

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-05-07

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Dag Victor samt justitierådet Annika Brickman.

Nystartszoner

Enligt en lagrådsremiss den 18 april 2013 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om nystartszoner,
2. lag om avdrag vid verksamhet i nystartszon,
3. lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift,
4. lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980),
5. lag om ändring i lagen om fördelning av socialavgifter (2000:981),
6. lag om ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Annika Åsbrink, biträdd av departementssekreteraren Jan Pettersson och rättssakkunniga Johanna Mihaic.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (samtliga lagförslag)

Lagen om nystartszoner föreslås träda i kraft den 1 januari 2014. Bestämmelserna om avdrag som ska få göras vid verksamhet i en sådan zon ska tillämpas på ersättningar som betalas ut och inkomster som uppbärs efter den 31 december 2013.

Förslagen ska, om det anses lämpligt, presenteras i budgetpropositionen för 2014. Vidare ska nystartszonerna pekas ut på grundval av befintlig statistik och efter de aggregeringar som följer av de föreslagna bestämmelserna. Förslagen om avdrag ska anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan de kan genomföras. Nystartszonerna måste vara på plats innan avdragsbestämmelserna kan börja tillämpas.

Det kan mot den angivna bakgrunden ifrågasättas om de föreslagna bestämmelserna istället borde träda i kraft vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Förslaget till lag om nystartszoner

Lagens disposition

Enligt Lagrådets mening skulle läsningen underlättas om de bestämmelser som avser sammanläggning av SAMS-områden till aggregerade områden, 6 - 16 §§, placeras före bestämmelserna om vilka av dessa aggregerade områden som ska vara nystartszoner, dvs. 3 - 5 §§.

2 §

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om kriterier för att bestämma vilka områden som ska utgöra nystartzoner och om förfarandet inför beslut om sådana. Inledningsvis anges i 2 § vissa definitioner vilka läggs till grund för de förfaranderegler som återfinns i de följande paragraferna. Vid lagrådsföredragningen har framhållits att avsikten är att lagen klart ska ange de objektiva förutsättningarna för att ett område ska förklaras som nystartzon och att beslutsförfarandet därmed ska vara okomplicerat.

Lagrådet konstaterar först att samtliga fyra föreslagna definitioner anknyter till vissa namngivna register hos Statistiska centralbyrån (SCB). Dessa är inte lagreglerade och kan ändras genom myndighetsbeslut. En lag kan inte avgränsas genom hänvisning till register som är på detta sätt obestämda till sitt innehåll.

Definitionerna i punkterna 1 – 3 måste därför utformas utan sådan anknytning genom att det materiella innehållet återges i lagbestämmelsen. I författningskommentaren kan upplysas om de möjligheter som finns att hämta in underlagsuppgifter genom den offentliga statistiken. Lagrådet återkommer nedan till utformningen av punkt 4.

Punkt 3 anger vidare en andel av befolkningen som ”under minst tio månader fått försörjningsstöd”. Vid lagrådsföredragningen har upplysts att detta krav är utformat med utgångspunkt i ett register som förs per kalenderår. Det är sålunda endast personer som under ett och samma kalenderår uppburit försörjningsstöd i minst tio månader som omfattas. Lagrådet anser att om en sådan inskränkning är avsedd detta i så fall måste framgå av lagbestämmelsen.

I punkt 4 definieras s.k. SAMS-områden, en indelning som är grundläggande för det sammanläggningsförfarande som anges i de följande bestämmelserna. SAMS-områden (Small Area Market Statistics) bygger på en indelning som gjorts av SCB för statistik-

ändamål och som varit relativt stabil. Som ovan nämnts kan emellertid inte en lagbestämmelse utformas så att det materiella innehållet är osäkert eller beroende av myndighetsbeslut. Samtidigt är det svårt att definiera en sådan geografisk enhet utan att knyta an till någon form av administrativ indelning. Lagrådet anser därför att hänvisningen till SCB:s indelning i detta fall får godtas. För att definitionen ska bli entydig krävs dock att hänvisningen avser den indelning som vid viss angiven tidpunkt gjorts av SCB. Denna tidpunkt bör lämpligen bestämmas så att den ligger i tiden före riksdagens beslut om lagstiftning.

Lagrådet, som vidare finner att vissa förenklingar kan göras av bestämmelsen, anser sammanfattningsvis att punkt 4 kan utformas enligt följande:

4. SAMS-områden: geografiska områden som svarar mot SCB:s indelning av Sverige i SAMS-områden (Small Area Market Statistics) per den xx xxx 2013.

3 § andra stycket

Paragrafen anger vilka områden som ska utgöra nystartszoner, nämligen sådana där invånarnas sysselsättningsgrad och utbildningsnivå är låg och där andelen med långvarigt försörjningsstöd är hög. Enligt andra stycket ska dessa förhållanden bestämmas utifrån ”den senaste statistik som samtidigt finns tillgänglig för samtliga tre kriterier”. Lagrådet anser att bestämmelsen skulle bli tydligare om andra stycket gavs exempelvis följande formulering.

De andelar som avses i första stycket 1 - 3 ska beräknas utifrån förhållandena under den senaste period för vilken statistik rörande samtliga kriterier finns tillgänglig vid beslutstillfället.

Förslaget till lag om avdrag vid verksamhet i nystartszon

3 § tredje stycket

Formuleringen av 3 § tredje stycket är enligt Lagrådets mening svårtillgänglig och oklar. Vid föredragningen har upplysts att ett syfte med bestämmelsen är att bosättningskravet i 9 § ska anses uppfyllt om de personer som avses i den bestämmelsen är fortsatt bosatta i ett område som upphört att vara en nystartszon. Lagrådet anser att en tydligare utformning av bestämmelsen är önskvärd. Innebörden måste dessutom behandlas utförligt i författningskommentaren.

9 §

Den föreslagna bestämmelsen innebär att avdrag får göras om minst en fjärdedel av den arbetade tid som utförts i verksamheten har utförts av personer som bor i nystartszonen. Enligt andra stycket ska semester med semesterlön räknas som arbetad tid. För tydlighets skull bör i författningskommentaren närmare belysas hur övriga ersättningar från företaget som inte avser arbete, t.ex. sjuklön, ska beaktas. Vidare bör förhållandet till 3 § tredje stycket behandlas.

11 – 13 §§

I 11 § anges under hur lång tid ett företag får göra sådana avdrag som regleras i lagen. Detta sker genom en hänvisning till de bestämmelser om beräkning av avdrag enligt lagen som finns i 12 och 13 §§ som bl.a. anger under hur lång tid som ett företag får göra avdrag.

Förslaget är formulerat så att avdrag får göras på visst sätt under fem år och därefter på annat sätt under ytterligare två år. Av lagtexten framgår inte om tidsangivelsen tar sikte på tid under vilken avdrag gjorts eller tid från den första tidpunkt för vilken avdrag gjorts.

Vid föredragningen har klargjorts att det är det senare alternativet som är avsett. Detta bör komma till tydligare uttryck i lagtexten.

Den föreslagna regleringen har vidare genom hänvisningen i 11 § fått en utformning som när det gäller längsta period för avdrag har ett tydligt och mindre lämpligt inslag av dubbelreglering. Enligt Lagrådet skulle regleringen vinna i överskådlighet och tillgänglighet om frågorna om under vilken tid avdrag får göras och hur avdrag ska beräknas särskildes på ett tydligare sätt.

Paragraferna skulle med beaktande av det anförda exempelvis kunna formuleras på följande sätt:

Längsta period för avdrag

11 § Ett företag får göra avdrag som är beräknat enligt 12 § första stycket eller 13 § första stycket för en sammanhängande period om högst fem år från den första tidpunkt för vilken avdrag gjorts.

Från utgången av denna period får avdrag som är beräknat enligt 12 § andra stycket eller 13 § andra stycket göras för ytterligare en sammanhängande period om högst två år.

Hur avdraget beräknas för arbetsgivaravgifter

12 § Vid beräkning av ... ska i fall som avses i 11 § första stycket från summan av dessa avgifter avdrag göras ...26 § socialavgiftslagen.

I fall som avses i 11 § andra stycket ska avdrag göras med ett belopp ... allmänna löneavgiften.
I avgiftsunderlaget ... stycket ingå.

Hur avdraget beräknas för egenavgifter

13 § Vid beräkning av ... ska i fall som avses i 11 § första stycket från summan av dessa avgifter avdrag göras 13 § socialavgiftslagen.

I fall som avses i 11 § andra stycket ska avdrag göras med ett belopp ... allmänna löneavgiften.
I avgiftsunderlaget ... stycket ingå.

Övriga lagförslag

Med förbehåll för vad som anförts inledningsvis angående ikraftträdande- och övergångsbestämmelser lämnar Lagrådet förslagen utan erinran.