



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Enhet 41.

DOM

2022-02-11

Meddelad i Stockholm

Mål nr 11060-21

KLAGANDE

EDGE Profil i Södertälje AB, 559022-5321

MOTPART

Tillväxtverket

ÖVERKLAGAT BESLUT

Tillväxtverkets beslut 2021-01-08

SAKEN

Återbetalning av stöd vid korttidsarbete

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver Tillväxtverkets beslut i den del som avser återkrav.

YRKANDEN M.M.

Tillväxtverket beslutade den 8 januari 2021 bl.a. att från EDGE Profil i Södertälje AB (bolaget) återkräva tidigare beviljat och utbetalt preliminärt stöd vid korttidsarbete om 112 273 kronor. Som skäl för beslutet angav myndigheten i huvudsak följande. I ansökan intygade bolaget att det drabbats av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som det inte kunnat förutse eller undvika. Enligt Tillväxtverkets kontroller har bolaget beslutat om vinstutdelning den 16 mars 2020. Tillväxtverkets bedömning är att bolaget därmed inte har drabbats av sådana ekonomiska svårigheter som krävs för godkännande och stöd. Arbetsgivare som orsakat att stöd lämnats på felaktig grund är återbetalnings-skyldig för det som har betalats ut för mycket. Tidigare utbetalt preliminärt stöd ska därför betalas tillbaka i sin helhet.

Bolaget yrkar att förvaltningsrätten ska upphäva Tillväxtverkets beslut om återkrav och anför i huvudsak följande. Bolaget beslutade om en utdelning den 16 mars 2020 med 177 000 kronor. Vid tidpunkten hade bolaget inte påverkats av några ekonomiska svårigheter. Utdelningen betalades dock aldrig ut utan sparades i bolaget av försiktighetsskäl eftersom bolaget inte kunde förutse hur pandemin skulle komma att påverka det i framtiden. I början av april 2020 stoppade bolagets största kund oväntat alla inköp. Bolaget valde då att ansöka om korttidsstöd. Tillväxtverkets tolkning av utdelningars påverkan på rätten till stöd var inledningsvis att utdelningar inte utgjorde något hinder. Tillväxtverket har först senare ändrat sin tolkning. Den beslutade utdelningen har aldrig betalats ut och bolaget avser inte heller att genomföra någon sådan utbetalning. Beslutet fattades dessutom före den period då bolaget ansökte om stöd.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Tillämpliga bestämmelser m.m.***Återkrav*

Av 31 § första stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete framgår att en arbetsgivare som genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är återbetalningsskyldig för det som har betalats ut för mycket.

Tillväxtverket har i det överklagade beslutet angett att stöd har lämnats på felaktig grund eftersom bolaget inte har drabbats av allvarliga ekonomiska svårigheter som det inte kunnat förutse eller undvika. Till stöd för detta påstående har Tillväxtverket uppgett att bolaget har beslutat om en vinstutdelning.

Godkännande av arbetsgivare för stöd

Enligt 5 a § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete ska stöd lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Tillväxtverket. Enligt 5 a § andra stycket får ett sådant godkännande bara lämnas om

1. arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter,
2. de ekonomiska svårigheterna har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll,
3. de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas, och
4. arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft.

I förarbetena gjordes bl.a. följande uttalanden avseende 5 a § (prop. 2019/20:132 s. 53–56 och s. 85–87). Det är inte tillräckligt att den ursprungliga omvärldshändelsen som utlöser de ekonomiska svårigheterna ligger utanför arbetsgivarens kontroll. De ekonomiska svårigheterna ska inte heller ha varit möjliga att undvika eller lindra. Av detta följer att en allmänt förväntad nedgång i konjunkturen eller andra förutsebara marknads- eller produktionsförändringar inte bör berättiga till

stöd. Vad som kan krävas av arbetsgivaren i termer av omställning får avgöras i det enskilda fallet. En utgångspunkt bör vara att snabba, dramatiska och osannolika händelseförlopp innebär lägre krav på arbetsgivarnas anpassning till förändrade förutsättningar. För att de ekonomiska svårigheterna ska anses allvarliga bör behovet av arbetstidsförkortning vara betydande. Arbetsgivaren ska i frånvaro av stöd vara tvingad att genomföra omfattande uppsägningar. Händelser som kan anses ligga inom normal affärsrisk, normala konjunktursvängningar och de krav på anpassning som möter företag på globala marknader bör därför inte berättiga till stöd.

Förvaltningsrätten noterar att utdelningar och andra liknande utbetalningars påverkan på rätten till godkännande och stöd inte omnämns i propositionen.

I samband med riksdagsbehandlingen av förslaget uttalade dock riksdagen att arbetsgivaren förutsätts agera i enlighet med lagens syfte och att det under sådana förhållanden inte kan anses försvarligt att arbetsgivare som mottar stöd från det allmänna samtidigt genomför aktieutdelningar och andra liknande utbetalningar (se bet. 2019/20:FiU51 s. 22, rskr. 2019/20:199).

Med anledning av riksdagens uttalande föreslog regeringen i en lagrådsremiss den 7 maj 2020 att ett nytt stycke skulle införas i 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete. Enligt det föreslagna stycket skulle utdelningar och andra utbetalningar särskilt beaktas vid bedömningen av om en arbetsgivare uppfyller kraven i 5 a § andra stycket 1. Lagrådet uttalade i sitt yttrande över förslaget att det inte borde läggas till grund för lagstiftning. I den efterföljande propositionen uttalade regeringen, mot bakgrund av Lagrådets yttrande, att det i lagstiftningen inte behövde anges att utdelningar och andra utbetalningar särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en arbetsgivare drabbats av ekonomiska svårigheter, som orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll och som inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas. Detta eftersom det, enligt regeringen, redan följde av gällande rätt (jfr prop. 2019/20:166 s. 54–56 och Lagrådets yttrande i a. prop. s. 172 f.).

Bevisbörda och beviskrav

Det är den arbetsgivare som ansöker om stöd som ska göra sannolikt att kraven i 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda (se prop. 2019/20:132 s. 85). Vad gäller återbetalningsskyldighet för stöd är det på motsvarande sätt Tillväxtverket som har bevisbördan för att förutsättningarna för att besluta om återkrav är uppfyllda.

Det finns ingen närmare reglering av vilket beviskrav som Tillväxtverket ska uppfylla i ett mål om återbetalning av stöd. Beviskravet måste därför avgöras med ledning av sakens beskaffenhet (jfr HFD 2013 ref. 61).

Förvaltningsrätten konstaterar att ett beslut om återkrav är av betungande karaktär vilket i sig talar för ett högre beviskrav än det som skulle tillämpas vad gäller ett motsvarande gynnande beslut, dvs. beviskravet som ska tillämpas när en arbetsgivare ansöker om stöd vid korttidsarbete. Enligt förvaltningsrättens mening finns det därutöver skäl att anta att ett beslut om återkrav av stöd vid korttidsarbete i många fall kommer att leda till mer omfattande ekonomiska konsekvenser för arbetsgivaren än de konsekvenser som ett beslut om att avslå en ansökan om stöd skulle ha föranlett. Detta särskilt mot bakgrund av de anpassningar av verksamheten som en arbetsgivare kan förväntas ha vidtagit med anledning av den beviljade ansökan, bl.a. genom införandet av korttidsarbete för de arbetstagare som stöd har beviljats för.

I vissa fall kan beviskravet sänkas på grund av utrednings- och bevissvårigheter. I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen rörande återbetalning av bostadsbidrag, var den aktuella bevisfrågan förekomsten av ett samboförhållande. Domstolen konstaterade att det uppkommer särskilda bevissvårigheter när samboförhållanden ska bedömas och att dessa svårigheter även hade avspeglats i lagstiftningen. Domstolen uttalade mot denna bakgrund att beviskravet i målet inte skulle sättas lika högt som vanligen gäller i ärenden om återbetalning av socialförsäkringsförmåner (se HFD 2013 ref. 50).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett senare avgörande uttalat att det i vissa situationer är mer eller mindre oproblematiskt för myndigheten att få fram nödvändig utredning, medan det i andra fall i huvudsak är den enskilde som förfogar över bevisningen (jfr HFD 2021 not. 1).

Förvaltningsrätten konstaterar att det faktum att en enskild förfogar över viss bevisningen inte i sig behöver innebära att det saknas möjligheter för myndigheten att få fram nödvändig utredning. För att myndigheten ska anses sakna sådana möjligheter bör det enligt förvaltningsrättens mening krävas dels att de utredningsåtgärder som myndigheten har till sitt förfogande är otillräckliga för att inhämta tillräcklig bevisning, dels att de möjligheter som åtgärderna ger har använts av myndigheten.

Förvaltningsrätten noterar härvid att Tillväxtverket har ett antal åtgärder till sitt förfogande för att utreda om en arbetsgivare har drabbats av sådana ekonomiska svårigheter som krävs för ett godkännande.

Som framgår av förarbetena ska arbetsgivaren göra sannolikt att villkoren för stöd är uppfyllda genom att ge in en utförlig och väl underbyggd ansökan (se prop. 2019/20:132 s. 52). Tillväxtverket bör således redan i samband med arbetsgivarens ansökan se till att det finns ett tillräckligt underlag för att kunna göra en bedömning av arbetsgivarens ekonomiska situation. För det fall att uppgifter som arbetsgivaren har lämnat behöver kontrolleras kan det ske t.ex. genom att Tillväxtverket inhämtar offentliga uppgifter från andra myndigheter (jfr prop. 2019/20:132 s. 66–68).

Tillväxtverket har därutöver möjlighet att utföra kontroller genom att inhämta uppgifter direkt från arbetsgivaren. Enligt 35 § lagen om stöd vid korttidsarbete ska en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd ge handläggande myndighet tillfälle att granska verksamheten med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd och lämna de uppgifter som behövs för granskningen.

Av 36 § samma lag framgår att handläggande myndighet får förelägga en arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter enligt 35 §. Ett föreläggande får även förenas med vite om det inte finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Såvitt framgår av utredningen har Tillväxtverket i samband med bolagets ansökan om godkännande avseende de ekonomiska svårigheterna endast efterfrågat ”Har ditt företag drabbats av tillfälliga, allvarliga ekonomiska svårigheter som ni inte hade kunnat förutse eller undvika?”, vilket bolaget har besvarat jakande. Förvaltningsrätten konstaterar att det inte har framkommit att Tillväxtverket, i samband med bolagets ansökan om stöd, har ställt några ytterligare frågor eller begärt in någon form av kompletteringar från bolaget för att utreda dess ekonomiska situation.

Tillväxtverket har den 20 oktober 2020 skickat ett övervägande till bolaget om att återkräva utbetalt stöd. I övervägandet anges att Tillväxtverket har gjort bedömningen att bolaget inte haft sådana ekonomiska svårigheter som avses i 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete. Detta eftersom det har skett en utdelning efter den 15 mars 2020. Bolaget bereddes möjlighet att inom två veckor besvara övervägandet med ”mer information”.

Förvaltningsrätten noterar att det inte närmare framgår av övervägandet vilken information som efterfrågas. Det har inte kommit fram att Tillväxtverket utöver övervägandet har ställt några frågor till bolaget eller begärt in några kompletterande uppgifter eller underlag från bolaget innan det överklagade beslutet fattades. Såvitt framgår har Tillväxtverket enbart lagt uppgiften om att bolaget beslutat om en utdelning den 16 mars 2020 till grund för sitt beslut.

Förvaltningsrätten anser att Tillväxtverket inte har saknat möjligheter att få fram nödvändig utredning eller att det i övrigt föreligger sådana utrednings- och bevisvärigheter som motiverar ett sänkt beviskrav. Det beviskrav i fråga om förutsättningarna för återbetalning som Tillväxtverket ska nå upp till i målet ska

således sättas högre än det krav på sannolikhet som enligt vad som redogjorts för ovan gäller för en ansökan om stöd.

Återkrav

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att riksdagens uttalande om att det inte kan anses försvarligt med utdelningar eller andra liknande utbetalningar inte har kommit till uttryck i form av något förbud mot sådana transaktioner i lagen om stöd vid korttidsarbete. Enligt förvaltningsrättens mening är det inte heller möjligt att neka ett godkännande till en arbetsgivare som uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete med hänvisning till att arbetsgivaren inte skulle ha agerat försvarligt eller ha agerat på ett sätt som är oförenligt med lagens syfte.

Utdelningar och andra liknande utbetalningar bör beaktas vid bedömningen av om kraven på ekonomiska svårigheter är uppfyllda. Utdelningar utgör dock inte i sig något automatiskt hinder för godkännande för stöd. Att en arbetsgivare har beslutat om en utdelning kan därför inte per automatik leda till bedömningen att arbetsgivaren i fråga inte haft allvarliga ekonomiska svårigheter.

Förvaltningsrätten anser att den omständigheten att en arbetsgivare har beslutat om en utdelning kan tala för att arbetsgivaren vid tidpunkten för detta beslut inte själv ansåg sig ha allvarliga ekonomiska svårigheter. Om utdelningsbeslutet har verkställts kan det även i vissa fall finnas skäl att göra bedömningen att arbetsgivaren genom utbetalningen har förbrukat sin ekonomiska buffert och rimligen hade kunnat undvika de ekonomiska svårigheterna om utbetalningen inte hade skett.

För att avgöra om en arbetsgivare har sådana ekonomiska svårigheter som avses i 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete krävs det enligt förvaltningsrättens mening att det görs en helhetsbedömning av arbetsgivarens ekonomiska situation (jfr prop. 2019/20:132 s. 86). En utdelning eller annan liknande utbetalning måste

därför bedömas i förhållande till omständigheterna kring utbetalningen liksom arbetsgivarens sammantagna ekonomiska situation i övrigt.

Förvaltningsrätten anser därför, i motsats till Kammarrätten i Stockholm (t.ex. mål nr 3957-21 och 4306-21), att det inte är tillräckligt att Tillväxtverket visat att ett bolag beslutat om vinstutdelning för att verket ska anses ha uppfyllt sin bevisbörda i fråga om återbetalningsskyldighet.

Det är ostridigt att bolaget den 16 mars 2020 beslutade om en utdelning. Av utredningen i målet framgår att bolaget ansökte om stöd vid korttidsarbete den 7 april 2020. Tillväxtverket beslutade den 10 april 2020 att godkänna bolagets ansökan och att bevilja det stöd med 112 273 kronor.

Bolaget har i förvaltningsrätten anfört att den beslutade utdelningen uppgick till ett belopp om 177 000 kronor. Enligt bolaget har utdelningen aldrig verkställts utan sparats i bolaget av försiktighetsskäl. Bolaget har vidare anfört att de ekonomiska svårigheterna uppkom först i början av april 2020. Förvaltningsrätten noterar att bolaget har lämnat motsvarande uppgifter i sitt svar på Tillväxtverkets övervägande om återkrav.

Förvaltningsrätten konstaterar att bolagets beslut om utdelning fattades endast omkring tre veckor före dess ansökan om stöd och Tillväxtverkets beslut om godkännande. Det beslutade utdelningsbeloppet har därtill uppgått till ett större belopp än det erhållna stödbeloppet. Att utdelningen, så som bolaget uppgett, inte har verkställts utan sparats i bolaget talar för att bolaget saknat ekonomiska förutsättningar för att faktiskt utföra en utbetalning.

Förvaltningsrätten finner därtill inte skäl att ifrågasätta vad bolaget har anfört om att bolagets ekonomiska situation försämrades av att dess största kund stoppade alla inköp i början av april 2020.

Med beaktande av det beviskrav som förvaltningsrätten anser ska tillämpas i målet finner rätten att Tillväxtverket inte har uppfyllt sin bevisbörda i fråga om sitt påstående att bolaget inte har drabbats av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som det inte kunnat förutse eller undvika och att stöd således lämnats på felaktig grund. Det överklagade beslutet ska därmed upphävas i den del som avser återkrav.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Kirsi Laakso Utvik
Chefsrådman

Oscar Zettergren har varit föredragande.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.