

Kommittédirektiv



En starkare företagsinteckning

Dir.
2007:13

Beslut vid regeringssammanträde den 8 februari 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå en förstärkning av företagsinteckningens förmånsrätt i syfte att underlätta för företagen att låna pengar. Det skall också utredas om förmånsrätten för statens återkrav avseende lönegaranti helt eller delvis bör avskaffas.

Behovet av en utredning

Reglerna om förmånsrätt styr fördelningen av en konkursgäldenärs tillgångar mellan de borgenärer som har fordringar mot gäldenären från tiden före konkursen. Reglerna har också verkan vid utmätning av gäldenärens tillgångar.

I vilken ordning olika fordringar har företräde regleras huvudsakligen i förmånsrättslagen (1970:979). Lagen innehåller en uppräkningsordning av de fordringar som har bättre rätt än andra och anger vilken ordning som gäller mellan dessa prioriterade fordringar. Lagen skiljer mellan särskild och allmän förmånsrätt. Särskild förmånsrätt belastar bara viss egendom och gäller både vid utmätning och konkurs. Allmän förmånsrätt gäller däremot bara i konkurs men avser all egendom som ingår i konkursboet.

Sedan länge har förmånsrätt gällt för pant och inteckning i ett företags egendom. Dessa förmånsrätter är främst motiverade av intresset att stimulera en långsiktig kreditgivning. Förmånsrätt för lön infördes eftersom anställda är speciellt utsatta i

företagskonkurser. Genom den statliga lönegaranti som utgår enligt lönegarantilagen (1992:497) säkerställs dock inom vissa gränser att lönefordringar blir betalda. När ett garantibelopp betalats ut, inträder staten i arbetstagarens rätt. Utdelning i konkurs för arbetstagares fordran som ersatts av garantin tillfaller staten upp till detta belopp med den förmånsrätt som gäller för fordran på lön (28 § lönegarantilagen).

Sedan de förmånsberättigade borgenärerna har fått betalt får borgenärer utan förmånsrätt betalt i den mån tillgångarna räcker. Detta gäller t.ex. leverantörers fordringar på betalning för levererade varor och statens fordringar på betalning av skatt och lönegaranti som inte täckts av löneförmånsrätten.

Nuvarande förmånsrättsregler trädde i kraft den 1 januari 2004 (se prop. 2002/03:49, bet. 2002/03:LU17, rskr. 2002/03:222). Genom de nya reglerna ändrades den dåvarande inteckningen i ett företags egendom, företagshypoteket, till en ny företagsinteckning. Företagsinteckningen har allmän förmånsrätt i 55 procent av värdet av den egendom som återstår sedan borgenärer med bättre rätt har fått betalt (se 11 § förmånsrättslagen). Vidare avskaffades förmånsrätten för fordran på skatter och allmänna avgifter, liksom förmånsrätten för fordran på hyra och arrende. Dessutom förstärktes den ersättning en arbetstagare kan få på grund av lönegarantin till fyra prisbasbelopp (se 9 § lönegarantilagen). Förmånsrätten för arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning begränsades till tre månader före en konkurs och en månad efter en konkurs (se 12 § förmånsrättslagen) och till högst tio prisbasbelopp (se 12 a § förmånsrättslagen).

Lagändringarna syftade i huvudsak till att underlätta för företag att genomföra företagsrekonstruktion i stället för att gå i konkurs, att ge oprioriterade borgenärer bättre utdelning i konkurs, att bidra till att kreditgivning och kreditprövning inriktas på ett företags utsikter till lönsamhet och att stärka de anställdas löneskydd i konkurs (se prop. 2002/03:49 s. 64 f.). Ändringarna var avsedda att vara ett första steg i en reformering av de grundläggande civilrättsliga regler som påverkar kreditgivning och insolvenshantering. Som ett nästa steg i reformen beslutade riksdagen om att införa lönegaranti också vid företags-

rekonstruktion (se prop. 2004/05:57, bet. 2004/05:LU28, rskr. 2004/05:234). Lagstiftningen behöver dock förbättras ytterligare i syfte att ge goda förutsättningar för företagande. Som ett tredje steg avser regeringen därför att tillsätta en utredning om ett samordnat förfarande för företagsrekonstruktion och konkurs, ett samlat insolvensförfarande.

I oktober 2004 gav den dåvarande regeringen i uppdrag åt Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) att bedöma om målen med de nya förmånsrättsreglerna har uppnåtts och att utvärdera effekterna (se ärendena Ju2004/7178/L2 och Ju2004/7317/L2). Som en del av uppdraget skall ITPS undersöka förutsättningarna generellt för kapitalförsörjning till företag, varvid situationen för små och medelstora företag liksom entreprenörer särskilt skall uppmärksammas. I den delrapport som ITPS lämnade i juli 2005 förordades en förstärkning av företagsinteckningens värde i konkurs i syfte att förbättra tillgången till krediter.

Riksdagen har därefter uttalat att den i huvudsak står bakom ändringarna av förmånsrättslagstiftningen men att det finns ett behov av att ändra företagsinteckningens förmånsvärde för att förbättra kapitalförsörjningen till företag (bet. 2005/06:LU18, rskr. 2005/06:188). Regeringen har i budgetpropositionen framhållit att den som ett led i arbetet med att förbättra förutsättningarna för små och medelstora företag skyndsamt kommer att utreda företagsinteckningens förmånsrätt, liksom förmånsrätten för statens återkrav på utbetald lönegaranti (se prop. 2006/07:1, utg.omr. 13, avsnitt 5.5 och utg.omr. 23, avsnitt 3.6).

Det finns alltså nu anledning att på nytt utreda vissa förmånsrättsliga frågor. En särskild utredare bör därför utses och ges följande uppdrag.

Uppdraget

Utredarens huvuduppgift är att föreslå en förstärkning av företagsinteckningens förmånsrätt. Förslaget skall innebära att företagsinteckningen ger förmånsrätt i en värdemässigt högre andel än nu. Det skall därvid utredas om förmånsrätten för företagsinteckning även i fortsättningen bör gälla i all egendom eller om inteckningen och förmånsrätten bör begränsas till egendom av visst slag. En anslutande fråga är om företagsinteckningen bör gälla enbart egendom som ingår i näringsverksamhet eller, som i dag, även i en enskild näringsidkares privata egendom. Utredaren skall ta ställning till om förmånsrätten bör gälla endast i konkurs eller också vid utmätning. Utredaren skall uppmärksamma hur olika ändringar kan väntas påverka tillämpningen av EG:s insolvensförordning.

Enbart en förstärkning av företagsinteckningen skulle minska utdelningen till oprioriterade borgenärer, som inte sällan är små företagare. Utredaren skall därför överväga om förmånsrätten för statens återkrav avseende utbetald lönegaranti bör avskaffas helt eller delvis. Utredaren skall därvid beakta EU:s regler om statsstöd.

Utredarens förslag skall tillgodose de grundläggande syftena bakom förmånsrättsreformen.

Vid sina överväganden skall utredaren analysera hur olika ändringar kan antas påverka företagens borgenärer och andra berörda. Utredaren har här att bedöma hur kreditgivare kan väntas reagera, t.ex. när det gäller utlåning, kostnaden för krediter och viljan att delta i rekonstruktioner, beroende på vilket värde företagsinteckningen ges. Utredaren skall uppmärksamma hur ansvaret för företags ställföreträdare enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483) och 25 kap. 18 § aktiebolagslagen (2005:551) påverkas av olika ändringar. Utredaren skall också uppmärksamma hur användningen av verkställighetsåtgärder mot företag kan komma att påverkas. De anställdas – särskilt nyckelpersoners – vilja att arbeta kvar i ett företag beroende på löneförmånsrättens värde är ytterligare en fråga som skall beaktas.

Några andra ändringar av förmånsrättsordningen än som beskrivs här skall inte föreslås. Det innebär bl.a. att löneförmånsrätten skall lämnas oförändrad i den mån den rör andra fordringar än dem som staten tagit över och att arbetsrätten även i övrigt ligger utanför uppdraget. Utredaren skall inte behandla återvinningsförbudet för skatter och avgifter och inte heller statens företrädesrätt vid utmätning.

Utredaren skall överväga vad som bör gälla för företagsinteckning som redan har upplåtits som säkerhet när nya regler träder i kraft och även i övrigt uppmärksamma behovet av övergångsbestämmelser. Utredaren skall sträva efter en ordning som är tydlig och enkel att tillämpa.

Arbetsmetoder och redovisning av uppdraget

Utredaren skall ta del av det material som ITPS har tillgång till i sin utredning och de slutsatser som institutet drar i sitt arbete. Utredaren skall inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som behövs.

Utredaren skall redovisa konsekvenserna för borgenärer, gäldenärer, det allmänna och andra som berörs av de förslag som lämnas. Utredaren skall särskilt redovisa de ekonomiska konsekvenser som förslaget ger upphov till. I den mån förslagen innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall utredaren föreslå finansiering. Vid den analys av konsekvenserna för små företag som skall göras skall utredaren ha kontakt med Näringslivets Regelnämnd.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2007.

(Justitiedepartementet)