

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
5754-12

meddelad i Stockholm den 11 juni 2013

## **KLAGANDE**

Transportstyrelsen  
601 73 Norrköping

## **MOTPART**

AA

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 september 2012 i mål nr 993-12

## **SAKEN**

Tillsynsavgift

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

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

Dok.Id 132512

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

**BAKGRUND**

Transportstyrelsen beslutade den 20 oktober 2011 att AA skulle betala 500 kr avseende tillsynsavgift för kör- och vilotider för perioden den 1 januari – den 31 december 2011. I beslutet, till vilket fogats en inbetalningsavi för bankgiro, anges 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.

Förvaltningsrätten i Karlstad avslag AAs överklagande med motiveringen att det inte gjorts sannolikt att aktuellt fordon utgör sådant fordon eller används till den typ av verksamhet som är undantagen tillsynsavgift. Det hade inte heller framkommit synnerliga skäl för att sätta ned avgiften eller låta den utgå.

Kammarrätten i Göteborg biföll AAs överklagande och undanröjde förvaltningsrättens dom och Transportstyrelsens beslut. Kammarrätten ansåg att Transportstyrelsen utformat föreskriften om tillsynsavgift så att pålagan i regeringsformens mening är en skatt. Det innebär enligt kammarrätten att föreskriften strider mot bemyndigandet i 10 kap. 16 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. (kör- och vilotidsförordningen) och att den därför inte ska tillämpas i den del den avser avgift för tillsyn av kör- och vilotider.

**YRKANDEN M.M.**

*Transportstyrelsen* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut. Transportstyrelsen anför 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 lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer (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 penningpålagans 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 förordningen (EG) nr 561/2006, (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 år 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 uppbörden 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 av 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 §.

Mål nr  
5754-12

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 AAs transporter med det aktuella fordonet inte är undantagna från bestämmelsernas tillämpning. Tillsynsavgift ska därför betalas.

AA bestrider överklagandet och anför 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 transporterna 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.

### **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.

Mål nr  
5754-12

I 2 kap. 11 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2010:186) 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 penningpåлага 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 företagens 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.

Mål nr  
5754-12

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 AAs invändningar i sak mot den påförda tillsynsavgiften. Målet ska därför visas åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Gustaf Sandström, Lennart Hamberg och Olle Stenman.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Linda Nordblom.