LUND UNIVERSITY

Statliga myndigheters avgiftsinkomster

Persson, Vilhelm

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2016

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Persson, V. (2016). Statliga myndigheters avgiftsinkomster. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 561-602.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings-
rättslig
tidskrift

Särtryck ur FT 2016 4

Statliga myndigheters avgiftsinkomster

Av Vilhelm Persson

STATLIGA MYNDIGHETERS AVGIFTSINKOMSTER*

*av Vilhelm Persson***

1. Inledning

Finansiering är en förutsättning för statliga myndigheters verksamhet. Till största delen används statsanslag för att täcka myndigheternas utgifter. Ibland anses det emellertid lämpligare att de åtminstone delvis finansieras på annat sätt. I denna uppsats undersöks vilka möjligheter myndigheter har att låta avgifter vara en inkomstkälla.

Med avgifter avses i regeringsformen (nedan RF) – och i denna uppsats – betalning för specifika motprestationer från det allmänna.[1] Olika myndigheters verksamheter är sinsemellan mycket varierande, vilket medför att det finns ett brett spektrum av situationer i vilka myndigheter tar betalt för olika slags prestationer. Exempelvis kan det röra sig om en kurs i kriskommunikation, en ansökan om vapentillstånd eller en kopp kaffe i en myndighets väntrum.

Det finns både avgifter som enskilda är rättsligt eller faktiskt tvungna att betala och avgifter som är helt frivilliga för enskilda (se vidare avsnitt 1.2). Drygt 100 myndigheter tar ut tvingande avgifter, medan ca 140 myndigheter bedriver uppdragsverksamhet som anses frivillig att ta del av.[2] Enligt Ekonomistyrningsverket (nedan ESV) inbringade de förstnämnda avgifterna 16,9 miljarder kronor och de sistnämnda 61,5 miljarder kronor under 2015. Av dessa avsåg ca 45 % avgifter mellan statliga myndigheter, men 42,9 miljarder kronor utgjorde ett externt tillskott till statskassan. I detta ingår affärsverkens verksamhet med ca 13 miljarder kronor.[3] Statistik över avgifterna förs på lite olika sätt,[4] men det är tydligt att inkomsterna innebär ett värdefullt bidrag till

---

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Uppsatsen har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet *Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering*, finansierat av Vetenskapsrådet.

1 Se prop. 1973:90 s. 213.

2 Se Riksrevisionen: Rätt avgifter? – Statens uttag av tvingande avgifter, RiR 2004:17, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2004/Ratt-avgifter--Statens-uttag-av-tvingande-avgifter-/ (2016-08-23) s. 9, respektive ESV: Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet – utformning av bemyndiganden, ESV 2008:23, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2008/tydligare-styrning-av-avgiftsbelagd-uppdragsverksamhet--utformning-av-bemyndiganden/ (2016-08-23) s. 15.

3 Se ESV: Avgifter 2015 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten, ESV 2016:40, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2016/avgifter-2015/ (2016-08-23) s. 5.

4 Se SOU 2007:96 s. 66 ff.

att täcka statens utgifter. Exempelvis beräknades i statsbudgeten för 2016 kostnaderna för försvaret och samhällets krisberedskap (utgiftsområde 6) uppgå till 48,8 miljarder kronor.[5]

För myndigheter är förmodligen extra inkomster nästan alltid välkomna. Mer principiellt har bland annat anförts att det kan vara rimligt att den som utnyttjar en verksamhet också betalar för den, att avgifter kan öka kostnadsmedvetandet och att avgiftsfinansierad verksamhet kan vara ett bra sätt att utnyttja en tillfällig överkapacitet hos en myndighet.[6]

Om myndigheter skulle tillåtas att fritt skaffa sig finansiering bäst de kunde, skulle det emellertid försvaga det styrmedel som anslagstilldelningen innebär; myndigheter med tillgång till alternativ finansiering skulle kunna börja agera mer egensinnigt och kanske till och med för egen vinning. Som jämförelse kan påminnas om att kommunernas beskattningsrätt ansetts hänga samman med kommunernas självstyrelse.[7] Ur enskilda brukares synvinkel kan en avgift också uppfattas som en dubbel betalning för något som de redan bidragit till genom att betala skatt. Det kan dessutom finnas risk för att avgifter medför bland annat att negativa fördelningspolitiska effekter uppkommer, att samhällsnyttiga tjänster nyttjas alltför lite eller att oproportionerligt mycket resurser måste läggas på administration av betalningar.[8]

Mot denna bakgrund är det naturligt att det finns rättslig reglering för myndigheters avgiftsinkomster. Genom 9 kap. RF, budgetlagen (2011:203) och de årliga statsbudgetarna har riksdagen slagit fast generella ramar för finansieringen av staten.[9] Regeringen har genom flera förordningar infört mer preciserade bestämmelser för myndigheter och även delegerat till ESV att besluta om närmare reglering. ESV har i EA-boken[10] sammanställt regler som rör myndigheters finansiering, tillsammans med andra ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet. Vad gäller avgifter är givetvis avgiftsförordningen (1992:191) (nedan AvgF) och ESV:s anslutande föreskrifter och råd särskilt intressanta. De detaljerade ramarna för varje enskild myndighet bestäms i myndighetens instruktion och regleringsbrev samt författningar som styr sakinnehållet i myndighetens verksamhet.

Denna uppsats syftar till att ge en översikt över regleringen av avgifter som myndigheter tar ut. I uppsatsen presenteras inledningsvis utgångspunkter för

---

5 Se bet. 2015/16:FiU10 s. 3.

6 Se ESV: Att styra avgiftsbelagd verksamhet, ESV 2000:21, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/contentassets/e038670b72424ecea109937039bd1d5d/att-styra-avgiftsbelagd-verksamhet.pdf (2016-08-23), särskilt avsnitten 1.4, 2.3 och 6. Jfr ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 25 f.

7 Se exempelvis prop. 1973:90 s. 190 f., SOU 1972:15 s. 161 och SOU 1965: 54 s. 99.

8 Se ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitten 1.4, 6.2 och 6.4.

9 Se vidare angående statsbudgeten Fredrik Sterzel: Finansmakten i författningen, Uppsala 2013.

10 EA-boken finns tillgänglig på Internet, http://www.esv.se/publicerat/ea-boken/ (2016-08-23).

undersökningen (avsnitt 1.1). Det ges även översikter över dels innebörden av begreppet avgift, eftersom detta har visat sig vara svårbestämt (avsnitt 1.2), dels andra sätt att finansiera myndigheters verksamheter (avsnitt 1.3). Med detta som bakgrund behandlas den förmodligen principiellt mest centrala frågan, nämligen vilka möjligheter statliga myndigheter har att besluta om att en avgift ska tas ut (avsnitt 2 och 3). Denna fråga behöver hållas isär från rätten att fastställa storlek och villkor för avgiften (avsnitt 4 och 5). En praktiskt sett central sak är om myndigheten själv ska få disponera avgiftsinkomster (avsnitt 6). Ytterligare aspekter av avgiftsuttag är regler för handläggning samt ESV:s stöd till myndigheterna (avsnitt 7 och 8). Sist i uppsatsen ges några avslutande kommentarer (avsnitt 9).

1.1 Utgångspunkter för undersökningen

Uppsatsens fokus ligger på förhållandet mellan regeringen och dess underlydande myndigheter. Redan av RF följer att detta inte är en jämbördig relation, utan att det är regeringen som bestämmer (12 kap. 1 §). Regeringen har visserligen i förordningsform slagit fast generella regler, men är oförhindrad att själv besluta om andra lösningar när den anser det lämpligt (jfr 12 kap. 8 § RF). Rättsordningen ger sålunda i princip inte något skydd för myndigheternas intressen i förhållande till regeringens (jfr dock 12 kap. 2 § RF angående självständig myndighetsutövning). Till skillnad från vad som gäller kommunal verksamhet, är det inte möjligt att överklaga statliga myndigheters beslut att bedriva viss verksamhet.[11] Enskildas rättsligt skyddade intressen blir sällan tillräckligt konkret berörda av sådana beslut. Detta begränsar avsevärt möjligheterna att få till stånd domstolsprövning avseende huruvida myndigheter överskrider kompetensavgränsningar som regeringen ställt upp. Det är också svårt att tänka sig att regeringen skulle vilja använda rättsprocesser för att lösa frågor om tolkning av sådana kompetensavgränsningar eller för att åstadkomma rättelser av myndigheter som överskrider gränserna. Inför rättsvetenskapliga undersökningar av sådana lydnadsförhållanden väcks såväl principiella som praktiska frågor.

Ur principiell synvinkel kan måhända ifrågasättas i vad mån det är meningsfullt att se ett sådant förhållande som rättsligt; utan traditionella rättsliga processer bestämmer regeringen vad som ska göras, kontrollerar att det blir gjort och vidtar åtgärder för att uppnå rättelse om det behövs. Kanske är det lämpligare att frågor som uppkommer besvaras huvudsakligen efter politiska eller ekonomiska överväganden, snarare än rättsliga.[12] Från rättslig

[11] Se prop. 2008/09:231 s. 19 f.
[12] Jfr Sterzel (ovan not 9) s. 23 f.

synpunkt bör kanske mest konstateras att den begränsade insynen medför att de inblandade har ett särskilt ansvar för att hålla sig inom givna ramar.[13]

Vad gäller just uttag av avgifter från enskilda är det emellertid något mer troligt att ett rättsligt perspektiv kan komma att stå i fokus. Förhållandet mellan myndigheterna och enskilda är visserligen inte huvudperspektivet för denna uppsats, men utgör till stor del en spegelbild av regleringen av myndigheternas kompetens. Det är därvid tänkbart att rättsliga förfaranden kan initieras. Inte minst kan tänkas att en myndighet tar ut en avgift av en person som anser att rättslig grund saknas och som därför vägrar att betala eller efter betalning kräver att få tillbaka pengarna. Vidare är min förhoppning att ett rättsligt perspektiv kan bidra till att öka förutsebarheten inom området, vilket bör kunna gagna såväl myndigheterna som regeringen. Det är mot denna bakgrund som ämnet kommer att behandlas här.

Ur praktisk synvinkel medför lydnadsförhållandet mellan regeringen och myndigheterna att tillgången till traditionellt juridiskt material är starkt begränsad. De (få) möjligheter till rättsliga processer som finns, har sällan utnyttjats. I slutändan kan, som sagt, regeringen ganska obehindrat bestämma vad som ska gälla. De regler som finns samlade i EA-boken är en naturlig utgångspunkt för en undersökning. För att ta reda på och kunna illustrera hur dessa har tillämpats, studerades drygt 90 regleringsbrev och drygt 50 myndighetsinstruktioner samt beslut från tillsynsmyndigheterna Riksdagens ombudsmän (nedan JO), Riksrevisionen och Justitiekanslern (nedan JK). ESV har en tongivande roll för den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. Det är inte enbart verkets föreskrifter och råd som beaktas av andra myndigheter, utan även andra slags ställningstaganden.[14] Även Statskontoret har till uppgift att verka för effektiv styrning. ESV:s och Statskontoret rapporter har därför också beaktats här. Förhoppningsvis kan undersökningen ge relativt goda indikationer på vilka möjligheter statliga myndigheter har ansetts ha att ta ut avgifter, även om det undersökta materialet kanske inte är tillräckligt stort och representativt för att helt säkra slutsatser ska kunna dras.

1.2 Definition av avgift

Som redan framgått, är det på ett allmänt plan tydligt vad som innefattas i begreppet avgifter, nämligen betalning för varor eller tjänster som erhålls från det allmänna. De närmare gränserna för begreppet har emellertid visat sig vara svårbestämda.

---

[13] Jfr Ole Westerberg: Skatter och avgifter, FT 1982 s. 1–49, på s. 11.

[14] Se exempelvis RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 46, Kammarrätten i Stockholm, dom den 6 maj 2015, mål nr 4805-14 och SOU 2007:96.

För det första behöver en gräns dras mellan avgifter och skatter. Denna gräns är betydelsefull, eftersom endast riksdagen kan besluta om skatter, medan regeringen självständigt eller efter särskilt bemyndigande kan besluta om avgifter (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § RF). Vad gäller lagstiftningsförfarandet kan dessutom klassificeringen av ett förslag till ny pålaga påverka vilket riksdagsutskott som bereder förslaget.[15] Benämningen av en pålaga är emellertid inte avgörande för hur den ska betraktas statsrättsligt.[16] Den principiella skiljelinjen är i stället att det för skatter inte utgår någon konkret motprestation, medan den som betalar en avgift ska få något mer påtagligt tillbaka. Den exakta gränsen är dock svår att precisera. Inte minst kan det vara svårt att skilja mellan å ena sidan punktskatter och å andra sidan sådana avgifter som inte medför någon motprestation direkt till just den som betalar utan till ett större kollektiv.[17]

En andra gräns som behöver dras avseende avgifter, är den mellan belastande avgifter (ibland benämnda offentligrättsliga, betungande eller tvingande) och frivilliga avgifter (ibland benämnda uppdragsverksamheter[18]). Visserligen kan det delegeras till myndigheter att besluta om både belastande och frivilliga avgifter (8 kap. 10 och 11 §§ RF). Gränsdragningen är emellertid betydelsefull eftersom belastande avgifter tillhör riksdagens primära normgivningsområde, medan frivilliga avgifter tillhör regeringens primärområde (8 kap. 2 § första stycket 2 resp. 7 § första stycket 2 RF). För att få reda på om det behövs ett delegationsbeslut av riksdagen, är det därför nödvändigt att avgöra om enskilda rättsligt eller faktiskt är tvungna att betala avgiften i fråga, eller om den är ersättning för en frivilligt vald tjänst. Även gränsen mellan vad som kan anses tvunget respektive frivilligt i RF:s mening är emellertid svårbestämd.[19]

---

15 Se Westerberg (ovan not 13) s. 8.

16 Se exempelvis prop. 1973:90 s. 219 f., Sterzel (ovan not 9) s. 88 och Westerberg (ovan not 13) s. 7.

17 Se exempelvis Holmberg m.fl.: Grundlagarna, 3 uppl., Stockholm 2012, s. 381 ff., Westerberg (ovan not 13), särskilt s. 4 och 12 ff. samt ESV: Att avgränsa avgifter – Kartläggning och problem-inventering, ESV 2004:17, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2004/att-avgransa-avgifter/ (2016-08-23) s. 12 ff. och 20 ff.

18 Statskontoret har framhållit att det saknas en entydig definition av begreppet uppdragsverksamhet, vilket kan leda till oklarhet. Se Statskontorets publikationer Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrenseffekter, 2000:16, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000/200016.pdf (2016-08-23) s. 187, Översyn av verksförordningen – En förstudie, 2000:47, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000/200047.pdf (2016-08-23) s. 42, samt Myndigheters säljverksamhet – Hur och varför?, Om offentlig sektor 21, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/nyheter/myndigheters-saljverksamhet--hur-och-varfor (2016-08-23) s. 69.

19 Se exempelvis SOU 2007:96 s. 48 ff., Westerberg (ovan not 13) s. 27 ff. och ESV 2004:17 (ovan not 17) s. 30 f.

Dessa två gränsdragningar har blivit föremål för åtskilliga utredningar och diskussioner i statsrättsliga sammanhang. De har givetvis också betydelse på myndighetsnivå; myndigheter måste naturligtvis respektera den kompetensfördelning som görs i 8 kap. RF. De måste inte minst försäkra sig om att en avgift inte utformas på ett sådant sätt att kopplingen till motprestationen blir alltför otydlig.[20] Ur mer praktisk synvinkel påverkar gränsen också hur avgifter ska redovisas i olika sammanhang.[21] Vidare kan nämnas att mervärdesskatt i princip ska tas ut på avgifter som avser frivilliga uppdrag till enskilda. Belastande avgifter ses emellertid som ett utflöde av myndighetsutövning och beläggs därmed inte med mervärdesskatt. Även försäljning mellan myndigheter är undantaget från sådan beskattning.[22] Om sådan skatt inte ska betalas, medför det att myndigheter inte heller får dra av ingående mervärdesskatt inom verksamheter som finansieras med belastande avgifter, vilket kan utgöra ett incitament för myndigheter att klassificera avgifter som frivilliga.[23]

Förutom ovannämnda gränsdragningar har framhållits att inkomster som följer rent privaträttsliga regler – när staten är ”på likställd fot med enskilda”[24] – inte är avgifter i RF:s mening, utan kan betecknas om priser. Som exempel har framhållits försäljning av skrot, avfall eller överskottsmaterial på den öppna marknaden. I en rapport från ESV framförs tanken att priser – förutom försäljning av egendom – även skulle innefatta konkurrensutsatt verksamhet, men i rapporten framhålls också nackdelar med att inkludera statlig tjänsteproduktion.[25] Även gränsen mellan frivilliga avgifter och priser är flytande.[26] Från normgivningssynpunkt är denna osäkerhet visserligen inte problematisk eftersom både frivilliga avgifter och priser tillhör regeringens primärområde.[27] Myndigheter behöver emellertid kunna skilja mellan avgifter och andra slags inkomster, eftersom olika regler ska tillämpas beroende på vilka inkomster det är fråga om (se nedan avsnitt 1.3).

---

20 Jfr exempelvis HFD 2013 ref. 30, RÅ 1991 ref. 87 och NJA 1980 s. 718.

21 Se vidare SOU 2007:96 s. 66 ff. om redovisning som görs enligt delvis varierande modeller.

22 Se ESV: Sätt rätt pris! Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter, ESV 2014:52, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2014/satt-ratt-pris/ (2016-08-23) s. 18 f. I SOU 2007:96 s. 92 påpekas att frågan om vad som ska omfattas av mervärdesskatt i och för sig inte är avhängigt av avgifternas statsrättsliga definition, men att de rättsliga överväganden i praktiken torde sammanfalla.

23 Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 24 ff.

24 SOU 1963:17 s. 374.

25 Se ESV 2004:17 (ovan not 17) s. 24 och 33 f.

26 Se exempelvis SOU 2007:96 s. 52, Holmberg m.fl. (ovan not 17) s. 383 och Westerberg (ovan not 13) s. 3. Jfr även ESV 2014:52 (ovan not 22) och Finansdepartementets budgetavdelning: Anvisning för arbetet med regleringsbrev, Cirkulär Fi 2014:3 s. 42. Där används termen prissättning för beslut om avgifters storlek.

27 Se SOU 2007:96 s. 52.

Slutligen kan påminnas om att det inte är ovanligt att statliga myndigheter tar ut avgifter för tjänster som utförs åt andra statliga myndigheter. Sådana avgifter har inte någon direkt påverkan på enskilda. Det är därför tveksamt om de strikt sett bör anses utgöra avgifter i RF:s mening. I praktiken hanteras de emellertid ofta på samma sätt och det görs inte någon åtskillnad i AvgF.[28]

1.3 Myndigheters finansiering

Som bekant är avgifter bara en av flera möjliga sätt att finansiera en myndighets verksamhet. Ovan framgick även att ESV i EA-boken har samlat regler och råd avseende myndigheters finansiering. Som bakgrund till den vidare framställningen ges här en kort översikt över denna reglering.

Den huvudsakliga inkomstkällan för myndigheter är i allmänhet anslag. Storleken på myndigheters anslag anges i regleringsbrevet för varje myndighet. Där anges också eventuella villkor för hur myndigheter får använda medlen.[29] Generella bestämmelser för anslag finns i anslagsförordningen (2011:223). Av denna framgår bland annat att myndigheter som huvudregel får spara maximalt tre procent av anslag för förvaltningsutgifter till kommande budgetår (7 §). Omvänt får myndigheter som huvudregel utnyttja anslagskredit, det vill säga temporärt överskrida ett anslag för förvaltningsutgifter, med tre procent (8 §). I förordningen finns också generella bemyndiganden till myndigheter att ingå överenskommelser som innebär åtaganden under kommande budgetår om det behövs för att verksamheten ska fungera (17 §). Härutöver innehåller förordningen regler om redovisning av olika slags utbetalningar.

Myndigheter får vidare ta emot bidrag som finansiering av sina verksamheter. Detta regleras i donationsförordningen (1998:149). Till skillnad från avgifter, förutsätts donationer inte ge upphov till någon motprestation från myndigheten sida. Detta hindrar emellertid inte generella önskemål om exempelvis redogörelser för vad mottagna pengar används till.[30] Enligt förordningen får myndigheter som huvudregel ta emot donationer om det finns ett nära samband med myndighetens verksamhet, om det inte medför ökat behov av medel från statsbudgeten och om det inte finns villkor som strider

---

[28] Se ESV 2004:17 (ovan not 17) s. 16 f. och 30.

[29] Se vidare angående regleringsbrev Cirkulär Fi 2014:3 (ovan not 26) och Vilhelm Persson: Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, FT 2011 s. 635–673.

[30] Se ESV:s allmänna råd till 2 § donationsförordningen, ESV Cirkulär 1998:1. Se även ESV 2004:17 (ovan not 17) s. 8 f. och ESV: Erhållna bidrag och donationer, ESV 2005:14, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/contentassets/94a3089919154673b785c383e789d8b1/erhallna-bidrag-och-donationer.pdf (2016-08-23) s. 4.

mot förordningen (4 och 5 §§). För mottagande av viss slags egendom krävs dock tillstånd av regeringen (6 §).

Om en myndighet har egendom som inte längre behövs för statens verksamhet, får myndigheten sälja denna (förordningen [1996:1190] om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. och förordningen [1996:1191] om överlåtelse av statens lösa egendom). Sådana försäljningar ska genomföras affärsmässigt.

Enligt 5 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) får myndigheter som huvudregel själva disponera överskott från sådan försäljning. Denna förordning föreskriver vidare bland annat att myndigheter i regel ska finansiera anläggningstillgångar genom lån (2 kap.). I förordningen finns i 6 kap. 1 § intaget ett bemyndigande som skulle kunna ges en vidsträckt tolkning, nämligen:

> ”En myndighet får ta emot och disponera icke-statliga medel, om inkomsten är av tillfällig natur eller mindre omfattning och den inte rubbar förtroendet för myndighetens opartiskhet i dess myndighetsutövning eller annars skadar dess anseende.”

Som exempel på inkomster som omfattas av detta bemyndigande nämner ESV ”sponsring, ersättning för rättegångskostnader, försäkringsersättning, ersättning för skada och andra kostnadsersättningar”.[31] I utbyte mot sponsring kan myndigheter erbjuda motprestationer.[32] Vid sponsring får myndigheter emellertid huvudsakligen ersättning för exponering av varumärken, inte för utgifter som är knutna till sponsringsverksamheten.[33] På ett principiellt plan förefaller det visserligen svårt att tydligt skilja mellan å ena sidan det generella bemyndigandet i denna paragraf och å andra sidan de begränsningar som gäller för myndigheters uttag av avgifter. Det skulle emellertid leda alltför långt att här utreda detta närmare. Paragrafens ordalydelse för också närmast tankarna till medel som myndigheter får mer eller mindre till skänks och bemyndigandet förefaller tolkas relativt snävt.[34]

---

[31] Se ESV:s allmänna råd till denna paragraf, ESV Cirkulär 2011:2.

[32] Se ESV:s allmänna råd till denna paragraf, ESV Cirkulär 2011:2. Exempel på motprestationer framgår i Riksrevisionens revisionsrapport Årsredovisningen för Statens maritima museer 2011, den 19 juni 2012, dnr 32-2011-0742, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16108/RGE3%20SMM.pdf (2016-08-23) s. 2 f.

[33] Se ESV: Sponsring som finansieringskälla?, ESV 2002:15, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2002/sponsring-som-finansieringskalla/ (2016-08-23) särskilt s. 8, Statskontoret: Klara villkor för sponsring av statlig verksamhet, 2003:22, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2003/200322.pdf (2016-08-23) särskilt s. 15 f. och ESV 2004:17 (ovan not 17) s. 26 f. Där behandlas också avgränsningssvårigheter i förhållande till donationer.

[34] Jfr Riksrevisionens revisionsrapport Försvarsmaktens årsredovisning 2012, den 23 april 2013, dnr 32-2012-0606, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/17852/Rapport%20FM%20%C3%85R12%20slutligt%202013%2004%2019.pdf (2016-08-23) s. 12, där det anförs att intäkter för försäljning och hyra hade bokförts felaktigt.

Härutöver finns ytterligare möjliga små inkomstkällor för myndigheter, såsom räntor, aktieutdelningar och valutakursvinster.[35]

Mot denna bakgrund kan konstateras att myndigheter kan ha många andra slags inkomster än avgifter. Det kan också uppkomma frågor om gränsdragning mellan olika slags inkomster. Sådana frågor är ur konstitutionell synvinkel av underordnad betydelse, eftersom alla regler som behandlas i detta avsnitt tillhör regeringens primärområde. För myndigheten kan gränsdragningen emellertid ha betydelse exempelvis för om det behövs särskilt godkännande av regeringen, för hur inkomster ska redovisas eller för om mervärdesskatt ska tas ut.

2. Avgifter efter bemyndiganden i författning

Ovan framgick att belastande avgifter ska beslutas av riksdagen medan frivilliga avgifter faller inom regeringens primärområde. I AvgF tydliggörs också att myndigheter inte har självständig kompetens att ta ut avgifter (3 §). Angående båda slags avgifter är det emellertid möjligt att delegera beslutanderätt till myndigheter. Så länge det finns bemyndiganden att ta ut avgifter, är alltså avgiftsuttaget inte ur myndighetens synvinkel beroende av om avgiften anses vara belastande eller frivillig.[36] Nedan behandlas dels specifika bemyndiganden för mer eller mindre preciserade situationer (avsnitt 2.1), dels det mer generella bemyndigandet i 4 § AvgF (avsnitt 2.2). I avsnitt 3 diskuteras därefter situationen att bemyndigande i författningsform saknas.

2.1 Specifika bemyndiganden

Bemyndiganden att ta ut avgifter begränsas vanligen till specifika verksamheter eller myndigheter. Hur många bemyndiganden som givits är inte helt klarlagt. Det har framförts förslag om att införa ett register för belastande avgifter för att få bättre översikt över bemyndigandena, men inte minst praktiska skäl har anförts däremot.[37] En kartläggning som genomfördes av Avgiftsutredningen visade att det fanns hundratals bemyndiganden.[38]

---

[35] Se ESV 2004:17 (ovan not 17) s. 5 och ESV: Inkomstliggaren 2015, ESV 2015:21, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2015/inkomstliggaren-2015/ (2016-08-23).

[36] Se ESV 2004:17 (ovan not 17) s. 10.

[37] Se SOU 2007:96 s. 149 ff.

[38] Se SOU 2007:96 s. 211 ff. Många exempel på bemyndiganden finns också i ESV 2015:21 (ovan not 35), ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 33 ff. och RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 83 ff.

Som exempel på myndigheter som givits bemyndiganden att ta ut avgifter som ger betydande inkomster kan nämnas Kronofogdemyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Transportstyrelsen.[39] Bemyndiganden ges ofta i förordningarna med myndighetsinstruktioner, vilket också ESV rekommenderar.[40]

Formuleringen av bemyndigandena måste balansera mellan å ena sidan intresset av central styrning och å andra sidan intresset av att den avgiftsbelagda verksamheten ska kunna anpassas efter efterfrågan.[41] I propositionen till RF anfördes att det kunde vara ändamålsenligt att beslutanderätten avseende avgifter – till skillnad från andra områden – delegeras i sin helhet.[42]

De specifika bemyndigandena är givetvis ofta tydligt formulerade. Ibland kan emellertid väckas frågor om omfattning och giltighet i tiden.[43] Exempelvis kan det vara oklart om det delegeras endast en rätt att fastställa nivån på en viss avgift, eller även en rätt att besluta om nya avgifter inom ramen för en viss lag.[44] En annan källa till osäkerhet är att bemyndiganden ibland är formulerade så att myndigheter ”får” ta ut avgift för en viss verksamhet. Det kan då vara otydligt om det innebär att myndigheter måste ta ut avgift eller att de själv kan avgöra huruvida avgift ska tas ut.[45] Om bemyndigandet är formulerat så att en myndighet ska ta ut avgift inom en verksamhet, är det inte tillåtet att utföra den gratis.[46] Vidare är regleringsbrev inte sällan formulerade på sätt som avviker från bakomliggande författningar, vilket kan skapa osäkerhet angående tolkningen.[47] Det kan också vara oklart om generella formuleringar, som att ”myndigheten får bedriva uppdragsverksamhet inom sitt område”, innebär självständiga bemyndiganden eller endast hänvisningar till det generella bemyndigandet i 4 § AvgF (se avsnitt 2.2).[48]

ESV och Riksrevisionen har anfört att bemyndiganden att bedriva uppdragsverksamhet generellt sett är alltför vida och lämnar alltför mycket utrymme för myndigheterna att själva bestämma omfattning och inriktning.

---

39 Se förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten, 11 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse och 20 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Se vidare ESV 2015:21 (ovan not 35) samt ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 34 ff., 52 ff. och 55 ff.

40 Se ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 21 f. Jfr ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.2.

41 Jfr ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 11.

42 Se prop. 1973:90 s. 321.

43 Se SOU 2007:96 s. 142 f.

44 Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 21 f.

45 Se ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 18 f.

46 Se ESV: Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen, ESV 2015:45, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2015/att-ta-betalt-med-4-avgiftsforordningen/ (2016-08-23) s. 9.

47 Se ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 16.

48 Se ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 10 och SOU 2010:4 s. 177.

I och för sig kan vida bemyndiganden ge välbehövlig flexibilitet och minska administrationen inom Regeringskansliet, men styrningen av myndigheterna blir otydlig.[49]

Om inte något annat framgår, är utgångspunkten att en myndighet ska utföra sin verksamhet avgiftsfritt (3 § AvgF). Sålunda har JO konstaterat att det saknades stöd för uttag av avgifter när handlingar lämnades ut med stöd av 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453).[50] JO och Riksrevisionen har också påpekat att det inte finns något generellt stöd för Polisen, Kustbevakningen eller Försvarsmakten att mot betalning erbjuda tjänster till andra myndigheter.[51] Enbart det faktum att en myndighet får ett utökat uppdrag som den inte anser rymmas inom ramarna för anslaget i regleringsbrevet innebär inte heller en rätt att ta ut avgift.[52]

Det har emellertid inte alltid ansetts nödvändigt att bemyndiganden är helt explicita. JK noterade i ett fall att den dåvarande länsstyrelseinstruktionen (1990:1510) angav att ”[t]axor för länsstyrelsens uppdragsverksamhet inom lantbrukets område fastställs av länsstyrelsen” (54 §). Denna allmänna formulering, tillsammans med uttalanden i en SOU, utgjorde enligt JK allmänt sett stöd för att en länsstyrelse mot betalning från ett försäkringsbolag fick utföra en utredning om nettointäkt från en fruktodling.[53]

Bemyndiganden måste vidare tolkas i ljuset av generella begränsningar för myndigheternas möjligheter att bedriva avgiftsbelagd verksamhet. Myndigheter har enligt OSL och förvaltningslagen ganska långtgående skyldigheter att ge information och service till enskilda. Därför måste myndigheter vara beredda att ge en hel del stöd utan att få betalt.[54] Sålunda har JO framhållit

---

[49] Se ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 9 f. och s. 22 f. Otydligheter i styrningen framhålls även i Riksrevisorernas årliga rapport 2016, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/Arliga-rapporten/Riksrevisorernas-arliga-rapport-2016/ (2016-08-23) s. 59 ff. och Riksrevisorernas årliga rapport 2015, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/Arliga-rapporten/Riksrevisorernas-arliga-rapport-2015/ (2016-08-23) s. 23 ff.

[50] Se JO 2010/11 s. 446.

[51] Se JO beslut den 7 november 2003, dnr 3266-2003 respektive Riksrevisionen: Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser, RiR 2011:15, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2011/Forsvarsmaktens-stod-till-samhallet-vid-kriser/ (2016-08-23) s. 38 f.

[52] Se Riksrevisionens revisionsrapport Institutets för rymdfysik årsredovisning 2005, den 20 mars 2006, dnr 32-2005-0639, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2006/Institutet-for-rymdfysik-arsredovisning-2005/ (2016-08-23).

[53] Se JK beslut den 24 augusti 2000, dnr 473-97-21. JK påpekade emellertid i fallet att det fanns risk för motstridiga intressen och att länsstyrelsen därför inte borde ha åtagit sig uppdraget. Se vidare nedan avsnitt 7. Jfr JO 1996/97 s. 347 där liknande verksamhet tycks ha uppfattats som en del av myndighetens servicefunktion.

[54] Jfr JO 2003/04 s. 450 angående förhållandet mellan en framställning om utlämnande av allmän handling och myndigheters uppdragsverksamhet.

att ett bemyndigande att mot avgift ge service som har ett naturligt samband med myndighetsutövning inte kan begränsa myndigheters lagstadgade serviceskyldighet. Bemyndigandet innebar därför inte stöd för ”att avgiftsbelägga *all* hjälp utöver ren innantilläsning på det sätt som skett”.[55]

Vidare måste myndigheterna givetvis följa all generellt relevant reglering. De ska sålunda bland annat vara observanta så att de inte utformar tjänster på sätt som strider mot personuppgiftslagen (1998:204) eller konkurrenslagen (2008:579). Vad gäller den senare lagen är bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § särskilt relevant. Enligt den kan offentliga organ förbjudas att bedriva verksamhet som snedvrider eller hämmar en effektiv konkurrens på marknaden.

Som jämförelse kan avslutningsvis påminnas om att kommuner enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen (1991:900) får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För sådant som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla, får kommunerna emellertid inte ta ut avgifter utan särskilt stöd. Möjligen kan rättspraxis angående kommunernas rätt att ta ut avgifter ibland ge ledning för tolkningen av bemyndiganden till myndigheter.[56]

2.2 4 § avgiftsförordningen

Vid sidan av de specifika bemyndigandena, ges myndigheter i 4 § AvgF mer generellt möjlighet att ta ut avgifter för viss slags verksamhet. Detta innebär att det är tillåtet men inte nödvändigt för myndigheterna att ta ut avgift för sådan verksamhet.[57] Myndigheter får enligt paragrafen mot avgift tillhandahålla:

1. tidskrifter och andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,
5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,
9. upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (1986:223), samt
10. tjänsteexport.

---

[55] Se JO 2005/06 s. 478.

[56] Se exempelvis RÅ 1999 ref. 68, RÅ 1994 not. 692, NJA 1980 s. 1 och Alf Bohlin: Kommunala avgifter, Lund 1984, särskilt s. 129 ff.

[57] Se ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 13 ff.

I jämförelse med 4 och 5 §§ i den tidigare ersättningsförordningen (1991:354) innebar listan i AvgF en viss utvidgning av möjligheterna att tillhandahålla produkter till enskilda, men en begränsning av möjligheterna att utföra tjänster för andra myndigheter. Urvalet av varor och tjänster i listan förklarades inte i förordningsmotiven.[58]

ESV ser avgifter som tas ut enligt 4 § AvgF som en del av myndigheternas uppdragsverksamhet, alltså som frivilliga avgifter.[59] Trots denna frivilliga karaktär har JO uttalat att "[d]å det rör sig om uttag av avgift får det också anses ligga i sakens natur att bestämmelsen bör tolkas restriktivt"[60]. JO ifrågasatte därför om ett universitet hade rätt att ta ut avgift för översättning av ett examensbevis. Trots uttalandet om den restriktiva tolkningen, menade JO att det i det aktuella fallet kanske fanns ett visst utrymme för en annan tolkning av bestämmelsen. Därför riktade JO inte kritik mot universitetet.

Även Riksrevisionen har haft anledning att uttala sig om vilka slags avgifter som myndigheter kan ta ut med stöd av 4 § AvgF. Riksrevisionen har därvid anfört att Kungl. Musikhögskolan i Stockholm inte med stöd av den paragrafen kunde driva avgiftsbelagda verksamheter som skolans café, uttag av entréintäkter och lägenhetsuthyrning.[61] Även andra högskolor och universitet har fått påpekanden om att 4 § AvgF inte har utgjort tillräckligt stöd för uthyrning av bostäder till utbytesstudenter.[62] Riksrevisionen bedömde i en revisionsrapport att paragrafen inte innebar stöd för en tandläkarhögskola att mot

---

58 Jfr regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 5 ff.

59 Se ESV: Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet, ESV 2003:21, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/contentassets/5d7d3018e72046d5bc0bcbd9c734f618/ekonomiskt-mal-for-konkurrensutsatt-verksamhet.pdf (2016-08-23) s. 9 och 15.

60 Se JO beslut den 25 juni 2003, dnr 1599-2002.

61 Se Riksrevisionens revisionsrapporter Kungl. Musikhögskolan i Stockholms årsredovisning 2004, den 23 mars 2005, dnr 32-2004-0511, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2005/Kungliga-Musikhogskolans-arsredovisning-2004/ (2016-08-23) och Kungl. Musikhögskolan i Stockholms årsredovisning 2005, den 22 mars 2006, dnr 32-2005-0603, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2006/Kungl-Musikhogskolan-i-Stockholms-arsredovisning-2005/ (2016-08-23). Jfr den något försiktigare formuleringen i revisionsrapporten Kungliga Musikhögskolans årsredovisning 2003, den 31 mars 2004, dnr 32-2003-0299, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2004/Kungliga-Musikhogskolans-arsredovisning-2003/ (2016-08-23).

62 Se Riksrevisionens revisionsrapporter Konstfacks årsredovisning 2005, den 22 mars 2006, dnr 32-2005-0601, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2006/Konstfacks-arsredovisning-2005/ (2016-08-23), Örebro universitets årsredovisning 2005, den 31 mars 2006, dnr 32-2005-0633, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2006/Orebro-universitets-arsredovisning-2005/ (2016-08-23) och Linköpings universitets årsredovisning 2005, den 18 april 2006, dnr 32-2005-0630, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2006/Linkopings-universitets-arsredovisning-2005/ (2016-08-23). Stöd för sådan uthyrning finns nu i 9 a § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

betalning utföra tjänster – såsom specialisttandvård, röntgendiagnostik och käkkirurgi – för ett landsting.[63]

Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket har på motsvarande sätt bedömt att drift av personalmatsal inte ryms inom 4 § AvgF. Sådan verksamhet kräver därför ett särskilt bemyndigande från regeringen. Riksrevisionen tycktes i och för sig anse att det var tillåtet att i stället överlåta driften av en sådan restaurang till en privat entreprenör, men betonade att denna i så fall inte på något sätt fick subventioneras med myndighetens anslagsmedel.[64] Som jämförelse kan nämnas rättsfallet HFD 2012 ref. 29, vilket gällde en högskola som till synes utan annat stöd än 4 § AvgF och till synes subventionerat hyrde ut en lokal för restaurangverksamhet. Högsta förvaltningsdomstolen såg emellertid detta som en tjänstekoncession och kommenterade inte högskolans kompetens att agera som den gjort.

Enligt 4 § AvgF är en förutsättning för avgiftsuttaget att verksamheten i fråga är förenlig med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. Rimligtvis måste också regleringsbrev och andra styrsignaler från regeringen beaktas. Vid införandet av paragrafen framhölls att den innebar att ”en myndighet inte får bedriva verksamhet som skiljer sig från myndighetens ordinarie verksamhet enbart i syfte att kunna ta ut ersättning för den och därmed skaffa sig inkomster”.[65] Detta innebär emellertid inte att exakt samma vara eller tjänst måste ingå i myndighetens ordinarie verksamhet.[66]

Ett sammanhang som aktualiserar kravet på att avgiftsuttag ska vara förenliga med myndigheternas uppdrag, är högskoleförordningens stadgande om att utbildningen ska vara avgiftsfri. Högskoleverket har bland annat framhållit att om högskolor vill ta betalt för publikationer, kursmaterial, kurser, rådgivning, lokaler och utrustning, måste högskolorna först se till att det rör sig om en sådan vara eller tjänst som räknas upp i 4 § AvgF. Sedan måste övervägas om regeln om utbildningens avgiftsfrihet ändå hindrar att avgiften tas ut.[67]

---

[63] Se Riksrevisionens revisionsrapport Malmö högskola, löpande granskning, den 14 november 2006, dnr 32-2006-0558, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2006/Lopande-granskning-Malmo-hogskola-/ (2016-08-23).

[64] Se Riksrevisionens revisionsrapport Institutet för rymdfysiks årsredovisning 2006, den 20 mars 2007, dnr 32-2006-0609, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/8716/RGE3%20IRF.pdf (2016-08-23). Stöd för sådan verksamhet finns nu i 9 a § förordningen (2007:1163) med instruktion för Institutet för rymdfysik.

[65] Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 6.

[66] Se ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 27 och SOU 2010:4 s. 175.

[67] Se Högskoleverket: Studenternas kostnader i samband med högskoleutbildning, tillgänglig på Internet: https://www.uka.se/download/18.3f830234146aebb94892d3/1404200108005/2003-12-16_Studenternas+kostnader+i+samband+med+h%C3%B6gskoleutbildning.pdf (2016-08-23) s. 26.

Även JO har i ett ärende behandlat frågan om en avgifts förhållande till en myndighets verksamhet. Ärendet gällde om det var korrekt av en länsstyrelse att mot betalning ge råd till lantbrukare vid projektering av ny- och tillbyggnad av djurstallar. Det stöd för uppdragsverksamhet inom lantbrukets område som tidigare fanns i länsstyrelseinstruktionen – och som JK fäste avgörande vikt vid i det ärende som refererades ovan (avsnitt 2.1) – hade nu avskaffats. JO var ”mycket tveksam till om en så specifik verksamhet som byggprojektering är förenlig med länsstyrelsens nuvarande ordinarie uppgifter”. Dessutom framhölls att det fanns risk för konflikt med länsstyrelsens myndighetsutövande verksamhet.[68]

Givetvis måste också de ovan nämnda (avsnitt 2.1) generella bestämmelserna i bland annat OSL, förvaltningslagen, personuppgiftslagen och konkurrenslagen beaktas. Vad gäller den sistnämnda lagen, kan noteras att avgifter som tas ut med stöd av 4 § AvgF ibland kan anses vara konkurrensutsatt verksamhet.[69] De fall som konkurrensverket har drivit avseende 3 kap. 27 § konkurrenslagen tycks emellertid sällan gällt vare sig statliga myndigheter eller sådan verksamhet som omfattas av 4 § AvgF.[70]

En ytterligare förutsättning för att avgiftsuttag ska vara tillåtet, är enligt paragrafen att verksamheten är begränsad till att vara av tillfällig natur eller av mindre omfattning. ESV har preciserat att en verksamhet är tillåten om den under längre tid än två år inte överskrider motsvarande fem procent av myndighetens totala kostnader.[71] Gränsen har satts för att verksamheten inte ska kunna inkräkta på annan verksamhet genom att växa okontrollerat.[72] I fall när regeringen inte ansett att sådana begränsningar är nödvändiga, har myndigheterna givits separata bemyndiganden att bedriva verksamhet som annars hade innefattas i 4 § AvgF.[73]

---

68 Se JO 2007/08 s. 425. Jfr JO 1996/97 s. 347 där liknande verksamhet utan ingående diskussion tycks ha uppfattats som en tillåten del av myndighetens servicefunktion.

69 Se prop. 2008/09:231 s. 19 och ESV 2003:21 (ovan not 51) s. 31. Statskontoret har till och med gjort bedömningen att sådana avgifter i huvudsak kan anses utgöra konkurrensutsatt verksamhet, se Konkurrensutsatt verksamhet II – en analys av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet, dnr 2008/74-5, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2008/2008105.pdf (2016-08-23) s. 8.

70 Jfr Konkurrensverkets översikt över domar, tillgänglig på Internet: http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/avgoranden/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/ (2016-08-23).

71 Se ESV:s föreskrifter till 4 §, ESV Cirkulär 2011:3.

72 Se ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.1.2 (under rubriken förordningens tillämpningsområde). Se även ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 28 f. angående tolkning av begränsningen.

73 Se exempelvis 3 § förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), 4 § förordningen (2009:895) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll och 1 § förordningen (2008:748) med instruktion för Svenska institutet för europapolitiska studier.

Ett fall i vilket begränsningarna avseende varaktighet och omfattning har ifrågasatts är statlig inköpssamordning. Statskontoret har påpekat att de ramavtalsansvariga myndigheterna driver en permanent verksamhet med omfattande överskott.[74]

Sammanfattningsvis ger 4 § AvgF myndigheter en bred kompetens att ta betalt för åtskilliga slags verksamheter som har anknytning till de uppgifter som regeringen har tilldelat myndigheterna. Det finns dock gränser för möjligheterna. JO och Riksrevisionen tycks också tolka dessa gränser relativt strikt och rekommendera att myndigheter reder ut eventuella oklarheter med regeringen snarare än att på eget bevåg tolka paragrafen vidsträckt.

Som jämförelse kan avslutningsvis anknytnings- och överskottskompetensen inom kommunalrätten nämnas. Kommuner får under vissa förutsättningar bedriva verksamhet som annars ligger utanför den kommunala kompetensen. Det gäller dels sådant som har naturligt och nära samband med kompetensenlig verksamhet, såsom en brand- och civilförsvarsnämnds konsultverksamhet i brandskyddsfrågor, dels utnyttjande av tillfällig överskottskapacitet, såsom ett kommunalt tvätteris tillhandahållande av tjänster till externa kunder. Bakom kommunernas kompetens att driva sådan verksamhet ligger pragmatiska tankar om effektivt utnyttjande av allmänna medel.[75] Delvis tycks liknande tankar ligga bakom bemyndigandet i 4 § AvgF. Även här rör det sig ofta om biprodukter och synergieffekter.[76] De statliga myndigheternas möjligheter att på egen hand besluta om sådan verksamhet är emellertid mer begränsade än kommunernas.

3. Avgifter utan bemyndiganden i författning

När RF reviderades 2010 reglerades i 8 kap. 1 § andra stycket att ”[e]tt bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning”. I samband med detta uttalades att det bland annat innebär att förordningsform alltid ska användas för regeringens föreskrifter om avgifter.[77] Finansdepartementets budgetavdelning har i ett cirkulär framhållit att denna paragraf med-

---

[74] Se Statskontoret: En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag, 2009:12, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2009/en-effektivare-statlig-inkopssamordning---analys-och-forslag (2016-08-23) s. 37 och 127.

[75] Se Olle Lundin: Anteckningar om två randföreteelser, anknytnings- och överskottskompetens i kommunalrätten, i: Thomas Bull – Olle Lundin – Elisabeth Rynning (utg.): Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling, Festskrift till Lena Marcusson, Uppsala 2013, s. 233–244, särskilt på s. 288 ff.

[76] Se ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 10 samt SOU 2010:4 s. 175 och 348.

[77] Se bet. 2009/10:KU19 s. 56, prop. 2009/10:80 s. 270 och SOU 2008:125 s. 556 f.

för att rätten att ta ut avgifter och rätten att bestämma deras storlek ”inte får meddelas i regleringsbrev utan ska meddelas i form av en föreskrift (lag eller förordning)”.[78]

I detta sammanhang kan inledningsvis påminnas om att det är tveksamt om avgifter som tas ut mellan statliga myndigheter strikt sett bör anses utgöra avgifter i RF:s mening (avsnitt 1.1). Detta bör minska behovet av att sådana avgifter omfattas av kravet på förordningsform. Konstitutionsutskottet har emellertid även framhållit att regleringsbrev bara gäller för ett budgetår, och att bestämmelser som upprepas år för år i så stor utsträckning som möjligt bör meddelas i författningsform.[79] Detta kan tala för att sådan form väljs även angående avgifter mellan myndigheter.

Tidigare fanns inte något krav på att delegation av normgivningskompetens skulle ske i författningsform. Bemyndiganden i regleringsbrev var då inte något uppseendeväckande.[80]

Ett bemyndigande som inte fick författningsform men som hade generell betydelse var riksdagens bemyndigande till regeringen avseende myndigheters expeditionsavgifter. Regeringen inhämtade riksdagens godkännande av riktlinjer för uttag av sådana avgifter och riksdagen bemyndigande regeringen att meddela föreskrifter i överensstämmelse med de föreslagna riktlinjerna.[81] Senare har framförts att bemyndigandet var oklart utformat.[82] Därefter har kravet på författningsstöd för delegation av normgivningsmakt ansetts medföra att nya expeditionsavgifter kräver lagstöd.[83]

I 3 § AvgF slås emellertid fortfarande fast att ”[e]n myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning *eller av ett särskilt beslut av regeringen*” (min kurs.).

Det förekommer dessutom fortfarande bemyndiganden i regleringsbrev (avsnitt 3.1). Härutöver har regeringen tidigare vid åtminstone ett tillfälle uttalat att bemyndigande inte har krävts vid uttag av förseningsavgift (avsnitt 3.2). Därför ska här diskuteras om myndigheter kan ta ut avgifter även utan bemyndiganden i författningsform.

---

78 Se Cirkulär Fi 2014:3 (ovan not 26) s. 44, jfr s. 9 f. och 46. Jfr bet. 2010/11:KU10 s. 44, där det noteras att en översyn inom Kulturdepartementet har medfört ”att rätten att ta ut avgifter ska regleras i myndigheternas instruktioner och inte i regleringsbreven”.

79 Se bet. 1998/99:KU10 s. 48.

80 Jfr exempelvis SOU 2007:96 s. 59, bet. 1998/99:KU10 s. 46 och 49 samt prop. 2009/10:175 s. 161 och 166.

81 Se prop. 1989/90:138 och bet. 1989/90:FiU38.

82 Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 23 f. och SOU 2007:96 s. 137 ff.

83 Se prop. 2014/15:108 s. 13. Jfr prop. 2010/11:149 s. 6 och prop. 2009/10:132 s. 20.

3.1 Bemyndiganden i annan form än författning

Vid AvgF:s tillkomst fanns, som sagt, inte något krav på att normgivningsdelegation behövde ske i författningsform. Det var därför oproblematiskt att delegera kompetens till myndigheter genom andra slags regeringsbeslut. Tidigare har också någon gång förekommit att myndigheter med stöd av regleringsbrev meddelat regler om avgifter och benämnt dessa föreskrifter.[84]

Trots ändringen i RF kvarstår emellertid enligt 3 § AvgF en möjlighet att använda andra former av regeringsbeslut för att ge myndigheter rätt att ta ut avgifter. Fortfarande i regleringsbreven för 2016 tycks det också ibland förekomma bemyndiganden att ta ut avgifter eller bestämma avgifternas storlek.[85] Visserligen rör detta möjligen ibland sådana avgifter som ändå hade omfattats av bemyndigandet i 4 § AvgF eller som enbart tas ut mellan myndigheter. Det skulle också leda alltför långt att här försöka klarlägga dessa förhållanden helt. Åtminstone vissa bemyndiganden tycks dock vara avsedda att ha självständig betydelse. Enbart det faktum att ett regleringsbrev innehåller en budget för avgiftsbelagd verksamhet, kan däremot enligt ESV inte i sig utgöra ett bemyndigande.[86]

En näraliggande tolkning av AvgF:s formulering om möjligheter att delegera på annat sätt än genom förordningar, är att formuleringen nu helt enkelt har blivit obsolet vad gäller avgifter som tas ut av enskilda. Konsekvensen skulle bli att bemyndigandena i andra slags regeringsbeslut skulle sakna rättslig verkan. I så fall har myndigheter saknat rättsligt stöd om de har tagit ut avgifter enligt regleringsbrev eller enligt separata regeringsbeslut som fattats efter ändringen av RF. Detta skulle i sin tur kunna leda till – kanske omfattande – krav på återbetalning.[87]

En annan tolkning skulle möjligen kunna vara att 3 § AvgF i kombination med ett annat regeringsbeslut anses utgöra ett normgivningsbemyndigande. Detta är dock enligt min mening en ganska långsökt konstruktion. Rege-

---

[84] Se Lantmäteriets föreskrifter (LMFS 2008:14) om avgifter för kopior av handlingar i större format än A4 och utskrifter från automatisk databehandlad registerkarta som utlämnas av Lantmäteriet samt Patent- och registreringsverkets föreskrifter (PRVFS 2004:1) om avgifter för bevis och uppgifter i aktiebolagsregistret och filialregistret samt för förhandsgranskning av olika slag.

[85] Se exempelvis regleringsbreven för budgetåret 2016 avseende Försvarsmakten (regeringsbeslut 2016-06-22, Fö2016/00100/MFI [delvis]), Sveriges lantbruksuniversitet inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (regeringsbeslut 2015-12-18, M2015/08975/SK, N2015/08902/KLS [delvis] och N2015/07446/SK), Kungl. Musikhögskolan i Stockholm (regeringsbeslut 2015-12-18, U2015/04981/UH, U2015/05895/SAM [delvis] och U2015/05979/UH) samt Datainspektionen (regeringsbeslut 2015-12-17, Ju2015/09474/L6).

[86] Se ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 10.

[87] Jfr RÅ 2004 ref. 54 och RÅ 2005 ref. 43 angående ränta som tagits ut utan rättsligt stöd.

ringen skulle i så fall genom en förordning kunna ge sig själv möjlighet att generellt kringgå ett formkrav som följer av RF.[88]

En tredje möjlig förklaring är emellertid att myndigheternas beslut att ta ut avgifter i dessa fall inte ska anses ha karaktären av normgivning och att det därför inte är nödvändigt att delegera normgivningsmakt. Detta är förvisso svårt att förena med ovannämnda uttalande i Finansdepartementets cirkulär. I förarbetena till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar anfördes vidare att till ”författning” skulle hänföras taxor och andra villkor för utnyttjande av myndighetens tjänster.[89] ”Författning” avsågs ha samma betydelse som ”föreskrift”, vilket skulle innebära att normgivningsbemyndigande alltid skulle krävas.[90]

Håkan Strömberg uttalade emellertid 1999 att ett sådant krav skulle sträcka sig alltför långt.[91] Som bakgrund anförde han följande: ”Om den statliga verksamheten till sin innebörd inte skiljer sig från verksamhet som bedrives även av enskilda näringsidkare (t.ex. försäljningsverksamhet), blir förhållandet till kunderna underkastat allmänna privaträttsliga lagregler (som dock i stor utsträckning är dispositiva), och de villkor som den statliga myndigheten uppställer för sina prestationer blir att betrakta som avtalsvillkor. Myndighetens rätt att driva verksamheten måste givetvis ha stöd i dess instruktion eller någon annan författning, men eftersom avtalsvillkoren knappast kan betraktas som normer i RF:s mening behöver de inte nödvändigtvis ha stöd i något bemyndigande enligt RF 8:13 3 st.; en uttrycklig författningsreglering av myndigheternas rätt att ta betalt för sina prestationer framstår dock i många fall som önskvärd.”[92]

I linje med detta utgick Tele- och postkundsutredningen från att det inte skulle behövas något normgivningsbemyndigande för att Posten och Televerket skulle kunna reglera affärsmässiga förhållanden till brukare genom avtalsvillkor.[93] Det framhölls dock att olika rättsverkningar kunde inträda beroende på om föreskrifter eller avtalsvillkor användes för att reglera villkoren för brukarna. Det betonades exempelvis att bestämmelsen i 36 § avtalslagen (1915:218) om jämkning av avtal kunde bli tillämplig på avtalsvillkor men inte på myndigheters föreskrifter.[94]

---

88 Se Persson (ovan not 29) s. 652.

89 Se prop. 1975/76:112 s. 68.

90 Se Håkan Strömberg: Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., Lund 1999, s. 166 f.

91 Se Strömberg (ovan not 85) s. 167.

92 Se Strömberg (ovan not 85) s. 165 f. Dåvarande 8 kap. 13 § motsvaras sedan 2010 av 8 kap. 11 § RF.

93 Se SOU 1990:100, särskilt s. 39 f., 49, 181 och 184.

94 Se SOU 1990:100, särskilt s. 164 ff. Även Håkan Strömberg tycks ha utgått från att det kunde ha betydelse vilken rättslig form som användes för reglering. Se Strömberg (ovan not 85) s. 166.

Avgiftsutredningen ansåg däremot att bestämmelser som avviker från principen om full kostnadstäckning innebar normgivning i RF:s mening och att de således inte kunde beslutas genom regleringsbrev.[95] Uttalandet tog emellertid främst sikte på belastande avgifter som tas ut av enskilda, så läget kan ha bedömts vara ett annat för frivilliga avgifter.

I detta sammanhang kan nämnas att något varierande terminologi används i bemyndiganden. Vanligast tycks vara formuleringar om att myndigheter får ta ut avgifter och ”bestämma” storleken på dem.[96] Det förekommer emellertid också att myndigheter bemyndigas att ”meddela föreskrifter” om avgifter[97] eller ”besluta” om avgifters storlek[98]. Den sistnämnda formuleringen används i 53 och 54 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Förordningen innehåller ett avsnitt som benämns ”Rätt att meddela föreskrifter m.m.”, men paragraferna om avgifter är inte placerade där. I förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk anges att ”[m]yndigheten beslutar eller meddelar föreskrifter om avgifternas storlek” (14 §). I vart fall avseende denna förordning ansågs därför rimligen inte ”beslutar” och ”meddelar föreskrifter” ha helt samma innebörd. Vilka skillnader som de olika formuleringarna i praktiken medför framgår emellertid inte.

Som jämförelse kan nämnas att Alf Bohlin före införandet av 8 kap. 3 b § kommunallagen påtalade orimliga konsekvenser om avgifter som kommuner tog ut utan speciellt författningsstöd skulle ses som normgivning. Med tanke på att regeringen inte kunde delegera normgivningsmakt inom sin restkompetens till kommuner, skulle den vara tvungen att själv fastställa alla taxor för exempelvis badhus eller museer i alla kommuner. Det var då rimligare att se avgiftsuttag som en del av allmänna avtalsvillkor.[99]

Mot denna bakgrund är det alltså tydligt att det tidigare inte alltid ansågs nödvändigt med normgivningsbemyndiganden för att myndigheter skulle få ta betalt för verksamhet, i vart fall avseende frivilliga avgifter. Måhända kan det fortfarande finnas vissa sådana möjligheter kvar. Detta skulle kunna inne-

---

95 Se SOU 2007:96 s. 172.

96 Se exempelvis 16 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet, 17 § förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och 14 § förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet.

97 Se exempelvis 67–69 §§ djurskyddsförordningen (1988:539), 20 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen samt 4 kap. 33 § förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse.

98 Se exempelvis 11 § förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, 26–29 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och 11 § förordningen (2013:71) med instruktion för Statens centrum för arkitektur och design.

99 Se Bohlin (ovan not 56) s. 86 ff.

bära att olika rättsverkningar inträder beroende på vilket slags stöd myndigheter har för avgiftsuttag. Uttalanden i regleringsbrev och regeringsbeslut kan i så fall snarast ses som bekräftelser på att myndigheten har rätt att driva verksamheten i fråga. Rättsläget förefaller emellertid osäkert. Å ena sidan tycks formuleringen i AvgF ge en sådan möjlighet. Å andra sidan talar bland annat uttalandet i Finansdepartementets cirkulär mot att RF ger utrymme för detta, vilket kan öppna upp för återkrav av avgifter. Frågan tycks inte ha diskuterats av vare sig ESV, Riksrevisionen eller Statskontoret.

3.2 Enbart avtal som grund

Som ovan framgått, stadgas i 3 § AvgF att myndigheter får ta ut avgifter ”bara om det följer av” lagar förordningar eller andra regeringsbeslut. Det ligger nära till hands att tolka detta som att det alltid krävs ganska tydliga bemyndiganden för att myndigheter ska få ta ut betalning för varor eller tjänster. Ovannämnda uttalanden av JO, Riksrevisionen, ESV, m.fl. ger samma intryck.

Regeringen har emellertid i åtminstone ett fall ansett att avgifter kan tas ut med enbart ett avtal som grund. Det krävdes då inte något särskilt bemyndigande enligt 3 § AvgF. Fallet gällde förseningsavgifter vid universitets- och högskolebibliotek. Biblioteksslagen innehöll ett uttryckligt stadgande om folkbibliotekens rätt att ta ut förseningsavgifter, men det saknades motsvarande bestämmelse för universitets- och högskolebibliotek. ESV och Högskoleverket drog av detta slutsatsen att det inte fanns någon möjlighet att ta ut avgifter om inte regeringen beslutade om ett uttryckligt bemyndigande.[100] Regeringen kom emellertid fram till en annan slutsats. Skälen till regeringens beslut återges här i sin helhet, eftersom beslutet är principiellt intressant men inte allmänt tillgängligt:

”Det skall finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor enligt 6 § biblioteksslagen (1996;1596). Utlåning från biblioteken får anses innebära att det träffas ett avtal mellan låntagaren och universitetet eller högskolan. Ett sådant avtal kan innehålla villkor om att det skall betalas en avgift för det fall att låntagaren inte följer vad som har avtalats. De avgifter som tas ut vid försening eller när böcker förkommer – avgifter som har lång hävd i svensk biblioteksspraxis – följer alltså som regel av avtalet. Det ligger inom universitetens och högskolornas allmänna befogenheter att företräda staten när avtalen fullföljs. Det är således inte fråga om ett sådant avgiftsuttag för varor eller tjänster som kräver ett särskilt bemyndigande enligt 3 § AvgF.”[101]

---

[100] Se ESV:s yttrande den 10 maj 2001, dnr 74-402/2001 och Högskoleverkets beslut den 25 april 2001, reg.nr 31-672-01.

[101] Regeringens beslut den 19 juni 2002, U2001/3275/F.

Som ovan framgått, utgick Tele- och postkundsutredningen före AvgF:s tillkomst från att myndigheter utan vidare kunde ingå avtal om frivilliga avgifter. Även efter att AvgF trätt i kraft menade Strömberg att en myndighet visserligen måste ha stöd för att driva en verksamhet, men att normgivningsbemyndiganden inte var nödvändiga eftersom avtalsvillkor knappast kunde betraktas som normer i RF:s mening.

Detta kan ses som argument för att formuleringen ”bara om det följer av” i 3 § AvgF kan tolkas relativt vidsträckt. Kanske behövs inte något bemyndigande som uttryckligen tar sikte på avgiftsfrågan, utan det kan måhända vara tillräckligt att en kontextuell tolkning ger vid handen att en myndighet ska få driva en verksamhet inom vilken det är naturligt att ta ut en avgift.

I så fall skulle detta kanske kunna hänga samman med den ovannämnda (avsnitt 1.2) distinktionen mellan begreppen avgifter och priser, dvs. inkomster som följer rent privaträttsliga regler. Allt som myndigheter tar betalt för behöver inte anses vara avgifter i konstitutionell mening. Priser – eller kanske avgifter som liknar priser – skulle måhända kunna tas ut med stöd av avtalsvillkor utan uttryckligt bemyndigande. Som exempel på priser har emellertid främst nämnts affärsverkens avgifter samt försäljning av skrot, avfall eller överskottsmaterial.[102] Affärsverken är dock atypiska, bland annat eftersom de inte omfattas av AvgF, vilket gör det svårt att dra långtgående slutsatser. Vidare regleras försäljning av överskottsmaterial m.m. nu av förordningen om överlåtelse av statens lösa egendom. Som ovan framgått, är gränsen mellan avgifter och priser inte heller helt tydlig. Även om möjligheterna att reglera avgifter genom avtalsvillkor skulle hänga samman med pris-begreppet, är avgränsningen därför inte tydlig. Dessutom har förseningsavgifterna för biblioteksböcker inte direkt kopplats samman med uppdelningen mellan avgifter och priser av vare sig Avgiftsutredningen eller ESV. Utredningen såg förseningsavgifterna som frivilliga avgifter.[103] ESV har i en rapport om avgränsningen av avgiftsbegreppet i stället behandlat dem i samband med (andra) förseningsavgifter.[104]

Enligt min mening var det i sak fullt rimligt att förseningsavgifter skulle kunna tas ut av låntagare som inte lämnade tillbaka böcker i tid. Ett sätt att åstadkomma detta hade varit att göra en extensiv, men enligt min mening inte helt omöjlig, tolkning av 4 § AvgF. Den minst långsökta tolkningen skulle förmodligen vara att böckerna anses vara ”utrustning” som myndigheter får tillhandahålla mot avgift enligt paragrafens sjätte punkt. Uppenbarligen bedömdes det emellertid inte lämpligt att utvidga tillämpningsområdet för 4 §

[102] Se SOU 2007:96 s. 52.
[103] Se SOU 2007:96 s. 101 f. och 423.
[104] Se ESV 2004:17 (ovan not 17) s. 26.

AvgF. I stället uppkom behovet att finna något annat stöd. Ett krav på särskilt bemyndigande skulle dels medföra det administrativa arbetet att ta fram ett bemyndigande regeringsbeslut, dels väcka frågor om återbetalning av avgifter som biblioteken redan under lång tid i praktiken hade krävt in.

Liknande frågor kan måhända uppkomma inom andra områden. Avgiftsutredningen uppmärksammade en del fall när det inte var enkelt att finna tydligt stöd för myndigheters uttag av avgifter.[105] Kanske täcker 4 § AvgF i praktiken de flesta situationer där myndigheter har rimliga behov av att ta ut avgifter, men det är inte säkert att så alltid är fallet. Exempelvis kan det tänkas att ett bibliotek eller ett museum vill erbjuda någon enkel förtäring eller försäljning av souvenirer. Detta skulle enligt min mening vara helt naturligt, men tycks inte utan vidare ha stöd i AvgF.[106] I sådana fall kan det kanske vara rimligt att i stället argumentera för att det rättsliga stödet utgörs enbart av avtal. Möjligen skulle myndigheter också kunna få bedriva viss verksamhet med stöd av det ovan nämnda (avsnitt 1.1) generella bemyndigandet i 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen att ta emot icke-statliga medel.

Sammantaget kan konstateras att regeringsbeslutet om förseningsavgifter kan tyda på att det finns utrymme för myndigheter att ta ut avgifter på grund av ett avtal, utan något uttryckligt bemyndigande.[107] Detta skulle potentiellt sett kunna tolkas mycket vidsträckt. Gränserna för utrymmet är emellertid otydliga. Som framgick i föregående avsnitt, är det också tvärt om möjligt att bemyndigande att ta ut avgifter alltid måste vara uttryckliga och ske i författningsform. I så fall bör regeringsbeslutet kanske betraktas som en unik engångsföreteelse. Det faktum att beslutet inte har nämnts av JO, Riksrevisionen eller JK tyder i vart fall på att utrymmet för myndigheter att ta ut avgifter enbart med avtal som grund är mycket begränsat.

4. Avgifternas storlek

När det väl har klarlagts att en myndighet har rätt att ta ut en avgift, uppkommer frågor om avgiftens storlek. Här diskuteras därför vem som ska besluta avgiftsnivån (avsnitt 4.1), vilket ekonomiskt mål som ska gälla (avsnitt 4.2) och hur avgiften ska beräknas för att målet ska uppnås (avsnitt 4.3). De avgifter som tas ut med stöd av uttryckliga bemyndiganden står primärt i fokus, eftersom de har behandlats mest utförligt i källor och litteratur. Avslutningsvis

---

[105] Se SOU 2007:96 s. 140 f. Jfr ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 16.

[106] Jfr 54 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten, som ger stöd för uttag av inträdesavgifter till Polismuseet, men som inte nämner försäljning.

[107] Jfr Högskoleverket (ovan not 67) s. 15, där det inte tas tydlig ställning till om regeringsbeslutet om förseningsavgifterna innebär någon mer generell möjlighet att ta betalt.

berörs emellertid även kort de avgifter som eventuellt kan tas ut enbart med avtal som grund (avsnitt 4.4).

4.1 Beslutskompetens

På motsvarande sätt som möjligheterna är begränsade för myndigheter att besluta att ta ut avgifter, begränsas också möjligheterna att bestämma avgifternas storlek. Av 8 och 9 kap. RF följer huvudregeln att det är riksdagen som bestämmer hur höga belastande avgifter ska vara och att regeringen får besluta om frivilliga avgifter. Det händer att riksdagen utnyttjar sin rätt att fastställa avgifters storlek, såsom i 10 § lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. För det mesta delegeras emellertid beslutanderätten till regeringen.[108]

Som argument för vidare bemyndiganden till myndigheter har anförts att myndigheter som själva beslutar om avgiftsnivåer tvingas intressera sig mer och ta större ansvar för avgifterna. Mot delegation har principiellt anförts att det bör vara regeringen som fattar beslut som påverkar enskilda ingripande. Dessutom har framförts farhågor om att myndigheter i större utsträckning än regeringen låter ovidkommande hänsyn inverka när avgiftsnivån ska bestämmas.[109] Utredningen Översyn av budgetlagen menade att regeringen bör vara mycket återhållsam med att begära och utnyttja bemyndiganden att överlåta till en myndighet att bestämma avgiftsnivåer, eftersom det leder till sämre kontroll över verksamheten.[110]

Av 5 § AvgF framgår också utgångpunkten att det är regeringen som ska bestämma avgifters storlek och att myndigheter bara får besluta om detta efter särskilt bemyndigande. I praktiken är det emellertid mycket vanligt att regeringen ger bemyndiganden att bestämma avgifters storlek. Myndigheter bestämmer nästan alla frivilliga avgifter och nästan hälften av de belastande avgifterna.[111] I 5 § AvgF finns ett generellt bemyndigande att bestämma avgifter som tas ut med stöd av 4 §.

---

[108] Se exempelvis ESV: Utvecklad finansiell styrning. Delrapport, ESV 2009:13, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2009/utvecklad-finansiell-styrning---delrapport/ (2016-08-23) s. 24 och prop. 1991/92:100 bilaga 1 s. 53.

[109] Se ESV: Styrning av offentligrättsliga avgifter, ESV 2013:53, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2013/styrning-av-offentligrattsliga-avgifter/ (2016-08-23) s. 59, ESV 2009:13 (ovan not 108) s. 27 ff. och 30 samt RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 46.

[110] Se SOU 2010:18 s. 73.

[111] Se angående frivilliga avgifter ESV 2008:23 (ovan not 2) s. 55 ff. och ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.1.2. Jfr prop. 1991/92:100 bilaga 1 s. 53. Se angående belastande avgifter ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 58 och RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 46.

Även när myndigheter inte själva får besluta, ska de redovisa utfall och föreslå budget för avgiftsbelagd verksamhet (9 kap. 3 § förordningen [2000:605] om årsredovisning och budgetunderlag).[112] Regeringen ges därigenom underlag till ev. beslut om ändrade nivåer.

I praktiken tycks det dock finnas en viss tröghet i regeringens arbete.[113] Regeringen har inte alltid reagerat på rapporter om över- eller underskott i avgiftsfinansierade verksamheter.[114] Arbetet med översyn av avgiftsnivåer har inte alltid prioriterats inom Regeringskansliet och ibland har det funnits politiska skäl att inte höja avgiftsnivåer.[115]

4.2 Ekonomiskt mål

Oavsett vilket organ som ska bestämma nivån på en avgift, behövs fastställas vilket ekonomiskt mål som ska gälla för den avgiftsbelagda verksamheten. Riksdagen har uttalat att full kostnadstäckning ska vara en övergripande målsättning.[116] I 5 § AvgF föreskrivs också generellt att avgifter ska tas ut så att full kostnadstäckning uppnås om inte riksdagen eller regeringen har bestämt något annat. En betydande del av myndigheternas avgiftsfinansierade verksamhet har följaktligen detta mål.[117]

Det kan emellertid finnas omständigheter som motiverar undantag. En sådan omständighet är att en avgift skulle bli så hög att verksamhetens syfte motverkas. Om en myndighet exempelvis har till uppgift att sprida information och gör det genom att ge ut en bok eller erbjuda en kurs, skulle syftet förfelas om myndigheten skulle ta så mycket betalt att ingen vill köpa boken eller gå kursen. På motsvarande sätt kan det finnas intresse av låga avgifter så att andra samhällsnyttiga tjänster tas i bruk. Ibland sätts inte något ekonomiskt mål alls, såsom avseende entréavgifter till museer.[118]

Avvikande ekonomiska mål kan bland annat formuleras så att avgiften ska täcka de direkta kostnaderna, inte ska täcka vissa kostnader, eller ska täcka en angiven andel av verksamhetens kostnader.[119] Som exempel kan regleringsbrevet till Kriminalvården nämnas: ”För arbetsdriften gäller att direkta kost-

---

[112] Jfr ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.4.
[113] Se ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 40, jfr s. 42 f.
[114] Se Riksrevisionen 2016 (ovan not 49) s. 59 och Riksrevisionen 2015 (ovan not 49) s. 25.
[115] Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 52 ff.
[116] Se prop. 1991/92:100 bilaga 1 s. 53. Jfr bet. 1991/92:FiU20.
[117] Se ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 22 f. och s. 80 ff.
[118] Se ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitten 2.1.2 (under rubriken Ekonomiska mål) och 5.3, ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 21 ff. samt ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 15 ff.
[119] Se Cirkulär Fi 2014:3 (ovan not 26) s. 41 f.

nader ska till 50 procent täckas av avgiftsintäkterna. För terapiverksamheten gäller att avgifterna ska delfinansiera verksamheten."[120]

Avgiftssättning som syftar till att inkomsterna klart ska överstiga verksamhetens kostnader, har ansetts falla inom riksdagens kompetens. Paralleller har härvid dragits till skatter. Så har ansetts vara fallet även angående frivilliga avgifter.[121] Av 5 § AvgF följer också att myndigheter som har bemyndigats att själva bestämma avgifters storlek inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar full kostnadstäckning.

Som ovan framgått (avsnitt 1.2), är myndigheter emellertid enligt 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen generellt bemyndigade att ta emot sponsring som inte kan skada myndigheternas förtroende. Vanligtvis innebär detta att inkomsterna klart överstiger myndighetens utgifter. Formuleringen full kostnadstäckning tycks dessutom – åtminstone tidigare – även ha ansetts kunna inkludera ett visst avkastningskrav.[122] Sålunda har exempelvis Sjösäkerhetsverket ett mål på räntabilitet som innebär "att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 3,5 procent av justerat eget kapital under en konjunkturcykel".[123]

Budgetar för avgiftsfinansierade verksamheter tas ofta in i regleringsbreven för myndigheterna. Detta ska emellertid endast ses som prognoser för inkomsterna, inte som något som måste uppfyllas.[124] De ekonomiska målen anges i stället mer uttryckligt i regleringsbreven eller framgår av författningar. Såväl Riksrevisionen som Ekonomistyrningsverket har emellertid påpekat att det

---

[120] Se avsnitt 6.3 i regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Kriminalvården (regeringsbeslut 2015-12-17, Ju2015/09812/LED [delvis], Ju2015/08328/KRIM, Ju2015/03109/KRIM, m.fl.). Ekonomiska mål ställs även upp exempelvis för högskoleprovet i regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Universitets- och högskolerådet (regeringsbeslut 2016-05-26, U2015/02936/UH, U2016/01190/UH och U2016/02602/UH) och för försäljning av data ur den nationella vägdatabasen i regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (regeringsbeslut 2016-06-02, N2016/03935/SUBT).

[121] Se Westerberg (ovan not 13) s. 31 f. med vidare hänvisningar och ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 12.

[122] Se SOU 2007:96 s. 60, Statskontoret: Myndighetsanalys av Sjöfartsverket, 2013:1, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2013/myndighetsanalys-av-sjofartsverket (2016-08-23) s. 34 och prop. 1986/87:100 bil. 8 s. 100. Se även ESV 2003:21 (ovan not 51) s. 32, där det framhålls att konkurrens kan snedvridas om inte avkastningsmål ställs upp.

[123] Se avsnitt 6.3 i regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Sjöfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (regeringsbeslut 2015-12-17, N2015/08887/SUBT, N2015/02062/SUBT och N2015/08816/KLS [delvis]). Liknande avkastningskrav finns också i regleringsbreven för budgetåret 2016 avseende Luftfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (regeringsbeslut 2015-12-17, N2015/08886/SUBT och N2015/08816/KLS [delvis]) samt avseende Affärsverket svenska kraftnät (regeringsbeslut 2016-06-22, M2016/01699/S [delvis]).

[124] Se Cirkulär Fi 2014:3 (ovan not 26) s. 42 samt ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 19 och 64.

förekommer att de mål som anges i olika styrdokument är motstridiga eller otydliga.[125]

Som ovan nämnts (avsnitt 3.2) ansåg dessutom Avgiftsutredningen att bestämmelser om avvikelser från principen om full kostnadstäckning var föreskrifter, vilka inte kunde meddelas i regleringsbrev. Sammanhanget tyder på att detta främst tog sikte på belastande avgifter. Det förefaller emellertid tveksamt om kravet på författningsreglering har upprätthållits undantagslöst ens för denna typ av avgifter.[126]

Vad gäller avgifter som tas ut med stöd av 4 § AvgF, får myndigheter själva bestämma storleken upp till full kostnadstäckning (5 § AvgF). Detta innebär att myndigheterna upp till denna nivå själva får bestämma de ekonomiska målen. Myndigheterna ska därvid själva avgöra exempelvis i vad mån en hög avgiftsnivå kan påverka efterfrågan så att syftet förfelas. Myndigheten ska också beakta att det kan uppkomma betydande administrationskostnader om en avgift införs. I viss mån får myndigheternas avgiftstaxor variera mellan olika kundkategorier. Exempelvis kan lägre avgift tas ut av forskare än av andra om myndigheten har till uppgift att främja forskning.[127]

Även konkurrensrättsliga aspekter behöver beaktas när avgiftsnivån bestäms. Efter dialog med Konkurrensverket har sålunda SMHI lagt om sina avgiftsmodeller för väderdata.[128] Enligt ESV:s allmänna råd till 5 § AvgF bör myndigheter ha självkostnad som mål för verksamhet som är konkurrensutsatt.[129]

Ytterligare en lag som påverkar möjligheterna att bestämma avgifters storlek är lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Den kallas ibland för PSI-lagen och bygger på ett EU-direktiv.[130] Lagens syfte är att ”främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter” (1 §). Som ett led i att åstadkomma detta gäller som huvudregel att myndigheter får ta ut avgifter som högst motsvarar marginalkostnaderna för tillhandahållandet (7 §).

---

[125] Se Riksrevisionen 2016 (ovan not 49) s. 59 ff., Riksrevisionen 2015 (ovan not 49) s. 23 ff., redog. 2015/16:RR1 s. 11 samt ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 56 f. och 67 ff.

[126] Jfr regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (regeringsbeslut 2016-02-11, N2016/01193/SUN).

[127] Se ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 13 ff. och ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 22 f.

[128] Se Konkurrensverkets beslut den 2 juli 2012, dnr 800/2011, tillgängligt på Internet: http://www.konkurrensverket.se/beslut/11-0800.pdf (2016-08-23). Jfr ESV 2003:21 (ovan not 51) angående förhållandet mellan målet full kostnadstäckning och konkurrensrättsliga bestämmelser.

[129] Se ESV Cirkulär 2011:3. Enligt de allmänna råden ska full kostnadstäckning också vara målet för tjänsteexport.

[130] Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

4.3 Beräkning av avgifter

Ovan framgick att det ofta ställs upp ekonomiska mål som relaterar till beräkningar av full kostnadstäckning. ESV har givit riktlinjer för sådana beräkningar. Därvid har framhållits att det av praktiska skäl inte är möjligt att bestämma avgifter utifrån exakta beräkningar av den verkliga kostnaden av den faktiska volymen. Det beror bland annat på att en stor del av kostnaderna är fasta, vilket leder till att minsta variation i volym medför förändrad styckekostnad.[131] I stället får schabloner användas för normalvolym och normalkostnad. Myndigheter kan använda olika metoder för att få till stånd en rimligt rättvisande och lätthanterad avgiftsmodell. Till exempel kan taxan beräknas utifrån den typiska kostnaden för en viss prestation (saktaxa) eller utifrån nedlagd tid för ett visst ärende (tidtaxa).[132] Ett annat exempel är att ESV uttalat att vid uthyrning av utrustning enligt 4 § AvgF kan antas att full kostnadstäckning innebär 1 procent av anskaffningspriset per månad vid användning av utrustningen utanför myndighetens lokaler och 2 procent vid användning inom lokalerna.[133] Enligt ESV:s allmänna råd till 5 § AvgF kan myndigheter i vissa fall ta ut en avgift som motsvarar marknadspris när det är svårt att beräkna självkostnaden.[134]

AvgF innehåller bestämmelser om storleken på ansökningsavgifter och avgifter för kopiering av allmänna handlingar m.m. (9–24 §§). För ansökningsavgifterna anges en tabell med olika avgiftsklasser. Genom reglering i förordningar placeras olika slags ärenden in i olika klasser utifrån genomsnittlig kostnad för handläggningen.[135] Andra exempel på att avgifters storlek anges i förordningsform finns i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet, förordningen (2003:767) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet samt förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

Ibland förekommer fler än en avgift inom ramen för en avgiftsfinansierad verksamhet. Det angivna ekonomiska målet gäller då för hela verksamheten, vilket medför att det finns vissa möjligheter att bestämma nivån på avgifterna

---

[131] Se ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 12.

[132] Se ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 1.5 och ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 25 ff.

[133] Se ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 23.

[134] Se ESV Cirkulär 2011:3. Vad som avses med ”vissa fall” preciseras inte, men ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 16 tyder på att åtminstone konkurrensutsatt verksamhet omfattas.

[135] Se ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 37 f. och 84 ff. Jfr ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.1.2 (under rubriken Förfarande vid uttag av vissa ansökningsavgifter). För exempel på resonemang som kan föregå inplacering i avgiftsklasser se Statskontoret: Ansvaret för registrering av ärenden enligt äktenskapsbalken och äktenskapsregistret, den 31 januari 2002, dnr 2001/357-5, tillgänglig på Internet, http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2002/200204.pdf (2016-08-23) s. 31.

så att någon avgift ligger över medan någon annan ligger under målet.[136] Det har dock anförts att detta inte bör drivas längre än att gälla relativt små belopp.[137]

En betydelsefull uppgift är att bestämma vad som ska ingå i kostnadsunderlaget för en avgift. Detta framgår inte alltid tydligt i de ekonomiska mål som ställs upp.[138] En vidsträckt syn på vad som kan anses som relevanta motprestationer skulle leda till att även generella utgifter för forskning, utveckling och regleringsverksamhet räknas in i de belopp som ska ersättas av avgifterna. Om sambandet mellan avgiften och motprestationen försvagas, kan emellertid ifrågasättas om det inte egentligen är fråga om en skatt.[139]

Ibland behövs komplicerade beräkningar för att bestämma vilka kostnader som ska anses hänföra sig till en viss verksamhet.[140] Fördelningen av kostnader mellan olika verksamheter kan också kräva organisatoriska arrangemang, såsom timredovisningssystem.[141] I praktiken har det visat sig att myndigheter inte alltid har förmått redovisa vilka kostnader som har hänfört sig till en viss verksamhet, vilket har gjort det omöjligt att fastställa om de ekonomiska målen har uppfyllts.[142]

Kammarrätten i Stockholm har i ett fall bedömt att det visserligen var tillåtet att ta betalt för den tid som det tog för en myndighet att överföra handlingar till elektronisk form. Eftersom överföringen bara behövde göras en gång, skulle emellertid inte hela kostnaden tas ut varje gång någon person önskade ta del av handlingarna digitalt. I stället borde myndigheten ha fördelat kostnaderna mellan de som ville ha filen.[143]

Som ovan framgått kan det vara svårt att beräkna kostnader inom en viss verksamhet. Även efterfrågan på myndigheternas tjänster kan vara svår att förutse. Målet full kostnadstäckning ska emellertid ses på några års sikt.[144] Detta medför viss flexibilitet för myndigheterna.[145]

Till skillnad från privata företag, har myndigheter inte något eget kapital som kan användas för att jämna ut variationer mellan intäkter för olika år.

---

[136] Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 8 f., Westerberg (ovan not 13) s. 39 ff. och ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 13.
[137] Se Westerberg (ovan not 13) s. 41.
[138] Se ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 56 f.
[139] Jfr Westerberg (ovan not 13) s. 34 ff.
[140] Jfr ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 47 ff. och ESV 2003:21 (ovan not 51) s. 31.
[141] Jfr Statskontoret: Myndigheters säljverksamhet (ovan not 18) s. 57.
[142] Jfr RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 58 f.
[143] Se Kammarrätten i Stockholm, dom den 6 maj 2015, mål nr 4805-14.
[144] Se ESV:s föreskrifter till 5 § AvgF, ESV Cirkulär 2011:3.
[145] Se Statskontoret: På rätt väg? Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen, 2015:14, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2015/pa-ratt-vag-uppfoljning-av-trafikverket-och-transportstyrelsen (2016-08-23) s. 60.

Myndigheterna har emellertid vissa möjligheter att spara överskott från tidigare år.[146] Om en myndighet får disponera inkomsterna från en avgiftsbelagd verksamhet och det uppkommer ett ackumulerat överskott på mer än 10 procent av verksamhetens omsättning, ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras. Myndigheten ska också lämna förslag till hur underskott ska täckas (25 a § AvgF). I praktiken gäller detta emellertid bara om verksamheten har ett ekonomiskt mål som har fastställts av riksdagen eller regeringen, eftersom det annars inte behövs någon särredovisning av verksamheten. Avgifter som tas ut med stöd av 4 § AvgF omfattas därför bara om det har satts upp ett bestämt mål för verksamheten.[147] Även myndigheter som tar ut belastande avgifter som de får disponera och som det gäller ett bestämt ekonomiskt mål för, ska meddela regeringen om det ackumulerade över- eller underuttaget är större än 10 procent av avgiftsintäkterna (25 b § AvgF).

En lösning på över- eller underskott kan vara att avgiftsnivån eller kostnaderna justeras så att balans successivt uppnås. Myndigheten kan också ge regeringen andra förslag till åtgärder för att uppnå det ekonomiska målet, såsom att målet ändras eller att ett ackumulerat underskott nollställs.[148] Exempelvis inkom Livsmedelsverket med förslag om hur ackumulerade överskott skulle disponeras. Verket befarade att överskotten skulle kunna förbrukas snabbt och att de skulle behövas för att balansera minskade volymer, strukturförändringar i slakteribranschen och variation i kostnadsmassan.[149]

I praktiken tycks det ibland vara svårt att hantera över- och underskott i avgiftsfinansierade verksamheter. Såväl Riksrevisionen som ESV och Statskontoret har uppmärksammat avgiftsfinansierade verksamheter med betydande över- eller underskott.[150]

Riksrevisionen har emellertid i vissa fall avstått från att rikta kritik mot myndigheter, eftersom regeringen inte har reagerat på myndigheters rappor-

---

[146] Se Statskontoret: Organisationsöversyn av Försvarshögskolan, 2004:2, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2004/200402.pdf (2016-08-23) s. 86.

[147] Se Cirkulär Fi 2014:3 (ovan not 26) s. 43, ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 15 och ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.1.3.

[148] Se ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 59 ff. och Cirkulär Fi 2014:3 (ovan not 26) s. 43.

[149] Se Statskontoret: Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering, 2015:17, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2015/avgifter-i-livsmedelskontrollen.-forslag-pa-en-mer-effektiv-avgiftsfinansiering (2016-08-23) s. 42.

[150] Se exempelvis Riksrevisionen 2016 (ovan not 49) s. 17, 25, 45, 46 och 48, ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 24 ff. samt Statskontoret: Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur, 2015:24, tillgänglig på Internet: http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2015/201524.pdf (2016-08-23) s. 58.

ter om över- eller underskott eller eftersom det har funnits andra otydligheter i styrningen.[151] När det inte är myndigheterna själva som fattar beslut om avgifternas storlek, kan det möjligen finnas större risk för att storleken inte snabbt anpassas till förändrade förutsättningar för verksamheten.[152] En studie av Riksrevisionen 2004 tydde dock inte på att det fanns någon skillnad beroende på vem som fattade beslut.[153]

Över- eller underskott inom en myndighets avgiftsbelagda verksamhet kan påverka förutsättningarna även för myndighetens andra verksamheter. Varje myndighet har i allmänhet inte mer än ett räntekonto. Visserligen anser ESV att det bör debiteras ränta mellan myndighetens olika verksamheter, men detta är inte obligatoriskt. Därigenom kan ränteinkomster och räntekostnader spridas mellan verksamheterna.[154]

4.4 Avgiftsnivå om enbart avtal som grund

Vad gäller de avgifter som eventuellt kan tas ut genom avtal utan särskilt bemyndigande, är det enligt min mening naturligt att anta att storleken får bestämmas av myndigheterna. Om det inte behövs något speciellt bemyndigande för att ta ut själva avgiften, kan det rimligtvis inte behövas något bemyndigande för att bestämma avgiftens storlek. Vidare förefaller det vara svårt att etablera något generellt ekonomiskt mål för sådan verksamhet. Å ena sidan kan avsaknaden av särskilt angivet ekonomiskt mål tyda på att huvudregeln om full kostnadstäckning gäller. Å andra sidan förefaller det vara svårt att precisera vilka kostnader som orsakas av att exempelvis en bok återlämnas alltför sent till ett bibliotek. I det regeringsbeslut som tillät uttag av förseningsavgifter nämndes inte heller något om nivån på avgifterna. Enligt min mening förefaller det troligt att avgiftsuttag som stöds enbart på avtalsvillkor, är så disparata att det är svårt att dra upp generella riktlinjer för avgifternas storlek. Full kostnadstäckning kan vara en utgångspunkt. RF:s krav på saklighet, likabehandling och opartiskhet är andra givna utgångspunkter. Med tanke på att förhållandena regleras i avtalsvillkor, får också beaktas både den generella möjligheten att jämka oskäliga villkor enligt 36 § avtalslagen och konsumenträttslig reglering.

---

[151] Se Riksrevisionen 2016 (ovan not 49) s. 17, 25, 45 och 48 samt Riksrevisionen 2015 (ovan not 49) s. 25 och 63 f.
[152] Jfr ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 30.
[153] Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 77.
[154] Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 52. Jfr prop. 2010/11:40 s. 41 f.

5. Andra avgiftsvillkor

På motsvarande sätt som för beslut om uttag av avgifter och deras storlek, är också myndigheters möjligheter att bestämma övriga villkor beroende av bemyndiganden. JO har sålunda konstaterat att det inte fanns något stöd för en myndighet att kräva förskottsbetalning när avgift togs ut för kopior av allmänna handlingar.[155]

JO påpekade i ett annat fall att de förordningar som skulle tillämpas inte gav något utrymme för att i förväg rabattera en ansökningsavgift. En bedömning av eventuell nedsättning fick därför göras i efterhand.[156] Detta tyder på att bemyndiganden krävs även för åtgärder som är förmånliga för enskilda.

JK tycks dock ha utgått från att det skulle ske en nedsättning av en avgift när ett ordinarie pass hade gått sönder till följd av ett fabrikationsfel. JK ansåg då att dess innehavare borde kunna få ett nytt pass utan avgift.[157]

JK stödde sig i det fallet bland annat på 13 § AvgF, som medger att en ansökningsavgift sätts ner om det finns särskilda skäl. En liknande bestämmelse angående avgifter för kopior av allmänna handlingar finns i 16 § tredje stycket AvgF. Enligt förordningsmotiven tar den sistnämnda paragrafen sikte på situationer när en strikt tillämpning av de fastställda taxorna skulle leda till kraftiga över- eller underuttag. Utgångspunkten skulle härvid vara den generella principen om full kostnadstäckning.[158] Det förekommer också att möjligheter till nedsättning av avgifter anges i regleringsbrev.[159]

Enligt min mening är det rimligt att myndigheter även utan uttryckligt stöd har vissa möjligheter att i enskilda fall sätta ner avgifter i skälig omfattning om det finns särskilda skäl. Det bör i vart fall gälla om en myndighet har levererat en produkt av sämre kvalité än vad som förutsågs när avgiftssystemet utformades. En nedsättning av avgiften ligger i så fall i linje med såväl myndigheters skadeståndsansvar för fel vid myndighetsutövning, som konsumenträttsliga principer.

Som ovan nämnts, anses sedvanliga privaträttsliga regler tillämpliga på avtal som tas ut med stöd i avtalsvillkor. Sålunda kan exempelvis avtalslagen, lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, konsument-

---

155 Se JO 2008/2009 s. 547 och JO beslut den 15 juni 2010, dnr 6853-2009.

156 Se JO beslut den 14 december 2009, dnr 3353-2008.

157 Se JK beslut den 29 oktober 2008, dnr 3906-08-40. Jfr Kammarrätten i Stockholm, dom den 22 september 2015, mål nr 6905-14 angående reklamation av identitetskort.

158 Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 17.

159 Se avsnitt 6.4 i regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Livsmedelsverket inom utgiftsområde 23 (ovan not 126).

köplagen (1973:877), konsumenttjänstlagen (1985:716), marknadsföringslagen (2008:486) och konkurrenslagen tillämpas.[160]

Avslutningsvis kan även HFD 2015 ref. 49 nämnas. Domstolen slog fast att ett landstings beslut att starkt begränsa mottagandet av kontant betalning stred mot lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Rimligtvis ska lagen tolkas på motsvarande sätt även för statliga myndigheter.

6. Rätt att disponera inkomster

En fråga som i praktiken kan vara mycket intressant för en myndighet är om den själv får disponera de avgiftsinkomster som den tar emot. Utgångspunkten för det svenska budgetsystemet är att alla inkomster ska bruttoredovisas (9 kap. 3 § RF och 3 kap. 4 § budgetlagen). Det innebär att alla inkomster och utgifter ska tas in i statens budget. Inkomsterna ska oavkortat redovisas till statens centrala konton och myndigheterna får alltså då inte disponera något. De utgifter som myndigheter har i samband med den avgiftsbelagda verksamheten täcks i stället av statsanslag. Denna ordning ska möjliggöra att riksdagen har översikt och kontroll över statens alla inkomster och utgifter samt kan besluta om nödvändiga prioriteringar.[161]

Bruttoredovisning underlättar också upprätthållandet av det så kallade utgiftstaket. Som ett led i budgetprocessen binder sig riksdagen för hur stora utgifter som staten får ha (2 kap. 2–4 § budgetlagen). Om det beslutas att en viss statlig verksamhets inkomster och – framför allt – utgifter ska läggas vid sidan om budgeten, måste utgiftstaket justeras ner i motsvarande mån. Annars ges intrycket att utgifterna är lägre än de verkligen är. I praktiken har emellertid taket inte alltid justerats.[162] För bruttoredovisning har också anförts att myndigheter annars kan misstänkas sätta nivån på avgifter för högt och att incitamenten för effektivisering minskar om myndigheter får behålla avgiftsinkomster.[163]

Riksdagen kan dock besluta om undantag från kravet på bruttoredovisning och i stället specialdestinera vissa inkomster för att täcka vissa utgifter (9 kap. 3 § tredje stycket RF och 3 kap. 6 § budgetlagen). Detta ger möjlighet att avstå från att ta upp såväl inkomsterna som utgifterna i statsbudgeten.

---

[160] Se SOU 1990:100 s. 21 och 164 ff.

[161] Se exempelvis bet. 2003/04:FiU2 s. 37, prop. 1991/92:100, bilaga 1, s. 53 samt SOU 2007:96 s. 60 ff. och 118 ff.

[162] Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 39 f., jfr 74 ff.

[163] Se prop. 2010/11:40 s. 41 f., ESV 2009:13 (ovan not 108) s. 27 ff., ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 17 och 39 ff., ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 4 samt RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 40 f.

Riksdagen har bestämt ett generellt undantag som innebär att regeringen får förfoga över avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Regeringen får därvid också besluta om sådana inkomster ska budgeteras eller specialdestineras till en viss verksamhet (3 kap. 7 § budgetlagen).

I linje med vad som gäller mellan riksdagen och regeringen föreskrivs angående förhållandet mellan regeringen och myndigheterna att de senare bara får disponera avgiftsinkomster efter särskilt bemyndigande (25 § AvgF). Trots detta har regeringen i praktiken bemyndigat myndigheter att disponera nästan alla frivilliga avgifter.[164] Myndigheter har också givits rätt att disponera ungefär hälften av de belastande avgifterna.[165]

Regeringen framhöll inför införandet av budgetlagen att myndigheters möjligheter att anpassa sina verksamheter efter efterfrågan och att effektivisera verksamheterna ofta underlättas om myndigheterna får disponera avgiftsinkomster. Därför ansågs det ofta motiverat med specialdestination. Samtidigt noterades att det hade förekommit att specialdestination hade använts för andra syften, såsom att stärka en myndighets finanser. Mot denna bakgrund framhölls att beslut om specialdestination alltid måste fattas av omsorg om verksamheten. Det föreslogs också riktlinjer för när specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska kunna ske. Bland annat ska det bara komma i fråga i en verksamhet som är efterfrågestyrd och om det främjar hög effektivitet och service i verksamheten. Möjligheter till styrning och kontroll ska säkerställas och utgiftstaket ska justeras.[166] Riksdagen ställde sig bakom riktlinjerna, men betonade att utgångspunkten även fortsättningsvis ska vara bruttoredovisning.[167]

I en rapport från ESV har anförts att det kan vara lämpligt att bedöma frågan om specialdestinering i samband med beslut om vilken beslutsnivå som ska bestämma avgiftens storlek.[168] Vad gäller belastande avgifter har verket därför rekommenderat att myndigheter i regel inte ges rätt att både disponera avgifterna och bestämma deras storlek.[169]

Av 25 § AvgF framgår att myndigheter får disponera avgifter som tas ut med stöd av 4 § AvgF och avgifter för kopior av allmänna handlingar m.m.

---

164 Se ESV 2016:40 (ovan not 3) s. 20 och ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 15.

165 Se ESV 2016:40 (ovan not 3) s. 20 samt ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 22 och 58.

166 Se prop. 2010/11:40 s. 42 ff. Jfr RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 38 f.

167 Se bet. 2010/11:KU14 s. 18 ff.

168 Se ESV 2009:13 (ovan not 108) s. 23.

169 Se ESV 2009:13 (ovan not 108) s. 33 f. Jfr ESV 2013:53 (ovan not 109) s. 59 och 77, där det anförs att det, för att öka myndigheters engagemang, kan finnas anledning att låta dem besluta om storleken på avgifter som de inte får disponera.

Myndigheters rätt att disponera avgiftsinkomster framgår annars för det mesta av regleringsbreven.[170]

Vad gäller de avgifter som eventuellt kan tas ut med stöd av avtalsvillkor, torde de uppvisa sådana likheter med avgifter som tas ut enligt 4 § AvgF att det är rimligt att de disponeras av myndigheten. I praktiken tycks så också ske, i vart fall vad gäller förseningsavgifter till högskolebibliotek.[171]

Vem som får disponera inkomster är förmodligen oftast en så konkret och praktiskt central fråga att alla inblandade försäkrar sig om att reda ut vad som gäller. Någon gång kan det emellertid även angående denna fråga uppkomma oklarheter. Sålunda har det funnits olika uppfattningar om huruvida en verksamhet som har finansierats av både avgifter och anslag har omfattats av ett generellt tillstånd att disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet.[172]

7. Rättsskydd

En mängd generella regler och principer styr myndigheters handläggning av ärenden och rättsskydd för enskilda. Tillämpningen av vissa regler är beroende av om ett ärende rör myndighetsutövning eller inte. Det gäller inte minst bestämmelserna i förvaltningslagen om muntlig handläggning, om rätt att få del av uppgifter och om underrättelse om beslut. Som ovan (avsnitt 1.2) framgått, har utgångspunkten avseende mervärdesskatt varit att belastande avgifter utgör ett led i myndighetsutövning.

Vad gäller frivilliga avgifter tycks presumtionen vara den motsatta. JK har uttalat sig om en länsstyrelses handläggning av ett uppdrag att beräkna ett normalt ekonomiskt resultat för en fruktodling. Därvid uttalade JK att ”ett uppdrag som det nu aktuella” inte innefattade myndighetsutövning. Myndigheten behövde därför inte tillämpa de bestämmelser i förvaltningslagen som knyter an till myndighetsutövning. Med tanke på att det rörde sig om ”uppdragsverksamhet finansierad i enlighet med marknadsmässiga principer” hade myndigheten inte heller utredningsansvar för att underlaget i ärendet var fullständigt.[173]

---

[170] Se ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.1.2 (under rubriken Rätten att disponera avgiftsinkomster).

[171] Se SOU 2007:96 s. 423.

[172] Se Riksrevisionens revisionsrapport, Malmö högskola (ovan not 63) samt RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 37. Jfr Statskontoret 2015:17 (ovan not 149) s. 47 ang. möjligheten att till kommande år spara överskott inom en verksamhet som delvis finansieras med avgifter.

[173] Se JK beslut den 24 augusti 2000, dnr 473-97-21.

Att uppdragsverksamhet inte har ansetts innefatta myndighetsutövning har alltså medfört att det inte har ställts upp lika strikta krav på myndigheternas ärendehandläggning. Även andra bestämmelser kan emellertid påverkas, såsom myndigheters skadeståndsansvar (jfr 3 kap. 2 § skadeståndslagen [1972:207]) och möjligheterna att överlämna uppgifter till enskilda (jfr 12 kap. 4 § RF).

En annan aspekt av handläggningen är möjliga konflikter mellan uppdragsverksamhet och myndighetsutövande verksamhet. JO har därvid särskilt framhållit risken för jävssituationer.[174] Att en tjänsteman lämnar mer omfattande hjälp än vad som följer av myndigheternas allmänna serviceskyldighet kan nämligen enligt JO medföra jäv avseende ärendets handläggning.[175] I linje med detta har JK framhållit att en myndighet inte bör åta sig ett uppdrag på begäran av endast en part, om det finns risk för motstridiga intressen mellan denna part och andra.[176]

Givetvis är enskilda som debiteras avgifter inte alltid nöjda med denna debitering. Av en del författningar om myndigheters avgifter framgår direkt i vad mån det är möjlighet att överklaga myndigheternas beslut.[177]

Enligt AvgF ska beslut om ansökningsavgifter i första hand överklagas i samma ordning som gäller för det ärende ansökan avser (14 §). Om ett sådant överklagande inte är möjligt, överklagas beslutet i stället till Skatteverket. Även beslut avseende avgifter för kopior av allmänna handlingar m.m. överklagas till Skatteverket. Verkets beslut kan inte överklagas (24 §).[178] Myndigheter behöver inte fatta formella och därmed överklagbara beslut för varje beställning av kopior, utan det räcker att sådana beslut fattas på begäran (23 § AvgF). Om det inkommer ett överklagande utan att det har fattats något formellt beslut, bör det dock ses som en begäran om ett sådant beslut.[179]

---

[174] Se JO 2007/08 s. 425.

[175] Se JO 1996/97 s. 347 angående avgiftsbelagda tjänster och JO 2006/07 s. 373 angående avgiftsfria tjänster.

[176] Se JK beslut den 24 augusti 2000, dnr 473-97-21.

[177] Se till exempel 15 och 16 §§ förordningen (2016:98) om fritidsbåtar och vattenskotrar, 11 kap. 1 § lagen (2014:966) om kapitalbuffertar samt 17 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.

[178] Skatteverket har intagit ståndpunkten att beslut som verket fattar om avgifter för kopior av handlingar i den egna verksamheten överklagas till förvaltningsrätt, men detta synsätt har inte alltid delats från domstolshåll. Se Skatteverkets ställningstagande Överklagbarheten av Skatteverkets beslut enligt avgiftsförordningen (1992:191), den 21 oktober 2004, dnr 131 616071-04/111, tillgängligt på Internet: http://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/347340.html?date=2004-10-21&q=616071 (2016-08-23). Jfr Förvaltningsrätten i Stockholm, beslut den 4 december 2013, mål nr 27231-13.

[179] Se JO beslut den 29 maj 2009, dnr 854-2008.

I HFD 2013 ref. 21 behandlades möjligheter att överklaga beslut om avgifter som tas ut med stöd av 4 § AvgF. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till kammarrätten, som hade konstaterat att en avgift som en myndighet hade tagit ut för elektroniskt utlämnande av handlingar inte omfattades av AvgF:s reglering av kopior av allmänna handlingar. Avgiften hade i stället tagits ut med stöd av 4 § AvgF. Förordningen innehöll inte någon bestämmelse om överklagande av sådana avgifter. Beslutet ansågs emellertid ha tillräckligt stor påverkan på den enskildes ekonomiska situation för att vara överklagbart enligt förvaltningsrättsliga principer.

Ett något annat synsätt anlades måhända i ovan nämnda HFD 2012 ref. 29. När en högskola – till synes utan annat stöd än 4 § AvgF – hyrde ut en lokal för restaurangverksamhet, ansågs det utgöra ett privaträttsligt förhållande som inte kunde överklagas till förvaltningsdomstol.

Båda dessa fall uppvisar särdrag som minskar möjligheterna att dra allmängiltiga slutsatser. Det förstnämnda fallet har nära samband med offentlighetsprincipen vilken i övrigt är tydligt reglerad, medan domstolarna i det senare fallet fokuserade på likheter med tjänstekoncessioner. Sammantaget förefaller det därför vara osäkert i vilken utsträckning beslut att ta ut avgifter med stöd av 4 § AvgF är möjliga att överklaga till förvaltningsdomstol.

Ole Westerberg ansåg 1982 att det var ganska självklart att en myndighets beslut att debitera en avgift kunde överklagas i administrativ besvärsväg om den enskilda gjorde gällande att beslutet stred mot gällande taxa. Han tyckte sig också se en tendens att även tillerkänna allmän domstol kompetens så snart ett anspråk hade en viss avtalsmässig karaktär även om det huvudsakligen var offentligrättsligt. Om en förvaltningsdomstol var sista besvärsinstans ansåg han emellertid detta utgöra ett starkt stöd för att utesluta prövning i allmän domstol.[180] Med tanke på den utveckling som sedan dess skett inom förvaltningsprocessen, förefaller det dock osäkert i vad mån detta fortfarande gäller.

Tvister som rör avgifter som grundas på avtalsvillkor, bör rimligtvis kunna prövas i allmän domstol på samma sätt som andra privaträttsliga tvister. Som jämförelse kan nämnas att en hovrätt tog upp anspråk mot en kommun om återbetalning av en avgift för livsmedelskontroll på grund av att kommunen inte hade fullgjort de årliga kontrolltimmar som angavs i tillståndsbeslutet. Domstolen bedömde emellertid att det privaträttsliga inslaget inom området var i det närmaste obefintligt. Det var därför inte möjligt att – som den klagande yrkat – tillämpa civilrättsliga principer vid sidan av den offentligrättsliga författningsregleringen.[181] Däremot har frågor avseende kommunal barn-

[180] Se Westerberg (ovan not 13) s. 44 ff.
[181] Se Göta hovrätt, dom den 20 november 2013, mål nr FT 3233-12.

omsorgsavgift ansetts ha civilrättslig karaktär och har därför kunnat bli föremål för prövning i allmän domstol.[182] Även i rättsfall som har rört affärsverk, tycks det ha varit avgörande huruvida rättsförhållandena mellan verken och de enskilda kunde karaktäriseras som avtal eller föreskrifter.[183]

Ofta blir en prövning av allmän domstol nödvändig om en myndighet kräver en avgift av någon som vägrar betala, eftersom myndighetsbeslut som huvudregel inte kan läggas till grund för verkställighet (jfr 3 kap. 1 § utsökningsbalken). Högsta domstolen har slagit fast att allmänna domstolar i processer om exekutionstitlar kan pröva även invändningar som skulle kunna prövas genom överklaganden i annan ordning.[184] För en del avgifter finns emellertid särskilt författningsstöd för omedelbar verkställighet, såsom för avgifter för kopior av allmänna handlingar (30 a § tredje stycket AvgF).

8. Ekonomistyrningsverkets roll

ESV har en understödjande roll när det gäller myndigheters uttag av avgifter. Dels ska myndigheter som tar ut eller avser att ta ut avgifter årligen samråda med ESV om avgifterna (7 § AvgF). Dels får verket meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av AvgF (31 §).

De årliga samråden ska fungera som stöd för myndigheterna i deras arbete med att bestämma avgifternas storlek, samt med redovisning m.m. Samråden har emellertid även en samordnande funktion och bidrar till regeringens överblick över vilka avgifter som tas ut.[185]

ESV har givit instruktioner för hur myndigheterna ska genomföra samråden.[186] Dessa följs emellertid inte alltid av myndigheterna.[187]

När det gäller avgifter som anses vara okomplicerade eller inte ändras så mycket, får ESV medge undantag från den årliga samrådsskyldigheten (7 § andra stycket AvgF). I allmänhet ges undantag för avgifter som tas ut med stöd av 4 § AvgF.[188]

---

[182] Se NJA 1998 s. 656(I) och NJA 2008 s. 642. Jfr RÅ 1982 2:62.

[183] Se SOU 1990:100 s. 132 ff.

[184] Se NJA 2008 s. 560. Jfr NJA 2013 s. 413 angående prövning i allmän domstol av ett krav som hade behandlats i en dom från en förvaltningsdomstol.

[185] Se ESV 2014:58 s. 19, ESV: Vägledning för avgiftssamråd – enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191), ESV 2011:6, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2011/vagledning-for-avgiftssamrad/ (2016-08-23) s. 8 f. samt ESV: Förslag till utvecklad finansiell styrning, ESV 2009:39, tillgänglig på Internet: http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2009/forslag-till-utvecklad-finansiell-styrning/ (2016-08-23) s. 7 och 9 f.

[186] Se föreskrifter till 7 § AvgF, ESV Cirkulär 1999:6. Se även ESV 2011:6 (ovan not 185).

[187] Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 63 ff.

[188] Se ESV 2011:6 s. 12 ff. och ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.7.

Samråden avslutas med att ESV fattar ett beslut i ärendet. I allmänhet är det formulerat så att verket tillstyrker, inte invänder, inte vill motsätta sig eller avstyrker myndighetens avgiftsförslag.[189] Myndigheterna är inte skyldiga att följa sådana beslut.[190] Det har emellertid förekommit att Riksrevisionen uttalat att en myndighet inte tillräckligt beaktat synpunkter som ESV framfört vid samråd.[191]

JO har vid något tillfälle framhållit skyldigheten för myndigheter att samråda med ESV.[192] ESV rekommenderar å sin sida myndigheter att rådgöra med sina respektive departement om de upplever att bemyndiganden är oklara.[193]

Förutom samråden med myndigheterna, meddelar ESV – som redan nämnts – också föreskrifter och allmänna råd, vilka publiceras inom ramen för EA-boken. Verket publicerar också olika slags handledningar och rapporter.

I 31 § AvgF anges att ”Ekonomistyrningsverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning”. ESV har i anslutning till detta meddelat följande föreskrift: ”Ekonomistyrningsverket kan i enskilda fall pröva och meddela undantag från föreskrifterna till denna förordning.”[194]

Angående regeringens dispensmöjlighet enligt 12 kap. 8 § RF har emellertid anförts att ett organs normgivningskompetens inte medför rätt att ge dispens från de föreskrifter som organet själv meddelar.[195] Mot denna bakgrund får ESV anses ha gjort en anmärkningsvärt vidsträckt tolkning av 31 § AvgF.

9. Avslutande kommentarer

De avgifter som statliga myndigheter tar ut utgör en relativt liten del av finansieringen av den statliga verksamheten, särskilt i jämförelse med skatteintäkterna. Trots detta rör avgifterna ansenliga belopp. Extra inkomster – vid sidan av statsanslagen – är också något som potentiellt sett kan både ge myndigheter

---

189 Se ESV 2011:6 s. 16 f.

190 Se RiR 2004:17 (ovan not 2) s. 63 och ESV 2000:21 (ovan not 6) avsnitt 2.7.

191 Se Riksrevisionens revisionsrapport: Skogsstyrelsen, befogenheter för avgiftsbelagd verksamhet, löpande granskning, den 26 juni 2015, dnr 3.1.2-2015-0627, tillgänglig på Internet: http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/R/2015/Skogsstyrelsen-befogenheter-for-avgiftsbelagd-verksamhet-lopande-granskning/ (2016-08-23) s. 3.

192 Se JO 2007/08 s. 425.

193 Se ESV 2015:45 (ovan not 46) s. 10 och ESV 2014:52 (ovan not 22) s. 9.

194 Se ESV Cirkulär 2007:8. ESV har för övrigt meddelat motsvarande föreskrifter i anslutning till exempelvis 7 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, 19 § anslagsförordningen och 8 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen.

195 Se Holmberg m.fl. (ovan not 17) s. 573 och Eka m.fl.: Regeringsformen, Stockholm 2012, s. 492.

större utrymme för egna prioriteringar och upplevas som ovälkommet för enskilda. Därför är det naturligt att myndigheterna som huvudregel inte får besluta att ta ut avgifter, bestämma avgifters storlek eller disponera avgiftsinkomster utan bemyndigande från regeringen.

Denna huvudregel utgör en tydlig principiell grund. I praktiken förekommer emellertid åtskilliga undantag och otydligheter. Redan den grundläggande preciseringen av avgiftsbegreppet har visat sig vara svår, exempelvis vid gränsdragning gentemot skatter, sponsring och försäljning av överskottsmaterial.

Bemyndiganden till myndigheter är också mycket vanliga, både vad gäller rätt att besluta om avgifter och rätt att disponera inkomsterna. Formuleringen av bemyndigandena kan ge upphov till frågor om tolkning. Otydligheter i styrningen av myndigheterna har uppmärksammats av både Riksrevisionen och ESV.

Ur normgivningssynvinkel kan först noteras att ESV har tolkat ett bemyndigande att meddela tillämpningsföreskrifter till AvgF som en möjlighet att även meddela undantag från sina föreskrifter i enskilda fall. Denna tolkning är vidsträckt och enligt min mening tveksam.

Mer generella normgivningsfrågor uppkommer i samband med bemyndiganden till myndigheter att besluta om avgiftsuttag och avgiftsnivåer. Utgångspunkten är enligt 8 kap. 1 § RF att sådana bemyndiganden ska ha författningsform. I förhållandet mellan regeringen och myndigheter innebär detta att förordningar ska användas. Denna form ger i och för sig stadga och ökad transparens. Det finns emellertid en risk för att formen upplevs som alltför strikt och omständlig för att anpassas till varje litet avgiftsuttag. I så fall riskerar det att leda till att bemyndiganden för säkerhets skull ges alltför generell utformning, eller att avgifter som upplevs som naturliga och rimliga tas ut utan tydligt stöd. Det verkar också i praktiken förekomma att bemyndiganden ges i regleringsbrev och Avgiftsutredningens genomgång visade att det förekom avgifter med oklar rättslig grund.

Som ovan framgått, kan visserligen AvgF:s ordalydelse, ett regeringsbeslut och uttalanden i litteraturen ses som stöd för att det finns ett visst utrymme att ta ut frivilliga avgifter utan författningsstöd. Möjligen kan avgifter till och med tas ut med enbart avtal som grund, utan uttryckligt bemyndigande. Så skulle framför allt vara fallet om vissa avgifter skulle anses utgöra avgiftsvillkor och därmed inte förutsätta normgivningsbemyndiganden. Ur praktisk synvinkel är det enligt min mening rimligt att tillåta bemyndiganden i annan form. Detta kan emellertid medföra att det uppkommer mer principiell oklarhet angående när olika slags bemyndiganden behövs. För närvarande får det i vart fall betecknas som osäkert om RF ger utrymme för uttag av avgifter utan uttryckligt författningsstöd. Därför gör myndigheter säkrast i att för-

säkra sig om att uttagna avgifter har sådant stöd, för att inte riskera – kanske omfattande – krav på återbetalning.

Det faktum att myndigheter anlitas självmant när det gäller frivilliga avgifter, minskar visserligen risken för återkrav; om någon själv erbjuder sig att betala för en tjänst och sedan får den utförd, är oftast alla nöjda med situationen. Det är emellertid tänkbart att frågor senare uppkommer avseende exempelvis beräkningen av avgiftens storlek eller i vad mån tjänsten egentligen skulle innefattas i den service som myndigheter ska ge avgiftsfritt. I så fall kan krav på återbetalning av avgiften väckas om myndigheten inte har tydligt stöd för att ta ut avgiften.

I avsaknad av något specifikt bemyndigande för avgiftsuttag, är nog ofta det breda bemyndigandet i 4 § AvgF tillräckligt för myndigheters behov. Trots att detta bemyndigande är brett, är det emellertid inte helt generellt. Dels är det begränsat i tid och storlek, eftersom inkomsterna inte under längre tid än två år får överskrida fem procent av myndighetens kostnader. Dels avser det bara de uppräknade typerna av varor och tjänster. I dessa innefattas bland annat uthyrning av lokaler, men däremot i princip inte försäljning av andra varor än ”utrustning” och olika slags publikationer. Vidare får i princip bara information, upplysningar, rådgivning och liknande service tillhandahållas, men inte andra tjänster.

Riksrevisionen och JO förefaller ha en relativt strikt syn på begränsningen till de uppräknade produkttyperna. Om något däremot faller in under någon av typerna, kanske gränsen på fem procent av de totala kostnaderna kan uppfattas som ganska hög, särskilt som inkomsterna under ett par år får vara ännu högre. Det är nog möjligt att så pass höga inkomster kan ge avtryck i en organisation och påverka prioriteringar i en riktning som regeringen ursprungligen inte förutsett.

För egen del tror jag att en hel del av de principiella gränsdragningssvårigheterna skulle förlora praktisk betydelse om de nuvarande bemyndigandena skulle kompletteras med ett generellt tillstånd att ta ut avgifter som är frivilliga och som har naturligt samband med myndigheternas kärnverksamhet. För att inte sådana avgifter skulle riskera att ta fokus från kärnverksamheterna, bör bemyndigandet emellertid vara betydligt snävare än den gräns på fem procent som nu gäller för avgifter enligt 4 § AvgF. Kravet att avgiften ska ha samband med myndighetens uppdrag tydliggör att myndigheterna inte får agera alltför egensinnigt. Att enbart frivilliga avgifter omfattas, säkerställer att enskilda inte drabbas. Jag tror att risken för att ett sådant generellt bemyndigande skulle leda till sämre styrning av myndigheterna är mycket begränsad. Samtidigt skulle det tydliggöra att myndigheter har vissa möjligheter att utan alltför stor administration ta tillvara tillfällen att erbjuda service som efterfrågas.

Regleringen av myndigheternas avgifter präglas av avvägningen mellan å ena sidan intresset av att alla myndigheter strävar efter statens gemensamma mål och å andra sidan intresset av att myndigheterna ska få optimera verksamheterna inom ramen för dessa mål; egenintresse ska stävjas men kreativitet främjas. Kraven på bemyndiganden speglar det förstnämnda intresset, medan mängden av utfärdade bemyndiganden speglar det senare. Mitt intryck är att avvägningen i princip är rimlig. Möjligen skulle emellertid ett generellt bemyndigande att ta ut små avgifter kunna främja kreativiteten ytterligare något, utan att egenintresset riskerar att ta överhanden.