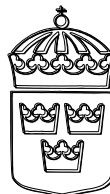


# Kommittédirektiv

## En reviderad insolvensförordning



**Dir.  
2015:4**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 22 januari 2015

### **Sammanfattning**

Insolvensförordningen innehåller gemensamma EU-regler om gränsöverskridande insolvensförfaranden. EU väntas inom kort besluta om en reviderad förordning. En särskild utredare ska analysera innebörden av den reviderade förordningen från ett svenskt perspektiv och föreslå de kompletterande författningsändringar och andra åtgärder som revideringen ger anledning till.

I uppdraget ingår även att överväga behovet av gemensamma bestämmelser om gränsöverskridande nordiska skuld-saneringsförfaranden.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

### **Insolvensförordningen**

#### *Den gällande förordningen*

Rådets förordning (EG) nr 1346/2000 av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden (insolvensförordningen) trädde i kraft i maj 2002 och tillämpas vid handläggning av gränsöverskridande insolvensförfaranden. Förordningen tillhandahåller inte en fullständig insolvensreglering utan syftar huvudsakligen till att samordna nationella insolvensförfaranden. Merparten av de materiella reglerna finns i medlemsstaternas nationella lagstiftning. I förordningen finns bestämmelser om bl.a. domsrätt, vilket lands lag som ska tillämpas och erkännande av insolvensförfaranden i andra medlemsstater. Förordningen gäller för alla

kategorier av gäldenärer, både fysiska och juridiska personer, med undantag för försäkringsföretag, kreditinstitut och vissa investmentföretag.

Huvudregeln är att ett insolvensförfarande ska inledas i den medlemsstat där gäldenären har sina huvudsakliga intressen. Ett sådant förfarande (huvudinsolvensförfarandet) har i princip verkningskraft inom hela unionen. Därutöver kan under vissa förutsättningar territoriellt begränsade förfaranden inledas. Ett territoriellt begränsat förfarande omfattar egendom som tillhör gäldenären och som finns inom en viss medlemsstats territorium. Om ett sådant förfarande inleds när ett huvudinsolvensförfarande redan pågår, utgör det territoriellt begränsade förfarandet ett s.k. sekundärinsolvensförfarande. Förordningen innehåller en omfattande reglering om samverkan mellan de berörda aktörerna när det pågår flera insolvensförfaranden samtidigt avseende samma gäldenär.

Insolvensförordningen har i svensk rätt kompletterats genom lagen (2005:1046) med kompletterande bestämmelser till insolvensförordningen och förordningen (2005:1056) om kungöran- de och registrering av vissa insolvensförfaranden.

#### *Revideringen av insolvensförordningen*

I december 2012 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till ändring av insolvensförordningen. Av den rapport som låg till grund för förslaget framgår att förordningen generellt fungerar väl men att det finns anledning att göra vissa ändringar. Allmänt kan sägas att förslagets inriktning har påverkats av den ekonomiska krisen i Europa. Revideringen syftar bl.a. till att skapa mer av en ”andra chans-kultur” för gäldenärer. Målet är att förordningen ska omfatta fler typer av förfaranden som avser enskilda personer och förfaranden som syftar till rekonstruktion i stället för likvidation av företag.

Förslaget har behandlats i Europaparlamentet och rådet. Avsikten är att den reviderade förordningen ska antas i början av år 2015.

Den reviderade förordningen kommer bl.a. att innebära ett utökat tillämpningsområde för förordningen, tydligare regler

om domsrätt, regler som syftar till att minska antalet sekundärinsolvensförfaranden, utökade krav på samarbete när flera förfaranden pågår i fråga om samma gäldenär, särskilda regler om samordning av förfaranden inom en koncern samt inrättande av nationella insolvensregister och standardiserade formulär främst i syfte att underlätta för borgenärer att bevaka sin rätt.

Merparten av förordningens bestämmelser ska enligt förslaget tillämpas två år efter ikraftträdandet. De bestämmelser som reglerar insolvensregistren ska dock tillämpas fullt ut först fyra år efter ikraftträdandet.

## **Utredningsuppdraget**

### *Allmänna riktlinjer*

En EU-förordning ska inte genomföras i nationell rätt. Den reviderade insolvensförordningen blir i stället bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna (med undantag för Danmark). Att förordningen är direkt tillämplig utesluter dock inte att det kan finnas ett behov av författningsändringar på nationell nivå. Det kan t.ex. bli aktuellt att komplettera, ändra eller upphäva bestämmelser för att säkerställa både att förordningen får ett effektivt genomslag och att den nationella rätten inte strider mot förordningen. Utredarens övergripande uppdrag är att överväga vilka författningsändringar som behövs med anledning av den slutliga lydelsen av den reviderade förordningen. Utredaren ska lämna de författningsförslag och förslag på andra åtgärder som krävs. Regeringen återkommer i det följande till vissa frågor som ska uppmärksammas särskilt.

En EU-förordning ska tillämpas direkt i alla medlemsstater trots att de nationella rättsordningarna skiljer sig åt. Ett insolvensförfarande som tillämpas i ett land kan framstå som främmande i en annan rättsordning. Medlemsstaterna är dock även i sådana situationer skyldiga att tillämpa EU-rätten lojalt. En förordning är vidare ett resultat av förhandlingar och kompromisser i och mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Detta kan medföra oklarheter och otydligheter i text och systematik. Det är ytterst EU-domstolen som tolkar förordningens

innebörd. I utredarens uppdrag ingår dock att förklara och tydliggöra förordningens innebörd och tillämpning i ett svenskt sammanhang.

En konsekvens av att förordningen ska tillämpas i en nationell rättsordning är att flera bestämmelser förutsätter ett processuellt ramverk för att fungera i praktiken. Utredaren ska mot den bakgrunden identifiera och analysera bestämmelser i förordningen som kräver att svenska processregler fyller ut förordningen, exempelvis när det gäller överklagandefrister och behörig domstol.

En utgångspunkt för arbetet ska vara att de förslag som utredaren presenterar ska passa in i den svenska rättsordningen så långt det är möjligt. Utredaren ska utgå ifrån lagstiftningens nuvarande systematik och sträva efter lösningar som är förenliga med de rutiner som tillämpas vid svenska insolvensförfaranden.

#### *Förordningens tillämpningsområde*

För svensk del tillämpas insolvensförordningen för närvarande vid konkurs och företagsrekonstruktion. Ett av målen med revideringen är, som framgått, att fler typer av förfaranden ska omfattas av förordningen och tillämpningsområdet utvidgas därför. Det sker bl.a. genom att kravet på att en förvaltare måste utses tas bort. Det gör att förordningens bestämmelser om bl.a. erkännande kommer att gälla för svenska skuldsaneringsbeslut, vilket gynnar framför allt gäldenärerna.

Utredaren ska särskilt överväga och föreslå de författningsändringar som kan behövas med anledning av att förordningen ska tillämpas även på svenska skuldsaneringsförfaranden.

#### *Behörighet*

Bestämmelserna som reglerar i vilket land ett insolvensförfarande får inledas (domsrätten) förtydligas genom revideringen av förordningen. Behörighetsreglerna bygger sedan tidigare på principen om platsen för gäldenärens huvudsakliga intressen. Avsikten har varit att ändringarna ska återspegla praxis från EU-domstolen. Förslaget har dock modifierats under förhand-

lingarnas gång, bl.a. genom att en s.k. misstankeperiod införs. Med detta avses att den presumtion som uppställs för var gäldenären ska anses ha sina huvudsakliga intressen inte ska gälla en viss tid efter det att gäldenären har flyttat. Domsrättsreglerna ändras vidare på så sätt att det tidigare kravet på att ett sekundärinsolvensförfarande ska vara ett s.k. likvidationsförfarande tas bort. Genom revideringen införs det även regler om domsrätt beträffande mål som har ett nära samband med ett insolvensförfarande.

Utredaren ska bedöma om de nya domsrättsreglerna innebär att författningsändringar krävs och i så fall föreslå sådana ändringar. I det sammanhanget ska det särskilt uppmärksammas att revideringen innebär att även andra omständigheter än gäldenärens hemvist kan avgöra domsrätten beträffande fysiska personer. Utredaren ska även ta ställning till eventuella behov av lagändringar med anledning av EU-domstolens dom den 8 november 2012 i mål C-461/11, Radziejewski mot Kronofogdemyndigheten. Domen gäller det krav på svensk hemvist som finns i skuldsaneringslagen (2006:548).

Revideringen innebär vidare att det införs en definition av begreppet domstol. I vissa bestämmelser i förordningen ska begreppet uppfattas i snäv bemärkelse (som en domstol i egentlig mening). I de flesta fall ska begreppet dock ges en vidare betydelse och är då avsett att omfatta exempelvis Kronofogdemyndigheten. Utredaren ska särskilt analysera vad detta innebär för svenskt vidkommande när det gäller t.ex. beslutanderätt i och tillsyn över insolvensförfaranden.

#### *Utfästelser ("syntetiska förfaranden")*

Ett uttalat syfte med revideringen är att undvika att sekundärinsolvensförfaranden inleds i onödan. Det införs därför en möjlighet för en förvaltare i ett huvudinsolvensförfarande att lämna en form av utfästelse till lokala borgenärer i en medlemsstat där ett sekundärinsolvensförfarande skulle kunna inledas. Utfästelsen innebär att förvaltaren förbinder sig att avseende tillgångarna i "sekundärstaten" tillämpa de bestämmelser beträffande utdelning som skulle ha tillämpats, om ett sekundärinsolvens-

förfarande hade inletts. Detta kallas ”syntetiska förfaranden”, eftersom utfästelsen ska leda till ett slags förfarande i förfarandet. Bestämmelserna torde kunna leda till att tämligen komplicerade beräkningar måste göras, eftersom olika bestämmelser om förmånsrätt och turordning ska tillämpas inom ramen för ett och samma förfarande.

Det kan konstateras att de nya reglerna om syntetiska förfaranden inte har någon direkt motsvarighet i svenska regler om insolvensförfaranden. Exempelvis ska det enligt de nya reglerna finnas möjlighet att kräva att domstolen agerar för att förmå förvaltaren att leva upp till sin utfästelse. Liksom på flera andra ställen i förordningen begränsas dessa bestämmelser i viss utsträckning genom hänvisning till att åtgärderna ska ha stöd i nationell lagstiftning.

Utredaren ska analysera reglerna om syntetiska förfaranden och överväga hur de bör tillämpas i ett svenskt sammanhang. Utredaren ska föreslå de kompletterande bestämmelser som kan krävas.

#### *Samarbete mellan berörda aktörer*

Redan den gällande insolvensförordningen innehåller bestämmelser om viss samarbetskyldighet för förvaltare i olika insolvensförfaranden som pågår samtidigt avseende samma gäldenär. Dessa bestämmelser ersätts genom revideringen av en mer omfattande reglering när det gäller samarbete och kommunikation mellan förvaltare, mellan domstolar och mellan förvaltare och domstolar. Samarbetsbestämmelserna ska i viss utsträckning gälla även för de gäldenärer som behåller rådigheten över sina tillgångar. Utredaren ska analysera hur dessa bestämmelser bör tillämpas i ett svenskt sammanhang och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som kan krävas.

#### *Regler för koncerner*

Genom revideringen införs bestämmelser som ska gälla när parallella insolvensförfaranden har inletts beträffande olika bolag i en koncern. Domstolarna och förvaltarna i förfarandena är skyldiga att samarbeta med varandra på samma sätt som om

det hade varit fråga om olika förfaranden för samma gäldenär. Förvaltarna får dessutom särskilda processuella verktyg, t.ex. en möjlighet att föreslå en gemensam räddningsplan för de bolag i koncernen som är föremål för insolvensförfaranden och en rätt att begära att ett visst förfarande vilandeförklaras.

Under vissa förutsättningar ska ett särskilt slags samordningsförfarande kunna inledas under ledning av en s.k. samordnare. Ett sådant förfarande förutsätter bl.a. att det är sannolikt att ingen borgenär som kan förväntas delta i förfarandet skulle missgynnas av detta. Deltagandet i samordningsförfarandet är inte obligatoriskt. Förvaltarna har möjlighet att både avstå från att delta i ett sådant förfarande och att senare välja att ändå delta (s.k. opt-out och opt-in).

Utredaren ska analysera hur de nya allmänna reglerna för koncerner och de särskilda reglerna om samordningsförfarande bör tillämpas i ett svenskt sammanhang. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som kan behövas. I det sammanhanget ska utredaren uppmärksamma bl.a. de bestämmelser som gäller kostnaderna för ett samordningsförfarande.

#### *Insolvensregister m.m.*

Genom revideringen införs krav på att medlemsstaterna inrättar nationella insolvensregister. Registren ska innehålla information om pågående och avslutade insolvensförfaranden, bl.a. uppgifter om vilken domstol som handlägger förfarandet och om en eventuell förvaltare. De nationella registren ska vara sammankopplade och informationen ska vara sökbar på internet via den europeiska e-juridikportalen.

Sverige har under förhandlingarna välkomnat att insolvensregister införs, eftersom de förväntas underlätta för borgenärer, domstolar och andra intressenter att få information om pågående förfaranden. Sverige har dock framhållit att det samtidigt är av stor vikt att enskildas integritetsintressen tillgodoses när systemet införs.

I utredarens uppdrag ingår att föreslå vilken myndighet som ska ansvara för Sveriges register och hur detta – eller dessa – ska vara uppbyggt. En kostnadseffektiv lösning ska eftersträvas.

Utredaren ska fästa särskild vikt vid att systemet utformas så att befogade krav på integritet och rättssäkerhet tillgodoses. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som krävs för att inrätta insolvensregister, vilket innefattar bl.a. personuppgiftshantering.

Även andra delar av revideringen syftar till att underlätta för utländska borgenärer att bevaka sin rätt. När ett insolvensförfarande har inletts i en medlemsstat ska ett särskilt formulär användas för att informera utländska borgenärer om förfarandet. Utländska borgenärer ska också kunna använda ett visst formulär för att anmäla sina fordringar och de ska få minst 30 dagar på sig att göra sin anmälan. Utredaren ska analysera och överväga hur dessa bestämmelser ska tillämpas i ett svenskt sammanhang. Utredaren ska föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som kan krävas.

### **Nordisk skuldsanering**

De nordiska länderna ingick år 1933 en konvention om konkurs. Konventionen innehåller bestämmelser om gränsöverskridande verkningar av konkurser i de nordiska länderna. Konventionen är genomförd i svensk rätt. När insolvensförordningen trädde i kraft konstaterades att förordningen ska tillämpas beträffande Finland medan konkurskonventionen ska tillämpas i förhållande till övriga nordiska länder (prop. 2005/06:37 s. 45). Någon motsvarande reglering finns inte för nordiska skuldsaneringsförfaranden.

På uppdrag av Nordiska ministerrådet presenterade en utredare år 2010 rapporten Nordisk Gældssanering (TemaNord 2010:598). I rapporten konstateras att det finns ett behov av gemensamma nordiska regler för att underlätta gränsöverskridande skuldsaneringsförfaranden inom Norden. I rapporten lämnas förslag till en modell för de nordiska länderna. Den föreslagna lagen reglerar bl.a. domsrätt, vilket lands lag som ska tillämpas och erkännande av beslut om skuldsanering.

Utredaren ska analysera rapporten och överväga om det finns behov av den typ av bestämmelser som rapporten föreslår. Ett viktigt skäl till att Sverige har ställt sig positivt till en



revidering av insolvensförordningen är att svenska gäldenärer gynnas av att skuldsaneringsbeslut erkänns och får rättsverknin­gar inom hela unionen. Dessa skäl framstår som än starkare när det gäller de nordiska länderna. Samtidigt ska det beaktas att Finland och Sverige är bundna av insolvensförordningen och att förordningen efter revideringen kommer att omfatta dessa båda länders respektive skuldsaneringsförfaranden. I denna del av uppdraget ingår det inte att lägga fram författningsförslag.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Ekonomiska och andra konsekvenser för enskilda personer, för företag och för det allmänna av de förslag som lämnas ska redovisas. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vid konsekvensanalysen ska kommittén ha kontakt med Tillväxtverket.

Om utredarens förslag medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas.

### **Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska följa Finlands arbete med den reviderade förordningen. Utredaren ska i övrigt göra de internationella jämförelser som är befogade.

När det gäller att överväga behovet av gemensamma nordiska regler om skuldsanering, ska utredaren inhämta upplysning om den fortsatta beredningen av rapporten Nordisk Gældssanering i övriga nordiska länder.

Utredaren ska följa den fortsatta beredningen av Finanskriskommitténs betänkande Resolution – En ny metod för att hantera banker i kris (SOU 2014:52). Utredaren ska vidare följa beredningen av Domstolsverkets och Kronofogdemyndighetens rapport En mer rationell konkurshantering (2013).

Utredaren ska inhämta synpunkter från Domstolsverket, Kronofogdemyndigheten och Rekonstruktör- och konkursför-

valtarkollegiet (REKON) i Sverige. Utredaren ska i övrigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, inklusive arbetsmarknadens parter, i den utsträckning det bedöms lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2016.

(Justitiedepartementet)