

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-04-16

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 1 april 2004 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om trängselskatt,
2. lag om rätt för en kommun att biträda staten där lagen (2004:000) om trängselskatt tillämpas,
3. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,
6. lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning,
7. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229), och
8. lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits, nr 1 och 3–8 av kansli- rådet Gabriella Loman och ämnesrådet Fredrik Ahlén samt nr 2 av departementssekreteraren Johan Höök.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Allmänt

I remissen föreslås införandet av en skatt, som kan tillämpas i olika tätorter men som inledningsvis kommer att tillämpas endast vid passage av vissa angivna betalstationer vid gränsen till Stockholms innerstad. Genom att pålagan betraktas som en skatt och beslutas i den för skatter gällande ordningen undviks de invändningar som skulle ha kunnat aktualiseras, om pålagan hade konstruerats som en kommunalt beslutad avgift. Såvitt gäller de invändningar från olika håll mot förslaget som avser att undantaget från skatteplikt vid färd på Essingeleden skulle innebära att miljö kvalitetsnormer åsidosätts, konstaterar Lagrådet att miljöbalkens regler visserligen binder myndigheterna i enskilda ärenden men inte binder riksdagen i dess lagstiftning. En annan sak är att trängselskattelagen måste uppfylla Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i EU.

Ändamålet med trängselskatten har angetts vara att öka framkomligheten och att minska trafikens miljöpåverkan. Det har även anförts att en trängselskatt skulle kunna ge ett ekonomiskt överskott, som skulle kunna användas till förstärkning av kollektivtrafiken i regionen. För att administrationen av skatten skall bli effektiv, knyts skatten till fordon med vissa egenskaper enligt vägtrafikregistret och inträder skattskyldighet vid passage av betalstationer som anordnas vid tillfartsvägarna till innerstaden.

Lagrrådet konstaterar att den valda konstruktionen medför att skattskyldighet uppkommer vid färd ut från innerstaden men inte vid färd inom innerstaden. Den valda utformningen står således delvis i strid mot lagstiftningens ändamål. Av det nyss anförda följer också att trängselskatt skall betalas av utsocknes som kör bil i Stockholms innerstad men inte av innerstadsbor som kör bil där. Skulle lagen ha utformats på ett sätt som direkt återspeglade denna effekt, hade den

knappast ansetts godtagbar. Saken blir inte nämnvärt bättre genom att de skattskyldigas hemvist formellt sett saknar relevans. Trängselskatten borde med hänsyn till lagens ändamål konstrueras så att den drabbar alla som kör bil i innerstaden, oavsett om de påbörjar färden i denna eller kommer utifrån.

Med hänsyn till lagens ändamål kan invändningar resas också mot några undantag från trängselskatten.

Att vissa bussar, som normalt transporterar många människor i taget, är undantagna kan motiveras med att bussarna minskar trängseln och föroreningen per passagerare. Taxibilar torde emellertid i allmänhet transportera endast en eller ett par kunder i taget. Den trängsel och de föroreningar som dessa människor orsakar är inte mindre därför att de åker taxi än vad som skulle ha varit fallet vid färd i egen bil. Det torde inte gå att säga att färder i privata bilar generellt skulle vara mindre samhällsnyttiga än färder i taxibilar. Lagrådet vill utifrån lagens ändamål därför ifrågasätta undantaget för taxibilar. Slopades detta undantag, skulle man även helt undvika den olikhet i konkurrenshänseende som skapas inom transportnäringen genom att taxibilar som transporterar varor inte belastas med trängselskatt medan budbilar är skattepliktiga. Vid ett slopande av undantaget skulle taxibilar inte heller vara befriade från trängselskatt när de används privat. Å andra sidan skulle det vid ett slopande av taxiundantaget inte längre vara möjligt att administrera undantaget för färdtjänsttransporter, när transporten sker i taxibilar, genom anknytning till fordonet. Utgår man från att taxibilar som används för färdtjänst samma dag passerar betalstationer flera gånger vid andra körningar, så att maximal trängselskatt belastar fordonet redan på grund av dessa körningar, skulle taxinäringen emellertid inte behöva höja priset för färdtjänster på grund av trängselskatten.

Från rättsteknisk synpunkt kan konstateras att det remitterade förslaget öppnar möjligheter till skatteflykt eller till undantag i övrigt som inte kan sakligt motiveras.

Enligt 6 § skall Skatteverket efter ansökan från den som beviljats parkeringstillstånd för rörelsehindrade besluta att till följd av parkeringstillståndet undanta en viss bil från skatteplikt. Det synes inte spela någon roll om parkeringstillståndet beviljats någon som bor i landsorten och om ansökan gäller en bil som är registrerad på och brukas av en annan person i Stockholm.

Enligt 7 § skall Skatteverket efter ansökan från bilens ägare besluta om att undanta bil med en totalvikt som understiger 14 ton från skatteplikt, om bilen används för färdtjänst enligt vissa lagar härom. Det finns inget krav på att bilen uteslutande eller ens regelmässigt skall användas för färdtjänst och ännu mindre något krav på att den aktuella transporten avser färdtjänst. Lagrådet saknar dock underlag för att bedöma i vilken omfattning andra transporter därmed kommer att åtnjuta ett sakligt omotiverat undantag från trängselskatten.

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att den praktiska utformningen i en inte obetydlig omfattning strider mot lagens ändamål. Det finns därför skäl som talar för att en annan utformning borde övervägas.

4 § och rubriken närmast före 4 §

Paragrafen upptar under rubriken "Skatteplikt" huvudbestämmelsen om de fordon för vilka trängselskatt skall betalas. Skatteplikten enligt bestämmelsen omfattar bilar som vid skattskyldighetens inträde antingen är införda i vägtrafikregistret eller brukas med stöd av saluvagnslicens. Därutöver anges att det är vid passage av en sådan betalstation som anges i bilagan till lagen som skatten skall betalas.

Enligt Lagrådets mening har den sistnämnda delen av paragrafen inte sin plats i en huvudregel som skall ange vilka fordon som omfattas av skatteplikt. Härtill kommer att det med ett sådant inslag uppstår en onödig dubblyr med hänsyn till den i 9 § föreslagna regeln om skattskyldighetens inträde. Lagrådet förordar att paragrafen renodlas och ges förslagsvis följande lydelse.

”Trängselskatt betalas för bil som när skattskyldigheten inträder enligt 9 §

1. är införd i vägtrafikregistret, eller
2. brukas med stöd av saluvagnslicens.”

Rubriken bör preciseras så att den bättre återspeglar vad som avhandlas i 4 och 5 §§, nämligen vilka fordon som enligt huvudregeln omfattas av skatteplikt respektive vilka bilar som undantas. Rubriken kan lämpligen få lyda ”Skattepliktiga fordon”. På så sätt markeras också en skillnad i förhållande till den närmast före 8 § föreslagna rubriken ”Skattskyldighet”.

5–7 §§

De i 5 § 4 samt i 6 och 7 §§ angivna undantagen från skatteplikten har berörts inledningsvis. Bestämmelserna synes behöva övervägas ytterligare.

9 §

I bestämmelsen föreskrivs att skattskyldighet inträder när en skattepliktig bil brukas för passage av en sådan betalstation som anges i bilagan till lagen. Enligt motiveringen (avsnitt 7.2.4) menas med uttrycket ”bil brukas för passage av en betalstation” att bilen passerar

förbi en betalstation, med eller utan motorn påslagen, dvs. även att den bogseras förbi, puttats förbi eller på något annat liknande sätt förs förbi en betalstation. Skattskyldighet anges emellertid inte inträda för bilar som t.ex. fraktas på en släpvagn eller transporteras på ett biltransportfordon. I författningskommentaren hänvisas vidare till rättsfallet NJA 1972 s. 177.

Genom den föreslagna utformningen av lagtexten i förening med motivuttalandena har sökts en lösning på avgränsningssvårigheter som kan uppkomma vid vissa slags passager av betalstation. Helt synes detta dock inte ha lyckats. Särskilt uttalandet i fråga om bogsering förbi en betalstation kan ifrågasättas om det avses täcka även sådana fall av bogsering där den dragna bilens ena ände är upplyft genom en anordning på dragfordonet samtidigt som något av den dragna bilens hjulpar rullar på vägen (jfr 4 kap. 20 § andra stycket 7 trafikförordningen). Det skall också framhållas att det åberopade rättsfallet gällde en situation där den bogserade bilen styrdes av en person i förarsätet och bilens alla hjul rullade på vägen. Med hänsyn till det anförda anser Lagrådet att ytterligare klargöranden kan behövas i anslutning till förevarande bestämmelse om skattskyldighetens inträde.

11 §

I den föreslagna paragrafens första stycke sägs att skatt och avgift enligt den aktuella lagen skall beslutas med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret. Skattskyldig är enligt 8 § ägaren av bilen och som ägare skall bl.a. anses den som när skattskyldigheten inträder är eller bör vara upptagen i vägtrafikregistret som ägare. Det innebär att beskattningsbesluten inte alltid grundas på de uppgifter som faktiskt finns i det nämnda registret utan på vad som borde ha stått där. Lag-

rådet förordar därför att stycket liksom hänvisningen till det i nuvarande tredje stycket utgår.

14 § och rubriken närmast före 14 §

Förslaget innebär att en särskild avgift skall påföras vid underlåtenhet att erlægga trängselskatt eller expeditionsavgift inom tid som angetts i betalningsuppsmaning. Den särskilda avgiften benämns trängseltillägg. Avgiften är enligt vad som framgår av motiven inte av skattekaraktär utan är avsedd att utgöra en administrativ sanktion med funktionen att vara ett effektivt påtryckningsmedel för att öka benägenheten hos de skattskyldiga att betala trängselskatt och expeditionsavgift.

Lämpligheten av att använda benämningen trängseltillägg kan enligt Lagrådets uppfattning sättas i fråga. Det bör vara av värde att i begreppsanvändningen hålla en tydlig rågång mot trängselskatten (jfr i avsnitt 7.7.1.2 redovisade synpunkter från vissa remissinstanser på kommittéförslaget beträffande trängseltillägg). Åtskillnad bör också markeras i förhållande till de skattetillägg som kan tas ut enligt taxeringslagen och skattebetalningslagen. Benämningen trängseltillägg kan, såsom sägs i lagrådsremissen, föra tanken till skattetilläggen. Av dessa skäl bör beteckningen trängseltillägg ersättas av ett annat ord. Det kan då ligga närmast till hands att använda sig av begreppet tilläggsavgift. Lagrådet förordar att en sådan ändring görs genomgående i lagförslaget (dvs. förutom i förevarande paragraf och rubrik även i 2, 17, 18 och 21 §§).

16 §

Enligt paragrafens andra stycke skall skatten och avgiften anses ha betalats den dag betalningen bokförts på det särskilda konto som finns för betalningar enligt lagen.

Bestämmelsen stämmer överens med vad som i övrigt gäller på skatteområdet (se 16 kap. 3 § skattebetalningslagen). Den avviker dock från vad som anges i 58 § fordonsskattelagen, enligt vilken inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller gireringshandlingar kommit in till Posten AB eller, om staten har ingått avtal om förmedlingen av skattebetalningen med en bank, till banken. Det förtjänar också att nämnas att i lagrådsremissen år 2003 rörande ny försäkringsavtalslag betalning till försäkringsbolag anses ha skett när betalningsuppdraget lämnats inte bara till den av försäkringsbolaget anvisade betalningsförmedlaren utan t.o.m. till en av försäkringstagaren vald betalningsförmedlare, exempelvis den egna banken (se 5 kap. 5 § i det lagförslaget). Lagrådet finner det principiellt felaktigt att betalaren skall stå risken för ett dröjsmål med bokföringen hos den av betalningsmottagaren anvisade betalningsförmedlaren. Regeln blir särskilt betänklig när, som i detta fall, dröjsmålpåföljderna blir oproportionerligt betungande i förhållande till den skuld som skulle ha betalats.

Förslaget till lag om rätt för en kommun att biträda staten där lagen om trängselskatt tillämpas

Lagförslaget har inte någon motsvarighet vare sig i det kommittébetänkande eller i den promemoria som ligger till grund för lagrådsremissen. Någon remissbehandling av ett utarbetat lagförslag har därmed inte förevarit innan det nu presenterade förslaget föreläggs Lagrådet för granskning. Det låter sig visserligen sägas att lagen avses

innehålla enbart en kortfattad bestämmelse som ger möjlighet för en kommun att biträda staten i vissa hänseenden som inte gäller myndighetsutövning mot enskild. Detta förhållande utesluter inte att förslaget kan inrymma problem som inte omedelbart kan överblickas. Lagrådets slutsats är att beredningsunderlaget i denna del inte kan anses tillfredsställande.

Lagrådet vill därutöver påpeka följande. Syftet med lagförslaget är att, med hänsyn till att rättsläget i frågan för närvarande är osäkert, klarlägga en kommuns möjlighet att sprida information om lagen om trängselskatt också till kringliggande kommuner och att biträda staten med bl.a. upphandlingar i samband med den tillämnade försöksperioden med trängselskatt. Lagförslaget avses träda i kraft den 1 januari 2005, eller samtidigt med lagen om trängselskatt. Detta betyder givetvis att frågor om kommunal medverkan för information och förvaltningsstöd åt staten som kan anses önskvärd eller behövlig redan inför ikraftträdandet av trängselskattelagen får övervägas under de rättsliga förutsättningar som kan anses gälla fram till nästkommande årsskifte.

Förslaget till lag om ändring i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

I remissen föreslås att det i 2 § görs ett tillägg så att fordringar enligt trängselskattelagen har företrädesrätt framför andra fordringar vid utmätning av lön.

Genom en nyligen genomförd ändring i 1970 års förmånsrättslag (se SFS 2003:535) har skattefordringar gått miste om sin förmånsrätt. Härav borde följa att skattefordringar inte heller skall ha någon förmånsrätt vid utmätning i lön. Denna invändning har emellertid betydelse för många andra skatter och avgifter än trängselskatten. En

omprövning av statens förmånsrätt för skatter m.m. vid löneutmätning bör därför aktualiseras i ett annat sammanhang (jfr prop. 2002/03:49 s. 75).

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.