenståndsmärkesbeskrivningar samt djupdata. Uppgifter från den s.k. sjökortsdatabasen prissätts utifrån det ekonomiska målet att intäkterna från försäljningen ska täcka kostnaderna för uttagen samt ajourhållandet av databasen. Från djupdatabasen tillhandahålls information mot uttagskostnad.

Vägverket

Vägverkets geografiska information omfattar främst Vägdatan (VIS) och Nationella Vägdatan (NVDB) samt databaserna för avstånds- och trafikinformation. Prissättningen av datauttag baseras vanligen på uttagskostnad, men användare som utför uppgifter till gagn för Vägverkets sektorsansvar erhåller i vissa fall information utan kostnad.

För Vägdatan har regeringen angett särskilda principer för prissättningen. Dessa innebär att avgifterna ska baseras på uttagskostnaden samt en andel av driftkostnaden för databasen.

11.5.2 Statskontoret

Statskontoret gjorde 2005 på regeringens uppdrag en övergripande kartläggning av myndigheternas gällande licens- och avtalsvillkor vid tillhandahållande av sådan information som PSI-direktivet avser³. Tjugotvå myndigheter som upprättar, förvaltar och tillhandahåller grundinformation inom ramen för sin myndighetsverksamhet valdes ut och besvarade en enkät. Av svaren framgick att 13

³ Statskontoret 2005:120 Fritt fram att avtala om offentlig information?

myndigheter inte tillhandahöll någon information för kommersiellt vidareutnyttjande eller tillhandahöll informationen avgiftsfritt. Nio av de tillfrågade myndigheterna tillämpade licensvillkor eller andra avtalsvillkor vid tillhandahållandet till vidareutnyttjande marknadsaktörer. Åtta av dessa myndigheters avtalsupplägg undersöktes. Frågan om prissättning uppmärksammades särskilt endast beträffande Vägverkets försäljning av informationsuttag från vägtrafikregistret. För sådan försäljning gällde självkostnadsbaserad prissättning med pålägg upp till en nivå som bedöms som marknadsmässig i förhållande till jämförbara konkurrenter.

11.6 Genomförande av utredningsuppdraget

I syfte att kartlägga avgiftssättningar som görs med undantag från de av riksdagen uttalade principerna och som dessutom skulle anses kunna stå i konflikt med den högst tillåtna avgiftsnivån enligt PSI-direktivet, genomförde utredningen en enkätundersökning under juni 2006.

PSI-direktivets räckvidd styrde omfattningen av kartläggningen. En myndighets användning av en annan myndighets information omfattades därmed inte. Kartläggningen begränsades till att gälla statliga myndigheter under regeringen. Med hänsyn till svårigheterna att veta vad informationsanvändarna avser att använda informationen till har någon avgränsning i det avseendet inte gjorts.

Utredningen upprättade en enkät som sändes till departementen (*bilaga 4*). Enkäten utformades så att den i ett första steg sorterade ut sådana myndigheter som tillhandahåller information till annan än myndighet mot betalning och därefter sådana myndigheter som medgetts undantag från kostnadstäckningsprincipen. Beträffande dessa myndigheter efterfrågades bl.a. genom vilka beslut undantagen framgår.

Utgångspunkten för att avgränsa undersökningen var ESV:s myndighetsregister. Detta innehöll 250 myndigheter under regeringen. Myndigheter som var under avveckling togs inte med och inte heller sådana som enligt ESV rapport Avgifter 2005 inte redovisat några avgifter, endast redovisat belastande avgifter eller endast redovisat avgiftsintäkter från andra myndigheter. Vidare valdes de myndigheter bort där det bedömdes uppenbart att de endast har sådan information som inte omfattas av PSI-direktivet, dvs. huvudsakligen utbildnings- och kulturinstitutioner. Bedömningen gjor-

des utifrån myndighetens instruktion. Avgränsningarna ledde till att kartläggningen kom att omfatta 143 myndigheter.

11.7 Resultat och slutsatser av enkätundersökningen

Utredningens bedömning: Det är endast för en myndighet som det finns anledning att se över det ekonomiska målet för att säkerställa att det är förenligt med PSI-direktivet.

Enkätundersökningen genomfördes under juni 2006 och resultatet speglar således de förhållanden som gällde då.

Svar på enkäten inkom beträffande 142 myndigheter. Bortfallet gäller Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

AMS ingick i den kartläggning som Statskontoret genomförde⁴ och myndigheten uppgav då att den inte tillhandahåller någon information för vidareutnyttjande. En översiktlig genomgång av styrdokumentet beträffande AMS tyder på att myndigheten inte omfattas av något undantag som står i strid med PSI-direktivet. Det bortfallet bör därför inte påverka de slutsatser som kan dras av undersökningsresultatet.

Beträffande sju myndigheter svarade departementen ja på frågan om det fanns beslut eller föreskrifter som gjorde det möjligt för myndigheten att sälja information med ett annat ekonomiskt mål än full eller delvis kostnadstäckning. För ytterligare fyra myndigheter uttrycktes på samma fråga osäkerhet eller hänvisades till praxis. Således har den fortsatta undersökningen omfattat elva myndigheter.

Av de sju myndigheter beträffande vilka departementen svarat att det fanns undantag från kostnadstäckningsprincipen sorterades fyra bort. Orsaken var att det av svaren på frågan om vad det ekonomiska målet för verksamheten var framgick att detta var delvis kostnadstäckning. Två myndigheter sorterades bort eftersom den tillhandahållna informationen inte omfattades av PSI-direktivets avgiftsprincip. En myndighet visade sig vid närmare efterforskning ha full eller delvis kostnadstäckning vid försäljning av information. Slutligen sorterades en myndighet bort därför att avgiften för registerutdrag bestämdes av regeringen med beaktande av kostnadstäckningsprinciperna.

⁴ Statskontoret 2005:120 (se även avsnitt 11.5.2)

Enkäten gav således anledning till ett närmare studium av tre myndigheter. Dessa är SMHI, Lantmäteriverket och Vägverket.

SMHI tillhandahåller data och operativa produkter från basproduktionen i huvudsak enligt följande villkor. Den som förvärvar informationen får betala en uttagskostnad, som motsvarar det arbete SMHI lägger ned på att kopiera och förmedla data. Kommersiella användare får även betala ett bidrag till insamlandet av data och framställandet av produkter.

Lantmäteriverket tillhandahåller information mot avgifter som är bestämda enligt samma principer som dem SMHI tillämpar. Av regleringsbrevet för budgetåret 2006 framgår att avgifterna för att tillhandahålla och upplåta rätt att utnyttja geografisk information och fastighetsinformation samt information från den allmänna kartläggningen ska bestå av en del som ska täcka kostnaderna för uttag och expediering samt en del som ska bidra till att täcka kostnaderna för uppbyggnad, drift och utveckling av informationssystemen.

Vägverket tillhandahåller också information mot avgifter som bestäms enligt samma princip som för de tidigare nämnda myndigheterna, nämligen vid försäljning av data från den nationella väg-databasen. Vad gäller försäljning av informationsuttag från vägtrafikregistret gäller däremot enligt regleringsbrevet för budgetåret 2006 självkostnadsbaserad prissättning med pålägg upp till en nivå som bedöms som marknadsmässig i förhållande till jämförbara konkurrenter. Resultatet av denna verksamhet ska enligt regleringsbrevet användas till trafiksäkerhetsåtgärder.

Frågan är om principerna för någon av dessa prissättningar står i strid med prissättningsprincipen enligt PSI-direktivet.

Som tidigare framgått innebär avgiftsprincipen i PSI-direktivet att de samlade inkomsterna från leverans och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar inte får överstiga kostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning av den, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Principen framstår därvid som tämligen generös. Jämförbarheten med prissättningen hos myndigheterna förutsätter emellertid att denna är kostnadsbaserad och att kostnaderna kan hänföras till posterna insamling, framställning, reproduktion eller spridning. Med undantag för påslaget vid prissättningen vid försäljning av informationsuttag från vägtrafikregistret måste de nu undersökta prissättningarna anses kostnadsorienterade. De kostnader som ska täckas med avgifter kan huvudsakligen hänföras till de angivna posterna.

Möjligen kan frågan ställas om det bidrag till framställandet av produkter vilket kommersiella användare får betala till SMHI och bidraget till Lantmäteriverkets kostnader för utveckling av informationssystemen är kostnader av den typ som enligt PSI-direktivet får täckas med avgifter. I båda fallen förefaller det vara fråga om bidrag för att täcka utvecklingskostnader. Det är inte helt tydligt huruvida täckandet av sådana kostnader är förenliga med PSI-direktivet. Det ligger dock närmast till hands att anse detta vara fallet eftersom utveckling är en del i arbetet med att få fram informationen.

Det är dock samtidigt viktigt att ha klart för sig till vilka delar verksamheten är anslagsfinansierad. Om insamling, produktion och utvecklingskostnader finansieras med anslag ska avgifterna inte täcka detta. Avgiften ska då motsvara kostnaderna för det extra informationsuttaget. Om däremot hela verksamheten, dvs. även arbetsprocessen före försäljning, är avgiftsfinansierad bör avgiften motsvara samtliga kostnader. I annat fall skulle en subventionering mellan olika grupper av betalande uppstå. Detta ligger i linje med vad som anges såväl i PSI-direktivet som i riksdagens beslut angående information i elektronisk form.

Vad gäller prissättningen vid försäljning av informationsuttag från vägtrafikregistret är som tidigare framgått en del av priset kostnadsorienterat medan återstående del utgörs av ett påslag upp till ett hypotetiskt marknadsmässigt pris. I detta fall är det inte möjligt att utan närmare beräkningar avgöra huruvida prissättningen är förenlig med avgiftsprincipen enligt PSI-direktivet. Kriteriet för påslaget är vagt. Det förefaller också som om avgiftsintäkter inom ett område hos Vägverket används för att finansiera verksamhet inom ett annat område, vilket förefaller tveksamt utifrån principerna mot korssubventionering. Ett klarläggande av denna fråga ligger dock utanför mitt uppdrag.

11.8 Vilka kostnader kan ingå vid avgiftssättningen?

Utredningens bedömning: Genom särskilda föreskrifter bör förtydligas vilka kostnader som kan ingå som underlag för prissättning av informationsuttag. Det gäller utifrån både PSI-direktivet och riksdagens beslut om prissättning av elektronisk information.

Kartläggningen består av en enkätundersökning och en genomgång av tidigare undersökningar. Båda delarna visar i huvudsak ett samstämmigt resultat. De fall i tidigare undersökningar som antyder ett förhållande som kan tänkas strida mot PSI-direktivet återfinns även bland de fall som framkommit genom enkätundersökningen.

Avgiftsprincipen enligt PSI-direktivet bygger på en kostnadsorienterad prissättning. Frågan om svensk prissättning strider mot avgiftsprincipen i det fall där prissättningen inte är kostnadsorienterad är som påpekats i föregående avsnitt inte möjlig att besvara utan närmare beräkningar.

En annan oklarhet som framkommit vid kartläggningen är en otydlighet rörande vilka kostnader som kan ingå för att prissättningen ska vara förenlig med PSI-direktivet. Kartläggningen visar att det förekommer att utvecklingskostnader i några fall ingår i kostnadsorienterade prissättningar. Det framgår även av tidigare undersökningar att kostnader för ajourhållning, förvaltning och uppdatering av databaser i några fall ligger till grund för prissättning. Som tidigare har framgått innebär avgiftsprincipen enligt PSI-direktivet att vid prissättning beaktas sådana kostnader som uppstått för bl.a. insamling och sammanställning av information och därutöver en rimlig avkastning på investeringar. En rimlig tolkning är att alla kostnader för att få fram informationen ska kunna täckas av avgifter med beaktande av om verksamheten också är anslagsfinansierad.

Av ingressen till PSI-direktivet (14) framgår också att vederbörlig hänsyn tas till kraven på den berörda offentliga myndigheten om självfinansiering. Detta torde innebära att i den mån myndighetens verksamhet ska vara självfinansierad, dvs. avgiftsfinansierad, måste även exempelvis förvaltnings- och utvecklingskostnader tillåtas ingå i underlaget för prissättningen. I annat fall skulle PSI-direktivet medföra att medlemsstaterna tvingades avstå från avgiftsfinansiering av myndigheternas verksamhet.

Även om det inte uttryckligen framgår av PSI-direktivet måste även andra kostnader för verksamheten än de för själva informationsuttaget tillåtas ingå i underlaget för prissättningen beroende på huruvida myndighetens verksamhet är finansierad av statliga medel eller om verksamheten är självfinansierad. I de fall där det alltså framkommit att exempelvis förvaltnings- och utvecklingskostnader ingår i underlaget för prissättningen får dessa fall anses förenliga med avgiftsprincipen enligt PSI-direktivet i den mån myndighetens verksamhet är självfinansierad.

Det är dock lämpligt att det genom särskilda föreskrifter tydliggörs vilka kostnader som kan ingå som underlag för prissättning av informationsuttag. Det gäller utifrån både PSI-direktivet och riksdagens beslut om prissättning av elektronisk information.

12 Konsekvensbeskrivningar

Utredningens bedömning: Förslagen, rekommendationerna och bedömningarna medför inte några konsekvenser i de avseenden som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

För utredningsarbetet gäller bestämmelserna om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering (14 §).

Enligt utredningens direktiv ska jag överväga vilka konsekvenser de åtgärder jag föreslår får för statsbudgeten. Dessa konsekvenser har jag funnit mest ändamålsenligt att redovisa i anslutning till min bedömning av vilka redovisningsprinciper som bör gälla. De finns beskrivna i avsnitt 6.3 och 6.7.

Enligt direktiven ska jag även överväga behovet av och, om jag bedömer det lämpligt, föreslå former för upprättandet av ett register för offentligrättsliga avgifter och hur ett sådant register ska förvaltas och finansieras.

Eftersom jag gör bedömningen att något avgiftsregister – i vart fall inte för närvarande – bör införas påverkas inte kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Inte heller förslagen, rekommendationerna eller bedömningarna i övrigt i betänkandet har någon påverkan på kostnader eller intäkter. Däremot syftar förslagen, rekommendationerna och bedömningarna som helhet till att öka överblicken över statens

avgiftsintäkter, vilket bör medföra effektivitetsvinster inom förvaltningen.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

Jag gör bedömningen att mina förslag, bedömningar och rekommendationer inte medför några sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen.