

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2011-09-27

**Närvarande:** Justitieråden Dag Victor, Lennart Hamberg och Per Virdesten.

### **Genomförande av det nya EU-direktivet om bistånd med indrivning**

Enligt en lagrådsremiss den 8 september 2011 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om bistånd med indrivning inom Europeiska unionen,
2. lag om upphävande av lagen (1969:200) om uttagande av utländsk tull, annan skatt, avgift eller pålaga,
3. lag om ändring i lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,
4. lag om ändring i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.,
5. lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,
6. lag om ändring i lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift,
7. lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet,
8. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
9. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:000).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Frank Walterson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om bistånd med indrivning inom Europeiska unionen

Rubriken

Formuleringen av rubriken ger intryck av att lagen skulle gälla ett väsentligt större område än den i själva verket gör. Det centrala tillämpningsområdet är indrivning av skattefordringar vilket enligt Lagrådet lämpligen också bör framgå av rubriken (jfr härtill, förutom lagen (1969:200) om uttagande av tull, skatt, avgift eller pålaga som i remissen föreslås bli upphävd, lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.).

3 – 4 §§

I 3 § anges lagens tillämpningsområde. Vissa undantag från tillämpningsområdet finns i 4 §. Sammantaget genomför dessa bestämmelser artikel 2 i direktivet.

Av 3 § första stycket punkten 1 framgår väsentligen att tillämpningsområdet omfattar bistånd avseende alla skatter och avgifter, medan punkterna 2 och 3 utvidgar tillämpningsområdet till vissa pålagor m.m. inom jordbruksområdet och marknaden för socker. Vid föredragningen har upplysts att "avgifter" enligt punkten 1 avser olika pålagor av skattekaraktär, som i vissa länder ibland kan betecknas som avgifter. I direktivet artikel 2.1 a anges också i den svenska versionen att tillämpningsområdet är "alla skatter och avgifter", vilket i andra språkversioner uttrycks exempelvis som "alle skatter og

afgifter af enhver art”, ”all taxes and duties of any kind”, ”l’ensemble des taxes, impôts et droits” och ”Steuern und Abgaben aller Art”.

I 3 § andra stycket anges att tillämpningsområdet ska inkludera även administrativa påföljder, böter, avgifter och tilläggsavgifter, allt avseende de fordringar som anges i första stycket. Här avses vissa bifordringar till de huvudfordringar som anges i första stycket. Det kan avse sådana administrativa sanktioner m.m. som tas ut av de myndigheter som är behöriga att ta ut skatterna m.m. Som exempel har vid föredragningen nämnts förseningsavgift när en deklaration inte lämnas i rätt tid. Ordet avgift i detta sammanhang motsvaras i andra språkversioner av direktivet av uttryck som ”gebyrer”, ”fees”, ”redevances” och ”Gebühren”. Ordet avgift har här således inte samma betydelse som i paragrafens första stycke.

Att ordet avgift på detta sätt används i två olika betydelser är problematiskt bl.a. mot bakgrund av utformningen av 4 § punkten 2 där det anges att lagen inte gäller i fråga om fordringar avseende andra avgifter än de som omfattas av 3 § andra stycket. Den bestämmelsen är, trots ordalydelsen, inte avsedd att inskränka tillämpningsområdet för 3 § första stycket 1 och avser inte heller de avgifter och andra pålagor som nämns i första stycket 3.

Mot denna bakgrund blir det nödvändigt att vid lagregleringen modifiera den terminologi som finns i den svenska språkversionen av direktivet. Lagtexten skulle exempelvis kunna ges följande lydelse:

**3 §** Bistånd enligt denna lag får begäras och ska lämnas i fråga om fordringar som avser

1. alla skatter och motsvarande pålagor som tas ut av en medlemsstat eller på en medlemsstats vägnar eller av dess territoriella eller administrativa enheter, däribland de lokala myndigheterna, eller på deras vägnar, eller på unionens vägnar,
2. återbetalning, intervention och andra åtgärder som ingår i systemet för hel- eller delfinansiering från Europeiska garantifonden för

jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, däribland de belopp som ska tas ut i samband med dessa åtgärder, och

3. pålagor inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

Lagen gäller också för

1. administrativa påföljder, böter, avgifter och tilläggsavgifter som avser fordringar för vilka ömsesidigt bistånd kan begäras enligt första stycket och som

a) tagits ut av de myndigheter som är behöriga att ta ut de berörda skatterna eller pålagorna eller genomföra administrativa utredningar som rör dem, eller

b) bekräftats av administrativa eller rättsliga organ på begäran av dessa myndigheter,

2. avgifter för intyg och liknande handlingar som utfärdas i samband med administrativa förfaranden som avser skatter eller motsvarande pålagor, och

3. räntor och kostnader som avser de fordringar för vilka ömsesidigt bistånd kan begäras enligt första stycket eller enligt 1 eller 2.

**4 §** Denna lag gäller inte i fråga om fordringar som avser

1. obligatoriska socialavgifter som ska betalas till en medlemsstat eller en medlemsstats territoriella enheter, eller till offentligrättsliga socialförsäkringsinstitutioner,

2. avgifter som inte avses i 3 § andra stycket,

3. ersättningar som ska betalas enligt avtal, t.ex. vederlag för allmännyttiga tjänster, eller

4. straffrättsliga påföljder som utdöms på grundval av allmänt åtal eller andra straffrättsliga påföljder som inte omfattas av 3 § andra stycket 1.

Enligt 3 § *andra stycket* gäller lagen under vissa omständigheter bl.a. böter som avser fordringar för vilka ömsesidigt bistånd kan begäras enligt första stycket. Enligt vad som upplysts vid föredragningen har bestämmelsen om böter sin bakgrund i att det i vissa länder finns sanktioner på det område som direktivet gäller som betecknas som böter men som inte döms ut av domstol efter allmänt åtal. Avsikten har däremot inte varit att bistånd med indrivning ska kunna begäras och lämnas så snart som böter, som vid strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot, fastställts utan allmänt åtal och medverkan av domstol. I den mån som böterna avser brott som hör under allmänt åtal (jfr 48 kap. 1 § rättegångsbalken) är de genom artikel 2.3.d

(jfr 4 § 4 i lagförslaget) generellt undantagna från direktivets (och lagens) tillämpningsområde. Detta innebär att bistånd aldrig kan begäras för indrivning av svenska böter och att tillämpningsområdet för att lämna bistånd med indrivning av utländska ”böter” är begränsat.

## 5 §

I paragrafen återges de definitioner som finns i artikel 3 i indrivningsdirektivet med undantag av definitionen av det gemensamma kommunikationsnätet (CCN-nätet). Att definitionen av CCN inte tas med i paragrafen motiveras med att den termen inte används i lagen. Eftersom inte heller termen *på elektronisk väg* förekommer i lagen bör även den definitionen kunna slopas i lagen.

## 12 §

I första stycket första meningen genomförs dels huvudregeln i artikel 11 att den sökande myndigheten inte får begära indrivning av tvistiga fordringar, dels undantaget från denna regel i artikel 14.4 tredje stycket. Lagrådet anser att förhållandet mellan de olika reglerna förtydligas ytterligare i författningskommentaren.

## 15 §

I *första stycket* första meningen finns en bestämmelse om att ränta ska tas ut på en annan medlemsstats fordran. I andra meningen sägs att ersättning också ska tas ut för kostnader i målet. Förslaget har en utformning som kan ge intrycket att allmänna regler om företrädesordningen inte skulle tillämpas i detta hänseende. Av författningskommentaren framgår emellertid att detta inte är avsikten utan att kostnaderna även i detta sammanhang ska ha bättre rätt än

räntan. Bestämmelsen om kostnaderna bör mot denna bakgrund sättas först. Stycket kan också lämpligen delas upp i två stycken.

I *andra stycket* bör orden "enligt första stycket första meningen" strykas.

#### 16 §

I paragrafen finns bestämmelser om förfarandet i Sverige när det framkommer att om- eller överprövning pågår beträffande en fordran som är föremål för indrivning här. Enligt huvudregeln i *första stycket* ska verkställigheten i sådana fall skjutas upp. Undantag sägs gälla enligt förslagets andra och tredje stycke. Andra stycket innehåller emellertid inte något undantag. Hänvisning ska alltså endast göras till det föreslagna tredje stycket.

*Andra stycket* är avsett att gälla såväl när verkställigheten skjuts upp med stöd av första stycket som när detta sker med stöd av det föreslagna fjärde stycket. Det föreslagna andra stycket bör med hänsyn härtill placeras sist i paragrafen. Den sista meningen i det föreslagna *fjärde stycket* kan då strykas. I det stycket bör vidare ordet "skatteärendet" ersättas av "ärendet". Paragrafen skulle då få följande lydelse:

Om Kronofogdemyndigheten ... något annat följer av andra stycket.

På motiverad ... i den andra medlemsstaten.

Verkställigheten ska ... överenskommelse i ärendet mellan ... risk att fordran inte blir betald.

Om verkställigheten skjuts upp ... för att säkerställa indrivningen.

## 18 §

Andra och tredje styckena avser indrivning av en svensk fordran i en annan medlemsstat och verkan av åtgärder som vidtas av den anmodade myndigheten (se definitionen av anmodad myndighet i 5 §). Lagrådet föreslår att när det i dessa bestämmelser refereras till den stat den anmodade myndigheten tillhör orden "den anmodade medlemsstaten" byts ut mot orden "den andra medlemsstaten".

## 19 §

Enligt den föreslagna paragrafen får upplysningar som tagits emot från en myndighet i en annan medlemsstat inte utan tillstånd användas för andra ändamål än vad som anges i första stycket. Av art. 23.6 i direktivet framgår emellertid att sådana upplysningar utan tillstånd får användas som bevisning av alla myndigheter i den mottagande medlemsstaten. Detta bör komma till uttryck i paragrafen, lämpligen som ett nytt andra stycke.

Det föreslagna *andra stycket* kommer då att bli ett tredje stycke som lämpligen bör formuleras som ett förbud mot att utan tillstånd använda upplysningarna för andra ändamål än som anges i första och andra stycket.

Vid föredragningen har upplysts att de "villkor" som avses i det föreslagna tredje stycket är de begränsningar i rätten att använda upplysningarna som följer av det föreslagna andra stycket.

Bestämmelsen synes mot den bakgrunden lämpligen kunna formuleras på följande sätt:

Upplysningar som Kronofogdemyndigheten ... som omfattas av denna lag samt för fastställelse och verkställighet av obligatoriska socialavgifter.

Upplysningarna får också, med beaktande av de begränsningar som i övrigt gäller enligt lag eller annan författning, åberopas och användas som bevisning.

Upplysningarna får inte användas för andra ändamål än de som anges i första eller andra stycket utan att den myndighet som tillhandahållit upplysningarna tillåtit det. Om upplysningarna ursprungligen härrör från en myndighet i en tredje medlemsstat, ska sådant tillstånd lämnas av den sistnämnda myndigheten.

Vad som föreskrivs i tredje stycket gäller vid all myndighetsutövning, oavsett vad annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

## 20 §

Första stycket genomför artikel 23.3 i direktivet. Enligt artikel 23.2 får de upplysningar som tillhandahålls mellan medlemsländerna användas vid verkställighetsåtgärder m.m. avseende de fordringar som omfattas av direktivet, och dessutom för verkställighet inom socialförsäkringsområdet. Enligt artikel 23.3 ska emellertid även en vidare användning vara möjlig, om upplysningarna får användas på liknande sätt i den medlemsstat som lämnar upplysningarna. Detta torde innebära att Kronofogdemyndigheten ska ge tillstånd till att upplysningar används för ett visst (utvidgat) ändamål i den medlemsstat som den sökande myndigheten tillhör, under förutsättning att en sådan användning även skulle vara tillåten här (jfr ingressen till direktivet, punkten 16). Enligt Lagrådets mening kommer detta tydligare till uttryck om i paragrafens första stycke "liknande ändamål" byts ut mot "motsvarande ändamål".

Enligt andra stycket, som motsvarar artikel 23.4 i direktivet, får upplysningar vidarebefordras till en tredje medlemsstat. Som villkor anges att åtgärden överensstämmer med direktivets bestämmelser



och förfaranden. Villkoret bör kunna utformas genom en direkt hänvisning till lagens övriga bestämmelser på så sätt att orden "under förutsättning att detta överensstämmer med de bestämmelser och förfaranden som fastställs i rådets direktiv 2010/24/EU" byts ut mot orden "under de villkor som i övrigt gäller enligt denna lag".

## 21 §

Enligt första stycket i förslaget får beslut enligt indrivningslagen inte överklagas. Bestämmelsen kan läsas så att alla beslut om indrivning och verkställighet i Sverige av en annan medlemsstats fordran omfattas av överklagandeförbudet. Detta är emellertid inte avsikten. De beslut som fattas enligt 14 § ska kunna överklagas enligt vanliga regler. Första stycket bör därför formuleras på följande sätt:

Beträffande överklagande av beslut som avses i 14 § gäller bestämmelserna i utskökningsbalken, lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. I övrigt får beslut enligt denna lag inte överklagas.

Om första stycket formuleras på detta sätt bör rubriken närmast före 21 § lyda:

Överklagande m.m.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

I punkt 2 sägs att äldre bestämmelser i lagen (1969:200) om uttagande av utländsk tull, annan skatt, avgift eller pålaga gäller fortfarande i fråga om ärenden om bistånd med indrivning som har påbörjats före ikraftträdandet. Syftet är att Kronofogdemyndigheten inte ska behöva "konvertera" sådana ärenden som är öppna vid den nya lagens ikraftträdande till ärenden enligt den nya lagen. Det kan

sättas i fråga om en sådan regel är förenlig med artikel 28.1 andra stycket i indrivningsdirektivet. Det har emellertid vid föredragningen upplysts att kommissionen vid förfrågan från Sverige förklarat att så är fallet. Lagrådet har därför inte någon erinran mot att regeln införs.

I lagrådsremissen föreslås emellertid en liknande reglering i lagen om upphävande av 1969 års lag. I den lagen sägs dels att lagen ska upphöra att gälla vid utgången av 2011, dels att bestämmelserna i 1 § och bilagan till lagen ska gälla fortfarande i fråga om ärenden om bistånd med indrivning som har påbörjats före den 1 januari 2012. Det är enligt Lagrådets uppfattning olämpligt att på detta sätt reglera samma sak, dvs. vad som ska gälla övergångsvis, i två olika lagar och dessutom med olika formuleringar. Det förefaller lämpligare att ta in upphävandet av 1969 års lag i övergångsbestämmelserna till den nya lagen och där även ange vad som ska gälla övergångsvis med ärenden som är öppna vid ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna bör enligt Lagrådet formuleras på följande sätt:

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012, då lagen (1969:200) om uttagande av utländsk tull, annan skatt, avgift eller pålaga ska upphöra att gälla.
2. Bestämmelserna i 1 § samt i rättsakterna 1 och 3 i bilagan till den upphävda lagen gäller fortfarande i fråga om ärenden om bistånd med indrivning som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förslaget till lag om upphävande av lagen (1969:200) om uttagande av utländsk tull, annan skatt, avgift eller pålaga

Om förslaget ovan under övergångsbestämmelserna till den nya indrivningslagen genomförs kan upphävandelagen utgå.

### Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:000)

Enligt förslaget till ändring i 46 kap. 4 § ska betalningssäkring kunna användas i den mån så följer av direktiv 2010/24/EU. I 16 § förslaget till lag om bistånd med indrivning inom Europeiska unionen anges när talan om betalningssäkring kan aktualiseras i samband med verkställighet av en annan medlemsstats fordran. Hänvisningen bör kunna ske direkt till den lagen.

### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.