

# LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-04-13

**Närvarande:** F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

## **Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag**

Enligt en lagrådsremiss den 23 mars 2023 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om förfarande för elstöd till företag,
2. lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Johan Westlund.

### Yttrandets innebörd

Lagrådet anser sig inte ha tillräckliga skäl att avstyrka förslaget, men invänder mot det på olika punkter enligt vad som framgår av detta yttrande.

### Lagrådsremissens innehåll

I lagrådsremissen finns förslag till sådana bestämmelser med anknytning till elstöd för företag som regeringen har bedömt bör finnas i lag. Den huvudsakliga regleringen av elstöd åt företag – bl.a. föreskrifter om förutsättningarna för elstödet, t.ex. vilka som kan få stödet och stödets storlek – är emellertid tänkt att finnas i en av regeringen beslutad förordning. Den författningen har alltså inte varit föremål för granskning av Lagrådet.

Enligt lagförslaget ska Skatteverket vara den myndighet som ska handlägga frågor kring elstödet. Meningen är att ett beviljat stöd ska tillgodoräknas mottagarna genom kreditering på skattekontot. Om det finns ett överskjutande belopp på skattekontot efter det att ett elstöd har tillgodoräknats ska det överskjutande beloppet automatiskt betalas ut om det inte finns något hinder mot utbetalning.

Det företag som har tillgodoräknats elstöd föreslås vara återbetalningsskyldigt om stödet har tillgodoräknats utan att företaget har haft rätt till stöd eller om stödet har tillgodoräknats med ett för högt belopp. En återbetalningsskyldighet ska gälla också om eventuella villkor för stödet inte har följts. Villkoren utformas enligt regler som ska finnas i förordningen.

I lagförslaget finns också bestämmelser om återkrav, anstånd, dröjsmålsränta och indrivning. De föreslagna reglerna ska börja gälla den 8 maj 2023.

## Allmänt

### *Beredningen av förslagen m.m.*

Förslagen i remissen grundar sig på en promemoria på 36 sidor som har tagits fram inom Finansdepartementet. Promemorian är daterad februari 2023 och sändes på remiss den 20 februari. Svarstiden var bestämd till den 6 mars. Det innebär att remissinstanserna fick tio arbetsdagar på sig för att sätta sig in i förslagen och formulera sina remissvar.

Efter föredragningen av förslagen inför Lagrådet har departementet i vanlig ordning fått möjlighet att återkoppla på Lagrådets allmänna reaktion på förslagen samt på de synpunkter som Lagrådet har lämnat på förslagen till lagtext och författningskommentar.

Departementet har valt att återkoppla på Lagrådets synpunkter på lagtexten men inte på Lagrådets övriga synpunkter och påpekanden. Detta föranleder Lagrådet att ta upp också en del sådana synpunkter på remissen som i allmänhet inte brukar redovisas i Lagrådets yttrande. Syftet är bl.a. att försöka bidra till en mer läsvänlig produkt.

Det är tydligt att förslagen till reglering av elstöd till företag har beretts med brådska. Lagrådet har förståelse för att lagförslag ibland kan behöva tas fram på kort tid. Hanteringen i det här fallet utmanar emellertid den ordning som bör följas om nya lagar ska hålla en tillräckligt hög standard. Det är ingen överdrift att säga att den korta beredningstiden har påverkat kvaliteten på lagstiftningsprodukten. Att man från departementets sida har begränsat sina svar på Lagrådets i samband med föredragningen lämnade synpunkter och förslag till justeringar gör inte saken bättre. Tvärtom är förfarandet ägnat att försämra det sakliga utfallet av lagrådsgranskningen.

Lagrådet noterar även att tiden för de överväganden och justeringar som regelmässigt är påkallade efter en lagrådsgranskning blir knapp.

Detta gäller fastän Lagrådet har behandlat remissen förhållandevis snabbt.

Trots de invändningar som Lagrådet således har mot hanteringen av lagstiftningsärendet anser sig Lagrådet inte ha tillräckliga skäl att avstyrka förslagen med hänvisning till den bristfälliga beredningen. Men Lagrådet tillåter sig att utgå från att i vart fall den brist på återkoppling från departementets sida som här har förekommit utgör en singularitet.

### *Normhierarkin*

Regleringen av elstödet föreslås alltså uppdelat så att de grundläggande reglerna om stödet ges i en förordning medan förfaranderegler och bestämmelser om bl.a. återkrav, anstånd, dröjsmålsränta och indrivning ska finnas i lag. I förordningen finns också bestämmelser om nätföretags och myndigheters skyldigheter att rapportera uppgifter som har betydelse för rätten till elstöd. Modellen leder till vissa lagtekniska problem. Ett exempel är att definitionen av vad som i lagen ska förstås med "företag" – och som avviker från hur begreppet normalt uppfattas – finns i förordningen, men har betydelse också för förståelsen och tillämpningen av lagen. Som Bolagsverket anför i sitt remissvar – som i lagrådsremissens text emellertid har refererats på ett något missvisande sätt – framstår den föreslagna ordningen som "bakvänd". Att en författning för sin tillämpning ska vara beroende av en annan författning, som dessutom ligger på en lägre nivå i normhierarkin, är typiskt sett inte någon god ordning. Bl.a. innebär en modell av detta slag att det som Riksdagen har utgått från vid sitt beslut att anta lagförslaget senare kan ändras av regeringen, något som kan leda till problem i rätts-tillämpningen.

### *Syftet med elstödet*

På s. 11 i remissen anges att elstödet lämnas för framtida elkostnader, men beräknas utifrån förbrukningen under den bestämda referensperioden oktober 2021 – september 2022. Lagrådet har svårt att riktigt ta till sig detta resonemang. Stödet kan ju de facto inte avse framtida kostnader, eftersom det ska betalas ut helt oberoende av vilka kostnader som kan beräknas uppkomma för företaget framöver. Exempelvis kommer stöd att betalas även till företag som lägger ned sin verksamhet eller som har gått i konkurs efter referensperioden. Och något krav på att de beviljade beloppen verkligen ska användas för framtida kostnader finns inte i förslaget. Lagrådet har inte kunnat få svar på frågan varför det angivna synsättet har valts. I brist på en begriplig förklaring framstår det för Lagrådet som naturligare att uppfatta stödet som en ersättning för sådana kostnader som företagen har haft, låt vara att de utbetalade beloppen naturligtvis har betydelse för många företags ekonomi framöver.

### *Forum vid överklagande*

Ett flertal av de beslut rörande elstöd som kommer att fattas av Skatteverket kommer att kunna överklagas. Några särskilda forumregler föreslås inte. Det innebär att besluten ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövades. Det betyder i sin tur att vilken förvaltningsrätt som är behörig kommer att vara beroende av var någonstans som Skatteverket har fattat sitt beslut. Lagrådet ifrågasätter om detta är det lämpligaste. Naturligare vore nog om elstödsbeslut fick överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden är bosatt eller – om det rör sig om en juridisk person – har sitt säte. Fördelningen av antalet mål mellan de olika förvaltningsrätterna blir då mer jämn.

### *Särskilt om *condictio indebiti**

Enligt förslaget ska den som har tillgodoräknats elstöd i vissa fall bli återbetalningsskyldig för hela eller delar av beloppet (se 6 §). Något undantag från återbetalningsskyldighet när felet ligger på Skatteverkets sida i enlighet vad som gäller enligt den civilrättsliga läran kring *condictio indebiti* (misstagsbetalning) ska alltså inte göras, så som förslaget är utformat. Principerna avseende *condictio indebiti* är tämligen väl utvecklade i rättspraxis (se t.ex. NJA 2015 s. 1072). Den föreslagna lagregeln i 6 § i förslaget bryter med en rättsutveckling som har pågått i över etthundra år. Att återkrav bör kunna ske på grund av felaktigt intygande ter sig självklart liksom att återbetalningsskyldighet ska kunna beslutas om villkor inte har följts. Men bör verkligen samma sak gälla för alla felaktiga betalningar? Det kan framstå som alltför hårt att kräva återbetalning av den som i god tro har tagit emot ett belopp och sedan inrättat sig i tron att betalningen var riktig. Pengarna kan ha använts till investeringar för framtiden och ett krav på återbetalning kan säkert i en del fall äventyra företagets bestånd.

Lagrådet avråder alltså från en specialregel av det slag som finns i remissförslaget och som reglerar misstagsbetalningar på ett annat sätt än vad som är vedertaget enligt *condictio indebiti*.

### *Särskilt om handelsbolag*

När det företag som söker elstöd är ett handelsbolag uppkommer vissa särskilda frågor. En är om stödet ska tillgodoföras handelsbolagets skattekonto eller i stället kontot för någon av bolagsmännen. En annan är om en delägare i bolaget kan ansöka om elstöd avseende el som har använts i bolagets verksamhet och få det tillgodofört på sitt eget skattekonto. Som Lagrådet förstår det är det avgörande om handelsbolaget eller någon av bolagsmännen är

avtalspart i förhållande till elbolaget. Detta innebär att elstöd till handelsbolag kommer att kunna tillgodoföras på olika sätt.

Om handelsbolaget inte är momspliktigt eller betalar arbetsgivaravgifter har handelsbolaget i regel inte något skattekonto. Men annars kan förstås ett handelsbolag ha ett sådant konto. Ett tänkt fall kan vara följande. Handelsbolaget står för elavtalet och ansöker om elstöd. Handelsbolagets skattekonto har inget underskott. Elstödet blir sedan en inkomst hos en delägare, men denna har ett underskott på sitt skattekonto. Hade verksamheten i stället bedrivits som enskild näringsverksamhet hade elstödet inte betalats ut om den fysiske personen hade haft ett underskott på sitt skattekonto. Lagrådet ifrågasätter om det är motiverat att göra denna skillnad mellan delägare i handelsbolag och den som bedriver enskild näringsverksamhet.

#### *Utformningen av remissen*

Vid sidan av de mera övergripande synpunkter på förslagets innehåll som Lagrådet sålunda har lämnat vill Lagrådet ge uttryck för uppfattningen, att remissen rent framställningsmässigt har en ganska stor utvecklingspotential. I det följande tar Lagrådet upp några av de formuleringsfrågor som bör övervägas vid den fortsatta beredningen av förslaget.

Åtskilliga andra synpunkter på texten i remissen har lämnats i samband med föredragningen. Huruvida regeringen avser att beakta dessa har Lagrådet inte informerats om.

Rubriken på remissen är alltså "Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag". Lagrådet är tveksamt till om detta är riktig svenska. Det skulle vara bättre om remissen kallades "Elstöd till företag – vissa förfarandefrågor".

På flera ställen i texten, och även i lagtexten, talas det om stöd som har "tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp". Eftersom ett stöd som har tillgodoräknats med ett för högt belopp får betraktas som felaktigt, blir det oklart vad som avses med "tillgodoräknats felaktigt". Lagrådet föreslår att man i stället använder en formulering i stil med "utan grund eller med ett för högt belopp".

När det gäller ränteberäkningen sägs det på mer än ett textställe att räntan ska räknas "från och med dagen efter" den dag då elstödet tillgodoräknades. Detta är samma som att räntan ska räknas "från" dagen för tillgodoräkandet. Så uttrycks saken också i 3 § räntelagen (1975:635). Enligt Lagrådets mening finns det inte skäl att avvika från det uttryckssätt som används i räntelagen och som får betraktas som gängse.

På s. 25 i remissen sägs att Skatteverket ska välja ut vissa företag för en "manuell bedömning". Lagrådet ifrågasätter om en bedömning kan vara manuell. I SAOL anges som betydelse för manuell "hand-, med händerna, som sköts för hand". Vad som avses torde vara att vissa ansökningar inte ska bli föremål för det annars normala automatiserade beslutsfattandet. Uttryckssättet bör ändras.

På s. 27 i remissen sägs – i ett avsnitt som handlar allmänt om sekretess – att i det allmännas verksamhet gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen. Någon mening längre fram uttalas att sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter etc. Hela stycket måste skrivas om. Utgångspunkten enligt svensk rätt är ju inte sekretess utan i stället dess motsats, dvs. offentlighet (se t.ex. 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen där handlingsoffentligheten som grundprincip är inskriven).



När det gäller tiden för ikraftträdande förs på s. 30 ett resonemang som är svårfångat. Det sägs att i promemorian som ligger till grund för remissen bedömdes den 16 maj 2023 vara en lämplig tidpunkt för ikraftträdande. Skatteverket har emellertid angett att verket behöver ytterligare tid för att hinna förbereda handläggning, inhämtande av uppgifter och utveckling av nödvändiga it-system och att ett ikraftträdande den 1 maj därför skulle vara önskvärt. Regeringen konstaterar att dessa åtgärder inte kan vara ett skäl att tidigarelägga ikraftträdandet och stannar för bedömningen att de nya reglerna lämpligen bör börja gälla den 8 maj. Uppenbarligen saknas det någon information för att resonemanget ska bli begripligt.

#### Förslaget till lag om förfarande för elstöd till företag

När det gäller rubriken till lagen får Lagrådet hänvisa till vad som har sagts i det föregående.

#### 1 §

I paragrafen anges att lagen innehåller bestämmelser om förfarandet för elstöd till företag för att mildra effekterna av höga elpriser (elstöd).

Som nämnts i det föregående är själva regleringen av elstödet tänkt att finnas i en förordning. Lagrådet har framhållit att en ordning av detta slag inte är den bästa. Detta kan illustreras med att ordet "företag" – som här inte används i den vanliga betydelsen – definieras i förordningen och inte i lagen. Lagrådet uppfattar det som naturligt att definitionen av ordet företag finns i lagen. I vart fall måste det i författningskommentaren utvecklas vad som avses med begreppet.

## 5 §

Paragrafen handlar om utbetalningen av elstödet sedan detta har krediterats på den berättigades skattekonto.

Det kan diskuteras om det behöver sägas att betalningen ska ske till betalningsmottagaren; detta framstår väl som en självklarhet.

Lagrådet tänker att det som ska sägas i stället är att betalningen ska ske till det bank- eller kreditmarknadsföretagskonto som betalningsmottagaren har anmält. Bestämmelsen behöver alltså skrivas på ett annat sätt.

I tredje stycket finns en regel om vilken ränta som ska beräknas på överskottet på skattekontot från dagen för tillgodoräkandet av elstödet. Med tanke på att överskottet ska betalas ut automatiskt är bestämmelsen svår att förstå. Det bör förklaras att de fall som föranleder behovet av bestämmelsen är de, där det av något skäl inte har varit möjligt att betala ut överskottet.

## 6 §

I paragrafen finns en bestämmelse om i vilka situationer som den som har tillgodoräknats ett elstöd är återbetalningsskyldig. Lagrådet efterlyser en beskrivning i författningskommentaren av vilket utrednings- eller beviskrav som ska gälla för att ett beslut om återkrav ska få fattas.

Av författningskommentaren att döma ska det vara fråga om ett strikt ansvar för den som har tillgodoräknats elstöd att återbetala alla felaktigt tillgodoräknade utbetalda belopp. Lagrådet får hänvisa till vad som i det föregående har uttalats under rubriken *Särskilt om condictio indebiti*.

Paragrafens utformning leder även till frågan, vad kravet på återbetalning innebär. Har en utbetalning ägt rum är det förstås

motsvarande belopp som ska återbetalas och återbetalningen ska ske till ett särskilt konto hos Skatteverket enligt 8 §. Men ska även ett tillgodoräknande som inte har lett till en utbetalning, t.ex. på grund av ett underskott på skattekontot, leda till ett återbetalningskrav? Blir det inte då i stället en debitering på skattekontot av det "återkrävda" beloppet? Ett förtydligande i författningskommentaren kan vara på sin plats. Denna synpunkt har bäring även på bl.a. 7 och 8 §§.

#### 7 §

Enligt bestämmelsen ska Skatteverket *få* besluta att återkräva ett felaktigt tillgodoräknat belopp. Detta innebär att verket ska ha en möjlighet att avstå från att besluta om återbetalning. I författningskommentaren ges som exempel på fall där det inte bör beslutas om någon återbetalning att återkravet avser "mycket små summor". Lagrådet efterlyser en något tydligare uppgift om vilka belopp som i sammanhanget utgör "mycket små summor".

Det bör också klargöras huruvida Skatteverkets beslut att återbetalning inte behöver ske utgör en eftergift av statens fordran eller om en fordran på återbetalning på något sätt lever kvar. En annan fråga är under hur lång tid som Skatteverket kan ompröva ett beslut om elstöd och återkräva ett tillgodoräknat och utbetalat belopp.

#### 9 §

Enligt paragrafen kan Skatteverket efter ansökan bevilja anstånd med hela eller delar av betalningen av ett återkrav om det är tveksamt hur stort belopp som kommer att behöva betalas. Ett sådant anstånd får bestämmas till längst tre månader efter dagen för beslutet i den fråga som har föranlett anståndet.

Lagrådet förordar att man även här räknar tiden *från* beslutsdagen.

I paragrafens andra stycke, som anger att anstånd med betalningen av ett återkrav får beviljas också i det fallet att ett anstånd kan antas vara till fördel för det allmänna, är ordet "också" felplacerat.

Ändring i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets  
beskattningsverksamhet

1 kap. 1 och 4 §§ samt 2 kap. 3 §

I paragraferna görs följdändringar. De har emellertid blivit språkligt felaktiga och måste omformuleras.

Lagrådet noterar även att uttryckssättet "för" elstöd till företag används. Om "elstödslagens" namn ändras får det göras en konsekvensändring i den här lagen.