

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-04-16

Närvarande: F.d. justitierådet Nina Pripp, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Nytt avgiftssystem för finansiering av Inspektionen för strategiska produkter

Enligt en lagrådsremiss den 3 april 2008 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel,
2. lag om ändring i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
3. lag om ändring i lagen (1994:118) om inspektioner enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot kemiska vapen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Carl-Johan Wieslander.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås ändrade bestämmelser i fråga om möjligheten att, för att täcka statens kostnader för Inspektionen för strategiska produkter (ISP), ta ut en avgift av den som bedriver verksamhet som är föremål för tillsyn eller tillståndsprövning enligt lagen om krigsmateriel, eller tillsyn enligt lagen om kontroll av

produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd eller lagen om inspektioner enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot kemiska vapen. Sådan verksamhet som ISP bedriver i form av stöd- eller biståndsverksamhet avses dock falla utanför avgiftsfinansieringen.

Avsikten med förslaget är enligt remissen att vidga kretsen av avgiftsskyldiga. För närvarande gäller att det inte görs någon uppdelning av avgiftsintäkterna på så sätt att t.ex. inkomna avgifter från tillverkare av krigsmateriel endast används för att täcka inspektionens kostnader inom verksamhetsområdet krigsmateriel. I remissen aviseras att regeringen har för avsikt att fördela kostnaderna på tre olika avgiftskollektiv, dvs. företagsgrupper, så att avgifterna knyts till det verksamhetsområde där kostnaderna har uppkommit. Avgiftskollektivet för respektive verksamhetsområde bör, sägs det i remissen, debiteras i form av avgifter för de kostnader som ISP under det föregående året har haft för respektive verksamhetsområde. Avsikten är dock inte att samtliga företag som ingår i respektive grupp ska vara avgiftsskyldiga.

Enligt remissförslaget ska regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om de föreslagna avgifterna. Förslaget reser frågan om dessa pålagor utgör belastande avgifter eller skatt i regeringsformens mening. Något utrymme för delegering av behörigheten att meddela föreskrifter om skatt ger regeringsformen (RF) inte, se 8 kap. 3 och 7 §§ RF. Däremot kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF ges behörighet att meddela föreskrifter om sådana avgifter som på grund av 8 kap. 3 § RF annars ska meddelas av riksdagen.

Någon definition av begreppen skatt och avgift finns inte i regeringsformen. Som också framhållits i förarbetena till regeringsformen är gränsen mellan skatt och belastande avgift flytande. I lagstiftning och rättstillämpning har det dock antagits i princip vara fråga om en avgift som regeringen eller en myndighet kan ges behörighet att meddela föreskrifter om, i de fall avgiften motsvaras av en direkt motprestation från myndighetens sida till den som betalar avgiften. Avgiftsbegreppet har dock ansetts kunna inbegripa även vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgör en s.k. kollektiv motprestation. I fråga om gränsdragningen mellan skatt och avgift kan här hänvisas till bl.a. prop. 1973/90 s. 213 och 219 f., prop. 1975/8 s. 46 och 47 samt KU 1975:10, prop. 1978/79:170 s. 131 ff. och 148 (jfr även prop. 2002/03:139 och 2003/04:FiU15), KU 1978/79:2y s. 8, prop. 1984/85:149 s. 58 f. och 65, prop. 1991/92:113 s. 209 f. och 467, prop. 1993/94:198 s. 65 och 162 f., prop. 1997/98:45 del 2 s. 286 ff., prop. 1997/98:48 s. 43 ff., prop. 1997/98:64 s.102 ff., prop. 2001/02:31 s. 135 f. samt prop. 2003/04:145 s. 32 ff. samt NJA 1980 s. 718 och RÅ 1991 ref. 87; se även Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2 uppl., s. 338 ff. och Eliason i Festskrift till Rune Lavin s. 64 f.

Remissförslaget innebär visserligen att en avgift som regeringen eller myndighet ska kunna meddela föreskrifter om i ett enskilt fall kan komma att svara mot en direkt motprestation till den enskilde. Avsikten är emellertid inte att föreskrifterna ska vara begränsade till att avse endast sådana avgifter. Tvärtom kommer det att höra till undantagsfallen att avgifterna är av detta slag. Avgifter kommer att kunna tas ut som går utöver vad som motsvaras av någon direkt motprestation från myndighetens sida gentemot den avgiftsskyldige. Avgifterna ska inte bara täcka kostnaderna för ISP:s tillsyn och tillståndsprövning utan täcka i princip statens kostnader för hela ISP:s verksamhet. Myndighetens verksamhet, som avgifterna är

avsedda att ge bidrag till, måste enligt Lagrådets mening anses vara av begränsad betydelse för det berörda företagarkollektivet. Verksamheten har i allt väsentligt sin grund i säkerhetspolitiska överväganden.

Mot bakgrund av vad som nu sagts anser Lagrådet att avgifterna inte är av det slaget att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan ges de föreslagna normgivningsbemyndigandena. Lagrådet avstyrker därför förslagen till 22 § andra stycket i lagen om krigsmateriel, 12 § andra stycket lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt 5 a § andra stycket lagen om inspektioner enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot kemiska vapen.

Enligt Lagrådets mening måste grunderna för avgiftsuttag utvecklas närmare i de nämnda paragrafernas första stycken. Av lagförslaget följer att avgifterna ska täcka statens kostnader för ISP. Som tidigare nämnts är dock avsikten att inte myndighetens hela verksamhet ska finansieras på detta sätt. Bestämmelserna bör därför ses över även i detta hänseende.

För att det inte ska råda någon ovisshet om att äldre bestämmelser ska tillämpas vid överklagande av beslut rörande årliga avgifter för år 2008 förordar Lagrådet att punkt 2 i lagförslagen 1 och 2 omformuleras, förslagsvis enligt följande: "Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i fråga om årliga avgifter för år 2008."