

Stockholm den 25 maj 2020

R-2020/0944

Till Finansdepartementet

Fi2020/02322/S2

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 15 maj 2020 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Omställningsstöd till företag som fått minskad omsättning på grund av coronaviruset.

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet är positivt till förslaget om omställningsstöd till företag som fått minskad omsättning på grund av coronaviruset. Advokatsamfundet är vidare positivt till att frågan hanteras skyndsamt, men vill betona vikten av att lagstiftningen ges en klar och tydlig utformning samt att centrala rättssäkerhetsprinciper beaktas under den fortsatta beredningen.

Advokatsamfundet anser att det direkt i lagen om omställningsstöd tydligare bör framgå vilka som inte har rätt till omställningsstöd, utöver vad som anges i 3 §. Vidare bör det i lagen tas in de grundläggande förutsättningarna, så som i vilka fall omställningsstöd får lämnas samt huvuddragen av beräkningen av omställningsstödet.

Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till det föreslagna kravet om att rätten till stöd förutsätter att ”nedgången i nettoomsättningen så gott som uteslutande är orsakad av effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19”. Vidare avstyrker Advokatsamfundet kravet på att nämnda orsakssamband ska intygas av revisor.

På det stora hela bedöms lagförslaget vara gynnsamt för de verksamhetsutövare som kan få omställningsstöd. För att stödet inte ska få en för begränsad spridning och i syfte att uppnå eftersträvad effekt, anser Advokatsamfundet dock att stödet ska kunna omfatta fler månader än enbart mars och april 2020 med motsvarande månader 2019 som referensperiod samt att bestämmelserna även ska innehålla en alternativ referensperiod. Detta i syfte att stödet ska vara tillgängligt för företag i olika branscher som drabbats av effekterna av covid-19 vid olika tidpunkter och även omfatta företag som startat sin verksamhet efter mars/april 2019. Ansökningstiden bör enligt Advokatsamfundet också

vara längre, eller i vart fall bör det ges möjlighet att i vissa fall komplettera ansökan efter ansökningstidens utgång.

Advokatsamfundet föreslår att det införs en definitions katalog i lagen om omställningsstöd enligt vad som anges nedan.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget om att utbetalning av stödet ska ske över skattekontot och föreslår i stället en direktbetalning till företaget.

Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till förslaget om företrädaransvar och även till att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. För att säkerställa den enskildes rättssäkerhet efterfrågas även att bevisfrågorna vid återkrav tydliggörs. Slutligen bör det enligt Advokatsamfundet övervägas om straffbestämmelsen även ska innehålla ett ringa brott med böter som påföljd.

### **Allmänna synpunkter**

En lag ska vara klar och förutsebar. Med tanke på lagens tillfälliga karaktär, bör en mer uttömmande reglering eftersträvas och enligt Advokatsamfundet bör huvuddragen regleras i lag.

Advokatsamfundet anser att vissa begrepp behöver förtydligas och vissa fall justeras för att regleringen ska bli så klar och förutsebar som möjligt. För att uppnå detta föreslår Advokatsamfundet att det införs en definitions katalog avseende vissa av de begrepp som används i lagen (jfr det danska regelverket om omställningsstöd). Bland använda begrepp som bör definieras kan särskilt nämnas *värdeöverföring*, *nettoomsättning*, *fasta kostnader*, *koncern* och *verksamhetslokal*.

Advokatsamfundets synpunkter nedan följer lagtextförslaget. Nedan benämns förslag till lag om omställningsstöd som ”LOS” samt förslag till förordning om omställningsstöd som ”FOS”.

### **Vem har rätt till omställningsstöd, delegation enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (2 § LOS), när omställningsstöd kan lämnas (4 § FOS) samt beräkning av omställningsstöd (7 § FOS)**

Enligt Advokatsamfundet är det viktigt att den underliggande lagen är så klar och uttömmande som möjligt för att minimera risken för efterföljande justeringar i tillhörande föreskrifter. Förutom bristande förutsebarhet kan det föranleda icke önskvärd effekt i form av avhållsamhet att söka stöd på grund av oro för framtida återkrav som baseras på ändrade regler och ändrad tillämpning.

Advokatsamfundet anser att det direkt i lagtexten tydligare bör framgå vilka som inte omfattas av rätt till omställningsstöd utöver vad som anges i 3 § (jfr 7 § i FOS). Vidare bör det i lagen tas in de grundläggande förutsättningarna, såsom i vilka fall

omställningsstöd får lämnas (jfr 4 § FOS) samt huvuddragen av beräkningen av omställningsstödet (jfr 8–13 §§ FOS).

#### 4 § FOS

Förutom att Advokatsamfundet anser att huvuddragen i 4 § i FOS bör regleras direkt i LOS kan följande noteras. Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till kravet i 4 § första stycket 2 p. FOS om att rätten till stöd förutsätter att ”nedgången i nettoomsättningen så gott som uteslutande är orsakad av effekterna av spridningen av sjukdomen covid-19”. Vidare avstyrker Advokatsamfundet kravet att orsakssambandet ska intygas av revisor (6 § första stycket 2 p. FOS).

Med begreppet ”uteslutande eller så gott som uteslutande” avses i inkomstskattesammanhang från cirka 90-95 procent upp till 100 procent (prop. 2017/18:245 s. 184 och prop. 1999/2000:2 del 1 s. 504). Orsakssambandet kan av naturliga anledningar vara svårt att styrka för den enskilde företagaren.

Med tanke på hur stor nedgång som krävs, och som beräknas på historiska underlag för att stöd över huvud taget ska beviljas, bör nedgången enligt Advokatsamfundet i stället presumeras vara orsakad av covid-19, om inte omständigheterna så gott som uteslutande talar för annat (jfr ändrade ränteavdragsbegränsningsregler).

Såsom förslaget är formulerat riskerar det annars att leda till ett stort antal återkravsprocesser, som enbart baseras på huruvida företagen har styrkt orsakssambandet. Med tanke på de bevisvärigheter som detta för med sig framstår det framställda kravet varken som förutsebart, ekonomiskt försvarbart eller rättssäkert för den enskilde. Det framstår inte heller som lämpligt att en revisor ska intyga orsakssambandet. En sådan utredningsbörda, med krav på intygande som genom förslaget åläggs revisorerna, riskerar att påverka möjligheten för företag att ansöka om stödet över huvud taget och inom föreskriven tid.

När det gäller begränsning av verkställighet och beslut om värdeöverföring från företaget och dess moderföretag (4 § första stycket 5 p. och tredje stycket FOS) bör det uttömmande regleras vilken typ av värdeöverföring som avses. Av skälen framgår följande: ”Nämnda transaktioner är bl.a. de typer av värdeöverföringar som regleras i 17-20 kap. aktieföretagslagen (2005:551) och 13-15 kap. lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar”. En uttömmande reglering är att föredra i förutsebarhetshänseende. Vidare bör begränsningen enbart omfatta värdeöverföringar överstigande viss nivå (jfr de danska reglerna som har en begränsning för nivåer överstigande 60 miljoner DKK) för att möjliggöra att de mindre bolagen kan besluta om viss utdelning hänförlig till tidigare år.

Advokatsamfundet är vidare av uppfattningen att koncernbidrag enligt 35 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), som syftar till resultatutjämning i skattemässigt hänseende, inte ska omfattas av begränsningen och därför uttryckligen ska undantas från fall då omställningsstöd inte får lämnas.

Genom koncernbidrag möjliggörs att skattemässiga underskott kan nyttjas direkt mot skattemässiga överskott i andra helägda bolag. Med den nu föreslagna begränsningen kan den reella beskattningen komma att tidigareläggas jämfört med om de helägda koncernbolagen hade bedrivit sina verksamheter i ett och samma bolag. Denna inskränkning motverkar syftet med omställningsstödet, som är att kompensera för fasta kostnader vid en större intäktsminskning. En begränsning av koncernbidragsrätten hänförlig till räkenskapsår som avslutas före årsskiftet 2019/2020 eller fram till och med april 2020, medför vidare en direkt fördyring i form av ökade skattekostnader på koncernnivå, vilket motverkar syftet med det föreslagna regelverket. Även det faktum att det maximala omställningsstödet ska lämnas på koncernnivå talar för att resultatutjämnning alltså ska kunna ske mellan helägda koncernbolag.

Det bör vidare förtydligas vad som avses enligt 4 § första stycket 6 p. FOS med att företaget har gjort vad som skäligen kan krävas för att uttömma möjligheten till försäkringsersättning etc. Ska det vara tillräckligt att försäkringsbolagen har visat sig obenäga att utbetala ersättning baserad på avbrottsförsäkring med koppling till covid-19 eller behöver detta ha klarlagts genom domstolsprocess?

När det gäller ansökningstiden enligt 4 § första stycket 7 p. FOS bör den förlängas eller i vart fall bör möjlighet ges till komplettering av ansökan senare än den 31 augusti 2020 såvitt avser uppgift om fasta kostnader som tillkommer i efterhand samt i förekommande fall revisorsintyget (jfr de danska bestämmelserna om ”efterregulering” den 8 december 2020). Särskilt för sökanden som saknar revisor kan ansökningsfristen bli knapp.

Det är oklart om inträffade förändringar efter det att ansökan ingivits och som innebär att sökanden skulle ha rätt till ett högre stöd också ska/kan beaktas. Detta kan bland annat bli aktuellt om en hyresvärd och en hyresgäst ingår överenskommelse om nedsättning av hyran där nedsättningens storlek är villkorad av att hyresvärden får bidrag från staten och sådant bidrag inte beviljas. Sökanden bör i sådant läge kunna komplettera sin ansökan med den tillkommande kostnaden.

## 7 § FOS

Förutom att Advokatsamfundet anser regleringen i 7 § FOS bör tas in direkt i LOS kan följande noteras. Av 7 § FOS framgår att stöd inte får lämnas om företaget den 29 februari 2020 var ett företag i svårigheter enligt EU-rätten.<sup>1</sup> Därtill får stöd inte lämnas om företaget eller den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten vid provningstillfället är på obestånd, har näringsförbud, har restförda skatte- och avgiftsskulder m.m. Av skälen framgår att det är lämpligt att definiera företag i svårigheter genom en direkt hänvisning till EU-rätten för att säkerställa att stödet godkänns av EU-kommissionen. Såvitt förstås överensstämmer definitionen enligt EU-rätten med den inhemska regleringen i stort, varför det framstår mer klart och förutsebart att enbart hänvisa till svensk lag med tillägg för det som omfattas av EU-rättens definition

---

<sup>1</sup> Artikel 2.18 i Europeiska kommissionens förordning nr 651/2014 av den 17 juni 2014.

av företag i svårigheter som inte kommer till uttryck i svensk lag. Såvitt kan utläsas har den danska regleringen inte motsvarande hänvisning till EU-rätten.

Av skälen framgår vidare vissa undantag från när stöd inte får lämnas. Stöd ska således kunna ges vid rekonstruktion som beslutats efter den 29 februari 2020 samt vid krav på upprättande av kontrollbalansräkning som inträtt efter den 29 februari 2020. Förutom dessa uttalade undantag bör motsvarande undantag enligt Advokatsamfundet gälla vid förekomst av skatter och avgifter som restförs efter den 29 februari 2020. Även obestånd som uppkommit efter den 29 februari 2020, och som är en direkt följd av covid-19, bör enligt Advokatsamfundet ses som tillfälligt och inte begränsa möjligheten till omställningsstöd. Undantagen bör enligt Advokatsamfundet komma till uttryck i lagtexten.

### **Beräkning av omställningsstödet (8-13 §§ FOS)**

Covid-19 berör ett stort antal företag. Beroende på verksamhet och inom vilken bransch företaget verkar påverkas företagen olika snabbt. En eftersläpning gäller för vissa företag innan de märker av en mer kraftfull nedgång i sin verksamhet som en direkt följd av covid-19. Som en följd av detta bör förslaget enligt Advokatsamfundet möjliggöra att stödet kan beräknas på senare månader än enbart mars och april 2020 jämfört med samma månader föregående år.

Företag som inte haft en omsättning under mars och april 2019 har enligt förslaget ingen referensmånad att hänvisa till. Dessa företag kommer därmed inte kunna ta del av omställningsstödet. Enligt Advokatsamfundet bör en alternativ referensmånad införas för att möjliggöra att även nystartade företag ska kunna omfattas av omställningsstödet. Enligt Advokatsamfundet bör även revisionsarvoden räknas som fasta kostnader.

### **Kreditering av skattekonto (8 § LOS)**

Enligt förslaget ska stödet utbetalas genom kreditering av skattekontot. Utbetalning av stödet kan ske först vid överskott på skattekontot, vilket enligt 64 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, med hänvisning till 62 kap. 11 § SFL även avser skatter som lämnats för indrivning. Genom förslaget åtnjuter staten en förmån framför andra borgenärer genom att påförda skatter m.m. regleras i första hand av stödet. Med tanke på syftet med förslaget att kompensera för företagens fasta kostnader – medför en utbetalning över skattekontot att stödet blir missriktat. Advokatsamfundet avstyrker därför att utbetalning ska ske över skattekontot och föreslår i stället en direktbetalning jämlikt stödet vid korttidsarbete och likt omställningsstödet i Danmark.

### **Utredning och kontroll (10 § LOS)**

Det noteras att det i 10 § LOS anges att Skatteverket får förelägga ett företag att fullgöra sina skyldigheter enligt 9 och 12 §§. Vid jämförelse med 9 § framgår i 12 § inte tydligt vad dessa skyldigheter eller ett sådant föreläggande skulle bestå av. Detta bör klargöras.

### **Kontrollbesök (13 § LOS)**

I förslaget till lagtext anges att kontrollbesök inte får göras i lägenhet avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Det bör förtydligas att även småhus omfattas av detta undantag.

Enligt förslaget får Skatteverket vid kontrollbesöket ställa frågor om verksamheten. Enligt Advokatsamfundet bör sådana frågor ställas till en behörig företrädare för företaget.

### **Återkrav (16 § LOS)**

Enligt förslaget till lagtext föreligger återbetalningsskyldighet för det omställningsstöd som har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Advokatsamfundet vill i detta avseende betona vikten av att klargöra bevisfrågorna. Enligt författningskommentaren förutsätter återkrav inte något samband mellan företagets handlande eller underlåtenhet och den felaktiga utbetalningen. Det ska inte heller föreligga något krav på att företaget insett eller borde ha insett ett eventuellt fel i samband med ansökan om omställningsstöd. För att säkerställa rättssäkerheten för den enskilde bör beviskraven enligt Advokatsamfundet i vart fall överensstämma med vad som gäller vid omprövning till nackdel för den enskilde enligt 66 kap. 21 § SFL samt vid omprövning efter den så kallade tvåårsfristen enligt 66 kap. 27 § SFL, vilket innebär att en oriktig uppgift måste ha lämnats till ledning för ansökan för att återbetalningsskyldighet ska föreligga. Vidare bör beslut om återkrav fattas av en särskild kvalificerad beslutsfattare, som tidigare inte har prövat ärendet, enligt 66 kap. 5 § SFL. Att bestämma bevisbördans placering samt beviskravet är enligt Advokatsamfundet en nödvändighet i syfte att säkerställa den enskildes rättssäkerhet.

Vidare bör, för att begränsa administrationen, återkrav enbart ske överstigande en viss nivå. Detta sett i ljuset av att stödbelopp som lägst kan komma att uppgå till 5 000 kronor och beaktat att omställningsstöden är skattepliktiga, varigenom delar av stödet återförs indirekt i form av skatteintäkter.

I förutsebarhetshänseende föreslås vidare ett förtydligande såvitt avser tidsaspekten, ”omgående” i anmälningsskyldigheten om ändrade förhållanden m.m. i 7 § LOS. Enligt Advokatsamfundet måste det finnas ett visst begränsat tidsmässigt utrymme för den enskilde att inkomma med sin anmälan.

### **Företrädaransvar (25 § LOS)**

Enligt förslaget ska det införas ett företrädaransvar avseende omställningsstödet jämlikt det skatterättsliga företrädaransvaret enligt 59 kap. SFL. Såsom det skatterättsliga företrädaransvaret har kommit att utvecklas har det närmast blivit ett strikt ansvar. Detta gäller oaktat det subjektiva rekvisitet om att företrädaren måste ha agerat uppsåtligen eller av grov oaktsamhet för att ansvaret ska aktualiseras. Sett till den mer skyndsamma beredning som föregår förslaget om omställningsstöd, att det bland annat i doktrin<sup>2</sup> framförts argument för att företrädaransvar på samma sätt som skattetillägg kan utgöra ett straff enligt Europakonventionen samt beaktat att företrädaransvaret enligt 59 kap. SFL är föremål för en nyligen tillsatt utredning (Dir. 2019:74), bör ett utökat företrädaransvar enligt Advokatsamfundet inte införas utan en mer ingående utredning.

Av författningskommentaren framgår att företrädaransvaret knyts till själva ansökningstillfället och den eller de personer som låg bakom ansökan om omställningsstödet. Detta förtydligande bör enligt Advokatsamfundet komma till uttryck i 25 § LOS om ett företrädaransvar införs.

### **Överklagande (26 § LOS)**

Enligt Advokatsamfundet bör möjligheterna till omprövning enligt förvaltningslagens bestämmelser klargöras. Vidare bör det i lagtexten framgå att det är överklagandefristen enligt 44 § förvaltningslagen (2017:900) som gäller vid överklagande av beslut om omställningsstöd. Med tanke på att omställningsstödet kan komma att omfatta betydande belopp bör det på samma sätt som i fråga om påförda skatter och avgifter, i syfte att säkerställa den enskildes rättssäkerhet, inte krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

### **Straffbestämmelser (34–37 §§ LOS)**

Enligt förslaget bedöms en bestämmelse om ringa brott sakna betydelse sett till omställningsstödet storlek i de allra flesta fall. Advokatsamfundet bedömer att stödets storlek inte har klarlagts och tillförlitligt beräknats i sådan utsträckning att det ger stöd åt den dragna slutsatsen. 180 000 företag förväntas ta del av omställningsstödet varav de flesta är små företag. Omställningsstödet ges till dem med en årsomsättning överstigande 250 000 kronor. De fasta kostnaderna ska vid beräkningen utgöra en viss andel av omsättningen för att det ska vara fråga om sådana långsiktigt bärkraftiga företag som omställningsstödet avser. Stödet ska enligt förslaget sedan enbart beräknas på två månaders fasta kostnader. De beräkningar som presenterats i förslaget (tabell 2 i avsnitt 6.3.2) avser större företag än de företag som förväntas ta del av stödet i de flesta fall. Utan en mer tillförlitlig beräkningsgrund bör det enligt Advokatsamfundet övervägas om den föreslagna straffbestämmelsen motsvarande vad som gäller uppsåtligt bidragsbrott även

---

<sup>2</sup> Företrädaransvar, Norstedts Juridik, 2015, Författare Teresa Simon-Almendal, s. 143-179.

ska omfatta ett ringa brott med böter som påföljd. Detta för att inte riskera att det som skulle omfattas av ett ringa brott kan komma att bedömas som brott av normalgraden.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander