

Kommittédirektiv



Samordnat insolvensförfarande

**Dir.
2007:29**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 april 2007

Sammanfattning av uppdraget

En utredare skall överväga hur förfarandet för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet. I uppdraget ligger att utreda om det är lämpligt att införa ett samlat förfarande för företagsrekonstruktion och konkurs.

Vidare skall utredaren lämna förslag om skuldnedsättning för överskulsatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det av betydelse att en seriös företagare snabbt kan komma tillbaka efter en konkurs, ofta mer erfaren och med större utsikter till framgång.

Utredaren skall också undersöka varför privatpersoner som är så skulsatta att de inom överskådlig framtid inte kan betala sina skulder inte söker, eller inte beviljas, skuldsanering. Utredaren skall, beroende på vad undersökningen visar, föreslå åtgärder som underlättar för dessa gäldenärer att ta sig ur överskulsättningen.

Utredaren skall slutligen lämna förslag till lagändringar som innebär att förbudet mot att i konkurs återvinna skatter och avgifter avskaffas.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 september 2008.

Behovet av en utredning

En väl fungerande insolvensrätt är en förutsättning för entreprenörskap, företagande och tillväxt. Insolvenslagstiftningen behöver förbättras i ett företagar- och tillväxtperspektiv, särskilt med avseende på små och medelstora företag. Lagstiftningen bör tillhandahålla de verktyg som erfordras för en effektiv hantering av företag i ekonomisk kris. Företagande är ett risktagande och det måste finnas en balans mellan å ena sidan att främja risktagande och acceptera misslyckanden och å andra sidan att motverka en snedvriden konkurrens och illojala beteenden. Insolvensrätten påverkar också privatpersoners ekonomiska och sociala förhållanden. Långvarig överskuldsättning skapar sociala problem och utanförskap vilket i sin tur leder till kostnader för samhället. Det är alltså angeläget att lagstiftningen har den samhällsekonomiskt mest effektiva utformningen.

Konkurslagen (1987:672) utgör grunden i den svenska insolvensrätten. Konkurs innebär att en gäldenärs samlade tillgångar tvångsvis tas i anspråk för att betala borgenärernas fordringar. Enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion kan en näringsidkare som har betalningssvårigheter få till stånd en rekonstruktion av företaget i ett särskilt förfarande utan konkurs. Enligt skuldsaneringslagen (2006:548) kan fysiska personer som är så skuldsatta att de inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom en överskådlig framtid helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av sina skulder.

I vissa avseenden har det riktats kritik mot den nuvarande lagstiftningen.

Förfarandet vid företagsrekonstruktion anses vara tidsödande och kostsamt. Regleringen anses inte vara anpassad för betalningssvårigheter i mindre företag. En annan sida av problemet är att företag genom att rekonstruktionsförfarandet inleds kan undvika konkurs under en i sammanhanget lång tid. Kraven för att en ansökan skall beviljas är i huvudsak formella. Misslyckas rekonstruktionen, vilket inte är ovanligt, har ytterligare tid och resurser gått åt utan någon nytta för företaget, borgenärerna och samhällsekonomin. När sedan företaget försätts i konkurs, återstår ofta inte någon egendom alls som kan täcka fordringarna.

En väsentlig del av kritiken gäller brister i samordningen mellan lagen om företagsrekonstruktion och konkurslagen. Båda lagarna ger möjlighet till rekonstruktion av företag som har drivits såsom juridiska personer. Rekonstruktion enligt lagen om företagsrekonstruktion innebär att den juridiska personen rekonstrueras (företagsrekonstruktion). Rekonstruktion genom konkurs innebär däremot typiskt att den juridiska personen avvecklas men att verksamheten eller delar av den säljs till en annan fysisk eller juridisk person (verksamhetsrekonstruktion). Antalet företagsrekonstruktioner är mycket litet i förhållande till antalet verksamhetsrekonstruktioner genom konkurs. Kritiken mot den nuvarande lagstiftningen gäller både den bristande samordningen mellan de två förfarandena och de skilda materiella regleringarna.

Det finns i och för sig goda skäl till att de materiella reglerna kring konkurs respektive företagsrekonstruktion skiljer sig åt. Skillnaderna kan dock få till följd att särintressen styr valet av förfarande på bekostnad av allmänintresset. Ett exempel är att gäldenärens avtal behandlas olika. I en företagsrekonstruktion är huvudregeln att avtal fortsätter att gälla, medan en verksamhetsrekonstruktion genom konkurs innebär att avtal upphör. Viljan att komma ur ett avtal kan då komma att styra valet av insolvensförfarande. Ägare och borgenärer med säkerhet kan gynnas av att en verksamhet rekonstrueras genom konkurs. Om verksamheten flyttas över till en ny juridisk person, tyngs den inte längre av gamla skulder till oprioriterade borgenärer.

För leverantörer och andra oprioriterade fordringsägare innebär en verksamhetsrekonstruktion genom konkurs i regel större förluster än en lyckad företagsrekonstruktion. Detta gäller även om borgenärerna inom ramen för företagsrekonstruktionen tvingas att genom ett fastställt ackord avstå en del av sina fordringar. En verksamhetsrekonstruktion genom konkurs har också andra nackdelar. Genom att delar av skuldbördan kan lyftas bort från en verksamhet uppnår denna en obefogad konkurrensfördel. Detta kan i sin tur medföra att verksamheten kan drivas vidare trots att den ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte är lönsam. Dessa förhållanden torde också vara en förklaring till den negativa attityd som finns hos näringsidkare till andra när-

ingsidkare som gått i konkurs. Leverantörer och konkurrenter ser att verksamheten fortsätter med samma ägare och i samma lokaler men utan ansvar för de skulder som den numera upplösta juridiska personen har.

Mot denna bakgrund bör det utredas om insolvenshanteringen kan förbättras genom att lagstiftningen görs mera samordnad.

Vidare behöver en möjlighet till skuldnedsättning för näringsidkare utredas. Många företagare har ett obegränsat personligt ansvar för skulder i verksamheten. En del av dem har drivit verksamheten under enskild firma och har därmed direkt kommit att ansvara för alla skulder i verksamheten. Andra har drivit den som en juridisk person men har på grund av borgensåtaganden eller andra skäl blivit solidariskt ansvariga för den juridiska personens skulder. Fysiska personer behåller ansvaret för kvarvarande obetalda skulder efter en konkurs. Privatpersoner kan få skuldsanering under vissa förutsättningar, men näringsidkare är i praktiken utestängda från den möjligheten trots att just de löper stor risk att drabbas av överskuldsättning. Den som fortfarande bedriver näringsverksamhet får beviljas skuldsanering endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet. För många företagare leder verksamhetens misslyckande till en privatekonomisk katastrof och en skuldbörda som under lång tid omöjliggör alla försök att starta företag på nytt. Redan sociala skäl talar alltså för att det bör finnas en möjlighet till skuldnedsättning även för näringsidkare. Dessutom är det – ur ett samhällsekonomiskt perspektiv – viktigt att en seriös företagare snabbt kan komma tillbaka efter en konkurs, ofta mer erfaren och med större utsikter till framgång. Samtidigt är det viktigt att respekten för ingångna avtal inte urholkas. Frågan om skuldnedsättning för näringsidkare har sådant samband med ett samordnat insolvensförfarande att de båda frågorna bör utredas samtidigt.

En näraliggande fråga som också behöver utredas är de s.k. evighetsgäldenärernas situation. Det rör sig om privatpersoner som är så skuldsatta att de inom en överskådlig framtid inte kan betala sina skulder. Orsakerna till varför de inte söker, eller inte

beviljas, skuldsanering torde variera. Från flera håll har det framförts att det finns ett behov av åtgärder för att underlätta för dem att ta sig ur överskuldsättningen. En anpassning av skuldbördan skulle underlätta för den enskilde att själv påverka sin situation genom eget arbete till nytta för sig själv, för borgenärerna och för samhället. I denna del behöver analyseras dels varför det fortfarande, mer än tio år efter tillkomsten av skuldsaneringsinstitutet, förekommer evighetsgäldenärer, dels vad som kan göras för att minska problemen.

Slutligen finns det behov av att ta fram ett underlag för att avskaffa förbudet mot att i konkurs återvinna betalda skatter och avgifter till konkursboet. Förmånsrätten för skatter och avgifter avskaffades den 1 januari 2004 på förslag av Förmånsrättskommittén i betänkandet Nya förmånsrättsregler (SOU 1999:1). Kommittén föreslog också att förbudet mot återvinning av inbetalda skatter och avgifter skulle avskaffas. Den dåvarande regeringen valde att inte genomföra detta förslag. Riksdagen uttalade dock att även återvinningsförbudet borde avskaffas och uppdrog åt regeringen att ta fram ett förslag om detta (bet. 2002/03:LU17 och rskr. 2002/03:22). Ett avskaffande av återvinningsförbudet ger upphov till en del följdfrågor, bl.a. när det gäller konsekvenserna för en företrädares ansvar enligt skattelagstiftningen. Också dessa behöver utredas. Det finns visst beredningsunderlag i Förmånsrättskommitténs överväganden, men det behöver kompletteras.

En särskild utredare bör utses och ges följande uppdrag.

Uppdraget

Ett samordnat förfarande

En av utredarens uppgifter är att överväga hur ett förfarande för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet.

Det övergripande syftet med ett samordnat insolvensförfarande skall vara att ta till vara borgenärernas intressen. En utgångspunkt är att förfarandet skall vara tillämpligt på alla slags gäldenärer men så flexibelt att varje gäldenär kan hanteras på

det sätt som lämpar sig bäst i det enskilda fallet, samtidigt som samhällets och borgenärernas kostnader minimeras. Det är särskilt viktigt att små och medelstora företag ges möjlighet till ett effektivt förfarande för ackord eller företagsrekonstruktion. En annan utgångspunkt är att både företagsrekonstruktion och verksamhetsrekonstruktion skall vara möjliga i det samordnade förfarandet. Vidare skall parterna ha stor frihet att i mån av enighet och överenskommelser disponera över processen och utfallet. Lagstiftningen skall också leda till förutsebara resultat så att frivilliga uppgörelser underlättas. Ekonomisk brottslighet skall motverkas och missbruk av lagstiftningen förhindras.

Utredaren skall sträva efter en ordning där företag som bedöms ha förutsättningar att bli lönsamma rekonstrueras, där o-lönsamma avvecklas och där hänsyn tas till alla berördas intressen.

I arbetet med att samordna förfarandena behöver utredaren ta ställning till en rad frågor, formella och materiella, där det i dag finns skillnader mellan de olika förfarandena.

I ett samordnat förfarande skulle inriktningen i det enskilda fallet kunna bestämmas först efter det att gäldenärens ekonomiska situation har utretts. Utredaren skall överväga för- och nackdelarna med en sådan lösning, liksom i vad mån det bör vara möjligt för en gäldenär eller en borgenär att välja inriktning på förfarandet redan från början. Det finns skäl som talar för att en ansökan i vissa fall bör kunna begränsas till att avse enbart företagsrekonstruktion eller konkurs. Det skall utredas vilka allmänna förutsättningar som bör gälla för att en ansökan i ett samordnat förfarande skall tas upp och om det bör finnas särskilda kriterier, beroende på vilket förfarande ansökan avser eller på vem som tar initiativ till det.

I och med ett konkursbeslut förlorar gäldenären möjligheten att bestämma över sin egendom och får inte åta sig förpliktelser som kan göras gällande i konkursen. En förvaltare utses av domstolen att företräda konkursboet och ta hand om egendomen. Under en företagsrekonstruktion behåller gäldenären däremot rådigheten över sina tillgångar. Utredaren skall ta ställning till under vilka förutsättningar gäldenären i ett samordnat förfarande helt eller delvis bör förlora rådigheten över tillgångarna,

när detta bör ske och när en rekonstruktör eller förvaltare bör utses. Utredaren skall också uppmärksamma andra rättsverkningar av att ett förfarande inleds, t.ex. i fråga om anstånd med betalning och om förbud mot försäljning av tillgångar.

Utredaren skall uppmärksamma vilka uppgifter, befogenheter och ansvar som bör läggas på en rekonstruktör eller motsvarande person i ett samordnat förfarande. Det gäller också frågan om vilka krav som bör ställas på denne.

Vid en företagsrekonstruktion upprättas en s.k. rekonstruktionsplan. En rekonstruktör skall undersöka om verksamheten kan drivas vidare, hur detta kan ske och om det finns förutsättningar för gäldenären att träffa en ekonomisk uppgörelse med borgenärerna. Utredaren skall överväga vad som skall vara styrande i valet mellan företagsrekonstruktion, verksamhetsrekonstruktion genom konkurs eller nedläggning av verksamheten i ett samordnat förfarande. Utredaren skall särskilt uppmärksamma vilket inflytande enskilda borgenärer och borgenärskollektivet bör ha och vilka tidsfrister som skall gälla. Ackordsbestämmelserna spelar stor roll för möjligheten att rekonstruera ett företag. Ackordet innebär att gäldenären så långt möjligt betalar sina borgenärer. En ökad användning av ackordsinstitutet kan leda till en mindre negativ syn på den insolvente gäldenären och insolvenshanteringen bland näringsidkare i allmänhet. Det skall utredas vilka ändringar som bör göras i förutsättningarna för ackord, såväl i fråga om vilka som skall delta som i fråga om inflytandet på beslutet. Det skall eftersträvas att det samlade borgenärsintresset kan samverka med det samhällsekonomiska intresset av att företag som kan bedömas bli lönsamma drivas vidare och olönsamma företag avvecklas.

Under insolvenshanteringen kan gäldenärens situation förändras så att den valda inriktningen framstår som mindre lämplig. Utredaren skall överväga vad som bör krävas för att inriktningen skall ändras och hur detta skall kunna ske på ett så smidigt sätt som möjligt.

I händelse av en verksamhetsrekonstruktion genom konkurs upphör naturligen alla gamla avtal att gälla medan motsatsen gäller vid företagsrekonstruktion. Skillnader i hur gäldenärens avtal behandlas i dagens olika förfaranden kan leda till att sam-

hållsekonomiskt sett fel förfarande väljs. Med utgångspunkt i Förmånsrättskommitténs förslag i slutbetänkandet Gälldenärens avtal vid insolvensförfaranden (SOU 2001:80) och med beaktande av de synpunkter som har lämnats av remissinstanserna skall utredaren ta ställning till vad som bör gälla för en gälldenärs avtal under och efter ett samordnat förfarande.

Bara om det bedöms nödvändigt med hänsyn till utredarens förslag i övrigt, skall utredaren ta upp andra materiella frågor som kan ha betydelse i en insolvenssituation, t.ex. kvittning, förmånsrätt och sakrättsligt skydd. Detsamma gäller konkurskostnader och andra skulder som boet har ådragit sig (s.k. massaskulder), liksom lönegaranti och annan arbetsrätt. Utredaren skall inte heller behandla tillsynsfrågor eller domstolens uppgifter, annat än i den mån det föranleds av övriga ställningstaganden. Utredaren skall följa och anpassa sina förslag till Regeringskansliets beredning av frågan om en ny konkurstillsyn.

Lagen om företagsrekonstruktion är inte tillämplig på banker och vissa andra finansiella företag. Utgångspunkten bör vara att även dessa företag skall omfattas av ett samordnat förfarande. I Regeringskansliet pågår ett lagstiftningsarbete med avseende på insolvenshantering av större banker, dvs. banker med central betydelse för stabiliteten i det finansiella systemet. Utredaren skall följa beredningen av frågan och anpassa sina förslag därefter.

Ett samordnat förfarande kan lagtekniskt åstadkommas på olika sätt. I första hand skall utredaren pröva om nya regler om företagsrekonstruktion bör arbetas in i konkurslagen. Ett alternativ kan vara att samla alla regler i en ny insolvensrättslig lag. Ett annat sätt kan vara att behålla lagen om företagsrekonstruktion, men bättre samordna denna lag med konkurslagen. Utredaren skall välja den lösning som bedöms vara mest ändamålsenlig. Vid sitt val av lösning skall utredaren fästa vikt vid intresset av klarhet, enkelhet och lättillgänglighet.

Utredaren skall beakta de grundläggande syftena bakom Förmånsrättskommitténs förslag och direktiven till Utredningen om en starkare företagsinteckning (Ju 2007:02).

Det har ifrågasatts om företagare och andra berörda har tillräcklig kännedom om insolvensregleringen och vart de kan

vända sig om de har betalningssvårigheter. Utredaren skall analysera i vad mån det finns behov av informationsåtgärder eller andra åtgärder och hur detta i så fall lämpligen kan ordnas.

Skuldnedsättning

Utredaren skall lämna förslag om skuldnedsättning för överskuldsatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder.

En utgångspunkt är att näringsidkaren skall betala så stor del av sina skulder som möjligt utan att förmågan och intresset av att driva verksamhet spolieras. En betungande skuldbörda kan leda till att nyföretagande omöjliggörs och gäldenärens betalningsförmåga omintetgörs, vilket i förlängningen drabbar även borgenärerna. Utredaren skall också beakta att en generös skuldnedsättning riskerar att leda till alltför stort risktagande, större förluster för borgenärerna, en försämrad betalningsmoral och en förstärkning av den negativa attityden till företagare som gått i konkurs. En annan utgångspunkt är att skuldnedsättning alltid skall övervägas i anslutning till en konkurs. Utredaren skall dock överväga om en skuldnedsättning också bör kunna beslutas i ett fristående förfarande.

Utredaren skall överväga vilka förutsättningar som bör gälla för att en näringsidkare skall få skuldnedsättning och vad som i övrigt bör gälla för förfarandet. Har näringsidkaren drivit verksamheten på ett oseriöst sätt, bör detta tala mot skuldnedsättning. Utredaren skall uppmärksamma vilken inverkan en skuldnedsättning som är tvingande mot borgenärerna kan få på förfarandena för företagsrekonstruktion och ackord enligt konkurslagen.

När det gäller den lagtekniska lösningen skall utredaren pröva om skuldsaneringslagen kan göras tillämplig på näringsidkare eller om ett särskilt regelverk bör skapas.

Utredaren skall också undersöka hur många evighetsgäldenärer det kan antas finnas, liksom anledningen till att de inte söker eller beviljas skuldsanering. Beroende på vad undersökningen utvisar, skall utredaren föreslå åtgärder för att underlätta för evighetsgäldenärer att ta sig ur överskuldsättningen. Ut-

gångspunkten är att överskuldsättningen helst skall hanteras med tillämpning av insolvensrättsliga regler och principen om likabehandling av borgenärerna. En lösning som utredaren särskilt skall pröva är om de förslag som lämnas i fråga om skuldnedsättning för näringsidkare kan gälla generellt för fysiska personer. I denna del av uppdraget ligger också att föreslå de andra åtgärder än lagstiftning som kan vara motiverade för att komma till rätta med problemet. De olika förslag som Konsumentverket och Skatteverket har lämnat skall beaktas (se Konsumentverkets rapport 2003:4 och Skatteverkets redovisning den 27 december 2004).

Avskaffande av återvinningsförbudet

Utredaren skall lämna ett förslag som går ut på att återvinningsförbudet för betalda skatter och avgifter avskaffas. Företrädare för en juridisk person kan enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483) åläggas ett personligt betalningsansvar för inbetalning av den juridiska personens obetalda skatter och avgifter. Ett avskaffande av återvinningsförbudet kan innebära att företrädaransvaret aktualiseras i högre grad än nu. Beroende på rättstillämpning kan det också innebära att företrädaransvaret delvis sätts ur spel som medel att komma till rätta med illojala förfaranden. Utredaren skall analysera konsekvenserna av att återvinningsförbudet avskaffas och föreslå de följdändringar som är motiverade.

Arbetsmetoder och redovisning av uppdraget

Utredaren skall beakta nationalekonomisk forskning om insolvensrättens effekter på entreprenörsklimatet.

Utredaren skall uppmärksamma gällande rätt och pågående lagstiftningsarbete i de länder som utredaren bedömer vara av intresse, särskilt andra nordiska länder.

Samråd skall ske med Utredningen om en starkare företagsinteckning.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som behövs.

De ekonomiska konsekvenserna för borgenärer, gäldenärer och det allmänna av de förslag som lämnas skall redovisas. I den mån förslagen innebär ökade kostnader för det allmänna skall förslag till finansiering lämnas.

Vid den konsekvensanalys av små företags villkor som skall göras enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredaren ha kontakt med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 september 2008.

(Justitiedepartementet)