



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Andreas Björk

Skatt och avgift –
gränsdragning i teori och praktik

Examensarbete
20 poäng

Mats Tjernberg

Skatterätt

HT 06

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Inledning	4
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Avgränsning	5
1.4 Metod och material	5
1.5 Disposition	5
2 BAKGRUND	6
2.1 Statsbudgeten	6
2.1.1 Utgifter i staten	7
2.1.2 Inkomster i staten	7
3 SKATT	9
3.1 Direkta och indirekta skatter	9
3.2 Normgivningen	10
3.2.1 Delegering av normgivningsmakten gällande skatter	10
4 AVGIFT	11
4.1 Frivilliga och tvingande avgifter	11
4.1.1 Frivilliga avgifter	12
4.1.2 Tvingande avgifter	12
4.2 Motprestation	13
4.3 Normgivningen	15
4.3.1 Frivilliga avgifter	15
4.3.2 Tvångsavgifter	15
5 GRÄNSDRAGNINGEN	17
5.1 Uttalanden i lagstiftningsärenden där gränsdragningen diskuterats	17

5.1.1	Prop. 1978/79:170 Avgift till bankinspektionen	17
5.1.2	Prop. 1993/94:198 Genetiskt modifierade organismer	18
5.1.3	Prop. 1994/95:231 Fiskeavgift	18
5.1.4	Prop. 1997/98:45 Miljöbalken	19
5.1.5	Prop. 1997/98:48 Avgift enligt livsmedelslagen	20
5.1.6	Prop. 1997/98:64 Allmän kameraövervakning	20
5.2	Gränsdragningen i praxis	21
5.2.1	NJA 1980 s. 718 Läkemedelskontrollavgift	21
5.2.2	RÅ 1991 ref. 87 Kemikalieavgift	22
5.2.3	RÅ 1996 ref. 5 Socialavgifter	22
5.2.4	EG-domstolens mål C-34/98 och C-169/98	23
5.3	Gränsdragningen i doktrinen	24
6	UNDERSÖKNING	28
6.1	Om trängselskatt	28
6.1.1	Syften med avgifter i vägtrafiken	28
6.1.2	Trängselavgiftssystem i andra länder	29
6.1.2.1	Singapore	29
6.1.2.2	London	29
6.1.2.3	Andra lösningar	30
6.2	Klassificeringen av trängselpålagan	30
6.2.1	Stockholmsberedningens bedömning	30
6.2.2	Proposition 2003/04:145, Trängselskatt	31
6.3	Om socialavgifterna	32
6.3.1	Historik	33
6.3.2	Klassificering av socialpålagorna	34
6.3.2.1	Socialavgifter	34
6.3.2.2	Allmän löneavgift	36
7	ANALYS	38
7.1	Skatt, avgift och gränsen däremellan	38
7.1.1	Skatt	38
7.1.2	Avgift	38
7.1.2.1	Motprestation	39
7.1.3	Gränsdragningen	39
7.2	Gränsdragningen i praktiken	40
7.2.1	Trängselskatten	40
7.2.2	Socialavgifterna	40
8	DISKUSSION	42
	LITTERATURFÖRTECKNING	45
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	48

Sammanfattning

Gränsdragningen mellan skatt och avgift är relativt klar i teorin men ändå finns ett flertal pålagor vars benämning kan diskuteras. Titeln till en artikel av Yvonne Svenström uttrycker problematiken väl – En skatt är en skatt är en socialavgift? Gränsen är allt annat än klar och det verkar inte finnas något intresse av att utreda och klargöra vad som krävs för att en pålaga ska få benämnas avgift. En avgift erläggs i utbyte mot en motprestation medan en skatt inte har detta krav. Avgiftens storlek måste dessutom stå i proportion till statens utgifter för motprestationen. I praktiken är det inte alltid så. Trängselskatten är en skatt eftersom det inte utgår en motprestation för den erlagda pålagan. Vägnätet är redan finansierat via andra skatter och därmed har pålagan ett styrande syfte. Är syftet att styra snarare än att finansiera är detta något som tyder på att det rör sig om en skatt och inte en avgift. Socialavgifterna var en gång i tiden avgifter med differentierade taxor. Numera är sambandet mellan erlagd pålaga och förmåner väldigt svagt och dess klassificering som avgift är diskutabel. Begreppen behöver klargöras och en tydlig gräns måste arbetas fram med klara kriterier för respektive begrepp.

Begreppen har ingen rättslig betydelse så länge den aktuella pålagan har beslutats enligt RF:s normgivningsregler. Oklarheten kring begreppen har snarare en moralisk betydelse då skatter och avgifter är betungande ingrepp i den enskildes ekonomi och denne ska veta vad det är han eller hon betalar för.

Förord

Till er som har varit till stöd och hjälp under min studietid.

Förkortningar

ATP	Allmän tilläggspension
BNP	Bruttonationalprodukt
EG	Europeiska gemenskaperna
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
JO	Justitieombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RR	Regeringsrätten
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SAL	Socialavgiftslag SFS 2000:980
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Inledning

Trängselskatten har fått mycket plats i media det senaste året. Den har diskuterats och debatterats. Denna skatt valde jag eftersom jag ville skriva en uppsats om ett aktuellt ämne. När jag började samla in material till min uppsats gled jag successivt in på gränsdragningen mellan skatt och avgift. Gränsdragningsproblematiken var initialt underordnad men är nu uppsatsens kärna. Frågan om trängselskatten är fortfarande med men den har fått en annan roll. De avgifter jag valt att behandla är socialavgifterna. Dessa båda betalningar till det allmänna har det gemensamt att det kan diskuteras om de hör hemma i de kategorier det blivit indelade i. Mitt ämne blev än mer intressant i och med regeringsskiftet hösten 2006. Hur kostnader ska placeras för att minska skattetrycket och öka valmöjligheterna för den enskilde mynnar ofta ut i en diskussion huruvida kostnaderna ska finansieras genom skatt eller avgift.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att utreda den rättsliga karaktären av begreppen skatt respektive avgift och gränsdragningen mellan begreppen. Vidare kommer jag att diskutera problematiken kring pålagor som har en felaktig benämning. Problemet är inte rättsligt under förutsättning att reglerna i RF har följts. Den benämning en pålaga får har ingen betydelse för dess rättsliga karaktär. Problemet är snarare moraliskt och filosofiskt då begreppen skatt och avgift i flera fall inte överensstämmer med den betydelse de har i allmänt språkbruk. Det rör sig som ekonomiskt betungande pålagor för den enskilde och då är det inte orimligt att begära att en klar och tydlig gräns dras mellan begreppen och att pålagor får den benämning som överensstämmer med dess rättsliga karaktär. För att exemplifiera problemet kommer jag att analysera en skatt och en avgift och utreda varför dessa har fått benämningen skatt respektive avgift.

1.3 Avgränsning

Det finns en rad andra skatter och avgifter som hade passat in i denna uppsats men av utrymmesskäl har jag valt att inrikta mig på en skatt och en avgift. Trängselskatten valde jag för att det är en aktuell pålaga vars karaktär kan diskuteras. Socialavgifternas är en mycket stor del av stadsbudgeten och deras försäkringskaraktär har sedan länge varit mycket osäker. Av den anledningen kan man ifrågasätta dess benämning eftersom deras rättsliga karaktär till stor del är skatt medan de benämns som avgifter.

1.4 Metod och material

Jag har till denna uppsats valt en traditionell rättsdogmatisk metod i min beskrivning av begreppens rättsliga karaktär. Min framställning har även vissa komparativa inslag. Jag kommer med hjälp av lag, förarbeten, praxis och doktrin försöka urskönja gränsen mellan skatt och avgift. Mitt arbete baserar sig huvudsakligen på förarbeten och doktrin. Ämnet diskuteras inte speciellt ingående i böcker som rör skatter och avgifter. Därför består mycket av mitt material av artiklar ur rättsvetenskapliga tidskrifter.

1.5 Disposition

Jag har disponerat min uppsats att inledningsvis kommer ett kapitel som översiktligt beskriver skatter och avgifter. Därefter kommer begreppen skatt och avgift att definieras djupare. En jämförelse kommer i det efterföljande kapitlet. I den undersökande delen av arbetet kommer jämförelse och analys av trängselskatten och socialavgifterna. Avslutningsvis kommer jag att diskutera begreppen och betydelsen av dem.

2 Bakgrund

Beskattning har i princip förekommit så länge samhällen har funnits. För att finansiera de gemensamma uppgifter som samhället har tagit på sig krävs att samhällsmedborgarna bidrar med ekonomiska medel. I moderna och mer komplexa samhällen och beskattningssystem fungerar beskattningen inte bara som finansiering av statlig och kommunal verksamhet utan även som politiska styrmedel för att påverka medborgarnas handlande. Ett exempel är att beskatta tobak och alkohol för att minska konsumtionen av dessa droger.

Samhället finansieras genom att medborgarna bidrar ekonomiskt genom skatter och avgifter. Skatter och avgifter är betalningar till det allmänna och används för att finansiera statlig och kommunal verksamhet. Skatt avser betalning till det allmänna utan rätt att kräva motprestation. Den enskilde får visserligen motprestationer i form av exempelvis sjukvård och skolor men måste samtidigt erlägga betalningen oavsett om han utnyttjar dem eller ej. En avgift är en penningprestation för en specificerad motprestation från det allmänna. En förutsättning för att den enskilde ska behöva betala avgiften är att det allmänna faktiskt utför motprestationen.

Rent teoretiskt är gränsdragningen relativt klar. I praktiken är gränsen dock mer flytande och detta beror på att lagstiftaren inte varit konsekvent i terminologin.¹

2.1 Statsbudgeten

Skattetrycket i Sverige är det högsta i världen och uppgår för närvarande till ca 50 % av BNP. De senaste 50 åren har skatteuttaget ökat kraftigt. 1955 var det ca 25 % av BNP, 1965 ca 35 % av BNP och 1975 ca 46 % av BNP. Sedan 1965 har många nya skatter tillkommit och många skatter har höjts.²

¹ Rabe/Melbi s. 23 ff.

² Rabe/Melbi s. 70, Mattson s. 18 ff.

2.1.1 Utgifter i staten

De samlade statsutgifterna uppgår budgetåret 2006 till 768 miljarder kronor. Detta är exklusive kostnaderna (180 miljarder) för ålderspensionssystemet som ligger utanför statsbudgetens utgiftsområde. Den största utgiftsposten avser ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp. Denna post uppgår till 130 miljarder.³

2.1.2 Inkomster i staten

Budgetåret 2006 uppgår skatteintäkterna till ungefär 930 miljarder kronor. Detta innefattar både skatter och sociala avgifter. Fördelningen av dessa inkomster går att utläsa i prop. 2005/06:1.

- Statliga inkomstskatter inbringar ca 133 miljarder kronor varav drygt 40 miljarder härrör sig till fysiska personer och knappt 73 miljarder till juridiska personer. Skatt på kapital uppgår till knappt 14 miljarder.
- Sociala avgifter och allmän pensionsavgift bidrar med ca 385 miljarder kronor brutto efter nedsättningar. 355 miljarder kronor står arbetsgivaravgifterna för och knappt 77 miljarder kommer från den allmänna pensionsavgiften.
- Skatt på egendom inbringar ca 42 miljarder kronor och fördelas på fastighetsskatt (ca 28 miljarder), förmögenhetsskatt (knappt 6 miljarder) samt stämpelskatt (8 miljarder).

³ Rabe/Melbi s. 70.

- Skatt på varor och tjänster uppgår till ca 371 miljarder kronor. Den största delen kommer via mervärdesskatten (moms). Denna inbringar drygt 257 miljarder kronor.

Bortsett från arbetsgivaravgifterna så är momsen den i särklass största inkomstposten. Denna tillsammans med de övriga indirekta skatterna svarar för mer än hälften av statsinkomsterna. Detta kan jämföras med inkomstskatterna som inbringar mindre än en femtedel av statsinkomsterna.⁴

Avgifter och andra ersättningar stod enligt årsredovisningen för staten 2003 för ca 4 %.⁵

⁴ Rabe/Melbi s. 70 ff.

⁵ ESV 2004:17 s. 6.

3 Skatt

Den definition som ligger till grund för skattebegreppet i RF formulerades av författningsutredningen. Skatter kan i princip karaktäriseras som tvångsbidrag utan direkta motprestationer från det allmänna.⁶ Annorlunda uttryckt – utan annan motprestation från det allmänna än att bidraget används för att driva statens verksamhet.⁷ Grundlagsberedningen avstod från att klargöra begreppet skatt.⁸ I propositionen till RF anslöt sig departementschefen till författningsutredningens definition. ”*En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation*”.⁹ Två saker kännetecknar således en skatt. Det ska röra sig om ett *tvångsbidrag* som *erlägges utan direkt motprestation*.¹⁰

3.1 Direkta och indirekta skatter

Skatter kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna tas ut direkt av personer och företag medan indirekta skatter tas ut via skatter på varor och tjänster som köps av personer och företag. De indirekta skatterna delas in i allmänna konsumtionsskatter och speciella konsumtionsskatter. Momsen är en allmän konsumtionsskatt som berör i stort sett alla slags varor samt ett stort antal tjänster. De speciella konsumtionsskatterna tas däremot ut på särskilt utvalda varor och tjänster och kallas för punktskatter. Punktskatterna drar in ca 70-80 miljarder årligen. Förutom till finansieringsändamål kan punktskatterna också användas till att styra konsumtionen i samhället i olika riktningar. Exempel på punktskatter är skatt på alkohol och tobak, energiskatt och lotteriskatt.¹¹

⁶ SOU 1963:17 s. 366.

⁷ SOU 1963:17 s. 374.

⁸ SOU 1972:15 s. 109 f.

⁹ Prop. 1973:90 s. 213.

¹⁰ Westerberg s.1.

¹¹ ESV 2004:17 s. 7.

3.2 Normgivningen

Enligt RF 8:3 skall föreskriften 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.¹² Bland exemplen på betungande offentligrättsliga föreskrifter nämner RF 8:3 föreskrifter om skatt till staten. Även kommunalskatten faller i och för sig under 8:3, men samtidigt behandlas den i 8:5, som säger att grunderna för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. Att kravet på lagform i 8:5 begränsas till ”grunderna” beror på hänsyn till kommunernas på RF 1:7 grundade rätt att bestämma skattesatsen.¹³ Skatt kräver alltså föreskrift i lag, nullum tributum sine lege - ingen skatt utan lag.¹⁴

3.2.1 Delegering av normgivningsmakten gällande skatter

Enligt RF 1:4 beslutar riksdagen om skatt till staten. Denna princip har motiverat en stark begränsning av delegationsmöjligheterna inom skatteområdet. Delegation till regeringen kan ske endast i fråga om betalning av skatt (8:8, moratorium) och ifråga om tull på införsel av vara (8:9). Gällande kommunalskatt är delegation endast möjlig i fråga om betalningsanstånd (8:8).¹⁵

Genom Sveriges anslutning till Europeiska unionen har beslutanderätten gällande en viss typ av skatt, tull, överlåtits till Europeiska gemenskaperna (EG). EG bildar en tullunion, och tull tas ut vid import från eller export till tredje land, dvs. land utanför EG: s tullområde.¹⁶

¹² Strömberg s. 73 f.

¹³ Strömberg s. 77.

¹⁴ Hultqvist s. 126.

¹⁵ Strömberg s. 77 f.

¹⁶ Se SFS 1994:1550 samt rådets förordningar EEG/2658/87 samt EEG/2931/92.

4 Avgift

Den språkliga betydelsen av avgift är ett fastställt pris för viss tjänst eller rättighet.¹⁷ I denna framställning kommer den rättsliga definitionen av avgift diskuteras. Den rättsliga definitionen av avgift är att en avgift erläggs enligt principen om byte mellan prestation och motprestation.

I propositionen till RF kan man läsa att en avgift är *en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna*.¹⁸ Andra formuleringar som förekommer i propositionen om när en betalning kan klassas som avgift är *som ersättning för direkta motprestationer från det allmänna (s 140.)*, *som ersättning för vara eller prestation och avser att helt eller delvis bidra till eller helt täcka statens kostnader (s. 218)*, *som specificerat vederlag (s. 219) samt i utbyte mot en vara eller tjänst (s. 218)*.

Nyckelordet för definition av avgift är således motprestation. Denna motprestation ska vara direkt, särskild eller specificerad. Svårigheten med definitionen är att utreda när motprestation faktiskt föreligger. (Mer om definitionen av motprestation nedan.)¹⁹

Avgifter måste inte ha ett fastställt ekonomiskt mål eftersom de enbart behöver bidra till att täcka statens kostnader. För att betraktas som avgift, inom regeringens kompetensområde, får dock avgiftssättningen inte syfta till intäkter som klart överstiger statens kostnader.²⁰

4.1 Frivilliga och tvingande avgifter

Avgifter kan delas upp i frivilliga och tvingande avgifter beroende på deras karaktär. Gränsdragningen mellan frivilliga och tvingande avgifter är inte helt klar. Frivilliga avgifter faller primärt under regeringen enligt RF 8:13.

¹⁷ Allmän definition av ordet avgift enligt Nordstedts svenska ordbok från år 1990.

¹⁸ Prop. 1973:90 s. 213.

¹⁹ ESV 2004:17 s. 11.

Tvingande avgifter behandlas i normgivningen som skatter och ska beslutas av riksdagen enligt RF 8:3.²¹

4.1.1 Frivilliga avgifter

Frivilliga avgifter kräver till att börja med att det utgår en direkt motprestation från det allmänna. Vidare förutsätts att avgiften är rimlig i förhållande till det allmännas motprestation. Avgiften ska således enbart bidra till eller täcka det allmännas kostnader. Det tredje kravet är att avgiften erläggs frivilligt, d.v.s. att den enskilde inte befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften.²² Denna typ av avgifter kan således bestämmas av regeringen enligt RF 8:13 och av kommun enligt den allmänna kommunalkompetensen. Tre kriterier måste vara uppfyllda för att avgift ska klassas som frivillig. Avgiften skall utgöra en *rimlig* ersättning för en *frivilligt* ianspråktagen *motprestation* från det allmänna.

4.1.2 Tvingande avgifter

Vissa avgifter förutsätter riksdagens bemyndigande. Det gäller i princip avgifter som tas ut tvångsvis och/eller tas ut med belopp som överstiger kostnaden för statens direkta motprestation – där således ett ”vinstsyfte” föreligger.²³ Departementschefen anförde att avgörande vikt bör enligt hans mening fästas vid om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anse sig tvingad att erlägga avgiften. Frågan får avgöras för varje enskilt fall efter en helhetsbedömning.²⁴ Sammanfattar man det ovan anförda föreligger en tvångsavgift när det utgår en *direkt motprestation* från det allmänna och avgiften är *tvångsmässig*.

²⁰ Prop. 1973:90 s. 218.

²¹ Westerberg s. 2

²² Prop 1973:90 s. 218.

²³ SOU 1972:15 s. 109.

²⁴ Prop. 1973:90 s. 218.

Grundlagsberedningen skriver att det inte går att dra en klar gräns mellan fall av reellt tvång och fall av verklig frivillighet.²⁵

4.2 Motprestation

RF bygger på tanken att en avgift, i motsats till en skatt, förutsätter en direkt motprestation från det allmänna. Det finns även andra typer av motprestationer som grundar en pålagas klassificering som avgift och dessa redogörs för nedan.

Myndighetsutövning: När myndighet utfärdar ett rättsligt tillstånd såsom en exportlicens eller annat näringstillstånd är detta en godtagbar motprestation. Det allmänna äger således rätt att ta ut avgifter för sina kostnader för tillståndet eller licensen.

Service: Motprestationen kan också ha ett självständigt värde i form av en transport, besiktning, kontroll eller annan service. Exempel på avgift för sådan motprestation kan vara avgift för barnomsorg eller tv-avgiften.²⁶

Rättigheter: Avgift kan erläggas för rättighet som kan bestå i att den betalande får förknippa sitt namn eller sitt varumärke med en statlig myndighet eller verksamhet. Avgiften för denna rättighet behöver inte kopplad till kostnader i staten. Däremot kan den i olika grad vara förenad med statliga kostnader. Det finns inget som hindrar att den betalandes syften är att reducera sina kostnader och/eller öka sina intäkter.²⁷

Motprestation av annan än staten: Om avgifterna ska täcka kostnader för annan än staten, exempelvis privaträttsliga eller kommunala organ, är det en indikation på att det kan ifrågasättas om det rör sig om en avgift i statsrättslig bemärkelse. Bland dessa återfinns statligt reglerade avgifter och avgifter som tas ut i näringsreglerande syfte. Statligt reglerade avgifter för

²⁵ SOU 1972:15 s. 110.

²⁶ 4.2 samt 4.2.1 och 4.2.2 se Westerberg s. 24.

sådant som inte är myndighetsutövning och utförs av privaträttslig organisation eller fysisk person är t.ex. ersättning till advokat för rättshjälp eller ersättning till tolk. Denna typ av avgifter omfattas inte av avgiftsförordningen²⁸ och ska enligt ESV inte betraktas som avgifter i statsrättslig mening då det inte är staten som fakturerar och får inkomsterna från avgifterna. Statligt reglerade avgifter som tas ut för myndighetsutövning ska dock betraktas som avgifter i statsrättslig mening.²⁹

Kollektiva motprestationer och motprestation som erhålls av annan än den som betalar avgiften: Vissa avgifters motprestationer tillfaller annan än den som betalar avgiften. Bland dessa finner vi exempelvis tillsynsavgifter vid miljöfarlig verksamhet där motprestationen erhålls av samhällets medborgare som förhoppningsvis får en renare miljö. Avgifter för bankgaranti är ett annat exempel. Denna motprestation kan erhållas av både bankkunderna och banken. Banken får garanti för inlåningen och bankkunderna garanteras ett visst belopp av deras insatta pengar om banken hamnar på obestånd. Huruvida dessa avgifter ska klassas som avgift i statsrättslig mening råder delad mening om. ESV anser att dessa avgifter skall klassas som avgifter i statsrättslig bemärkelse medan Leidhammar anser att denna typ av avgifter förutsätter att avnämmarkollektivet kan avgränsas och identifieras klart och att en tolkning bör ske restriktivt av om förutsättningar för avgiftsprestation föreligger. Presumtionen i dessa fall är att det är fråga om skatter och inte avgifter.³⁰

²⁷ ESV 2004:17 s.13.

²⁸ SFS 1992:191.

²⁹ ESV 2004:17 s. 14. Se även Westerberg s. 14 ff.

³⁰ ESV 2004:17 s. 14, Leidhammar s. 1, RRV rek. 1994:24.

4.3 Normgivningen

4.3.1 Frivilliga avgifter

Frivilliga avgifter ligger inom regeringens primärområde via restkompetensen i RF 8:13. Taxor som beror på det allmännas kostnader kräver ofta snabba förändringar i belopp och utformning och det är därför praktiskt att regeringen eller myndighet beslutar om dessa. Då dessa ofta är mycket detaljerade och uppgår till ringa belopp hade det varit ineffektivt att behandla dem i riksdagen. Det är viktigt att regeringen eller myndigheten håller sig inom sitt kompetensområde och inte beslutar om avgifter med skatte- eller tvångskaraktär. Är det tveksamt vilken karaktär en avgift faktiskt har bör regeringen inte på egen hand besluta om den utan ta upp frågan i riksdagen.³¹

4.3.2 Tvångsavgifter

Tvångsavgifter skall liksom skatter primärt beslutas av riksdagen enligt RF 8:3. Detta har förklarats med att valet mellan skatte- och avgiftsfinansiering av en viss verksamhet kan vara komplicerat både fördelningspolitiskt och samhällsekonomiskt och därmed bör riksdagen vara med i processen. Ett annat skäl som framhålls är att en myndighets taxesättning kan ha biverkningar utanför myndighetens eget verksamhetsområde.³² Beslut om tvångsavgifter kan, till skillnad från skatter, delegeras av riksdagen till regeringen eller kommun RF 8:9. Om riksdagen medgivit det i sitt delegationsbeslut kan regeringen delegera vidare till förvaltningsmyndighet och kommun, s.k. subdelegation enligt RF 8:11.³³ Grundlagsberedningen framhåller att effektivitetsskäl med styrka talar emot riksdagsmedverkan när det gäller mängden av smärre avgifter.³⁴ Riksrevisionsverket anförde i propositionen att det är angeläget att en taxa kan höjas och sänkas med kort varsel vid ändrade ekonomiska förhållanden och att anpassningar till

³¹ Westerberg s. 11. Jfr. Petrén s. 175.

³² SOU 1972:15 s. 110.

³³ Westerberg s. 9.

³⁴ SOU 1972:15 s. 110.

ändrade omständigheter kan göras smidigt inom gränzonen för det avgiftsbelagda området, då t.ex. nya tjänster eller produkter tillkommer.³⁵ Subdelegationen kräver inte viss form utan denna kan vara generellt utformad eller avse vissa särskilda hänseenden till en viss angiven myndighet. Departementschefen ansåg att det kan vara ändamålsenligt att beslutanderätten gällande avgifterna överlämnas i sin helhet av regeringen till förvaltningsmyndighet eller kommun.³⁶ När det gäller föreskrifter på näringsrättens område där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen bör riksdagen mera precist ange de ramar inom vilka regeringen ska få röra sig.³⁷ Westerberg anser att den stora frihet som föreligger i fråga om delegationens innehåll understryker vikten av gränsdragningen mellan skatt och avgift eftersom skatter inte kan delegeras.³⁸

³⁵ Prop. 1973:90 s. 215.

³⁶ Prop. 1973:90 s. 319 f.

³⁷ Prop. 1973:90 s. 219.

³⁸ Westerberg s. 11.

5 Gränsdragningen

Gränsdragningen mellan skatt och avgift aktualiseras vid avvägningen mellan punktskatter och avgifter. En indikation på att det rör sig om en punktskatt och inte en avgift är att ersättningen mer syftar till att styra än att finansiera. Detta är dock enbart ett indicium och inte ett kriterium. Punktskatter finansierar statlig verksamhet. Kopplingen är dock i allmänhet svag mellan de betalande och punktskattens storlek och verksamhet. Detta gäller t.ex. tobaksskatten. De som betalar en punktskatt får ingen bestämd tjänst som motprestation av staten. Beteckningen skatt eller avgift avgör inte ersättningens statsrättsliga karaktär av skatt eller avgift.³⁹ Gränsdragningen får praktisk betydelse i de fall då riksdagen överväger att delegera beslutanderätten till regeringen.⁴⁰ Ovan har begreppen skatt och avgift definierats. I detta kapitel kommer jag att redogöra för hur gränsdragningen diskuterats i olika lagstiftningsärenden samt ett par utvalda rättsfall. Som avslutning kommer jag att redogöra för hur olika författare uttalat sig i doktrinen.

5.1 Uttalanden i lagstiftningsärenden där gränsdragningen diskuterats

Gränsdragningen mellan skatt och avgift har varit uppe till diskussion flera lagstiftningsprocesser utöver de två som jag kommer diskutera i min undersökning. Nedan kommer en kortfattad redogörelse för några av dessa.

5.1.1 Prop. 1978/79:170 Avgift till bankinspektionen

Diskussionen rörde finansiering av kostnader för bankinspektionens verksamhet och tillsyn. Det föreslogs att detta skulle göras genom avgifter som skulle erläggas av finansbolagen och att dessa avgifter skulle fastställas

³⁹ Prop. 1973:90 s. 220. samt ESV 2004:17 s. 7.

⁴⁰ Westerberg s. 9.

av regeringen efter bemyndigande i bankrörelselagen. En majoritet i Lagrådet fann att bidragen skulle betecknas som avgifter i RF: s mening och departementschefen gick på majoritetens linje. En dissident, Petrén, i lagrådet ansåg att avgifterna var av skattenatur eftersom han ansåg att det rörde sig om ett tvångsbidrag med mycket oklar motprestation. Han förordade därför att riksdagen skulle besluta de grundläggande reglerna kring bidragets beräkning och uttaxering. Petrén fick dock inte gehör för detta då det redan prövats av riksdag och regering.⁴¹

5.1.2 Prop. 1993/94:198 Genetiskt modifierade organismer

Propositionen gäller kontrollavgifter gällande verksamheter som använder genetiskt modifierade organismer. Kostnadsökningen för det allmänna föreslogs finansieras med avgifter bestämda till sådana belopp att de fullt ut skulle täcka dessa kostnader. Lagrådet ansåg att kriterierna för avgift var uppfyllda i den mån avgiften utgör vederlag för en myndighets kostnad i samband med myndighetsutövning som är direkt riktad till mot den avgiftsskyldige. Vidare föreslogs möjlighet för regeringen att föreskriva generell avgift för företag som avses i lagen. Denna avgift skulle utgå även om företaget inte varit föremål för direkt åtgärd från myndighet och därmed hade den karaktär av skatt. Delegation av ett bidrag av skattekaraktär ansåg lagrådet strida mot regeringsformer och måste därför regleras i lagen i vart fall så att grunderna för avgiftsuttaget anges.⁴² Lagrådet hänvisar till förarbetena till RF samt RÅ 1991 ref. 87. Detta rättsfall kommer jag att redogöra för senare i arbetet.

5.1.3 Prop. 1994/95:231 Fiskeavgift

I propositionen föreslås en allmän fiskeavgift till syfte att främja fiskevården. Avgiften skulle erläggas av den som fiskar på Sveriges sjöterritorium eller av svenska fartyg utanför territoriet som ett bidrag till

⁴¹ Prop. 1978/79:170 s. 131 ff. samt 148 f. Departementschefen hänvisade bl.a. till Prop. 1975:8 s. 46-47 och KU 1975:10.

statens kostnader på området. Motprestationen låg i att avgiftsmedlen skulle användas till åtgärder som främjar fiskevården och därmed skapar goda fiskemöjligheter för den enskilde. Intäkterna skulle disponeras av fiskeriverket och inte användas till annat ändamål än det avsedda. Regeringen ansåg därmed att fiskevårdsavgiften var en avgift enligt RF. Lagrådet konstaterade att det inte rörde sig om en avgift med direkt motprestation utan att motprestationen var kollektiv. Sådan motprestation kan kvalificera en pålaga som avgift och eftersom inkomsterna från den ifrågavarande pålagan öronmärktes kunde fiskevårdsavgiften därför klassas som avgift enligt lagrådet.⁴³

5.1.4 Prop. 1997/98:45 Miljöbalken

I propositionen till Miljöbalken diskuteras avgift för myndigheters kostnader i samband med prövning, tillsyn och anmälningsärenden. Avgifterna ska täcka myndigheternas kostnader och i fall som rör myndighetsutövning är klassificeringen som avgift rätt så länge dessa avgifter står i rimlig proportion till de kostnader som åsamkas myndigheten. Vissa kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär är svårare att finansiera genom avgifter, exempelvis rådgivning, information och liknande verksamhet då dessa inte kan hänföras till direkt myndighetsutövning. Miljöbalksutredningen gör bedömningen att de föreslagna avgifterna i Miljöbalkens andra kapitel uppfyller kraven för att klassas som avgifter. Karin Hermanrud lämnar i SOU 1998:35 ett särskilt yttrande och är där kritisk till två saker. Dels är en post på 87 miljoner kronor ur Naturvårdsverkets rapport märkt som övrigt och där ingår kostnader som inte går att hänföra till direkt myndighetsutövning och därför får den inte ingå i beräkningsunderlaget till en avgift. Hon ser även ett problem i att en alltför utdragen schablonisering kan leda till att sambandet mellan avgiften och motprestationen blir alltför svag. Som exempel tar hon upp tillsyns och prövningsavgiften för vattenverksamhet, täktavgiften samt

⁴² Prop. 1993/94:198 s. 47 f. samt s. 163.

⁴³ Prop. 1994/95:231 s. 13 f. samt 17.

de avgifter inom kemikalieområdet som baserar sig på tillverkade eller importerade mängder eller försäljningsvärdet på produkter.⁴⁴

5.1.5 Prop. 1997/98:48 Avgift enligt livsmedelslagen

Propositionen gäller ändringar i livsmedelslagen och gränsdragningen mellan skatt och avgift diskuteras med utgångspunkt i förslagets 29 a § som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva avgifter för en myndighets eller ett enskilt kontrollorgans verksamhet enligt livsmedelslagen eller vissa andra författningar. Lagrådet framhåller att då motprestationen inte är individuellt bestämd utan är kollektiv så kan en pålagas benämning som avgift diskuteras. Det framgår inte av förarbetena till RF i vilka fall ett avsteg från huvudprincipen med specificerat vederlag är motiverat. Det är dock tydligt att något mer omfattande avsteg från denna princip inte varit avsett bortsett från prisregleringsavgifter och dylikt. Den föreslagna delegationsbestämmelsen ger möjlighet att föreskriva en generell avgift för livsmedelsföretag som utgår oavsett om företaget varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida. Sådan avgift har enligt lagrådet karaktär av skatt. Delegationsbestämmelsen underkändes därmed eftersom den stred mot RF.⁴⁵ Lagrådet kom till samma slutsats i Prop. 1993/94:198 som refereras ovan under 5.1.2.

5.1.6 Prop. 1997/98:64 Allmän kameraövervakning

Propositionen rör allmän kameraövervakning och gällande finansieringen av tillsynsverksamheten föreslås ett system med årliga tillsynsavgifter. Lagrådet underkände denna konstruktion precis som de gjort i tidigare lagstiftningsärenden med hänvisning till att generell avgift som utgår oavsett om den avgiftsskyldige varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida eller inte, har karaktären av skatt. De kostnader som

⁴⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 288. Se även SOU 1998:35 s. 405 och 498 ff.

⁴⁵ Prop. 1997/98:48 s. 43 f.

uppkommer i samband med ansökningar och tillstånd kan finansieras genom avgifter så länge det rör sig om kostnadstäckning.⁴⁶

5.2 Gränsdragningen i praxis

Gränsdragningen har varit uppe till diskussion i ett par fall genom åren och nedan redogörs för ett par av dessa fall. Praxis på området är tämligen begränsat och rör inte benämningen skatt eller avgift. Benämningen har inte betydelse för en pålagas rättsliga karaktär. I rättsfallen görs en författningsprövning av pålagornas rättsliga karaktär för att utreda huruvida dessa tillkommit och beslutats av rätt organ. Enligt RF 11:14 får en domstol eller myndighet, som finner att innehållet i en föreskrift står i strid med innehåller i grundlag eller annan överordnad författning, inte tillämpa denna föreskrift. Om föreskrift beslutats av riksdag eller regering måste felet vara uppenbart.⁴⁷ Den diskussion som förs rörande gränsdragningen baseras på förarbetsuttalanden.

5.2.1 NJA 1980 s. 718 Läkemedelskontrollavgift

I detta rättsfall prövades huruvida avgifter enligt 16 § läkemedelsförordningen (1962:701) för finansiering av den statliga läkemedelskontrollen är att hänföra till avgifter som omfattas av RF 8:3 samt 8:9 2st. Beslut av riksdagen eller regeringen om sådana avgifter innefattar normgivning som avses i RF 8 kap. Höjning av avgifterna för viss period genom sådant beslut, har ansetts få verkan oavsett att avgiften för samma period redan debiterats läkemedelsföretag av socialstyrelsen, på grundval av tidigare regeringsbeslut om avgifternas storlek. Någon mer utförlig diskussion gällande gränsdragningen mellan skatt och avgift gjordes tyvärr inte i detta rättsfall.

⁴⁶ Prop. 1997/98:64 s. 50.

⁴⁷ Olsson 2 s. 44 ff.

5.2.2 RÅ 1991 ref. 87 Kemikalieavgift

I detta fall diskuterades huruvida kemikalieavgift som utgick enligt förordningen (1986:199) om avgifter för finansiering av kemikalieinspektionen vid en konstitutionell prövning var att betrakta som skatt eller avgift. RR konstaterade att kemikalieavgiften utgår huvudsakligen för att bekosta samhällets kemikaliekontroll. Rätten framhöll att det finns ett starkt allmänintresse att kontroll upprätthålls. De enskilda företagen kan också ha intresse av att kontroller sker. Kemikalieavgiften utgår som en allmän produktavgift utan direkt anknytning till någon prestation från kemikalieinspektionen. Med hänvisning till förarbetena till RF konstaterar rätten att kemikalieavgiften inte uppfyller kravet på specificerat vederlag och att det därmed kan ifrågasättas om avgiften är att betrakta som avgift i statsrättslig bemärkelse. Förarbetena till RF säger även att gränsen mellan skatt och avgift är flytande och därmed hänvisade RR till förarbetena till den i fallet aktuella lagens förarbeten. Frågan diskuterades där och en expert ansåg att den föreslagna avgiften hade karaktär av skatt. Flera remissinstanser berörde frågan och ansåg att den skulle finansieras med skattemedel men departementschefen gick på avgiftslinjen. Lagrådet berörde inte frågan i sitt yttrande, något som RR framhöll i domen. Någon avvikande mening anmäldes inte heller i riksdagen. Regeringsrätten fann att regleringen kring kemikalieavgiften i vart fall inte var uppenbart felaktig. Förordningen om avgifter för finansiering av kemikalieinspektionens verksamhet skulle därför tillämpas enligt sin lydelse.⁴⁸

5.2.3 RÅ 1996 ref. 5 Socialavgifter

Fallet rör socialavgifter och nedsättning av dessa. Regeringsrätten sa att socialavgifter är i RF:s mening skatt och hänvisade bland annat till RÅ83 1:85 som i sin tur hänvisar vidare till prop. 1978/79:170 s. 41 och 45. Föreskrifter om skatt skall, bortsett från ett par i fallet inte aktuella undantag, enligt RF 8:3 meddelas genom lag. Detta får till följd att

⁴⁸ Se SOU 1984:77 s. 337 f och prop. 1984/85:118 s. 32.

regeringen inte, oavsett om riksdagen lämnat bemyndigande därtill, äger rätt att utfärda föreskrifter rörande sådana avgifter i andra fall än när det rör sig om verkställighetsföreskrifter enligt RF 8:13. Till föreskrifter om verkställighet av lag hänförs främst föreskrifter av handläggningskaraktär men också i viss utsträckning materiellt utfyllande regler. I materiellt hänseende får dock reglering i lag inte tillföras något nytt i form av verkställighetsföreskrifter. Något som kan uppfattas som ett nytt åläggande för enskilda eller något som kan betraktas som ett ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får inte beslutas i denna form.⁴⁹

5.2.4 EG-domstolens mål C-34/98 och C-169/98

Fråga om Frankrike underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 48 och 52 i EG-fördraget och artikel 13 i förordning 1408/71 genom att ta ut socialavgift på inkomst som beskattas i Frankrike. Frankrike införde 1990 och 1996 två nya socialavgifter som tas ut på en rad inkomster och även av personer som inte skall vara omfattade av fransk socialförsäkring på grund av arbete i annat land. Avsikten med förordning 1408/71 är bland annat att en person som är bosatt i ett medlemsland men tar arbete i annat alltid omfattas av något lands socialförsäkringssystem och aldrig ska bli tvungen att betala socialavgifter i två länder samtidigt på samma inkomst. Kommissionen ansåg att nyss nämnda inkomster redan belastats med socialavgifter i arbetslandet och därför inte kunde bli föremål för uttag av socialavgifter även i Frankrike. Frankrike rättade sig inte efter kommissionens yttrande och hävdade att avgifterna var att betrakta som skatter eftersom någon motprestation avseende social trygghet inte utgick för den som erlagt avgifterna. Vidare motiverades klassificeringen som skatt med att avgifterna var knutna till dem som hade skatterättslig hemvist i landet, att de omfattas av Frankrikes bilaterala dubbelbeskattningsavtal samt att de inte betalades in till något organ för social trygghet utan till ett finansiellt organ. EG-domstolen ansåg att ett direkt och tillräckligt samband

⁴⁹ Prop. 1973:90 s. 211 och KU 1980/81:25 s. 129 f.

finns mellan avgiften och de nationella lagar som rör de grenar av social trygghet som är uppräknade i förordningens artikel 4. Det finns sådant samband mellan avgifterna och det franska socialsystemet att de är att anse som socialavgifter. Intäkterna från avgifterna används specifikt och direkt för finansieringen av den sociala tryggheten i Frankrike samt för att täcka underskott i socialförsäkringen och därför finansierar avgifterna de grenar av social trygghet som räknas upp i artikel 4. Vart betalningen sker är inte relevant utan avgörande är att avgiften avsatts för finansiering av medlemsstats system för social trygghet.

Svenström anser att om man tolkar domstolens sätt att definiera vad som är en socialavgift motsatsvis så torde den svenska allmänna löneavgiften falla utanför förordningens tillämpningsområde.⁵⁰ Intäkterna går inte till några sociala ändamål utan fungerar som en allmän budgetförstärkning. I förarbetena till lagen sägs att avgiften är att se som en skatt trots att den följer samma uppbördsförfarande som arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna.⁵¹

5.3 Gränsdragningen i doktrinen

De författare som diskuterat gränsdragningen i sina framställningar påpekar att gränsen mellan skatt och avgift är oklar. Ett par mer specifika uttalanden är värda att nämnas för att illustrera några av de problem som kan tänkas uppstå kring pålagornas benämning och gränsdragningen mellan dem.

Grosskopf är kritisk till socialavgifternas benämning. Han anser att den enda sociala avgift som kunde utgöra avgift i strikt bemärkelse vid bokens tillkomst var den dåvarande ATP-avgiften då en förutsättning för att erhålla allmän tilläggspension var att avgiften erlagts. Vidare så noterar Grosskopf att skatter och avgifter ofta kombineras. Det finns flera anledningar till

⁵⁰ Svenström s. 204.

⁵¹ Prop. 1994/95:122 s. 16 f.

detta. Avgift får erläggas för att markera den tjänst som utföres och i vissa fall används avgiften för att förhindra okynnesutnyttjande.⁵²

Holmberg och Stjernquist påpekar att en pålagas benämning inte spelar roll för dess statsrättsliga klassificering. De anser även att socialförsäkringsavgifterna är att betrakta som skatter, i varje fall då de erlägges av annan än förmånstagaren. De stödjer sig på ett uttalande från RRV som skriver i sin skrift *Taxor och avgifter 1977* att arbetsgivaravgifterna är, trots sin benämning, att betrakta som skatter. Att beteckna en pålaga som inte inbetalas av en presumtiv förmånstagare som avgift är enligt Holmberg och Stjernquist mycket tveksamt.⁵³

Petrén och Ragnemalm anser att distinktionen är av betydelse, då befogenheten att besluta om skatt i princip icke kan bli föremål för delegation och då tvekan uppkommer om en pålagas statsrättsliga karaktär bör riksdagen avstå från att delegera normgivningskompetens. Denna uppfattning delas av Westerberg.⁵⁴

Strömberg anser att gränsdragningsproblemen inte skall medföra några större svårigheter vid tillämpningen av RF eftersom skatter och avgifter av tvångskaraktär skall beslutas av riksdagen.⁵⁵

Westerberg påtalar att inför den allmänna opinionen torde det vara av betydelse om en pålaga karaktäriseras som en ny skatt eller om den framställs som en avgift för en lämnad motprestation. Av detta följer att det även är av vikt vilket namn som används. Vidare diskuterar han beräkningen av avgifters storlek och förhållandet till myndighetens kostnader. Både direkta och indirekta kostnader får ligga till grund vid avgiftsberäkningen. Med direkta kostnader menas exempelvis löner,

⁵² Grosskopf s. 14 f.

⁵³ Holmberg/Stjernquist s. 259 ff.

⁵⁴ Petrén/Ragnemalm s. 175 samt Westerberg s. 10.

⁵⁵ Strömberg s.106 f.

maskiner och materiel och bland indirekta kostnader finner vi bland annat utbildningskostnader, lokalhyra och administrationskostnader.⁵⁶

Welinder anser att avgifter till socialförsäkringarna är skatter då erläggandet av dem ej är en förutsättning för att erhålla dess förmåner. Hans ståndpunkt är jämförlig med den Holmberg och Stjernquist uttrycker gällande avgifter som erläggs av annan än den som åtnjuter förmånen.⁵⁷

Erhag anser att socialavgifterna är en hybrid då dess namn tyder på att det rör sig om en avgift medan de i normgivningshänseende behandlas som skatter. Han säger även att de kanske borde namnges korrekt utifrån dess statsrättsliga karaktär.⁵⁸

Leidhammar diskuterar möjlighet för domstol eller annat offentligt organ att underkänna föreskrift som står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning enligt RF 11:14. Han konstaterar att eftersom föreskrift som beslutats av riksdagen eller regeringen endast får underkännas med stöd av denna paragraf i de fall när felet är uppenbart så minskar möjligheterna till reell lagprövning ju mindre precist den ifrågavarande grundlagsregeln eller överordnade bestämmelsen är formulerad. Möjligheten att underkänna föreskrifter om avgifter genom lagprövning måste betraktas som osäker.⁵⁹

Dahmén insinuerar att gränsen mellan skatt och avgift inte är fastslagen eftersom att det är lättare att finansiera den offentliga sektorn när gränsen inte är klart och bindande definierad. Han är inte förvånad att det inte anses viktigt att använda begreppen skatt och avgift korrekt i den politiska

⁵⁶ Westerberg s. 33.

⁵⁷ Welinder s. 16.

⁵⁸ Erhag s. 41 f.

⁵⁹ Leidhammar s. 9 f. Jfr. RÅ 1991 ref. 87 där Regeringsrätten kommer fram till att den ifrågavarande författningsregleringen i vart fall inte är uppenbart felaktig.

debatten. Däremot har han svårt att finna en välmotiverad förklaring till varför detta förekommer lika frekvent i den dominerande doktrinen.⁶⁰

Olsson skriver om trängselskatten och konstaterar att den har så många särdrag att den bör betraktas som en skatterättslig nykonstruktion. Trängselskatten är inte avdragsgill i något av inkomstlagen tjänst, kapital eller näringsverksamhet. Detta avdragsförbud utgör ett ingrepp i den skatterättsliga systematiken som medför att pålagans karaktär av skatt kan ifrågasättas.⁶¹

⁶⁰ Dahmén s. 108 ff.

⁶¹ Olsson s. 212 ff.

6 Undersökning

I detta kapitel kommer jag att undersöka trängselskatten och socialavgifterna med hjälp av rättsdogmatisk och komparativ metod samt försöka utreda varför de fått den benämning de har.

6.1 Om trängselskatt

På uppdrag av regeringen tillsattes en kommitté som skulle lämna förslag på insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län samt transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Sverige samt internationellt.⁶² I ett tilläggsdirektiv till detta fick kommittén vidare uppdraget att utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras.⁶³ Utredningen fick namnet Stockholmsberedningen som presenterade ett delbetänkande, SOU 2003:61. Detta arbete ledde fram till en proposition 2003/04:145 och denna resulterade i lag (2004:629) om trängselskatt. Finansdepartementet har i mars 2007 skickat ut en promemoria på remiss där det föreslås att trängselskatt införs permanent i Stockholm.⁶⁴

6.1.1 Syften med avgifter i vägtrafiken

Avgifter i vägtrafiken kan ha två syften, dels att finansiera trafikåtgärder och dels för att styra vägtrafiken. Utomlands är det vanligt att finansiera exempelvis motorvägar samt större broar och tunnlar med avgifter. Detta är även möjligt i Sverige då väglagen (SFS 1971:948) medger finansiering av nya vägar med vägavgifter. Öresundsbron är ett sådant exempel. Styrande avgifter kan användas exempelvis för att minska trängselproblem i trafiken eller för att förbättra miljön. Ett system är dock inte enbart styrande eller finansierande. Ett finansierande system har ofta styrande effekter då främst

⁶² Dir. 2000:96 s. 1.

⁶³ Dir. 2002:3 s. 1.

⁶⁴ Finansdepartementets promemoria 2007-03-07, Vägavgifter i form av trängselskatt.

när avgifterna introduceras. Ett styrande avgiftssystem kan utformas så att det ger betydande överskott som exempelvis kan användas för att förstärka kollektivtrafiken.⁶⁵

6.1.2 Trängselavgiftssystem i andra länder

Det finns ett stort antal studier från olika länder om hur föreslagna avgiftssystem påverkar trafiken men det råder brist på empirisk kunskap om trängselavgiftssystem. System med avgifter vars huvudsyfte är att minska trängsel finns enbart i Singapore och London, England.⁶⁶

6.1.2.1 Singapore

Världens första moderna trängselavgiftssystem infördes i Singapore redan 1975. Syftet med detta avgiftssystem är att styra trafiken och öka framkomligheten. Systemet var fram till 1998 ett manuellt system med bilavgifter för infart till innerstaden under dagtid. Detta är numera ett helt automatiskt elektroniskt system med differentierade avgifter för olika tider, platser och fordonstyper. Från och med 2001 har avgifterna även ett miljöstyrande syfte i och med att el- och hybridbilar betalar lägre avgift. Intäkterna går till statens budget och särskiljs inte från andra statliga intäkter.⁶⁷

6.1.2.2 London

I London infördes ett trängselavgiftssystem 2003 för dess centrala delar. En avgift på £5 tas ut för personbilar och lastbilar för färd i centrala London mellan 0700 och 1830 under vardagar. Oavsett hur mycket man kör är taxan densamma. Systemet har en rad dispenser, undantag och rabatter. Till skillnad från Singapores system är intäkterna öronmärkta, i alla fall under de första tio åren, då de ska gå till investeringar i Londons transportsystem i form av satsningar på kollektiv- och biltrafik.⁶⁸

⁶⁵ SOU 2003:61 s. 39 f.

⁶⁶ SOU 2003:61 s. 45.

⁶⁷ SOU 2003:61 s. 45 f.

⁶⁸ SOU 2003:61 s. 46 f.

6.1.2.3 Andra lösningar

I Durham, Storbritannien har en central gata avgiftsbelagts med £2 och trafiken minskade där med 90 %. I Kalifornien, USA byggdes 1995 en privatfinansierad motorväg, FASTTRACK, som avgiftsbelagts så att friflödeshastigheten på 105 km/h kan hållas. Avgiften sätts så att köer undviks och blir därför i praktiken en trängselavgift. Liknade system finns numera på andra platser i USA. I USA finns även en lösning som kallas HOT-lanes som är körfält parallella med befintliga vägar men enbart får brukas av bussar, samåkande bilister och betalande trafikanter. Avgiften sätts precis som på FASTTRACK så att friflödeshastigheten kan upprätthållas vilket ger ett komplicerat taxsystem som varierar beroende på tid på dygnet.⁶⁹

6.2 Klassificeringen av trängselpålagan

Stockholmsberedningen gör en grundlig genomgång av förarbetena till RF och definitionen av skatt och avgift samt ger exempel ur tidigare lagstiftningsärenden och praxis. Dessa har jag beskrivit ovan.

6.2.1 Stockholmsberedningens bedömning

Syftet med en trängselavgift är i första hand att minska trängseln i trafiken vilket också kan resultera i en bättre miljö i den aktuella tätorten. En avgift tas ut varje gång en betalstation passeras. Motprestationen som tillhandahålls av det allmänna är rätten att använda gatu- och vägnätet i detta område. Frågan är om detta kan ses som en tillräckligt specificerad motprestation för att det ska kunna röra sig om en avgift. Avgiften kommer för den betalande vara lika hög oavsett vilken sträcka och hur länge fordonet uppehåller sig inom området. Något krav på att avgiften ska täcka just de kostnader som kan knytas till motprestationen finns inte. En schablonisering

⁶⁹ SOU 2003:61 s. 47 f.

är tillåten och motprestationen i form av rätten att framföra fordonet inom det aktuella området kan vara tillräckligt preciserad för ett det ska anses vara en avgift. Problem uppstår dock när det ska bestämmas vilka kostnader som avgiften ska täcka och till vilket belopp avgiften ska bestämmas. Avgiften får inte överstiga statens kostnader för motprestationen. Gatu- och vägnätet finansieras genom skatter och är dessutom delvis kostnader som ligger på kommunerna. När en statlig avgift beräknas får enbart statens kostnader beaktas. Någon individuell motprestation för den enskilde bilisten i detta avseende som avses i detta sammanhang är därför enligt Stockholmsberedningen svår att konstatera. De hänvisar till doktrin och tidigare remissvar där en stor majoritet av de organ som svarar för juridiska bedömningar ansett en pålaga av denna typ är att betrakta som skatt. Därmed finner de inga övertygande skäl att den ifrågavarande pålagan är att bedöma som något annat än skatt.

Stockholmsberedningen diskuterar även benämningen av pålagan. Bör beteckningen avgift användas när de konstaterat att det statsrättsligt rör sig om en skatt? Det finns pålagor som är att betraktas som skatter men benämns som avgifter. Beredningen beslutar, trots att de konstaterat att det statsrättsligt är en skatt, att benämna den aktuella pålagan avgift.⁷⁰

6.2.2 Proposition 2003/04:145, Trängselskatt

Regeringen gör bedömningen att den aktuella pålagan är en skatt och den skall också benämnas så. I övrigt så överensstämmer regeringens bedömning med kommitténs. Uppfattningen att pålagan är att betrakta som skatt delas av flera remissinstanser. Bland dessa finns JO, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg och Svenska Naturskyddsföreningen. Enligt JO och RSV bör pålagan benämnas skatt. Statens institut för kommunikationsanalys anser att kommittén inte uttömt möjligheterna att åstadkomma en lagstiftning som tillåter en motprestationstolkning. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att kommittén inte anfört avgörande

skäl för att den aktuella pålagan är att betrakta som skatt. Svenska kommunförbundet anser att pålagan bör kunna betraktas som en avgift eftersom den är en ersättning som utgår för en preciserad motprestation av det allmänna i form av att motortrafiken får disponera vägtrafikinfrastrukturen vid en tidpunkt då trängsel eller andra störningar föreligger. Regeringen motiverar sitt ställningstagande enligt följande. Det gatu- och vägnät som omfattas av pålagan har redan finansierats av skattemedel. Syftet med pålagan är inte att uppföra och underhålla gator och vägar utan av miljöskäl och för att minska trängseln genom att reglera trafiken. Något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalar pålagan går inte att urskilja. Det motprestationer som skulle kunna komma i fråga har redan utförts i och med att det aktuella vägnätet redan uppförts och ställts till medborgarnas förfogande. Det finns enligt regeringen inget utrymme för att bedöma den aktuella pålagan som något annat än en skatt och då som en punktskatt. Det är enligt regeringen uteslutet att försöka konstruera något slags bild av konkret och direkt motprestation för pålagan. Utformningen skall därför ske med utgångspunkt i vad som enligt RF gäller för skatt. Någon anledning att benämna pålagan något annat än trängselskatt finns enligt regeringen inte. Då kommuner inte får beskatta andra än sina egna medlemmar måste trängselskatten, för att vara verkningsfull, konstrueras som en skatt till staten.⁷¹

6.3 Om socialavgifterna

I propositionen till socialavgiftslagen finns ingen utförlig diskussion om gränsdragningen eller valet av skatt och avgift. Det sägs att sambandet mellan avgiften och försäkringen måste göras tydligare än idag.⁷² Jag kommer därför att använda mig av doktrin på området i min beskrivning av socialavgifterna och dess titulering.

⁷⁰ SOU 2003:61 s. 101 ff.

⁷¹ Prop. 2003/04:145 s. 34 ff.

⁷² Prop. 2000/01:8 s. 71.

6.3.1 Historik

Socialförsäkringarna växte fram i början av 1900-talet och finansierades då huvudsakligen i form av egenavgifter av försäkringsmässig karaktär. Både pension och sjukersättning var beroende av de försäkrades avgifter. 1913 infördes den första allmänna pensionsförsäkringen (SFS 1913:120) och denna var konstruerad enligt försäkringstekniska grunder. Sjukförsäkringen var frivillig fram till 1955. Medlemmarna betalade avgift direkt till sjukkassorna. Ersättning för yrkesskador har funnits sedan 1901 då arbetsgivare blev ersättningsskyldiga för arbetsskador. 1916 infördes den första obligatoriska yrkesskadeförsäkringen (SFS 1916:235) och innebar skyldighet för arbetsgivare att teckna försäkringen. Under efterkrigstiden byggdes socialförsäkringssystemet ut och till följd av detta ökade kostnaderna och för att finansiera detta fick andra finansieringskällor än avgifter från de försäkrade användas. Genom 1946 års lag om folkpensionering (SFS 1946:431) övergavs sambandet mellan erlagd avgift och pensionsförmåner. Denna försäkring finansierades huvudsakligen med allmänna medel men pensionsavgifterna behölls till viss del. Sjukförsäkringen blev obligatorisk 1955 och kostnaderna för denna fördelades mellan de försäkrade, arbetsgivarna och staten. Detta var första gången arbetsgivaravgifterna kom att användas som finansieringskälla utanför arbetsskadeområdet. Efter denna förändring utvecklades att gå mot ökad användning av arbetsgivaravgifter som finansieringskälla för reformer inom socialförsäkringens område. När den allmänna tilläggspensionen infördes 1959 (SFS 1959:291) så valde man att finansiera den genom arbetsgivaravgifter. Den förvärvsarbetande generationen betalade således pensionssystemet och formen av ett försäkringssystem med egenavgifter frångicks. Sambandet mellan förmåner och avgifter har genom ATP-systemet blivit tämligen svagt. Man försökte dock så långt som möjligt utforma avgiftsreglerna så att den principiella anknytningen mellan avgifter och förmåner upprätthölls på en kollektiv nivå. Under framförallt 1970-talet infördes en rad nya arbetsgivaravgifter för att finansiera olika reformer. Som exempel kan ges lönegarantin, arbetslöshetsförsäkringen och

vuxenutbildningen. De egenavgifter som fortfarande fanns kvar gällande folkpensionssystemet och sjukförsäkringen omlades också till arbetsgivaravgifter i början av 1970-talet. Arbetsgivaravgifter har även använts för att finansiera reformer på helt andra områden. När övergången från allmän varuskatt till mervärdeskatt gjordes införde man en allmän arbetsgivaravgift. Samma sak gjordes 1994 för att finansiera medlemskapet i EU genom införandet av den allmänna löneavgiften. Att utnyttja arbetsgivaravgifter på detta sätt har bidragit till att minska sambandet mellan förmåner och avgifter.⁷³ År 1996 beslutades en översyn av lagen om socialavgifter med syfte att få en bättre samstämmighet mellan inkomster och utgifter. 2001 trädde den nya socialavgiftslagen (SFS 2000:980) ikraft.⁷⁴

6.3.2 Klassificering av socialpålagorna

I detta kapitel kommer jag att beskriva avgifterna inom socialförsäkringssystemet. De avgifter som idag finansierar socialförsäkringen är socialavgifter (arbetsgivaravgifter och egenavgifter), allmän pensionsavgift, allmän löneavgift och särskild löneskatt.

Av utrymmesskäl kommer jag inte att behandla den allmänna pensionsavgiften och den särskilda löneskatten. Socialförsäkringens kostnader täcks inte enbart genom avgifterna utan eventuella merkostnader finansieras med allmänna skattemedel. Avgifterna tillförs skattebudgeten och därmed ackumuleras inte eventuella överskott för försäkringsändamål utan dessa används för kostnadstäckning av andra statliga utgifter. Detta gör att anknytningen mellan erlagd avgift och erhållen motprestation minskar.

6.3.2.1 Socialavgifter

Enligt SAL 1 kap. 2 § utgörs socialavgifterna av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Dessa består av sex olika avgifter, sjukförsäkringsavgift,

⁷³ Silfverberg s. 424 ff. Se även Lodin m.fl. s. 554 ff.

föräldraförsäkringsavgift, ålderspensionsavgift, efterlevandepensionsavgift, arbetsmarknadsavgift och arbetsskadeavgift. Dessa avgifter är kollektivt utformade och finansierar individuella förmåner. De specificeras inte för den enskilde arbetstagaren utan det är den totala lönesumman som ligger till grund för arbetsgivarens avgifter. Någon differentiering av avgifterna utifrån olika skaderisker förekommer inte. Det har diskuterats vid olika lagstiftningsprocesser genom åren men det har inte genomförts med motiveringen att det skulle medföra onödigt medarbete.⁷⁵ För att ta del av förmånerna inom socialförsäkringssystemet krävs inte att den enskilde betalat avgifterna utan rätten grundar sig istället som huvudregel på inkomst eller bosättning. Arbetslöshetsförsäkringen är ett undantag från denna princip. Betalar den enskilde inte avgiften förloras rätten till den inkomstrelaterade delen av försäkringen.⁷⁶

I ett socialrättsligt perspektiv betraktas socialavgifterna som avgifter för finansiering av sociala ändamål men ur ett skatterättsligt perspektiv betraktas de som skatt. Beslut om socialavgifter tillhör det obligatoriska lagområdet och får inte delegeras till regeringen.⁷⁷ Det karaktäristiska för en avgift i ett försäkringsavtal är att den är individuell och utgör en del av ett avtal. Det råder ett samband mellan avgiften som betalas och den förmån som utgår. Avgiftens storlek är dessutom differentierad utifrån risken för försäkringsfall. Som vi sett uppvisar socialavgifterna få av dessa kriterier. Det finns även andra faktorer som talar för att socialavgifterna bör betraktas som skatt. En av dessa är socialavgifternas obligatorium genom att avgifterna uttas tvångsmässigt. Det samband som finns mellan avgifter och förmåner är svagt. Avgiftssystemet blir mer skattelikt ju otydligare sambandet är.⁷⁸ De begränsningar som finns inom socialförsäkringssystemet talar ytterligare för att avgifterna bör betraktas som skatt. I sjukförsäkringen finns golv- och takregler som begränsar förmånerna. Dessa begränsningar

⁷⁴ Mannelqvist s. 115.

⁷⁵ Se bl.a. Prop. 1926:109 s. 119, och prop. 1980/81:178 s. 63.

⁷⁶ Mannelqvist s. 114 ff.

⁷⁷ Se. Prop. 2000/01:8 s. 179. RÅ 1996 ref. 5

⁷⁸ Mannelqvist s. 123 ff. Se även SOU 2002:47 s. 311.

innebär att den försäkrade betalar avgifter som inte direkt motsvaras av förmånen. I diskussionen kring socialavgifternas karaktär finns även problematiken med övervältring vilken innebär att en belastning förs över till någon annan än den som initialt betalar skatten eller avgiften. Arbetsgivarens börda för arbetsgivaravgifter förutsätts bli övervältrad på arbetstagaren genom ett minskat löneutrymme eftersom de är en del av det totala löneutrymmet.⁷⁹ Socialavgifterna är inte individuella och de kan därmed vältras över på andra löntagare än dem som faktiskt utnyttjar försäkringens förmåner. Avgifterna får därför samma generella karaktär som andra typer av skatter t.ex. inkomstskatt och moms. Mannelqvist kommer till den slutsatsen att socialavgifterna bör betraktas som skatt och dess beteckning som avgift saknar rättslig innebörd.⁸⁰ Mutén skriver att socialavgifterna är ett exempel på avgifter med långt mindre preciserade motprestationer än trängselskatten som trots detta inte omdefinierats till skatter.⁸¹

6.3.2.2 Allmän löneavgift

Den allmänna löneavgiften som infördes 1994 hade till syfte att finansiera medlemsavgiften till EU. Den har således ett helt annat mål än att finansiera de sociala trygghetssystemen. Avgiften beräknas på samma underlag som gäller för arbetsgivaravgifter respektive egenavgifter enligt SAL. Avgiften tas ut med 4.4 % av underlaget och tillfaller staten.⁸² I förarbetena till lagen sägs att avgiften är att se som en skatt trots att den följer samma uppbördsförfarande som arbetsgivar- och egenavgifterna.⁸³ Enligt Mannelqvist är löneavgiften helt enkelt en skattehöjning.⁸⁴ Denna uppfattning delas även av Erhag som säger att den tekniska lösningen följer

⁷⁹ Mannelqvist s. 125. Se även Silfverberg s. 423, SOU 1994:20 s. 435, Prop. 1993/94:250 och Prop. 1997/98:151 s. 199.

⁸⁰ Mannelqvist s. 126.

⁸¹ Mutén s. 160.

⁸² SFS 1994:1920 1-3 §§.

⁸³ Prop. 1994/95:122 s. 16 f.

⁸⁴ Mannelqvist s. 125.

socialavgifterna men dess ändamål och syfte visar att det rör sig om en skatt.⁸⁵

⁸⁵ Erhag s. 446.

7 Analys

Gränsdragningen mellan skatt och avgift är som vi sett otydlig. Att vissa skatter fått benämningen avgift och vice versa gör inte frågan lättare. ”Missfoster” kallar Mutén dessa konstruktioner i sin artikel om trängselskatten där han skriver att Stockholmsberedningen garderade med kryss genom att i den föreslagna lagtexten skriva ”skatt i form av trängselavgift”.⁸⁶

7.1 Skatt, avgift och gränsen däremellan

7.1.1 Skatt

En skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna som inte grundar någon rätt att kräva motprestation från staten. Normgivningsmakten för skatter ligger hos riksdagen eftersom det rör sig om en för den enskilde betungande offentligrättslig föreskrift.

7.1.2 Avgift

En avgift är en penningpåлага som betalas för en direkt, särskild eller specificerad motprestation från det allmänna. En avgift behöver inte ha ett fastställt ekonomiskt mål utan de behöver endast bidra till att täcka statens kostnader. Avgiftens storlek får dock inte sättas så att intäkterna klart överstiger statens kostnader. Avgifter delas in i frivilliga och tvingande avgifter. Frivilliga avgifter erläggs av den enskilde utan att denne befinner sig i en sådan situation att han varken rättsligt eller faktiskt är tvingad att erlägga avgiften. Dessa avgifter bestäms av regeringen till skillnad från de tvingande avgifterna som bestäms av riksdagen. För att en avgift ska klassas som tvingande ska det röra sig om en avgift som tas ut tvångsvis och/eller där intäkterna vida överstiger statens kostnader. Föreligger enbart

⁸⁶ Mutén s. 160.

motprestation men inget kostnadssamband är det tveksamt om kriterierna för avgift enligt RF 8 kap. är uppfyllda.

7.1.2.1 Motprestation

Om en pålaga ska få klassificeras som skatt måste en motprestation utgå från det allmänna. Denna motprestation kan exempelvis utges i form av myndighetsutövning, service eller rättighet. Motprestationen måste dock vara specificerad och relaterad till den betalda avgiften. I flera av de förarbeten jag behandlat ovan har Lagrådet underkänt avgiftskonstruktioner i form av ”allmän avgift” som utgår oavsett om den betalningsskyldige varit föremål för myndighetsutövning eftersom motprestation inte går att identifiera och i vissa fall saknas helt. Kollektiva motprestationer kan vara tillräckligt men i doktrinen råder delad mening. Om avnämmarkollektivet klart går att avgränsa är denna typ av avgifters motprestationer tillräckliga enligt Leidhammar som annars är tveksam till att avgifter med kollektiv motprestation är att se som avgift. Presumtionen i dessa fall är att det rör sig om skatt och inte avgift.

7.1.3 Gränsdragningen

Beteckningen skatt eller avgift avgör inte ersättnings statsrättsliga karaktär av skatt eller avgift. Detta uttalande görs i förarbetena till RF. Den praktiska betydelsen av gränsdragningen torde inskränkas till situationer då riksdagen överväger möjligheten att delegera beslutskompetens till regeringen. Uppkommer tveksamhet bör riksdagen avstå från att delegera normgivningskompetens.

Gränsen mellan skatt och avgift är flytande och ofta är det avgifter som diskuteras när någon pålaga anses ha fått fel benämning. Är syftet att styra ett beteende snarare än att finansiera kostnader i staten talar detta för att det är en skatt snarare än en avgift. Om en avgift är generell och tas ut oavsett om den betalningsskyldige varit föremål för åtgärd från myndigheternas sida eller inte, är den inte förenlig med grundlagen och har karaktär av skatt och

inte avgift. Möjligheten att underkänna föreskrift om avgift som beslutats av riksdag eller regering är osäker eftersom det enbart får göras om bestämmelsen är uppenbart felaktig.

Praxis på området ger inte mycket vägledning utöver vad som sagts i förarbetena. EG-domstolen har kommit fram till att det faktum att en avgift erläggs till ett finansiellt organ istället för direkt till berörd myndighet eller att uppbördsförfarandet följer reglerna för skatteuppbörd påverkar inte bedömningen när det gäller gränsdragningen mellan skatt och avgift.

7.2 Gränsdragningen i praktiken

Gränsdragningen är flytande i teorin och för att illustrera detta har jag studerat två omdiskuterade pålagor.

7.2.1 Trängselskatten

Förarbetena till trängselskatten gör en grundlig genomgång av gränsdragningen och diskuterar ingående klassificeringen av pålagan. Trängselskatten har ett styrande syfte, nämligen att minska trafiken och detta görs genom att en avgift tas ut av dem som passerar betalstationer runt Stockholm. Motprestationen utgörs av rätten att utnyttja vägnätet inom det berörda området. Vägnätet är redan finansierat genom skatter och delvis ligger denna kostnad på kommunen. Vid beräkning av statlig avgift får enbart statens kostnader beaktas. Någon motprestation för den enskilde utgår alltså inte. Pålagan är styrande och inte finansierande och därför är den en skatt och inte en avgift.

7.2.2 Socialavgifterna

Socialförsäkringssystemet har historiskt sett finansierats genom avgifter där åtnjutande av förmåner var relaterade till erlagda avgifter. Avgifterna var dessutom differentierade utifrån olika skaderisker. Kort sagt, ingen avgift –

ingen ersättning. Med tiden har detta förändrats och numera krävs inte att den som vill utnyttja försäkringen faktiskt har betalat avgiften eftersom rätten till förmånerna som huvudregel grundar sig på inkomst eller bosättning. De medel som staten får in finansierar inte alltid den faktiska försäkringen utan även andra områden. Att urskilja en faktisk motprestation är svårt och klassificeringen som avgift är mycket tveksam. Avgifterna tas ut tvångsmässigt och sambanden är svaga. Trots att det sägs i förarbetena till den nya socialavgiftslagen att sambandet mellan avgift och förmåner skulle stärkas har dessa pålagor påtaglig skattekaraktär. Att pålagorna döpts till avgifter har troligtvis mer att göra med dess historia än dess statsrättsliga karaktär.

8 Diskussion

”Tv-avgiften är de facto en skatt.” Detta uttalade gjorde Carl Bildt i Nyhetsmorgon på TV4 den 28 oktober 2006. Detta är även applicerbart på andra avgifter i Sverige idag. Avgift är enligt allmänt språkbruk en betalning som erläggs för något bestämt. Det kan exempelvis röra sig om en tjänst eller ett intyg, huvudsaken är att det klart och tydligt framgår vad man betalar för. Skatt betalar man utan att man egentligen vet vad man får för det man betalat. Det är sällan gemene man diskuterar oskäligen avgifter. Däremot är skatter ofta föremål för heta diskussioner. Genom att benämna en skatt som avgift kan man på så sätt föra undan pålagan från hetluften. Kanske det var så Stockholmsberedningen resonerade när de kom fram till att trängselpålagan var en skatt men samtidigt valde de att benämna den trängselavgift?

Att betala en avgift är förknippat med något frivilligt för något som man valt att tillskansa sig. Som vi sett är det inte alltid så. Socialavgifterna är ett bra exempel på något som många betalar utan att riktigt veta vilken motprestation som utgår och hur avgiftens storlek beräknats. För att få rätsida på problemet krävs ett förtydligande av begreppen. Vad som krävs för att en pålaga ska få kallas avgift ska klart och tydligt räknas upp. Uppfyller den aktuella pålagan inte kraven så är det en skatt. De pålagor som idag är tveksamma bör omklassificeras. Som vi sett är socialavgifterna inte längre de avgifter de en gång var. Mitt förslag är att antingen så reformerar vi systemet eller så döper vi om dem till socialskatter för att klargöra vad det är för pålaga vi har att göra med. De avgifter som idag klassas som tvingande bör inte längre få vara avgifter då detta leder till begreppsförvirring. Avgifter ska erläggas för en frivilligt ianspråktagen motprestation från det allmänna och avgiftens storlek ska vara rimlig i förhållande till den erhållna motprestationen. Föreligger ett vinstsyfte eller om den enskilde befinner sig i en situation där han faktiskt eller rättsligt kan

anse sig tvingad att erlägga avgiften är det inte en avgift utan en skatt. Definitionen tvingande avgift bör tas bort.

Tv-avgiften är ett annat exempel på avgift som bör byta namn då betalningsskyldigheten grundar sig på innehav av tv-mottagare, inte det faktiska användandet. Idag när de flesta hushåll har andra tv-kanaler än SVT så är det orimligt att alla måste betala för kanalerna oavsett om man ser på dem eller inte. Vi är tvingade att betala dyra pengar för så kallad fri television utan möjlighet att välja bort den. Inför tv-skatt eller ge folk ett enkelt val. Vill du ha kanal 1 och tv2 så får du betala för dem. Om inte så är du fri att ta del av det övriga kanalutbudet. En parallell kan dras till fastighetsskatten där betalningsskyldigheten grundar sig på innehavet och inte i det faktiska brukandet.

Skattetryck är något som Sverige är bra på. Vi har världens högsta skattetryck och detta är något som ofta ses som något negativt. Att vi har det så beror på mycket av den service vi använder tillsammans finansieras genom skattemedel. Jämför vi med USA där den enskilde får finansiera skola, sjukvård osv. själv genom egenavgifter så är det inte alls säkert att totalkostnaden blir lägre än i Sverige. Skillnaden för den ligger i valmöjligheten. En avgiftsfinansierad verksamhet, oavsett om den är privat eller statlig, ger den enskilde möjligheten att välja och välja bort. Avgiftsfinansiering ger ett lägre skattetryck eftersom man undandrar kostnader från staten och därigenom kan skatterna men ett lägre skattetryck är inget självändamål i sig.

Då avgifter inte får ha ett vinstsyfte säkerhetsställer man att var och en betalar det den ska i förhållande till den service och motprestation man efterfrågar. Det bör i sammanhanget nämnas att det även finns fördelar med att ha ett gemensamt system som finansieras av skatter. De administrativa kostnaderna inom exempelvis vården torde bli lägre om vi har ett gemensamt istället för små institutioner där var och en väljer sitt.

Avgifter är synliga på ett annat sätt än skatter. Om det rör sig om en avgift i ordets rätta bemärkelse så ser den enskilde vad den faktiskt betalar för. Om vi återgår till socialavgifterna så föreslår jag en reformering av systemet där den anställde själv betalar sina arbetsgivaravgifter. Vi betalar redan dessa genom det minskade löneutrymmet så varför inte synliggöra dem genom att det specificeras på våra lönebesked. Företagare är väldigt medvetna om sina egenavgifter medan anställda inte ser denna kostnad och därför glöms den bort. Socialavgifterna är därför dubbelt dolda. För det första heter de avgifter trots att de snarare är skatter och för det andra är de dolda genom att vi luras tro att det är arbetsgivaren som betalar. Vi betalar denna skatt själva varje månad och därför vore det inte mer än rätt att de specificeras för den anställde.

Den diskussion jag fört här bör med framgång kunna appliceras vid en kritisk undersökning av andra ”avgifter”.

Litteraturförteckning

- Dahmén Erik Tax or Charge. What is the difference, if any? Artikel i International studies in Taxation: Liber amicorum Leif Mutén av Gustaf Lindencrona, Sven-Olof Lodin och Bertil Wiman, Kluwer 1999.
- Erhag Thomas Fri rörlighet och finansiering av social trygghet, Santérus Förlag, 2002.
- Grosskopf Göran Skatter och avgifter, 2 uppl. P A Nordstedt & Söners Förlag, 1981.
- Holmberg Erik
Stjernquist Nils Grundlagarna, P A Nordstedt & Söners Förlag, 1980.
- Hultqvist Anders Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen, Juristförlaget AB, 1995.
- Leidhammar Börje Gränsdragningen mellan skatt och avgift på Kemikalieinspektionens område, SkatteNytt nr. 3, 2001.
- Lodin Sven-Olof,
Lindencrona Gustaf,
Melz Peter,
Silfverberg Christer Inkomstskatt – En läro- och handbok i skatterätt, 10 uppl. Studentlitteratur AB, 2005
- Mannelqvist Ruth Samband i Socialförsäkringen, Iustus Förlag AB, 2003.
- Mattson Nils Skattepolitik, 5 uppl. Iustus Förlag AB, 1996.
- Mutén Leif Trängselskatten, Svensk Skattetidning nr. 2, 2006.
- Olsson Stefan Förslaget om trängselskatter, Svensk Skattetidning nr. 4, 2004. (Citeras Olsson)
- Olsson Stefan Författningsprövning i skatterätten, Iustus Förlag AB, 2006. (Citeras Olsson 2)
- Petrén Gustaf,
Ragnemalm Hans Sveriges Grundlagar, Bohusläningens AB, 1980.
- Rabe Gunnar, Det svenska skattesystemet, 19 uppl. Nordstedts

Melbi Ingrid	Juridik AB, 2006.
Silfverberg Christer	Allmänna egenavgifter, Skattenytt, 1996.
Strömberg Håkan	Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl. Juristförlaget i Lund 1999. (Citeras Strömberg)
Strömberg Håkan	Sveriges Författning, 17 uppl. Studentlitteratur AB, 2001.
Svenström Yvonne	En skatt är en skatt är en socialavgift?, Svensk Skattetidning nr. 2, 2000.
Welinder Carsten	Skattepolitik 2 uppl. Liber Läromedel , 1976.
Westerberg Ole	Skatter och Avgifter, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 1982.

Offentligt Tryck

SOU 1963:17	Sveriges statskick – Förslag till regeringsform
SOU 1972:15	Ny regeringsform, ny riksdagsordning
SOU 1984:77	Kemikommisionens huvudbetänkande
SOU 1994:20	Reformerat pensionssystem
SOU 1998:35	Förordningar till miljöbalken
SOU 2002:47	Våra skatter
SOU 2003:61	Trängselavgifter
Prop. 1926:109	Olycksfall i arbetet
Prop. 1973:90	Ny regeringsform, ny riksdagsordning
Prop. 1975:8	Följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning
Prop. 1978/79:170	Bankinspektionens tillsynsverksamhet
Prop. 1980/81:178	Socialavgifter

Prop. 1984/85:118	Kemikaliekontroll
Prop. 1993/94:198	Genetiskt modifierade organismer
Prop. 1993/94:250	Arvs och gåvoskatt
Prop. 1994/95:122	Allmän löneavgift
Prop. 1994/95:231	Allmän fiskevårdsavgift
Prop. 1997/98:45	Miljöbalk
Prop. 1997/98:48	Fiskelagen
Prop. 1997/98:64	Förvaltningsprocesslagen
Prop. 1997/98:151	Särskild löneskatt
Prop. 2000/01:8	Ny Socialavgiftslag
Prop. 2003/04:145	Trängselskatt
Prop. 2005/06:1	Budgetproposition
KU 1975:10	
KU 1980/81:25	
Dir. 2000:96	
Dir. 2002:3	
ESV 2004:17	Att avgränsa avgifter – kartläggning och probleminventering
Finansdepartementets promemoria 2007-03-07, Vägavgifter i form av trängselskatt.	

Rättsfallsförteckning

Rättsfall från Högsta Domstolen

NJA 1980 s. 718

Rättsfall från Regeringsrätten

RA83 1:85

RA 1991 ref. 87

RA 1996 ref. 5

Rättsfall från EG-domstolen

C-34/98 Kommissionen vs. Frankrike

C-169/98 Kommissionen vs. Frankrike