

**Fråga om föreskrift om tillsynsavgift, som meddelats av Transportstyrelsen med stöd av bemyndigande i en av regeringen utfärdad förordning, i regeringsformens mening utgör föreskrift om avgift eller skatt.**

Lagrum:

8 kap. 2 § första stycket 2, 3 § första stycket och andra stycket 2 och 11 kap. 14 § regeringsformen; 1 § första stycket 14 och andra stycket 2 och 3 samt 2 § lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer; förordning (EG) nr 561/2006; 10 kap 16 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m.; 2 kap. 11 § Transsportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2010:186)

Transportstyrelsen, som från och med den 1 januari 2011 ansvarar för tillsynen av kör- och vilotider hos företag, beslutade den 20 oktober 2011 att M.B. skulle betala 500 kr avseende tillsynsavgift för kör- och vilotider för perioden den 1 januari – den 31 december 2011. I beslutet, till vilket var fogat en inbetalningsavi för bankgiro, angavs att Transportstyrelsen tar ut en avgift på 500 kr per fordon enligt 2 kap. 11 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2010:186) om avgifter inom vägtrafikområdet och att avgiften tas ut av den registrerade ägaren.

M.B. överklagade Transportstyrelsens beslut hos förvaltningsrätten. Han anförde bl.a. att hans skåpbil användes för transport av torgställningar och av varor som han säljer på respektive veckotorg i Tranås, Husqvarna och Jönköping tre till fyra mil från Gränna.

Transportstyrelsen ansåg att det saknades skäl för omprövning.

*Förvaltningsrätten i Karlstad (2012-02-08, ordförande Jonasson)*  
yttrade, efter att ha redogjort för tillämpliga bestämmelser: Av huvudregeln i nu tillämpliga bestämmelser framgår att flertalet vägtransporter ska beakta kör- och vilotidsbestämmelser och därmed använda godkänd färdskrivare. Bestämmelserna innehåller vissa undantag från bestämmelserna och en bedömning av om undantagen är tillämpliga ska göras i varje enskilt fall. – Enligt förvaltningsrätten har det inte gjorts sannolikt att aktuellt fordon utgör sådant fordon eller används till den typ av verksamhet som är undantagen tillsynsavgift avseende kör- och vilotider. Det har inte heller framkommit synnerliga skäl för att avgiften ska sättas ned eller helt utgå. Tillsynsavgift ska därför erläggas i enlighet med Transportstyrelsens beslut och överklagandet ska således avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

M.B. överklagade förvaltningsrättens dom hos kammarrätten och yrkade att tillsynsavgiften skulle undanröjas.

Transportstyrelsen bestred bifall till överklagandet och utvecklade närmare sin ståndpunkt i målet.

*Kammarrätten i Göteborg (2012-09-21, Åberg, Pettersson, Ståhl, referent)* yttrade: Regeringen får enligt 1 § andra stycket lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer (bemyndigandelagen) meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt bestämmelser om bl.a. kör- och vilotider vid vägtransporter och färdskrivare. – I 10 kap. 16 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. (kör- och vilotidsförordningen) anges att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för kontroll i företags lokaler och för ärendehandläggning enligt denna förordning och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen. – För tillsyn av kör- och vilotider enligt kör- och vilotidsförordningen och förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter debiteras enligt 2 kap. 11 § Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom vägtrafikområdet en årlig avgift på 500 kr. Avgiften tas ut av registrerad ägare. – Föreskrifter om skatt ska enligt 8 kap. regeringsformen meddelas av riksdagen genom lag. Delegation är endast möjlig i fråga om tull på införsel av varor och skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i en kommun. – Här aktuella avgiftsföreskrifter är en del av en reform genom vilken stora delar av Transportstyrelsens verksamhet blev avgiftsfinansierad. I lagstiftningsärendet konstaterade Lagrådet att det i tidigare ärenden uttalat att generella avgifter, dvs. avgifter som utgår även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndighetens sida har karaktären av en skatt. Det är enligt Lagrådets mening tillåtet att delegera rätten att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn, om avgifterna tas ut för konkreta tillsynsåtgärder. Detsamma torde enligt Lagrådet gälla om t.ex. en årlig tillsynsavgift tas ut av de enskilda medlemmarna i ett kollektiv som omfattas av tillsynen, under förutsättning dels att någon tillsynsåtgärd vidtas beträffande var och en av medlemmarna under det år som avgiften avser, dels att avgifterna sammantaget inte överstiger de sammanlagda kostnaderna för den tillsyn som utövas. Lagrådet noterade att någon information om innehållet i de föreskrifter som kan komma att meddelas inte var tillgänglig i ärendet, men förutsatte att de föreslagna bemyndigandena används i enlighet med regeringsformens bestämmelser (prop. 2010/11:30 s. 187). – Regeringen anförde i samma lagstiftningsärende att en penningpålaga under vissa omständigheter kan anses ha karaktär av avgift och inte skatt även om någon preciserad motprestation inte utgår. Sådana omständigheter är enligt regeringen bl.a. att ett avgiftskollektiv tydligt kan avgränsas och definieras, att penningpålagens huvudsyfte är att finansiera en viss verksamhet samt att det finns ett tydligt samband mellan pålagans storlek och kostnaderna för aktuell verksamhet. Enligt regeringens bedömning är de förutsättningar som framställs som kriterier för avgiftsuttag uppfyllda i de förslag som lämnas. Avgiftskollektiven är tydligt avgränsade och definierade och avgiftens syfte är att finansiera tillsynsverksamheten. När det gäller övriga kriterier är deras uppfyllelse enligt regeringen huvudsakligen beroende på hur avgifterna faktiskt konstrueras (prop. 2010/11:30 s. 51 och 52). Regeringen anförde följande (s. 52).

Avgiftens storlek ska i möjligaste mån svara mot den kostnad som den offentliga tillsynsverksamheten medför. Berört kollektiv bör

vidare under viss tidsperiod och med rimligt intervall bli föremål för tillsynen och avgiften följaktligen konstrueras så den korrelerar härmed. I förslagen till bl.a. ny livsmedelslag och lag om foder och animaliska biprodukter (prop. 2005/06:128) gjordes bedömningen att avgifternas storlek borde beräknas genom en schabloniserad riskbedömning av varje kategori tillsynsobjekt, varvid företag med högre risk förutsågs vara mer tidskrävande både med avseende på antalet inspektioner och beträffande tidsåtgången. Genom en årlig avgift baserad på en schabloniserad beräkning skulle tillsynsmyndighetens kostnader för den reguljära kontrollen täckas. Det saknas anledning att anta annat än att motsvarande förfarande kan tillämpas på Transportstyrelsens tillsynsverksamhet i aktuella fall. Beroende på hur riskbedömningen eller schabloniseringen utfallit blir tillsynsobjekten föremål för tillsyn med vissa intervall. För att undvika att tillsynsobjekten drabbas av höga avgifter vid ett och samma tillfälle kan en lämplig konstruktion vara att slå ut kostnaderna för de faktiska tillsynstillfällena med därtill hörande för- och efterarbete till t.ex. en årlig avgift. Även i regeringens skrivelse 2009/10:79 uttalas att kravet på motprestation inte heller torde hindra att den faktiska kostnaden för ett tillsynstillfälle debiteras tillsynsobjektet genom flera delbetalningar (s. 22). Mot bakgrund av det redovisade och vad Lagrådet uttalat i frågan finner regeringen att Transportstyrelsen har en viss frihet i utformningen av de avgifter som kan komma att följa på de förslag som lämnas i denna proposition. De närmare förutsättningarna för avgiftskonstruktionen bör regleras på lägre författningsnivå.

Kammarrätten gör följande bedömning. – Transportstyrelsens bemyndigande i 10 kap. 16 § kör- och vilotidsförordningen är begränsat till pålagor som i regeringsformens mening är att betrakta som en avgift (prop. 2010/11:30 s. 52). Transportstyrelsens frihet när det gäller utformningen av avgifterna är alltså begränsad. Om Transportstyrelsens avgiftsföreskrift utformats på ett sådant sätt att den i regeringsformens mening är en skatt, står den i strid mot bemyndigandet och får enligt 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpas. – Regeringsformen innehåller ingen definition av begreppen skatt och avgift. Gränsdragningen får därför i första hand göras utifrån förarbetena till regeringsformen. Där anges att skillnaden mellan skatt och avgift är att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan det med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Det framhålls att gränsen mellan begreppen skatt och avgift är flytande. I vissa fall får enligt förarbetena en penningpåлага anses ha karaktär av avgift även om inget specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen ifråga enligt särskilda regler (prop. 1973:90 s. 213 och 219). – Det finns således ett visst utrymme även för avgifter där den enskilde inte får en direkt motprestation. En grundläggande förutsättning för att det ska vara fråga om en avgift i sådana fall är enligt kammarrättens bedömning att avgiftskollektivet är klart avgränsat. När det, som i förevarande fall, är fråga om en enhetlig avgift för riskbaserad kontroll krävs dessutom att även avgiftskollektivet är någorlunda

enhetligt. I annat fall är det inte möjligt att upprätthålla ett tillräckligt tydligt samband mellan pålagan och den kollektiva motprestationen. – Transportstyrelsens rätt att föreskriva om avgifter gäller endast kontroll i företags lokaler. Sådan kontroll kan enligt 7 kap. 12 § tredje stycket kör- och vilotidsförordningen ersättas med en kontroll hos Transportstyrelsen av dokument eller uppgifter som begärts in från företaget. Den sistnämnda bestämmelsen innebär enligt kammarrättens bedömning inte att avgift får tas ut även för kontroll hos Transportstyrelsen. Vid bedömningen av pålagans karaktär av skatt eller avgift är det därmed pålagans samband med tillsyn i företags lokaler som ska bedömas. Enligt Transportstyrelsen är kontroll hos styrelsen vanligast. Det framgår inte av utredningen i vilken utsträckning kontroll i företags lokaler bedrivs. Klart är emellertid att den som betalar pålagan inte får någon direkt motprestation i form av sådan tillsyn. Det är i stället fråga om en kollektiv motprestation som består av att kontroll under året genomförs i en andel av de betalande företagens lokaler. – I Transportstyrelsens föreskrift anges att avgift debiteras för tillsyn av kör- och vilotider enligt kör- och vilotidsförordningen samt att avgiften tas ut av fordonets registrerade ägare. I övrigt innehåller föreskriften ingen avgränsning av avgiftskollektivet. Det framgår inte av föreskriften vilka fordon som omfattas. Som Transportstyrelsen anfört får föreskriften tolkas utifrån bemyndigandet och bestämmelserna om kontroll i företagens lokaler. Det innebär att avgiftsskyldiga är de företag som kan bli föremål för kontroll, dvs. företag som använder sitt fordon på ett sådant sätt att det omfattas av regleringen om kör- och vilotider. För att så ska vara fallet måste ett antal kriterier vara uppfyllda. För det första ska det vara fråga om antingen vägtransporter av gods med fordon med högsta tillåtna vikt överstigande 3,5 ton eller vägtransporter av passagerare med fordon som är konstruerade eller permanent inrättade för transport av mer än nio personer och avsedda för detta ändamål (artikel 2.1 i förordning (EG) nr 561/2006). För det andra ska inget av de många undantag som finns i artikel 3 i EG-förordningen och 2 kap. 2 § kör- och vilotidsförordningen vara tillämpligt. Undantagen är främst knutna till den faktiska användningen av fordonet. Så undantas t.ex. fordon eller en kombination av fordon med en högsta tillåtna vikt som inte överstiger 7,5 ton som används för icke-kommersiell transport av gods och fordon som används av jordbruks-, trädgårds-, skogs-, uppfödnings- eller fiskeriföretag för godstransporter inom ramen för företagens egen verksamhet inom en radie av högst 100 kilometer från den plats där företaget är beläget. – Innehavet av fordon av ett visst slag är alltså inte tillräckligt för att avgiftsplikt ska föreligga, utan användningen av fordonet har avgörande betydelse. Transportstyrelsen har inte något register över fordon som omfattas av regelverket. Dessutom finns det betydande utrymme för tolkning av vilka transporter som är undantagna. Avgiftskollektivet kan därmed inte anses vara klart avgränsat. Vidare omfattas såväl ett företag som äger fordon som dagligen används på ett sådant sätt att reglerna om kör- och vilotider är tillämpliga som ett företag som en gång under året använder sitt fordon på detta sätt. Skillnaderna mellan dessa företag är rimligen betydande både vad gäller hur ofta de blir kontrollerade och vilken nytta de har av att branschen kontrolleras. Transportstyrelsens föreskrift innebär således att pålagan ska tas ut av ett svårdefinierat och oenhetligt avgiftskollektiv. Till följd av att avgiftskollektivet har varit

svårt att avgränsa har registrerade ägare till fordon av vissa fordonskategorier påförts tillsynsavgift oberoende av hur fordonet använts. Även registrerade ägare till fordon som inte omfattas av reglerna om kör- och vilotider har således påförts tillsynsavgift. – Enligt kammarrättens bedömning finns det inte ett tillräckligt samband mellan den pålaga den enskilde fordonsägaren ska betala och den kollektiva motprestationen. Transportstyrelsen har således utformat föreskriften så att pålagan i regeringsformens mening är en skatt. Det innebär att föreskriften strider mot bemyndigandet i 10 kap. 16 § kör- och vilotidsförordningen. Föreskriften ska därför inte tillämpas i den del den avser avgift för tillsyn av kör- och vilotider enligt förordningen. M.B:s överklagande ska därmed bifallas. – Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver förvaltningsrättens dom och Transportstyrelsens beslut.

Transportstyrelsen överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva domen och fastställa förvaltningsrättens domslut. Transportstyrelsen anförde bl.a. följande. Det bärande momentet i prop. 2010/11:30 är en enhetlig finansiering av verksamheten inom samtliga trafikslag och att ärendehandläggning, tillsyn och registerhållning i huvudsak bör finansieras med avgifter. Detta ledde till lagstiftning om nya och ändrade bemyndiganden för avgiftsuttag i ett antal lagar, bl.a. i bemyndigandelagen beträffande tillsyn enligt bestämmelser om kör- och vilotider vid vägtransporter. Lagstiftningen följdes därefter upp med nödvändiga bemyndiganden för Transportstyrelsen i ett flertal förordningar, bland dem kör- och vilotidsförordningen. – Transportstyrelsen har vid utformningen avgiftsföreskrifterna varit väl medveten om de legala gränsdragningsproblem som finns i fråga om finansiering av tillsyn med kollektiva motprestationer. De förutsättningar som bör uppfyllas är att ett avgiftskollektiv tydligt kan avgränsas och definieras, att penningpålagens huvudsyfte är att finansiera en viss verksamhet och att det finns ett tydligt samband mellan pålagans storlek och kostnaderna för verksamheten. När det gäller avgiftskollektivet kan man inte enbart utgå från föreskriftens utformning. Även de bakomliggande bestämmelserna i EG-förordningen och i kör- och vilotidsförordningen måste beaktas. Dessa utgör tillsammans med avgiftsföreskriften den författningsmässiga kontexten för avgiftsuttaget. Föreskriften ska förstås så att den anger en avgiftsskyldighet för sådana verksamheter (registrerade fordonsägare) som omfattas av bestämmelserna om kör- och vilotider och som kan komma i fråga för tillsyn av hur dessa bestämmelser efterlevs. Därigenom är avgiftskollektivet också författningsmässigt tillräckligt avgränsat. I prop. 2010/11:30 finns i bilaga 1 en sammanställning med exempel på uppgifter som enligt förslaget ska finansieras med avgifter, bl.a. tillsyn av kör- och vilotider. I propositionen gör regeringen bedömningen att de förutsättningar som framställs som kriterier för avgiftsuttag är uppfyllda i de förslag som lämnats och att avgiftskollektiven är tydligt avgränsade och definierade (a. prop. s. 52). – Avgiftskonstruktionen utgår också från att tillsynens omfattning i förhållande till varje enskild verksamhet i huvudsak är proportionell mot verksamhetens storlek, varvid antalet fordon är ett mått på den omfattningen. Sambandet mellan avgift och prestation kan vara uppfyllt

även om inte varje medlem av det fastställda avgiftskollektivet blir föremål för någon tillsynsåtgärd det är som avgiften avser. Hela avgiftskollektivet gynnas även om tillsyn endast skett beträffande vissa verksamheter, eftersom kör- och vilotidsreglerna bl.a. har till syfte att skapa sunda konkurrensvillkor inom transportbranschen. – Vid uppbörderna av avgiften har Transportstyrelsen haft svårigheter att avgöra vilka verksamheter som omfattas av regelverket och som därmed är förpliktade att betala tillsynsavgift. Det har sin förklaring bl.a. i att det inte finns någon anmälningsskyldighet beträffande sådana transporter av gods eller personer som omfattas av kör- och vilotidsbestämmelserna. Transportstyrelsen har inte heller något aktuellt register med avgiftsskyldiga att utgå från vid debiteringen. Det har därför varit nödvändigt att i det första skedet presumera att sådana fordon som på grund av sin typ normalt sett används på så sätt att kör- och vilotidsbestämmelserna är tillämpliga också används på det sättet, vilket leder till slutsatsen att den aktuella verksamheten omfattas av kontrollen och därmed även avgiftsskyldigheten. Genom möjligheten att begära omprövning eller överklaga beslutet om avgift har de enskilda tillförsäkrats en möjlighet till korrigerande beslut som är felaktiga t.ex. därför att någon undantagssituation från bestämmelsernas tillämplighet föreligger eller det på förhand står klart att verksamheten inte kommer att komma i fråga för någon tillsyn. – Av 1 kap. 2 § kör- och vilotidsförordningen framgår de kontrollformer som är aktuella. Innehållet i kontrollerna utvecklas närmare i 7 kap. med underrubrikerna Vägkontroller och Kontroll i företags lokaler. Den senare kontrollformen regleras specifikt i 11–13 §§. En kontroll hos myndigheten är således en del i den kontrollformen och måste därför anses omfattad av bemyndigandet i 10 kap. 16 §. – Transportstyrelsen anser att föreskriftens utformning i sig inte innebär att tillsynsavgiften är att bedöma som en skatt. Föreskriften strider varken mot bemyndigandet eller regeringsformen och kan läggas till grund för att ta ut avgift för tillsyn av kör- och vilotidsbestämmelserna. Transportstyrelsen anser att M.B:s transporter med det aktuella fordonet inte är undantagna från bestämmelsernas tillämpning. Tillsynsavgift ska därför betalas.

M.B. bestred överklagandet och anförde bl.a. följande. Han är pensionär och bor i Gränna. På tisdagar och ibland även på fredagar säljer han varor på torgen i Huskvarna, Jönköping och Tranås. Körsträckan är 35–40 km och körtiden 30–45 minuter i vardera riktningen. För transportererna använder han en skåpbil från 1991 som väger 3 550 kg och som därmed klassas som lastbil. Han transporterar enbart egna varor och utför inga transporter för någon annans räkning. Verksamheten avser inte yrkestrafik med anställda chaufförer vars kör- och vilotider behöver kontrolleras. Transporterna utgör inte heller någon konkurrens i transportsektorn. I den verksamhet som han bedriver finns det inte behov av färdskrivare eller kontroll av kör- och vilotider.

*Högsta förvaltningsdomstolen (2013-06-11, Melin, Sandström, Hamberg, Stenman) yttrade:*

*Skälen för avgörandet*

Frågan i målet är om Transportstyrelsens föreskrift om tillsynsavgift, som meddelats med stöd av ett bemyndigande i 10 kap. 16 § kör- och vilotidsförordningen, strider mot regeringsformen eller annan överordnad författning och därför inte får tillämpas i målet. Avgörande för denna bedömning är om den aktuella föreskriften utgör en föreskrift om skatt eller avgift.

Den rättsliga regleringen

Riksdagen kan enligt 8 kap. 3 § regeringsformen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse skatt, utom tull på införsel av varor (3 § andra stycket 2). Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 §).

Enligt 1 § första stycket 14 bemyndigandelagen får regeringen meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 eller 3 regeringsformen om föreskrifterna gäller kör- och vilotider vid vägtransporter, färdskrivare m.m. Enligt andra stycket 2 och 3 får regeringen meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt bestämmelser som avses i 1 § första stycket 14 samt för ärendehandläggning enligt samma bestämmelse. Enligt 2 § bemyndigandelagen får regeringen överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter som avses i 1 § samma lag.

Regeringen har med stöd av bemyndigandelagen utfärdat kör- och vilotidsförordningen. I 1 kap. 1 § anges att bestämmelser om kör- och vilotider samt färdskrivare vid vägtransporter finns i EG-förordningen. I 2 § sägs att förordningen innehåller kompletterande bestämmelser till de rättsakter som nämns i 1 § och att förordningen även innehåller bestämmelser om förfarandet för kontroll av kör- och vilotider samt av färdskrivare på väg och i företags lokaler.

Av artiklarna 2 och 3 EG-förordningen framgår vilka fordon och transporter som omfattas av tillsynen enligt artiklarna 5 till 9, om inte något undantag som följer av artikel 13 är tillämpligt. I artikel 13 föreskrivs att om det är förenligt med de mål som uppställs i artikel 1 får varje medlemsstat inom sitt eget territorium, eller efter överenskommelse med en annan medlemsstat inom dess territorium, medge undantag från föreskrifterna i artiklarna 5 till 9, och förena sådana undantag med särskilda villkor. I artikeln finns en uppräkningslista av tillåtna undantag. Sådana undantag har tagits in i 2 kap. kör- och vilotidsförordningen.

Enligt 10 kap. 16 § kör- och vilotidsförordningen får Transportstyrelsen bl.a. meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen och föreskriva avgifter för kontroll i företags lokaler och för ärendehandläggning enligt förordningen och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen.

I 2 kap. 11 § Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom vägtrafikområdet anges att för tillsyn av kör- och vilotider enligt bl.a.

kör- och vilotidsförordningen debiteras en årlig avgift på 500 kr per fordon. Avgiften tas ut av registrerad ägare.

### Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Beslut om skatt hör till det s.k. obligatoriska lagområdet vilket innebär att riksdagen inte kan delegera sin normgivningsmakt. Kammarrätten har, som framgått, funnit att Transportstyrelsens föreskrift om tillsynsavgift utformats på ett sådant sätt att den i regeringsformens mening inte utgör en avgift utan en skatt. Om den bedömningen är riktig, står föreskriften i strid med överordnad författning och får enligt 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpas.

I regeringsformen finns inte någon definition av begreppen skatt och avgift. I förarbetena framhålls att med avgift i regeringsformens mening avses i allmänhet en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmännas sida. Även i vissa andra fall får dock en penningpålaga anses ha karaktär av avgift och inte skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler (prop. 1973:90 s. 219).

Begreppet avgift har ansetts kunna innefatta vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgör en s.k. kollektiv motprestation. Det har varit fråga om avgifter som tagits ut schablonmässigt av viss bransch eller kollektiv för att finansiera en myndighets kontroll eller tillsyn över en viss näringsverksamhet eller i näringsreglerande syfte (se prop. 2007/08:166 s. 36 och där gjorda hänvisningar). Riksdagen har således intagit ståndpunkten att sådana ersättningar under vissa förutsättningar är att betrakta som avgifter i regeringsformens mening och inte som skatter (se t.ex. vad Lagrådet anfört i prop. 1984/85:149 s. 59). I rättsfallen NJA 1980 s. 718 och RÅ 1991 ref. 87 har gränsdragningen mellan skatt och avgift prövats. Av avgörandena kan inte utläsas annat än att förekomsten av en kollektiv motprestation inte utesluter att det kan vara fråga om en avgift i regeringsformens mening.

Det finns således som kammarrätten konstaterat ett visst utrymme även för avgifter där den enskilde inte får en direkt motprestation. I de fall riksdagen godtagit kollektiva motprestationer i form av tillsyn har kollektivet varit väl avgränsat och avgifterna avvägda så att de täcker myndigheternas kostnader för tillsynsverksamheten.

Tveksamhet kan emellertid råda i fall då en pålaga i och för sig betecknas som en avgift men debiteras var och en som utövar en verksamhet av visst slag. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör det, för att det ska kunna anses vara fråga om en avgift i regeringsformens mening, i fall av sådant slag krävas dels att den som enligt föreskrift har att betala en sådan avgift kan bli föremål för den kontroll eller tillsyn som avgiften finansierar, dels att kontrollen eller tillsynen tillför verksamheten som sådan något mervärde, t.ex. genom att skapa eller vidmakthålla sunda konkurrensförhållanden.

I frågan om föreskriften om de aktuella tillsynsavgifterna uppfyller dessa villkor gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.

Det kan inledningsvis konstateras att kontroll av kör- och vilotider kan ske genom kontroller på väg och i företagets lokaler. En kontroll i företags lokaler kan ersättas med en kontroll hos Transportstyrelsen av dokument eller uppgifter som begärts in från ett företag (7 kap. 12 § tredje stycket kör- och vilotidsförordningen). Kammarrätten har ansett att eftersom bemyndigandet i 10 kap. 16 § första stycket 3 samma förordning för Transportstyrelsen att meddela föreskrifter om avgifter avser ”avgifter för kontroll i företags lokaler och för ärendehandläggning enligt denna förordning och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen” kan det inte anses omfatta sådan kontroll som sker hos myndigheten. Högsta förvaltningsdomstolen fäster emellertid avseende vid att systematiken i förordningen är sådan att kontroll kan ske i endera av två former – på väg eller i företags lokaler – och att möjligheten till kontroll hos myndigheten regleras i den del av förordningen som rör den senare formen av kontroll. Mot den bakgrunden får sådan kontroll som sker genom granskning av dokument och uppgifter som i vissa fall begärts in, i stället för att granskas på plats hos företag, anses omfattad av bemyndigandet.

Vad gäller frågan om avgränsning av avgiftskollektivet finns i 2 kap. 11 § TSFS 2010:186 den grundläggande bestämmelsen om vem som ska betala tillsynsavgift och på vilken bas. Denna bestämmelse ska dock läsas tillsammans med bl.a. 1 kap. 4 och 7 §§ angående årsavgift och undantag. Endast de företag (fordonsägare) som omfattas av bestämmelserna om kör- och vilotider kan utsättas för kontroll och därmed vara avgiftspliktiga. Reglerna får därför anses i tillräcklig grad uppfylla kravet på avgränsning av avgiftskollektivet.

Avgift utgår med 500 kr per år för varje fordon som omfattas av tillsynen. Det framgår av utredningen att avgifterna utformats för att finansiera Transportstyrelsens tillsynsverksamhet beträffande vägtransporter. Det saknas anledning anta att avgifterna bestämts för att finansiera annat än tillsynskostnaderna.

Samtliga företag som omfattas av bestämmelserna om kör- och vilotider kan bli föremål för kontroll. Det framgår av artikel 1 EG-förordningen att den där föreskrivna tillsynen, förutom att förbättra arbetsförhållanden och trafiksäkerhet, syftar till att harmonisera konkurrensvillkoren inom främst vägtransportsektorn.

Det förhållandet att Transportstyrelsen i den praktiska tillämpningen initialt inte i tillgängliga register med tillräcklig precision kunnat identifiera de verksamheter som omfattas av dess tillsyn, och därmed av avgiftsplikten, bör inte leda till slutsatsen att den aktuella föreskriften i realiteten avser skatt. De invändningar som kan resas mot hur Transportstyrelsen valt att hantera dessa tillämpningssvårigheter kan inte heller leda till en sådan slutsats.

Högsta förvaltningsdomstolen anser sammanfattningsvis att den aktuella föreskriften om tillsynsavgift inte kan anses utgöra en föreskrift om skatt. Den ska därför tillämpas enligt sin lydelse.

Kammarrätten har inte prövat M.B:s invändningar i sak mot den påförda tillsynsavgiften. Målet ska därför visas åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

*Högsta förvaltningsdomstolens avgörande*

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller Transportstyrelsens överklagande och upphäver Kammarrätten i Göteborgs dom samt visar målet åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

Mål nr 5754-12, föredragande Nordblom

*Rättsfall:* NJA 1980 s. 718; RÅ 1991 ref. 87.

*Litteratur:* prop. 2010/11:30 s. 51–52, 186–187; prop. 1973:90 s. 219; prop. 1984/85:149 s. 59; prop. 2001/02:31 s. 68 f.; Bull m.fl., Regeringsformen - en kommentar, 2010 s. 187; Eka m.fl., Regeringsformen - med kommentar, 2012.