

F-skuldsanering

– en möjlighet till nystart för seriösa företagare

Betänkande av Nystartsutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:44

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24132-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering (dir. 2013:57).

Till särskild utredare förordnades samma dag lagmannen Ylva Norling Jönsson.

Som sakkunniga förordnades från och med den 3 juni 2013 kanslirådet Katja Anell och rättssakkunnige Mattias Pleiner. Samma dag förordnades som experter advokaten Erik Gabrielsson, bankjuristen Ulrika Hansson, verksjuristen Susan Höglund Westermarck, advokaten Claes Månsson, chefsanalytikern Henrik Sjöholm och rättslige experten Micael Zingmark.

Sekreterare i utredningen har från och med den 1 juli 2013 varit hovrättsassessorn Emma Regnér.

Utredningen, som har antagit namnet Nystartsutredningen, överlämnar härmed sitt betänkande *F-skuldsanering - en möjlighet till nystart för seriösa företagare* (SOU 2014:44).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. De har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden. Betänkandet är därför formulerat i vi-form.

Uppdraget är med detta slutfört.

Helsingborg i juni 2014

Ylva Norling Jönsson

/ Emma Regnér

Innehåll

Vissa förkortningar	17
Sammanfattning	19
Summary	31
1 Författningsförslag.....	45
1.1 Förslag till lag (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare	45
1.2 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548).....	58
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1936:81) om skuldebrev.....	63
1.4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	64
1.5 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).....	66
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.....	69
1.7 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672).....	70
1.8 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)	72
1.9 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	73

1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	75
1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	77
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter	80
1.13	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	81
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:1127) med bemyndigande för Försäkringskassan att verkställa fördelning av arbetsgivaravgifter mellan olika avgiftsändamål	82
1.15	Förslag till förordning om ändring i konkursförordningen (1987:916)	83
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten	85
1.17	Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)	86
1.18	Förslag till förordning om ändring i skuldsaneringsförordningen (1994:347)	87
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1966) om omförelse av allmän pensionsavgift.....	91
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	92
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister	95
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	98

1.23	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	99
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten	101
2	Utredningens uppdrag och arbete	103
2.1	Utredningens uppdrag.....	103
2.2	Utredningens arbete	104
2.3	Betänkandets disposition.....	105
3	Skuldsanering för företagare – en kort bakgrund	107
3.1	Skuldsaneringslagen.....	107
3.1.1	Allmänt.....	107
3.1.2	Förutsättningar för skuldsanering.....	108
3.1.3	Vilka skulder omfattas av skuldsaneringen?	111
3.1.4	Förfarandet.....	112
3.1.5	Omprövning av en skuldsanering.....	112
3.1.6	2012 års skuldsaneringsutredning.....	113
3.2	Företagares möjligheter till skuldsanering	116
3.2.1	Begreppen näringsidkare och företagare	116
3.2.2	När kan en företagare beviljas skuldsanering?	117
3.3	Tidigare utredningar och lagstiftningsarbete på området ...	119
3.3.1	Skuldsaneringslagens tillkomst.....	119
3.3.2	Regeringens proposition 1995/96:5 Lag om företagsrekonstruktion.....	119
3.3.3	2007 års insolvensutredning.....	121
3.3.4	Regeringens proposition 2010/11:31 Bättre möjlighet till skuldsanering.....	123
3.4	Skuldsaneringsinstitutet i övriga Norden.....	124
3.4.1	Danmark.....	124
3.4.2	Norge.....	128
3.4.3	Finland.....	129
3.5	Skuldavskrivning i Europa och USA	132

3.5.1	USA	132
3.5.2	Allmänt om synen på skuldavskrivning inom EU	135
3.5.3	Pågående arbete inom EU	136
3.6	OECD:s arbete.....	139
4	Ny lagstiftning – varför och på vilket sätt?	141
4.1	Den svenska insolvensrätten.....	141
4.1.1	Inledning.....	141
4.1.2	Verkställighet enligt utsökningsbalken	142
4.1.3	Konkurs	143
4.1.4	Företagsrekonstruktion.....	143
4.2	Aktiva företagare har små möjligheter att beviljas skuldsanering.....	144
4.3	Sverige har en sträng insolvensrätt	146
4.4	Samhällsekonomiska behov och effekter av ett nytt skuldsaneringssystem.....	148
4.4.1	En mer förlåtande insolvenslagstiftning gynnar den ekonomiska tillväxten.....	148
4.4.2	Förändringar i insolvensrätten kan påverka kreditgivningen	149
4.4.3	Övriga ekonomiska konsekvenser för samhället	150
4.5	Ny lagstiftning – varför och på vilket sätt?	151
4.5.1	Det finns ett behov av ett skuldsaneringssystem för seriösa företagare.....	151
4.5.2	Förfarandet ska vara snabbt och effektivt	155
5	Gäldenärskretsen.....	157
5.1	Personligt betalningsansvar för näringsrelaterade skulder.....	157
5.1.1	Enskild näringsidkare.....	157
5.1.2	Aktiebolag	158
5.1.3	Handelsbolag.....	163
5.1.4	Kommanditbolag.....	164
5.1.5	Enkla bolag	164
5.1.6	Ekonomiska föreningar	165
5.1.7	Privat skuldsättning för näringsrelaterade skulder ...	165

5.2	Hur ser skuldsituationen ut för landets företagare?	166
5.2.1	Enkät till Företagarnas medlemmar	166
5.2.2	Uppgifter från Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsteam.....	170
5.2.3	Kronofogdemyndighetens verkställighetsregister....	171
5.2.4	Konsumentverkets undersökning.....	171
5.3	Våra överväganden	172
5.3.1	Vårt uppdrag	173
5.3.2	Reformens målgrupper.....	173
5.3.3	Gäldenärens framtida sysselsättning	185
5.3.4	Avgränsning mot skuldsaneringslagen.....	186
5.3.5	Kravet på hemvist i Sverige	187
6	Villkor för en F-skuldsanering	189
6.1	Ett kvalificerat insolvensrekvisit	189
6.1.1	Skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens.....	189
6.1.2	2012 års skuldsaneringsutredning.....	190
6.1.3	Kravet på kvalificerad insolvens enligt det danska systemet.....	191
6.1.4	Våra överväganden.....	192
6.2	Endast seriösa och ärliga företagare ska kunna beviljas F-skuldsanering.....	194
6.2.1	Gäldenärens agerande i näringsverksamheten	194
6.2.2	Gäldenärer som är ålagda näringsförbud ska inte beviljas F-skuldsanering	203
6.3	Krav på betalningsutrymme	203
6.4	Gäldenärens möjlighet att beviljas F-skuldsanering på nytt.....	206
6.5	En allmän skälighetsbedömning.....	207
6.5.1	Inledning	207
6.5.2	Våra överväganden.....	208
7	Gäldenärens skulder	211
7.1	En F-skuldsanering ska som huvudregel omfatta samtliga fordringar.....	211

7.2	Fordran ska ha uppkommit före inledandebeslutet	212
7.2.1	Vilken tidpunkt ska vara brytpunkt?	212
7.2.2	Fordrans uppkomst.....	213
7.2.3	Uppskjuten skatt.....	217
7.3	Det ska vara möjligt att undanta vissa fordringar	221
7.4	Ogrundade fordringar.....	222
7.5	Vissa fordringar ska alltid vara undantagna en F-skuldsanering.....	225
7.5.1	Inledning.....	225
7.5.2	Familjerättsliga och tvistiga fordringar.....	225
7.5.3	Fordringar förenade med vissa förmånsrätter.....	226
7.5.4	Fordringar som inte är förfallna till betalning och som är beroende av en motprestation.....	227
7.6	Bör några ytterligare fordringstyper vara undantagna?	228
7.6.1	Fordringar förenade med företagshypotek	228
7.6.2	Fordringar som uppkommit på grund av brott m.m.	228
7.6.3	Fordringar som inte har förfallit till betalning.....	229
7.6.4	Fordringar förenade med allmänna förmånsrätter....	229
7.6.5	Särskilt om borgensåtaganden.....	230
8	Innebörden av en F-skuldsanering	233
8.1	Inledning.....	233
8.2	Preklusion.....	233
8.2.1	Inledning.....	233
8.2.2	Våra överväganden	234
8.3	Betalningsplanens längd.....	236
8.3.1	Inledning.....	236
8.3.2	Tidigare lagstiftningsarbete	236
8.3.3	Betalningsplanens längd i övriga nordiska länder	237
8.3.4	Våra överväganden	238
8.4	Gäldenärens betalningsutrymme.....	244
8.4.1	Gäldenärens betalningsutrymme vid en skuldsanering.....	244
8.4.2	Gäldenärens betalningsutrymme vid en F-skuldsanering.....	245

8.4.3	Gäldenärens betalningar	249
9	Omprövning	251
9.1	Inledning.....	251
9.2	Omprövning enligt skuldsaneringslagen	251
9.3	Omprövning enligt det danska systemet.....	252
9.4	Våra överväganden	253
9.4.1	Omprövning på begäran av borgenären	253
9.4.2	Gäldenärens möjligheter att begära omprövning	260
9.4.3	Verkan av en omprövning	262
10	Förfarandet.....	265
10.1	Utgångspunkter för våra överväganden	265
10.2	Vem ska vara handläggande myndighet?	266
10.2.1	Ordningen enligt skuldsaneringslagen	266
10.2.2	Våra överväganden.....	267
10.3	Hur kan frågan om F-skuldsanering aktualiseras?.....	268
10.3.1	Inledning	268
10.3.2	Domstolen ska i konkursärendena lämna upplysning om F-skuldsanering	270
10.3.3	Bör Kronofogdemyndigheten uppmärksamma gäldenärer om F-skuldsanering?	271
10.3.4	Ska konkursförvaltaren aktualisera en F- skuldsanering?.....	272
10.3.5	Finns det några övriga aktörer som kan aktualisera frågan om F-skuldsanering?	273
10.4	Ansökningsförfarandet.....	276
10.4.1	Vem ska kunna ansöka om skuldsanering?	276
10.4.2	Webbaserad ansökan.....	278
10.4.3	Vad ska en ansökan innehålla?	279
10.5	Den fortsatta handläggningen.....	285
10.5.1	Inledandebeslutet.....	285
10.5.2	Utredningen hos Kronofogdemyndigheten	286
10.5.3	Beslutet om F-skuldsanering	287

10.6	Gäldenärens betalning.....	287
10.6.1	Den gällande ordningen enligt skuldsaneringslagen	288
10.6.2	2012 års skuldsaneringsutrednings förslag om gäldenärens betalningar.....	288
10.6.3	Våra överväganden	289
10.7	Hinder mot exekutiva åtgärder	290
10.8	Samordning med skuldsaneringslagen	291
10.8.1	Ska Kronofogdemyndigheten kunna ändra skuldsaneringsform?	291
10.8.2	Ska en genomgången skuldsanering hindra en F- skuldsanering?	292
10.8.3	Ska en pågående skuldsanering hindra en F- skuldsanering?	293
10.8.4	En gäldenär som misslyckas med sin F- skuldsanering ska kunna få en kortare avbetalningsplan vid en efterföljande skuldsanering	294
10.8.5	Skuldsaneringsförordningen (1994:347)	295
11	Från konkurs till F-skuldsanering.....	297
11.1	Inledning.....	297
11.2	Konkursinstitutet.....	297
11.2.1	Konkursens syfte	297
11.2.2	Innebörden av en konkurs.....	298
11.2.3	Konkursens avslutande	299
11.2.4	Domstolsverkets och Kronofogdemyndighetens rapport om en mer rationell konkurshantering	300
11.2.5	Konkursförvaltarens roll	300
11.2.6	Utredningen i en konkurs	301
11.2.7	Återvinning.....	302
11.2.8	Konkursinstitutets förhållande till skuldsanering.....	302
11.3	Företagsrekonstruktioner.....	303
11.3.1	Företagsrekonstruktionens syfte	303
11.3.2	Innebörden av en företagsrekonstruktion.....	303
11.3.3	Rekonstruktörens roll.....	305
11.3.4	Utredningen i en företagsrekonstruktion	306
11.3.5	Offentligt ackord	307

11.3.6 Företagsrekonstruktioners förhållanden till skuldsanering och konkurs	308
11.4 Andra avvecklingsformer	309
11.4.1 Likvidation	309
11.4.2 Avregistrering	311
11.4.3 Försäljning	311
11.5 Hur ska en F-skuldsanering samordnas med ett konkursförfarande?	312
11.5.1 Inledning	312
11.5.2 Det finns ett behov av att kunna samordna de båda förfarandena	312
11.5.3 Konkurs ska inte vara ett krav för en F- skuldsanering	313
11.5.4 En F-skuldsanering ska vara ett fristående förfarande som prövas av Kronofogdemyndigheten ...	314
11.6 Konkursförvaltarens och rekonstruktörens roll i en F- skuldsanering.....	315
11.6.1 Konkursförvaltarens roll	315
11.6.2 Rekonstruktörens roll	318
11.7 Skuldsaneringsinstitutets förhållande till konkursinstitutet	320
11.7.1 En pågående konkurs ska vara ett hinder för en F-skuldsanering	320
11.7.2 Ska F-skuldsaneringsgäldenären vara skyddad från konkurs?	322
11.7.3 Även ett förfarande om offentligt ackord ska vara överordnat skuldsaneringsinstitutet	323
12 Konsekvensbeskrivning	325
12.1 Inledning.....	325
12.2 Problembeskrivning och målsättning	325
12.3 Alternativa lösningar.....	327
12.4 Vilka berörs av förslagen?.....	328
12.5 Hur många gäldenärer kommer att beviljas F- skuldsanering?	329

12.6	Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna.....	330
12.6.1	Inledning.....	330
12.6.2	Förslagen kan förväntas gynna nyföretagandet och den ekonomiska tillväxten.....	331
12.6.3	Förslagen kan förväntas få marginell påverkan på kreditgivningen.	334
12.6.4	Förslagen bedöms inte snedvrider konkurrensen.....	337
12.6.5	Samhällskostnaderna för överskuldssatta personer kommer att minska	337
12.6.6	Förslagen medför engångsvisa kostnader och årliga kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten	339
12.6.7	Förslagen medför endast marginella kostnadsökningar för Sveriges Domstolar	345
12.6.8	Förslagen medför inga ökade kostnader för kommunerna	345
12.6.9	Förslagen medför vissa kostnadsökningar för Skatteverket.....	346
12.6.10	Sammanfattande bedömning	347
12.7	Konsekvenser för företag.....	348
12.7.1	Inledning.....	348
12.7.2	Företag som är borgenärer	349
12.7.3	Företag vars företrädare är gäldenärer	352
12.7.4	Övriga företag	353
12.7.5	Särskilt om förslagens konsekvenser för små företag.....	354
12.8	Konsekvenser för enskilda personer	355
12.8.1	Gäldenärer	355
12.8.2	Borgenärer	356
12.9	Konsekvenser för övriga aktörer.....	356
12.10	Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska Unionen	357
12.11	Övriga konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen...	358

13 Författningskommentar 361

13.1 Förslaget till lag (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare	361
13.2 Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548).....	411
13.3 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).....	417
13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	419
13.5 Övriga förslag till lagändringar	421

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:57.....	423
Bilaga 2 Enkätundersökning.....	431
Bilaga 3 Ekonomisk analys av vissa konsekvenser av förslag till nytt skuldsaneringsförfarande	437
Bilaga 4 Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden	457

Vissa förkortningar

ABL	aktiebolagslagen (2005:551)
BL	lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag
dir.	direktiv
Ds	promemoria i departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FEUF	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FL	lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar
FrekL	lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion
KFM	Kronofogdemyndigheten
KonkL	konkurslagen (1987:672)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
prop.	proposition
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFL	Skatteförfarandelagen (2011:1244)
SKV A	Skatteverkets allmänna råd
SKV M	Skatteverkets meddelanden
SOU	Statens offentliga utredningar
UB	utsökningsbalken

Sammanfattning

Skuldsanering för företagare och närstående till företagare (F-skuldsanering)

Vårt uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering. I uppdraget har ingått att överväga vilka särskilda förutsättningar som bör gälla för att företagaren ska få skuldsanering och hur förfarandet bör vara utformat.

Med företagare avses en fysisk person som driver eller har drivit näringsverksamhet. Juridiska personer ska även framöver vara uteslagna från skuldsaneringssystemet.

Vårt förslag i korthet

Svenska företagare har små möjligheter att beviljas skuldsanering, och det är, i en internationell jämförelse, svårt för svenska företagare att få sina näringsrelaterade skulder avskrivna. I syfte att minska riskerna med ansvarsfullt företagande föreslår vi en särskild form av skuldsanering för företagare (F-skuldsanering) som kommer att ge överskuldsatta företagare en möjlighet till en andra chans, närma förutsättningarna för att driva företag i Sverige till vad som gäller i övriga Europa samt fylla en lucka i den svenska insolvensrätten. En sådan förändring har ett stort symbolvärde som kan antas gynna det tillväxtfrämjande entreprenörskapet.

F-skuldsanering ska främst vara tillgänglig för gäldenärer med en skuldbörda som huvudsakligen har uppkommit i en näringsverksamhet som har avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt. Även företagare som driver en fungerande näringsverksamhet

ska under vissa förutsättningar kunna beviljas F-skuldsanering, liksom närstående till företagare som har blivit överskuldsatta genom sitt engagemang i makens, sambons, föräldrarnas eller barnens näringsverksamhet.

Den nya skuldsaneringsformen ska endast omfatta de seriösa företagarna. Företagaren måste därför ha drivit näringsverksamheten på ett försvarligt och lojalt sätt för att företagen eller närstående till denne ska kunna komma i fråga för den här formen av skuldsanering.

Betalningsplanens längd ska vara tre år, vilket ligger i linje med Europeiska kommissionens nyss antagna rekommendation på området. Den kortare betalningstiden för företagare är motiverad eftersom riskerna för företagare måste minskas. Men den är också rimlig eftersom en företagare som ska bli skuldsanerad måste kunna betala minst 5 000 kronor per kvartal till sina borgenärer medan vanliga skuldsaneringsgäldenärer kan betala ett mycket lågt belopp eller till och med vara helt befriade från betalning.

Sverige behöver skuldsanering för seriösa företagare

Att vara företagare innebär många utmaningar

När det gäller små och medelstora företag sätter såväl företagen själv som omvärlden ofta likhetstecken mellan företagen och företaget, oavsett vilken juridisk form som verksamheten drivs i. Även om företagarens framgång i första hand beror på hans eller hennes skicklighet innebär företagande alltid ett viss mått av risktagande. Ett misslyckande kan bero på omständigheter som företagen inte kan påverka. Trots detta uppfattas en misslyckad företagssatsning många gånger som ett personligt misslyckande för företagen.

Även om en företagare naturligtvis måste kalkylera med uteblivna betalningar och omvärldsförändringar, kan sådana förändringar drabba en företagare hårt. Det kan ibland räcka att en kund eller leverantör ändrar inriktning eller betalningsvillkor för att företagen ska få svårt att få lönsamhet i sin verksamhet. Förändringar i omvärlden såsom politiska beslut, ändrade konsumtionsmönster, konjunkturförändringar etc. kan ha samma effekt. Detta kan i sin tur innebära minskad eller utebliven inkomst för företagen. Företagare kan precis som löntagare råka ut för sjuk-

domar, separationer eller andra kriser som påverkar deras arbetsförmåga. För både löntagare och företagare gäller att vissa utgifter kvarstår även om inkomsterna försvinner. Men företagarna drabbas ofta mycket hårdare. De har som regel fasta näringsrelaterade utgifter utöver de privata, och deras skyddsnät är ofta sämre. Till detta kommer att den löntagare som får en minskad inkomst på grund av sjukskrivning eller t.o.m. arbetslöshet ofta ses som ett oskyldigt offer för olyckliga omständigheter, medan en företagskonkurs ofta innebär ett stigma som skuldbelägger företagaren. Trots att de allra flesta företagskonkurser drabbar företagare som kämpar för att göra rätt men som av omständigheter utanför deras kontroll misslyckats är det i Sverige fortfarande lättare för en löntagare att få skuldsanering för konsumtionsskulder än för den som driver företag och har skulder som uppkommit genom ärligt entreprenörskap. Vi vill att företagares skulder ska kunna beaktas mer positivt i skuldsaneringssammanhang.

Det måste vara tillåtet att misslyckas

Det är till viss del ett vågspel att driva företag. Det finns alltid en viss risk att misslyckas och för den som gör en ekonomisk förlust är vägen tillbaka många gånger svår. Det här är olyckligt inte bara för den enskilde individen utan också för samhället i stort. Ett misslyckande som leder till utanförskap innebär stora kostnader för samhället. Men ett misslyckande som innebär att en seriös och duglig företagare inte kan eller vill starta om på nytt innebär också att Sverige går miste om nyföretagande som hade kunnat skapa ekonomisk tillväxt. Flera studier visar på ett positivt samband mellan nyföretagande och ekonomisk tillväxt. Det är därför viktigt att en seriös företagare som misslyckats kan ges en andra chans.

Det finns ett ordspråk med lydelsen *"Av misstagen blir man vis"*. Risken att misslyckas minskar med längre erfarenhet. För den som är anställd innebär detta i allmänhet att arbetsuppgifternas svårighetsgrad och den enskildes ansvar ökar med längre erfarenhet. Eventuella misslyckanden belastar arbetsgivaren medan löntagaren sällan drabbas av någon personlig ekonomisk förlust. För en företagare kan ett misstag emellertid bli förödande. Företagaren kan drabbas av personliga skulder som han eller hon aldrig blir befriad från. Om företagaren i stället tilläts lära av sina misstag skulle kanske fler goda företagsidéer förverkligas. Att just de företagare

som misslyckats är de som är mest sannolika att lyckas i sin följande företagssatsning är ett faktum som borde tillmätas större betydelse. Eller för att citera Thomas Friedman, en inflytelserik amerikansk journalist: *"If you can't fail, you won't start"*. Att nya verksamheter uppstår samtidigt som gamla avvecklas är en naturlig och nödvändig utveckling i en marknadsekonomi med ekonomisk tillväxt. Många framgångsrika företag hade inte existerat om deras ägare hade gett upp efter ett första försök. Många tekniska innovationer hade inte funnits om inte företagen var beredda att satsa och riskera sin egendom, sin inkomst och sin sociala status.

Synen på den överskuldssatte är olika i USA och Europa. Det beror i sin tur på olika förutsättningar som bl.a. leder till skillnader i kreditgivningen. Vi vill understryka att vi inte har funnit några belägg för att det ena systemet skulle vara bättre än det andra utan konstaterar endast att systemen skiljer sig åt.

I det amerikanska systemet betraktas avskrivning av betalningsskyldighet som ett effektivt sätt att fördela risker. Överskuldssättning ses som ett marknadsmisslyckande och förklaras med att marknaden har misslyckats med att bedöma riskerna. Med ett sådant synsätt är det logiskt att betrakta skuldsanering som ett sätt att effektivt hantera problem med överskuldssättning så att individen snabbt kan återkomma till marknaden som konsument och låntagare. Det har framhållits att överskuldssättning i Europa mer betraktas som ett socialt eller moraliskt problem och att gäldenären förväntas bära en större del av risken. Skuldsanering för privatpersoner, som i USA sedan 1978 regleras i konkurslagen och kallas för personlig skuldavskrivning, infördes i Europa först under 1980- och 1990-talet. Det europeiska synsättet kännetecknas av att skuldsanering inte är tillgängligt för alla och inte får uppfattas som "en lätt väg ut".

Den svenska skuldsaneringslagen har utformats mot bakgrund av det europeiska synsättet. Hitintills har vi i Sverige emellertid haft en mer förlåtande inställning till en löntagare som blivit överskuldssatt på grund av omfattande konsumtion än till en seriös företagare som tagit medvetna och objektivt försvarbara risker i syfte att förverkliga en affärsidé och skapa fler arbetstillfällen. Som en följd härav har svenska företagare, i en internationell jämförelse, små möjligheter att få sina skulder avskrivna efter en konkurs. Detta förhållningssätt har medfört kritik från OECD som i en rapport från 2007 har bedömt att riskerna med att driva företag i Sverige behöver begränsas i förhållande till riskerna i andra jämförbara länder.

Varför är det svårt för företagare att få skuldsanering enligt den vanliga skuldsaneringslagen?

I förarbetena till skuldsaneringslagen tryckte lagstiftaren på vikten av att företagare som misslyckats ges en andra chans. Det är därför paradoxalt att fysiska personer som driver näringsverksamhet tidigare var helt undantagna från skuldsaneringslagens tillämpningsområde. Numera kan en företagare beviljas skuldsanering utan föregående konkurs, men endast om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda. Bestämmelsen har sin bakgrund bl.a. i att skuldsanering ska vara ett enkelt och snabbt förfarande, men har i praktiken lett till att dörren alltså är stängd för aktiva företagare som vill få skuldsanering. Det har också visat sig svårt att göra en kvalificerad insolvensprövning beträffande dem som driver eller har för avsikt att starta upp ett företag, eftersom deras framtida inkomster ofta är osäkra. Under en period om drygt två år är det bara 69 företagare som har fått eller kommer att få skuldsanering trots att både Kronofogdemyndigheten och regeringen förväntade sig att den senaste lagändringen skulle leda till att några tusen företagare skulle saneras från sina skulder. Det finns inget som hindrar att en företagare ansöker om skuldsanering när näringsverksamheten har försatts i konkurs. Skulder från en tidigare näringsverksamhet omfattas normalt och ska t.o.m. beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen. En företagare som efter en avslutad konkurs får en anställning kan alltså normalt beviljas skuldsanering. Däremot är den som vill starta upp en ny verksamhet i de allra flesta fall förhindrad att få skuldsanering eftersom det ofta inte går att göra en säker bedömning av hans eller hennes framtida betalningsförmåga. Denna ordning är varken logisk eller ändamålsenlig.

En ny lag om skuldsanering för företagare och närstående till företagare

Att öppna dörren till skuldsanering för företagare borde kunna göras genom förändringar i skuldsaneringslagen. Lagstiftaren har emellertid försökt släppa in företagare genom flera lagändringar men misslyckats. Företagare utestängs fortfarande från skuldsaneringssystemet dels genom kravet att förhållandena i deras näringsverksamhet måste vara enkla att utreda, dels eftersom det är

svårt att göra en kvalificerad insolvensbedömning beträffande dem. Vi anser därför att företagare bör erbjudas skuldsanering genom en särskild lag anpassad för dem.

Oseriösa företagare ska inte få skuldsanering

Cirka 4–6 procent av samtliga konkurser inom EU är ”oärliga” – ändå görs i allmänhet ingen skillnad mellan ärliga och oärliga konkurser. Med en lagstiftning som omfattar de ärliga företagarna men utesluter de oärliga blir skiljelinjen tydligare och acceptansen för företagare som ges en andra chans kan öka. Den nya lagen ska därför bara vara tillgänglig för seriösa företagare. Skuldsanering ska vara en möjlighet – inte en rättighet – för en seriös företagare att snabbt och effektivt komma tillrätta med sin skuldbörda och få ett tillfälle till nystart. Det är därför viktigt att oseriösa företagare utesluts från den nya lagen. För att garantera detta har vi ställt upp tydliga krav på gäldenärens agerande. F-skuldsanering ska inte beviljas om näringsverksamheten har bedrivits på ett illojalt sätt, om redovisning och betalning av skatter och avgifter har missköts i en omfattning som inte är ringa, om bokföringen har eftersatts eller om företagaren driver eller har drivit sin verksamhet på ett uppenbart oförsvärligt sätt.

Som ytterligare garanti för att systemet inte missbrukas ska F-skuldsanering bara beviljas om det är skäligt. Vid denna bedömning ska bland annat omständigheterna vid skuldernas uppkomst och skuldsaneringens betydelse för gäldenärens framtida förvärvsförmåga beaktas.

Närstående till företagare ska också kunna få skuldsanering

När en företagare drabbas av överskuldsättning är det inte ovanligt att företagarens närmaste familj också blir överskuldssatt. En make eller sambo kan ha tagit lån för att rädda verksamheten eller för att bidra till familjens försörjning. Det är också vanligt att kreditgivare kräver borgen från närstående för att bevilja företagaren kredit. En närstående kan ofta beviljas skuldsanering enligt de vanliga reglerna. Men om företagaren själv får förmånen av skuldsanering med en kortare men tuffare betalningsperiod bör företagarens närmaste kunna få samma möjlighet. Vi föreslår därför att när-

stående till företagare ska omfattas av den nya lagen om det är fråga om företagsskulder. Närståendebegreppet ska vara snävt avgränsat och endast omfatta make, sambo, barn och förälder.

Eftersom F-skuldsanering ska vara en möjlighet som syftar till att ge seriösa företagare en andra chans samt sända signaler till seriösa företagare om att riskerna med företagandet är hanterbara kan närstående bara få skuldsanering om skulderna har sitt ursprung i ett seriöst företagande. Det innebär att ett oseriöst agerande från företagaren "smittar" även en oklanderlig närstående.

En F-skuldsanering ska vara snabb och effektiv

Vi föreslår alltså en ny skuldsaneringsform för seriösa företagare. Genom en sådan skuldsanering ska företagaren delvis kunna befrias från betalningsansvaret för sina skulder och få en andra chans. Presumptiva företagare kommer därigenom att uppfatta riskerna med företagande som hanterbara. Det är viktigt att skuldsaneringen är framåtsyftande och verkligen bidrar till att förbättra företagarens utsikter att lyckas i framtiden.

Kortare betalningstid med tuffare avbetalning

Den nya skuldsaneringsformen är främst avsedd för aktiva eller före detta företagare som planerar att återgå till ett yrkesaktivt liv som företagare. För att uppnå syftet med en särskild skuldsanering för företagare – att företagaren ska kunna starta om på nytt och bidra till den ekonomiska tillväxten – är det viktigt att företagaren snabbt kan ta itu med sin skuldbörda och att betalningsperioden är kort. Betalningsperioden får dock inte vara så kort att respekten för ingångna avtal urholkas. Det skulle kunna uppfattas som stötande om företagaren kunde befrias från betalningsansvar utan att ha betalat något alls under betalningsperioden, såsom kan vara fallet vid vanlig skuldsanering. Vi föreslår i stället en relativt kort men tuff betalningsperiod.

Vi har stannat för en betalningsperiod om tre år vilket ligger i linje med kommissionens nyss antagna rekommendation. Vid vanlig skuldsanering är betalningsperioden fem år. Den kortare betalningstiden för företagare motiveras inte bara med att riskerna för företagare måste minskas, utan också med att företagare

kommer att få betydligt tuffare betalningsvillkor än enligt skuldsaneringslagen. Det bör inte införas några betalningsfria månader för företagarna även om så blir fallet vid vanlig skuldsanering i enlighet med 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag. En företagare som ska bli skuldsanerad måste betala minst 5 000 kronor per kvartal till sina borgenärer. Företagaren måste också på ett aktivt sätt presentera sin skuldsituation, sina förvärvsmöjligheter samt hur hans eller hennes företagande har drivits, medan Kronofogdemyndigheten vid en vanlig skuldsanering står för delar av utredningen.

För att ytterligare påskynda gäldenärens skuldavskrivning och skapa ett effektivt skuldsaneringsförfarande föreslår vi, i likhet med 2012 års skuldsaneringsutredning, att gäldenären ska påbörja sina betalningar redan vid inledandebeslutet.

F-skuldsanering ska kunna beviljas trots att gäldenärens ekonomiska förhållanden inte är säkra

En av orsakerna till att det är svårt för företagare att få skuldsanering med dagens regler är att företagarens framtida inkomster ofta är osäkra. Kravet på kvalificerad insolvens ändras inte i förhållande till vad som gäller för andra fysiska personer. Men i den nya skuldsaneringsformen måste Kronofogdemyndigheten uppskatta företagarens framtida inkomster, dels för att kunna fastställa om företagaren är kvalificerat insolvent, dels för att fastställa hans eller hennes betalningsutrymme. Här kan en hjälpregel underlätta bedömningen. Om gäldenären även med en fördubblad inkomst inte kan betala sina skulder inom överskådlig tid är det rimligt att gäldenären anses vara kvalificerat insolvent. Och när det gäller betalningsförmågan bör gäldenärens egen bedömning tillmätas stor betydelse. Om företagaren gör bedömningen att hans eller hennes nya näringsverksamhet kommer att medge ett inkomstuttag som möjliggör att företagaren betalar enligt betalningsplanen, bör det godtas om det inte framstår som en uppenbar felbedömning. Om företagaren är seriös och i övrigt uppfyller villkoren för F-skuldsanering ska företagaren alltså få en chans att försöka bli skuldfri även om företagarens framtida inkomster inte är helt säkra.

Flexibelt betalningsintervall

Vid vanlig skuldsanering betalar gäldenären normalt ett visst belopp varje månad. Aktiva företagare har många gånger en oregelbunden inkomst. Betalningsvillkoren skiftar mellan olika branscher och en företagare som har betalningsvillkor om 90 dagar kommer att få svårt att klara månadsvisa betalningar, särskilt i ett uppstartsskede. Huvudregeln ska därför vara att gäldenären ska betala kvartalsvis, men både månads- och halvårsbetalningar ska kunna förekomma när det är lämpligt.

Från konkurs till F-skuldsanering

De flesta företagare som kommer att ansöka om F-skuldsanering kommer antingen att själva ha varit försatta i konkurs, eller ha drivit sin näringsverksamhet i ett bolag som har försatts i konkurs. För att nå dessa företagare ska domstolen i konkursärendet informera konkursgäldenären eller dess företrädare om konkursgäldenären är en juridisk person, om möjligheten att ansöka om skuldsanering. Konkursbouppteckningen och konkursförvaltarens uttalanden angående företagarens agerande kan få stor betydelse för bedömningen av skuldsaneringsärendet. En föregående konkurs ska emellertid inte vara något krav för en F-skuldsanering.

Konkursinstitutet ska även framöver vara överordnat skuldsaneringsinstitutet, vilket bland annat innebär att en F-skuldsanering inte kan inledas under gäldenärens personliga konkurs. För att säkerställa att en F-skuldsanering endast kommer i fråga för de ärliga och lojala företagarna ska skuldsaneringsgäldenären inte vara skyddad från en konkurs innan beslutet om F-skuldsanering har vunnit laga kraft. Gäldenärens borgenärer har därmed möjlighet att försätta gäldenären i konkurs om det finns misstanke om att det har förekommit återvinningsbara transaktioner eller andra former av illojalt agerande eller om en konkurs av någon annan anledning skulle kunna ge ett bättre utfall för borgenärerna.

F-skuldsanering ska vara möjlig utan konkurs

Även om en näringsverksamhet vanligen avvecklas genom en konkurs, kan en verksamhet avvecklas även på andra sätt, exempelvis genom att en enskild firma avregistreras. För att inte

riskera att F-skuldsaneringssystemet blir konkursdrivande, ska även sådana företagare som har avvecklat sin verksamhet på annat sätt än genom en konkurs omfattas av regleringen.

En F-skuldsanering ska även vara möjlig för sådana gäldenärer som driver en pågående näringsverksamhet. Om en aktiv företagare är överskuldssatt på grund av gamla skulder (t.ex. en förlustförsäljning av en fastighet) är han eller hon med dagens ordning vanligtvis förhindrad att få skuldsanering om inte verksamheten avvecklas. Det är inte rimligt med en lagstiftning som tvingar företagare att avveckla en fungerande och samhällsnyttig verksamhet för att kunna få skuldsanering. En förutsättning för att en aktiv företagare ska kunna beviljas F-skuldsanering är dock att verksamheten är sund och välfungerande. Företaget måste därför kunna betala skatter och andra skulder i rätt tid. En företagare som driver en verksamhet som går med förlust, och som därför återkommande drar på sig nya skulder, ska inte omfattas av systemet.

Skuldsaneringen kan upphävas eller ändras

Det är en självklarhet att gäldenären måste kunna lita på att F-skuldsaneringen är bestående och inte kan rivas upp. Men som påpekats ovan ska F-skuldsanering vara en möjlighet – inte en rättighet – för seriösa företagare. Om företagaren har uppträtt illojalt t.ex. genom att lämna oriktiga uppgifter och således aldrig borde ha fått förmånen av skuldsanering, ska denna normalt upphävas. Detsamma gäller om företagaren inte följer betalningsplanen.

Om gäldenärens ekonomiska situation väsentligen förbättras under betalningsperioden ska denna förbättring kunna komma borgenärerna tillgodo. Det belopp som gäldenären ska betala till borgenärerna ska då höjas. Skulle den sannolikt mycket ovanliga situationen inträffa att gäldenären inom några år går från att vara överskuldssatt till att vara förmögen kan skuldsaneringen upphävas med den verkan att gäldenären åter har ett fullt betalningsansvar för sina samtliga skulder. För detta krävs dels att gäldenärens ekonomi har förbättrats i sådan grad att han eller hon kan betala samtliga skulder utan att ge avkall på en för gäldenären rimlig levnadsstandard, dels att en borgenär ansöker om detta inom fem år från beslutet om att inleda F-skuldsanering.

Om gäldenärens ekonomiska situation försämras kan gäldenären undantagsvis ansöka om en ändring av betalningsplanen under den senare delen av betalningsperioden.

Samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen

Kommer betalningsmoralen att förändras?

Det är angeläget att vi bibehåller en hög betalningsmoral både i affärs- och privatlivet. Att olika aktörer litat på att avtal hålls och att fakturor betalas underlättar affärsrelationer och handel och har en avgörande betydelse för att samhället fungerar effektivt och med en hög grad av social tillit. Men tillit förutsätter ömsesidighet. När en seriös företagare utan egen förskyllan har blivit oförmögen att betala sina skulder bör borgenärerna och samhället kunna dela ansvaret med gäldenären. Eftersom en F-skuldsanering endast ska komma i fråga för de lojala och seriösa företagarna, är det vår bedömning att lagstiftningen inte kommer att påverka den allmänna betalningsmoralen i negativ riktning.

Kommer kreditgivningen att förändras?

Den tidigare återhållsamma synen på företagares möjligheter till skuldsanering har motiverats bland annat av risken för negativa effekter på kreditgivningen. Den nya formen av skuldsanering kommer emellertid att omfatta en begränsad krets av gäldenärer. Flertalet av dessa gäldenärer kommer antingen själva eller genom sitt företag ha genomgått ett konkursförfarande, varför deras skulder ändå i vart fall på kort sikt måste ses som högst osäkra ur kreditgivarens perspektiv. De faktiska ekonomiska konsekvenserna för borgenärerna bör alltså bli högst begränsade. Dessutom kvarstår en del av det personliga risktagandet hos företagaren genom kravet på att företagaren alltid måste betala en viss andel av sina skulder. Mot den bakgrunden framstår risken för att den nya skuldsaneringsformen medför stigande kreditkostnader och försämrad kredittillgänglighet som liten. Denna slutsats stöds av den bedömning som professorn vid Umeå Universitet, Lars Silver, och docenten vid Kungliga Tekniska Högskolan, Björn Berggren, har gjort i sin analys av förslagets konsekvenser på kreditgivningen.

Förslaget gynnar den ekonomiska tillväxten

Det finns en rad empiriska studier om nyföretagandets betydelse för ekonomisk tillväxt. Sammanfattningsvis kan det konstateras att majoriteten av de studier som har gjorts visar på ett positivt samband mellan nyföretagande och ekonomisk tillväxt.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har på uppdrag av utredningen analyserat förslagens konsekvenser på nyföretagandet och tillväxten, och kommit fram till att en uppmjukning av insolvenslagstiftningen sannolikt kommer att gynna ”bättre”, och inte bara mer entreprenörskap. Annorlunda uttryckt kan förslaget förväntas gynna sådant entreprenörskap som har en uttalad tillväxtvilja och som i förlängningen skapar jobb och bidrar till ökad ekonomisk tillväxt.

Ett snävt tillämpningsområde med stort symbolvärde

Med ledning av erfarenheter från det danska systemet har vi uppskattat att cirka 800 överskuldssatta företagare årligen kommer att beviljas F-skuldsanering. Även om nu nämnda siffra inte är annat än en grov uppskattning, kommer regleringen alltså att få ett snävt tillämpningsområde. Samtidigt kan regleringen bli helt livsavgörande för den enskilda företagaren som omfattas av regelverket genom att han eller hon får möjlighet att starta om igen efter en misslyckad företagssatsning. Lagen kommer dessutom att ha ett betydande symbolvärde genom att den sänder signaler till presumtiva och existerande entreprenörer om en minskad risk med seriösa företagssatsningar, vilket i sin tur medför positiva tillväxt-effekter. Ett regelverk som möjliggör en snabb och effektiv skuldavskrivning för den seriösa företagaren fyller en lucka i det svenska insolvensrättsliga systemet, och ligger dessutom i linje med det pågående insolvensrättsliga arbetet inom EU.

Summary

Debt restructuring for entrepreneurs and their family members

Our remit

The Inquiry has been instructed to present proposals that give entrepreneurs who are personally liable for debts that have arisen in their business activities broader opportunities for debt restructuring. The remit has included considering the specific conditions that should apply for entrepreneurs to qualify for debt restructuring and the form the procedure should take.

The term ‘entrepreneur’ means a natural person who runs or has run a business. Legal persons will continue to be excluded from the debt restructuring system.

Our proposal in brief

Swedish entrepreneurs have little opportunity to be granted debt restructuring and, by international standards, it is difficult for Swedish entrepreneurs to have their business-related debts written off. In order to reduce the risks involved in responsible business activities, we propose a special form of debt restructuring for entrepreneurs, which will give over-indebted entrepreneurs the opportunity of a second chance, bring the conditions for running a business in Sweden closer to conditions in the rest of Europe and plug a gap in Swedish insolvency law. A change of this kind has great symbolic value and can be expected to benefit growth-promoting entrepreneurship.

Debt restructuring for entrepreneurs should primarily be available to debtors with a burden of debt that has mainly arisen in a business operation that has been wound up by bankruptcy or in

some other way. Entrepreneurs running businesses that are still operating should also be eligible for debt restructuring for entrepreneurs, given certain conditions, as should family members of entrepreneurs who have become over-indebted through their involvement in a business run by a spouse, partner, parent or child.

The new form of debt restructuring should only be available to serious entrepreneurs. The entrepreneur must therefore have run the business in a defensible and responsible manner for the entrepreneur or a family member to be eligible for this form of debt restructuring.

The length of the payment plan should be three years, which is in line with the recommendation in the area recently adopted by the European Commission. Shortening the payment period for entrepreneurs is warranted given the need to reduce the risks they run. But it is also reasonable given that an entrepreneur seeking debt restructuring must be able to pay at least SEK 5 000 per quarter to her or his creditors, whereas ordinary debtors undergoing debt restructuring may pay a much lower amount or even be granted complete relief from payment.

Sweden needs debt restructuring for serious entrepreneurs

Being an entrepreneur involves many challenges

Where small and medium-sized enterprises are concerned, both the entrepreneur personally and those around them often equate the entrepreneur and the enterprise, regardless of the legal form of the business. Even if the entrepreneur's success depends primarily on her or his skill, entrepreneurship always involves a certain degree of risk-taking. A failure can be due to circumstances beyond the entrepreneur's control. Despite this, a business failure is commonly perceived as a personal failure for the entrepreneur.

Even if an entrepreneur naturally has to reckon with defaulted payments and external change, such changes can hit an entrepreneur hard. Sometimes it only requires a customer or a supplier to change their policy or terms of payment for the entrepreneur to have difficulty making the business profitable. External changes such as political decisions, changes in patterns of consumption, changes in the state of the economy, etc., can have a similar impact.

This in turn can lead to a reduction or complete loss of income for the entrepreneur. Just like employees, entrepreneurs can suffer illness, separation or other crises that affect their ability to work. For employees and entrepreneurs alike, certain expenses remain even when income disappears. But entrepreneurs are often much more severely affected. They generally have fixed business-related expenses in addition to private expenses and their safety nets are often less generous and secure. Moreover, employees who experience a loss of income because of sick leave or even unemployment are often seen as innocent victims of unfortunate circumstances, whereas a business bankruptcy often entails a stigma that suggests the entrepreneur is to blame. Although the vast majority of business bankruptcies affect entrepreneurs who are trying to act correctly but fail due to circumstances beyond their control, it is still easier in Sweden for an employee to obtain debt relief for consumer debts than for a person running a business who has debts that have arisen through honest entrepreneurship. We would like to see a more positive approach to business debts in debt restructuring contexts.

Failure must be permissible

To some extent, running a business is a gamble. There is always a certain risk of failing and it is often difficult for a person who incurs a financial loss to bounce back. This is unfortunate not just for the individual concerned but also for society in general. A failure that leads to social exclusion is very costly for society. But a failure that results in a serious and capable entrepreneur being unable or unwilling to make a fresh start also means that Sweden loses new enterprises that could have created economic growth. Several studies show a positive link between new enterprises and economic growth. It is therefore important that a serious entrepreneur who has failed can be given a second chance.

There is a saying that goes: *"You learn from your mistakes"*. The risk of failing decreases with greater experience. For a person who is employed, this generally means that the difficulty of the tasks and responsibility of the individual increase with greater experience. Any failures are borne by the employer, while the employee rarely suffers any personal financial loss. For an entrepreneur, on the other hand, a mistake can be devastating. Entrepreneurs can

incur personal debts from which they will never be free. If entrepreneurs are instead allowed to learn from their mistakes, more good business ideas might be turned into reality. More weight should be given to the fact that entrepreneurs who have failed are precisely the ones who are most likely to succeed in future business ventures. Or, in the words of Thomas Friedman, an influential American journalist: *"If you can't fail, you won't start"*. In a growing market economy, the birth of new business operations and demise of old ones is a natural and necessary process. Many successful companies would not have existed if their owners had given up after a first attempt. Many technical innovations would not have come into being if entrepreneurs had not been prepared to invest and risk their assets, their income and their social status.

The attitude towards over-indebted people is different in the United States than in Europe. This in turn is because of different conditions, which lead to differences in the granting of credit and other areas. We would like to emphasise that we have not found any evidence that one system is better than the other; we merely observe that the systems differ.

In the US system, writing off liabilities is regarded as an efficient way to distribute risks. Over-indebtedness is seen as a market failure and is explained as a failure of the market to assess the risks. With this approach, it is logical to regard debt restructuring as a means of efficiently tackling problems of over-indebtedness so as to enable the individual to rapidly return to the market as a consumer and borrower. It has been pointed out that in Europe over-indebtedness is regarded as a social or moral problem and that the debtor is expected to bear more of the risk. Debt restructuring for private persons, which is known as 'personal bankruptcy' in the US, where it became available in 1978, was only introduced in Europe in the 1980s and 1990s. The European approach is characterised by not making debt restructuring available to everyone and not letting it be perceived as an 'easy way out'.

The Swedish Debt Relief Act was drafted in the context of the European approach. However, so far in Sweden we have had a more forgiving attitude towards employees who have become over-indebted as a result of extensive consumption than towards serious entrepreneurs who have taken conscious and objectively justifiable risks in order to realise a business idea and create more jobs. As a result, Swedish entrepreneurs have little opportunity, by interna-

tional comparison, to have their debts written off after a bankruptcy. This approach has brought criticism from the OECD, which found in a report in 2007 that the risks of running a business in Sweden need to be limited relative to the risks in comparable countries.

Why is it difficult for entrepreneurs to obtain debt restructuring under the ordinary Debt Relief Act?

In the preparatory materials for the Debt Relief Act, the legislators emphasised the importance of giving failed entrepreneurs a second chance. So it is paradoxical that natural persons running business operations were previously completely excluded from the scope of the Debt Relief Act. An entrepreneur can now be granted debt restructuring without prior bankruptcy, but only if the financial circumstances of the business are easily analysed. The provision should be seen against the backdrop that debt restructuring is intended to be a simple and quick procedure, but in practice the result has been that the door continues to be closed to active entrepreneurs wishing to obtain debt restructuring. It has also proved difficult to make an assessment of absolute insolvency concerning a person running or intending to start a company, since their future income is often uncertain. Over a period of just over two years, only 69 entrepreneurs have obtained or will obtain debt restructuring, even though the Swedish Enforcement Authority and the Government both expected the latest legislative amendment to result in several thousand sole entrepreneurs having their debts restructured. There is nothing to prevent an entrepreneur from applying for debt restructuring once the business has been declared bankrupt. Debts from previous business activities are normally covered and are even expected to be treated positively in the general assessment of reasonableness. An entrepreneur who obtains employment after the completion of bankruptcy proceedings can therefore normally obtain debt restructuring. In contrast, a person who wants to start a new business is generally unable to obtain debt restructuring as it is often impossible to assess their future ability to pay with any certainty. This system is neither logical nor appropriate.

A new act on debt restructuring for entrepreneurs and their family members

It should be possible to open the door to debt restructuring for entrepreneurs by amending the Debt Relief Act. However, the legislative authorities have attempted to open the way for entrepreneurs through several amendments, but have failed. Entrepreneurs are still excluded from the debt restructuring system since it is difficult to make an assessment of absolute insolvency concerning them and since the circumstances of their business have to be easy to analyse. We therefore consider that entrepreneurs should be offered debt restructuring through a special act designed to fit their situation.

No debt restructuring for non-serious entrepreneurs

Around 4–6 per cent of all bankruptcies in the EU are ‘dishonest’ – yet in general no distinction is made between honest and dishonest bankruptcies. Legislation that embraces honest entrepreneurs but excludes dishonest entrepreneurs will make the dividing line clearer and may increase acceptance of entrepreneurs who are given a second chance. The new act should therefore only be available to serious entrepreneurs. Debt restructuring should offer serious entrepreneurs a possibility – not a right – to quickly and efficiently tackle their burden of debt and obtain a chance to make a fresh start. It is therefore important that non-serious entrepreneurs are excluded from the new act. To guarantee this, we have made clear demands regarding the debtor’s conduct. Debt restructuring for entrepreneurs will not be granted if the business has been conducted in an irresponsible manner, if the reporting and payment of taxes and fees has been mismanaged to a not inconsiderable extent, if the bookkeeping has been neglected or if the entrepreneur is or has been running the business in a manifestly indefensible way.

As an additional guarantee against abuse of the system, debt restructuring for entrepreneurs will only be granted if reasonable. This assessment is to include the circumstances surrounding the origin of the debts and the importance of debt restructuring for the debtor’s future earning capacity.

Family members will also be eligible for debt restructuring

When an entrepreneur becomes over-indebted, it is not unusual for the entrepreneur's immediate family also to become over-indebted. A spouse or partner may have taken out a loan to save the business or to contribute to the family's means of support. It is also common for creditors to demand guarantees from family members for granting the entrepreneur credit. A family member can often be granted debt restructuring under the ordinary rules. But if the entrepreneur is given the benefit of debt restructuring with a shorter but tougher payment period, the entrepreneur's family should also be given the same opportunity. We therefore propose that family members of entrepreneurs be covered by the new act if business debts are concerned. The concept of 'family members' must be narrowly defined and only include spouse, partner, child and parent.

Since debt restructuring for entrepreneurs is intended as a possibility aimed at giving serious entrepreneurs a second chance and sending a signal to serious entrepreneurs that the risks of entrepreneurship are manageable, family members can only obtain debt restructuring if the debts stem from a serious enterprise. In other words, non-serious conduct on the part of the entrepreneur will also rub off on blameless family members.

Debt restructuring for entrepreneurs must be quick and efficient

We therefore propose a new form of debt restructuring for serious entrepreneurs. This kind of debt restructuring will be a means of partly relieving the entrepreneur of responsibility for debt payment and giving them a second chance. As a result, prospective entrepreneurs will perceive the risks of entrepreneurship as manageable. It is important that debt restructuring has a forward-looking perspective and genuinely contributes to improving the entrepreneur's prospects of future success.

Shorter payment period with tougher instalments

The new form of debt restructuring is primarily intended for active or former entrepreneurs who plan to return to professional life as an entrepreneur. To achieve the purpose of a special form of debt restructuring for entrepreneurs – to enable the entrepreneur to make a fresh start and contribute to economic growth – it is important that the entrepreneur can quickly tackle the burden of debt and that the payment period is short. However, the payment period must not be so short as to undermine respect for contracts entered into. It could be felt to be objectionable if the entrepreneur could be relieved of the liability to pay without having paid anything during the payment period, as can be the case in ordinary debt restructuring. Instead, we propose a relatively short but tough payment period.

We have settled on a payment period of three years, which is in line with the recommendation recently adopted by the European Commission. The payment period in ordinary debt restructuring is five years. The shorter payment period for entrepreneurs is motivated not only by the need to reduce risks for entrepreneurs but also by the fact that entrepreneurs will face considerably tougher terms of payment than under the Debt Relief Act. No payment-free months should be introduced for entrepreneurs, even if this does happen in ordinary debt restructuring in accordance with the proposal of the 2012 Debt Relief Inquiry. An entrepreneur whose debts are to be restructured must pay the creditors at least SEK 5 000 per quarter. The entrepreneur must also actively present her or his debt situation and earning potential, and show how the enterprise has been run, whereas in ordinary debt restructuring the Swedish Enforcement Authority takes care of parts of the investigation.

To further speed up the process of writing off the debtor's debts and create an efficient debt restructuring procedure, we propose, like the 2012 Debt Relief Inquiry, that the debtor begin making payments as soon as the initiating decision has been made.

Debt restructuring for entrepreneurs can be granted even though the debtor's financial circumstances are uncertain

One of the reasons why it is difficult for entrepreneurs to obtain debt restructuring under current regulations is that the entrepreneur's future income is often uncertain. The 'absolute insolvency' requirement will not be changed relative to what applies to other natural persons. However, in the new form of debt restructuring, the Swedish Enforcement Authority must estimate the entrepreneur's future income, partly so as to determine whether the entrepreneur is absolutely insolvent and partly to determine her or his capacity to pay. Here, a guideline may facilitate assessment. If the debtor would be unable to pay her or his debts within the foreseeable future even if her or his income were to double, it is reasonable to regard the debtor as absolutely insolvent. And where the ability to pay is concerned, great weight should be given to the debtor's own assessment. If the entrepreneur judges that her or his new business operation will permit income withdrawals that enable the entrepreneur to keep up with the payments envisaged in the payment plan, this should be accepted unless it appears to be an obvious misjudgement. If the entrepreneur is serious and otherwise fulfils the requirements for debt restructuring, the entrepreneur should therefore be given a chance to try to become free of debt even if the entrepreneur's future income is not entirely certain.

Flexible payment intervals

In ordinary debt restructuring, the debtor normally pays a certain amount every month. Active entrepreneurs often have irregular incomes. Terms of payment differ in different sectors and an entrepreneur who has 90-day terms of payment will have difficulty managing monthly payments, particularly during a start-up phase. The general rule should therefore be that the debtor is to pay on a quarterly basis, but both monthly and twice-yearly payments should also be possible where appropriate.

From bankruptcy to debt restructuring for entrepreneurs

Most entrepreneurs who will apply for debt restructuring for entrepreneurs will either personally have been declared bankrupt or have run their business operation in a company that has been declared bankrupt. To reach these entrepreneurs, the court in the bankruptcy case should inform the debtor, or its representative if the debtor is a legal person, about the possibility of applying for debt restructuring. The inventory of the estate in bankruptcy and the receiver's statements concerning the entrepreneur's conduct can have a considerable influence on the assessment of the debt restructuring case. However, prior bankruptcy should not be required to qualify for debt restructuring for entrepreneurs.

The institution of bankruptcy will continue to take precedence over the institution of debt restructuring, which means, among other things, that debt restructuring for entrepreneurs cannot be initiated during the debtor's personal bankruptcy. To ensure that debt restructuring for entrepreneurs is only available to honest and responsible entrepreneurs, the debtor should not be protected from bankruptcy before the decision on debt restructuring for entrepreneurs has become final and non-appealable. This will give the debtor's creditors the possibility of having the debtor declared bankrupt if there is any suspicion that recoverable transactions or other forms of unfair conduct have occurred, or if a bankruptcy could yield a more favourable outcome for the creditors for some other reason.

Debt restructuring for entrepreneurs should be possible without bankruptcy

Even if a business operation is usually wound up by bankruptcy, a business can be wound up in other ways as well, for example by deregistering an unincorporated business. To avoid the risk of debt restructuring for entrepreneurs encouraging bankruptcy, entrepreneurs who have wound up their business in some other way than bankruptcy should also come under the regulations.

Debt restructuring for entrepreneurs should also be available to debtors who are running an ongoing business operation. If an active entrepreneur is over-indebted because of old debts (e.g. from having sold real estate at a loss), in the current system he or she is

generally prevented from obtaining debt restructuring unless the business is wound up. It is not reasonable to have legislation that forces an entrepreneur to wind up a business that works and is beneficial to society in order to obtain debt restructuring. However, for an active entrepreneur to be granted debt restructuring for entrepreneurs, the business must be sound and function well. The business must therefore be able to pay taxes and other liabilities at the proper time. An entrepreneur who runs a business that is making a loss and that therefore repeatedly incurs new debts should not be covered by the system.

Debt restructuring can be cancelled or changed

It goes without saying that the debtor must be able to depend on debt restructuring for entrepreneurs being a permanent decision that cannot be torn up. But as pointed out, debt restructuring for entrepreneurs is intended as a possibility – not a right – for serious entrepreneurs. If the entrepreneur has engaged in irresponsible conduct, e.g. by giving incorrect information, and should therefore never have obtained the benefit of debt restructuring, the decision should normally be cancelled. The same applies if the entrepreneur does not follow the payment plan.

If the debtor's financial position substantially improves during the payment period, the creditors should benefit from this improvement. The amount that the debtor is to pay the creditors should then be raised. If the probably very unusual situation should arise that the debtor goes from being over-indebted to being rich within a few years, the debt restructuring can be cancelled with the effect that the debtor once again becomes fully liable for all her or his debts. This requires the debtor's financial position to have improved to such an extent that he or she can pay all the debts without foregoing a reasonable standard of living. Another condition is that a creditor applies for this within five years of the decision to initiate debt restructuring for entrepreneurs.

If the debtor's financial position deteriorates, in exceptional cases the debtor can apply for a change in the payment plan for the later part of the payment period.

Economic consequences of the proposals

Will there be a change in payment behaviour?

It is important that we keep a high standard of payment behaviour in both business and private life. Business relations and trade benefit if actors are confident that contracts will be kept and invoices paid, and this is also crucial to the smooth functioning of society and a high degree of social trust. But trust must be mutual. When a serious entrepreneur, through no fault of their own, has become unable to pay their debts, the creditors and society should be able to share the responsibility with the debtor. Since debt restructuring for entrepreneurs will only be available to responsible and serious entrepreneurs, our assessment is that the legislation will not adversely affect the general standard of payment behaviour.

Will there be a change in the granting of credit?

One argument for the previous restrictive approach to offering entrepreneurs the possibility of debt restructuring was the risk of negative consequences for the granting of credit. The new form of debt restructuring, however, will only apply to a limited circle of debtors. Most of these debtors will have gone through bankruptcy procedures, either in person or through their business, and for this reason their debts must in any case appear highly uncertain from the lender's perspective, at least in the short term. The actual financial consequences for creditors should therefore be extremely limited. In addition, part of the personal risk-taking remains with the entrepreneur due to the requirement that the entrepreneur must always pay a certain proportion of her or his debts. In light of this, there appears to be little risk that the new form of debt restructuring will lead to rising credit costs and poorer access to credit. This conclusion is supported by the assessment that Professor Lars Silver, Umeå University, and Associate Professor Björn Berggren, KTH Royal Institute of Technology, have arrived at in their analysis of the proposal's consequences for the granting of credit.

Proposal will benefit economic growth

A number of empirical studies have focused on the importance of new enterprises for economic growth. They can be summed up by stating that the majority of the studies conducted show a positive link between new enterprises and economic growth.

The Swedish Agency for Growth Policy Analysis has been commissioned by the Inquiry to analyse the consequences of the proposal for new enterprises and growth and has concluded that relaxing the insolvency legislation will probably favour 'better', not just more, entrepreneurship. To put it another way, the proposal can be expected to benefit entrepreneurship that has an explicit desire to grow and that in the longer perspective will create jobs and contribute to increased economic growth.

A narrow field of application with great symbolic value

Based on the experiences of the Danish system, we estimate that approximately 800 over-indebted entrepreneurs per year will be granted debt restructuring for entrepreneurs. Even if this figure is no more than a rough estimate, the regulations will therefore have a narrow field of application. At the same time, the regulations may be absolutely vital to the individual entrepreneurs who qualify, as they will offer them a chance of a fresh start after a failed business venture. Moreover, the act will have considerable symbolic value by sending a signal to prospective and existing entrepreneurs that the risk involved in serious business ventures is being reduced, and this in turn will have a positive impact on growth. Regulations that open the way to a quick and efficient writing off of debts for serious entrepreneurs plug a gap in the Swedish system of insolvency law and are also in line with the current EU work on insolvency law.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skuldsanering för företagare och närstående till företagare (F-skuldsanering).

2 § I lagen avses med

näringsverksamhet: verksamhet som är av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig,

företagare: en fysisk person som driver eller har drivit näringsverksamhet,

närstående: make, sambo, barn eller förälder.

3 § F-skuldsanering innebär att en gäldenär delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av F-skuldsaneringen.

Om ackord, konkurs och skuldsanering finns särskilda bestämmelser.

4 § Kronofogdemyndigheten prövar ärenden om F-skuldsanering och omprövning av ett beslut om F-skuldsanering.

Villkor för F-skuldsanering

5 § F-skuldsanering får beviljas

1. en företagare vars näringsverksamhet har avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt, om hans eller hennes skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit i näringsverksamheten,
2. en företagare som driver näringsverksamhet, om skulder som uppkommer i denna rätteligen kan betalas, och
3. en närstående till en företagare, om den närståendes skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit i företagarens näringsverksamhet.

6 § F-skuldsanering får endast beviljas en person som har hemvist i Sverige. Den som är folkbokförd i Sverige ska anses ha hemvist i Sverige.

7 § F-skuldsanering får endast beviljas om gäldenären är kvalificerat insolvent.

Med kvalificerad insolvens avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid.

En bedömning av gäldenärens betalningsförmåga ska göras även om gäldenärens framtida inkomstförhållanden är oklara.

8 § F-skuldsanering får inte beviljas om

1. företagaren i sin näringsverksamhet missköter eller har misskött sina förpliktelser avseende bokföring, skatteavdrag, anmälan om F-skatt eller betalning av skatt eller avgift i en omfattning som inte är ringa,
2. företagaren driver eller har drivit sin näringsverksamhet på ett uppenbart oförsvärligt sätt,
3. gäldenären saknar eller endast har ett ringa betalningsutrymme, eller
4. gäldenären är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud.

9 § En gäldenär som tidigare har fullgjort en skuldsanering eller en F-skuldsanering, får beviljas F-skuldsanering endast om det finns synnerliga skäl.

10 § F-skuldsanering får endast beviljas om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

Vid tillämpningen av första stycket ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och F-skuldsaneringens betydelse för gäldenärens framtida förvärvsförmåga.

Skulderna

11 § En F-skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas enligt 23 § att inleda F-skuldsanering (inledandebeslut). En F-skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag.

Vid en F-skuldsanering får det bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning ska undantas från F-skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 14 § löper.

Om en fordran som har anmälts enligt 25 § kan antas vara uppenbart ogrundad, får det bestämmas att denna fordran ska undantas från F-skuldsaneringen.

12 § En F-skuldsanering omfattar inte

1. en fordran på familjerättsliga underhåll,
2. en fordran för vilken borgenären har förmånsrätt enligt 5 § förmånsrättslagen (1970:979), till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran,
3. en fordran för vilken borgenären har panträtt eller annan förmånsrätt enligt 6 eller 7 § förmånsrättslagen (1970:979) eller retentionsrätt, till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran,
4. en fordran för vilken borgenären, innan inledandebeslut har meddelats, har fått förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen, när det gäller egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten,
5. en fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation, eller
6. en fordran som är tvistig.

Bestämmelsen i första stycket 1 gäller inte när Försäkringskassan eller ett utländskt offentligt organ har inträtt i den underhållsberättigades rätt till underhållsbidrag.

Innehållet i en F-skuldsanering

13 § Alla fordringar som enligt 11 § omfattas av F-skuldsaneringen har lika rätt.

Utan hinder av första stycket får en fordran

1. ges sämre rätt, om borgenären samtycker, eller

2. betalas före andra fordringar, om den efter fördelning enligt

14 § första stycket avser ett mindre belopp och det är skäligt med hänsyn till omfattningen av skulderna och övriga omständigheter.

I 34 § finns bestämmelser om vad som ska gälla i fråga om fordringar som inte har anmälts i ärendet.

14 § Vid en F-skuldsanering ska det bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 11 § ska omfattas av F-skuldsaneringen,

2. vad som enligt 13 § ska gälla för dem,

3. vilket belopp som ska fördelas mellan borgenärerna,

4. en betalningsplan som anger avgift enligt 10 § skuldsaneringsförordningen (1994:347), det belopp som gäldenären ska betala, när och hur betalning ska ske, samt

5. när och hur borgenärerna ska få betalt.

Av fördelningen enligt första stycket 3 ska det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som ska kvarstå.

Den betalningsplan som ska bestämmas enligt första stycket 4 ska löpa under tre år. Det antal månader som har förflutit sedan inledandebeslutet meddelades får avräknas från betalningsplanens längd.

15 § Det belopp som ska fördelas mellan borgenärerna ska bestämmas så att F-skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som ska förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken ska då vara vägledande. Det får bestämmas att förbehåll även ska göras för betalning av en fordran som, enligt 12 § eller beslut som fattas med stöd av 11 § andra stycket, inte omfattas av F-skuldsaneringen.

Gäldenären ska betala en gång i kvartalet. Om det finns särskilda skäl får Kronofogdemyndigheten bestämma att gäldenären i stället ska betala månadsvis eller halvårsvis.

Inbetalda medel och ränta ska Kronofogdemyndigheten betala ut till borgenärerna en gång om året. Utbetalning ska ske först efter det att beslutet om F-skuldsanering har vunnit laga kraft.

16 § Gäldenärens betalningar enligt vad som har bestämts i 24 § och i en betalningsplan ska genomföras utan hinder av att beslutet om betalning inte har vunnit laga kraft. Betalning ska ske till Kronofogdemyndigheten, om det inte finns särskilda skäl att betala direkt till borgenären.

Vid beslut om avslag, avvisning eller avskrivning ska inbetalda medel enligt 24 § återbetalas till gäldenären när beslutet har vunnit laga kraft. Om pågående utmätning har avbrutits i enlighet med 32 § ska i stället inbetalda medel fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick.

Ansökan om F-skuldsanering

17 § En ansökan om F-skuldsanering ska göras skriftligen hos Kronofogdemyndigheten.

Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av gäldenären.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en ansökan får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. I så fall får kravet på egenhändigt undertecknande uppfyllas med elektroniska medel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om elektroniska dokument.

18 § Ansökan ska innehålla uppgifter om

1. gäldenären enligt vad som anges i 33 kap. 1 § första och andra styckena rättegångsbalken samt uppgift som visar att gäldenären har hemvist i Sverige,

2. gäldenärens inkomster och utgifter,

3. gäldenären, eller den näringsverksamhet som skulderna härrör från, är eller har varit i konkurs eller genomgått en förhandling om offentligt ackord,

4. gäldenärens tillgångar och skulder med angivande av skuldens storlek, borgenärens namn, adress och telefon samt när och hur skulden har uppkommit,

5. vilka av skulderna som är näringsrelaterade,

6. förhållanden som avses i 8 § första stycket 1–4,

7. förhållanden som avses i 10 § andra stycket, och

8. gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövning av frågan om F-skuldsanering ska inledas.

Om gäldenären har varit i konkurs som har avslutats inom sex månader före dagen för ansökan om F-skuldsanering, kan uppgifterna i bouppteckningen ersätta uppgifter som avses i första stycket 4. Gäldenären ska dock alltid lämna uppgift om sådana skulder eller tillgångar som har uppkommit efter konkursbeslutet.

Uppgifterna enligt första stycket ska lämnas av gäldenären på heder och samvete.

19 § Till ansökan ska bifogas årsredovisning eller årsbokslut avseende det senast avslutade räkenskapsåret för den näringsverksamhet som skulderna härrör från eller gäldenären driver.

Om gäldenären eller den näringsverksamhet som skulderna härrör från är eller har varit i konkurs ska till ansökan bifogas förvaltarberättelse, bouppteckning och eventuell slutredovisning enligt 7 kap. 13 och 15 §§ samt 13 kap. konkurslagen (1987:672).

Om gäldenären eller den näringsverksamhet som skulderna härrör från har genomgått en förhandling om offentligt ackord ska till ansökan bifogas rekonstruktörsberättelse och bouppteckning enligt 3 kap. 11 § första stycket 1 och 14 § lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion.

Bristfällig ansökan

20 § Om en ansökan är bristfällig, ska Kronofogdemyndigheten förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Av föreläggandet ska det framgå att ansökan kan avvisas om föreläggandet inte följs. Föreläggandet behöver inte delges.

Kronofogdemyndigheten ska avvisa en ansökan om F-skuldsanering, om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och gäldenären inte har följt ett föreläggande att avhjälpa bristen.

21 § Kronofogdemyndigheten ska avvisa en ansökan om F-skuldsanering om gäldenären är föremål för ett förfarande om skuldsanering enligt skuldsaneringslagen.

Avslag på ansökan

22 § Om det framgår av ansökan om F-skuldsanering eller annan tillgänglig utredning att gäldenären inte uppfyller villkoren enligt 5–7, 9 eller 10 § eller inte får beviljas F-skuldsanering enligt 8 §, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan.

Om det, efter inledandebeslutet, framkommer att förutsättningarna för F-skuldsanering inte är uppfyllda, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan. Ansökan får också avslås, om gäldenären inte inställer sig personligen vid ett sammanträde eller om gäldenären i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning.

Inledande av F-skuldsanering

23 § Kronofogdemyndigheten ska i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden och om hans eller hennes näringsverksamhet från andra myndigheter. Kronofogdemyndigheten får också, om det finns särskilda skäl, hålla ett sammanträde enligt 27 § för att avgöra om F-skuldsanering ska inledas.

Om Kronofogdemyndigheten inte enligt 20 eller 21 § avvisar eller enligt 22 § första stycket avslår en ansökan om F-skuldsanering, ska myndigheten snarast fatta ett inledandebeslut.

24 § Vid inledandebeslutet ska det, för tiden till dess att frågan om F-skuldsanering slutligt har avgjorts eller annat har beslutats, bestämmas ett belopp som gäldenären ska betala vid varje betalningstillfälle samt när och hur denna betalning ska ske.

Beloppet ska bestämmas utifrån vad som föreskrivs i 15 § första stycket.

25 § När ett inledandebeslut har meddelats ska Kronofogdemyndigheten genast kungöra detta i Post- och Inrikes Tidningar.

I kungörelsen ska var och en som har en fordran mot gäldenären uppmanas att inom en månad från dagen för kungörelsens införande skriftligen

1. anmäla sina fordringar mot gäldenären,
2. ange till vilket konto som betalning ska ske, och
3. lämna synpunkter av betydelse för ansökan om F-skuldsanering.

Om det är skäligt, kan Kronofogdemyndigheten införa kungörelsen även i en eller flera ortstidningar. Kronofogdemyndigheten kan också förlänga fristen i andra stycket till två månader, om det finns särskilda skäl.

Utredningen hos Kronofogdemyndigheten

26 § Om en F-skuldsanering har inletts, ska Kronofogdemyndigheten utreda om förutsättningarna för F-skuldsanering är uppfyllda.

27 § Kronofogdemyndigheten ska kalla gäldenären att inställa sig personligen vid ett sammanträde, om det kan antas vara till fördel för utredningen. Vid sammanträdet ska gäldenären lämna de ytterligare upplysningar som behövs för att avgöra frågan om F-skuldsanering.

Kallelsen ska sändas till gäldenären under den adress gäldenären senast har uppgett i ärendet. Kallelsen behöver inte delges.

I kallelsen ska gäldenären upplysas om syftet med sammanträdet och om att ansökan kan avslås om gäldenären inte inställer sig personligen.

28 § Kronofogdemyndigheten får till ett sammanträde enligt 27 § kalla även en borgenär, annan myndighet eller någon annan som kan bidra till utredningen av ärendet. Kallelsen behöver inte delges.

Beslut om F-skuldsanering

29 § När det finns en tillräcklig utredning, ska Kronofogdemyndigheten tillsammans med gäldenären upprätta ett förslag om F-skuldsanering som innehåller de uppgifter som anges i 14 §.

30 § Förslaget om F-skuldsanering ska sändas till samtliga kända borgenärer vars fordringar omfattas av F-skuldsaneringen med föreläggande för dem att yttra sig över förslaget inom viss tid. I föreläggandet ska det anges att ett uteblivet yttrande inte hindrar ett beslut om F-skuldsanering. Föreläggandet ska delges borgenärerna. Om en fordran som har anmälts enligt 25 § inte omfattas av F-skuldsaneringen, ska borgenären underrättas om detta.

31 § Efter utgången av den tid som avses i 30 § ska Kronofogdemyndigheten pröva om gäldenären ska beviljas F-skuldsanering.

Ett beslut om F-skuldsanering ska genast kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

Förbud mot exekutiva åtgärder

32 § Efter Kronofogdemyndighetens inledandebeslut får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om F-skuldsanering är avgjord, om inte, efter överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker, är åtgärden utan verkan.

Första stycket gäller inte fordringar som enligt 12 § inte omfattas av F-skuldsaneringen.

Det som sägs i denna paragraf tillämpas även i fråga om beslut om betalningssäkring och verkställighet av ett sådant beslut.

33 § Vad gäldenären har betalat in till Kronofogdemyndigheten i enlighet med 14 § första stycket 4 och 24 § får inte utmätas.

När F-skuldsanering har beviljats tillkommer de medel som gäldenären betalat in till Kronofogdemyndigheten enligt 14 § första stycket 4 och 24 § de borgenärer vars fordringar omfattas av förfarandet. Medlen som har betalats in till Kronofogdemyndigheten ska utan dröjsmål avskiljas och placeras på ett räntebärande konto för borgenärernas räkning.

Verkan av F-skuldsanering

34 § En F-skuldsanering befriar gäldenären från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av F-skuldsaneringen i den utsträckning som dessa sätts ned. Genom F-skuldsaneringen befrias gäldenären från ansvar för betalningen av fordringar som inte är kända i ärendet, om inte fordringen är sådan som avses i 12 §.

F-skuldsaneringen inverkar inte på den rätt en borgenär har mot en borgensman eller någon annan som förutom gäldenären svarar för fordringen.

Omprövning av ett beslut om F-skuldsanering

35 § På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om F-skuldsanering kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet om gäldenären

1. har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer,
2. har gjort sig skyldig till uppsåtligt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning,
3. i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på frågan om F-skuldsaneringens avgörande,
4. i sin ansökan om F-skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären, eller

5. har lämnat oriktig uppgift till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av F-skuldsaneringen eller underlåtit att lämna uppgift trots att gäldenären är uppgiftsskyldig och den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats.

Om ett beslut om F-skuldsanering upphävs, blir en borgen eller annan säkerhet som tredje man har ställt för betalning av belopp som avses i 14 § första stycket 3 ogiltig, om inte tredje mannen kände till eller borde känt till de omständigheter som anges i första stycket 1–3 eller medverkade till att gäldenären åsidosatt sina förpliktelser enligt första stycket 4.

36 § På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om F-skuldsanering kan Kronofogdemyndigheten upphäva

beslutet eller ändra det som har bestämts i en fråga som avses i 14 § första stycket 2–4, om

1. gäldenären inte följer betalningsplanen, såvida avvikelsen inte är ringa, eller

2. gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats efter beslutet om F-skuldsanering utan att förhållandena är sådana som avses i andra stycket.

Om gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats efter beslutet om F-skuldsanering i så hög grad att gäldenären kan betala samtliga skulder som omfattas av F-skuldsaneringen, och behålla en för gäldenären rimlig levnadsstandard, kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet.

I fall som avses i första stycket 2 ska ansökan ges in inom tre år från dagen för inledandebeslutet eller, om en betalningsplan avslutas senare, senast den dag då planen löper ut. I fall som avses i andra stycket ska ansökan ges in inom fem år från dagen för inledandebeslutet.

37 § På ansökan av gäldenären kan Kronofogdemyndigheten

1. upphäva beslutet om F-skuldsanering, om gäldenärens ekonomiska förhållanden efter beslutet om F-skuldsanering har försämrats i sådan grad att gäldenären saknar eller endast har ett ringa betalningsutrymme, eller

2. ändra det som har bestämts i en fråga som avses i 14 § första stycket 2–4, om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats efter beslutet om F-skuldsanering.

En omprövning enligt första stycket 2, får endast göras om gäldenären fortfarande har ett betalningsutrymme som inte är ringa eller om det finns synnerliga skäl och gäldenären har fullgjort två tredjedelar av den tid som betalningsplanen ska löpa.

38 § Vid ändring av ett beslut om F-skuldsanering får löptiden för betalningsplanen förlängas till som längst fem år.

39 § En ansökan om upphävande eller ändring enligt 35, 36 eller 37 § av ett beslut om F-skuldsanering ska göras skriftligen hos Kronofogdemyndigheten. Ansökan ska innehålla uppgifter om

1. det beslut som avses, och
2. de omständigheter som åberopas till stöd för upphävande eller ändring.

Om en ansökan är bristfällig, ska 20 § tillämpas.

40 § Bestämmelserna i 26–28 §§ gäller i tillämpliga delar även vid Kronofogdemyndighetens handläggning av ärenden om upphävande eller ändring av ett beslut om F-skuldsanering.

Överklagande

41 § Kronofogdemyndighetens slutliga beslut får överklagas till tingsrätten i den ort där gäldenären är bosatt. Detsamma gäller Kronofogdemyndighetens inledandebeslut och beslut enligt 24 §. Om gäldenären inte är bosatt i Sverige, får beslutet överklagas till Stockholms tingsrätt.

Ett överklagande ska ges in till Kronofogdemyndigheten inom tre veckor från dagen för beslutet. Vid överklagandet gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag. Kronofogdemyndigheten ska inte vara part i domstolen.

Ett beslut att förklara en ansökan om F-skuldsanering vilande, får inte överklagas.

42 § Om en domstol bifaller ett överklagande av gäldenären, ska den återförvisa ärendet till Kronofogdemyndigheten. Om Kronofogdemyndigheten avslagit gäldenärens ansökan med tillämpning av 22 § andra stycket och tillräcklig utredning finns, får domstolen dock besluta om F-skuldsanering.

Ett beslut av domstolen att återförvisa ett ärende till Kronofogdemyndigheten får inte överklagas.

Övriga bestämmelser

43 § Om gäldenären försätts i konkurs, förfaller en av gäldenären dessförinnan gjord ansökan om F-skuldsanering.

Om en ansökan om förhandling om offentligt ackord tas upp sedan gäldenären har ansökt om F-skuldsanering, ska skuldsaneringsärendet förklaras vilande. Om ackordet fastställs, förfaller ansökan om F-skuldsanering.

Om den näringsverksamhet varifrån skulderna härrör är föremål för ett konkursförfarande, ska skuldsaneringsärendet förklaras vilande om det med hänsyn till behovet av utredning i skuldsaneringsärendet finns skäl för det.

Om gäldenären avlider, förfaller en av gäldenären gjord ansökan om F-skuldsanering.

44 § Återkallar gäldenären en ansökan om F-skuldsanering, ska ärendet genast avskrivas från vidare handläggning. Detsamma gäller om ansökan förfaller enligt 43 §.

45 § Avslås eller avvisas en ansökan om F-skuldsanering eller avskrivs ärendet från vidare handläggning sedan en kungörelse har utfärdats enligt 25 §, ska samtliga kända borgenärer genast underrättas.

46 § En överenskommelse som innebär att gäldenären eller tredje man tillförsäkrar någon borgenär, vars fordran omfattas av F-skuldsaneringen, bättre villkor än enligt F-skuldsaneringen är ogiltig.

47 § Socialnämnder och andra myndigheter ska till Kronofogdemyndigheten eller domstol som handlägger ett ärende om F-skuldsanering enligt denna lag på begäran överlämna sådana uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ärendet. Sådana uppgifter får också lämnas av myndigheter som anmäler fordringar enligt 25 §.

48 § Ett beslut om F-skuldsanering får verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.2 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)

Härigenom föreskrivs att 6, 7, 9, 12, 22 och 23 §§ skuldsaneringslagen (2006:548) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En gäldenär som är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en gäldenär som tidigare *beviljats* skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl *för skuldsanering*.

Föreslagen lydelse

6 §

En gäldenär som är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en gäldenär som tidigare *har fullgjort en skuldsanering eller en F-skuldsanering enligt lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare*, om det inte finns synnerliga skäl.

7 §

En skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas enligt 14 § andra stycket att inleda skuldsanering. Skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag.

Vid skuldsaneringen får det bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning, *inte skall omfattas av* skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 9 § löper.

Vid skuldsaneringen får det bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning *ska undantas från* skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 9 § löper.

Om en fordran som har anmälts enligt 15 § kan antas vara uppenbart ogrundad, får det bestämmas att denna fordran ska undantas från skuldsaneringen.

En skuldsanering omfattar inte

1. en fordran på familjerättsliga underhåll,
2. en fordran för vilken borgenären har panträtt eller annan förmånsrätt enligt 6 eller 7 § förmånsrättslagen (1970:979) eller retentionsrätt, till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran,
3. en fordran för vilken borgenären, innan beslut om att inleda skuldsanering har meddelats, har fått förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen, när det gäller egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten,
4. en fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation, eller
5. en fordran som är tvistig.

Bestämmelsen i *tredje* stycket 1 gäller inte när Försäkringskassan eller ett utländskt offentligt organ inträtt i den underhållsberättigades rätt till underhållsbidrag.

Bestämmelsen i *fyjärde* stycket 1 gäller inte när Försäkringskassan eller ett utländskt offentligt organ inträtt i den underhållsberättigades rätt till underhållsbidrag.

9 §

Vid en skuldsanering *skall* det bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *skall* omfattas av skuldsaneringen,
2. vad som enligt 8 § *skall* gälla för dem,
3. vilket belopp som *skall* fördelas mellan borgenärerna, och
4. en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran *skall* betalas.

Vid en skuldsanering *ska* det bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *ska* omfattas av skuldsaneringen,
2. vad som enligt 8 § *ska* gälla för dem,
3. vilket belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna, och
4. en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran *ska* betalas.

Det belopp som *skall* fördelas mellan borgenärerna *skall* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *skall* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *skall* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utskökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *skall* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § *tredje* stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *skall* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *skall* kvarstå.

Den betalningsplan som *skall* bestämmas enligt första stycket 4 *skall* löpa under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid.

Det belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna *ska* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *ska* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *ska* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utskökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *ska* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § *fjärde* stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *ska* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *ska* kvarstå.

Den betalningsplan som *ska* bestämmas enligt första stycket 4 *ska* löpa under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid.

Vid bestämmandet av betalningsplanens längd ska det särskilt beaktas om gäldenären har påbörjat betalning enligt en betalningsplan på grund av en skuldsanering eller en F-skuldsanering.

12 §¹

Om en ansökan är bristfällig, *skall* Kronofogdemyndigheten förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Av föreläggandet *skall* det framgå att ansökan kan avvisas om föreläggandet inte följs. Föreläggandet behöver inte delges.

Kronofogdemyndigheten *skall* avvisa en ansökan om skuldsanering, om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och gäldenären inte har följt ett föreläggande att avhjälpa bristen.

Om en ansökan är bristfällig, *ska* Kronofogdemyndigheten förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Av föreläggandet *ska* det framgå att ansökan kan avvisas om föreläggandet inte följs. Föreläggandet behöver inte delges.

Kronofogdemyndigheten *ska* avvisa en ansökan om skuldsanering, om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och gäldenären inte har följt ett föreläggande att avhjälpa bristen.

Kronofogdemyndigheten ska avvisa en ansökan om skuldsanering, om gäldenären är föremål för ett förfarande om F-skuldsanering enligt lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare.

22 §²

Efter Kronofogdemyndighetens beslut om att inleda skuldsanering får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om skuldsanering är avgjord, om inte, efter överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker, är åtgärden utan verkan.

Första stycket gäller inte fordringar som enligt 7 § *tredje* stycket inte omfattas av skuldsaneringen.

Första stycket gäller inte fordringar som enligt 7 § *fjärde* stycket inte omfattas av skuldsaneringen.

Det som sägs i denna paragraf tillämpas även i fråga om beslut om betalningssäkring och verkställighet av ett sådant beslut.

¹ Senaste lydelse 2006:745.

² Senaste lydelse 2006:745.

23 §

En skuldsanering befriar gäldenären från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen i den utsträckning som dessa sätts ned. Genom skuldsaneringen befrias gäldenären från ansvar för betalningen av fordringar som inte är kända i ärendet, om inte fordringen är sådan som avses i 7 § *tredje* stycket.

Skuldsaneringen inverkar inte på den rätt en borgenär har mot en borgensman eller någon annan som förutom gäldenären svarar för fordringen.

En skuldsanering befriar gäldenären från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen i den utsträckning som dessa sätts ned. Genom skuldsaneringen befrias gäldenären från ansvar för betalningen av fordringar som inte är kända i ärendet, om inte fordringen är sådan som avses i 7 § *fjärde* stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1936:81) om skuldebrev

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 17 § lagen (1936:81) om skuldebrev ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

17 §³

Även om en ny borgenär är i god tro, får gäldenären mot honom göra gällande att skuldebrevet är förfalskat, att det på gäldenärens vägnar har utfärdats av någon som saknade behörighet till det eller att det är ogiltigt på grund av att det har kommit till under sådant tvång som anges i 28 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

Vidare får gäldenären även mot en godtroende borgenär göra gällande att skuldebrevet har utfärdats av någon som var omyndig eller handlade under påverkan av en psykisk störning eller inte hade rätt att utfärda skuldebrevet på grund av att en förvaltare enligt föräldrabalken var förordnad för honom.

Slutligen får gäldenären även mot en godtroende borgenär åberopa att skuldebrevet har dödats eller att betalning har fullgjorts genom att fordringsbeloppet har satts ned i allmänt förvar eller att borgenären på grund av preskription eller proklama har förlorat sin talan eller att skuldförhållandet har ändrats genom tvångsackord eller skuldsanering.

Slutligen får gäldenären även mot en godtroende borgenär åberopa att skuldebrevet har dödats eller att betalning har fullgjorts genom att fordringsbeloppet har satts ned i allmänt förvar eller att borgenären på grund av preskription eller proklama har förlorat sin talan eller att skuldförhållandet har ändrats genom tvångsackord, skuldsanering eller *F-skuldsanering*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

³ Senaste lydelse 1994:337.

1.4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap. 2 §⁴

En gäldenär som vid konkurs, skuldsanering eller förhandling om offentligt ackord uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förtiger tillgång, uppger obefintlig skuld eller lämnar annan sådan oriktig uppgift, döms, om uppgiften inte rättas innan den beedigas eller annars läggs till grund för förfarandet, för försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning till fängelse i högst två år.

För försvårande av exekutiv förrättning döms också en gäldenär som i samband med annan exekutiv förrättning uppsåtligen åberopar oriktig handling eller skenavtal och därigenom hindrar att erforderlig egendom genom förrättning tas i anspråk för att bereda borgenär betalning eller säkerhet.

Om ett förtigande eller en oriktig uppgift enligt första stycket är utan betydelse för saken, eller om gäldenären vid konkurs hade rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär en skälig ursäkt för honom eller henne, *skall* han eller hon inte dömas till ansvar.

En gäldenär som vid konkurs, skuldsanering, *F-skuldsanering* eller förhandling om offentligt ackord uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förtiger tillgång, uppger obefintlig skuld eller lämnar annan sådan oriktig uppgift, döms, om uppgiften inte rättas innan den beedigas eller annars läggs till grund för förfarandet, för försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning till fängelse i högst två år.

Om ett förtigande eller en oriktig uppgift enligt första stycket är utan betydelse för saken, eller om gäldenären vid konkurs hade rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär en skälig ursäkt för honom eller henne, *ska* han eller hon inte dömas till ansvar.

⁴ Senaste lydelse 2006:549.

Om ett brott som avses i denna paragraf har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för grovt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt *skall* särskilt beaktas om gärningsmannen beedigat oriktig uppgift eller använt falsk handling eller vilseledande bokföring eller om brottet varit av betydande omfattning.

Om ett brott som avses i denna paragraf har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för grovt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt *ska* särskilt beaktas om gärningsmannen beedigat oriktig uppgift eller använt falsk handling eller vilseledande bokföring eller om brottet varit av betydande omfattning

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.5 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs att 7 och 8 §§ kreditupplysningslagen (1973:1173) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som

1. har slagits fast genom en domstols eller en annan myndighets avgörande eller åtgärd eller

2. har lett till inledande av skuldsanering eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord.

Föreslagen lydelse

7 §⁵

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som

1. har slagits fast genom en domstols eller en annan myndighets avgörande eller åtgärd eller

2. har lett till inledande av skuldsanering *eller F-skuldsanering* eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord.

Kreditupplysningar som avses i första stycket får inte heller innehålla uppgifter om kreditmissbruk, utom när krediten har lämnats av ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn och kredittagaren i avsevärd utsträckning överskridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten.

Om det finns särskilda skäl, får Datainspektionen besluta att ett företag *skall* undantas helt eller delvis från bestämmelserna i första och andra styckena.

Om det finns särskilda skäl, får Datainspektionen besluta att ett företag *ska* undantas helt eller delvis från bestämmelserna i första och andra styckena.

Uppgifter som enligt bestämmelserna i första och andra styckena inte får lämnas ut får inte heller lagras i register som används i kreditupplysningsverksamhet.

⁵ Senaste lydelse 2006:747.

8 §⁶

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Rör uppgiften en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering *eller F-skuldsanering*, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Rör uppgiften en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift om F-skuldsanering ska gallras senast tre år från dagen för inledandebeslutet eller, om en betalningsplan enligt lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare avslutas senare, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift

⁶ Senaste lydelse 2011:471.

som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Har beslut om företagsrekonstruktion enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion meddelats på grund av en ansökan som gjorts innan fordringen har preskriberats, preskriberas den tidigast två år efter utgången av det kalenderår då företagsrekonstruktionen upphört eller ett ackord *skall* vara fullgjort. Inleds skuldsanering innan fordringen har preskriberats, preskriberas den tidigast två år efter utgången av det kalenderår då beslutet om att inleda skuldsanering meddelades eller, om skuldsanering beslutas, då återstående skuldbelopp senast skulle ha betalats.

Första stycket gäller inte om ansökan om företagsrekonstruktion görs eller skuldsanering inleds under tid då preskriptionstiden är förlängd på grund av 9 §.

Föreslagen lydelse

5 §⁷

Har beslut om företagsrekonstruktion enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion meddelats på grund av en ansökan som gjorts innan fordringen har preskriberats, preskriberas den tidigast två år efter utgången av det kalenderår då företagsrekonstruktionen upphört eller ett ackord *ska* vara fullgjort. Inleds skuldsanering *eller F-skuldsanering* innan fordringen har preskriberats, preskriberas den tidigast två år efter utgången av det kalenderår då beslutet om att inleda skuldsanering *eller F-skuldsanering* meddelades eller, om skuldsanering *eller F-skuldsanering* beslutas, då återstående skuldbelopp senast skulle ha betalats.

Första stycket gäller inte om ansökan om företagsrekonstruktion görs eller skuldsanering *eller F-skuldsanering* inleds under tid då preskriptionstiden är förlängd på grund av 9 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

⁷ Senaste lydelse 2006:550.

1.7 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § konkurslagen (1987:672) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 2 §⁸

Med fristdag avses dagen då ansökningen om gäldenärens försättande i konkurs kom in till tingsrätten.

Har beslut meddelats om företagsrekonstruktion enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion avses med fristdag i stället dagen för ansökan om företagsrekonstruktion, såvida konkursansökningen har gjorts under företagsrekonstruktionen eller inom tre veckor från det att rätten beslutat att företagsrekonstruktionen *skall* upphöra.

Har ansökan om skuldsanering gjorts avses med fristdag i stället dagen för denna ansökan, såvida konkursansökningen har gjorts inom tre veckor från det att frågan om skuldsanering avgjordes.

Har beslut meddelats om företagsrekonstruktion enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion avses med fristdag i stället dagen för ansökan om företagsrekonstruktion, såvida konkursansökningen har gjorts under företagsrekonstruktionen eller inom tre veckor från det att rätten beslutat att företagsrekonstruktionen *ska* upphöra.

Har ansökan om skuldsanering *eller F-skuldsanering* gjorts avses med fristdag i stället dagen för denna ansökan, såvida konkursansökningen har gjorts inom tre veckor från det att frågan om skuldsanering *eller F-skuldsanering* avgjordes.

⁸ Senaste lydelse 2006:551.

Har ett dödsbo avträtts till förvaltning av boutredningsman avses med fristdag dagen för ansökningen om detta, såvida boutredningsman har förordnats senare än tre månader före den dag som annars skulle anses som fristdag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.8 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1996:1619)

Härigenom föreskrivs att 10 § rättshjälpslagen (1996:1619) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §⁹

Rättshjälp får inte beviljas

1. för upprättande av inkomstdeklaration, äktenskapsförord, testamente eller gåvohandling,

2. för förrättande av bouppteckning enligt 20 kap. ärvdabalken,

3. i en angelägenhet som rör skuldsanering, 3. i en angelägenhet som rör skuldsanering eller F-skuldsanering,

4. i inskrivningsärenden enligt jordabalken,

5. i ärenden om fastighetsdeklaration,

6. i mål eller ärenden angående fastighetstaxering,

7. i registerärenden enligt sjölagen (1994:1009) eller lagen (1979:377) om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m.,

8. i en angelägenhet som rör bodelning i annat fall än vid klander av bodelning,

9. om frågan om rättshjälp kan vänta till dess en annan rättslig angelägenhet där anspråket stöder sig på väsentligen likartad grund har avgjorts,

10. i en angelägenhet som rör trafikskadeersättning enligt trafikskadelagen (1975:1410) eller som rör skadestånd som ska betalas från en ansvarsförsäkring. Rättshjälp får dock beviljas i en sådan angelägenhet om ett mål eller ärende har inletts vid domstol eller enbart rör annan skada än personskada.

Rättshjälp får inte heller beviljas i fråga om anspråk som har överlåtits till den rättssökande, om överlåtelsen kan antas ha skett för att åstadkomma en fördel vid prövning av ansökan om rättshjälp.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

⁹ Senaste lydelse 2011:1383.

1.9 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 40 kap. 21 § samt 42 kap. 33 och 34 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

21 §¹⁰

Om den skattskyldige eller ett svenskt handelsbolag som den skattskyldige är delägare i får ackord utan konkurs *eller* skuldsanering, ska avdrag för underskott minskas med ett belopp som motsvarar summan av de skulder i näringsverksamheten som fallit bort genom ackordet *eller* skuldsaneringen.

Om den skattskyldige eller ett svenskt handelsbolag som den skattskyldige är delägare i får ackord utan konkurs, skuldsanering *eller F-skuldsanering*, ska avdrag för underskott minskas med ett belopp som motsvarar summan av de skulder i näringsverksamheten som fallit bort genom ackordet, skuldsaneringen *eller F-skuldsaneringen*.

42 kap.

33 §¹¹

Underskott som uppkommit i en näringsverksamhet får dras av med 70 procent till den del

1. underskottet avser en sådan bostad i ett andelshus som skulle ha varit den skattskyldiges privatbostad om han innehaft den med bostadsrätt, och

2. underskottet inte dras av enligt 45 kap. 32 §, 46 kap. 17 § eller 62 kap. 2–4 §§.

I fråga om avdraget tillämpas också bestämmelserna om begränsningar vid konkurs, ackord och skuldsanering i 40 kap. 20 och 21 §§.

I fråga om avdraget tillämpas också bestämmelserna om begränsningar vid konkurs, ackord, skuldsanering *och F-skuldsanering* i 40 kap. 20 och 21 §§.

¹⁰ Senaste lydelse 2007:1419.

¹¹ Senaste lydelse 2007:1419.

Om ett underskott har dragits av enligt första stycket, får avdrag inte göras enligt 40 kap. 2 §.

34 §

Underskott av näringsverksamhet det beskattningsår då en enskild näringsidkare upphör att bedriva näringsverksamheten ska dras av med 70 procent.

Underskottet ska dock inte dras av om det avser självständigt bedriven näringsverksamhet utomlands. Det ska inte heller dras av till den del underskottet

– dragits av enligt 45 kap. 32 §, 46 kap. 17 § eller 62 kap. 2–4 §§ eller legat till grund för avdrag enligt 33 §, eller

– skulle ha fallit bort om tillgångar eller tjänster som har tagits ut ur näringsverksamheten hade uttagsbeskattats.

Underskottet ska dras av det följande beskattningsåret eller, om den skattskyldige begär det, fördelas på det året och de två därefter följande beskattningsåren.

Bestämmelserna om begränsningar vid konkurs, ackord *och* skuldsanering i 40 kap. 20 och 21 §§ tillämpas också på sådant underskott.

Bestämmelserna om begränsningar vid konkurs, ackord, skuldsanering *och F-skuldsanering* i 40 kap. 20 och 21 §§ tillämpas också på sådant underskott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § och 2 kap. 8 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §¹²

Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för

1. fastställande av underlag för samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter,

2. utsökning, indrivning *och* 2. utsökning, indrivning, skuldsanering, skuldsanering *och* F-skuldsanering,

3. att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd,

4. pensionsberäkning,

5. tillsyn och kontroll samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning, och

6. aktualisering och komplettering av uppgifter om fastigheter i andra myndigheters register.

2 kap.

8 §¹³

Kronofogdemyndigheten får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § 1–5, 8, 10 och 11. Direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § 4, 5, 8, 10 och 11 får endast avse den som

1. har ansökt om skuldsanering, 1. har ansökt om skuldsanering *eller* F-skuldsanering,

2. är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten, 2. är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten,

¹² Senaste lydelse 2011:531.

¹³ Senaste lydelse 2012:775.

3. är make eller likställd med make till den som har ansökt om skuldsanering, eller

4. är make eller likställd med make till gäldenär hos Kronofogdemyndigheten.

3. är make eller likställd med make till den som har ansökt om skuldsanering *eller F-skuldsanering*, eller

4. är make eller likställd med make till gäldenär hos Kronofogdemyndigheten.

Tullverket får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § 1–5, 10 och 11. Åtkomsten får endast avse den som är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen, skyldig att betala skatt för vara vid import eller föremål för Tullverkets kontrollverksamhet enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

Tullverket får ha direktåtkomst till uppgifter och handlingar som avses i 4 a §.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter och handlingar direktåtkomst enligt första till tredje styckena får omfatta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § samt 2 kap. 13, 14 och 17 §§ lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹⁴

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning, skuldsanering, betalningsföreläggande och handräckning, europeiskt betalningsföreläggande, tillsyn i konkurs samt i annan verksamhet som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning, skuldsanering, *F-skuldsanering*, betalningsföreläggande och handräckning, europeiskt betalningsföreläggande, tillsyn i konkurs samt i annan verksamhet som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Bestämmelserna i 4, 5 och 7 §§, 2 kap. samt 3 kap. 3 a § gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna.

¹⁴ Senaste lydelse 2008:883.

2 kap.**13 §**

I verksamheten med skuldsanering *skall* det finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 14 och 15 §§ angivna ändamålen (skuldsaneringsdatabas).

I verksamheten med skuldsanering *och F-skuldsanering ska* det finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 14 och 15 §§ angivna ändamålen (skuldsaneringsdatabas).

2 kap.**14 §¹⁵**

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggning av ärenden om skuldsanering,

1. handläggning av ärenden om skuldsanering *och F-skuldsanering*,

2. förebyggande av överskuldsättning, och

3. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

2 kap.**17 §**

För de ändamål som anges i 14 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden,

2. en juridisk persons identitet, säte och företrädare,

3. en enskilds ekonomiska förhållanden,

4. yrkanden och grunder i ett ärende,

5. beslut samt övriga åtgärder i ett ärende, *och*

5. beslut samt övriga åtgärder i ett ärende,

6. lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål, om uppgifterna utgör grund för en fordran i ett ärende.

6. lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål, om uppgifterna utgör grund för en fordran i ett ärende, *och*

¹⁵ Senaste lydelse 2006:733.

*7. beslut, betalning, redovisning
och övriga åtgärder som rör
gäldenärens betalningar enligt
lagen (20xx:xxx) om
skuldsanering för företagare och
närstående till företagare.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Skatteverket får fatta beslut om nedsättning av fordran, om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda och övriga berörda borgenärer gör motsvarande eftergift.

Skatteverket är borgenärsföreträdare vid skuldsanering.

Föreslagen lydelse

5 §

Skatteverket får fatta beslut om nedsättning av fordran, om förutsättningarna för skuldsanering *eller F-skuldsanering* är uppfyllda och övriga berörda borgenärer gör motsvarande eftergift.

Skatteverket är borgenärsföreträdare vid skuldsanering *och F-skuldsanering*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.13 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 34 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Sekretess gäller hos kommunal budget- och skuldrådgivare, Kronofogdemyndigheten eller domstol i ärende om skuldsanering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Föreslagen lydelse

34 kap.

6 §

Sekretess gäller hos kommunal budget- och skuldrådgivare, Kronofogdemyndigheten eller domstol i ärende om skuldsanering *eller F-skuldsanering* för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:1127) med bemyndigande för Försäkringskassan att verkställa fördelning av arbetsgivaravgifter mellan olika avgiftsändamål

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1984:1127) med bemyndigande för Försäkringskassan att verkställa fördelning av arbetsgivaravgifter mellan olika avgiftsändamål ska ha följande lydelse.

4 §¹⁶

Skatteverket *skall* varje månad lämna Försäkringskassan en redovisning för dels de avgifter som beslutats för den föregående månaden, dels beräknade restförda avgifter. Efter årets slut *skall* Skatteverket lämna Försäkringskassan uppgift om dels de under året betalda avgifterna, dels de för året beslutade avgifterna.

Försäkringskassan *skall* på grundval av Skatteverkets redovisning göra de justeringar av fördelningen som behövs. Vid fördelningen *skall* hänsyn tas till beräknade restförda avgifter.

Med restförda avgifter avses av Skatteverket beslutad nedsättning av avgifter på grund av skuldsanering, ackord och företagsrekonstruktion samt restförda avgifter minskade med indrivna avgifter.

Skatteverket *ska* varje månad lämna Försäkringskassan en redovisning för dels de avgifter som beslutats för den föregående månaden, dels beräknade restförda avgifter. Efter årets slut *ska* Skatteverket lämna Försäkringskassan uppgift om dels de under året betalda avgifterna, dels de för året beslutade avgifterna.

Försäkringskassan *ska* på grundval av Skatteverkets redovisning göra de justeringar av fördelningen som behövs. Vid fördelningen *ska* hänsyn tas till beräknade restförda avgifter.

Med restförda avgifter avses av Skatteverket beslutad nedsättning av avgifter på grund av skuldsanering, *F-skuldsanering*, ackord och företagsrekonstruktion samt restförda avgifter minskade med indrivna avgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

¹⁶ Senaste lydelse 2004:890.

1.15 Förslag till förrordning om ändring i konkursförrordningen (1987:916)

Härigenom föreskrivs att 22 § konkursförrordningen (1987:916) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Kallelsen till gäldenären enligt 2 kap. 24 § första stycket 3 konkurslagen (1987:672) *skall* innehålla

1. en erinran om att han är skyldig att vid edgångssammanträdet avlägga bouppteckningsed,

2. en erinran om att han enligt 6 kap. 6 § konkurslagen inte utan rättens medgivande får bege sig utomlands innan han har avlagt eden,

3. förvaltarens namn och postadress, om uppgiften inte har tagits in i kungörelsen om konkursbeslutet och

4. de övriga uppgifter som har tagits in i kungörelsen om konkursbeslutet.

I fråga om delgivning av kallelsen gäller vad som är föreskrivet om delgivning av stämning i tvistemål. Om edgångsskyldigheten inte fullgörs vid edgångssammanträdet, *skall* gäldenärens kallelse till edgången delges på samma sätt.

Kallelsen till gäldenären enligt 2 kap. 24 § första stycket 3 konkurslagen (1987:672) *ska* innehålla

1. en erinran om att han är skyldig att vid edgångssammanträdet avlägga bouppteckningsed,

2. en erinran om att han enligt 6 kap. 6 § konkurslagen inte utan rättens medgivande får bege sig utomlands innan han har avlagt eden,

3. förvaltarens namn och postadress, om uppgiften inte har tagits in i kungörelsen om konkursbeslutet och

4. de övriga uppgifter som har tagits in i kungörelsen om konkursbeslutet.

I fråga om delgivning av kallelsen gäller vad som är föreskrivet om delgivning av stämning i tvistemål. Om edgångsskyldigheten inte fullgörs vid edgångssammanträdet, *ska* gäldenärens kallelse till edgången delges på samma sätt.

Rätten ska i samband med kallelsen till gäldenären lämna upplysning om skuldsanering och F-skuldsanering enligt skuldsaneringslagen (2006:548) och lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

1.16 Förslag till förrordning om ändring i förrordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten

Härigenom föreskrivs att 3 § förrordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹⁷

Någon avgift tas inte ut, om

1. ansökan avvisas,
2. ansökan inte föranleder någon verkställighetsåtgärd till följd av att sökanden inte betalar förskott som Kronofogdemyndigheten begär enligt 4 § första eller andra stycket,
3. målet redovisas utan någon utredningsåtgärd därför att gäldenären är försatt i konkurs eller har beviljats skuldsanering, eller
3. målet redovisas utan någon utredningsåtgärd därför att gäldenären är försatt i konkurs eller har beviljats skuldsanering, eller *F-skuldsanering*, eller
4. utmätning går åter enligt 3 kap. 8 § tredje stycket konkurslagen (1987:672).

Någon avgift tas heller inte ut vid handräckning enligt

- 34 a § skogsvårdslagen (1979:429),
- 5 kap. 10 eller 17 § konkurrenslagen (2008:579),
- 3 § andra stycket lagen (2010:1010) om kreditvärderingsinstitut,
- 3 kap. 1 § andra stycket lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förrordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, eller
- 13 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Denna förrordning träder i kraft den 1 januari 2016.

¹⁷ Senaste lydelse 2013:472.

1.17 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)

Härigenom föreskrivs att 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁸

Bestämmelser om begäran om indrivning av fordringar på skatt eller avgift enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) finns i 70 kap. 1 och 2 §§ den lagen.

Indrivning av fordran på felparkeringsavgift ska begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

Indrivning av fordringar som avser betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken ska, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats.

För andra fordringar ska indrivning begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

Indrivning enligt andra-
fjärde styckena ska begäras
under förutsättning att inte ett
ärende om ackord, nedsättning
av fordran *eller* skuldsanering
enligt lagen (2007:324) om
Skatteverkets hantering av vissa
borgenärsuppgifter eller andra
särskilda skäl talar emot det.

Indrivning enligt andra-
fjärde styckena ska begäras
under förutsättning att inte ett
ärende om ackord, nedsättning
av fordran, skuldsanering *eller*
F-skuldsanering enligt lagen
(2007:324) om Skatteverkets
hantering av vissa borgenärs-
uppgifter eller andra särskilda
skäl talar emot det.

Indrivning ska begäras skyndsamt om ett dröjsmål skulle äventyra indrivningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

¹⁸ Senaste lydelse 2011:1447.

1.18 Förslag till förordning om ändring i skuldsaneringsförordningen (1994:347)

Härigenom föreskrivs i fråga om skuldsaneringsförordningen (1994:347)

dels att 1, 2, 4, 5, 8, och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹⁹

Denna förordning är tillämplig i fråga om ärenden som handläggs enligt skuldsaneringslagen (2006:548).

Denna förordning är tillämplig i fråga om ärenden som handläggs enligt skuldsaneringslagen (2006:548) *och lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare.*

2 §²⁰

Ansökan om skuldsanering *skall* göras på blankett som fastställs av Kronofogdemyndigheten.

Ansökan om skuldsanering *och F-skuldsanering ska* göras på blankett som fastställs av Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten får besluta att ansökan får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.

4 §²¹

En kungörelse enligt 15 § skuldsaneringslagen (2006:548) *skall* innehålla uppgift om gäldenärens namn, personnummer och adress, ansökningsdag samt adressen till det kontor vid

En kungörelse enligt 15 § skuldsaneringslagen (2006:548) *eller 25 § lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare ska* innehålla uppgift om gälde-

¹⁹ Senaste lydelse 2006:1173.

²⁰ Senaste lydelse 2006:774.

²¹ Senaste lydelse 2006:1173.

Kronofogdemyndigheten där handlingarna i ärendet finns tillgängliga. Kungörelsen *skall* dessutom innehålla uppgift om dagen för *beslutet att inleda skuldsanering* och sista dag för anmälan av fordringar mot gäldenären samt en upplysning om att gäldenärens betalningsansvar för en fordran som inte anmäls kan komma att falla bort. Kungörelsen får innehålla även andra upplysningar.

närens namn, personnummer och adress, ansökningsdag samt adressen till det kontor vid Kronofogdemyndigheten där handlingarna i ärendet finns tillgängliga. Kungörelsen *ska* dessutom innehålla uppgift om dagen för *inledandebeslutet* och sista dag för anmälan av fordringar mot gäldenären samt en upplysning om att gäldenärens betalningsansvar för en fordran som inte anmäls kan komma att falla bort. Kungörelsen får innehålla även andra upplysningar.

5 §²²

En kungörelse enligt 21 § skuldsaneringslagen (2006:548) *skall* innehålla uppgift om beslutsdag, gäldenärens namn och personnummer samt adressen till det kontor vid Kronofogdemyndigheten eller den domstol där handlingarna finns tillgängliga. Kungörelsen får innehålla även andra upplysningar.

En kungörelse enligt 21 § skuldsaneringslagen (2006:548) *eller 31 § lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare ska* innehålla uppgift om beslutsdag, gäldenärens namn och personnummer samt adressen till det kontor vid Kronofogdemyndigheten eller den domstol där handlingarna finns tillgängliga. Kungörelsen får innehålla även andra upplysningar.

8 §²³

Om ett ärende *skall* överlämnas till en tingsrätt på grund av överklagande, *skall* Kronofogdemyndigheten lämna över akten i ärendet. Handlingarna *skall* ingå i den mottagande domstolens akt.

Om ett ärende *ska* överlämnas till en tingsrätt på grund av överklagande, *ska* Kronofogdemyndigheten lämna över akten i ärendet. Handlingarna *ska* ingå i den mottagande domstolens akt.

²² Senaste lydelse 2006:1173.

²³ Senaste lydelse 2006:1173.

Första stycket *skall* tillämpas också när ett ärende på grund av överklagande lämnas över till högre domstol.

Om en domstol återförvisar ett ärende till Kronofogdemyndigheten enligt 30 § skuldsaneringslagen (2006:548) eller på annan grund, *skall* domstolen till Kronofogdemyndigheten återlämna Kronofogdemyndighetens akt tillsammans med domstolens beslut och övriga handlingar av betydelse för den fortsatta handläggningen vid Kronofogdemyndigheten.

Första stycket *ska* tillämpas också när ett ärende på grund av överklagande lämnas över till högre domstol.

Om en domstol återförvisar ett ärende till Kronofogdemyndigheten enligt 30 § skuldsaneringslagen (2006:548), 42 § lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare, eller på annan grund, *ska* domstolen till Kronofogdemyndigheten återlämna Kronofogdemyndighetens akt tillsammans med domstolens beslut och övriga handlingar av betydelse för den fortsatta handläggningen vid Kronofogdemyndigheten.

9 §²⁴

Underrättelse om domstolens slutliga beslut eller beslut enligt 22 § skuldsaneringslagen (2006:548) *skall* av domstolen lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Underrättelse om domstolens slutliga beslut eller beslut enligt 22 § skuldsaneringslagen (2006:548) *ska* av domstolen lämnas till Kronofogdemyndigheten.

Detsamma gäller för domstolens slutliga beslut och för beslut enligt 24 och 32 §§ lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare

²⁴ Senaste lydelse 2006:1173.

10 §

En gäldenär som har beviljats F-skuldsanering ska, för fördelningen av inbetalda medel, betala en avgift om 500 kronor varje år som betalningsplanen löper.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1966) om omföring av allmän pensionsavgift

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1994:1966) om omföring av allmän pensionsavgift ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁵

I denna förordning regleras omföring mellan vissa inkomstitlar på statsbudgeten beträffande allmän pensionsavgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift samt överföring av sådana avgifter till Allmänna pensionsfonden.

Med restförda avgifter menas av Skatteverket beslutad ned-sättning av avgifter på grund av skuldsanering, ackord och företagsrekonstruktion samt rest-förda avgifter minskade med indrivna avgifter.

Med restförda avgifter menas av Skatteverket beslutad ned-sättning av avgifter på grund av skuldsanering, *F-skuldsanering*, ackord och företagsrekonstruktion samt restförda avgifter minskade med indrivna avgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

²⁵ Senaste lydelse 2003:976.

1.20 Förslag till förrordning om ändring i förrordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 11 § förrordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §²⁶

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

6. Lotteriinspektionen, i fråga om den som myndigheten

a. vid prövning enligt lotterilagen (1994:1000) överväger att ge tillstånd att få anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, eller

b. vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd eller godkänna som föreståndare,

²⁶ Senaste lydelse 2013:709

8. en socialnämnd, i ärenden om

a. utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b. vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6–6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c. adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen, och

d. åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a. enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b. enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

10. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622), i fråga om den som ärendet gäller,

11. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2006:548), i fråga om den som ärendet gäller,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2006:548) och lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brottsskadelagen (1978:413),

14. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden om förmyndarskap, godmanskap eller förvaltarskap, i fråga om den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare, och

15. Inspektionen för strategiska produkter i tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i

FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition(2), i fråga om den som prövningen gäller.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd har dock rätt till uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse samt om kontaktförbud.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

1.21 Förslag till förrordning om ändring i förrordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 4 § förrordningen (1999:1135) om misstankeregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²⁷

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts, ska lämnas om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a. övervakare,

b. förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförrordningen (2010:2010),

c. personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d. biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 33 § fängelseförrordningen, eller

e. kontrollör enligt 3 kap. 4 § förrordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

3. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

4. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

5. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

6. en sådan statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och

²⁷ Senaste lydelse 2013:594.

ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

7. Lotteriinspektionen, i fråga om den som myndigheten

a. vid prövning enligt lotterilagen (1994:1000) överväger att ge tillstånd att få anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, eller

b. vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

8. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd eller godkänna som föreståndare,

9. en socialnämnd, i ärenden om

a. utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b. vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6–6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c. adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen, och

d. åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

10. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a. enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b. enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

11. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning av större ägare enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden eller lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder överväger att ge tillstånd,

12. chefen för Finansdepartementet eller den han eller hon bemyndigar, för utredning i ärenden om sådan lämplighetsprövning

som avses i 11 i fråga om den som ärendet gäller i ärenden som rör banker och försäkringsföretag,

13. Fastighetsmäklarinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt fastighetsmäklarlagen (2011:666) överväger att registrera som fastighetsmäklare,

14. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera,

15. Revisorsnämnden, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna,

16. Skatteverket, för prövning av upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller lagen (1994:1776) om skatt på energi, skattebefriade förbrukare enligt lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi samt lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt eller lagen om skatt på energi,

17. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels de som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten,

18. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

19. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

20. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (1994:334), i fråga om den som ärendet gäller, och

20. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (1994:334) och lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare, i fråga om den som ärendet gäller, och

21. Riksgäldskontoret, i fråga om den som myndigheten överväger att betala ut ersättning till enligt lagen (1999:158) om investerarskydd.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²⁸

På begäran av Kronofogdemyndigheten ska sådana uppgifter lämnas ut som avses i 2 kap. 3 § 1–3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. På begäran av Kronofogdemyndigheten ska vidare sådana uppgifter lämnas ut som avses i 2 kap. 3 § 4, 5, 8, 10 och 11 samma lag om en person som

1. har ansökt om skuldsanering,
2. är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten,
3. är make eller likställd med make till den som har ansökt om skuldsanering, eller

4. är make eller likställd med make till gäldenär hos Kronofogdemyndigheten.

1. har ansökt om skuldsanering *eller F-skuldsanering*,
2. är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten,
3. är make eller likställd med make till den som har ansökt om skuldsanering *eller F-skuldsanering*, eller

4. är make eller likställd med make till gäldenär hos Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten har rätt att ta del av sådana uppgifter om enskilda som avses i 2 kap. 3 § 1–5, 8, 10 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 § samma lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

²⁸ Senaste lydelse 2011:533.

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²⁹

Beträffande personer som avses i 2 kap. 4 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får i utsöknings- och indrivningsdatabasen behandlas uppgifter om

1. exekutionstitel, inkomster, skuldbelopp, dag när skulden fastställdes och när den förföll till betalning, influtna medel, den tidpunkt vid vilken skulden preskriberas, borgensåtaganden,

2. de verkställighetsåtgärder som begärts av sökanden,

3. den som sökt verkställighet och vad som i övrigt behövs för utbetalning av influtna medel och annan redovisning,

4. ställd säkerhet, anstånd, uppskov och avbetalningsplan,

5. avräkning och betalningssäkring,

6. utmätning och annan verkställighet enligt utsökningsbalken,

7. återtagande av vara,

8. exekutiv försäljning av egendom och tvångsförsäljning av bostadsrätt,

9. bötesförvandling,

10. betalningsinställelse, 10. betalningsinställelse,

likvidation, skuldsanering, likvidation, skuldsanering, *F-skuldsanering*,

företagsrekonstruktion, konkurs, ackord och företagsrekonstruktion,

näringsförbud, näringsförbud, konkurs, ackord och näringsförbud,

11. fusion,

12. förhör eller annan åtgärd som beslutats eller vidtagits för efterforskning av tillgångar,

13. förekomst av och tidpunkt för gäldenärsutredningar,

14. redovisning av verkställighetsuppdraget,

²⁹ Senaste lydelse 2006:790.

15. innehavare av rättighet i fast egendom,
16. delägare till utmätt egendom,
17. myndigheters köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggentreprenader eller tjänster från andra än statliga myndigheter som hämtas från den transaktionsdatabas som förs enligt förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring, och
18. övriga uppgifter som behövs för den verksamhet vars ändamål anges i 2 kap. 2 § lagen om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

1.24 Förslag till förrordning om ändring i förrordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten

Härigenom föreskrivs att 1 § förrordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Om inte något annat föreskrivs ansvarar Kronofogdemyndigheten för frågor om

1. verkställighet enligt utsökningsbalken och andra förrfattningar,
2. indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar,
3. betalningsföreläggande och handräckning,
4. skuldsanering, 4. skuldsanering och F-skuldsanering,
5. tillsyn i konkurs, samt
6. lönegaranti vid konkurs och företagsrekonstruktion.

Kronofogdemyndigheten är behörig myndighet i ärenden om bistånd åt eller bistånd av andra staters myndigheter för verkställighet och indrivning samt utbyte av information och delgivning av handlingar i ärenden om verkställighet och indrivning.

Denna förrordning träder i kraft den 1 januari 2016.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 23 maj 2013 (dir. 2013:57). Direktiven bifogas betänkandet som *bilaga 1*.

Utredningen har haft det övergripande uppdraget att lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering.

Syftet med uppdraget är enligt direktiven att underlätta för seriösa företagare som gått i konkurs eller drabbats av överskuldsättning att snabbt ta itu med sin skuldbörda och kunna starta på nytt eller fortsätta med förnyad kraft. Vi har tolkat direktiven på så sätt att det har varit vårt uppdrag att utforma ett regelverk som även omfattar överskuldssatta företagare vars näringsverksamhet inte har försatts i konkurs.

I uppdraget har ingått att överväga vilka särskilda förutsättningar som bör gälla för att en företagare ska få skuldsanering. Utredningen har också haft i uppdrag att överväga under hur lång tid en företagare som beviljats skuldsanering ska betala av på kvarvarande skulder (betalningsplanens längd). Längden på betalningsplanen ska enligt direktiven baseras på samhällsekonomiska kalkyler. Dessutom ska utredningen överväga om förutsättningarna för omprövning ska vara annorlunda i fall då en företagare beviljats skuldsanering.

Enligt direktiven ska skuldsanering även fortsättningsvis kunna beviljas endast fysiska personer. Vidare ska kravet på kvalificerad insolvens inte ändras i förhållande till vad som gäller för andra fysiska personer.

I vårt uppdrag har även ingått att överväga hur förfarandet bör vara utformat, och att lämna förslag på hur en skuldsanering kan aktualiseras vid och samordnas med en konkurs.

Fler personer än den som bedriver verksamheten kan drabbas av överskuldsättning på grund av en skuldbörda som härrör från näringsverksamheten. Det har ingått i vårt uppdrag att överväga om förslagen som lämnas bör omfatta även sådana personer.

Vad gäller den lagtekniska lösningen har vi haft i uppdrag att överväga om förslagen kan lämnas genom tillägg av ett särskilt avsnitt om företagare i skuldsaneringslagen eller om ett särskilt regelverk bör skapas.

Slutligen ska utredningen analysera vilken inverkan förslagen får på konkursförfaranden och förfaranden enligt lagen om företagsrekonstruktion. Utifrån analysen ska utredaren överväga om ändringar i dessa och andra regler är nödvändiga för att skapa ett lämpligt och ändamålsenligt skuldsaneringsförfarande för företagare.

Vid utförandet av uppdraget ska utredningen enligt direktiven beakta de särskilda lösningar för företagare som införts eller övervägs i de nordiska länderna och i andra länder som utredaren bedömer vara av intresse. Utredningen ska i den utsträckning som det är nödvändigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer. Utredningen ska även följa det arbete som har pågått inom ramen för 2012 års skuldsaneringsutredning (Ju 2012:04).

Utredningen ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna för företagen och för det allmänna av de förslag som lämnas. Vid konsekvensanalysen ska utredningen ha kontakt med Näringslivets Regelnämnd.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2014.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med de sakkunniga och experterna. Utredningen har hållit fyra endagssammanträden och två sammanträden i internatform med de sakkunniga och experterna.

I syfte att få en bild av nyföretagandet i Sverige träffade utredningen under hösten 2013 företrädare för Nyföretagarcentrum i Helsingborg.

Vi har studerat företagares möjligheter till skuldsanering i Norge, Danmark och Finland. Utredaren och sekreteraren har träffat företrädare för domstolar i Helsingör och Köpenhamn, en dansk konkursförvaltare samt företrädare för det danska justitiedepartementet. Sekreteraren har haft fortlöpande e-mailkorrespondens med Justitieministeriet i Finland.

I syfte att få en bild över de svenska företagarnas skuldsättning har medlemsorganisationen Företagarna på uppdrag av utredningen genomfört en enkätundersökning. Undersökningen skickades till 1 965 företagare. Svar kom in från 707 personer. En redogörelse för och diskussion kring resultatet av enkätundersökningen finns i avsnitt 5.2.1. En sammanställning av resultaten av enkätundersökningen i sin helhet finns i *bilaga 2* till betänkandet.

Utredningen anordnade i februari 2014 ett seminarium med konkursförvaltare.

I februari 2014 träffade utredningen företrädare för Svenskt Näringsliv. Utredningen har beträffande konsekvensanalysen samrått med Näringslivets Regelnämnd. Utredningen har även samrått med 2012 års skuldsaneringsutredning (Ju 2012:04).

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har biträtt utredningen med en analys över delar av de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. Inom ramen för det arbetet har det upprättats två rapporter, som bifogas betänkandet som *bilaga 3 och 4*.

2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 3 finns en övergripande beskrivning av skuldsaneringssystemet och företagares möjligheter till skuldsanering enligt dagens system. Kapitel 3 innefattar även en redogörelse över företagares möjlighet till skuldavskrivning i övriga Norden och i USA samt det pågående arbetet på området inom EU. I samma kapitel finns även en redogörelse över OECD:s arbete på området. Kapitel 4 innehåller våra övergripande utgångspunkter för de fortsatta övervägandena samt en beskrivning av de samhällsekonomiska effekterna av ett nytt skuldsaneringssystem för företagare. En analys av vilka gäldenärer som bör omfattas av den nya skuldsaneringsformen finns i kapitel 5. Därefter behandlar vi i kapitel 6 vilka villkor som bör gälla för en F-skuldsanering. Frågor kring gäldenärens skulder behandlas i kapitel 7. I kapitel 8

analyserar vi vilken innebörd en skuldsanering för företagare ska ha, exempelvis vad gäller betalningsplanens längd och gäldenärens förbehållsbelopp. Kapitel 9 handlar om omprövning av en F-skuldsanering. Våra överväganden och förslag beträffande förfarandet presenterar vi i kapitel 10. I kapitel 11 finns analyser och förslag beträffande F-skuldsaneringens förhållande till konkursförfaranden och förfaranden om företagsrekonstruktion. De konsekvenser som våra förslag kan förväntas medföra framgår av kapitel 12. I kapitel 13 finns författningskommentarerna. Slutligen finns våra direktiv i bilaga 1 till betänkandet. I bilaga 2 finns den enkätundersökning som medlemsorganisationen Företagarna på uppdrag av utredningen har genomfört. Tillväxtanalys rapport angående förslagets påverkan på entreprenörskap och ekonomisk tillväxt finns i bilaga 3. I bilaga 4 finns Lars Silvers och Björn Berggrens bedömning av förslagets effekter på kreditmarknaden.

3 Skuldsanering för företagare – en kort bakgrund

3.1 Skuldsaneringslagen

3.1.1 Allmänt

Skuldsanering infördes i svensk rätt genom den äldre skuldsaneringslagen (1994:334). Denna lag ersattes av den nuvarande skuldsaneringslagen (2006:548) den 1 januari 2007. Den nya lagen bygger i stort på den äldre men förutsättningarna för att få skuldsanering har förbättrats i den nya lagen samtidigt som skuldsaneringsförfarandet har gjorts mer effektivt och smidigt. Förändringarna ledde på kort tid till en fördubbling av antalet ansökningar om skuldsanering (dir. 2012:30).

Skuldsanering innebär att gäldenären helt eller delvis befrias från ansvar för betalning av sina skulder, och betyder därmed att avsteg görs från principen att ingångna avtal ska hållas. Tillkomsten av ett skuldsaneringssystem bygger på tanken att grundläggande betalningsoförmåga inte bara är ett problem för låntagare och långivare, utan även för samhället i stort. Personer med stor skuldbörda påverkas inte enbart ekonomiskt utan även socialt och på andra sätt. Inte sällan är de hänvisade till "svartjobb" för sin försörjning och riskerar därmed att drabbas av ett totalt utanförskap.¹ Detta påverkar även samhället i stort genom bl.a. skattebortfall. Det huvudsakliga syftet med skuldsanering är rehabiliterande på så sätt att svårt skuldsatta människor kan få en möjlighet att lösa sina ekonomiska problem och därigenom få en ny chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv (prop. 1993/94:123, s. 73). Ett skuldsaneringssystem har även ett preventivt syfte på så sätt att färre människor hamnar i situationer med överskuldsättning eftersom det är svårare att erhålla krediter när

¹ Mikael Mellqvist, *Handbok till skuldsaneringslagen*, Norstedts Juridik, 2007, s. 22.

möjligheten till skuldsanering finns. Ett skuldsaneringssystem kan också sägas gynna borgenärskollektivet genom att gäldenären kan komma att betala en del av sina skulder (prop. 1993/94:123, s. 73).

Begreppet skuldsanering innebär i skuldsaneringslagens mening en ekonomisk uppgörelse mellan en överskuldssatt privatperson och dennes borgenärer som kommer till stånd på vissa villkor och beviljas av Kronofogdemyndigheten. Andra ekonomiska uppgörelser mellan gäldenären och dennes borgenärer omfattas däremot inte av lagen.

Skuldsanering är ett insolvensrättsligt institut fristående från konkursinstitutet. Konkursinstitutet är överordnat skuldsaneringsinstitutet på så sätt att en ansökan om skuldsanering förfaller om en gäldenär försätts i konkurs.² Om en gäldenär väl har beviljats skuldsanering kan han eller hon inte försättas i konkurs på grund av fordringar som har satts ned genom skuldsaneringen förutsatt att betalningsplanen sköts. En gäldenär som är försatt i konkurs kan inte ansöka om skuldsanering.³

3.1.2 Förutsättningar för skuldsanering

Gäldenärskretsen

Skuldsanering kan endast beviljas fysiska personer. Bolag och andra juridiska personer med ekonomiska problem är därmed hänvisade till konkurs eller företagsrekonstruktion. Gäldenären måste dessutom ha hemvist i Sverige. Är en gäldenär näringsidkare, får skuldsanering beviljas endast om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda (se mer om detta nedan).

En gäldenär som tidigare har fått skuldsanering kan som huvudregel inte få skuldsanering en gång till. Inte heller en gäldenär som är ålagd näringsförbud får beviljas skuldsanering (6 §).

² Jfr 32 § skuldsaneringslagen samt Trygve Hellners och Mikael Mellqvist, *Skuldsaneringslagen En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Norstedts Juridik, s. 275.

³ Jfr 3 kap. 1 § KonkL samt Trygve Hellners och Mikael Mellqvist, *Skuldsaneringslagen En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Norstedts Juridik, s. 276.

Kravet på kvalificerad insolvens

Därutöver krävs att gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom en överskådlig framtid (*kvalificerad insolvens*). Genom uttrycket *överskådlig framtid* markeras att prognosen ska sträcka sig långt fram i tiden och att det i princip inte ska gå att se att insolvensen någonsin kommer att upphöra (prop. 1993/94:123, s. 92). Kravet innebär att skuldsanering inte kan beviljas om det inte är möjligt att göra en någorlunda säker prognos. Svårigheter kan därmed uppkomma om gäldenären exempelvis har drabbats av en konjunkturbetingad arbetslöshet (prop. 1993/94:123, s. 93). Eftersom företagares inkomstförhållanden ofta är relativt osäkra har kravet på kvalificerad insolvens ofta också utgjort ett hinder när aktiva företagare ansökt om skuldsanering.

I NJA 2010 s. 496 fann Högsta domstolen att en 47-årig ensamstående kvinna med en månadsinkomst om 20 000 kronor, förfallna skulder om 350 000 kronor och icke förfallna studieskulder om 280 000 kronor inte var kvalificerat insolvent och därmed inte kunde beviljas skuldsanering. Domstolen fann att det var möjligt för gäldenären att, bortsett från studielånet, vara skuldfri inom 15 år, och att hon även skulle vara fri från studieskulden inom cirka 20 år. Det var därför inte möjligt att säga att hon skulle sakna förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Riksdagen har med anledning av rättsfallet uttalat att det med Högsta domstolens tolkning av begreppet finns en stor risk att endast gäldenärer med mycket stor skuldbörda utan betalningsförmåga kommer att beviljas skuldsanering, och att det är angeläget att fler – inte färre – gäldenärer kan komma i fråga för skuldsanering (rskr. 2010/11:208).

År 2013 kom ett nytt avgörande från Högsta domstolen (NJA 2013 s. 128). Målet gällde en 79-årig gäldenär som tillsammans med sin 66-åriga hustru hade ansökt om skuldsanering. Skulderna uppgick till cirka 296 000 kronor för gäldenären och cirka 292 000 kronor för hustrun. Av dessa belopp var makarna solidariskt betalningsansvariga för cirka 216 000 kronor. Gäldenären hade fasta inkomster om cirka 18 000 kronor per månad och saknade försörjningsbörda. Han hade, liksom hustrun, hälsoproblem. Såväl Kronofogdemyndigheten som tingsrätten och hovrätten fann att gäldenären inte, till skillnad från hustrun, var kvalificerat insolvent. Högsta domstolen fann däremot att gäldenären, med hänsyn till ålder,

hälsotillstånd och ekonomiska förhållanden, var kvalificerat insolvent. Domstolen framhöll att bedömningen av om en gäldenär uppfyller kraven för kvalificerad insolvens måste göras på ett nyanserat sätt med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Hänsyn måste tas till förhållandena i det enskilda fallet. Vad som gäller för en yrkesverksam person med många år kvar i förvärvslivet kan inte överföras på ärenden som rör personer i en annan livssituation. Bedömningen av om skulderna kan betalas inom överskådlig tid kan påverkas av att gäldenären har betydande hälsoproblem. Detsamma anses gälla för en äldre person vars ekonomi inte kan förväntas genomgå någon beaktansvärd förändring. Enligt domstolen är det i sådana fall rimligt att göra bedömningen utifrån ett kortare tidsperspektiv.

Frågan om hur skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens ska tillämpas har nyligen behandlats av 2012 års skuldsaneringsutredning (se nedan).

Skälighetskravet

Förutom ett kvalificerat insolvensrekvisit ställs det ytterligare ett krav för att skuldsanering ska kunna beviljas, det s.k. *skälighetskravet*. Skuldsanering får endast beviljas om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden (4 § första stycket). Vid skälighetsbedömningen ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering (4 § tredje stycket). Uppräkningen av omständigheter som särskilt ska beaktas är inte uttömmande och utesluter inte att hänsyn tas även till andra omständigheter, som t.ex. makas eller sambos ekonomiska förhållanden.⁴

Skulder som härrör från en tidigare näringsverksamhet bör normalt beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen (prop. 1993/94:123, s. 100 f.). Skadeståndsansvar som grundar sig på brott kan ofta hindra en skuldsanering. Utomobligatoriskt skadestånd som inte har uppkommit i anledning av brott utgör däremot inget direkt hinder mot en skuldsanering men bör verka i hindrande riktning. Skadeståndsansvar grundat på grov vårdslöshet talar emot skuldsanering i större utsträckning än om skadeståndet grundats på strikt ansvar.

⁴ Trygve Hellners och Mikael Mellqvist, *Skuldsaneringslagen En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Norstedts Juridik, s. 26.

3.1.3 Vilka skulder omfattas av skuldsaneringen?

En skuldsanering omfattar som huvudregel alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut att inleda skuldsanering meddelades (7 §). Kronofogdemyndigheten kan dock besluta att fordringar som på något sätt är beroende av villkor för att betalningsskyldighet ska inträda inte ska omfattas av skuldsaneringen.

Enligt 7 § tredje stycket gäller ett antal undantag från den ovan nämnda huvudregeln. Uppräkningen i detta stycke är en uttömmande reglering av vilka fordringar som alltid är undantagna från skuldsaneringen. Enligt bestämmelsen omfattar skuldsaneringen inte

- fordran på familjerättsliga underhåll,
- fordran som är förenad med panträtt, viss förmånsrätt eller retentionsrätt (till den del säkerheten räcker till betalning av fordran),
- fordran förenad med förmånsrätt till följd av utmätning,
- fordran som inte är förfallen till betalning
- fordran som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation eller
- tvistiga fordringar.

Alla fordringar som omfattas av skuldsaneringen har lika rätt (den s.k. *likabehandlingsprincipen*). En fordran får dock ges sämre rätt om borgenären samtycker. En fordran får också betalas före andra fordringar om den avser ett mindre belopp i förhållande till övriga fordringar och det är skäligt med hänsyn till omfattningen av skulderna och övriga omständigheter (8 §).

Genom skuldsaneringen befrias gäldenären från betalningsansvar för sådana skulder som inte är kända i ärendet om inte fordringen är en sådan som alltid är undantagen från skuldsanering (23 §). Skuldsaneringen har alltså en preklusionsverkan vad gäller okända fordringar.

3.1.4 Förfarandet

Det är Kronofogdemyndigheten som handlägger ärenden om skuldsanering. En ansökan om skuldsanering kan endast göras av gäldenären. Det tidigare kravet på att en gäldenär först skulle göra ett eget försök att nå uppgörelse med sina borgenärer avskaffades i och med att den nya lagen trädde i kraft 2007. En gäldenär är skyldig att utförligt redovisa sina och sin familjs ekonomiska förhållanden. Är ansökan bristfällig ska Kronofogdemyndigheten förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Om gäldenären inte följer föreläggandet ska ansökan avvisas (12 §). Om det framgår av utredningen att gäldenären inte uppfyller villkoren för att beviljas skuldsanering ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan (13 §). I annat fall ska Kronofogdemyndigheten besluta att inleda skuldsanering (14 §). Gäldenären är därmed skyddad mot indrivningsåtgärder (22 §).

Beslutet att inleda skuldsanering ska kungöras för att ge okända borgenärer en möjlighet att anmäla sina fordringar (15 §). Kronofogdemyndigheten ska därefter tillsammans med gäldenären upprätta ett förslag om skuldsanering (19 §). Förslaget ska innehålla en betalningsplan beträffande den del av fordringarna som gäldenären har möjlighet att betala. Betalningsplanen ska normalt löpa under fem år. Förslaget ska sändas till samtliga kända borgenärer som ska ges tillfälle att yttra sig (20 §). Efter yttrandefristens utgång prövar Kronofogdemyndigheten om gäldenären ska beviljas skuldsanering (21 §). Detta beslut får överklagas till tingsrätten (29 §). Om tingsrätten bifaller ett överklagande av gäldenären ska den normalt återförvisa ärendet till Kronofogdemyndigheten, men finns det tillräcklig utredning i ärendet får tingsrätten besluta om skuldsanering i stället för att återförvisa ärendet (30 §).

3.1.5 Omprövning av en skuldsanering

En beslutad skuldsanering kan ändras eller upphävas. Det är Kronofogdemyndigheten som handlägger ärenden om omprövning. En borgenär kan påkalla omprövning i fem fall (24 §). Tre av dessa situationer hänför sig till illojalt agerande från gäldenärens sida. Det kan t.ex. vara fråga om oredlighet mot borgenärer, uppsåtligt försvårande av konkurs eller att gäldenären har lämnat oriktiga uppgifter i sin ansökan. Den fjärde situationen hänför sig

till att gäldenären inte fullgör sina förpliktelser enligt betalningsplanen. En skuldsanering kan även omprövas om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats.

Även gäldenären kan begära att det belopp som han eller hon ska betala enligt betalningsplanen ska ändras. För att så ska kunna ske krävs att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats efter skuldsaneringsbeslutet och att detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses. Betalningsplanen kan även ändras om det finns synnerligare skäl (25 §). Förarbetena ger ingen vägledning om vad som menas med synnerliga skäl. I RH 2007:17 ansågs synnerliga skäl föreligga då Kronofogdemyndigheten inte hade tagit hänsyn till att gäldenären skulle uppnå pensionsåldern under den tid som betalningsplanen löpte. I RH 2007:4 hade en gäldenär på grund av missbruksproblem inte kunnat påbörja betalning enligt planen. Han hade därefter påbörjat behandling mot sitt missbruk och hovrätten ansåg att det fanns synnerliga skäl att ändra betalningsplanen på så sätt att påbörjandet av betalning senarelades.

Vid ändring av ett beslut om skuldsanering får betalningsplanen förlängas till som längst sju år (26 §).

3.1.6 2012 års skuldsaneringsutredning

Regeringen gav i april 2012 en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheten för dem som har rätt till skuldsanering att också få det (dir. 2012:30). Även kravet på kvalificerad insolvens och längden på betalningsplanen skulle utredas. Bakgrunden till uppdraget är att det finns ett stort antal gäldenärer som inte ansöker om skuldsanering trots att de skulle kunna komma i fråga för det. Det handlar ofta om gäldenärer som varit föremål för upprepade verkställighetsåtgärder och saknar utmättningsbara tillgångar eller som har gått igenom löneutmätning i många år och passiviserats.

Utredningen, som antog namnet 2012 års skuldsaneringsutredning, överlämnade sitt betänkande *Ut ur skuldfällan* (SOU 2013:72) den 9 oktober 2013. Utredningen föreslog, såvitt är av intresse för den här utredningen, bl.a. följande.

- Det bör i samhällets regi finnas en internetportal med information om skuldsanering för gäldenärer, borgenärer och andra aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta personer.

- Kronofogdemyndigheten ska lämna upplysningar om skuldsanering till gäldenärer som under lång tid har varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder.
- Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket bör genom olika informationsinsatser ansvara för att höja kunskapen om skuldsanering i samhället. De bör också i större utsträckning än i dag erbjuda utbildning om skuldsanering till aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta personer.
- Kronofogdemyndighetens ansvar för att kontrollera att lämnade uppgifter i en ansökan om skuldsanering är korrekta ska förstärkas. Skuldsaneringshandläggare ska ges större tillgång till myndighetens egna databaser och underlag ska mer regelmässigt inhämtas.
- Det ska vara möjligt att ansöka om skuldsanering genom ett webb-baserat ansökningsförfarande.
- Gäldenären ska inte i detalj behöva ange samtliga skulder i sin ansökan. I stället ska borgenärer som kan förväntas bevaka en kungörelse om skuldsanering efter inledandebeslutet själva anmäla sin respektive fordran till Kronofogdemyndigheten. Det innebär å andra sidan att gäldenären alltid i sin ansökan ska lämna uppgift om skulder till borgenärer som är privatpersoner samt företag som inte är inkassobolag eller som företräds av ett sådant. Gäldenären ska alltid uppge en seriöst uppskattad total skuldbörda och bakgrunden till skuldsättningen, så att det finns ett underlag för att bedöma om gäldenären är kvalificerat insolvent.
- Den nuvarande tillämpningen av insolvensprognosen leder enligt utredningen till att vissa gäldenärer inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet. Särskilt unga, arbetslösa och förvärvsarbetande har genom nuvarande praxis visat sig få svårt att komma i fråga för skuldsanering. Utredningen anser att det är nödvändigt med lagstiftningsåtgärder för att kunna frångå den nu etablerade 15-årsprognosen och åstadkomma en mer nyanterad rättstillämpning. Utredningen föreslår att det kvalificerade insolvensrekvisitet och definitionen av detta begrepp bör föras in i lagtexten. Med kvalificerad insolvens ska avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna

oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid (jämför med definitionen insolvens i konkurslagen, 1 kap. 2 §).

- Betalningsplanens längd ska vara mer flexibel än den är i dag. En kortare plan ska kunna bestämmas om det är skäligt, exempelvis för hårt skuldsatta ålderspensionärer och svårt sjuka gäldenärer.
- Gäldenären ska ha två betalningsfria månader varje år. De ska infalla under juni och december månad. En sådan ventil i betalningsperioden kan underlätta gäldenärens pressade situation.
- Gäldenären ska påbörja sina betalningar redan från inledandebeslutet, vilket leder till att gäldenären kan bli skuldfri tidigare. En eventuellt lång handläggningstid hos Kronofogdemyndigheten kommer inte heller att fördröja skuldsaneringen. Borgenärerna kommer inte längre att drabbas på samma sätt av det utmätningsförbud som inträder när inledandebeslut fattas. Hur gäldenären sköter betalningarna efter inledandebeslutet ska dessutom vägas in och ha betydelse för bedömningen av om det är skäligt att bevilja skuldsanering.
- Det som gäldenären ska betala till borgenärerna under skuldsaneringen ska hanteras inom ramen för en betalningsförmedling. Gäldenären ska varje månad – både före och efter det slutliga skuldsaneringsbeslutet – betala in ett bestämt belopp till ett konto hos Kronofogdemyndigheten. Borgenärerna får sedan sin respektive betalning en gång om året i stället för som i dag normalt varje månad. Om gäldenären inte beviljas skuldsanering har han eller hon rätt att få tillbaka de pengar som har betalats in på det ovan nämnda kontot.
- Om gäldenären före inledandebeslutet varit föremål för t.ex. utmätning i lön, ska pengarna på kontot inte betalas tillbaka till gäldenären. De ska i stället betalas ut till de utmätningssfordringar som stoppats till följd av inledandebeslutet.
- En gäldenär som tidigare misslyckats med sin skuldsanering och fått den upphävd, ska utan några begränsningar kunna beviljas skuldsanering på nytt. För gäldenärer som genomgått en skuldsanering och blivit skuldfri men skuldsatt sig på nytt, ska det även i framtiden krävas synnerliga skäl för en ny skuldsanering.

3.2 Företagares möjligheter till skuldsanering

3.2.1 Begreppen näringsidkare och företagare

I skuldsaneringslagen används begreppet ”näringsidkare”. Som näringsidkare betraktas varje fysisk eller juridisk person som på hel eller deltid driver verksamhet av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig (prop. 1995/96:5, s. 163). Detta innebär att även personer som på sin fritid mot ersättning utför tjänster åt andra betraktas som näringsidkare i skuldsaneringslagens mening så snart det inte är fråga om enstaka uppdrag.

I RH 1995:154 prövade hovrätten frågan om en person som tecknade seriesidor åt förlaget Egmont var att betrakta som en arbetstagare eller näringsidkare i skuldsaneringslagens mening. Det uppdragsavtal som gäldenären hade träffat med förlaget reglerade arbetets omfattning, ersättning för levererat material samt skyldighet för förlaget att utge semesterlön och sociala kostnader. Avtalet var exklusivt på så sätt att gäldenären inte fick utföra arbete åt andra förlag, och förlaget stod för kostnaderna för arbetsmaterial. Gäldenärens ersättning för utfört arbete omfattades av de löneförhandlingar som fördes för de anställda i förlaget. Hovrätten gjorde, till skillnad från Kronofogdemyndigheten, bedömningen att avtalet var att anse som ett anställningsavtal och att gäldenären därför inte var näringsidkare i skuldsaneringslagens mening.

I RH 1996:95 ansågs däremot en fysisk person som ägde samtliga aktier i ett bolag vilket han var anställd i vara näringsidkare i skuldsaneringslagens mening. Svea hovrätt anförde att det bör ske en enhetlig tillämpning av begreppet och hämtade vägledning från den praxis som utarbetats för rättshjälpslagen.

Eftersom vi i denna utredning behandlar fysiska personer som bedriver näring är det olämpligt att använda begreppet näringsidkare, som omfattar såväl fysiska som juridiska personer. I stället kommer vi att använda oss av begreppet företagare. Med detta uttryck avser vi varje fysisk person som driver eller har drivit verksamhet av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig. Se mer om definitionen i kapitel 5 nedan.

3.2.2 När kan en företagare beviljas skuldsanering?

Tidigare var fysiska personer som bedrev näringsverksamhet helt undantagna från skuldsaneringslagens tillämpningsområde. Numera gäller att om gäldenären är aktiv näringsidkare får skuldsanering beviljas endast om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda (4 § fjärde stycket). Villkoret tar uteslutande sikte på förutsättningarna att bedöma gäldenärens ekonomiska situation, och innebär att de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten inte får vara komplicerade eller annars svåra att överblicka. Verksamheten bör alltså vara sådan att gäldenärens ekonomiska situation är relativt enkel att bedöma, vilket har sin bakgrund bl.a. i att skuldsaneringsinstitutet ska vara enkelt och snabbt (prop. 2010/11:31, s. 15). Som exempel på verksamhet där de ekonomiska förhållandena ofta är lätta att överblicka nämns i förarbetena enklare konsultverksamhet eller verksamhet bestående av hushållsnära tjänster (prop. 2010/11:31, s. 15). Även andra verksamheter inom tjänstesektorn som drivs av en person i eget namn, som t.ex. frisörer, nämns i författningskommentaren (prop. 2010/11:31, s. 23). Det finns ingen automatisk koppling mellan näringsverksamhetens omsättning och frågan om de ekonomiska förhållandena är enkla att utreda. Men risken för komplicerade mellanhavanden i verksamheten ökar vanligtvis med verksamhetens omfattning (prop. 2010/11:31, s. 23).

Huruvida de ekonomiska förhållandena är enkla att utreda får avgöras på grundval av gäldenärens ansökan och den särskilda redovisning av näringsverksamheten som ska finnas i ansökningsblanketten.⁵ I övrigt gäller samma förutsättningar för företagare som för övriga gäldenärer. De allmänna kraven för skuldsanering måste alltså vara uppfyllda för att en företagare ska kunna få skuldsanering och det krävs därmed bl.a. att det vid en helhetsbedömning anses skäligt att bevilja skuldsanering.

Som framgår närmare av avsnitt 4.2 nedan avslås många av de aktiva företagarnas skuldsaneringsansökningar på grund av att det inte går att göra någon bedömning av huruvida de är kvalificerat insolventa. Denna gäldenärskategori har nämligen ofta oklara framtida inkomstförhållanden, och det går då inte att göra en säker bedömning av hans eller hennes framtida betalningsförmåga.

⁵ Trygve Hellners och Mikael Mellqvist, *Skuldsaneringslagen En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Norstedts Juridik, s. 108.

I RH 1996:65 ansågs en person ha ett sådant inflytande över bolaget att han vid en allmän skälighetsbedömning inte kunde beviljas skuldsanering. Kronofogdemyndigheten anförde att det inte var gäldenären själv utan ett bolag som i formell mening utövat näringsverksamhet och att gäldenären därför inte kunde betraktas som näringsidkare i skuldsaneringslagens mening. Däremot borde gäldenärens förhållande till bolaget spela in vid den allmänna skälighetsbedömningen. Gäldenären var styrelseledamot och firma-tecknare. Han hade fullt inflytande över verksamheten och hans lön var beroende av bolagets utveckling. Han hade även ett muntligt löfte om att i framtiden överta en del av aktieposten. Vid en samlad bedömning fann Kronofogdemyndigheten att gäldenären var att likställa med en aktieägare i bolaget då han hade ett inflytande över bolaget. Denna omständighet medförde att det inte var skäligt att bevilja honom skuldsanering, och Kronofogdemyndigheten avslag därför hans ansökan. Varken tingsrätten eller hovrätten gjorde någon annan bedömning.

Det finns inget som hindrar att en före detta företagare ansöker om skuldsanering. Skulder som härrör från en tidigare bedriven näringsverksamhet omfattas normalt av skuldsaneringsinstitutet. I denna fråga uttalade lagstiftaren redan i förarbetena till den ursprungliga skuldsaneringslagen att en före detta företagare inte ska vara utesluten från att få skuldsanering och att skulder som härrör från en tidigare bedriven näringsverksamhet inte bara bör omfattas av skuldsaneringsinstitutet, utan dessutom normalt bör beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen (prop. 1993/94:123, s. 100). I NJA 1998 s. 259 beviljades däremot inte skuldsanering för en före detta näringsidkare eftersom skulderna uppkommit till följd av underlåtenhet att till staten betala arbetsgivaravgift och för anställda innehållen A-skatt. Samma bedömning gjorde Svea hovrätt i RH 1996:7 då en ställföreträdare för ett aktiebolag hade blivit betalningsskyldig för obetalda skatter och arbetsgivaravgifter.

Den som har beviljats skuldsanering är inte förhindrad att därefter bli näringsidkare. Men om en gäldenär under eller efter en skuldsanering planerar att starta upp en ny näringsverksamhet kan en skuldsaneringsansökan komma att avslås på grund av att det inte går att göra någon säker prognos av gäldenärens framtida betalningsförmåga.

3.3 Tidigare utredningar och lagstiftningsarbete på området

Frågan om fysiska personer som bedriver näringsverksamhet bör kunna beviljas skuldsanering har diskuterats allt sedan skuldsaneringslagens tillkomst. Nedan följer en redogörelse över de tidigare utredningar och lagstiftningsarbeten som har gjorts på området.

3.3.1 Skuldsaneringslagens tillkomst

Som redan har nämnts var aktiva företagare ursprungligen helt undantagna från skuldsaneringslagens tillämpningsområde. Vid skuldsaneringslagens tillkomst uttalade regeringen att skuldsaneringsinstitutet bör vara renodlat för just privatekonomiska förhållanden. Samma slutsats hade Insolvensutredningen kommit fram till i sitt delbetänkande *Skuldsaneringslag* (SOU 1990:74). Enligt regeringen fanns det i och för sig vissa skäl som talade för att låta företagare, vilkas näringsverksamhet har mycket blygsam omfattning och som har en ekonomi som till stor del är integrerad i den privata ekonomin, omfattas av lagen. Det mesta talade dock för att helt utesluta aktiva näringsidkare från lagens tillämpningsområde. Till detta ställningstagande bidrog att man därmed undvek gränsdragningsproblem och att man bedömde det svårt att göra en precision av vilka företagare som skulle omfattas av lagen på ett tydligt sätt. Det skulle också krävas att man i lagen reglerade hur en näringsverksamhet skulle avvecklas, vilket skulle komplicera systemet (prop. 1993/94:123, s. 89).

3.3.2 Regeringens proposition 1995/96:5 Lag om företagsrekonstruktion

Samtidigt med införandet av lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion öppnades emellertid skuldsaneringsförfarandet upp för företagare i de fall det fanns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet (prop. 1995/96:5). Regeringen nyanserade därmed sitt tidigare synsätt om att gränsen mellan konkurs och ackordsförhållanden å ena sidan och skuldsaneringsinstitutet å andra sidan måste vara klar

och tydlig. I stället framförde regeringen att även om det var viktigt att det gick att fastställa tillämpningsområdet för de olika insolvensrättsliga förfarandena, flera förfaranden i och för sig kan vara tillämpliga på samma gäldenär. En sådan överlappning behövde inte innebära några betydande nackdelar utan det kunde i stället vara en fördel att gränsdragningen blev något mer flexibel. Detta låg i linje med det uttalade rehabiliteringssyftet bakom skuldsaneringslagen (prop. 1995/96:5, s. 166). Däremot var det självklart att det även framöver skulle gå en klar skiljelinje mellan fysiska och juridiska personer och att de senare aldrig kunde komma i fråga för skuldsanering.

Enligt regeringen fanns det flera skäl till varför näringsidkare med verksamhet av blygsam omfattning borde kunna komma i fråga för ett saneringsförfarande. Sådana skäl var bl.a. intresset av ett flexibelt insolvensrättsligt förfarande och den omständigheten att de aktuella gäldenärerna sällan gjorde någon skillnad mellan sin privatekonomi och näringsverksamhetens ekonomi. Vidare var näringsverksamheten för dessa gäldenärer ofta så ringa att intäkterna endast i begränsad omfattning kunde bidra till försörjningen. Den verksamhet som bedrevs var ofta nära förknippad med den person som drev den. Dessutom innebar skuldsaneringslagens sociala karaktär och dess former för skuldsanering att den passade väl för sådana små näringsidkare. Regeringen påtalade vidare att det var förenat med relativt stora kostnader för den enskilde att inleda en företagsrekonstruktion jämfört med att ansöka om skuldsanering. Avslutningsvis noterade regeringen att det enligt de norska och finländska systemen var möjligt för nu nämnda näringsidkare att under särskilda former ansöka om skuldsanering (prop. 1995/96:5, s. 165 f.).

För att skuldsanering skulle kunna beviljas en näringsidkare krävdes efter lagändringen att den bedrivna näringsverksamheten var av ringa omfattning, såväl omsättningsmässigt som vad gäller den tid näringsidkaren la ner på verksamheten (prop. 1995/96:5, s. 167). De näringsidkare som avsågs var framför allt de vars verksamhet närmast hade karaktären av ett "extraknäck", och normalt krävdes det att näringsidkaren hade sin huvudsakliga försörjning genom inkomster från annat håll. Om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten var komplicerade eller annars svåra att överblicka borde skuldsanering inte heller beviljas. Hade gäldenären t.ex. utestående åtaganden av betydelse eller annat än

rent bagatellartade brister i bokföringen talade detta för att skuldsanering inte skulle komma i fråga.

Regeringen framförde att det krävdes att gäldenärens ekonomiska problem inte var föranledda av den bedrivna näringsverksamheten för att en aktiv näringsidkare skulle kunna beviljas skuldsanering. Tvärtom borde näringsverksamheten vara sådan att den i stället gav gäldenärens ekonomi ett tillskott. Om verksamheten belastade gäldenärens ekonomi borde den avvecklas innan skuldsanering kunde bli aktuell. Inom ramen för en skuldsanering skulle det nämligen inte förekomma någon rekonstruktion av näringsverksamheten eftersom skuldsaneringsinstitutet inte är anpassat för sådant (prop. 1995/96:5, s. 166). Regeringen påtalade också att skuldsaneringsinstitutet även i framtiden skulle ha en privatekonomisk karaktär, vilket bl.a. innebar att lagen inte bör tyngas med några särskilda regler för sådana fordringsförhållanden och därtill knutna rättsförhållanden som är typiska för bedrivandet av näringsverksamhet och att de materiella reglerna som finns i skuldsaneringslagen inte bör ändras. I praktiken innebar detta att gäldenären inte fick ha några problem med exempelvis fordrings- och säkerhetsförhållanden eller komplexa skatterättsliga problem som var relaterade till näringsverksamheten.

3.3.3 2007 års insolvensutredning

Regeringen gav 2007 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag om skuldnedsättning för överskuldssatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder (dir. 2007:29). Utredningen antog namnet 2007 års insolvensutredning och redovisade de nu aktuella frågorna i delbetänkandet *Vägen tillbaka för överskuldssatta* (SOU 2008:82).

Utredningen drog slutsatsen att möjligheten att bevilja skuldsanering för aktiva näringsidkare inte borde ändras och att det, precis som tidigare, borde krävas särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet för att bevilja en näringsidkare skuldsanering (SOU 2008:82, s. 117 ff.). Skälen härför var bl.a. att handläggningen av ärenden som rör aktiva näringsidkare kan bli synnerligen problematisk och att väldigt få fall torde mynna ut i att gäldenären faktiskt erhåller skuldsanering. Utredningen framhöll även att en bredare öppning in i skuldsaneringslagen för aktiva näringsidkare skulle försätta

Kronofogdemyndigheten i en besvärlig position eftersom myndigheten då inte endast skulle behöva pröva frågan om skuldsanering ska beviljas eller inte utan även ikläda sig en slags förvaltarroll i syfte att bevaka gäldenärens möjligheter att fortsätta rörelsen. Det skulle också vara svårt att bestämma en betalningsplan eftersom en näringsidkares inkomster ofta är oregelbundna.

Utredningen föreslog däremot en del andra åtgärder i syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för en fysisk person som tidigare hade bedrivit näringsverksamhet att starta på nytt. Bland annat föreslog utredningen att skuldernas ålder inte längre skulle beaktas särskilt vid bedömningen av om det är skäligt att bevilja skuldsanering. Förslaget syftade till att öka möjligheterna för en företagare att snabbt komma tillbaka efter en konkurs (SOU 2008:82, s. 121 ff.).

Vidare föreslog utredningen att betalningsplanen som huvudregel skulle löpa under tre år i stället för fem. Förslaget motiverades med att en före detta näringsidkare därmed skulle kunna starta om på nytt förhållandevis snabbt. Utredningen föreslog även att det kvalificerade insolvensrekvisitet skulle ta sikte på en mer kortsiktig prognos än tidigare.

Vad gällde gäldenärer som försatts i konkurs föreslog utredningen att konkursförvaltaren till sin slutredovisning skulle bifoga en redogörelse för huruvida han eller hon hade anledning att anta att gäldenären, om denna var en fysisk person, var kvalificerat insolvent. Skälen bakom detta förslag var att förvaltarens bedömning skulle ge de före detta näringsidkarna som uppfyllde skuldsaneringskraven ett incitament att ge in en ansökan om skuldsanering (SOU 2008:82, s. 146). Konkursförvaltaren föreslogs även redogöra för sådana omständigheter som kommit fram under konkursförvaltningen och som kunde antas vara av betydelse för den allmänna skälighetsprövningen för det fall gäldenären ansöker om skuldsanering. Vidare föreslog utredningen att det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ett konkursärende som föregått en ansökan om skuldsanering skulle beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsprövningen.

3.3.4 Regeringens proposition 2010/11:31 Bättre möjlighet till skuldsanering

Till skillnad från utredningen föreslog regeringen att fler aktiva företagare skulle kunna beviljas skuldsanering (prop. 2010/11:31). Regeringen föreslog även, i likhet med utredningen, att skuldernas ålder inte längre särskilt skulle beaktas vid den allmänna skälighetsbedömningen.

Regeringen lämnade däremot inget förslag om att konkursförvaltaren skulle redogöra för om gäldenären var kvalificerat insolvent. Man gick inte heller vidare med utredningens förslag om ändring av det kvalificerade insolvenskravet eller att betalningsplanens längd skulle sänkas.

Riksdagen biföll regeringens förslag till ändringar, vilka trädde i kraft den 1 juli 2011.

Även företagare som bedriver en verksamhet som är av mer än ringa omfattning kan alltså numera få skuldsanering, om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda. De skäl som anfördes för detta var att företagare bör få lika goda förutsättningar att ta sig ur en ekonomiskt ohållbar situation som löntagare. Regeringen påtalade i förarbetena att det i praktiken finns betydande likheter mellan en enskild företagares och en löntagares ekonomiska förhållanden och att det inte är tillfredsställande att personer med snarlika försörjningsförhållanden och orsaker till överskuldssättning behandlas på olika sätt. Till detta kom att företagare i allmänhet har en mer begränsad inkomstrygghet från socialförsäkringar än vad löntagare har och att de är betydligt mer utsatta vid sjukdom eller andra händelser som påverkar arbetsförmågan (prop. 2010/11:31, s. 11). Regeringen lyfte även fram att en företagsrekonstruktion inte alltid är anpassad för en enskild näringsidkares betalningssvårigheter eftersom ett sådant förfarande syftar till att rekonstruera en verksamhet och inte den fysiska personens ekonomi. Det problem med en näringsidkares oregelbundna inkomster som utredningen hade framhållit kunde enligt regeringen lösas genom skuldsaneringslagens möjlighet att fastställa ett belopp att betalas i perioder, t.ex. halvårsvis. I motsats till utredningen ansåg regeringen inte heller att det skulle innebära några större svårigheter för Kronofogdemyndigheten att bestämma förbehållsbeloppet för näringsidkare (prop. 2010/11:31, s. 13).

3.4 Skuldsaneringsinstitutet i övriga Norden

I det följande beskriver vi kortfattat skuldsaneringsinstitutet i Norge, Danmark och Finland. Island saknar en skuldsaneringslag och använder i stället ackordsinstitutet i syfte att ekonomiskt rehabilitera privatpersoner. Även skuldsanering genom frivilliga uppgörelser förekommer i landet. De isländska förhållandena kommer inte att beröras närmare nedan.

Redogörelsen riktar främst in sig på företagares möjligheter att få skuldsanering.⁶

3.4.1 Danmark

Allmänt om skuldsanering

Danmark fick en lagstiftning om skuldsanering för privatpersoner redan 1984. Reglerna är inarbetade i konkurslagen (konkursloven). Skuldsanering kan ske såväl i samband med en konkurs som utom konkurs. Reglerna för fristående skuldsanering finns i 25–28 kap. konkursloven medan reglerna om skuldsanering i konkurs finns i 29 kap. Den närmast följande redogörelsen avser fristående skuldsanering.

I Danmark är förfarandet helt knutet till domstol. Det är skifteretten (en särskild avdelning på tingsrätten) som handlägger ärenden om skuldsanering efter ansökan av gäldenären. Ansökan sker på en för ändamålet framtagna blankett. Vanligtvis håller rätten ett inledande sammanträde med gäldenären där dennes ansökan och ekonomiska förhållanden går igenom. Rätten sammanställer därefter gäldenärens tillgångar och skulder samt upprättar en redogörelse för orsakerna till gäldenärens ekonomiska situation. Om rätten bedömer att det finns en rimlig möjlighet till skuldsanering beslutar rätten sedan om att inleda skuldsanering. I samband härmed utser rätten vanligtvis en så kallad medhjälpare som bl.a. inhämtar upplysningar från kommunen om gäldenärens sociala situation och som i samråd med gäldenären upprättar ett förslag till skuldsanering. Förslaget sänds till borgenärerna tillsammans med en kallelse till sammanträde. Vid sammanträdet tar rätten ställning till om skuldsanering ska beviljas eller inte.

⁶ För en utförligare beskrivning av de nordiska ländernas skuldsaneringsinstitut i allmänhet hänvisas till Trygve Hellners och Mikael Mellqvist, *Skuldsaneringslagen En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Norstedts Juridik, s. 31–46 och SOU 2008:82, s. 79–97.

Endast fysiska personer kan komma i fråga för skuldsanering. Därutöver krävs att personen är kvalificerat insolvent och att en skuldsanering kan leda till en varaktig förbättring av gäldenärens ekonomi (197 §). Det finns vissa omständigheter som utesluter att skuldsanering beviljas, såsom exempelvis att gäldenärens skulder hänför sig till brott, att skulderna är oklara eller att gäldenären har ådragit sig nya skulder efter det att skuldsaneringen har inletts. Kravet på att skuldförhållandena ska vara klara hindrar i praktiken näringsidkare vars verksamhet nyligen har gått i konkurs från att få denna form av skuldsanering.

Skuldsanering för företagare

Bakgrunden till det nuvarande systemet

Som framgår ovan är det svårt för aktiva företagare att få skuldsanering enligt 25–28 kap. konkursloven. Den danska regeringen utarbetade i januari 2003 en handlingsplan för entreprenörer där regeringen bl.a. slog fast att möjligheterna att starta en rörelse igen efter en konkurs borde förbättras. Med anledning härav gav regeringen Konkursrådet i uppdrag att bl.a. utreda hur en konkursdrabbad entreprenör som ville starta på nytt snabbare kunde bli fri sin skuldbörda. Konkursrådet la 2005 fram ett förslag om skuldsanering för näringsidkare i samband med konkurs (Betänkning nr. 1449/2004 om gældsanering).

Konkursrådet föreslog att näringsidkare som är försatta i konkurs under vissa förutsättningar ska kunna beviljas skuldsanering i samband med konkursförfarandet. Den efterföljande lagstiftningen byggde i stort på Konkursrådets förslag (Lov nr. 365 af 24. maj 2005 om revision af reglerna om gældsanering).

Förutsättningar för att en företagare ska beviljas skuldsanering

Numera är det alltså möjligt för en företagare som är försatt i konkurs att under vissa förutsättningar få skuldsanering för att reglera avvecklingen av sin restskuld. Skuldsaneringen är knuten till konkursen och regleras i 29 kap. konkursloven.

För att skuldsanering enligt 29 kap. ska beviljas krävs att näringsidkaren är en fysisk person. Det var enligt regeringen inte möjligt att närmare precisera vilka fysiska personer som skulle

omfattas av reglerna. I stället fokuserar reglerna på hur skulderna har uppkommit, och skuldbördan ska i huvudsak härröra från näringsverksamheten för att en skuldsanering enligt 29 kap. ska bli aktuell.

Samma regler blir tillämpliga om gäldenären begär skuldsanering i anslutning till att ett bolag, i vilket gäldenären eller dennes make/sambo har stora ägarintressen, går i konkurs och gäldenärens skulder huvudsakligen kan knytas till bolaget. Detsamma gäller om konkursen gäller gäldenärens make eller sambo och denna har drivit näringsverksamheten som gäldenärens skuld härrör från (231 §).

Under lagstiftningsarbetet övervägde man om denna form av skuldsanering även skulle kunna aktualiseras utanför en konkurs. Emellertid fann man att systemet riskerade att förlora sin legitimitet om det saknade tillräckliga garantier för att säkerställa att gäldenären hade uppträtt lojalt mot sina borgenärer och inte missbrukat systemet. Det var därför väsentligt att gäldenärens näringsverksamhet avvecklades under betryggande former innan frågan om skuldsanering prövades. Sådana garantier säkerställdes bäst genom att skuldsaneringen knöts till konkursförfarandet (Forslag til Lov om ændring af konkursloven og konkurs-skatteloven, 2004/2 LSF 10, avsnitt 4.10.3.3).

Precis som vid en "vanlig" skuldsanering krävs det att gäldenären är kvalificerat insolvent. En näringsidkare som nyss startat upp en ny verksamhet kan ha varierande och osäkra inkomster under uppstartsfasen, vilket kan leda till vissa svårigheter vid insolvensbedömningen. Den förväntade inkomsten ska då enligt förarbetena beräknas skönsmässigt och mot bakgrund av en relativt försiktig värdering. De krav som ställs upp för att avgöra om gäldenären är kvalificerat insolvent är därmed i praktiken lägre vid en skuldsanering enligt 29 kap. än vid övriga skuldsaneringar.

Utöver de allmänna kraven och diskvalifikationsgrunderna i 25 kap. krävs vidare att varken gäldenären, dennes make/sambo eller ledningen i det bolag som har gått i konkurs, har åsidosatt sina förpliktelser rörande t.ex. bokföring, momsredovisning eller information till myndigheterna. De får inte heller ha drivit företaget på ett oförsvarligt sätt (231 a §). Skuldsanering får inte beviljas om gäldenären har fått skuldsanering enligt 29 kap. beviljad inom de senaste tio åren. Även andra omständigheter som talar emot en skuldsanering ska vägas in i beslutet.

Skuldsanering kan beviljas även om det finns vissa oklarheter om gäldenärens ekonomiska förhållanden, och reglerna är alltså i detta avseende förmånligare än dem som gäller för skuldsanering i övrigt. Regeringen uttalade i förarbetena att det borde bli lättare för näringsidkare att starta ny verksamhet efter en konkurs och att reglerna om skuldsanering spelar en viktig roll för att uppnå detta syfte. Den omständigheten att det därmed sker en viss särbehandling av näringsidkare i förhållande till löntagare var inte ett tillräckligt starkt argument mot att lagstifta i frågan (Forslag til Lov om ændring af konkursloven og konkursskatteloven, 2004/2 LSF 10, avsnitt 4.10.3.1.7).

Betalningsplanen är vanligtvis tre år i stället för fem, vilket är längden på betalningsplanen vid en vanlig skuldsanering. På denna punkt avvek den slutgiltiga lagtexten från vad Konkursrådet hade föreslagit. Konkursrådet framförde nämligen att det inte fanns anledning att göra skillnad mellan olika gäldenärer och att betalningsplanen därmed borde löpa under fem år även för företagare som beviljats skuldsanering. Regeringen uttalade däremot att en kortare betalningsplan skulle få positiv inverkan på benägenheten att starta ny verksamhet och valde att sänka betalningsplanens längd till tre år.

Beslut om skuldsanering enligt 29 kap. kan enligt huvudregeln tidigast meddelas i samband med att konkursen skrivs av eller utdelningsförslaget fastställs (232 §). Finns det särskilda skäl kan dock rätten besluta om skuldsanering tidigare.

En skuldsanering enligt 29 kap. omfattar som huvudregel alla fordringar som har uppkommit före konkursbeslutet (233 §).

Omprövning

Om gäldenären har oklara ekonomiska förhållanden när skuldsaneringen meddelas kan rätten, under den tid som betalningsplanen löper, på begäran av en borgenär ompröva skuldsaneringen. Rätten måste därför vid beslutet om skuldsanering även pröva om gäldenärens ekonomiska förhållanden är oklara. Om så inte är fallet finns det ingen möjlighet för borgenärerna att senare ansöka om omprövning.

Om rätten däremot har funnit att gäldenären har oklara ekonomiska förhållanden och gäldenärens ekonomiska förhållanden senare förbättras väsentligt, ska återbetalningsprocenten för den

återstående betalningsperioden höjas (236 a §). Detta är en avvikelse från vad som gäller för de vanliga skuldsaneringarna. Bakgrunden till bestämmelsen är att skuldsanering enligt 29 kap. kan beviljas även om gäldenärens ekonomiska förhållanden är oklara. Det kunde enligt regeringen framstå som stötande om en gäldenär som efter det att skuldsaneringen har beviljats och skulderna helt eller delvis har skrivits av, får en väsentligt förbättrad ekonomi, exempelvis för att han eller hon bedriver en framgångsrik verksamhet, utan att skuldsaneringen kan omprövas.

Det finns ingen möjlighet för gäldenären att ansöka om omprövning om hans eller hennes ekonomiska förhållanden försämrats.

Gäldenären är skyldig att inom rimlig tid underrätta rätten och borgenärerna om det sker en väsentlig förbättring av hans eller hennes ekonomiska förhållanden. Om gäldenären underlåter detta kan rätten upphäva skuldsaneringen. Gäldenären kan åläggas skyldighet att till rätten ge in dokumentation om sin och det nystartade företags ekonomiska situation. Rätten vidarebefordrar dokumentationen till borgenärerna som själva ansvarar för att kontrollera om gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats på ett sådant sätt att det finns skäl att ansöka om omprövning.

Det finns ingen möjlighet att upphäva skuldsaneringen på den grunden att gäldenären inte längre är kvalificerat insolvent. En eventuell omprövning är alltså begränsad till att avse hur stor återbetalningen ska vara. Skälet härför är att gäldenären ska kunna förlita sig på att ett skuldsaneringsbeslut innebär en slutlig reglering av gäldenärens skulder. Situationen bedömdes dessutom uppstå relativt sällan.

3.4.2 Norge

Allmänt om skuldsanering

I Norge regleras skuldsanering i den s.k. gjeldsordningsloven (Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner). I lagen finns två alternativ för skuldsanering; frivillig respektive tvingande skuldsanering. Förfarandet sköts av en utmätningsman (namsmann) som har till uppgift att vägleda gäldenären, upprätta förslag till skuldsanering och utreda ärendet. Det är även namsmannen som

beslutar om skuldsanering ska inledas eller om ansökan ska avslås. Om skuldsanering inleds, och gäldenären och borgenären inte når en frivillig skuldsanering, kan gäldenären begära en tvingande skuldsanering. En sådan skuldsanering beslutas av domstol.

Skuldsanering kan beviljas fysiska personer som är kvalificerat insolventa under förutsättning att en skuldsanering inte framstår som stötande för andra gäldenärer eller samhället i övrigt. Gäldenären måste dessutom ha gjort ett eget försök att nå en uppgörelse med borgenärerna (1–3 §). Hinder mot skuldsanering föreligger om gäldenärens ekonomiska förhållanden är så oklara att det är svårt att genomföra förfarandet eller om gäldenären på ett illojalt sätt har försökt uppnå skuldsanering eller lämnat felaktiga uppgifter till myndigheterna (1–4 §).

En skuldsanering kan under vissa förutsättningar omprövas (6–1 och 6–2 §§). En sådan omprövning kan ske på begäran av såväl gäldenären som borgenärerna. Gäldenären är skyldig att underrätta borgenärerna om det sker någon väsentlig förändring av hans eller hennes ekonomi (6–4 §).

Om en person är föremål för ett konkursförfarande kan skuldsanering inte inledas. En påbörjad skuldsanering förfaller om konkurs aktualiseras (1–2 §).

Skuldsanering för näringsidkare

Den norska lagen avser även näringsidkare. Som huvudregel får emellertid skulderna inte ha anknytning till näringsverksamhet (1–2 §). Undantag gäller om näringsverksamheten har upphört och det inte föreligger några ouppklarade förhållanden i den delen som kan försvåra processen eller om en skuld som härrör från näringsverksamhet utgör en förhållandevis liten del av den samlade skuldbördan.

3.4.3 Finland

Allmänt om skuldsanering

Finland har en lag om skuldsanering för privatpersoner och en lag om företagssanering. Den finländska skuldsaneringslagen anger ett antal olika skuldsaneringsmetoder, där av- och nedskrivning av skulderna är en av flera metoder. Till skillnad från vad som gäller i

Sverige, Danmark och Norge ställs det i Finland inte upp något krav på kvalificerad insolvens – det räcker att gäldenären är insolvent och inte rimligen förmår förbättra sin betalningsförmåga så att han eller hon kan klara av att betala sina skulder. Även orsaken till skuldernas uppkomst har betydelse liksom skuldbeloppet. Gäldenären måste före sin ansökan ha gjort ett försök att nå en överenskommelse med borgenärerna.

Förfarandet är knutet till domstol. Vid behov kan domstolen förordna en utredare som bl.a. ska upprätta förslag till betalningsplan och även utföra andra uppdrag som domstolen bestämmer. Utredaren måste uppfylla vissa behörighetskrav och vara oberoende i förhållande till gäldenären och borgenärerna. Om ingen utredare blir förordnad ska gäldenären själv upprätta ett förslag till betalningsprogram. Borgenärerna får därefter tillfälle att yttra sig över betalningsplanen, varefter domstolen meddelar beslut om skuldsanering.

Betalningsplanen löper normalt över tre år. Skuldsaneringen omfattar som huvudregel alla fordringar, även fordringar med panträtt, som har uppkommit före det att skuldsaneringen inleds.

Domstolen kan upphäva skuldsaneringen om gäldenären inte uppfyller sina åtaganden enligt betalningsplanen.

En gäldenär kan inte försättas i konkurs om en skuldsanering har inletts. Under pågående skuldsanering får indrivning av skulder eller verkställighet inte ske.

Skuldsanering för näringsidkare

Även näringsidkare kan få skuldsanering. I den finska lagen ingår ett kapitel med särskilda bestämmelser för gäldenärer som är näringsidkare (45–48 §§).

Enligt 45 § får skuldsaneringen för en aktiv näringsidkare endast beviljas om

- gäldenären inte har skulder som härrör från den pågående näringsverksamheten eller dessa är få till antalet och den förmögenhet som han eller hon använder i näringsverksamheten är obetydlig eller
- skulderna som härrör från den pågående näringsverksamheten är mer omfattande men dessa skulder inte har förfallit till betalning och gäldenären förmår betala dessa skulder med de inkomster

som uppkommer i näringsverksamheten allt eftersom de förfaller till betalning.

Dessutom krävs att bolaget antingen är solvent och inte riskerar att bli insolvent eller att företaget är föremål för ett förfarande om företagssanering.

Skuldsaneringen omfattar inte de skulder som har samband med den pågående näringsverksamheten (46 §). En enskild näringsidkare är inte skyldig att i skuldsaneringen realisera de tillgångar som har samband med näringsverksamheten om tillgångarna är nödvändiga för att fortsätta verksamheten och fortsatt drift är ändamålsenlig med hänsyn till den inkomst gäldenären får från verksamheten.

Om gäldenären är en enskild näringsidkare förfaller skuldsaneringen om det under betalningsplanens löptid fattas ett beslut om företagssanering för gäldenärens verksamhet. Domstolen kan dock under vissa förutsättningar besluta att skuldsaneringen ska fortsätta (47 §).

Om gäldenären driver näringsverksamhet i egenskap av aktieägare i ett fåmansbolag, omfattar skuldsaneringen som huvudregel inte sådana skulder som baserar sig på gäldenärens borgensförbindelse för skulder i bolaget (48 §).

Pågående lagstiftningsprojekt

Justitieministeriet har tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att förnya lagen om skuldsanering för privatpersoner. Arbetsgruppen ska även utreda hur företagares ställning kan förbättras vid skuldsanering och överväga lösningar som särskilt hänför sig till företagande.

Arbetsgruppen ska basera sina förslag på ett tidigare arbetsgruppsbetänkande som redovisades i mars 2011 samt remissvaren till detta betänkande. Den tidigare arbetsgruppen föreslog bl.a. att

- det belopp som gäldenären ska betala skulle variera beroende på gäldenärens inkomster,
- gäldenären skulle ha rätt till tre betalningsfria månader per år men betalningsplanen skulle då förlängas med motsvarande antal månader,

- utsökningsmyndigheten skulle sköta tillsynen över hur betalningen sköttes och administrera utdelningen till borgenärerna,
- skuldsaneringen skulle även omfatta skulder i företagsverksamhet som en enskild yrkesutövare eller näringsidkare bedrev i liten skala och att
- gäldenärer som är företagare skulle kunna få rättshjälp för att ansöka om skuldsanering.

Av den nya arbetsgruppens direktiv framgår att det inte är aktuellt att betalningsbeloppet ska variera utifrån gäldenärens inkomster och att utsökningsmyndigheten ska övervaka genomförandet av betalningsprogrammet.

Arbetsgruppen lämnade sina förslag i slutet av november 2013. Förslagen innebär att även gäldenärens näringsrelaterade skulder ska kunna skuldsaneras under förutsättning att näringsverksamheten är förhållandevis småskalig och främst baserar sig på företagarens egen arbetsinsats. Vidare krävs att företagaren kan betala av åtminstone en del av sina skulder och att näringsverksamheten är tillräckligt lönsam. Företagaren ska under vissa förutsättningar kunna få behålla sin bostad. Arbetsgruppen har uppskattat att cirka 300 företagare årligen kommer att ansöka om skuldsanering. Enligt uppgifter från det finska justitieministeriet kommer en proposition som i stort bygger på arbetsgruppens förslag att läggas fram under juni månad 2014. När detta betänkande trycks har det ännu inte presenterats någon proposition.

3.5 Skuldavskrivning i Europa och USA

3.5.1 USA

Det insolvensrättsliga systemet i USA skiljer sig från det nordiska på många principiella plan som det inte finns utrymme att närmare behandla här. Det är inte heller möjligt att här på ett rättvisande sätt jämföra de olika systemen. En översiktlig beskrivning av det amerikanska systemet kan ändå ge en bild av synen på skuldavskrivning i USA.

I USA finns den insolvensrättsliga regleringen i The Federal Bankruptcy Code. Redan vid lagens tillkomst 1934 slogs det fast att lagstiftningens viktigaste mål var ett ge skuldsatta personer en

finansiell "fresh start". Idén att ge människor en nystart ses ofta som en del i den amerikanska identiteten och återkommer ständigt i litteratur och rapportering om konkurser. Skuldsanering blev tillgängligt för privatpersoner 1978 och ses som ett sätt att effektivt hantera problemen med överskuldsättning så att individen snabbt kan återkomma till marknaden som låntagare och konsument.⁷

The Federal Bankruptcy Code är indelad i åtta kapitel, som har fått ge namn åt de olika insolvensrättsliga förfarandena. Den innehåller regler om konkurs för personer och företag i kapitel 7, regler om företagsrekonstruktion i kapitel 11 och regler för personlig skuldavskrivning i kapitel 13.

För företagare är främst förfaranden enligt kapitel 7 och 13 aktuella. En juridisk person ansöker i regel om konkurs enligt reglerna i kapitel 7, men finns det möjlighet för företaget att överleva kan i stället ett förfarande enligt kapitel 11 bli aktuellt. Detta förfarande motsvarar i stort det svenska förfarandet om företagsrekonstruktion.

Reglerna om konkurs i kapitel 7 kan tillämpas på privatpersoner, aktiebolag och "partnerships" (motsvarar i princip det svenska handelsbolaget). En konkurs enligt kapitel 7 kan jämföras med en svensk konkurs. Efter ansökan övertas konkursboet av en konkursförvaltare (trustee) som likviderar alla icke undantagna tillgångar och använder de eventuella tillgångar som överstiger gäldenärens beneficium till att betala borgenärerna. En konkurs enligt kapitel 7 går vanligen snabbt och det saknas ofta tillgångar som överstiger gäldenärens beneficium. En principiellt viktig skillnad jämfört med det svenska systemet är att gäldenären omedelbart befrias från sina skulder vid en avslutad konkurs.

Om gäldenärens ekonomi medger att han eller hon betalar en del av skulderna blir i stället ett förfarande enligt kapitel 13 aktuellt. Denna form av konkurs påminner om en skuldsanering och innebär att gäldenären betalar av sina skulder i enlighet med en avbetalningsplan som löper under en period om tre till fem år. Gäldenären får alltså behålla sina tillgångar men ger upp en del av sin framtida inkomst. Gäldenären måste under avbetalningsperioden betala ett belopp som minst motsvarar värdet på de tillgångar som överstiger beneficium vid ansökningstillfället. Detta belopp måste täcka värdet på alla prioriterade fordringar. Om dessa

⁷ Johanna Niemi-Kiesiläinen, *Consumer bankruptcy in comparison: do we cure a market failure or a social problem?* Osgood Hall Law Journal 18&2:473-503, 1999.

krav inte kan uppfyllas får gäldenären i stället ansöka om konkurs enligt kapitel 7.

Vid ett förfarande enligt kapitel 13 lämnas ansökan till en konkursdomstol som tillsätter en förvaltare. Förvaltaren ska upprätta en avbetalningsplan som domstolen sedan har att godkänna. Om gäldenären fullföljer hela avbetalningsplanen blir samtliga skulder (även sådana oprioriterade skulder som inte har blivit betalda) avskrivna.

Ett förfarande enligt kapitel 13 är mindre fördelaktigt för gäldenären än en konkurs eftersom en konkurs enligt kapitel 7 raderar ut samtliga skulder direkt. Å andra sidan är en skuldavskrivning enligt kapitel 13 inte lika stigmatiserande.⁸

Tidigare kunde gäldenären välja om han eller hon ville ansöka om en konkurs enligt kapitel 7 eller skuldavskrivning enligt kapitel 13. Numera gäller att gäldenärer inte kan ansöka om konkurs enligt kapitel 7 om han eller hon kan antas ha möjlighet att återbetala skulderna inom tre år. Motiven till förändringen var att alltför många ansågs ha missbrukat konkurssystemet.⁹ Detta uppgavs ha föranlett dyrare och mer svårtillgängliga krediter. Förändringen syftade till att öka tillgången på krediter, speciellt för låginkomsttagare. Förändringen i konkursreglerna för privatpersoner har kritiserats för att göra det svårare för individer att få en nystart och för att ha en negativ inverkan på viljan att starta företag. För att undvika detta gäller inte de nya reglerna för gäldenärer med företagsrelaterade skulder. Oavsett inkomst kan en individ som har företagsrelaterade skulder alltid få en konkurs enligt kapitel 7.

Konkursärenden handläggs av speciella konkursdomstolar (bankruptcy courts). Förfarandet avslutas med att domstolen tar ställning till frågan om skuldbefrielse. Sådan beviljas nästan alltid, men domstolen kan i vissa fall besluta om undantag. Det kan ske när gäldenären inte har aktivt medverkat i förfarandet och uppfyllt sina åtaganden. Ett villkor för skuldbefrielse är att gäldenären har slutfört en anvisad utbildning i finansiell management.

De flesta insolventa småföretag går inte i konkurs i USA. Skälet för detta är att en konkursansökan är förenad med kostnader av olika slag. I stället avvecklas företag genom att företrädarna underlåter att betala avgifter och ge in årsredovisning, vilket kan

⁸ Institutet för rättspolitiska studier, *Rätten att misslyckas. En studie av insolvenslagstiftningarna i EU och USA samt dess konsekvenser för entreprenörskap*, Reviderad upplaga, A2006:010, s. 57.

⁹ Kronofogdemyndighetens rapport, *Alla vill göra rätt för sig- överskuldssättningens orsaker och konsekvenser*, 2008.

förklara att de finns företagsrelaterade skulder i 17 procent av alla personliga konkurser.¹⁰

Ett av särdragen i USA:s insolvenslagstiftning är dess generösa undantag (*exemption*) för gäldenärer som går i konkurs. Gäldenärens beneficium är relativt högt. En av de viktigaste delarna i detta är *homestead exemption*, vilket innebär att gäldenären inte ska behöva bli av med sin bostad vid en konkurs. I vissa delstater finns det dock en övre gräns för bostadens värde. Utöver bostaden ingår vanligtvis personlig egendom och bil i beneficium. Några delstater inkluderar dessutom delägarskap i ett partnership i beneficium. Studier har visat att de stater som har högst beneficium också har flest antal företagare. Hushållen i dessa stater är också mer benägna att ansöka om konkurs. Samtidigt visar andra studier att de stater som har högst beneficium även har högre räntor och sämre tillgång på krediter än andra delstater.¹¹

3.5.2 Allmänt om synen på skuldavskrivning inom EU

Det finns betydande skillnader mellan de europeiska ländernas insolvensrättsliga regler, och det finns inte utrymme att här, utöver avsnittet om skuldsaneringsinstitutet i övriga Norden, närmare beskriva och analysera dessa. Allmänt sätt fokuserar skandinaviska länder mer på rehabilitering och det kontinentala Europa mer på återbetalning av skulden.¹²

I Europa ses överskuldsättning generellt som ett socialt problem medan det i USA ses som ett misslyckande av kreditmarknaden.¹³ Många av länderna i Europa fick sina skuldsaneringslagar först under den ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft. Till skillnad från USA har de europeiska länderna betonat moralaspekterna för villkoren för att kunna komma ifråga för en skuldsanering. Gäldenären förväntas bära en större del av risken, och till skillnad från det amerikanska systemet finns det i de flesta europeiska länder ingen möjlighet till direkt avskrivning av betalningsskyldigheten. Gäldenären måste alltid gå igenom en betalningsplan, vars längd varierar mellan länderna.

¹⁰ Institutet för rättspolitiska studier, *Rätten att misslyckas. En studie av insolvenslagstiftningarna i EU och USA samt dess konsekvenser för entreprenörskap*, Reviderad upplaga, A2006:010, s. 54.

¹¹ A.a., s. 52 f. och 57.

¹² Johanna Niemi-Kiesiläinen, *Consumer bankruptcy in comparison: do we cure a market failure or a social problem?* Osgood Hall Law Journal 1&2:473-503, 1999.

¹³ A.a.

Som framgår av nästföljande avsnitt har emellertid synen på skuldavskrivning börjat förändras inom EU, och under senare år har de amerikanska och europeiska systemen närmat sig varandra. Medan USA har förändrat sin konkurslagstiftning genom att göra det svårare för gäldenärer att få personlig konkurs med omedelbar skuldavskrivning, diskuteras i många europeiska länder möjligheten att göra skuldsanering tillgänglig för fler gäldenärer, och då främst företagare. Det nu pågående arbetet inom EU fokuserar bland annat på situationen för entreprenörer och deras behov av en nystart efter en misslyckad företagssatsning.

3.5.3 Pågående arbete inom EU

Insolvensförordningen

Den s.k. insolvensförordningen (rådets förordning [EG]) nr 1346/2000 av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden) reglerar insolvensrättsliga förfarandens rättsverkan i andra länder inom EU. Förordningen har inte till uppgift att harmonisera medlemsstaternas nationella insolvenslagstiftning, och det finns fortfarande skillnader mellan de olika ländernas lagstiftning i dessa frågor.

De svenska insolvensförfaranden som för närvarande omfattas av förordningens tillämpningsområde är konkursförfaranden och förfaranden om företagsrekonstruktion. Skuldsaneringsförfaranden omfattas däremot inte av förordningen. I november 2011 antog Europaparlamentet en resolution om insolvensförfaranden. I resolutionen efterfrågades en översyn av insolvensförordningen och en harmonisering av vissa delar av den nationella insolvens- och bolagslagstiftningen. Bakgrunden till detta var att en undersökning beställd av Europaparlamentet hade visat att skillnader mellan medlemsstaternas nationella insolvenslagstiftning kunde skapa hinder, konkurrensnackdelar och svårigheter för företag med gränsöverskridande verksamhet.

Kommissionen har med anledning härav lämnat förslag till vissa ändringar i insolvensförordningen (2012/0360 [COD]). Kommissionen har bl.a. föreslagit att förordningens tillämpningsområde ska utvidgas till att även omfatta skuldsaneringsförfaranden. För närvarande pågår förhandlingar mellan medlemsstaterna, och det går ännu inte att säga om och i så fall när eventuella ändringar skulle kunna träda ikraft. Om förhandlingarna leder till att även

skuldsaneringsförfaranden omfattas av förordningens tillämpningsområde kan ett skuldsaneringsbeslut få rättsverkan i andra medlemsstater.

En europeisk strategi för att hantera misslyckade företagssatsningar och insolvens

Situationen för entreprenörer och deras behov av en nystart har under senare år uppmärksammats i EU. I maj 2011 efterlyste Europeiska rådet särskilda åtgärder i denna fråga och uppmanade medlemsstaterna att hjälpa entreprenörer till en andra chans, bl.a. genom att om möjligt begränsa tiden för en ärlig entreprenörs ackordsförfarande efter konkurs till högst tre år (Europeiska unionens råd, dok. 10975/11).

Kommissionen presenterade under 2012 en ny europeisk strategi för att hantera misslyckade företagssatsningar och insolvens (OM [2012] 742). Av kommissionens meddelande framgår bl.a. att det är hög politisk prioritet att vidta åtgärder för att skapa en hållbar tillväxt och välbefinnande. Ett led i detta arbete är en effektiv hantering av insolvensfall, och insolvenslagstiftningen i medlemsstaterna bör bidra till att sunda företag kan överleva och ge entreprenörer en andra chans. Ett viktigt verktyg för att främja ekonomisk återhämtning är reformer av den nationella insolvenslagstiftningen.

Att ge entreprenörer en andra chans att starta upp livskraftiga företag och att trygga sysselsättningen är centrala inslag i den nya europeiska strategin när det gäller företags ekonomiska svårigheter och insolvens. I sitt meddelande föreslog kommissionen som ett första steg en modernisering av EU:s förordning om insolvensförfarande (se ovan). Dessutom aviserade kommissionen att den hade för avsikt att anta en europeisk handlingsplan för entreprenörskap som ska omfatta åtgärder för att främja effektiva konkursförfaranden och erbjuda företag som drabbats av insolvens en andra chans.

Under oktober 2013 genomförde kommissionen ett offentligt samråd om misslyckade företagssatsningar och insolvens. En av frågorna som aktualiseras i samrådsdokumentet är behovet av en harmonisering av tiden mellan avvecklingen av en misslyckad företagssatsning och avskrivning av företagarens skulder. Av samrådsdokumentet framgår att denna tid varierar kraftigt mellan medlemsländerna, från fyra månader i Irland till över sex år i Tjeckien.

Kommissionens rekommendation av den 12 mars 2014 om en ny strategi för att hantera konkurs och insolvens

EU-kommissionen fastställde i mars 2014 en rad gemensamma principer för nationella insolvensförfaranden för företag i ekonomiska svårigheter. Rekommendationen bygger på det ovan nämnda samrådet om en europeisk strategi för insolvens (IP/13/655), och ett förslag om att ändra de existerande EU-bestämmelserna om gränsöverskridande insolvens, som nyligen godkändes av Europaparlamentet (MEMO/14/88). Syftet är att säkerställa att livskraftiga företag som befinner sig i ekonomiska svårigheter har tillgång till nationella insolvensförfaranden som gör det möjligt för dem att i ett tidigt skede företa en omstrukturering för att förhindra insolvens. Rekommendationen syftar även till att ge hederliga konkursdrabbade entreprenörer en andra chans.

Kommissionen framhåller att det finns skillnader i de nationella bestämmelserna som reglerar entreprenörers möjlighet till en andra chans. Detta gäller särskilt reglerna för avskrivning av skulder som uppstått efter att företagarnas verksamhet har avvecklats, och då särskilt beträffande avskrivningsperiodens längd och de villkor enligt vilka avskrivning kan medges. Dessa skillnader kan leda till ökade kostnader och ökad osäkerhet vid bedömningen av riskerna för att investera i en annan medlemsstat och kan verka avskräckande för företag som vill etablera sig i olika medlemsstater. Mer enhetliga villkor kan medföra att företag, entreprenörer och privatpersoner känner större tilltro till andra medlemsstaters system och ge ökad tillgång till krediter och uppmuntra investeringar.

Kommissionen framför vidare att effekterna av en konkurs, särskilt det sociala stigma, de rättsliga följderna och den fortlöpande oförmågan att betala av sina skulder, är faktorer som i hög grad avskräcker entreprenörer från att starta en verksamhet, eller ge företagandet en andra chans, även om det finns belägg för att entreprenörer som har försatts i konkurs har större förutsättningar att bli framgångsrika andra gången. Det bör därför vidtas åtgärder för att minska de negativa effekterna av en konkurs för entreprenörer, genom bestämmelser om skuldavskrivning efter en viss längsta tid.

I rekommendationerna (avsnitt IV) uppmanas medlemsstaterna att begränsa de negativa effekterna av en konkurs för entreprenörer för att ge dem en andra chans. Om en entreprenörs skulder har varit föremål för en konkurs bör hans eller hennes skulder skrivas

av fullständigt senast tre år räknat från antingen det datum då domstolen beslutade om att inleda konkursförfarandet eller, vid ett förfarande som omfattar en återbetalningsplan, det datum då återbetalningsplanen började genomföras (p. 30). När avskrivningsperioden har löpt ut bör entreprenörens skulder skrivas av utan att de på nytt behöver ansöka om detta till en domstol (p. 31). Men en fullständig skuldavskrivning efter en kort tidsperiod är enligt kommissionen inte lämplig i alla situationer. Medlemsstaterna kan därför bibehålla eller införa striktare bestämmelser för att

a) avskräcka entreprenörer som har agerat ohederligt eller i ond tro, antingen före eller efter det att konkursförfarandena inleddes,

b) avskräcka entreprenörer som inte följer en återbetalningsplan eller någon annan rättslig skyldighet som syftar till att skydda borgenärernas intressen, eller

c) trygga försörjningen för entreprenören och dennes familj genom att denne tillåts att behålla vissa tillgångar (p. 32).

Medlemsstaterna får vidare utesluta vissa skuldkategorier, såsom skulder som härrör från utomobligatoriskt ansvar, från regeln om fullständig skuldavskrivning (p. 33).

I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att inom ett år vidta lämpliga åtgärder. Kommissionen kommer efter 18 månader att, på grundval av årliga rapporter från medlemsstaterna, granska läget för att bedöma om ytterligare åtgärder för att stärka den övergripande strategin för insolvens är nödvändiga (p. 34–36).

3.6 OECD:s arbete

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) genomförde 2007 en granskning av Sverige. OECD konstaterade bland annat att entreprenörskap och nyföretagande är viktiga ingredienser för att garantera att det ökade arbetskraftsutbudet motsvaras av en ökad efterfråga på arbetskraft och för att förbättra ekonomins anpassningsförmåga. Att nyföretagandet i Sverige var relativt lågt och att företagen hade en lägre förväntad tillväxt än i andra länder indikerade att det svenska företagsklimatet inte var tillräckligt bra.

Enligt OECD är nyföretagande och tillväxt beroende av en rad omständigheter, såsom exempelvis den generella attityden i samhället mot entreprenörer, företagarens möjlighet till avkastning om

företaget går bra, de ekonomiska riskerna om företagssatsningen misslyckas och hur besvärligt det är att driva ett företag.

OECD framförde att Sveriges strikta insolvensrättsliga regler bidrog till att riskerna med att driva företag i Sverige var höga. En misslyckad företagssatsning riskerade inte bara att företagaren förlorade sina besparingar, utan kunde även medföra att han eller hon tvingades leva under knappa ekonomiska förhållanden under en lång tid framöver. En av OECD:s slutsatser var att riskerna med att driva företag i Sverige borde begränsas. OECD lyfte bl.a. fram snabb avskrivning av skulder som en central faktor för att den som tidigare drivit ett företag skulle kunna starta om. Den möjlighet som fanns i Sverige för företagare att få sina skulder avskrivna efter en konkurs bedömdes som alltför begränsad.

4 Ny lagstiftning – varför och på vilket sätt?

4.1 Den svenska insolvensrätten

4.1.1 Inledning

I en marknadsekonomi är olika former av kreditgivning en förutsättning för i princip alla medlemmar i samhället. Såväl fysiska som juridiska personer är i olika sammanhang beroende av att få krediter. I de allra flesta fall medför normal kreditgivning inte några problem. Ibland inträffar det emellertid att betalningsförmågan av olika anledningar brister och att borgenärerna inte får betalt på utsatt tid. I sådana situationer måste samhället tillhandahålla instrument för att tillgodose borgenärernas rätt till betalning. Samtidigt måste gäldenärens grundläggande behov beaktas. Konkursinstitutet är det centrala instrumentet för detta ändamål. Skuldsanering och företagsrekonstruktion är andra verktyg i den svenska insolvensrätten. Det finns även möjlighet för borgenärerna att begära verkställighet enligt utsökningsbalken.

I detta betänkande ska vi analysera behovet och den övergripande utformningen av en ny form av skuldsanering för företagare. En sådan analys måste göras med beaktande av de övriga system för skuldavskrivning och skuldindrivning som finns i svensk rätt. Nedan följer därför en översiktlig genomgång av dessa insolvensrättsliga förfaranden. I den mån reglerna är relevanta för våra överväganden kommer vi att återkomma till dessa i den fortsatta framställningen

4.1.2 Verkställighet enligt utsökningsbalken

Utmätning innebär att Kronofogdemyndigheten tvångsvis tar gäldenärens egendom i anspråk för betalning av en eller flera borgenärs betalningsanspråk. De övergripande principerna för ett verkställighetsförfarande är att det ska vara snabbt, enkelt, billigt och effektivt.¹ Till skillnad från de övriga systemen kräver utsökning inte att gäldenären är på obestånd. Tvärtom är utsökning verkligt effektivt endast när gäldenären inte är på obestånd. Utsökning har i stället störst betydelse vid gäldenärens betalningsovilja.

Det huvudsakliga lagverket på utsökningsrättens område är utsökningsbalken (UB). Utsökningsbalken kompletteras med utsökningsförordningen och ett stort antal andra lagar och förordningar. Utsökningsmålen handläggs enligt 1 kap. 6 § UB som enskilt mål (e-mål) eller allmänt mål (a-mål). Allmänna mål gäller offentligrättsliga fordringar som staten eller en kommun har. Alla andra mål är enskilda.

För att utmätning ska kunna ske måste följande förutsättningar vara uppfyllda (4 kap. 2 § UB):

- egendomen ska tillhöra gäldenären,
- egendomen ska vara överlåtbar,
- egendomen ska ha ett förmögensvärde och ge ett överskott som gör utmätningen försvarbar,
- den ekonomiska enhet som egendomen tillhör ska inte splittras och
- egendomen ska inte utgöra gäldenärens beneficium (egendom som gäldenären och eventuell familj behöver för sitt uppehälle).

För att utmätningsförfarandet ska vara effektivt innehåller utsökningsbalken vissa presumptionsregler som tillämpas för att avgöra om viss egendom tillhör gäldenären.

Utmätning kan alltså ske av i princip all gäldenärens egendom, så länge egendomen inte utgör beneficium. Utmätning av lön är Kronofogdemyndighetens mest använda tvångsmedel. Löneutmätning innebär att Kronofogdemyndigheten beslutar att arbetsgivaren ska innehålla och redovisa en del av gäldenärens lön till

¹ Mikael Mellqvist, *Obeståndsrätten En introduktion*, sjätte upplagan, Norstedts Juridik, 2011, s. 20.

myndigheten i stället för till gäldenären. Löneutmätning kan ske även i andra periodiska utbetalningar än lön, exempelvis pension.

Kronofogdemyndigheten handlägger också andra mål om verkställighet. Som exempel kan nämnas mål om avhysning samt mål om handräckning för återtagning av varor som sålts på kredit. Andra exempel är verkställighet enligt tvångsåtgärdslagen samt tvångsförsäljning av bostadsrätter.

4.1.3 Konkurs

En konkurs innebär att en gäldenärs samtliga tillgångar, med undantag för sådan egendom som omfattas av de s.k. beneficie-reglerna och viss annan egendom, omhändertas för borgenärernas räkning av konkursboet (1 kap. 1 § konkurslagen [1987:672]).

Såväl borgenärerna som gäldenären kan ansöka om konkurs. En konkurs förutsätter att gäldenären är på obestånd (insolvent). En grundläggande princip bakom huvudsyftet att tillgodose samtliga borgenärer är den s.k. likabehandlingsprincipen. I praktiken får dock denna princip många gånger ge vika till förmån för olika förmånsrätter.

Om gäldenären är en juridisk person innebär konkursen att bolaget likvideras och att det inte längre finns någon gäldenär att rikta betalningsanspråken mot. Är konkursgäldenären däremot en fysisk person svarar gäldenären enligt en annan grundläggande princip, den s.k. restskuldprincipen, även efter konkursen för de skulder som inte har betalats vid konkursen. I kapitel 11 behandlar vi konkursförfaranden närmare.

4.1.4 Företagsrekonstruktion

En företagsrekonstruktion innebär ett särskilt förfarande för att rekonstruera en näringsidkares verksamhet. En av rätten utsedd rekonstruktör ska undersöka om den verksamhet som gäldenären bedriver helt eller delvis kan fortsätta och i så fall hur detta bör ske samt om det finns förutsättningar för gäldenären att träffa en ekonomisk uppgörelse med sina borgenärer (ackord). Vi återkommer till förfaranden om företagsrekonstruktion i kapitel 11.

4.2 Aktiva företagare har små möjligheter att beviljas skuldsanering

För att kunna analysera behovet och utformningen av en ny form av skuldsanering för företagare är det väsentligt att känna till hur de nuvarande reglerna tillämpas på företagarna. Kronofogdemyndigheten har av denna anledning gått igenom samtliga ansökningar om skuldsaneringar som har kommit in till myndigheten under perioden från den 1 juli 2011 (då företagare fick utökade möjligheter till skuldsanering) till den 9 september 2013. Under denna period kom det totalt in 19 672 ansökningar om skuldsaneringar till Kronofogdemyndigheten. Av dessa ansökningar prövades endast 253, eller 1,3 procent, som ansökningar av näringsidkare.

Av tabell 4.1 nedan framgår att hela 137 av de 253 ansökningarna har lett till avslag, avskrivning eller avvisning. Endast 69 ansökningar har lett till, eller förväntas leda till, skuldsanering. Detta innebär att endast 27 procent av de, från början få, företagare som har ansökt om skuldsanering kommer att få sin ansökan beviljad. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten beviljas cirka 55 procent av de övriga skuldsaneringsansökningarna. Det är alltså, procentuellt sett, betydligt vanligare med avslag bland den grupp av gäldenärer som är företagare jämfört med de övriga gäldenärerna.

Tabell 4.1 Skuldsaneringsärenden, företagare, under perioden 1 juli 2011 till den 9 september 2013

Status 130909	Antal	Andel
Pågående	47	19 %
Avskrivna	19	7 %
Avslagna	96	38 %
Avvisade	22	9 %
Förslag om skuldsanering	10	4 %
Beslut om skuldsanering	59	23 %
Summa	253	100 %

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Av de 59 personer som än så länge har fått skuldsanering, hade ungefär en tredjedel (34 procent) näringsverksamheten som huvudsysselsättning (mer än 50 procent av sin sysselsättning). Dessa

gäldenärer hade såväl privatrelaterade som näringsrelaterade skulder.

Av de 96 personer som fått avslag, hade knappt hälften av gäldenärerna (44 gäldenärer) näringsverksamhet som huvudsysselsättning. Som framgår av tabell 4.2 nedan var avsaknaden av kvalificerad insolvens, bristande medverkan, osäker prognos och fortsatt skuldsättning de vanligaste orsakerna till avslag. Däremot var det endast fem av ansökningarna som blev avslagna på grund av att de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten inte var enkla att utreda (jfr 4 § fjärde stycket skuldsaneringslagen).

Tabell 4.2 Orsak till avslag på företagares ansökan om skuldsanering

Sysselsättning	Heltid när.verk. 50 %	Deltid när.verk <50 %	Passiv när.verk, bisyssla	Framgår ej	Ej när.verk. vid ansökan	Summa (andel)
Ej kval. insolv.	8	2	1	1	10	22 (23 %)
Bristande medverkan	5	1	-	3	3	12 (13 %)
Brottmål, skadestånd	-	-	1	1	2	4 (4 %)
Ej borg. gynnande	4	-	-	-	1	5 (5 %)
Ej enkel utr.	1	-	-	3	1	5 (5 %)
Ej skäligt	2	-	-	-	1	3 (3 %)
Ej tillräckliga ansträngningar	2	-	-	2		4 (4 %)
Fortsatt skuldsättning	7	-	-	-	1	8 (9 %)
Hög boende- kostn.	2	-	-	1	1	4 (4 %)
Låg/ingen inkomst	5	-	1	-	-	6 (6 %)
Osäker prognos	4	2	2	-	2	10 (11 %)
Risk för nya skulder	1	2	2	1		6 (6 %)
Förväntad skatteskuld	1	-	-	-	1	2 (2 %)
Övrigt	2	-	-	-	3	5 (5 %)
Summa	44	7	7	12	26	96 (100 %)

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Under lagstiftningsarbetet för den senaste reformen framförde regeringen att det i och för sig var svårt att bedöma hur många

företagare som skulle kunna komma i fråga för skuldsanering efter lagändringen, men att det saknades skäl att ifrågasätta Kronofogdemyndighetens bedömning att det skulle röra sig om några tusen enskilda näringsidkare (prop. 2010/11:31, s. 11). Som framgår av siffrorna ovan visade sig denna prognos vara felaktig. Det är alltså betydligt färre aktiva företagare som kommer i fråga för skuldsanering än vad regeringen och Kronofogdemyndigheten hade förutsett.

Det finns visserligen inget som hindrar att före detta företagare beviljas skuldsanering. Tvärtom ska skulder som härrör från en tidigare näringsverksamhet normalt beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen (prop. 1993/94:123, s. 100 f.). Och eftersom skuldernas ålder inte längre ska vägas in vid skälighetsbedömningen finns det inget krav på att gäldenären måste ha varit överskuldssatt under någon längre tid. Detta innebär att före detta företagare som efter en avslutad konkurs får en anställning normalt kan beviljas en skuldsanering. Däremot är de gäldenärer som efter en avslutad konkurs vill starta upp en ny verksamhet i de allra flesta fall förhindrade att få en skuldsanering. Denna gäldenärskategori har nämligen ofta oklara framtida inkomstförhållanden, och deras skuldsaneringsansökningar avslås många gånger då det inte går att göra en säker bedömning av gäldenärens framtida betalningsförmåga.

4.3 Sverige har en sträng insolvensrätt

Enligt den svenska insolvenslagstiftningen har en fysisk person kvar betalningsansvaret för sina skulder även efter en konkurs. Den insolvensrättsliga behandlingen av fysiska personer är förhållandevis sträng och står i klar motsättning till den i amerikansk och engelsk rätt förekommande formen av skuldbefrielse (discharge) i konkurs. För de aktiva företagarna och de företagare som vill återgå till att driva näringsverksamhet efter en konkurs balanseras inte detta strikta krav av någon möjlighet till skuldsanering, eftersom skuldsaneringslagen har kommit att tillämpas väldigt restriktivt på denna gäldenärskategori. Svenska företagare har därmed små möjligheter att få sina skulder avskrivna efter en konkurs. I en internationell jämförelse är möjligheterna för en svensk företagare att begränsa sin skuldbörda och starta om på nytt mycket mindre än för företagare i andra länder med likvärdiga ekonomiska system.

År 2007 bedömde Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) i sin granskning av Sverige att riskerna med att driva företag behövde begränsas. Den möjlighet som fanns för företagare att få sina skulder avskrivna efter en konkurs bedömde OECD som alltför restriktiv. Snabb avskrivning av skulder lyftes fram som en central faktor för att den som tidigare drivit ett företag skulle kunna starta om (se avsnitt 3.6).

I en studie över det danska entreprenörskapet som OECD genomförde under 2008 studerades möjligheten för företagare i olika länder att starta ny verksamhet efter ett tidigare misslyckande.² I studien rankades länderna baserat på en indikator där ett lågt värde anger ett strikt system och ett högt värde anger ett mer förlåtande system. Som framgår av diagram 4.1 har Sverige enligt undersökningen det mest strikta systemet av samtliga jämförda länder. Det bör noteras att det har skett några lagändringar sedan undersökningen som i viss mån har utökat möjligheterna för företagare att beviljas skuldsanering (se avsnitt 3.3 ovan).

Diagram 4.1



Källa: Entrepreneurship Review of Denmark, OECD (2008).

² Entrepreneurship Review of Denmark, OECD (2008).

4.4 Samhällsekonomiska behov och effekter av ett nytt skuldsaneringssystem

4.4.1 En mer förlåtande insolvenslagstiftning gynnar den ekonomiska tillväxten

Det finns många aspekter i samhället som påverkar nyföretagandet. Bland annat är faktorer som marknad och efterfrågan, tillgång till kapital och infrastrukturer av betydelse för hur många företag som startas.³ Men även insolvenslagstiftningen kan ha betydelse för viljan att engagera sig i entreprenörskap.

Vi har i vår konsekvensanalys närmare analyserat sambandet mellan insolvenslagstiftningen och entreprenörskap (se avsnitt 12.6.2). Sammanfattningsvis tyder mycket på att en förlåtande insolvenslagstiftning medför att personer blir mer benägna att engagera sig i entreprenörskap. Om de ekonomiska riskerna med entreprenörskap minskar, sänds signaler till presumtiva företagare om att det finns möjligheter till en nystart om företagssatsningen misslyckas. Sådana signaler verkar positivt för nyföretagandet, och det är vår bedömning att en sådan förändring kan leda till en ökning av nyföretagandet. Däremot är det naturligtvis mycket svårt, eller näst intill omöjligt, att uppskatta hur stor denna ökning kommer att bli. En annan effekt av att utöka möjligheterna för företagare att få skuldsanering är att en del av de seriösa företagarna som har misslyckats med sin företagssatsning kommer att få en möjlighet att åter starta företag. Om dessa personer får en möjlighet att snabbt och effektivt saneras från sina skulder, ökar sannolikheten för att de ska återgå till entreprenörskap.

Mot bakgrund av de studier som har gjorts beträffande sambandet mellan nyföretagande och tillväxt, kan slutsatsen dras att en sådan utveckling med all sannolikhet kommer att skapa nya arbetstillfällen och bidra till den ekonomiska tillväxten. Denna slutsats stöds av den ekonomiska analys som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har gjort på uppdrag av utredningen, se bilaga 3 till betänkandet. Som framgår av denna analys finns det belägg för antagandet att en mildare insolvenslagstiftning uppmuntrar inte bara mer utan även ”bättre” entreprenörskap. Individer som överväger att starta och arbeta i företag med uttalad tillväxtvilja och potential tar ofta i

³ Underlagsrapport nr 5 till Globaliseringsrådet, *Nyföretagande, näringslivsdynamik och tillväxt i den nya världsekonomin*, 2007, s. 24.

beaktande och väger in konsekvenserna av ett misslyckande i sitt beslut. Den samhällsekonomiska nyttan av att införa mildare insolvensregler är därmed betydande eftersom detta särskilt påverkar vilka individer som startar företag. Detta är i sin tur betydelsefullt ur ett tillväxtperspektiv eftersom just sådana former av möjlighetsbaserat och innovativt entreprenörskap är viktigast för den ekonomiska tillväxten.⁴ Det är därför vår bedömning att vårt förslag kan förväntas gynna den ekonomiska tillväxten (se avsnitt 12.6.2 för en utförligare analys i denna del).

4.4.2 Förändringar i insolvensrätten kan påverka kreditgivningen

En uppmjukning av insolvensreglerna riskerar att få negativa effekter på kreditgivningen. Det är främst denna aspekt som tidigare har motiverat den återhållsamma inställningen till en uppmjukning av det insolvensrättsliga systemet (se t.ex. prop. 2010/11:31, s. 18 f.). Sämre kreditvillkor kan medföra att nyföretagandet hämmas och att existerande företag slås ut, vilket i sin tur kan hämma den ekonomiska tillväxten. Om ett nytt system skulle innebära att ett stort antal företagare får sina skulder nedskrivna på ett alltför lättvindigt sätt kan effekter på kreditgivningen inte uteslutas.⁵ Vår utredning rör en ny skuldsaneringsform, och alltför snabba och långtgående förändringar på detta område riskerar att få negativa konsekvenser för kreditgivningen och den allmänna betalningsmoralen. Det har därför varit vår utgångspunkt att förändringar bör införas med viss försiktighet.

Som vi utvecklar närmare i vår konsekvensanalys har vi gjort bedömningen att våra förslag får en begränsad påverkan på kreditgivningen (se avsnitt 12.6.3). Vi föreslår tydliga kriterier för den nya formen av skuldsanering. Den föreslagna regleringen kommer, till skillnad från tidigare förslag på området, att omfatta en begränsad krets av gäldenärer. Således har vi beräknat att cirka 800 gäldenärer kommer att beviljas F-skuldsanering varje år (se avsnitt 12.5). Siffran ska jämföras med att Kronofogdemyndigheten under 2013 beviljade drygt 5 400 ansökningar om skuldsanering. De gäldenärer som kommer att beviljas F-skuld-

⁴ Björn Falkenhall och Karl Wennberg, *Ekonomisk analys av vissa konsekvenser av förslag till nytt skuldsaneringsförfarande*, bilaga 3 till betänkandet.

⁵ Lars Silver och Björn Berggren, *Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden*, bilaga 4 till betänkandet.

sanering kommer att vara kvalificerat insolventa. Skuldbördan kommer i de allra flesta fall att utgöras av den restskuld som kvarstår efter att gäldenären själv eller det företag som skulderna har uppstått i har genomgått ett konkursförfarande. Borgenärerna hade därmed även utan en F-skuldsanering fått betalning för sina fordringar i mycket liten utsträckning. De faktiska ekonomiska konsekvenserna för borgenärerna bör alltså bli högst begränsade. Dessutom kvarstår en del av företagarens personliga risktagande genom kravet på att företagaren alltid måste kunna betala en del av sina skulder. Mot denna bakgrund framstår riskerna för stigande kreditkostnader och försämrad kreditförmåga som låga. Denna slutsats stöds av den analys av förslagens effekter på kreditgivningen som Lars Silver och Björn Berggren har gjort på uppdrag av Tillväxtanalys.⁶ Erfarenheter från den danska regleringen på området talar i samma riktning.

4.4.3 Övriga ekonomiska konsekvenser för samhället

Den nya skuldsaneringsformen kommer att sända signaler som medför att nyföretagandet ökar och tillväxten främjas. Men vårt förslag medför även att överskuldssatta personer med näringsrelaterade skulder kommer att skuldsaneras i större omfattning än i dag. En stor del av dessa personer kommer att ha avvecklat sin näringsverksamhet genom en konkurs före F-skuldsaneringen. De kommer i många fall att sakna sysselsättning, och en F-skuldsaneringen medför en möjlighet för dem att återgå till att driva näringsverksamhet i stället för att vara arbetslösa. Därmed uppstår en ekonomisk vinst för samhället.

Vi har i vår konsekvensanalys uppskattat kostnaderna för en överskuldssatt företagare som på grund av sin skuldbörda lever i ekonomiskt utanförskap till 662 000 kronor per år. Detta skulle innebära att våra förslag kan medföra en årlig besparing för samhället i form av produktionsvärden som annars går förlorade och välfärdskostnader med sammanlagt 393 miljoner kronor (avsnitt 12.6.5).

⁶ Lars Silver och Björn Berggren, *Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden*, bilaga 4 till betänkandet.

4.5 Ny lagstiftning – varför och på vilket sätt?

4.5.1 Det finns ett behov av ett skuldsaneringssystem för seriösa företagare

Att vara företagare innebär många utmaningar

Det finns i praktiken betydande likheter mellan en företagares och en löntagares ekonomiska förhållanden. Enskilda näringsidkare råkar, precis som löntagare, ut för sjukdom, separationer och andra former av kriser som kan påverka arbetsförmågan. För både löntagare och företagare gäller att vissa utgifter kvarstår även om inkomsterna försvinner. Företagare drabbas dock ofta hårdare eftersom de många gånger har ett sämre skyddsnät än en löntagare och dessutom som regel har fasta näringsrelaterade utgifter utöver de privata.

En företagare är för sin inkomst beroende av omständigheter som han eller hon inte själv kan påverka. Annorlunda uttryckt är en företagares öde nära förknippat med företagets öde. En underleverantörs eller en kunds konkurs eller förändrade betalningsvillkor kan leda till minskad, eller utebliven, inkomst. Även förändringar i omvärlden, såsom exempelvis en konjunkturnedgång, kan ha samma effekt. Därmed ökar också risken för skuldsättning. Denna skuldsättning kan uppkomma genom att företagaren tar personliga lån för att kompensera den uteblivna inkomsten eller genom att företagaren blir betalningsansvarig för skulder som företaget inte kan betala. Som vi återkommer till i följande avsnitt är en enskild näringsidkare nämligen personligt betalningsansvarig för företagets skulder och svarar primärt för dessa. Men även företrädare för aktiebolag är många gånger, om än sekundärt, ansvariga för bolagets skulder, bl.a. genom företrädaransvar eller ett personligt borgensåtagande för bolagets skulder.

Även närstående till företagaren riskerar att drabbas vid en misslyckad företagssatsning eftersom de många gånger har gått i personlig borgen för företagarens eller företagets skulder. Det är inte heller ovanligt att företagarens bostad är belånad, vilket kan leda till ett än hårdare slag för familjen.

För en juridisk person innebär konkursen att bolaget likvideras och att det inte längre finns någon gäldenär att rikta betalningsanspråken mot. Men för företagaren själv är det svårt att någonsin komma till rätta med sin skuldbörda. En fysisk person har kvar sina skulder även efter en konkurs. Och vad gäller

företagsrekonstruktioner är detta förfarande inte alltid anpassat för en enskild företagares betalningssvårigheter. En företagsrekonstruktion syftar till att rekonstruera en verksamhet. En näringsidkare kan ha stora skulder som inte i sig beror på brister i hans eller hennes rörelse. Det kan vara fråga om skulder som hänför sig till en tidigare konkurs eller förlustförsäljning. Det kan också vara fråga om privata lån som företagaren har tagit för att kompensera uteblivna inkomster vid sjukdom eller olycksfall. I dessa fall lämpar sig förfarandet för företagsrekonstruktion mindre väl. Dessutom är en företagsrekonstruktion förenad med relativt höga kostnader för gäldenären.

Även om möjligheten för företagare att få skuldsanering utökades något i samband med den senaste lagstiftningen på området, visar uppgifterna från Kronofogdemyndigheten att det är svårt för aktiva företagarna att få skuldsanering enligt de nuvarande reglerna. Detta innebär att företagarna många gånger saknar möjlighet att komma till rätta med sin skuldbörda om företags-satsningen misslyckas. Medan en löntagare med en viss skuldbörda har möjlighet att få skuldsanering och bli fri från skulderna efter fem år, tvingas en aktiv företagare med motsvarande skulder i stället att leva med skulden under överskådlig framtid eller avsluta sin näringsverksamhet för att kunna få en skuldsanering. Till detta kommer att företagaren i många fall även har satsat, och förlorat, sina besparingar genom företagssatsningen.

En andra chans för ärliga entreprenörer

En sund och välfungerande ekonomi har ett stort inflöde av nya företag men också många företag som lämnar marknaden. Företags uppkomst och fall är naturliga inslag i en välfungerande ekonomi. Att verksamheter avvecklas är en betydelsefull del av näringslivsdynamiken och utgör en naturlig del av konkurrensen. Företagsnedläggningar frigör dessutom resurser som kan allokeras till mer produktiva verksamheter. Företagsnedläggningar kan därför vara betydelsefulla för den ekonomiska tillväxten.

Ungefär 30 procent av alla företag som startas överlever inte tre år efter start.⁷ Och av samtliga företagsnedläggningar avvecklas cirka 15 procent av verksamheterna genom en konkurs. Ett visst mått av risktagande är nödvändigt för att företagandet ska

⁷ Tillväxtanalys Statistikrapport 2010:02.

utvecklas. Felsatsningar och misslyckanden är ibland en nödvändighet inom företagsvärlden för att framgång ska uppnås. Dessutom visar forskning att tidigare erfarenheter av företagande ofta leder till ett framgångsrikt entreprenörskap.⁸ Verksamheter som startas upp av tidigare företagare ökar snabbare än andra verksamheter vad gäller bl.a. tillväxt och skapande av arbetstillfällen.⁹ Dessa företagare har även en lägre misslyckandegrad eftersom de har lärt av tidigare misstag. Av de entreprenörer som driver framgångsrika verksamheter, har hela 18 procent tidigare drivit en verksamhet och 6 procent har drivit två eller flera.¹⁰ Trots detta ses företagskonkurser väldigt sällan som en möjlighet till nysatsande och omstart.

Det förekommer naturligtvis att konkurser ingår i ett brottsligt agerande eller som en del i affärsstrategin. Sådana ”oärliga konkurser” utgör 4–6 procent av det totala antalet konkurser.¹¹ Förekomsten av ”oärliga konkurser” gör att en konkurs signalerar någon form av klandervärt beteende trots att en företagskonkurs många gånger beror på omständigheter som företagaren varken kunnat påverka eller bort förutse. Detta påverkar i sin tur den sociala acceptansen för företagare som misslyckats med sin företagssatsning.

Trots att de flesta företagare som har fått avveckla sin verksamhet föredrar en framtida karriär som entreprenör framför att vara löntagare, kan den stigmatisering som följer på en konkurs verka hämmande på företagarens vilja att starta om. Och de som väljer att starta om möts många gånger av misstro bland kunder och samarbetspartners. Europeiska studier visar att 57 procent av de tillfrågade inte vill investera i ett företag som drivs av en person som tidigare har misslyckats. Nästan hälften av de tillfrågade är mindre villiga att beställa varor från ett sådant företag och de allra flesta skiljer inte mellan en bedräglig konkurs och ett misslyckande som beror på omständigheter utanför företagarens kontroll. Den stigmatiserande effekt som en konkurs innebär har en avskräckande

⁸ Jfr Karl Wennberg, *Jobb och företagande – Insolvensförfarande och entreprenörskap*, bilaga 1 till Konsekvensanalys av förslag till ny insolvensrätt, Tillväxtanalys, 2009-04-29, Dnr 2009/073, s. 4.

⁹ E. Stam m.fl., *Renascent Entrepreneurship*.

¹⁰ *Factors of business success*, Statistic in focus 29/2006.

¹¹ *A second chance for entrepreneurs, Prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start*, Final Report of the Expert Group, European Commission, s. 3.

effekt även på de potentiella företagare som överväger att starta företag.¹²

Det finns alltså ett behov av att dels ge ärliga företagare möjlighet till en andra chans, dels skilja ut de seriösa och ärliga företagarna som har misslyckats från de som har drivit sin verksamhet på ett illojalt och bedrägligt sätt. Ett sätt att åstadkomma detta på är att skapa ett skuldsaneringssystem som omfattar de seriösa och lojala företagarna men utesluter de oärliga. Genom att på detta sätt särbehandla de ärliga företagarna blir skiljelinjen mellan seriösa och oseriösa företagare tydligare. I förlängningen kan också acceptansen för seriösa företagare som misslyckats med en företagssatsning och vill göra ett nytt försök bli större.

Ett snävt tillämpningsområde med stort symbolvärde

Det finns alltså ett behov av att skydda de ärliga företagarna från alltför hårda privatekonomiska konsekvenser av entreprenörskapet. Eftersom samhället är beroende av entreprenörer för att skapa tillväxt och arbetstillfällen är det varken rimligt eller ändamålsenligt att en företagare ska behöva riskera sin egendom, sin inkomstkälla och sin sociala status för att förverkliga en affärsidé.

Men en förändring är nödvändig även ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Svenska företagare har, i en internationell jämförelse, små möjligheter att få sina skulder avskrivna efter en konkurs. Detta riskerar att påverka nyföretagande och entreprenörskap i negativ riktning.

Även om regleringen kommer att få ett snävt tillämpningsområde, kan den för den enskilda företagaren som omfattas av regelverket bli helt livsavgörande genom att han eller hon får möjlighet att starta om igen efter en misslyckad företagssatsning. Lagen kommer dessutom att ha ett betydande symbolvärde genom att den ger signaler till presumtiva och existerande entreprenörer om en minskad risk med ärliga företagssatsningar, vilket i sin tur medför positiva tillväxteffekter. Genom att dels skydda den ärliga företagaren som har drabbats av överskuldsättning, dels sända signaler till presumtiva och existerande företagare, kommer lagstiftningen att fylla en viktig funktion i det svenska insolvensrättsliga systemet.

¹² The European Commissions's Flash Eurobarometer nr 192, *Entrepreneurship*.

4.5.2 Förfarandet ska vara snabbt och effektivt

Regleringen ska träffa en ny målgrupp, och riktar sig främst till före detta eller aktiva företagare som är i behov av ett snabbt förfarande för att därefter kunna återvända till entreprenörskap. Denna krets av gäldenärer är vanligtvis initiativkraftiga och företagsamma personer som inte har samma behov av stöttning och ekonomisk rehabilitering som övriga skuldsaneringsgäldenärer. Generellt sett har denna målgrupp även motivation och handlingskraft att snabbt och resultatinriktat ta itu med sin överskuld-sättning. Ur ett tillväxtperspektiv är det viktigt att minska den sammantagna tiden för konkurs och skuldsanering.¹³ Även arbetet inom EU går mot en strävan att i möjligaste mån korta tiden mellan en företagares konkurs och hans eller hennes skuldavskrivning. Det är av nu nämnda anledningar utredningens utgångspunkt att reglerna ska vara inriktade på ett snabbt, men relativt tufft, förfarande.

¹³ Jfr Björn Falkenhall och Karl Wennberg, *Ekonomisk analys av vissa konsekvenser av förslag till nytt skuldsaneringsförfarande*, bilaga 3 till betänkandet.

5 Gäldenärskretsen

5.1 Personligt betalningsansvar för näringsrelaterade skulder

Detta kapitel behandlar vilka gäldenärer som ska omfattas av den nya formen av skuldsanering. Enligt våra direktiv ska regleringen omfatta bland annat företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet. Ett sådant ansvar kan uppstå i olika situationer beroende på bland annat vilken företagsform som företagaren bedriver näring i. Nedan följer en kort redogörelse för regelverket avseende en fysisk persons betalningsansvar för näringsrelaterade skulder, följt av en beskrivning av andra situationer där en fysisk person kan drabbas av en skuldbörda som härrör från näringsverksamhet.

5.1.1 Enskild näringsidkare

Av Sveriges 1 127 832 företag drivs 606 701 (54 procent) som enskild firma.¹ En fysisk person som driver sin näringsverksamhet i eget namn (enskild näringsidkare) svarar alltid personligen för de skulder som uppkommer i näringsverksamheten. Den fysiska personen blir sålunda personligen betalningsansvarig även för exempelvis skatter och avgifter som uppkommer i verksamheten. För detta ansvar krävs inte att personen har agerat vårdslöst eller uppsåtligt.

¹ SCB:s Företagsregister, statistik från november 2013.

5.1.2 Aktiebolag

Näst efter enskilda näringsidkare är aktiebolag den vanligaste företagsformen i Sverige. Drygt 30 procent (374 022 företag) av Sveriges företag drivs som aktiebolag.² Ett av aktiebolagens främsta kännetecken är att delägarna inte är personligt ansvariga för bolagets förpliktelser. Denna begränsning framgår av 1 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551), fortsättningsvis förkortad ABL. Detta gäller oavsett om ägaren är en fysisk person eller en juridisk person som t.ex. ett moderbolag. Normalt har inte heller bolagets företrädare ett sådant ansvar. Ett aktiebolags borgenärer är alltså som regel hänvisade till att försöka få betalning för sina skulder ur bolagets tillgångar. Från denna huvudregel finns det emellertid ett antal undantag.

Företrädaransvar enligt ABL

En styrelseledamot som inte vidtar de åtgärder som aktiebolagslagen kräver vid kapitalbrist i bolaget kan ådra sig ett personligt betalningsansvar. Bestämmelser om detta finns i 25 kap. 18 och 19 §§ ABL. Normalt vänder sig bolagets borgenärer i första hand mot bolaget för att få betalt för sina obetalda fordringar. Det personliga ansvaret aktualiseras därför i praktiken främst sedan bolaget har gått i konkurs eller i likvidation.

När bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet uppkommer likvidationsplikt. Om styrelsen finner skäl att anta att så är fallet ska den upprätta en kontrollbalansräkning och låta bolagets revisor granska denna. Om kontrollbalansräkningen visar att bolagets egna kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet ska styrelsen snarast kalla till bolagsstämma (första kontrollstämman) som beslutar om bolagets verksamhet ska fortsätta eller inte. Inom åtta månader ska bolagsstämman (andra kontrollstämman) sedan slutligen ta ställning till frågan om likvidation.

Om styrelsen underlåter att vidta de ovan nämnda åtgärderna svarar styrelsens ledamöter solidariskt för de förpliktelser som uppkommer för bolaget under den tid som underlåtenheten består. Detta ansvar regleras i 25 kap. 18 och 19 §§ ABL. Den som på grund av sin ställning har ett bestämmande inflytande över bolaget

² SCB:s Företagsregister, statistik från november 2013.

jämställs med en styrelseledamot. Även andra personer som med vetskap om styrelsens underlåtenhet handlar på styrelsens vägnar kan bli personligt ansvariga enligt 25 kap. 18 §. Den krets som avses är främst verkställande direktörer, firmatecknare och vissa fullmaktshavare. För ansvar krävs att dessa företrädare på grund av sin faktiska ställning har ett bestämmande inflytande över bolagets förvaltning och drift (prop. 2000/01:150, s. 99 ff.).

En förutsättning för det personliga ansvaret är att personen har varit försumlig. Men det råder en omvänd bevisbörda för försumligheten och den som vill undgå ansvar måste bevisa att någon försummelse inte har förelegat. Kraven för att få ansvarsbefrielse är höga. Enligt 8 kap. 4 § ABL har en styrelseledamot en skyldighet att hålla sig underrättad om bolagets förhållanden, och för att undgå ansvar krävs det därför att styrelseledamoten kan visa att denne har fått missvisande information, har undanhållits information eller har haft laga förfall på grund av t.ex. sjukdom (prop. 1987/88:10, s. 71 f.). Eftersom en domstolsprocess vanligen inleds relativt lång tid efter det att bolaget har upphört kan det många gånger vara svårt för styrelseledamoten att motbevisa påståendet om försummelse.

Även en aktieägare kan bli personligt betalningsansvarig om han eller hon deltar i ett beslut att driva bolaget vidare trots vetskap om att bolaget är likvidationspliktigt (25 kap. 19 § ABL). Ansvaret gäller förpliktelser som uppkommit efter beslutet på ordinarie bolagsstämma eller andra kontrollstämman att fortsätta verksamheten. För att ansvar ska aktualiseras krävs att aktieägaren rent faktiskt har deltagit i beslutet.

Om likvidationsfrågan har prövats vid bolagsstämman kan de inblandade parterna besluta om att fortsätta verksamheten med risk för personligt betalningsansvar. Möjligheter saknas då för bolagets borgenärer att framtvunga likvidation. I stället kan dessa vid domstol ansöka om stämning gentemot en styrelseledamot och yrka betalning för bolagets skulder med det personliga betalningsansvaret som grund. Tidigare fanns det inte några särskilda regler om preskription för det personliga betalningsansvaret. I stället gällde den allmänna preskriptionsfristen om tio år för denna typ av fordran. Sedan den 1 maj 2013 gäller enligt 25 kap. 20 a § ABL att en talan måste väckas inom tre år från uppkomsten av den förpliktelse som ansvaret avser eller inom ett år från det att förpliktelsen senast skulle ha fullgjorts. Syftet med lagändringen är att underlätta för företagare vars aktiebolag har gått i konkurs eller

likvidation att återgå till att driva näringsverksamhet och att på så sätt främja entreprenörsanda och vilja att starta företag (prop. 2012/13:65, s. 1).

Enligt 7 kap. 15 § konkurslagen (1987:672), ska en konkursförvaltare i förvaltarberättelsen lämna uppgift om när kontrollbalansräkning borde ha upprättats om denna tidpunkt kan fastställas. Det förekommer att företag med ledning av uttalanden i konkursförvaltarens förvaltarberättelse systematiskt söker upp borgenärer och förvärvar fordringar som kan föranleda personligt betalningsansvar eller åtar sig att driva in sådana fordringar.

Regler om skyldighet för styrelsen att ingripa i händelse av kapitalbrist finns även i Danmark och Finland. I dessa länder finns däremot inte något personligt betalningsansvar för styrelsen. I stället gäller allmänna regler om styrelseledamöters ansvar. I norsk rätt saknas regler om handlingsplikt vid kapitalbrist.

Företrädaransvar enligt SFL

Utöver de generella reglerna om personligt betalningsansvar i ABL finns ett särskilt företrädaransvar i skatteförfarandelagen (2011:1244), nedan förkortad SFL, avseende juridiska personers skatteskulder. Enligt 59 kap. 12 och 13 §§ SFL kan företrädare för en juridisk person bli personligt ansvariga för skatter och avgifter som kan debiteras den juridiska personen (s.k. företrädaransvar). En förutsättning för ett sådant ansvar är att företrädaren har agerat uppsåtligt eller grovt vårdslöst.

I 59 kap. 12 § regleras den situationen att en juridisk person inte har gjort skatteavdrag med rätt belopp eller har underlåtit att göra en anmälan om F-skatt enligt 10 kap. 14 § SFL. Skyldigheten att anmäla F-skatt föreligger om det är uppenbart att den som utför arbetet är att anses som anställd hos utbetalaren. Av praxis framgår att anmälningsskyldighet endast uppkommer om det är klarlagt att arbetet har utförts i ett uppenbart anställningsförhållande och detta har stått klart för utbetalaren.³ För att företrädaransvar ska uppkomma krävs det dessutom att företrädaren har haft uppsåt eller varit grovt oaktsam med avseende på att F-skattesystemet har tillämpats i ett uppenbart anställningsförhållande och att anmälan inte gjorts. Bevisbördan för detta ligger på Skatteverket.

³ Pia Blank Thörnroos, m.fl., *Socialavgifter* (1 januari 2014, Zeteo), kommentaren till 59 kap. 12 § SFL.

Ansvar enligt 59 kap. 13 § SFL uppkommer när en företrädare för en juridisk person uppsåtligt eller av grov oaktsamhet inte har betalat en skatt eller avgift. Betalningsskyldigheten är vanligen knuten till den tidpunkt vid vilken skatten eller avgiften ursprungligen skulle ha betalats.

Om det finns särskilda skäl får företrädaren helt eller delvis befrias från betalningsskyldigheten (59 kap. 15 § SFL). Det är företrädaren som har att visa att det finns särskilda skäl för betalningsbefrielse. Bristande betalningsförmåga hos företrädaren har i praxis inte utgjort skäl för betalningsbefrielse.⁴

Det är bolagets företrädare som kan drabbas av företrädaransvar. Någon legaldefinition av begreppet *företrädare* finns inte. Av 8 kap. ABL följer att styrelsen och verkställande direktör är legala ställföreträdare för bolaget, och dessa personer kan därmed drabbas av företrädaransvar. Så är fallet även om uppdraget enbart har varit av formell natur. Styrelsesuppleanter blir endast ansvariga i den mån de har trätt in i styrelsearbetet. Begreppet företrädare har emellertid en bredare räckvidd, och även andra personer kan bli betalningsansvariga enligt företrädaransvaret under förutsättning att de är att anses som "faktiska" eller "verkliga" företrädare. Avgörande för denna bedömning är om personen har haft ett betydande intresse och bestämmande inflytande över bolaget. Ett aktieinnehav – eget eller närståendes – innebär normalt att det finns ett intresse.⁵ Om intresset ska anses betydande beror på vilket inflytande innehavet ger, och om det också finns andra ekonomiska intressen av att verksamheten fortsätter. Bestämmande inflytande kan föreligga med stöd av fullmakter som ger rätt att förfoga över bolagets medel. Den som har satt en bulvan eller målvakt i sitt ställe har vanligtvis också ett bestämmande inflytande.⁶

Enligt uppgift från Skatteverket avser de flesta mål om företrädaransvar mindre aktiebolags skatteskulder. Det personliga ansvaret aktualiseras främst efter det att bolaget har gått i konkurs. År 2012 registrerade handläggarna på Skatteverket att de skulle påbörja en utredning om företrädaransvar i 1 049 fall. I 913 av dessa ärenden hade bolaget gått i konkurs.

Det är allmän förvaltningsdomstol som efter ansökan av Skatteverket prövar frågor om företrädaransvar. Under 2012 regi-

⁴ Pia Blank Thörnroos, m.fl., *Socialavgifter* (1 januari 2014, Zeteo), kommentaren till 59 kap. 15 § SFL.

⁵ Handledning för företrädaransvar, RSV 443, utg. 4, s. 33.

⁶ Handledning för företrädaransvar, RSV 443, utg. 4, s. 33.

strerade Skatteverket 541 ärenden om företrädaransvar hos förvaltningsrätterna. År 2012 förpliktades företrädare att betala cirka 471 miljoner kronor. Samma år träffades överenskommelser med företrädare om betalning till ett belopp om drygt 24 miljoner kronor. Statistiken visar inte hur stor del av det fastställda företrädaransvaret som rent faktiskt blir betald.

Av statistik från Skatteverket framgår att företrädaransvar ofta aktualiseras i detaljhandel- och byggbranschen. Av samtliga registrerade domar avseende företrädaransvar avsåg 22 procent detaljhandelsbranschen och 17 procent byggbranschen. Andra branscher där företrädaransvar är vanligt förekommande är konsultbranschen (10 procent), transportbranschen (9 procent), tillverkningsindustrin (9 procent) och restaurangbranschen (8 procent).

Andra situationer där personligt ansvar kan uppstå

Utöver de nu nämnda situationerna finns det dessutom ett antal andra, mer sällsynta, situationer där ett personligt ansvar för aktiebolagets förpliktelser kan uppkomma. Enligt 2 kap. 26 § ABL kan aktieägare under vissa förutsättningar bli personligt ansvariga för förpliktelser som uppkommit före det att bolaget har blivit registrerat.

En stiftare, styrelseledamot eller verkställande direktör som när han eller hon fullgör sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget ska ersätta skadan (29 kap. 1 § ABL). Detsamma gäller när skadan tillfogas en aktieägare eller någon annan genom överträdelse av ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen. En aktieägare kan bli skadeståndsskyldig om han eller hon genom att medverka till överträdelse av ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat skada (29 kap. 3 § ABL).

Enligt 28 kap. 6 § ABL är styrelsen och annan ställföreträdare som utfärdat en handling utan firmateckning solidariskt ansvariga för förpliktelser enligt handlingen som för sin egen skuld.

Det bör i sammanhanget även nämnas att Högsta domstolen i några fall har ålagt aktieägarna ett personligt ansvar för en juridisk persons skulder utan direkt lagstöd (s.k. ansvarsgenombrott).

5.1.3 Handelsbolag

Av 1 kap. 1 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag (BL) framgår att ett handelsbolag föreligger om två eller flera har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i bolaget och bolaget har förts in i handelsregistret. Av Sveriges 1 127 832 företag är enbart 59 034 (cirka 5 procent) registrerade som handelsbolag eller kommanditbolag.⁷

En grundläggande tanke med handelsbolaget är delägarnas obegränsade och personliga ansvar för bolagets skulder. Av 2 kap. 20 § BL följer att bolagsmännen svarar solidariskt för bolagets förpliktelser. Detta innebär att en borgenär kan välja att rikta sina anspråk mot bolaget som sådant eller mot en eller flera bolagsmän. Delägarnas ansvar är obegränsat, och någon laglig rätt att jämka en delägars ansvar finns inte (se NJA 1989 s. 519).

En dom eller annan exekutionstitel om betalningsansvar mot bolaget är emellertid inte direkt verkställbar mot bolagsmännen, utan fordringsägaren måste väcka talan mot varje bolagsman som han eller hon vill avkräva. De rättsfrågor om bolagets förpliktelser som har avgjorts i en eventuell process mot bolaget har emellertid prejudicerande verkan i processen mot bolagsmännen.⁸ Vad gäller skatter och avgifter kan Skatteverket dock själv besluta om ansvar enligt SFL för en delägare i ett svenskt handelsbolag (se 59 kap. 11 § SFL). Någon annan exekutionstitel är således inte nödvändig i dessa fall.

En bolagsman som lämnat bolaget svarar endast för de förpliktelser som har uppkommit före hans avgång (2 kap. 22 § BL). Men om bolagets kontrahent inte kände till bolagsmannens utträde kan ansvar uppkomma även för förpliktelser som har uppkommit efter bolagsmannens avgång. En avgående bolagsman bör därför registrera sitt utträde i bolagsregistret snarast möjligt. En sådan registrering skapar nämligen en presumtion för att bolagets motpart kände till utträdet.

En nytilkommen bolagsman svarar även för de förbindelser som har uppkommit före hans eller hennes inträde (2 kap. 22 § BL).

Den som är medansvarig kan göra samma invändningar som bolaget mot en bolagsborgenärs anspråk. Bolagsmännens ansvar

⁷ SCB:s Företagsregister, statistik från november 2013.

⁸ Torsten Sandström, *Handelsbolag och enkla bolag En lärobok*, sjätte upplagan, 2010, Norstedts Juridik, s. 83.

preskriberas accessoriskt, vilket innebär att en preskription mot bolaget kan göras gällande även av bolagsmannen (NJA 2005 s. 438). Ansvaret preskriberas alltså inte särskilt gentemot en viss bolagsman efter en viss tid.

Om handelsbolaget går i konkurs kan ett borgensåtagande, som ännu inte har förfallit till betalning, göras gällande mot delägarna (2 kap. 23 § BL).

Bolagsborgenärer får i en bolagsmans konkurs göra gällande fordringar som han eller hon har mot bolaget. Av 2 kap. 20 § andra stycket BL framgår emellertid att bolagsborgenärerna endast kan få utdelning ur en bolagsmans konkurs för vad han inte kan få ut ur bolaget. Bolagets bristande betalningsförmåga visas vanligen genom ett misslyckat utmättningsförsök. Om en bolagsman sätts i konkurs, ska bolaget enligt 2 kap. 27 § BL genast träda i likvidation (om inte något annat följer av 29 eller 30 §).

5.1.4 Kommanditbolag

Ett kommanditbolag är ett handelsbolag där en eller flera bolagsmän förbehållit sig att inte svara för bolagets förpliktelser med ett högre belopp än vad han eller hon har satt in i bolaget. I ett kommanditbolag finns det därmed två sorters bolagsmän; dels sådana som ansvarar på samma sätt som vanliga handelsbolagsmän (komplementärer), dels sådana som har ett begränsat ansvar (kommanditdelägare). Samtliga bolagsmän får inte vara kommanditdelägare (3 kap. 2 § BL). En kommanditdelägare är inte behörig att företräda bolaget och har inte heller rätt att ta del i förvaltningen av bolagets angelägenheter. Det följer av bolagsformen att kommanditdelägarnas personliga ansvar är begränsat till den insats som de har gjort eller eventuellt utfäst. Komplementärerna svarar däremot på samma sätt som bolagsmän i ett handelsbolag (dvs. solidariskt och obegränsat).

5.1.5 Enkla bolag

Det enkla bolaget regleras av lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag (BL). Ett enkelt bolag föreligger enligt 1 kap. 3 § om två eller flera har avtalat att utöva verksamhet i ett bolag utan att ett handelsbolag föreligger. Antalet registrerade enkla bolag är

lågt. I november 2013 var endast 7 571 (0,6 procent) av samtliga 1 127 832 företag registrerade som enkla bolag.⁹ Även om det inte finns något krav på registrering torde bolagsformen vara ovanlig. Till skillnad från aktiebolag och handelsbolag är det enkla bolaget ingen juridisk person (1 kap. 4 § BL) och är alltså ingen enhet utåt. Ett enkelt bolag kan därmed inte heller ha några egna skulder. En bolagsman som ingår ett avtal på bolagets vägnar blir därmed själv berättigad och förpliktigad enligt avtalet. Däremot blir inte andra bolagsmän än de som har deltagit i avtalet förpliktigade i förhållande till medkontrahenten.

En bolagsman kan bli skadeståndsskyldig gentemot en annan bolagsman om han eller hon med uppsåt eller av oaktsamhet orsakar skada för en annan bolagsman när han eller hon fullgör sina uppgifter för bolaget. Skadeståndet kan jämkas om det finns skäl till det (4 kap. 2 § BL).

5.1.6 Ekonomiska föreningar

I en ekonomisk förening är medlemmarna som huvudregel fria från personligt ansvar för föreningens skulder (1 kap. 3 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar, nedan förkortad FL). Personligt ansvar för föreningens skulder kan emellertid uppkomma i vissa situationer. Om en förpliktelse uppkommer genom en åtgärd på föreningens vägnar innan föreningen är registrerad, svarar de som deltagit i åtgärden solidariskt (2 kap. 4 § andra stycket FL). Personligt betalningsansvar för föreningens skulder kan också uppkomma om antalet medlemmar går ner under tre (11 kap. 3 § FL). Slutligen kan en styrelseledamot och verkställande direktör drabbas av skadeståndsansvar om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligt eller av oaktsamhet skadar föreningen (13 kap. 1 § FL).

5.1.7 Privat skuldsättning för näringsrelaterade skulder

Näringsrelaterade skulder kan uppstå även på andra sätt än genom att företrädaren blir ansvarig för näringsverksamhetens skulder. Det förekommer att fysiska personer går i personlig borgen för krediter till det egna aktiebolaget eller tar personliga lån för att

⁹ SCB:s Företagsregister, statistik från november 2013.

finansiera aktiekapitalet. Det händer också att en närstående till företagaren åtar sig borgensansvar för bolagets krediter eller för företagarens lån till aktiekapitalet. Det förekommer även att en företagare belånar sin bostad för att finansiera näringsverksamheten. Vi återkommer i följande avsnitt till dessa situationer.

5.2 Hur ser skuldsituationen ut för landets företagare?

5.2.1 Enkät till Företagarnas medlemmar

På uppdrag av utredningen har medlemsorganisationen Företagarna genomfört en enkätundersökning. Undersökningen skickades ut till 1 965 företagare. Svar kom in från 707 personer. En majoritet av de svarande (59 procent) hade 1–9 anställda. Knappt 20 procent hade inga anställda medan 15 procent hade 10–25 anställda. Slutligen hade 6 procent 26–49 anställda och 3 procent fler än 49 anställda. En relativt stor andel av de svarande (49 procent) bodde i Götaland, 37 procent bodde i Svealand och 14 procent i Norrland. De svarande var förhållandevis jämnt spridda över storstad, småstad och landsbygd. Det fanns alltså en god spridning bland de svarande, såväl geografiskt som beträffande verksamhetens storlek, och vi tror att enkätundersökningen ger en relativt god bild av skuldsituationen hos landets företagare.

Nedan följer en redogörelse för och diskussion kring resultatet av undersökningen. En sammanställning av resultaten av enkätundersökningen i sin helhet finns som bilaga 2 till betänkandet.

Det är relativt vanligt att företagare har näringsrelaterade skulder. Som framgår av diagram 5.1 har 39 procent av de svarande personliga åtaganden relaterade till sin näringsverksamhet. En majoritet av dessa företagare (60 procent) upplever att kraven på personliga skuldåtaganden har ökat (se diagram 5.2).

Diagram 5.1 Andel företagare med personliga åtaganden relaterade till sin näringsverksamhet

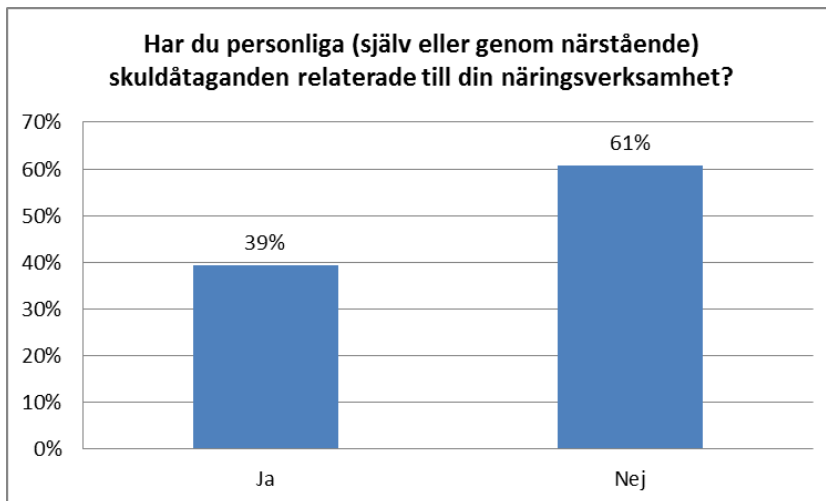


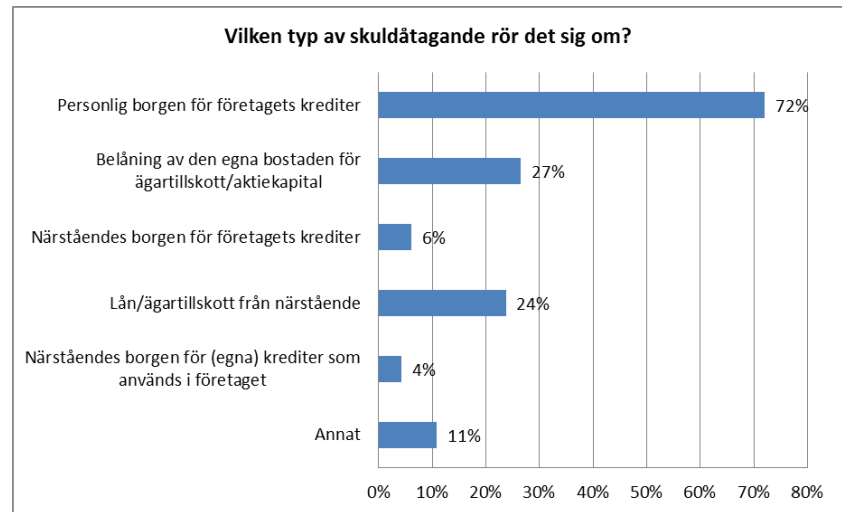
Diagram 5.2 Ökat krav på personligt skuldåtagande



Av de företagare som har svarat att de har näringsrelaterade skuldåtaganden (264 personer) har 72 procent personliga borgensåtaganden för bolagets krediter. Det är också vanligt med belåning av den egna bostaden för att finansiera ägartillskott eller aktiekapital (27 procent) samt lån från en närstående (24 procent). Det förekom också att en närstående gått i borgen för företagets

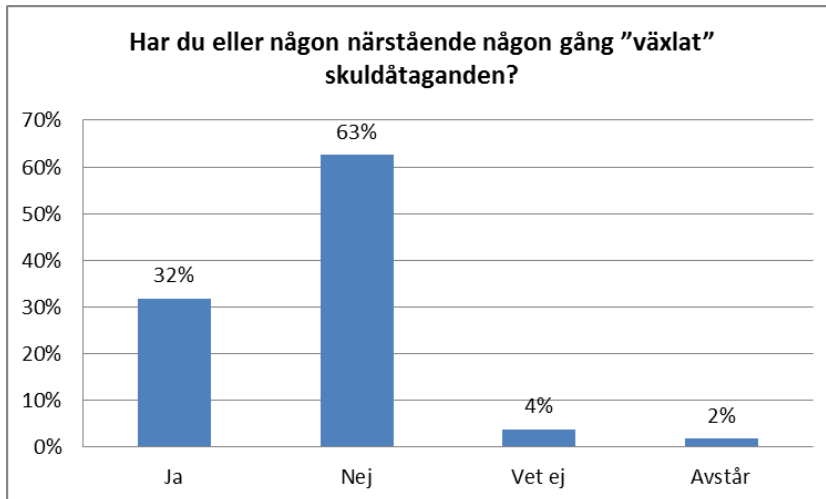
krediter (6 procent) och att en närstående har gått i borgen för företagarens krediter som har använts i företaget (4 procent).

Diagram 5.3 Typ av näringsrelaterat skuldåtagande



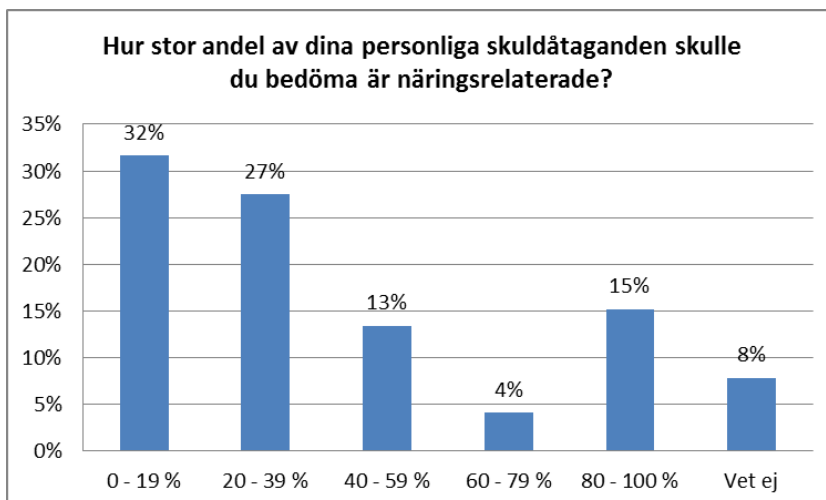
Som framgår av diagram 5.4 förekommer det i inte obetydlig utsträckning att företagare "växlar" skuldåtaganden på så sätt att de exempelvis tar konsumtionslån i stället för lön för att företaget ska klara övriga åtagande.

Diagram 5.4 Andel företagare som "växlat" skuldåtaganden



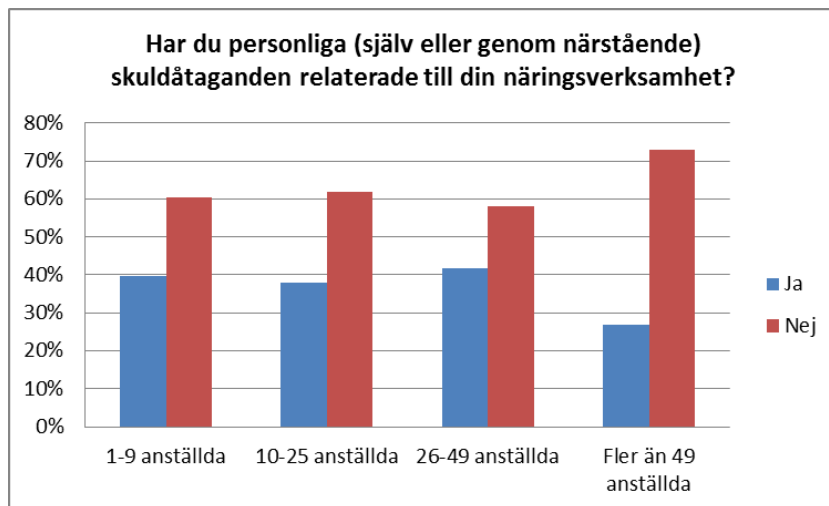
Av de företagare som har näringsrelaterade skulder svarade cirka 20 procent att mer än 60 procent av deras skuldbörda är näringsrelaterad. Många företagare har en relativt låg andel näringsrelaterade skulder, men samtidigt har ungefär var sjunde av dem som svarat en skuldbörda som till 80–100 procent är näringsrelaterad.

Diagram 5.5 Andel näringsrelaterade skulder



Som framgår av diagram 5.6 har företagare med större företag något mindre andel personliga skulder än sådana företagare som har färre anställda.

Diagram 5.6 Andel näringsrelaterade skulder



5.2.2 Uppgifter från Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsteam

Enligt uppgifter som utredningen har inhämtat från Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsteam i Sundbyberg, Kalmar, Göteborg, Östersund och Malmö är det vanligt att skuldsaneringsgäldenärer som tidigare har drivit verksamhet har personligt betalningsansvar för skulder hänförliga till näringsverksamheten. I de fall gäldenären har drivit en enskild firma förekommer nästan alltid skulder från näringsverksamheten. Men även majoriteten av de gäldenärer som har drivit sin verksamhet i aktiebolag har skulder som härrör från näringsverksamheten. Det är då ofta fråga om ett personligt borgensåtagande för bolagets skulder. Det kan även vara fråga om företrädaransvar enligt ABL eller SFL. Gäldenären har många gånger lämnat någon form av säkerhet för sina skulder. Det är mycket vanligt att gäldenären eller någon närstående har gått i personlig borgen för företagets skulder. En intressant jämförelse är

att det enligt den ovan redovisade enkäten inte var lika vanligt att närstående hade ett personligt borgensåtagande. De gäldenärer som Kronofogdemyndigheten möter är sådana som har ansökt om skuldsanering. En möjlig slutsats kan därför vara att det blir vanligare med närståendes borgensåtaganden ju närmare en konkurs man kommer; man försöker så att säga rädda verksamheten genom borgensåtaganden. Det förekommer även att gäldenären har pantsatt sin bostad. När Kronofogdemyndigheten handlägger skuldsaneringsärendet är fastigheten vanligtvis redan utmätt. Det förekommer även företagshypotek i enstaka fall, men dessa är vanligtvis realiserade när skuldsaneringsärendet inleds. De vanligaste typerna av näringsrelaterade skulder är personliga lån hos någon av de större bankerna, leverantörskrediter, checkkrediter, restskulder på leasingbilar, hyresskulder, verksamhetslån och skatteskulder.

5.2.3 Kronofogdemyndighetens verkställighetsregister

Enligt Kronofogdemyndighetens verkställighetsregister fanns det under hösten 2013 runt 26 000 fysiska personer som myndigheten har klassificerat som näringsidkare registrerade för verkställighet. Cirka 20 000 av dessa personer hade en skuld över 25 000 kronor. Cirka 2 000 (knappt 8 procent) av företagarna var eller hade varit i konkurs. Av företagarnas skulder kom cirka en tredjedel (cirka 4 miljarder kronor) från enskilda mål. Två tredjedelar av företagarnas skuldbörda (cirka 6,5 miljarder kronor) härrörde alltså från allmänna mål. Den övervägande delen av de allmänna skulderna (knappt 6 miljarder) avsåg underskott på skattekontot.

5.2.4 Konsumentverkets undersökning

Av Kronofogdemyndighetens verkställighetsregister går det inte att närmare utläsa vad företagarna hade för typ av skulder. Just eftersom det saknas statistik som visar orsakerna till skuldsättning genomförde Konsumentverket en egen undersökning under 2002.¹⁰ Viss ledning kan möjligen dras från denna undersökning även om den är mer än tio år gammal. I undersökningen

¹⁰ Överskuldssättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder, Konsumentverket, PM 2003:04.

ingick 399 skuldsaneringsärenden där Kronofogdemyndigheten hade tagit fram förslag till skuldsanering. Detta urval utgjorde 16 procent av samtliga förslag från Kronofogdemyndigheten under 2002. Bland dessa 399 gäldenärer hade 151 personer tidigare bedrivit näringsverksamhet. Ospecificerade skulder i samband med att företaget hade upphört förekom i 17 procent av samtliga ärenden. Skulderna var i mer än hälften av fallen mer än åtta år gamla och kopplades ofta till lågkonjunktur. Att skulderna uppkommit i samband med konkurs förekom i 18 procent av ärendena. Borgen för eget företag, i allmänhet aktiebolag, förekom i 6 procent av ärendena och borgen för annans företag förekom i 4 procent av ärendena. Skatteskulder uppkomna i näringsverksamhet förekom endast i 2 procent av ärendena. Det förtjänar att poängteras att den nyss nämnda statistiken dels är relativt gammal, dels endast behandlar de gäldenärer där Kronofogdemyndigheten har bedömt att det finns förutsättningar att inleda en skuldsanering. Urvalet är således inte representativt för de gäldenärer som skulle kunna komma i fråga för en F-skuldsanering, men kan ändå ge en viss ledning vad gäller orsakerna till företagares skuldsättning.

5.3 Våra överväganden

Förslag: En F-skuldsanering får beviljas

1. en företagare vars verksamhet har avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt, om hans eller hennes skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit i näringsverksamheten,
2. en företagare som driver näringsverksamhet, om skulder som uppkommer i näringsverksamheten rätteligen kan betalas, eller
3. en närstående till en företagare, om den närståendes skulder till huvudsaklig del har uppkommit i företagarens näringsverksamhet.

En skuldsanering för företagare får endast beviljas en person som har hemvist i Sverige. Den som är folkbokförd i Sverige ska anses ha hemvist här.

5.3.1 Vårt uppdrag

Det är vårt uppdrag att lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering. Fler personer än den som driver verksamheten kan drabbas av överskuldsättning på grund av en skuldbörda som härrör från näringsverksamhet. Enligt direktiven ska utredningen överväga om förslagen bör omfatta även sådana personer.

Av direktiven framgår vidare att syftet med vårt uppdrag är att underlätta för seriösa företagare som gått i konkurs *eller drabbats av överskuldsättning* att snabbt ta itu med sin skuldbörda och kunna starta på nytt *eller fortsätta med förnyad kraft* (vår kursivering). Vi har tolkat direktiven på så sätt att det ligger i utredningen uppdrag att utforma ett regelverk som även träffar de gäldenärer som, trots att de har drabbats av överskuldsättning, fortsätter att driva näringsverksamhet. Det är därför vår bedömning att det ligger i vårt uppdrag att föreslå ett regelverk som även omfattar aktiva företagare vars verksamhet inte har avvecklats.

Skuldsaneringslagen är tillämplig på fysiska personer. Enligt direktiven ska även den nya regleringen enbart omfatta fysiska personer.

I detta kapitel behandlar vi frågan om vilka gäldenärskategorier som ska omfattas av den nya formen av skuldsanering. Frågan är nära förknippad med vilka villkor som ska gälla för att en gäldenär ska kunna beviljas en F-skuldsanering. Det är en nödvändig förutsättning att regleringen enbart ska omfatta de seriösa företagarna. Huruvida en företagare har agerat seriöst och försvarbart är en omständighet som får avgörande betydelse för frågan om en F-skuldsanering ska beviljas eller inte. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 6. I kapitel 11 återkommer vi till frågor om samordning med konkursförfaranden.

5.3.2 Reformens målgrupper

Inledning

Som framgår av redogörelsen ovan kan personligt ansvar för skulder uppkomma i näringsverksamheten ha olika ursprung. För att skapa ett regelverk som främjar företagande och ansvarsfullt risktagande samtidigt som det motverkar en snedvriden konkurrens

och illojala beteenden är det viktigt att identifiera vilka personer som ska omfattas av den nya skuldsaneringsformen.

Som framgår av vår redogörelse ovan kan näringsverksamhet drivas i olika företagsformer. Det har varit en självklar utgångspunkt för utredningen att i detta hänseende inte gynna någon företagsform framför någon annan. Vår utgångspunkt är därför att det i detta sammanhang ska sakna betydelse vilken företagsform som företagaren har drivit eller driver sin näringsverksamhet i.

Nedan följer en genomgång av de gäldenärskategorier som enligt vår bedömning har ett behov av ett skuldsaneringsförfarande som är särskilt anpassat för företagare och som bör omfattas av regleringens tillämpningsområde.

Begreppet företagare

I skuldsaneringslagen används begreppet *näringsidkare* för gäldenärer som driver näringsverksamhet (4 § fjärde stycket). Som näringsidkare betraktas varje fysisk eller juridisk person som på hel- eller deltid driver verksamhet av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig (prop. 1995/96:5, s. 163). Detta innebär att även personer som på sin fritid mot ersättning utför tjänster åt andra betraktas som näringsidkare i skuldsaneringslagens mening så snart det inte är fråga om enstaka uppdrag. Däremot omfattas inte personer som har avslutat sin näringsverksamhet.

Eftersom skuldsanering endast ska komma i fråga för fysiska personer är begreppet näringsidkare i viss mån missvisande. Det är därför inte lämpligt att använda detta begrepp i den nya lagen. I stället föreslår vi att begreppet *företagare* ska användas. Med företagare ska avses en fysisk person som driver eller har drivit näringsverksamhet. Uttrycket *näringsverksamhet* används sedan tidigare i svensk lagtext (jfr exempelvis den ovan nämnda bestämmelsen i 4 § fjärde stycket skuldsaneringslagen). Det är ändamålsenligt att begreppen korresponderar. Med näringsverksamhet ska därför avses verksamhet av ekonomisk natur som är av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig. Detta innebär således att även personer som på sin fritid mot ersättning utför tjänster åt andra ska betraktas som företagare i lagens mening så snart det inte är fråga om enstaka uppdrag. Vi återkommer i författningskommentaren till hur begreppen närmare ska tolkas.

Med vår föreslagna definition kommer begreppet *företagare* motsvara begreppet *näringsidkare* men med två viktiga skillnader; dels inkluderar begreppet företagare endast fysiska personer, dels omfattas även personer som har avslutat sin näringsverksamhet av begreppet. I övrigt är begreppen tänkt att omfatta samma krets av personer.

Samtliga personer som omfattas av företagaredefinitionen bör emellertid inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Endast de företagare som har en skyddsvärd anknytning till en näringsverksamhet bör kunna komma i fråga för den nya skuldsaneringsformen. Denna skyddsvärda anknytning kan finnas på grund av att gäldenären har drabbats av överskuldsättning på grund av sin näringsverksamhet, men kan också föreligga om gäldenären driver en pågående näringsverksamhet som är värd att bevaras. I det följande övergår vi till att behandla hur lagens tillämpningsområde närmare ska avgränsas.

Företagare vars verksamhet har avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt (F-skuldsanering efter konkurs)

Företagare som har drivit en näringsverksamhet som har avvecklats genom en konkurs

Att någon har misslyckats i sitt företagande ses ibland som ett bevis på att personen är olämplig som företagare. Som beskrivs närmare i kapitel 4 visar emellertid studier att företagare som gör en omstart ofta är mer framgångsrika och skapar fler jobb än övriga företagare. Företagares möjligheter att komma tillbaka efter en misslyckad företagssatsning är i en internationell jämförelse små i Sverige. Det är därför angeläget att sådana företagare som har drivit en näringsverksamhet som har gått i konkurs och som har drabbats av personligt betalningsansvar för näringsverksamhetens skulder, omfattas av den nya skuldsaneringsformen.

Typfallet för regleringens målgrupp är den enskilda näringsidkaren som på grund av sin näringsverksamhet har drabbats av överskuldsättning och därför genomgått en konkurs. Under denna kategori faller även företagare som har drivit ett aktiebolag och som har åtagit sig ett personligt borgensansvar för bolagets krediter. Vid bolagets konkurs aktualiseras borgensansvaret, och medan bolagets skulder inte kan göras gällande efter en konkurs

kvarstår företagarens personliga skuldbörda. Samma situation kan uppstå om företagaren blivit personligt betalningsansvarig på grund av bestämmelserna i ABL. Även om också företagaren själv genomgår en konkurs, kvarstår hans eller hennes skulder efter konkursen. Det finns inget som hindrar att före detta företagare genomgår en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen, och normalt ska skulder som härrör från en tidigare näringsverksamhet beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen (prop. 1993/94:123, s. 100 f.). Och eftersom skuldernas ålder inte längre ska vägas in vid skälighetsbedömningen finns det inget krav på att gäldenären måste ha varit överskuldssatt under någon längre tid. Detta innebär att före detta företagare som efter en avslutad konkurs får en anställning normalt kan beviljas en vanlig skuldsanering. Däremot är de gäldenärer som efter en avslutad konkurs har för avsikt att starta upp en ny verksamhet i de allra flesta fall förhindrade att få en skuldsanering. Denna gäldenärskategori har nämligen ofta oklara ekonomiska förhållanden, och deras skuldsaneringsansökan avslås eftersom det inte går att göra någon säker bedömning av deras framtida betalningsförmåga (se avsnitt 4.2).

Till nu nämnda gäldenärskategori hör även företagare vars handelsbolag har avvecklats genom en konkurs. En bolagsman svarar solidariskt för bolagets förpliktelser och är alltså personligt betalningsansvarig för de av bolagets skulder som inte har blivit betalda genom konkursen. Även dessa företagare kan alltså vara överskuldssatta på grund av sin näringsverksamhet efter det att verksamheten har avvecklats genom en konkurs.

Företagare som har drivit en näringsverksamhet som har avvecklats på annat sätt än genom en konkurs

En näringsverksamhet kan emellertid avvecklas på fler sätt än genom en konkurs. Exempelvis kan en enskild firma avregistreras och ett aktiebolag eller handelsbolag likvideras. En företrädare för ett företag kan även avveckla sin näringsverksamhet genom att sälja sitt innehav i företaget (se avsnitt 11.4 för en genomgång av olika avvecklingsformer). En väsentlig fråga är om den nya skuldsaneringsformen även bör omfatta de gäldenärer vars verksamhet har avvecklats på annat sätt än genom en konkurs.

Ett konkursförfarande innebär en genomlysning av skuldsituationen i företaget. Det innebär även att en konkursförvaltare

har granskat verksamheten och uppmärksammat eventuella oegentligheter i denna. Ett krav på att verksamheten ska ha avvecklats genom en konkurs medför därmed vissa garantier för att en F-skuldsanering endast beviljas de gäldenärer som har bedrivit verksamheten på ett seriöst och försvarbart sätt. Det krav på konkurs som finns i det danska systemet motiverades just av intresset av att förhindra missbruk av systemet (Betänkning nr. 1449/2004 om gäldsanering, avsnitt 17.4.4, se även avsnitt 3.4.1 ovan).

Ett absolut krav på konkurs riskerar emellertid att verka i konkursdrivande riktning. Det är inte ändamålsenligt att en företagare som vill avveckla sin näringsverksamhet väljer ett konkursförfarande enbart av den anledningen att han eller hon inte vill bli diskvalificerad från en eventuell F-skuldsanering. Dessutom kan det visa på ansvarsfullt företagande om en företrädare för ett företag som börjar gå dåligt i ett tidigt skede väljer att avveckla företaget i stället för att driva det vidare mot en konkurs. Ett system som innebär att en företagare som vill komma i fråga för F-skuldsanering inte kan överlåta sin verksamhet riskerar dessutom att leda till oönskade inlåsnings effekter. Vi föreslår därför att även företagare som har avvecklat sin näringsverksamhet på andra sätt än genom en konkurs ska omfattas av reglerna. Eftersom antalet likvidationer är lågt i jämförelse med antalet konkurser, kommer andra avvecklingsformer än konkurs troligen att förekomma ytterst sällan i F-skuldsaneringsärendena. I stället kommer konkurs att vara den absolut mest förekommande avvecklingsformen, varför den här formen av F-skuldsanering i det följande kommer att betecknas som *F-skuldsanering efter konkurs*.

Det är vår bedömning att riskerna för missbruk kan minimeras på andra sätt än genom ett konkurskrav. Vi föreslår att verksamheten måste ha drivits på ett lojalt och seriöst sätt för att företagaren ska få förmånen av F-skuldsanering (se avsnitt 6.2). Det ankommer på gäldenären att visa att hans eller hennes verksamhet har drivits på ett acceptabelt sätt. Kravet är detsamma oavsett om det finns en föregående konkurs eller inte. I de fall F-skuldsaneringsärendet har anknytning till en konkurs kan emellertid bouppteckningen och förvaltarberättelsen utgöra en del av utredningen i skuldsaneringsärendet (se avsnitt 10.4.3) och underlätta för gäldenären att visa att verksamheten har drivits försvarbart. Övriga gäldenärer måste på annat sätt prestera utredning som visar att deras verksamhet har bedrivits på ett

acceptabelt sätt. Om denna utredningsskyldighet inte kan uppfyllas, och det i skuldsaneringsärendet saknas tillräcklig utredning om att näringsverksamheten har drivits på ett försvarbart sätt, ska gäldenärens skuldsaneringsansökan avslås. En bristande utredning om hur näringsverksamheten har drivits kommer således att drabba gäldenären genom att skuldsaneringen inte beviljas. Med denna ordning kommer systemet att innefatta tillräckliga garantier för att endast lojala och seriösa gäldenärer beviljas F-skuldsanering, även utan ett krav på en föregående konkurs. Det kan i sammanhanget nämnas att vårt förslag även innefattar ett krav på att det ska vara skäligt att F-skuldsanering beviljas (se avsnitt 6.5). Om gäldenären exempelvis i ett illojalt syfte har överlåtit sin verksamhet till en köpare vars syfte är att tömma bolaget på pengar ska en F-skuldsanering inte beviljas.

Gäldenärens huvudsakliga skuldbörda ska vara näringsrelaterad

Det finns alltså ett behov av en ny skuldsaneringsform för de gäldenärer som har avvecklat sin näringsverksamhet. Men för att de ska omfattas av den nya skuldsaneringsformen måste det finnas en skyddsvärd anknytning till näringsverksamheten. Vi föreslår därför ett krav på att dessa gäldenärer måste ha en skuldbörda som huvudsakligen härrör från den avvecklade näringsverksamheten. Däremot föreslår vi ingen tidsgräns inom vilken gäldenären måste ansöka om F-skuldsanering. Det ligger i gäldenärens intresse att komma tillrätta med sin skuldbörda så snart som möjligt efter att han eller hon har avvecklat sin näringsverksamhet. Den omständigheten att gäldenären har förhållit sig passiv under en lång tid efter att hans eller hennes näringsverksamhet har avvecklats kan emellertid få betydelse vid bedömningen av om det är skäligt att han eller hon beviljas F-skuldsanering. En lång tidsutdräkt kan också försvåra för gäldenären att prestera tillräcklig utredning om bland annat skuldernas uppkomst och sättet som näringsverksamheten har drivits på.

Ett krav på att skuldbördan huvudsakligen ska vara näringsrelaterad finns även i det danska systemet. Enligt den praxis som har utvecklats i Danmark innebär uttrycket *huvudsakligen* att minst 70 procent av gäldenärens sammanlagda skuldbelopp ska härröra från näringsverksamhet. Denna tolkning av begreppet förefaller vara rimlig och bör gälla även för den svenska lagen. Detta innebär

att det förhållandet att gäldenären, förutom sina näringsrelaterade skulder, även har andra skulder, inte diskvalificerar gäldenären från en F-skuldsanering så länge de icke näringsrelaterade skulderna utgör en mindre del av gäldenärens skuldbörda.

Frågan om en skuld är näringsrelaterad eller inte kan ibland vara svår att avgöra. Den ovan redovisade enkätundersökningen (avsnitt 5.2.1) visar exempelvis att det förekommer att företagare "växlar" skuldåtaganden genom att exempelvis ta ett privat lån i stället för att ta ut lön från företaget. Även dessa skulder ska anses vara näringsrelaterade i F-skuldsaneringslagens mening. Vi återkommer till gränsdragningen mellan näringsrelaterade och icke näringsrelaterade skulder i författningskommentaren.

Överskuldsatta gäldenärer som driver en fungerande näringsverksamhet (F-skuldsanering utan konkurs)

Även aktiva företagare kan vara i behov av F-skuldsanering

En mindre, men betydelsefull, gäldenärskategori är de aktiva företagarna som driver en fungerande näringsverksamhet men som av någon anledning har blivit överskuldsatta.

Den nu behandlade gäldenärskategorin är sannolikt relativt liten. Det kan exempelvis vara fråga om personer som driver en verksamhet i relativt liten omfattning som bringar en stabil men jämförelsevis blygsam inkomst. Även om verksamheten i sig är välfungerande och inte orsakar företagaren skulder, kan naturligtvis dessa företagare, precis som övriga personer, vara överskuldsatta, exempelvis på grund av äldre skulder från förlustförsäljning av en fastighet eller från en separation. Trots att dessa gäldenärer har en säker inkomst kan det vara svårt, eller omöjligt, för dem att någonsin komma till rätta med en stor skuldbörda. Denna överskuldsättning kan på sikt komma att hindra företagaren från att driva verksamheten vidare med tillräcklig kraft.

Med dagens ordning kan dessa gäldenärer ofta inte få skuldsanering så länge de driver näringsverksamhet (se avsnitt 4.2). Anledningen är att de vanligtvis har en osäker framtida inkomst och att Kronofogdemyndigheten inte kan göra en någorlunda säker prognos över deras framtida betalningsförmåga. Dessutom innehåller skuldsaneringslagen ett krav på att de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten ska vara enkla att utreda. Det

är inte rimligt med en lagstiftning som tvingar företagare att avveckla en fungerande och samhällsnyttig verksamhet för att kunna få skuldsanering. Dessutom ingår det i vårt uppdrag att skapa en reglering som omfattar även de aktiva företagarna (se avsnitt 5.3.1 ovan). Även de aktiva företagarna bör alltså under vissa förutsättningar omfattas av den nya skuldsaneringsformen.

Det är emellertid inte oproblematiskt för en aktiv företagare att genomgå en skuldsanering. Själva inledandet av en skuldsanering kommer i många fall att verka menligt för företagarens verksamhet vad gäller kreditgivning och kundunderlag. En företagare som begär skuldsanering riskerar att få problem i förhållande till sina samarbetspartners eftersom en sådan ansökan indikerar att företagen har någon form av ekonomiska problem. Som vi återkommer till i nästa kapitel ska en F-skuldsanering emellertid endast omfatta de seriösa och lojala företagarna. Orsaken till deras överskuldsättning är vanligen inte egen försummelse, utan beror ofta på omständigheter utanför personens egen kontroll, som exempelvis en konjunkturedgång. De stigmatiserande effekterna av en F-skuldsanering kommer därför troligtvis att bli mindre än vad som gäller för en skuldsanering för övriga fysiska personer. Trots detta kommer det antagligen att bli relativt ovanligt med F-skuldsaneringar utan konkurs, och en majoritet av skuldsaneringarna kommer att ha föregåtts av en konkurs. Inte desto mindre är det väsentligt att regleringen inte utestänger de aktiva företagarna utan i stället sänder signaler att aktiva företagare med en fungerande näringsverksamhet har en möjlighet att få sina skulder avskrivna utan att behöva avveckla sin näringsverksamhet.

Näringsverksamheten måste vara solvent

En invändning som har framförts mot att låta gäldenärer med pågående näringsverksamhet omfattas av ett skuldsaneringssystem är att gränsen mellan skuldsanering och företagsrekonstruktion riskerar att bli otydlig. Det finns också en risk att konkurrensen snedvrids om vissa företagare har en möjlighet att få sina skulder nedskrivna medan en konkurrerande företagare inte får samma möjlighet. För att undvika nu nämnda följder bör en F-skuldsanering utan konkurs endast kunna komma i fråga om näringsverksamheten är solvent. På detta sätt säkerställs att det är fråga om en ekonomisk rehabilitering av den fysiska personen och

inte av företagets verksamhet, för vilken det finns andra insolvensrättsliga verktyg. En företagare som driver en verksamhet som går med förlust, och som därför återkommande drar på sig nya skulder, ska inte omfattas av systemet. En sådan företagare bör i stället antingen ansöka om företagsrekonstruktion eller avveckla sin verksamhet och därefter ansöka om F-skuldsanering eller vanlig skuldsanering. Med ett krav på att verksamheten ska vara solvent undviks också många komplicerade frågeställningar beträffande vilka skulder som ska omfattas av skuldsaneringen vad gäller exempelvis komplexa skatterättsliga fordringar relaterade till näringsverksamheten. Skuldsaneringsinstitutet kommer därmed även i framtiden ha en privatekonomisk karaktär.

Enligt det finska systemet måste företagarens näringsverksamhet antingen vara solvent och inte riskera att bli insolvent eller vara föremål för ett förfarande om företagssanering. Vi har övervägt en liknande lösning i Sverige men stannat för att inte släppa in företagare vars verksamhet samtidigt genomgår en företagsrekonstruktion i systemet. I stället kommer kravet på att näringsverksamheten ska vara solvent i de allra flesta fall att hindra en gäldenär vars verksamhet genomgår en företagsrekonstruktion från att beviljas F-skuldsanering. En sådan verksamhet är nämligen vanligen inte bara illikvid, utan även insolvent (se avsnitt 11.6.2). Denna ordning är rimlig då en företagare vars verksamhet genomgår en rekonstruktion sannolikt vill undvika en samtidig skuldsanering i det här, för företaget känsliga, skedet. Det finns ju en risk att företagarens skuldsanering hämmar näringsverksamhetens rekonstruktion genom minskat kundunderlag och sämre kreditvillkor. En företagare som genomgår skuldsanering får också antas ha begränsade möjligheter att attrahera externt kapital. Däremot är det inte uteslutet att en företagare efter en företagsrekonstruktion behöver bli sanerad från sina egna skulder för att därefter kunna fortsätta driva näringsverksamhet. Vid en lyckad företagsrekonstruktion är verksamheten åter solvent och det finns då inget som hindrar företagaren från att ansöka om F-skuldsanering. En F-skuldsanering kommer i dessa situationer många gånger att vara ett naturligt – och i många fall oundvikligt – steg för en företagare som även själv måste komma till rätta med sin skuldbörda.

Inget krav på näringsrelaterade skulder för denna gäldenärskategori

De gäldenärer vi nu behandlar kommer i många fall att ha skulder som inte är näringsrelaterade. Det kan i och för sig tänkas att en företagare är överskuldsatt på grund av skulder som indirekt har uppkommit i den pågående näringsverksamheten. Det kan exempelvis vara fråga om en företagare som driver en näringsverksamhet med flera anställda och som tillfälligt drabbats av bortfall av kundunderlaget, t.ex. på grund av att en betydelsefull kund försätts i konkurs eller en konjunkturedgång. Det är då tänkbart att företagaren under en viss period driver verksamheten vidare med bibehållande av sin personal och i stället underlåter att själv ta ut lön. Företagaren kan i en sådan situation komma att skuldsätta sig för att bekosta sitt uppehälle och/eller för att tillföra kapital till verksamheten. Om det efter en period återigen råder balans mellan företagets inkomster och utgifter, exempelvis för att personalstyrkan har minskat eller verksamheten har återfått sitt kundunderlag, är verksamheten fungerande och sund och bör drivas vidare. Däremot kan företagaren själv ha drabbats av överskuldssättning som på sikt kan komma att hindra honom eller henne från att driva verksamheten vidare med tillräcklig kraft.

Trots det nu sagda kan det antas att en stor del av de nu behandlade gäldenärerna kommer att ha icke näringsrelaterade skulder. Näringsverksamheten i sig ska ju vara välfungerande och inte leda till skuldsättning hos gäldenären. Dessa gäldenärer kan i stället tänkas ha skulder som hänför sig till en tidigare konkurs, en separation eller en förlustförsäljning av en fastighet. Ett krav på att skulderna skulle vara huvudsakligen näringsrelaterade i dessa fall hade i praktiken uteslutit de allra flesta gäldenärer med en pågående verksamhet från F-skuldsanering. För denna gäldenärskategori föreslår vi därför inget krav på att gäldenärens skulder ska vara näringsrelaterade. Den skyddsvärda anknytningen till näringsverksamhet finns för denna gäldenärskategori i stället genom att gäldenären driver en pågående och välfungerande näringsverksamhet.

Det är emellertid inte självklart att en gäldenär som enbart har färska konsumtionsskulder ska kunna få förmånen av en F-skuldsanering. Omständigheter kring skuldernas uppkomst bör därför särskilt beaktas vid den allmänna skälighetsbedömningen som ska göras (se avsnitt 6.5). Därmed förhindras att skuldsanering

beviljas exempelvis sådana företagare vars skuldbörda enbart härrör från oansvarig överkonsumtion.

En ansökan om F-skuldsanering kommer inte att hindra att gäldenären försätts i konkurs på begäran av någon av borgenärerna (avsnitt 11.7.2). Därmed förhindras att systemet missbrukas eller leder till orimliga konsekvenser för borgenärerna. I praktiken kommer detta att innebära att en F-skuldsanering förutsätter att borgenärerna gynnas av F-skuldsaneringen jämfört med om gäldenären försätts i konkurs. Många gånger är det en fördel för borgenärerna att låta gäldenären fortsätta sin verksamhet även om förutsättningarna för en konkurs i och för sig är uppfyllda. Och i de fall borgenärerna faktiskt kan få en större utdelning genom en konkurs jämfört med en F-skuldsanering är det rimligt att de då har en möjlighet att hindra en F-skuldsanering. På så sätt säkerställs att förtroendet för skuldsaneringsinstitutet bibehålls och att F-skuldsanering endast kommer i fråga för de ärliga och seriösa företagarna som inte har gynnat någon borgenär på bekostnad av andra.

Närstående till företagare med en skuldbörda som härrör från företagarens näringsverksamhet (F-skuldsanering för närstående)

Även närstående till företagen bör omfattas av regleringen

Slutligen är det vår bedömning att regleringen även ska omfatta närstående till en företagare som har drabbats av överskuldsättning på grund av företagarens näringsverksamhet. Typfallet för denna gäldenärskategori är en person som lånar ut pengar eller åtar sig borgensansvar för att finansiera sin makes eller sitt barns näringsverksamhet. Det kan naturligtvis diskuteras om dessa personer bör omfattas av den nya skuldsaneringsformen. Det finns inget som hindrar dessa gäldenärer från att ansöka om en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen, och de borde i många fall ha goda förutsättningar att beviljas en sådan. Ett sådant förfarande tar emellertid längre tid och medför, av tidigare redogjorda skäl, i många fall en större stigmatisering.

Även om företagen själv har sanerats från sina skulder, kommer det med all sannolikhet att minska företagarens incitament att starta om på nytt om en familjemedlem har kvarstående

skulder relaterade till den misslyckade företagssatsningen. Och om en person i hushållet är tungt skuldsatt försvåras sannolikt företagarens möjlighet att få nya krediter för att starta en ny verksamhet. Det kan tilläggas att en familj där en eller flera försörjare är företagare är extra känslig för sjukdom eller andra typer av kriser som leder till att förvärvsförmågan minskar eftersom en företagare vanligen är helt beroende av sin arbetsförmåga för att inkomsterna ska flyta in. De fasta utgifterna kopplade till näringsverksamheten kvarstår även om inte inkomsterna gör det. Som vi har redogjort för i föregående kapitel är ett viktigt syfte med lagstiftningen att sända signaler till presumtiva företagare om en minskad ekonomisk risk med företagandet. Det är därför angeläget att även familjemedlemmar som har bidragit till att finansiera verksamheten kan få en effektiv och snabb skuldsanering. Det är dessutom mer ändamålsenligt att personer, vars skulder har samma ursprung, skuldsaneras enligt samma förfarande och regelverk. Det är därför utredningens bedömning att även närstående till företagare ska omfattas av regleringen om de har näringsrelaterade skulder.

Närståendebegreppet ska vara snävt

Vad gäller närståendebegreppet har vi övervägt att föreslå en definition motsvarande den som finns i konkurslagen. Denna definition är emellertid väldigt bred och skulle omfatta ett stort antal personer. Även om det kan finnas ett visst värde av att ha ett enhetligt begrepp inom insolvensrätten, har bestämmelserna i konkurslagen ett annat syfte än de nu föreslagna. Den nya skuldsaneringsformens huvudsakliga syfte är att underlätta för företagare. Vi tror därför att det finns ett pedagogiskt värde av att begränsa regleringens tillämpningsområde till företagaren och dennes närmaste familjemedlemmar. Ett tänkbart alternativ är att begränsa närståendekretsen till de personer som tillhör företagarens hushåll. Men en sådan lösning täcker inte in olika förändringar i gäldenärens livssituation som kan inträffa. Exempelvis kan två sammanboende partners vilja separera eller ett vuxet barn vilja flytta hemifrån. Ett krav på att gäldenären måste tillhöra företagarens hushåll riskerar att leda till icke önskvärda inlåsnings-effekter eller oförutsägbara resultat. Vi föreslår därför inte denna ordning.

Resultatet av enkätundersökningen visar att det främst är företagarens make/sambo eller förälder som åtar sig personliga skuldåtaganden för näringsverksamheten. Det är också tänkbart att företagarens barn på detta sätt involverar sig i näringsverksamheten. Vi har därför valt att begränsa närståendebegreppet till att avse barn, förälder, make och sambo. Även vuxna barn och föräldrar till vuxna barn omfattas därmed av begreppet. Vi återkommer till tillämpningen av begreppet i författningskommentaren.

5.3.3 Gäldenärens framtida sysselsättning

Med den nu föreslagna avgränsningen blir gäldenärens framtida sysselsättning utan betydelse för frågan om F-skuldsanering ska beviljas eller inte. Även personer med näringsbaserade skulder som inte har för avsikt att i framtiden bedriva näring kommer därmed att omfattas av reglerna.

Undersökningar visar att de flesta företagare som av någon anledning har fått avveckla sin verksamhet föredrar en framtida karriär som entreprenör framför att vara löntagare (se avsnitt 4.5.1). Forskning visar också att tidigare erfarenheter av företagande ofta leder till framgångsrikt entreprenörskap. Verksamheter som startas upp av tidigare företagare utvecklas snabbare än andra verksamheter vad gäller bl.a. tillväxt och skapande av arbetstillfällen. Dessa företagare har även en lägre misslyckandegrad eftersom de har lärt av tidigare misstag (se avsnitt 4.5.1). Samtidigt visar erfarenhet från Danmark att en stor del av de företagare som genomgått en skuldsanering efter en misslyckad företagssatsning inte, i vart fall omedelbart, återgår till entreprenörskap.

Det är vår förhoppning att de gäldenärer som genomgår en F-skuldsanering efter konkurs så småningom ska återgå till företagande. Detta behöver emellertid inte ske i omedelbar anslutning till F-skuldsaneringen. Även om gäldenären väljer att efter en genomgången F-skuldsanering först arbeta som löntagare ett antal år för att därefter återgå till företagandet är samhällsnyttan stor. Och om möjlighet till skuldsanering skulle saknas, är alternativet för en stor del av dessa gäldenärer ett liv utan något förvärvsarbete alls.

En avgränsning som utesluter gäldenärer som inte omedelbart vill starta ett nytt företag ter sig dessutom svår att göra. En sådan avgränsning skulle nämligen kräva en prognos av gäldenärens framtida yrkesplaner, vilket rimligen skulle baseras främst på uppgifter från gäldenären själv. Det är en svår uppgift att fastställa klara och praktiskt tillämpbara objektiva kriterier som särskiljer de företagare som vill starta om på nytt från dem som i stället vill övergå till att vara löntagare. En bedömning av om dessa kriterier föreligger skulle dessutom vara svår, eller näst intill omöjlig, att göra med en rimlig grad av säkerhet. Även om den nya skuldsaneringsformen syftar till att seriösa företagare som misslyckats ska ges möjlighet till en nystart är det också svårt att se några bärande skäl till varför en före detta företagare skulle uteslutas enbart på den grunden att han eller hon inte, i vart fall omedelbart, vill starta ett nytt företag. Däremot föreslår vi att F-skuldsaneringens positiva betydelse för gäldenärens framtida förvärvsförmåga ska beaktas i den allmänna skälighetsbedömningen (se avsnitt 6.5).

5.3.4 Avgränsning mot skuldsaneringslagen

Den nya formen av skuldsanering riktar sig till en annan och ny gäldenärsgrupp jämfört med dem som vanligtvis kommer i fråga för en skuldsanering. De gäldenärer som kommer att omfattas av den nya skuldsaneringslagen kommer ofta att ha en relativt ung skuldbörda. De är vanligtvis inte passiviserade och lever inte heller i ekonomiskt utanförskap som en del av de personer som kommer i fråga för en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen kan göra. De kommer därför inte att vara i behov av samma stöttning under förfarandet som de gäldenärer som genomgår en skuldsanering. Företagarna är i stället i behov av ett snabbt förfarande och kommer i gengäld många gånger att ha förutsättningar att klara av ett tuffare regelverk. En F-skuldsanering kommer att ställa högre krav på gäldenären än en vanlig skuldsanering, såväl vad gäller utredningsskyldigheten som betalningsförmågan.

De aktiva företagarna är i de allra flesta fall uteslutna från en vanlig skuldsanering (se avsnitt 4.2). Samma sak gäller för de gäldenärer som efter en avslutad konkurs vill starta upp en ny verksamhet. Dessa gäldenärskategorier har nämligen ofta oklara ekonomiska förhållanden, och deras skuldsaneringsansökan avslås

på den grunden att det inte går att göra en säker bedömning av deras framtida betalningsförmåga. De före detta företagarna som övergår till en löneanställning, liksom de närstående, skulle däremot många gånger kunna komma i fråga också för en skuldsanering. Vad gäller de gäldenärer som har avslutat sin näringsverksamhet ska ju skulder som härrör från en tidigare näringsverksamhet normalt beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen (prop. 1993/94:123, s. 100 f.). Och eftersom skuldernas ålder inte längre ska vägas in vid skälighetsbedömningen finns det inget krav på att gäldenären måste ha varit överskuldssatt under någon längre tid.

Vårt förslag innebär således att vissa gäldenärskategorier normalt kan beviljas såväl en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen som en F-skuldsanering. Att det sker en viss överlappning av de båda skuldsaneringsformerna är inte någon nackdel. Om en person av någon anledning får avslag på sin ansökan om F-skuldsanering eller inte förmår fullgöra den relativt tuffa betalningsplan som en F-skuldsanering omfattar, finns det inget som hindrar att personen i stället ansöker om skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. En sådan ordning innebär ett flexibelt och ändamålsenligt system för skuldavskrivning som väl möter såväl de internationella som de nationella kraven på en effektiv insolvensrättslig lagstiftning.

5.3.5 Kravet på hemvist i Sverige

I skuldsaneringslagen finns ett krav på att gäldenären ska ha hemvist i Sverige för att beviljas skuldsanering. Den som är folkbokförd i Sverige ska anses ha hemvist här. Det saknas i denna fråga anledning att göra någon annan bedömning för företagarna, varför vi föreslår att ett motsvarande krav ska gälla för F-skuldsaneringar.

EU-domstolen har i ett förhandsavgörande slagit fast att hemvistkravet strider mot den fria rörligheten inom EU (EU-domstolens dom den 8 november 2012 i mål C-431/11). Målet rörde en svensk medborgare som nekats skuldsanering eftersom han var bosatt i Belgien. EU-domstolen konstaterade att ett krav på att skuldsanering endast får beviljas gäldenärer med hemvist i landet, kan avskräcka en arbetstagare på obestånd från att utöva sin rätt till fri rörlighet. En sådan arbetstagare kommer nämligen att

avskräckas från att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att arbeta i en annan medlemsstat om detta innebär att han eller hon fråntas möjligheten att beviljas skuldsanering i ursprungsmedlemsstaten. Lagstiftningen utgör därmed ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare som är förbjuden enligt artikel 45 FEUF.

Frågan om hemvistkravets förenlighet med EU-rätten och eventuella åtgärder med anledning av EU-domstolens avgörande, handläggs i annan ordning inom Regeringskansliet. Det saknas därför skäl att i denna utredning ytterligare behandla frågan.

6 Villkor för en F-skuldsanering

6.1 Ett kvalificerat insolvensrekvisit

6.1.1 Skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens

Det framgår av utredningens direktiv att det kvalificerade insolvenskravet inte ska ändras i förhållande till vad som gäller för andra fysiska personer. Enligt skuldsaneringslagen är det kvalificerade insolvenskravet uppfyllt när en gäldenär dels är på obestånd, dels är så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom en överskådlig tid (4 § första stycket 1).

Bedömningen av insolvensens varaktighet görs genom en prognos över gäldenärens framtida situation. Med formuleringen överskådlig tid betonas att prognosen ska sträcka sig långt fram i tiden. Det ska i princip inte gå att se att betalningsoförmågan någonsin kommer att upphöra (prop. 1993/94:123, s. 92). Efter Högsta domstolens avgörande från 2010 (NJA 2010 s. 496) har en 15-årig prognos mer regelmässigt kommit att användas vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga. I NJA 2013 s. 128 har Högsta domstolen emellertid betonat vikten av en mer nyanserad bedömning. I avgörandet framhöll Högsta domstolen att bedömningen av om en gäldenär uppfyller kraven för kvalificerad insolvens måste göras på ett nyanserat sätt med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Hänsyn måste tas till förhållandena i det enskilda fallet. Vad som gäller för en yrkesverksam person med många år kvar i förvärvslivet kan inte överföras på ärenden som rör personer i en annan livssituation.

I förarbetena till den ursprungliga skuldsaneringslagen framförde regeringen att en skuldsanering inte ska kunna beviljas om det inte är möjligt, eller i vart fall förenat med stora svårigheter, att göra en någorlunda säker prognos. Ett typexempel när sådana svårigheter torde föreligga är när gäldenären har drabbats av en konjunkturbetingad arbetslöshet (prop. 1993/94:123, s. 92 f.). Det

förhållandet att det är svårt att ställa en någorlunda säker prognos när gäldenären är arbetslös har i praxis medfört att det har ansetts saknas förutsättningar att göra en prövning av den kvalificerade insolvensen. I RH 1996:72 fann domstolen att bl.a. svårigheterna att värdera de framtida inkomsterna för en 35-årig arbetslös gäldenär innebar hinder för skuldsanering. En liknande bedömning gjordes i RH 1996:123. Eftersom en aktiv företagare ofta har osäkra inkomstförhållanden har det i praxis också ansetts att det inte går att bedöma om en aktiv företagare är kvalificerat insolvent (se avsnitt 4.2).

6.1.2 2012 års skuldsaneringsutredning

2012 års skuldsaneringsutredning har behandlat kravet på kvalificerad insolvens tämligen ingående (SOU 2013:72, s. 159–182). Utredningen konstaterade att 2010 års rättsfall har fått betydande inverkan för bedömningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet och att det ännu inte är möjligt att se vilket genomslag 2013 års rättsfall kommer att få. Enligt utredningen leder insolvensprognosen, som den tillämpas i dag, till att vissa gäldenärer inte beviljas skuldsanering trots att det är motiverat utifrån syftena med institutet. Särskilt unga, arbetslösa och förvärvsarbetande har genom den nuvarande tillämpningen svårt att få skuldsanering. Kronofogdemyndighetens statistik visar att en betydande andel av dem som beviljas skuldsanering är pensionärer. I syfte att uppnå en mer nyanserad bedömning vid tillämpningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet föreslog utredningen att begreppet kvalificerad insolvens förs in som ett eget rekvisit i lagtexten. Med kvalificerad insolvens ska avses att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid. Utredningen framhöll att det aldrig bör bli fråga om enbart en matematisk beräkning av betalningsförmågan baserat på ett visst antal år, utan att även en prognos över gäldenärens förutsättningar i det enskilda fallet bör göras. Bedömningen måste enligt utredningen utgå från samtliga omständigheter.

6.1.3 Kravet på kvalificerad insolvens enligt det danska systemet

Enligt det danska regelverket krävs det, precis som vid övriga skuldsaneringar, att gäldenären är kvalificerat insolvent för att en näringsidkare ska kunna beviljas skuldsanering i samband med konkurs. Samtidigt finns det, till skillnad från vad som gäller för vanliga skuldsaneringar, inget krav på att gäldenärens ekonomiska förhållanden ska vara klara. Konkursrådet uttalade i denna fråga att det är utmärkande för en konkursmässig företagare att hans eller hennes ekonomiska förhållanden är oklara. För att säkerställa att reglerna om skuldsanering i samband med konkurs får önskvärt tillämpningsområde bör det därför inte finnas något krav på att förhållandena ska vara klara. Den omständigheten att det därmed sker en viss särbehandling av näringsidkare i förhållande till löntagare var inte ett tillräckligt starkt argument mot att lagstifta i frågan (Forslag til Lov om ændring af konkursloven og konkurs-skattebogen, 2004/2 LSF 10, avsnitt 4.10.3.1.7). Under lagstiftningsarbetet övervägdes att sänka kravet på kvalificerad insolvens eftersom en företagares framtida inkomst kan vara svår att avgöra, men en sådan ordning bedömdes kunna få stötande följder. Konkursrådet uttalade emellertid att enbart det förhållandet att prognosen över framtida inkomster är mera osäker för en företagare inte bör diskvalificera gäldenären från att få skuldsanering. Detta innebär att en gäldenär kan meddelas skuldsanering i samband med konkurs även om gäldenärens inkomstförhållanden är förenade med en väsentlig osäkerhet, t.ex. för att han eller hon nyligen har startat en ny verksamhet eller för att han eller hon är arbetslös. Men för att i största mån säkerställa att de ekonomiska förhållandena blir tillräckligt utredda, ska en skuldsanering inte kunna beviljas förrän i samband med konkursens avslutande eller då utdelningsförslaget fastställs. Då denna tidpunkt ofta inträder mellan ett och tre år efter konkursbeslutet, kommer gäldenärens ekonomiska förhållanden vanligtvis att vara så pass klara att en betalningsplan kan upprättas (betænkning nr. 1449/2004 om gældsanering, s. 391 ff.). Det bör i sammanhanget även nämnas att det i Danmark finns en möjlighet att ompröva en skuldsanering i samband med konkurs. Denna möjlighet saknas för de vanliga skuldsaneringarna i Danmark (se mer om detta i avsnitt 9.3 nedan).

6.1.4 Våra överväganden

Förslag: Kravet på kvalificerad insolvens ska vara detsamma som för övriga fysiska personer.

En bedömning av gäldenärens betalningsförmåga ska göras även om gäldenärens framtida inkomstförhållanden är oklara.

Hur ska det kvalificerade insolvensrekvisitet tillämpas på företagare?

Det är gäldenären som har den fulla bevisbördan för att det kvalificerade insolvensrekvisitet är uppfyllt. Vad gäller insolvensen krävs det att gäldenären presenterar en fullständig utredning. För obeståndets varaktighet är kravet något lägre. Det räcker att gäldenären visar att han eller hon är så skuldsatt att han eller hon inte "kan antas" ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Prognosen över gäldenärens framtida betalningsförmåga ska baseras på en helhetsbedömning utifrån realistiska, sannolika och konkreta antaganden om betalningsförmågan.

En särskild problematik vad gäller ett skuldsaneringssystem för företagare är att dessa gäldenärer ofta har en osäker framtida inkomst. Detta gäller särskilt de gäldenärer som har för avsikt att, under eller efter en avslutad F-skuldsanering, fortsätta sin gamla verksamhet eller starta upp en ny. I Sverige saknas, till skillnad från det danska regelverket, något uttryckligt och lagfäst krav på att gäldenärens ekonomiska förhållanden ska vara klara. Denna omständighet får med gällande regelverk i stället betydelse vid bedömningen av om det kvalificerade insolvenskravet är uppfyllt eller inte. En skuldsanering ska nämligen inte, enligt förarbetsuttalanden vid skuldsaneringslagens tillkomst, beviljas om det inte är möjligt, eller förenat med större svårigheter, att göra en någorlunda säker prognos över gäldenärens betalningsförmåga. Vid denna prognos ska gäldenärens förmåga till framtida inkomster beaktas. Det ligger i sakens natur att en sådan prognos är lättast att göra för de gäldenärer som har en låg och statisk inkomst, som exempelvis pensionärer eller andra personer som av olika anledningar inte kommer att återvända till arbetslivet. Det finns en risk att kravet på en relativt säker inkomstprognos i praktiken innebär att en företagare inte bedöms vara kvalificerat insolvent om hans eller hennes framtida inkomstförhållanden är osäkra.

Statistikuppgifter från Kronofogdemyndigheten visar också att den vanligaste orsaken till att aktiva företagare får avslag på sin ansökan om skuldsanering är att de antingen har haft en osäker framtidsprognos eller inte uppfyllt det kvalificerade insolvenskravet (se tabell 4.2, avsnitt 4.2).

För att det rehabiliterande och samhällsekonomiska syftet med ett skuldsaneringssystem för företagare ska kunna uppnås måste skuldsaneringsinstitutet vara tillgängligt för de företagare som är i behov av ekonomisk rehabilitering. Det innebär att de krav som ställs upp inte får vara för strängt utformade och i praktiken utesluta de gäldenärer som har för avsikt att starta upp en ny eller fortsätta en pågående verksamhet. Samtidigt kan ett alltför generöst system påverka den allmänna betalningsmoralen negativt. Följderna av detta kan bli en restriktivare kreditgivning med sämre finansieringsmöjligheter för potentiella företagare. Skuldsaneringsystemet ska naturligtvis inte medföra att de företagare som klarar av att betala sina skulder får F-skuldsanering. En sådan ordning skulle rubba förtroendet för skuldsaneringsinstitutet och drabba borgenärskollektivet i form av minskade intäkter.

Vid F-skuldsanering måste det kvalificerade insolvenskravet tillämpas på ett något annorlunda sätt jämfört med hur det tillämpas på övriga fysiska personer. I annat fall blir en stor del av de överskuldsatta personer som den nya regleringen är avsedd att omfatta uteslutna från skuldsaneringssystemet. Det ligger i sakens natur att en företagare som på grund av näringsverksamhet har drabbats av överskuldsättning vanligtvis har en osäker framtida inkomst. De förarbetsuttalanden som gjordes på området när skuldsaneringslagen infördes kan därför inte utan vidare tillämpas vid bedömningen av om en företagare är kvalificerat insolvent. I stället måste det i bedömningen tas hänsyn till att det i princip alltid råder osäkerhet kring en företagares framtida inkomster. Trots denna osäkerhet måste gäldenärens betalningsförmåga bedömas för att det ska kunna avgöras om han eller hon är kvalificerat insolvent eller inte. För att tydliggöra detta föreslår vi att det införs ett uttryckligt krav på att en bedömning av gäldenärens betalningsförmåga ska göras även om gäldenärens framtida inkomstförhållanden är oklara. Vid denna bedömning ska prognosen baseras på en skönsmässig inkomst som grundar sig på dels gäldenärens aktuella inkomst, dels en relativt försiktig bedömning av gäldenärens framtida inkomster. Bedömningen bör utgå från en försiktigt beräknad marknadsmässig lön för en person

i motsvarande ställning och bransch, men med viss hänsyn tagen till att den förväntade inkomsten vanligtvis inte aktualiseras under uppstartsfasen av en eventuell ny verksamhet. Till hjälp vid bedömningen kan det vara lämpligt att använda någon form av tumregel – hur ser prognosen ut för gäldenären vid en fördubbling av inkomsten? Skulle gäldenären trots en så kraftig inkomstökning ändå inte klara av att betala av sina skulder inom överskådlig tid är det kvalificerade insolvensrekvisitet sannolikt uppfyllt.

Vi återkommer till frågan om vilka närmare krav som ska ställas på utredningen om gäldenärens ekonomiska förhållanden i samband med att vi behandlar förfarandet i kapitel 10.

Det bör i sammanhanget nämnas att en gäldenär inte är skyddad från konkurs innan beslutet om F-skuldsanering har vunnit laga kraft. Gäldenärens borgenärer har alltså en möjlighet att försätta gäldenären i konkurs om de tror att en konkurs skulle kunna ge ett bättre utfall för dem (se avsnitt 11.7.2). Det finns också en möjlighet för borgenärerna att ansöka om omprövning för det fall en företagare får förbättrade ekonomiska förhållanden (se kapitel 9 nedan). Därmed minskas riskerna för stötande resultat när gäldenärens framtida ekonomiska situation är osäker.

6.2 Endast seriösa och ärliga företagare ska kunna beviljas F-skuldsanering

6.2.1 Gäldenärens agerande i näringsverksamheten

Förslag: En F-skuldsanering ska inte beviljas om

1. företagaren i sin näringsverksamhet missköter eller har misskött sina förpliktelser avseende bokföring, skatteavdrag, anmälan om F-skatt eller betalning av skatt eller avgift i en omfattning som inte är ringa, eller
2. företagaren driver eller har drivit näringsverksamhet på ett uppenbart oförsvarligt sätt.

Inledning

En F-skuldsanering är en möjlighet – inte en rättighet – för en företagare att på ett snabbt och effektivt sätt komma till rätta med sin skuldbörda och få en möjlighet till nystart. Det är en självklar

utgångspunkt att den nya formen av skuldsanering endast ska omfatta företagare som är seriösa och ärliga. Systemet måste därför innefatta tillräckliga garantier för att institutet inte missbrukas av företagare som inte har förtjänat den förmån som en F-skuldsanering faktiskt utgör.

Det finns av denna anledning skäl att ställa upp tydliga krav på gäldenärens agerande. Eftersom en företagares skuldbörda i normalfallet till största delen härrör från näringsverksamhet ska det sätt som gäldenären har drivit eller driver näringsverksamhet på, ha betydelse för frågan om F-skuldsanering ska beviljas eller inte. Det är helt avgörande för tilltron till ett skuldsaneringssystem för företagare att en F-skuldsanering inte meddelas i sådana fall där näringsverksamheten drivs eller har drivits på ett sätt som framstår som illojalt mot borgenärer eller offentliga myndigheter. Även intresset av en sund konkurrens talar i samma riktning. Det bör därför i lagtexten anges vilka omständigheter som ska medföra att en gäldenär blir diskvalificerad från F-skuldsanering. Om sådana omständigheter föreligger ska gäldenären vara utesluten från F-skuldsanering. Det finns då inget utrymme för någon skälighetsbedömning. Om gäldenären i sin näringsverksamhet har agerat på ett olämpligt sätt, som inte är så allvarligt att det uppfyller rekvisiten för diskvalificering, ska detta agerande i stället beaktas inom ramen för den allmänna skälighetsbedömningen (se nedan).

Det danska systemet

Enligt det danska systemet krävs, förutom att förutsättningarna för en ”vanlig” skuldsanering är uppfyllda, att varken gäldenären, dennes make/sambo eller ledningen i det bolag som har gått i konkurs, har åsidosatt sina förpliktelser rörande t.ex. bokföring, momsredovisning eller information till myndigheterna. De får inte heller ha drivit företaget på ett oförsvarligt sätt (231 a § konkursloven).

Brister i redovisning och betalning av skatter

Allmänt om förekomsten av skatteskulder hos gäldenären

Det är inte rimligt att en företagare som i sin verksamhet har misskött sina förpliktelser gentemot staten kan bevilja F-skuldsanering. En sådan ordning skulle sända fel signaler om skuld-

saneringssystemet och påverka den allmänna betalningsmoralen negativt. Det finns därför anledning att överväga om gäldenärens misskötsamhet gentemot staten under vissa förutsättningar alltid ska diskvalificera gäldenären från F-skuldsanering.

Frågan vilken betydelse förekomsten av skatteskulder ska ha vid bedömningen av huruvida företagaren är seriös är emellertid inte okontroversiell. Det ligger i sakens natur att en gäldenär som är kvalificerat insolvent inte kan klara av att betala sina skulder. Om förekomsten av skatteskulder automatiskt medför diskvalifikation från systemet, finns det en risk att gäldenären, på bekostnad av de övriga borgenärerna, prioriterar betalningen av skatteskulder.

Å andra sidan har skatteskulder en särställning i förhållande till skulder i allmänhet. Skulderna uppkommer utan någon affärs-mässig kreditprövning och utan att någon säkerhet kan krävas. Staten kan inte välja sina kredittagare och inte heller i förväg hindra att en företagare skapar sig krediter genom att underlåta att betala skatteskulder eller avgifter. Det finns av denna anledning exempel på länder där det krävs en bankgaranti eller dylikt för att en företagare eller ett företag ska få registrera sig för mervärdesskatt. I Sverige har vi dock valt en annan väg genom bestämmelserna om godkännande och återkallande av F-skatt (se mer om detta nedan).

Om skatter och avgifter i någon större utsträckning skulle kunna saneras bort genom en F-skuldsanering finns det vidare en risk för att respekten för skattesystemet minskar. Vad detta skulle innebära ur ett statsfinansiellt perspektiv och vilka andra negativa effekter för samhället detta skulle innebära är naturligtvis mycket svårt att uttala sig om.

Det nu sagda innebär att det enligt vår bedömning finns anledning att i en F-skuldsanering i viss mån särbehandla skatteskulderna.

Enbart det förhållandet att gäldenären har skulder till staten ska dock inte vara diskvalificerande för en F-skuldsanering. Men den misskötsamhet som kan accepteras måste vara begränsad. Detta strikta förhållningssätt medför att det i lagtexten ska införas ett krav på att misskötsamheten i detta avseende endast får vara ringa för att F-skuldsanering ska kunna beviljas.

Reglerna om godkännande och återkallelse av F-skatt

Kravet på att en eventuell misskötsamhet ska vara *ringa* korresponderar relativt väl med det krav som gäller för godkännande av F-skatt. En ansökan om F-skatt ska nämligen inte godkännas om innehavaren har brustit i redovisning eller betalning av skatter eller avgifter i en utsträckning som *inte är obetydlig* (9 kap. 1 § andra stycket 3 skatteförfarandelagen [2011:1244]). När F-skattsedeln infördes anförde regeringen att en F-skattsedel endast får innehas av dem som sköter sin verksamhet på ett seriöst sätt och korrekt redovisar och betalar sina skatter och socialavgifter. Det skulle enligt regeringen framstå som mycket otillfredsställande om en näringsidkare kom att kvarstå som innehavare av en F-skattsedel en längre tid efter det att han börjat brista i sin redovisning eller betalning av skatter och avgifter (prop. 1991/92:112, s. 120).

Frågan om när brister i redovisning eller betalning av skatter och avgifter ska anses som obetydlig är en fråga som det enligt förarbetena ankommer på rättstillämpningen att besvara. Vid bestämmelsernas tillkomst uttalades det emellertid att det av administrativa skäl är lämpligt att schabloner tillämpas så långt det är möjligt. Härvid bör hänsyn tas till såväl skuldbeloppets storlek som till betalningsdröjsmålets längd. Någon enstaka betalningsförsummelse bör inte ens vid stora skuldbelopp direkt föranleda återkallelse. Först om betalning har uteblivit vid mer än två tillfällen bör det komma ifråga att återkalla F-skattsedeln (prop. 1991/92:112, s. 121).

Enligt Skatteverket allmänna råd bör med en "utsträckning som inte är obetydlig" avses ett sammanlagt skuldbelopp för skatter och avgifter på högst 20 000 kronor. Är det fråga om kortvariga betalningsdröjsmål bör enstaka betalningsdröjsmål – färre än fyra – inte föranleda att en ansökan avslås. Vid långvariga betalningsdröjsmål bör emellertid även enstaka betalningsbrister föranleda att ansökan avslås. Om sökanden brister i både redovisning och betalning av skatter och avgifter ska bristerna sammanvägas vid prövningen av en ansökan om godkännande av F-skatt (jfr Skatteverkets allmänna råd, SKV A, 2012:6 och Skatteverkets meddelanden, SKV M, 2012:05).

F-skuldsanering utan konkurs

Vi har i föregående kapitel föreslagit att gäldenärens näringsverksamhet ska vara solvent för att gäldenären ska kunna beviljas en F-skuldsanering utan konkurs. Ett tecken på detta är att löpande skatter och avgifter kan betalas. Det kan därför inte komma i fråga att sanera skatteskulder som uppkommer löpande i den aktuella verksamheten. En sådan rörelse bör i stället avvecklas. En annan ordning riskerar att snedvrider konkurrensen mellan aktiva företagare. Den seriöse företagaren kämpar för att betala skatter och avgifter enligt de regler som gäller för alla som driver företag. Det är då inte lämpligt att en företagare som inte sköter dessa betalningar ska kunna sanera bort sina skulder.

När vi nu ger en möjlighet för seriösa företagare att komma ifråga för F-skuldsanering är det naturligt att anlägga samma synsätt på vad som är ett seriöst företagande som lagstiftaren har gjort beträffande möjligheterna att behålla sin F-skatt. Det är därför vår bedömning att F-skattereglerna normalt kan tjäna som vägledning vid bedömningen av om en gäldenär som ansöker om F-skuldsanering utan konkurs har brustit i sin skyldighet att redovisa eller betala skatt i sådan omfattning att han eller hon är diskvalificerad från en F-skuldsanering. Detta innebär att en F-skuldsanering utan konkurs inte bör beviljas om förutsättningarna för återkallelse av F-skattsedel är uppfyllda. Även den som bedriver verksamhet utan behov av F-skatt ska bedömas på samma sätt när det gäller frågan om misskötsamheten ska anses vara ringa eller inte.

F-skuldsanering efter konkurs

De nyss nämnda skälen för att ställa höga krav på gäldenärens skötsamhet beträffande betalning av skatter och avgifter gör sig gällande även vid en F-skuldsanering efter konkurs. Rekvisitet för diskvalificering på grund av misskötsamhet ska därför vara det samma vid en F-skuldsanering efter konkurs som vid en F-skuldsanering utan konkurs. Även för dessa gäldenärer ska det alltså krävas att företagarens eventuella misskötsamhet i detta avseende har varit av ringa omfattning.

Vid tillämpningen av rekvisitet finns det emellertid anledning att ha ett något generösare förhållningssätt beträffande brister i detta avseende efter en konkurs. När en verksamhet börjar gå dåligt,

arbetar företagaren många gånger ännu hårdare för att rädda verksamheten. Det är en naturlig, om än inte försvarbar, reaktion att då prioritera produktionen, vilket kan leda till att det administrativa arbetet blir eftersatt. Att en gäldenär precis före en konkurs ådrar sig skatteskulder i något större omfattning än vad de ovan nämnda riktlinjerna medger bör inte automatiskt medföra att han eller hon anses ha misskött sina förpliktelser i mer än ringa omfattning.

Vid en F-skuldsanering efter konkurs bör en bedömning göras av omständigheterna i det enskilda fallet där exempelvis anledningen till skatteskuldernas uppkomst, skuldernas belopp och antalet överträdelse, ska tillmätas betydelse. Även tidsperioden spelar en stor roll vid denna bedömning. Den som i sin näringsverksamhet under en längre period eller vid upprepade tillfällen har misskött sin skyldighet att betala skatt ska normalt inte komma ifråga för F-skuldsanering, medan misskötsamhet i begränsad omfattning av mer tillfällig natur kan vara acceptabel.

Särskilt om företrädaransvar enligt SFL

Som bekant kan en företrädare för ett aktiebolag ådömas företrädaransvar enligt 59 kap. 12 och 13 §§ SFL för bolagets obetalda skatter och avgifter. För att ett sådant ansvar ska utdömas krävs uppsåt eller grov oaktsamhet hos företrädaren (se avsnitt 5.1.2 ovan). Företrädaransvaret är inte helt okontroversiellt och har under åren varit föremål för viss debatt. Det har från vissa håll hävdats att kravet på uppsåt eller grov oaktsamhet i praktiken tillämpas mycket strikt och att ansvar döms ut redan vid oaktsamhet som inte är grov hos företrädaren.¹

Att en domstol har funnit att en företrädare har agerat uppsåtligt eller grovt oaktsamt avseende skyldigheten att betala skatt, och således ådömts företrädaransvar enligt SFL, är en omständighet som vid tillämpningen av den nu behandlade bestämmelsen, kommer att medföra att gäldenären anses ha misskött sina åtaganden mot staten i mer än ringa omfattning. Detta är en rimlig ordning. Vi har trots det övervägt om det finns behov av någon form av ”ventil”, som möjliggör att en gäldenär som har ådömts företrädaransvar enligt SFL vid särskilt ömmande omständigheter

¹ Se exempelvis Roger Persson Österman och Carl Svernlöv, *Skatterättsligt företrädaransvar – fiskal gräddfil utan legitimitet?*, Svenskt Näringsliv, oktober 2013.

ändå skulle kunna beviljas F-skuldsanering. Det skulle exempelvis kunna vara fråga om en person som ådragit sig företrädaransvar under en period då han eller hon har varit svårt sjuk och personen därefter inte har gjort sig skyldig till någon ytterligare misskötsamhet.

Vi föreslår emellertid inte något sådant undantag. Det finns en möjlighet för domstolen att underlåta att döma ut företrädaransvar vid särskilda omständigheter. Enligt 59 kap. 15 § SFL kan en företrädare, helt eller delvis, befrias från betalningsskyldighet om särskilda skäl föreligger. Att företrädaren har betalningssvårigheter ska inte i sig utgöra särskilda skäl, men exempelvis kan företrädarens ålder och sjukdom utgöra särskilda skäl för nedsättning. Även företrädarens inflytande och ekonomiska intresse i bolaget kan ha betydelse (prop. 2002/03:128, s. 26). Har domstolen i målet om företrädaransvar gjort bedömningen att några sådana särskilda omständigheter inte föreligger eller inte ska beaktas, bör de inte heller beaktas i ett efterföljande F-skuldsaneringsärende. Och finns det inga särskilt ömmande omständigheter är det rimligt att en person som vid en domstolsprövning har ansetts agera grovt oaktsamt eller uppsåtligt gentemot staten inte får komma i åtnjutande av F-skuldsanering. En annan ordning riskerar att urholka förtroendet för systemet. Det nu sagda innebär att ett utdömt företrädaransvar enligt SFL alltid bör diskvalificera en gäldenär från en F-skuldsanering.

Det bör i sammanhanget noteras att, även om ett utdömt företrädaransvar kan innebära att det inte anses skäligt med skuldsanering enligt skuldsaneringslagen, ska ett sådant ansvar inte per automatik medföra att en ansökan om skuldsanering avslås (jfr NJA 1998 s. 259). Det finns således en viss möjlighet för de gäldenärer som, på grund av företrädaransvaret, blir diskvalificerade från en F-skuldsanering att ansöka om en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen i stället.

Det är en självklar utgångspunkt att gäldenärer som är misstänkta för ekonomisk brottslighet, ska vara uteslutna från en F-skuldsanering så länge misstanken kvarstår. Samma sak gäller naturligtvis personer som är dömda för ekonomisk brottslighet liksom de som har ålagts skattetillägg.

Brister i bokföringsskyldighet

Inte bara misskötsamhet vad gäller redovisning och betalning av skatt eller avgifter ska vara diskvalificerande. Det finns av samma anledning skäl att se särskilt allvarligt på gäldenärens misskötsamhet beträffande bokföringsskyldighet. Även denna form av misskötsamhet bör särskilt lyftas fram i lagtexten och medföra ett hinder för F-skuldsanering om den förekommit i mer än ringa omfattning.

När en verksamhet har börjar gå dåligt är det inte ovanligt att den så att säga "faller samman" under den sista perioden före en konkurs. Det kan handla om att den bokföringsfirma som företagaren har anlitat slutar att utföra bokföringstjänster på grund av utebliven betalning, vilket leder till att företagaren under denna övergångsperiod i viss utsträckning missköter sin bokföring. Denna form av misskötsamhet inför en avveckling är till viss del förklarlig och enligt uppgift från förvaltarkollegiet vanligt förekommande i enskilda näringsidkares konkurs. En sådan misskötsamhet ska enligt vår bedömning inte automatiskt leda till att företagaren diskvalificeras från en F-skuldsanering. För att misskötsamheten ska anses vara mer än ringa, bör den ha förelegat under en inte oväsentlig tidsperiod. En företagare som löpande har misskött sin bokföring ska således inte kunna komma ifråga för en F-skuldsanering, medan en företagare som i slutskedet inte förmår fullgöra sin bokföringsskyldighet ska kunna få en andra chans genom en F-skuldsanering. Om verksamheten är pågående måste utrymmet för misskötsamhet beträffande bokföringsskyldighet av samma skäl som har anförts avseende misskötsamhet beträffande skatter, vara mycket begränsat.

Verksamheten får inte ha drivits uppenbart oförsvarligt

Det är inte rimligt att en F-skuldsanering beviljas när gäldenären på andra sätt än de nyss nämnda har misskött sin näringsverksamhet eller drivit den på ett illojalt sätt. Vi föreslår därför att även gäldenärer som har drivit näringsverksamhet på ett uppenbart oförsvarligt sätt ska vara diskvalificerade från en F-skuldsanering. Detta krav tar framför allt sikte på företagarens agerande i förhållande till övriga aktörer än staten. Även vid denna bedömning finns det skäl att se särskilt allvarligt på misskötsamhet i en

pågående verksamhet. Exempel på när en verksamhet har drivits uppenbart oförsvärligt är att det i bolaget har förekommit lån till närstående i strid med 21 kap. 1 § ABL. Även den omständigheten att verksamheten har drivits på ett särskilt riskfyllt sätt, eller att det har förekommit återvinningsbara transaktioner i verksamheten, kan medföra att F-skuldsanering inte ska beviljas.

En viktig fråga i sammanhanget är om den som ådömts företrädaransvar enligt ABL ska kunna komma i fråga för en F-skuldsanering. För att ett sådant ansvar ska uppkomma finns det i och för sig ett försumlighetsrekvisit. Men eftersom det är fråga om en omvänd bevisbörda innebär det inte att en företagare som har drabbats av personligt ansvar på grund av kapitalbrist rent faktiskt måste ha handlat försumligt. Det är därför en för långtgående slutsats att en företagare ska anses ha handlat uppenbart oförsvärligt enbart på grund av den omständigheten att han eller hon har blivit ålagd ett personligt betalningsansvar enligt ABL. Men även om en person som har ålagts personligt betalningsansvar enligt ABL inte automatiskt är diskvalificerad från en F-skuldsanering, ska omständigheten tillsammans med övriga förhållanden beaktas vid bedömningen av om gäldenären har drivit sin näringsverksamhet på ett uppenbart oförsvärligt sätt. Vid denna bedömning blir omständigheterna i det enskilda fallet, såsom gäldenärens agerande i företaget och hans eller hennes reella möjlighet att påverka verksamheten, avgörande.

De nu behandlade kraven på skötsamhet och seriositet ställer naturligtvis höga krav på den utredande myndigheten. Frågorna torde bli mest komplicerade och svårutredda när företagaren har drivit ett aktiebolag. I de fall det är fråga om en F-skuldsanering efter konkurs, finns det uppgifter av betydelse för bedömningen av företagarens agerande i förvaltarberättelsen och slutredovisningen. Som påpekats tidigare kommer det sannolikt att bli relativt ovanligt med F-skuldsaneringar utan konkurs. I dessa fall får emellertid gäldenären på annat sätt presentera utredning om att verksamheten bedrivs försvarbart. Och om Kronofogdemyndigheten på grund av bristande underlag inte kan göra denna bedömning, ska ansökan avslås.

Närstående till företagaren

Det är vår bedömning att inte heller en närstående ska beviljas F-skuldsanering om det i den näringsverksamhet varifrån hans eller hennes skulder härrör har förekommit misskötsamhet i ovan nämnda hänseenden. En annan ordning riskerar medföra att förtroendet för systemet urholkas och att det finns risk för missbruk.

I dessa situationer behöver alltså inte gäldenären själv ha agerat illojalt eller försumligt för att bli diskvalificerad från F-skuldsanering, utan företagarens misskötsamhet ”smittar” så att säga av sig på en närstående med skulder som härrör från verksamheten. I dessa fall finns det ofta goda möjligheter för gäldenären att i stället beviljas en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen.

6.2.2 Gäldenärer som är ålagda näringsförbud ska inte beviljas F-skuldsanering

Förslag: En person som är ålagd näringsförbud får inte beviljas F-skuldsanering.

Enligt 6 § skuldsaneringslagen får den som är ålagd näringsförbud inte beviljas skuldsanering. Samma ordning bör gälla för F-skuldsaneringar. En gäldenär som har meddelats näringsförbud har generellt sett drivit sin näringsverksamhet uppenbart olämpligt och är redan av denna anledning diskvalificerad från en F-skuldsanering. För tydlighetens skull, och för att poängtera att lagen endast omfattar de seriösa företagarna, bör det ställas upp en uttrycklig begränsning att en gäldenär som har meddelats näringsförbud inte kan beviljas en F-skuldsanering.

6.3 Krav på betalningsutrymme

Förslag: F-skuldsanering ska inte beviljas om gäldenären saknar eller endast har ett ringa betalningsutrymme.

Enligt det danska regelverket ska även andra omständigheter som talar emot en skuldsanering, t.ex. bristande betalningsutrymme,

vägas in i beslutet. Enligt uppgift från rätten i Helsingör innebär den omständigheten att gäldenären helt saknar ett betalningsutrymme regelmässigt att skuldsaneringsansökan avslås. Endast om gäldenären är pensionerad eller svårt sjuk görs undantag från denna huvudregel. Även ett nyligen framtaget förslag till ny lagstiftning på området i Finland innefattar ett krav på ett visst betalningsutrymme (se avsnitt 3.4).

En skuldsanering ska vara till nytta för såväl gäldenären som borgenärerna. Om gäldenären vid en skuldsanering bedöms sakna betalningsförmåga ska emellertid gäldenären enligt skuldsaneringslagen inte betala någonting till borgenärerna, ett s.k. nollbeslut. En sådan skuldsanering kan knappast sägas gynna borgenärerna men kan ändå motiveras med hänsyn till gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering. Exempelvis har det ansetts rimligt att en ålderspensionär eller en person som på grund av sjukdom inte kommer att kunna återvända till arbetslivet ska kunna bli fri från sina skulder trots att han eller hon saknar möjlighet att ens delvis betala dessa.

De nu nämnda skälen väger emellertid mindre tungt vad gäller ett skuldsaneringssystem för företagare. De gäldenärer som regleringen främst tar sikte på är aktiva eller före detta företagare som planerar att återgå till ett yrkesaktivt liv som företagare eller anställda. För dessa gäldenärer kommer betalningsplanen att vara kortare än för övriga fysiska personer. För att motivera detta, och för att leva upp till kravet att en skuldsanering även ska vara borgenärsgynnande, föreslår vi att den nya formen av skuldsanering enbart ska komma i fråga för de gäldenärer som kan betala åtminstone en viss del av sina skulder. Vi tror att en stor del av företagarna är tillräckligt motiverade och har de förutsättningar som krävs för att kunna leva under hårda ekonomiska förhållanden under den tid som betalningsplanen löper. I gengäld får de ett snabbt och effektivt förfarande som möjliggör för dem att återgå till företagandet efter skuldsaneringen.

En annan viktig aspekt är företagarens personliga risktagande. Utifrån långivarens synvinkel kan det vara viktigt att företagaren bär en personlig risk för en beviljad kredit till företaget. Företagaren kan nämligen antas agera på ett mer ansvarsfullt sätt om han eller hon riskerar att förlora en substantiell summa pengar vid en konkurs.² Exempelvis minskar risken att företagaren säljer

² Lars Silver och Björn Berggren, *Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden*, bilaga 4 till betänkandet.

sitt bolag till så kallade ”bolagsplundrare” eller på annat sätt agerar oärligt. Genom ett krav på att endast gäldenärer med ett visst betalningsutrymme ska kunna beviljas F-skuldsanering kvarstår detta personliga ansvar till en viss del. Detta bör bidra till att bevara kreditgivarnas tilltro till företagarnas vilja att göra rätt för sig.

Ett krav på att gäldenären ska ha ett visst betalningsutrymme ökar naturligtvis risken för att gäldenären överskattar sin framtida betalningsförmåga. För dessa gäldenären kommer F-skuldsaneringen att bli extra tuff, och en del av dessa gäldenärer kommer antagligen att misslyckas med F-skuldsaneringen. För en del i denna kategori finns då möjligheten att i stället ansöka om en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. För att undvika stötande resultat, och en alltför lång tid till skuldavskrivning, föreslår vi att Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar ska kunna besluta om en kortare betalningsplan i dessa fall (se avsnitt 10.8.4).

För att regeln ska få genomslag i praktiken måste det krävas att gäldenären kan betala ett belopp som inte är obetydligt. Frågan blir då vilket belopp som ska anses vara en rimlig miniminivå. Enligt uppgift från rätten i Helsingör, anses gäldenärer med ett betalningsutrymme under 1 000 kronor per månad normalt sakna betalningsutrymme.

För att få en uppfattning om gäldenärers betalningsförmåga kan viss ledning hämtas från skuldsaneringsgäldenärernas betalningsutrymme. Av Kronofogdemyndighetens statistik framgår emellertid inte vad var och en av skuldsaneringsgäldenärerna har förpliktigats att betala. I stället är statistiken fördelad på olika betalningsintervall enligt följande.

Tabell 6.1

Antal gäldenärer (totalt 5 357)	Andel gäldenärer	Belopp att betala under en femårsperiod	Betalningsbelopp per månad
3 726	70 %	0–100 000 kr	0–1 667 kr
1 042	19 %	100 001–250 000 kr	1 667–4 167 kr
518	10 %	250 001–500 000 kr	4 167–8 333 kr
71	1 %	>500 000 kr	> 8 333 kr

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Den allra största delen av skuldsaneringsgäldenärerna hade alltså ett betalningsutrymme om högst 1 667 kronor per månad.

För att det rehabiliterande och samhällsekonomiska syftet med ett skuldsaneringssystem för företagare ska kunna uppnås måste skuldsaneringsinstitutet vara tillgängligt för de företagare som är i behov av ekonomisk rehabilitering. Det innebär att de krav som ställs upp inte får vara så strängt utformade att de i praktiken utesluter de gäldenärer som lagstiftningen är avsedd för. Vid bedömningen måste hänsyn tas till att de gäldenärer som väljer att starta en ny verksamhet vanligtvis har en relativt låg inkomst under uppstartsfasen.

Det är vår bedömning att det är rimligt att kräva att gäldenärerna har ett betalningsutrymme om 5 000 kronor per kvartal (cirka 1 600 kronor per månad) för att betalningsutrymmet inte ska anses vara ringa. En sådan gräns bör de allra flesta företagare ha förutsättningar att klara, samtidigt som kravet på betalningsutrymme är så pass högt att det får genomslag i den praktiska tillämpningen. Vi återkommer i avsnitt 8.4.2 till beräkningen av gäldenärens betalningsutrymme.

6.4 Gäldenärens möjlighet att beviljas F-skuldsanering på nytt

Förslag: En gäldenär som tidigare har misslyckats med en F-skuldsanering och fått den upphävd, ska utan några begränsningar kunna beviljas F-skuldsanering på nytt. De gäldenärer som har fullgjort en F-skuldsanering, ska däremot vara förhindrade att på nytt beviljas F-skuldsanering om det inte finns synnerliga skäl för detta.

Enligt den nuvarande skuldsaneringslagen får en gäldenär som tidigare har beviljats skuldsanering endast beviljas skuldsanering på nytt om det finns synnerliga skäl (6 §). 2012 års skuldsaneringsutredning har emellertid föreslagit en ändring av bestämmelsen som innebär att endast gäldenärer som har fullgjort en skuldsanering som huvudregel ska vara förhindrade att beviljas en ny. Däremot ska gäldenärer som misslyckats med sin skuldsanering, och fått den upphävd, utan några begränsningar kunna beviljas skuldsanering igen (SOU 2013:72, s. 251).

En skuldsanering innebär ett avsteg från den grundläggande civilrättsliga principen om att avtal ska hållas. Möjligheterna att genomgå en skuldsanering mer än en gång måste därför vara begränsade. Däremot är det rimligt att en gäldenär som inte har klarat av att genomföra sina betalningar enligt betalningsplanen kan få en andra chans. Dessa gäldenärer har kvar hela sin skuldbörda och är inte ekonomiskt rehabiliterade. En sådan möjlighet är viktig, inte minst vid F-skuldsaneringar, eftersom regelverket ställer höga krav på gäldenärens betalningsförmåga. En annan ordning kan leda till inlåsnings effekter och i praktiken medföra att systemet försvårar och fördröjer företagarens möjlighet att hantera sin skuldbörda.

Vi föreslår motsvarande ordning för F-skuldsaneringar som 2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit för vanliga skuldsaneringar. Den som tidigare har fullgjort en F-skuldsanering bör således inte kunna beviljas ytterligare en F-skuldsanering om det inte finns synnerliga skäl. Däremot ska den som har misslyckats med sin F-skuldsanering, vilket troligen oftast kommer att bero på att betalningsplanen inte har fullföljts, inte vara förhindrad att ansöka på nytt.

I avsnitt 10.8 behandlar vi frågor om F-skuldsaneringens förhållande till skuldsanering. Som utvecklas närmare i det avsnittet föreslår vi att även en tidigare fullgjord skuldsanering i normalfallet ska utgöra hinder för en F-skuldsanering och vice versa.

6.5 En allmän skälighetsbedömning

6.5.1 Inledning

I skuldsaneringslagen ställs det, förutom det krav som ligger i ett kvalificerat insolvensrekvisit, även ett krav på att det ska vara skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas (4 § första stycket). Vid skälighetsbedömningen ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering (4 § tredje stycket). Uppräkningen av omständigheter som särskilt ska beaktas är inte uttömmande och utesluter inte att hänsyn tas även

till andra omständigheter, som t.ex. makas eller sambos ekonomiska förhållanden.

6.5.2 Våra överväganden

Förslag: F-skuldsanering får beviljas om det med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden är skäligt.

Vid skälighetsbedömningen ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och F-skuldsaneringens betydelse för gäldenärens framtida förvärvsförmåga.

Ett generellt skälighetskrav ska gälla även för F-skuldsaneringar

För att få en flexibel lagstiftning och förhindra stötande resultat föreslår vi att det, i likhet med vad som gäller enligt skuldsaneringslagen, ska införas ett allmänt skälighetskriterium. Tanken är att skälighetsprövningen ska göras först efter prövningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet och diskvalificeringsgrunderna.

Lösningen med ett generellt skälighetskrav motiverades vid skuldsaneringslagens tillkomst främst av att regleringen ska vara flexibel och inte leda till stötande resultat (prop. 1993/94:123, s. 94). Det föredragande statsrådet framförde att skuldsanering av fysiska personers skulder innebär många svårigheter, inte minst därför att den enas skuldsituation inte är den andres lik. Vidare framförde statsrådet att om ett skuldsaneringssystem ska vara ändamålsenligt och effektivt, måste kriterierna vara angivna på ett sådant sätt att ingen utesluts från tillämpningsområdet på grund av någon enskild omständighet. Det fick därför inte vara utformat med så stela kriterier att skuldsanering tvunget måste beviljas eller vägras så snart vissa lätt avläsbara fakta är för handen (a. prop. s. 95).

Argumenten för ett generellt skälighetskrav har bäring även vad gäller F-skuldsanering. Företagarna har ofta en komplex skuldsituation och det går inte att i förväg förutse samtliga omständigheter som kan tala för eller mot en F-skuldsanering. Med ett generellt skälighetsrekvisit finns möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, vilket leder till ett effektivt och ändamålsenligt system. Ett allmänt skälighetsrekvisit kan också

medverka till att eliminera risken för missbruk. Om lagtexten utformas med bestämda förutsättningar, som en viss minsta storlek på skulderna, finns alltid risk för att vissa personer medvetet ökar sin skuldbörda för att uppnå detta minimibelopp. Ett system med fasta kriterier skulle också kunna missbrukas på andra sätt. Även för F-skuldsanering bör det alltså finnas ett allmänt skälighetskrav. Detta innebär att en avvägning måste göras mellan de inblandade intressena. Det ska vara fråga om en totalbedömning där samtliga omständigheter som rör gäldenärens ekonomi och hans eller hennes personliga förhållanden ska beaktas och sammantaget tala för att en F-skuldsanering är den bästa lösningen för att rehabilitera gäldenären och tillgodose borgenärernas krav på betalning.

Vissa förhållanden ska särskilt beaktas vid skälighetsbedömningen.

Trots att det ska vara fråga om en totalbedömning, bör skälighetskravet, på samma sätt som i skuldsaneringslagen, förtydligas med en uppräkningslista av vissa förhållanden som särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen.

En F-skuldsanering bygger på en aktiv medverkan från gäldenärens sida. Denna aspekt är än viktigare för företagarna eftersom de i de allra flesta fall har goda förutsättningar att sköta kontakten med sina borgenärer. Precis som vid en skuldsanering ska därför de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser särskilt beaktas.

Omständigheterna vid skuldernas tillkomst bör också ha särskild tyngd vid skälighetsbedömning. Hur och varför skulderna har uppkommit ska då ha stor betydelse. För företagarnas del måste denna bedömning göras mot bakgrund av att de allra flesta av skulderna är näringsrelaterade. Att skulderna exempelvis uppkommit till följd av en olycklig investering eller förhållanden som gäldenären inte har kunnat råda över ska beaktas i positiv riktning vid denna bedömning. Om skulderna däremot har uppkommit till följd av illojalt agerande i näringsverksamheten ska detta väga i motsatt riktning. Även den omständigheten att verksamheten har bedrivits på ett särskilt riskfyllt eller spekulativt sätt ska tala mot en F-skuldsanering i skälighetsbedömningen. Frågor kring fördelningen av gäldenärens skuldbörda kan också ha betydelse i sammanhanget. Exempelvis kan det förhållandet att gäldenären på ett illojalt sätt har

försökt styra sin skuldbörda till att bli huvudsakligen näringsrelaterad leda till att det är oskäligt att bevilja F-skuldsanering.

F-skuldsaneringens primära syfte är att gäldenären ska återgå till ett yrkesaktivt liv antingen som anställd eller som företagare, medan en vanlig skuldsanering är mer inriktad på att åstadkomma en balans i gäldenärens ekonomi oavsett om hans eller hennes inkomster kommer från förvärvsarbete eller inte. För att poängtera detta ska F-skuldsaneringens betydelse för gäldenärens framtida förvärvsförmåga beaktas i skälighetsbedömningen. Om F-skuldsaneringen kan förväntas underlätta för företagaren att fortsätta eller starta upp en näringsverksamhet talar detta för att F-skuldsaneringen ska beviljas.

Uppräkningen är inte uttömmande, och det kan även finnas andra omständigheter som medför att det är oskäligt att bevilja F-skuldsanering. Exempelvis kan gäldenärens agerande i ett eventuellt föregående konkursförfarande ha betydelse vid skälighetsbedömningen. Även det sätt som gäldenären har medverkat i ärendet om F-skuldsanering ska beaktas, liksom sättet som gäldenären bedriver sin eventuella nuvarande näringsverksamhet på. Exempelvis ska sådant oseriöst eller illojalt agerande i verksamheten som inte är av sådan omfattning att det är uppenbart oförsvarligt och därmed leder till diskvalificering, beaktas i negativ riktning. Det kan t.ex. vara fråga om att gäldenären på företagets bekostnad har köpt varor eller tjänster för privat bruk.

Vi återkommer till frågan om hur skälighetsrekvisitet ska tillämpas i författningskommentaren.

7 Gäldenärens skulder

7.1 En F-skuldsanering ska som huvudregel omfatta samtliga fordringar

Förslag: En F-skuldsanering ska som huvudregel omfatta gäldenärens samtliga fordringar på pengar

En skuldsanering enligt skuldsaneringslagen omfattar som huvudregel alla fordringar som har uppkommit före inledandebeslutet.

Frågan blir då om det finns någon anledning att ha en annan lösning beträffande en F-skuldsanering. Ett tänkbart alternativ är att en F-skuldsanering enbart ska omfatta de näringsrelaterade skulderna. En sådan ordning skulle kunna vara motiverad mot bakgrund av att vi föreslår att företagare ska beviljas skuldsanering med en kortare betalningsplan. Vid en F-skuldsanering efter konkurs ska gäldenärens skuldbörda till övervägande del vara näringsrelaterad, och de övriga skulderna bör då rimligen inte vara så stora att de hindrar gäldenärens ekonomiska rehabilitering. Skulle en företagare trots allt ha så betydande icke näringsrelaterade skulder att han efter en F-skuldsanering fortfarande bedöms vara kvalificerat insolvent, finns det en möjlighet för gäldenären att ansöka om en vanlig skuldsanering.

Emellertid framstår det som orimligt och ineffektivt att skapa en ordning där vissa gäldenärer, om än få, tvingas genomgå två separata förfaranden. En sådan ordning skulle innebära stora tidsutdräkter och går stick i stäv med vår utgångspunkt att skapa ett snabbt och enkelt förfarande som möjliggör för företagare att snabbt återgå till entreprenörskap. Ett sådant system skulle påtagligt försvåra för överskuldsatta företagare att starta en ny verksamhet, vilket skulle motverka det huvudsakliga syftet med regleringen. Dessutom skulle en sådan ordning riskera att styra gäldenärens beteende på det sätt att gäldenären prioriterade

betalning av sina privata skulder framför de näringsrelaterade. Till detta kommer att vårt förslag, på grund av skäl som utvecklas i avsnitt 5.3, inte innehåller något krav på att skulderna ska vara näringsrelaterade vid en F-skuldsanering som inte föregås av konkurs. Den här gäldenärskategorin kommer ibland att ha en stor skuldbörda som inte är hänförlig till näringsverksamhet, och det rehabiliterande syftet skulle gå förlorat om inte alla skulderna omfattades av F-skuldsaneringen. Utgångspunkten måste därför vara att en F-skuldsanering, i likhet med övriga skuldsaneringar, ska omfatta samtliga fordringar på pengar.

7.2 Fordran ska ha uppkommit före inledandebeslutet

Förslag: En F-skuldsanering ska omfatta fordringar som har uppkommit före inledandebeslutet.

7.2.1 Vilken tidpunkt ska vara brytpunkt?

Enligt skuldsaneringslagen är tidpunkten för inledandebeslutet avgörande för vilka skulder som omfattas av en skuldsanering.

Vad gäller en F-skuldsanering efter konkurs kan det övervägas att, i likhet med det danska systemet, ha dagen för konkursbeslutet som brytpunkt. Men eftersom en föregående konkurs inte ska vara ett absolut krav i det svenska systemet är det inte möjligt att enbart låta konkursbeslutet styra. I stället har vi övervägt om gäldenären själv ska kunna välja om dagen för ett eventuellt konkursbeslut eller inledandebeslut ska utgöra brytpunkt. Sedan ett beslut om konkurs har meddelats, får gäldenären inte längre råda över egendom som hör till konkursboet. Han eller hon får inte heller åta sig sådana förbindelser som kan göras gällande i konkursen (3 kap. 1 § konkurslagen [1987:672]). Detta innebär bl.a. att, så länge konkursen pågår, kan en fysisk person i konkurs inte ådra sig nya förpliktelser. Om konkursbeslutet är styrande för vilka skulder som omfattas skulle Kronofogdemyndigheten och gäldenären många gånger kunna utgå från konkursbouppteckningen vid den kommande utredningen om gäldenärens ekonomiska förhållanden. Detta skulle innebära vissa praktiska fördelar. Emellertid kommer

F-skuldsaneringen att inledas först efter att konkursen har avslutats. Gäldenären kan därmed ådra sig nya skulder under perioden mellan konkursens avslutande och skuldsaneringens inledande. Fördelarna med att låta konkursbeslutet styra är därför relativt små och det kan också uppstå vissa tillämpningsproblem med att avgöra om det har tillkommit nya skulder efter konkursen. En ordning med två olika brytpunkter riskerar enligt vår bedömning också att i onödan komplicera regelverket. Med hänsyn härtill, och då det kan finnas ett värde i att ha en enhetlig reglering för samtliga skuldsaneringsärenden, föreslår vi, i likhet med vad som gäller för vanlig skuldsanering, att inledandebeslutet ska vara styrande.

7.2.2 Fordrans uppkomst

Enligt skuldsaneringslagen är tidpunkten för fordringens uppkomst avgörande för om den ska omfattas av skuldsaneringen eller inte. När en fordran förfaller saknar alltså betydelse i sammanhanget och även inte förfallna fordringar omfattas alltså rent principiellt av en skuldsanering.

Den gällande ordningen enligt skuldsaneringslagen är väl inarbetad. Samma ordning gäller enligt konkurslagen, och det saknas skäl att införa någon annan princip beträffande skuldsaneringar för företagare. Vi föreslår därför att fordrans uppkomst ska vara styrande även vid en F-skuldsanering. Således ska samtliga fordringar på pengar som uppkommit före inledandebeslutet omfattas av en F-skuldsanering.

Frågan om när en fordran är uppkommen är relevant i sammanhanget. Det har varken i lag eller i praxis utarbetats någon allmängiltig princip för när en fordran ska anses uppkommen. Frågan har diskuterats ingående i praxis och doktrin, men det finns inte utrymme för att här närmare gå igenom de olika principer som gäller i detta hänseende. Det kan inte heller komma i fråga att i ett lagstiftningsarbete som detta försöka sig på någon allmän reglering av frågan. Ytterst måste denna fråga alltså överlämnas till rättstillämpningen. Nedan behandlar vi dock vissa frågor kring skattefordringars och ställföreträdaransvarets uppkomst som ibland kan uppstå vid de företagsrelaterade skuldsaneringsärendena.

Skattefordringars uppkomst

I de fall näringsverksamheten har upphört genom en konkurs är eventuella frågor om skattefordringars uppkomst utredda genom konkursen. Inte heller vad gäller de aktiva företagarna som fortsätter att driva sin verksamhet i ett aktiebolag kommer några större problem att uppkomma. Det är ju den fysiska personens skulder som ska saneras och frågan om när aktiebolagets eventuella skattefordringar har uppstått saknar betydelse för frågan om vilka skulder som ska omfattas av F-skuldsaneringen.

För de enskilda näringsidkarna som fortsätter att driva verksamhet under skuldsaneringen kan det dock uppstå vissa tillämpningsproblem beträffande skattefordringars uppkomst. Eftersom verksamheten fortsätter kan ju nya skatter och avgifter tillkomma under ärendets handläggning och det blir då väsentligt att avgöra vilka av dessa som ska anses ha uppkommit före inledandebeslutet och därmed ska omfattas av F-skuldsaneringen. Eftersom de aktiva företagarna måste ha en solvent verksamhet för att kunna beviljas en F-skuldsanering kommer det emellertid inte att bli aktuellt att skuldsanera en företagare med en verksamhet som inte kan betala sina skulder. Dessutom får en företagare endast ha mycket begränsade skatteskulder för att kunna beviljas F-skuldsanering (se avsnitt 6.2.1). Trots det nu sagda kan frågor kring skattefordringars uppkomst ha viss relevans.

Frågor om skattefordringars uppkomst behandlas tämligen ingående i Skatteverkets handledning för borgenärsarbetet.¹ Det finns också en del uttalanden av intresse i motiven till den nuvarande konkurslagen (prop. 1986/87:90, s. 123 ff.). Vi hänvisar dit för en mer ingående redogörelse om skattefordringars uppkomst.

Det finns ingen särskild reglering om uppkomsten av skatte- och avgiftsfordringar. Frågan får allmänt sett avgöras med utgångspunkt från vilken slags skatt eller avgift det är fråga om och vilka omständigheter som grundat den aktuella skatt- eller avgiftsskyldigheten. I bedömningen ska beaktas vad som kan anses utgöra en ändamålsenlig tillämpning av den aktuella bestämmelsen.² Vad gäller slutlig skatt finns det rättsfall som ger stöd för att uppkomsttidpunkten ska knytas till utgången av det

¹ SKV 237, utgåva 3, s. 123 ff.

² Jfr NJA 1998 s. 843 och RÅ 2000 ref. 29.

beskattningsår som skatten avser.³ Rättsläget är dock oklart, och det finns förarbetsuttalanden som ger stöd för att fordringen i vissa fall kan anses ha uppkommit tidigare än så (prop. 1986/87:90, s. 124).

För fysiska personer hanteras vanligen det oklara rättsläget så att fordringen på slutlig skatt anses ha uppkommit vid beskattningsårets utgång. Endast undantagsvis finns det anledning att göra en annan bedömning, t.ex. om skatten i sin helhet kan anses hänförlig till näringsverksamhet som upphört vid en tidigare tidpunkt än beskattningsårets utgång.⁴ I förarbetena till skuldsaneringslagen framfördes att en fordran på inkomstskatt för en enskild näringsidkare måste anses uppkommen i vart fall när inkomstskatteåret gått ut (prop. 1993/94:123, s. 118). Även i senare förarbeten finns uttalande om att en fordran på slutlig skatt uppkommer vid inkomstårets slut (prop. 2005/06:124, s. 43). I praktiken utgår Kronofogdemyndigheten och Skatteverket också från denna princip, vilket framstår som en rimlig och förutsägbar tillämpning av reglerna.

Det finns emellertid ett antal fordringar som uppkommer löpande under beskattningsåret för en företagare:

- statens fordran på mervärdesskatt uppkommer när själva transaktionen (t.ex. en försäljning) görs,
- statens fordran på punktskatt (t.ex. tobak) uppkommer också vid själva transaktionen (försäljningen) och
- statens fordran på avdragen skatt och på arbetsgivaravgifter uppkommer vid löneutbetalningen.

De nu nämnda skulderna kan vara uppkomna men ännu inte förfallna vid tiden för inledandebeslutet. Att sådana fordringar finns innebär därmed inte att företagaren har misskött sina förpliktelser att betala skatt och de ska inte heller hindra en F-skuldsanering. Eftersom fordringen i sådant fall inte är förfallen till betalning, finns det en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att undanta den (se avsnitt 7.5.4 nedan).

Alla skulder som har uppkommit före fristdagen prekluderas oavsett om de är angivna eller inte så länge fordringen i sig inte är undantagen från skuldsaneringen. Det ligger i gäldenärens intresse

³ Se bl.a. RH 1983:133 och NJA 2003 s. 37.

⁴ se SKV 237, s. 131.

att så stor del som möjligt av hans skulder omfattas av skuldsaneringen även när det är osäkert om de har uppkommit före inledandebeslutet eller inte. Om Skatteverket invänder att en skatteskuld inte är uppkommen före inledandebeslutet och således inte ska omfattas av skuldsaneringen, har gäldenären bevisbördan för att skatteskulden ska omfattas av F-skuldsaneringen. Om gäldenären inte kan visa att en skatteskuld uppkommit före inledandebeslutet omfattas den inte av skuldsaneringen utan ska betalas i sin helhet enligt vanliga regler.

Företrädaransvar enligt ABL

En fordran om personligt betalningsansvar enligt ABL uppkommer i normalfallet i och med uppkomsten av förpliktelsen för vilken styrelseledamoten ansvarar.⁵ Detta innebär att en fordran grundad på en styrelseledamots personliga betalningsansvar i normalfallet har uppkommit när ett ärende om F-skuldsanering inleds. Den ska därmed omfattas av skuldsaneringen. Om en sådan fordran inte anmäls i ärendet kommer den att prekluderas i och med skuldsaneringen (se kapitel 8 ang. preklusion). Detta framstår som en rimlig ordning, och kan också medföra att de borgenärer som har för avsikt att föra talan om personligt betalningsansvar ger sig till känna vid ett tidigare stadium än vad som annars hade varit fallet. I de fall en borgenär anmäler en fordran om personligt betalningsansvar kommer gäldenären i många fall att bestrida denna. Fordran blir därmed tvistig och ska då inte omfattas av F-skuldsaneringen (se nedan). Om detta inträffar riskerar gäldenären att efter en genomgången F-skuldsanering drabbas av betalningsskyldighet genom företrädaransvar, vilket kan försvåra hans eller hennes rehabilitering. I sådana situationer kan det finnas skäl att avvakta med F-skuldsaneringen till dess att frågan om det personliga betalningsansvaret har prövats. Även om detta medför en viss fördröjning av företagarens möjlighet att snabbt komma tillbaka har en sådan ordning den fördelen att gäldenärens samtliga skulder blir utredda och eventuellt sanerade. Under alla förhållanden innebär vårt förslag att en företagare kan få

⁵ Ds 2011:45, s. 20 och prop. 2012/13:65, s. 12, se även Högsta domstolens beslut i Ö 2880-11 meddelat den 8 juli 2013 angående tidpunkt för uppkomsten av hyresfordran och fordran avseende beställt arbete på hyresobjekt vid en tillämpning av medansvarsbestämmelsen i 25 kap. 18 § ABL.

skuldavskrivning inom en betydligt kortare tidsperiod än vad som är fallet i dag.

7.2.3 Uppskjuten skatt

Latenta skattefordringar

I skatterättsliga sammanhang brukar man ibland använda uttrycket latent skatteskuld för att ange en skattebelastning som kan bli aktuell någon gång i framtiden. Med en latent skatteskuld avses oftast att en framtida försäljning av en tillgång kommer att utlösa en inkomstbeskattning. Så länge en försäljning inte har skett utgör den framtida skatten en latent (dold) skuld. Den latent skulden kan aldrig anges till ett exakt belopp eftersom den är beroende av ett antal okända faktorer såsom om och när försäljning sker, vinstens storlek och den skattskyldiges övriga inkomster. En i denna mening latent fordran skiljer sig från en villkorad fordran genom att den förstnämnda fordringen uppkommer först genom den åtgärd som utlöser beskattningen. En latent skatteskuld kan därför inte göras gällande i en konkurs (jfr prop. 1986/87:90 s. 124). Eftersom den latent fordran således inte har uppkommit före inledandebeslutet, omfattas en sådan fordran inte heller av en F-skuldsanering.

Avsättning till periodiseringsfonder etc.

De avsättningar till speciella fonder som en näringsidkare kan göra medför en form av uppskjuten skatt. När en näringsidkare beräknar resultatet av näringsverksamheten får han eller hon göra avdrag för avsättning till periodiseringsfond. Avdraget görs i deklarationen, inte i bokföringen. Enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i svenska handelsbolag får göra avdrag med högst 30 procent av inkomsten. Juridiska personer får göra avdrag med högst 25 procent.

Fonden ska inom en sexårsperiod återföras till beskattning. Detta innebär att en företagare kan ha som mest sex fonder samtidigt. Den äldsta periodiseringsfonden ska alltid återföras först. I övrigt kan företagaren själv välja när och till vilket belopp fonden ska återföras till beskattning. När fonden återförs kommer företagarens inkomst av tjänst att öka med motsvarande belopp.

För att motverka detta kan företagaren emellertid sätta av till en ny fond det år företagaren återför ett belopp. Det finns också en möjlighet att återföra beloppet ett år när verksamheten redovisar förlust och på så sätt kvitta vinst mot förlust. Om näringsverksamheten upphör ska periodiseringsfonderna omedelbart återföras till beskattning.

På samma sätt har den som driver enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag möjlighet att spara en del av vinsten i näringsverksamheten genom att sätta av den i en expansionsfond. Avsättningen till en sådan fond gör att de skattemässiga effekterna mellan enskild näringsverksamhet och aktiebolag blir likvärdiga. Avsättningen innebär att företagaren får avdrag med beloppet vid inkomsttaxeringen. Expansionsfonden får inte vara större än kapitalet i verksamheten. På det belopp företagaren sätter av till expansionsfonden betalar han eller hon en särskild expansionsskatt med 26,3 procent på beloppet.⁶ När expansionsfonden senare återförs till beskattning, ska beloppet tas upp som en intäkt i näringsverksamheten. Samtidigt får företagaren tillgodoräkna sig den tidigare inbetalda expansionsskatten. Om verksamheten går med förlust, kan företagaren kvitta en återföring av expansionsfonden med förlusten. Om förlusten är större än återföringen av fonden blir inkomsten av näringsverksamhet det året noll kronor samtidigt som företagaren får tillbaka den tidigare betalda expansionsskatten. Företagaren kan sätta av till expansionsfonden under flera år, och det finns ingen tidsgräns för när ett avsatt belopp senast ska vara återfört.

Det finns även en möjlighet för den enskilde näringsidkaren att sätta av ersättning från försäkring för skadade eller förstörda tillgångar i verksamheten till en ersättningsfond. På så sätt kan beskattningen av ersättningen skjutas upp tills företagaren har möjlighet att införskaffa nya tillgångar i utbyte mot dem som har förstörts. Ersättningsfonden får finnas kvar i max tre år och måste tas upp till beskattning om verksamheten upphör.

Hur ska de latent skattefordringarna hanteras i ett ärende om F-skuldsanering?

När avsättningar görs till de nu nämnda fonderna uppstår en latent skatt i verksamheten. Eftersom fonderna ska tas upp till beskatt-

⁶ Skatteregler för enskilda näringsidkare, taxeringsår 2013, SKV 295 utgåva 17.

ning om verksamheten upphör, kommer fonderna redan att vara avvecklade vid F-skuldsaneringar efter konkurs. En eventuell skatteskuld har då uppstått och om företagaren är personligt betalningsansvarig för denna, ska den omfattas av skuldsaneringen.

Vid en F-skuldsanering utan konkurs kommer det emellertid ibland att finnas en latent skatteskuld i verksamheten till följd av innestående medel på de nu nämnda fonderna. En sådan fordran anses uppkommen det beskattningsår som fonden återförs till beskattning, och omfattas alltså inte av F-skuldsaneringen så länge detta inte har skett.

Om gäldenären driver en enskild firma, kan de latent skatteskulder medföra viss problematik vid en skuldsanering utan konkurs. Om en enskild näringsidkare har alltför stora latent skatteskulder kan det rehabiliterande syftet med skuldsaneringen äventyras. Det finns nämligen en risk att företagaren under den period som betalningsplanen löper måste återföra stora belopp till beskattning, och därför inte kommer att klara av betalningarna enligt betalningsplanen. Dessutom blir beräkningen av gäldenärens betalningsutrymme svår att göra då det inte i förväg går att avgöra när, och till vilket belopp, en uppskjuten skatt ska återföras. Det torde dock vara ovanligt att en överskuldssatt gäldenär har stora innestående avsättningar. Eftersom företagaren dessutom har en möjlighet att motverka en höjning av inkomsten genom att sätta av medel till en ny fond eller kvitta återföringen mot en förlust i verksamheten, borde det bli relativt ovanligt att belopp återförs till beskattning under en pågående F-skuldsanering. Ett annat, i vart fall teoretiskt, problem är att de latent skatteskulder kan vara så stora att verksamheten inte någonsin bedöms klara av återföringarna till beskattning. Om så är fallet är det endast en tidsfråga innan verksamheten måste avvecklas.

Vi har övervägt om även de latent skatteskulder ska omfattas av skuldsaneringen trots att de ännu inte är uppkomna. Företagaren skulle därmed saneras även från dessa skulder, och verksamheten skulle få möjlighet att fortsätta med förnyad kraft. Men eftersom den latent fordran inte är till beloppet fastställd skulle en sådan ordning bygga på en uppskattning av beloppets storlek, vilket kan vara svårt att göra utan att rubba likhetsprincipen i förhållande till de övriga borgenärerna. Dessutom medför denna ordning en konkurrensfördel för de aktiva företagarna som genomgår en F-skuldsanering jämfört med övriga företagare som inte har samma möjlighet att få sådana skulder avskrivna. En

sådan ordning riskerar att medföra en icke acceptabel snedvridning av konkurrensen. Det är därför vår bedömning att det inte ska införas något undantag i nu nämnda hänseende, och att de latent skattefordringarna inte ska omfattas av skuldsaneringen.

Ett annat alternativ är att en enskild näringsidkare som har avsättningar till periodiseringsfonder och/eller expansionsfonder ska vara diskvalificerad från en F-skuldsanering utan konkurs. Med en sådan ordning kommer de flesta gäldenärer att ha återfört periodiseringsfonderna till beskattning före skuldsaneringsansökan alternativt återkomma med en ny ansökan när detta är gjort. Och även om gäldenären inte har gjort någon återföring i sin deklaration finns det en möjlighet för företagaren att begära omprövning av inkomstdeklarationen avseende tidigare avsättningar till periodiseringsfonder. Det kan då ske en omräkning av skatten för detta tidigare beskattningsår. Den skatteskuld som då uppkommer skulle därmed antagligen omfattas av F-skuldsaneringen, och företagaren får således en möjlighet att sanera sin verksamhet från latent skatteskulder. I praktiken ger denna lösning alltså samma resultat som den förstnämnda ordningen; företagaren är efter skuldsaneringen fri även från de latent skattefordringarna och har därmed en viss konkurrensfördel jämfört med övriga verksamheter i branschen. En principiell viktig fråga är emellertid att de latent skatteskulderna har lösts ut och därmed synliggjorts. Dessutom är det inte logiskt att utesluta företagaren från F-skuldsanering på grund av välplanerade avsättningar. Enbart den omständigheten att en verksamhet har gjort avsättningar och har latent skatteskulder innebär ju inte att verksamheten inte är välfungerande och solvent. Det är inte rimligt att en företagare med en fungerande verksamhet ska vara exkluderad från en F-skuldsanering enbart därför att det finns avsättningar i verksamheten. En sådan ordning skulle i praktiken innebära att företagaren inför en F-skuldsanering återför samtliga fonder till beskattning trots att detta inte är befogat av affärsmässiga skäl. Vi föreslår därför inte att avsättningar till periodiseringsfonder och/eller expansionsfonder ska utgöra hinder för F-skuldsanering.

I stället för de två ovan diskuterade lösningar måste en bedömning göras i det enskilda fallet. Denna bedömning måste grundas på såväl storleken på de latent skatteskulderna, som verksamhetens tidigare resultat. Finns det en rimlig möjlighet att verksamheten kommer att klara betalningarna av de latent skatteskulderna saknas skäl att av denna anledning avslå ansökan.

Men om det redan i förväg framgår att verksamheten inte kommer att ha möjlighet att klara av att betala de latent skatteskulderna, bör F-skuldsaneringen inte beviljas så länge verksamheten drivs vidare. En sådan ansökan ska då avslås på den grunden att verksamheten inte är solvent (jfr 5 § 2). Gäldenären bör i stället avveckla sin verksamhet och därefter ansöka om en ny F-skuldsanering. Således ska det inte vara möjligt för en sådan företagare att återföra fonderna till beskattning och därefter ansöka om F-skuldsanering utan konkurs. Och det kan bli aktuellt att avslå ansökan på grund av oskälighet om en företagare inför en ansökan om F-skuldsanering återför periodiseringsfonder till beskattning med stora belopp.

Nu nämnda lösning innebär att Kronofogdemyndigheten kommer att ställas inför överväganden som rymmer komplicerade frågor. Detta är emellertid oundvikligt för att säkerställa att reglerna endast träffar de seriösa och ärliga företagarna. För att i dessa ärenden kunna avgöra huruvida verksamheten har förutsättningar att klara av kommande återföringar till beskattning kan Kronofogdemyndigheten behöva göra en del efterforskningar, som t.ex. att kontakta företagets revisor eller bokföringskonsult. Svårigheterna ska emellertid inte överdrivas. Som vi redan tidigare har nämnt kommer F-skuldsaneringar utan konkurs att vara få. Och av dessa, från början få, gäldenärer kommer endast en mindre andel att ha avsättningar i verksamheten. Enligt uppgift från Skatteverket hade ungefär en fjärdedel av de som deklarerade näringsverksamhet i enskild firma gjort avsättningar till periodiserings- eller expansionsfond, vilket talar för att dessa frågor endast kommer att aktualiseras i ett fåtal ärenden per år.

7.3 Det ska vara möjligt att undanta vissa fordringar

Förslag: Vid F-skuldsanering får det bestämmas att en fordran som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning, ska undantas från skuldsaneringen.

Enligt skuldsaneringslagen finns det en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att undanta vissa fordringar som i och för sig omfattas av skuldsaneringen men som på olika sätt är beroende av

vissa premisser för att betalningsskyldigheten ska inträffa. Närmare bestämt får en fordran som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning undantas från skuldsaneringen.

Motsvarande ordning bör gälla även för en F-skuldsanering. Regleringen blir därmed flexibel och ger Kronofogdemyndigheten en möjlighet att efter skälighet bestämma vad som ska gälla beträffande dessa fordringar. En sådan flexibilitet fyller väl de särskilda behov som uppstår vid en F-skuldsanering. Vid en F-skuldsanering utan konkurs innebär detta att exempelvis sådana löpande krediter som behövs för att driva verksamheten vidare, såsom checkräkningskrediter, kan undantas. Även borgensåtaganden, som utgör en form av villkorad fordran, bör under vissa förutsättningar undantas (se avsnitt 7.6.5 nedan). Så snart det står klart att villkoret kommer att uppfyllas och betalningsskyldighet inträda bör emellertid fordringen, med hänsyn till likabehandlingsprincipen, omfattas av F-skuldsaneringen. Om en villkorad fordran omfattas av F-skuldsaneringen ska den behandlas på samma sätt som övriga fordringar.

7.4 Ogrundade fordringar

Förslag: Om en fordran som anmäls i F-skuldsaneringsärendet kan antas vara uppenbart ogrundad, får Kronofogdemyndigheten undanta denna fordran från F-skuldsaneringen.

Fakturabedrägerier, som innebär att det framställs betalningskrav med stöd av så kallade bluffakturor, har under senare år blivit alltmer vanligt förekommande. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten förekommer det i skuldsaneringsärenden att företrädare för bolag anmäler fordringar i ett skuldsaneringsärende trots att det saknas rättslig grund för fordringen. Om gäldenären inte bestrider denna fordran, kommer den att omfattas av skuldsaneringen och ska därmed behandlas som övriga fordringar. Den som anmäler fordringen kan därmed i vissa fall få viss betalning från gäldenären. Det händer att gäldenären har så pass många skulder att han eller hon inte uppmärksammar den ogrundade fordringen. Och även om han eller hon misstänker att fordringen är ogrundad, saknar gäldenären ofta incitament att

bestrida fordran. Hans eller hennes betalningsutrymme är ju detsamma oavsett om fordran är med eller inte. Ett bestridande leder däremot till att fordran undantas skuldsaneringen. Om gäldenärens bestridande visar sig vara felaktigt, riskerar gäldenären att få betala hela fordringen.

Det finns alltså en risk att personer eller företag genom bedrägliga metoder försöker tillförskaffa sig betalning för en fordran som egentligen inte existerar. Denna form av bedrägligt beteende drabbar de övriga borgenärerna i skuldsaneringsärendet som får mindre betalt för sina fordringar. Småföretagare är en grupp som ofta utsätts för fakturabedrägeri, och denna form av bedrägeri kan därför förväntas förekomma även i skuldsaneringar för företagare. Eftersom F-skuldsaneringar bara ska beviljas om gäldenären har ett inte obetydligt betalningsutrymme finns det också risk för att bluffakturor blir vanligare i F-skuldsaneringsärenden än i vanliga skuldsaneringsärenden.

Frågor kring uppdiktade fordringar behandlades i samband med den ursprungliga skuldsaneringslagens tillkomst. Det föredragande statsrådet framförde då att skuldsaneringsförfarandet inte bör utformas som ett tvistlösningsinstitut (prop. 1993/94:123, s. 143 f.). Av denna anledning föreslogs att tvistiga fordringar helt och hållet ska lämnas utanför skuldsaneringen, vilket innebär att gäldenären själv disponerar över vilka fordringar som kommer att omfattas av skuldsaneringen. Den situationen att gäldenären själv, eller tillsammans med annan, medger en påhittad fordran för att på så sätt krympa övriga borgenärers betalningsutrymme, ansågs förhindras av att ett sådant förfaringssätt såväl kan utgöra grund för att upphäva skuldsaneringen som vara brottsligt agerande. Det framfördes vidare att det förhållandet att det förekommer fordringar vilkas ursprung är svåra att förklara kan medföra att gäldenärens ansökan om skuldsanering avslås på grund av den allmänna skälighetsprövningen. Slutligen anförde det föredragande statsrådet att den enda möjligheten att effektivt stävja sådana förfaranden var att i skuldsaneringsförfarandet ha regler för tvistlösning med en förhållandevis långt gående officialprövningsskyldighet för prövningsmyndigheten. En sådan ordning kunde inte komma i fråga (a.a.).

Kronofogdemyndigheten kommer att ha en skyldighet att utreda F-skuldsaneringsärendet (se avsnitt 10.5.2). Eftersom ett F-skuldsaneringsbeslut ska ge en rättvisande bild av gäldenärens ekonomi ligger det i denna utredningsskyldighet att säkerställa att

ärendet är så utrett att gäldenären kan ta ställning till påstådda fordringar. Det torde krävas att en borgenär som anmäler sin fordran kan ange denna på ett sätt så att den är möjlig att identifiera.⁷ Om en borgenär inte kan pretera en sådan utredning bör en sådan fordran kunna lämnas utanför F-skuldsaneringen även utan en uttrycklig regel härom.

Trots det nu sagda finns det en risk att personer eller företag genom bedrägliga metoder försöker få betalt för en fordran som egentligen inte existerar och att uppenbart ogrundade fordringar kommer att omfattas av F-skuldsaneringar. Vi föreslår därför en regel som innebär att Kronofogdemyndigheten uttryckligen ska ha en möjlighet att undanta fordringar som kan antas vara uppenbart ogrundade. Med denna ordning stävjar man denna form av missbruk av skuldsaneringsinstitutet och säkerställer att borgenärerna får betalt i så stor utsträckning som möjligt.

Den nu föreslagna ordningen medför inte att Kronofogdemyndigheten ska lösa tvister mellan gäldenären och borgenären. Om gäldenären bestrider en fordran, och den således blir tvistig, ska fordringen inte omfattas av F-skuldsaneringen (se 12 § första stycket 6 och avsnitt 7.5.2 nedan). Och om det finns någonting i ärendet, utöver ett påstående om fordrans existens, som stöder den anmälda fordringen, kan den vanligtvis inte antas vara uppenbart ogrundad och ska då ingå i F-skuldsaneringen om den inte bestrids av gäldenären.

Om gäldenären bekräftar en fordran kan den inte antas vara uppenbart ogrundad vid prövningen enligt denna bestämmelse. Däremot kan svårförklarade fordringar som gäldenären inte motsätter sig, leda till avslag av F-skuldsaneringen vid den allmänna skälighetsprövningen (jfr prop. 1993/94:123, s. 144). Om gäldenären, trots vetskap eller misstanke om att fordringen är uppdiktad, bekräftar eller underlåter att bestrida denna, bör en F-skuldsanering normalt sett inte beviljas. I en del fall är det emellertid rimligt att en gäldenär saknar kännedom om en påstådd fordran och därför inte heller bestrider denna. Det kan vara fråga om att det har förflutit lång tid sedan fordrans uppkomst eller att det är fråga om ett lågt kapitalbelopp.

Den nu föreslagna ordningen innebär visserligen en viss inskränkning i gäldenärens självbestämmanderätt och kan medföra att Kronofogdemyndigheten fattar ett beslut som, om det senare

⁷ Jfr Trygve Hellners och Mikael Mellqvist, *Skuldsaneringslagen En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Norstedts Juridik, s. 204.

skulle visa sig att det finns grund för fordringen, är till nackdel för gäldenären. Men såväl gäldenären som borgenären har möjlighet att själv presterat utredning som visar att fordringen inte är ogrundad. Sådan utredning borde vara relativt lätt att presentera om fordringen har rättslig grund. Det bör även anmärkas att en borgenär vars fordran har lämnats utanför F-skuldsaneringen inte är förhindrad att göra gällande denna fordran i annan ordning.

Eftersom motsvarande problem kan uppstå vid vanliga skuldsaneringsärenden bör motsvarande regel införas i 7 § andra stycket skuldsaneringslagen.

7.5 Vissa fordringar ska alltid vara undantagna en F-skuldsanering

Förslag: De fordringar som är undantagna en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen ska även vara undantagna en F-skuldsanering.

7.5.1 Inledning

Vissa skulder är uttryckligen undantagna från skuldsaneringslagens omfattning. Dessa skulder framgår av 7 § enligt följande:

1. fordran på familjerättsliga underhåll,
2. fordran som är förenad med panträtt, viss förmånsrätt eller retentionsrätt (till den del säkerheten räcker till betalning av fordran),
3. fordran förenad med förmånsrätt till följd av utmätning,
4. fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation och
5. tvistiga fordringar.

Frågan blir om det är lämpligt att ha en liknande begränsning vad gäller en F-skuldsanering eller om någon av de nu nämnda fordringarna bör omfattas av en sådan skuldsanering.

7.5.2 Familjerättsliga och tvistiga fordringar

För de familjerättsliga fordringarna och de tvistiga fordringarna saknas det anledning att göra någon annan bedömning för F-

skuldsanering. Dessa fordringar ska alltså vara undantagna även en F-skuldsanering.

7.5.3 Fordringar förenade med vissa förmånsrätter

Fordringar förenade med vissa förmånsrätter är undantagna från en skuldsanering. Exempelvis är fordringar förenade med panträtt i såväl lös som fast egendom liksom tomträtt undantagna till den del panten räcker till för betalning av fordringen. Vid skuldsaneringslagens tillkomst motiverades undantaget med att en annan ordning skulle rubba villkoren för omsättningen av bl.a. fastigheter och därmed även kreditgivningen, vilket ytterst skulle drabba hela låntagarkollektivet och också kunna inverka menligt på hela samhällsekonomin (prop. 1993/94:123, s. 127 f.).

Samma överväganden som angavs för att undanta fordringar förenade med panträtt kunde enligt det föredragande statsrådet göras vad gäller fordringar som innan skuldsaneringen inleddes hade erhållit förmånsrätt genom utmätning eller genom betalnings-säkring, varför även dessa fordringar undantogs. Även de legala förmånsrätterna som följer av 6 och 7 §§ förmånsrättslagen (1970:979) är undantagna en skuldsanering. Vad gäller dessa fordringar uttalade det föredragande statsrådet att det i och för sig inte fanns samma skäl för särbehandling men att det var konsekvent att behandla fordringar förenade med legal förmånsrätt på samma sätt som fordringar med panträtt. Om de förstnämnda fordringarna skulle särbehandlas på något sätt skulle det också kunna försvåra fastighetsförsäljning i samband med en skuldsanering (prop. 1993/94:123, s. 130).

De skäl som framfördes vid skuldsaneringslagens tillkomst för att undanta fordringar förenade med panträtt m.m. har naturligtvis bäring även vad gäller ett skuldsaneringssystem för företagare. Starka skäl finns alltså för att dessa fordringar ska undantas F-skuldsanering.

Av enkätundersökningen till Företagarnas medlemmar framgår emellertid att det är vanligt förekommande att en företagare pantsätter sin bostad för att finansiera näringsverksamheten. Det är ett problem, och innebär en särskild risk förenad med företagande, att företagaren kan tvingas lämna sitt hem för det fall verksamheten inte lyckas. Vi har därför övervägt om fordringar förenade med panträtt i fastighet bör omfattas av en F-skuldsanering. Emellertid

är det enligt skuldsaneringslagen endast den del av fordringen som motsvarar pantens värde som inte omfattas av skuldsaneringen. En pantborgenärs eventuella restfordran, det vill säga den del av fordran som överstiger vad en pantsäkerhet kan komma att inbringa vid en eventuell försäljning, omfattas i princip alltid av skuldsaneringen. Även om det är en utgångspunkt att gäldenärens ägda bostad som utgör säkerhet för en fordran – liksom andra säkerheter – ska realiseras, kan det i vissa fall vara lämpligt att gäldenären bor kvar i den efter en skuldsanering. Såväl sociala som ekonomiska skäl kan tala för en sådan lösning (prop. 1993/94:123, s. 128).

Det nu sagda innebär att, under förutsättning att gäldenärens boendekostnad inte överstiger vad som är nödvändigt för honom och hans familj, gäldenären många gånger kan bo kvar och använda det utrymme han får förbehålla sig för bostadskostnader till att betala räntor och amorteringar på den pantsatta fordringen. Den restfordran som inte täcks av panten kommer däremot att omfattas av skuldsaneringen och därmed saneras. Genom att borgenärens restfordran saneras undviks att gäldenären efter genomgången skuldsanering sitter kvar med skulder som överstiger fastighetens värde. Detta underlättar hans eller hennes ekonomiska rehabilitering och minskar vid motsvarande tillämpning i F-skuldsaneringar riskerna med företagande jämfört med dagens ordning. Sammanfattningsvis saknas det därmed tillräckliga skäl att inte undanta dessa fordringar även vid F-skuldsanering.

7.5.4 Fordringar som inte är förfallna till betalning och som är beroende av en motprestation

Även fordringar som inte är förfallna till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation bör vara undantagna en F-skuldsanering. Här ska särskilt nämnas leasingavtal, som är vanligt förekommande bland företagare. Bland de företagare som inte har avvecklat sin verksamhet kan det i många fall vara en förutsättning för den fortsatta näringsverksamheten att ett sådant avtalsförhållande kan fortsätta. Eftersom leasingavtal innebär ett ömsesidigt utväxlande av prestationer är sådana fordringar uttryckligen undantagna från vanlig skuldsanering och bör på motsvarande sätt vara undantagna även från F-skuldsanering. Däremot påverkar ett pågående leasingavtal

gäldenärens betalningsutrymme. Vi återkommer till denna fråga längre fram.

7.6 Bör några ytterligare fordringstyper vara undantagna?

Förslag: Fordringar för vilka borgenären har förmånsrätt i form av företagshypotek ska vara undantagna en F-skuldsanering.

7.6.1 Fordringar förenade med företagshypotek

Frågan blir då om det finns några ytterligare fordringar som bör undantas en F-skuldsanering. För att ett skuldsaneringssystem ska uppfylla sitt syfte på bästa sätt bör det vara en utgångspunkt att så få fordringar som möjligt är undantagna skuldsaneringen. Också intresset av att upprätthålla den s.k. likhetsprincipen, och därmed tilltron till skuldsaneringssystemet, talar i samma riktning.

När tillämpningsområdet nu breddas, och aktiva företagare ska kunna komma i fråga för skuldsanering i större utsträckning, uppkommer trots det nu nämnda frågan om det finns skäl att undanta ytterligare förmånsrätter. Vid skuldsaneringslagens tillkomst uttalade det föredragande statsrådet att de övriga förmånsrätterna (med undantag för borgen som vi behandlar särskilt nedan) inte synes ha någon betydelse vid fysiska personers insolvens. Det var därför inte nödvändigt att införa några bestämmelser i skuldsaneringslagen om hur fordringar förenade med dessa förmånsrätter skulle behandlas (prop. 1993/94:123, s. 130).

En förmånsrätt som rimligen kan förekomma i ärenden rörande företagare är företagshypotek. Samma skäl som motiverar att undanta panträtter talar för att fordringar förenade med företagshypotek bör vara undantagna en F-skuldsanering. Dessa fordringar bör alltså vara undantagna en F-skuldsanering.

7.6.2 Fordringar som uppkommit på grund av brott m.m.

Det ligger i sakens natur att sådana skulder som har uppkommit på grund av brott eller grovt vårdslöst agerande hos gäldenären vanligtvis inte bör omfattas av en skuldsanering. Det sätt på vilket skulderna har uppkommit har emellertid betydelse för frågan om

F-skuldsanering över huvud taget ska beviljas eller inte (se avsnitt 6.2). Eftersom en person med den nyss nämnda typen av skulder vanligtvis inte bör beviljas F-skuldsanering finns det inte skäl att särskilt undanta dessa skulder.

7.6.3 Fordringar som inte har förfallit till betalning

En företagare som under skuldsaneringsförfarandet fortsätter att driva verksamhet är många gånger i behov av vissa former av krediter, t.ex. checkräkningskrediter, för att driva verksamheten vidare. Med den nu gällande regleringen skulle även sådana skulder som huvudregel omfattas av skuldsaneringen. Vi har därför övervägt om samtliga skulder som ännu inte har förfallit till betalning ska vara undantagna en F-skuldsanering. Vad som talar för en sådan lösning är bl.a. att det rehabiliterande syftet inte är lika framträdande när det gäller fordringar som förfaller till betalning i framtiden. Emellertid kan det vara fråga om vitt skilda fordringar, och det är svårt att förutse vad ett generellt undantag får för följder för den enskilde gäldenären. Ett bättre alternativ är därför att i de fall det finns ett behov hos företagaren att behålla en icke förfallen kredit, exempelvis en checkräkningskredit, bestämma att fordringen inte ska omfattas av skuldsaneringen. Vi föreslår därför inget generellt undantag för fordringar som inte har förfallit till betalning. Med den ordning som redan i dag gäller för vanlig skuldsanering och som vi föreslår ska gälla även vid F-skuldsanering (se avsnitt 7.3) erhålls större kontroll över vilka fordringar som är undantagna samtidigt som likabehandlingsprincipen upprätthålls i största möjliga mån.

7.6.4 Fordringar förenade med allmänna förmånsrätter

Vad gäller de allmänna förmånsrätterna är det främst konkurs- och företagsrekonstruktionskostnader (10 § förmånsrättslagen), revisorskostnader (11 §) och arbetstagares lönefordringar (12 §) som kan bli aktuella i en företagares skuldsanering. Konkurskostnader uppkommer naturligtvis enbart vid ett konkursförfarande och intresset bakom förmånsrätten får anses bli tillgodosedd genom ordningen där. Det saknas därmed anledning att undanta dessa fordringar från F-skuldsaneringen. Samma sak gäller för företags-

rekonstruktionskostnader. Övriga fordringar, som t.ex. lönefordringar, kan antas uppkomma främst i aktiebolag och aktualiseras då vanligen inte i ett skuldsaneringsärende. När en enskild näringsidkare har skulder avseende arbetstagares löner torde det vara oundvikligt med en konkurs. Eftersom en konkursansökan går före en ansökan om F-skuldsanering kan arbetstagaren alltid ansöka om konkurs och därmed bli berättigad till förmånsrätt och lönegaranti om konkursgäldenären skulle ansöka om skuldsanering för egen del trots att han inte förmår att betala de anställdas löner. Det går knappast att föreställa sig en situation där företagaren fortsätter sin näringsverksamhet utan att betala arbetstagarnas löner, undgår konkurs och i stället ansöker om F-skuldsanering. Det intresse som ligger bakom förmånsrätten för lönefordringar får därför antas vara tillgodosett i samband med en konkurs innan det kan bli aktuellt med en skuldsanering för den enskilde företagaren. Det saknas därför behov av att undanta lönefordringar från skuldsaneringen och därmed komplicera regelverket ytterligare.

7.6.5 Särskilt om borgensåtaganden

Borgensåtaganden i olika former är relativt vanligt förekommande hos företagare och deras närstående. Borgensåtagande kan i skuldsaneringshänseende orsaka vissa speciella problem. En svårighet med denna form av fordran är att den ofta har ingåtts av en närstående till gäldenären och att borgensmannens åtagande därför inte grundas på affärsmässiga grunder. Huvudgäldenären kan därför i det längsta försöka prioritera betalningen av de lån som är förenade med borgen av hänsyn till den vän eller släkting som gjort borgensåtagandet. Eftersom en skuldsanering innebär att samtliga borgenärer behandlas lika, och att gäldenären inte längre kan gynna en viss borgenär, kan ett borgensåtagande innebära att gäldenären avstår från att ansöka om skuldsanering. Vid skuldsaneringslagens tillkomst uttalade det föredragande statsrådet att, även om det fanns viss förståelse för denna problematik, var det inte möjligt att låta borgensansvaret bortfalla enbart för att huvudgäldenären har ekonomiska bekymmer som kvalificerar honom eller henne för skuldsanering. En sådan ordning skulle rubba möjligheten att utnyttja borgen som säkerhet. Det ansågs inte heller möjligt att undanta fordringar säkrade med borgen från skuldsaneringen eftersom detta på ett otillbörligt sätt skulle gynna

en borgenär med en sådan fordran på bekostnad av övriga borgenärer. Fordringar förenade med borgen kom därmed att omfattas av en skuldsanering (se prop. 1993/94:123, s. 132 f.).

Även om fordringar förenade med borgen kan antas bli relativt vanligt förekommande i skuldsaneringar för företagare saknas det skäl att göra någon annan bedömning beträffande dessa fordringar än vad som gjordes vid skuldsaneringslagens tillkomst. Fordringar förenade med borgen bör därför omfattas av en F-skuldsanering.

Vid en F-skuldsanering efter konkurs har ett eventuellt borgensåtagande för företagets skulder vanligen aktualiserats när skuldsaneringsförfarandet inleds. Denna skuld kommer då att omfattas av skuldsaneringen, vilket är en rimlig och ändamålsenlig ordning.

Vid en F-skuldsanering utan konkurs kvarstår emellertid normalt eventuella borgensåtaganden. Ett borgensåtagande ska i ett skuldsaneringsärende behandlas som en villkorad fordran. Ett borgensåtagande anses nämligen innebära att en villkorad regressfordran uppkommer när borgensmannen gör sitt åtagande mot borgenären (prop. 1993/94:123, s. 137). Fordran har alltså uppkommit då men är villkorad. En sådan fordran kommer normalt att omfattas av skuldsaneringen, men det finns en möjlighet att bestämma att den inte ska göra det.

8 Innebörden av en F-skuldsanering

8.1 Inledning

En beviljad skuldsanering medför betydande rättsverkningar för såväl gäldenären som för dennes borgenärer. För att begreppet skuldsanering inte ska urholkas, och för att skapa ett enhetligt och förutsägbart system för skuldavskrivning, finns det anledning att i så stor utsträckning som möjligt följa skuldsaneringslagens principer vid utformandet av F-skuldsanering.

I detta kapitel behandlar vi frågor relaterade till den rättsliga och praktiska innebörden av en F-skuldsanering och om, och i vilka situationer, det finns anledning att införa en annan ordning än den som gäller enligt skuldsaneringslagen.

8.2 Preklusion

8.2.1 Inledning

Det finns olika tänkbara varianter vad gäller skuldsaneringens rättsliga innebörd. Enligt den norska lagstiftningen innebär en skuldsanering att gäldenären medges anstånd med att betala sina skulder. Samma sak gäller enligt några av de skuldsaneringsmetoder som förekommer i Finland. Enligt den svenska lagstiftningen innebär emellertid en skuldsanering att skulderna helt eller delvis efterges och att gäldenären befrias – helt eller delvis – från betalningsansvaret beträffande de skulder som omfattas av skuldsaneringen.

8.2.2 Våra överväganden

Förslag: En F-skuldsanering ska innebära en partiell befrielse från betalningsansvar beträffande de skulder som omfattas av F-skuldsaneringen.

Borgenärer med fordringar som inte är kända i skuldsaneringsärendet ska drabbas av ett totalt bortfall av rätten att få betalt.

En F-skuldsanering ska vara en slutlig reglering av gäldenärens totala skuldbörda

Ett av syftena med en skuldsanering är att ekonomiskt rehabilitera svårt skuldsatta gäldenärer genom att dessa personer får en möjlighet att lösa sina ekonomiska problem och därmed få en chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Detta syfte väger särskilt tungt vid F-skuldsanering eftersom avsikten med skuldsaneringsformen bland annat är att ge överskuldsatta företagare en möjlighet att starta om på nytt eller fortsätta sin verksamhet med förnyad kraft. Lagstiftningen ska också medverka till att presumtiva företagare upplever att riskerna med företagande är hanterbara. Det ligger då i sakens natur att en F-skuldsanering ska innebära att gäldenärens ekonomiska förhållanden är slutligt avklarade. Det finns därför ingen anledning att i detta hänseende införa någon särreglering för företagare. En F-skuldsanering bör alltså ha samma rättsliga innebörd som en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. Detta innebär ett totalt bortfall av rätten att få betalt för fordringar som inte är kända i ärendet trots att de kända borgenärerna får betalning med en viss procent. En sådan rättsverkan är en nödvändig konsekvens av att en F-skuldsanering ska vara en totalreglering av gäldenärens samtliga skulder.

Vi återkommer till frågorna vad gäller bevakningsförfarande m.m. när vi diskuterar förfarandet.

Särskilt angående styrelseledamöters personliga betalningsansvar

Vi har tidigare slagit fast att den omständigheten att ett personligt betalningsansvar på grund av kapitalbrist kan komma att aktualiseras inte regelmässigt bör utesluta att en F-skuldsanering beviljas. Ett problem med styrelseledamöters personliga betalningsansvar är att ansvaret vanligtvis inte aktualiseras förrän en tid efter konkursens avslutande. Ansvar enligt 25 kap. 18 och 19 §§ ABL preskriberas numera tre år efter förpliktelsens uppkomst, men det är rimligt att anta att de flesta eventuella fordringsägare avvaktar i det längsta med att väcka talan om sådant ansvar. Fordringen kommer därför vanligtvis inte att aktualiseras förrän något eller några år efter konkursens avslutande. Styrelseledamöters personliga betalningsansvar rör vanligtvis relativt stora belopp. Att riskera att drabbas personligen av ett sådant betalningsansvar innebär en otrygghet och bristande förutsägbarhet för en företagare, vilket kan leda till en ovilja att starta företag på nytt. Till skillnad från vad som gäller t.ex. borgensansvar kan betalningskravet många gånger komma som en överraskning för företagaren och försvåra i de fall han eller hon redan har hunnit starta en ny verksamhet. För att ett skuldsaneringssystem för företagare ska kunna fylla sitt syfte är det väsentligt att företagaren kan saneras även från fordringar som uppkommit genom det personliga betalningsansvaret under förutsättning att företagaren har agerat försvarbart i sin näringsverksamhet. Mot denna ståndpunkt står emellertid intresset av att syftet med reglerna om ett personligt betalningsansvar upprätthålls. Det har emellertid i tidigare lagstiftningsarbeten framförts att syftet med reglerna inte i första hand är att tillförsäkra bolagets borgenärer betalning för deras fordringar mot bolaget, utan i stället att sätta press på styrelsen att agera vid misstänkt kapitalbrist (prop. 2012/13:65, s. 7). Denna funktion upprätthålls även om dessa fordringar omfattas av en F-skuldsanering.

Som vi tidigare har konstaterat (avsnitt 7.2.2) har en fordran grundad på en styrelseledamöts personliga betalningsansvar i normalfallet uppkommit när ett ärende om F-skuldsanering inleds. Den ska därmed omfattas av skuldsaneringen. I den mån en sådan fordran inte anmäls i ärendet kommer denna således att prekluderas i och med skuldsaneringen. Detta framstår som en rimlig ordning, och kan också medföra att de borgenärer som har för avsikt att föra talan om personligt betalningsansvar ger sig till känna vid ett tidigare stadium än vad som annars hade varit fallet.

8.3 Betalningsplanens längd

8.3.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi överväga under hur lång tid en företagare som beviljats skuldsanering ska betala av på kvarvarande skulder (betalningsplanens längd). Längden på betalningsplanen ska baseras på samhällsekonomiska kalkyler.

8.3.2 Tidigare lagstiftningsarbete

Enligt skuldsaneringslagen löper betalningsplanen normalt under fem år, men finns det särskilda skäl kan en kortare tid bestämmas (9 §). Avvikelser från huvudregeln sker emellertid mycket sällan (SOU 2013:72, s. 188).

Betalningsplanens längd har diskuterats och debatterats allt sedan skuldsaneringslagens tillkomst. Skuldsaneringsutredningen diskuterade en förkortning av betalningsplanens längd i det lagstiftningsarbete som föregick lagändringarna 2006 (SOU 2004:81). Utredningen framhöll att systemets huvudsakliga syfte är att verka rehabiliterande och att det därför många gånger är att föredra att betalningsplanen inte blir alltför lång. Men eftersom fem år var en etablerad och accepterad period, och eftersom en förkortning kunde innebära en risk för att skuldsaneringssystemet som sådant skulle ifrågasättas, föreslog utredningen inte någon förkortning av betalningsplanens längd.

Det gjorde däremot Insolvensutredningen i sitt delbetänkande *Vägen tillbaka för överskuldssatta* (SOU 2008:82). Som skäl för att sänka betalningsplanens längd till tre år anförde utredningen att en sådan förändring skulle gynna nyföretagandet genom att en näringsidkare som beviljats skuldsanering snabbare skulle kunna starta en ny verksamhet. I ett till betänkandet fogat särskilt yttrande framfördes emellertid farhågor om att en treårig betalningsplan skulle snedvrider konkurrensen eftersom en sådan period avviker från de femåriga betalningsperioder som normalt förekommer i näringslivet för t.ex. rörelsefinansiering, leasing och avbetalning. Med en sådan ordning kunde det, enligt det särskilda yttrandet, förekomma att en företagare, som startar en ny verksamhet under tiden som betalningsplanen löper, bara behöver betala av sina skulder under tre år medan konkurrenterna har kvar sina skulder med normala betalningsplaner om fem år.

I den efterföljande propositionen framförde regeringen att en kortare betalningsplan skulle vara positiv för många överskuldssatta gäldenärer. Men eftersom en skuldsanering innebar ett ingrepp i den civilrättsliga avtalsrelationen bör möjligheten reserveras till de fall där någon har avsevärda skuldproblem. Om förslaget genomfördes fanns det en risk att den allmänna betalningsmoralen liksom kreditgivningen för de företag som redan har svårigheter att få krediter påverkades negativt (prop. 2010/11:31, s. 14 f. och 17 f.). Motiveringen avsåg såväl förslaget om en kortare betalningsplan som ett förslag om lättnader av det kvalificerade insolvenskravet.

Även 2012 års skuldsaneringsutredning har behandlat frågan om betalningsperiodens längd. Utredningen fann inte skäl att generellt förkorta betalningsplanen. Som skäl härför framförde utredningen att, även om man ur ett internationellt perspektiv ser en utveckling mot kortare planer, verkade det inte finnas något uttalat inhemskt behov av en sådan förändring. Mot en kortare tid skulle enligt utredningen vägas betydelsen av borgenärernas förlust samt att betalningsmoralen och förtroendet för skuldsaneringssystemet behålls. Utredningen framförde vidare att en alltför kort betalningsperiod skulle kunna förhindra att vissa gäldenärer beviljades skuldsanering på grund av att det skulle framstå som oskäligt. För en del gäldenärer var en femårig betalningsplan också nödvändig för att få tillräcklig tid att komma tillrätta med sin ekonomiska situation. Utredningen ansåg därför sammanfattningsvis att det inte fanns tillräckliga skäl för att generellt förkorta betalningsplanens längd (SOU 2013:72, s. 202 f.).

Däremot ansåg utredningen att avsteg från huvudregeln om femåriga betalningsplaner borde ske i större utsträckning än vad som sker med dagens regelverk. Utredningen föreslog därför att en kortare tid än fem år skulle kunna bestämmas redan om det var skäligt att göra så. För att förbättra förutsättningarna för gäldenären att klara av skuldsaneringen och bli rehabiliterad föreslog utredningen dessutom att gäldenären ska ha rätt till två betalningsfria månader varje år, vilka ska infalla i juni och december.

8.3.3 Betalningsplanens längd i övriga nordiska länder

I Danmark ska betalningsplanen för företagare som beviljas skuldsanering som huvudregel vara tre år, medan den är fem år för vanliga skuldsaneringar. Den kortare betalningsperioden moti-

verades med att företagare snabbt ska kunna återgå till att driva näringsverksamhet och att en kortare betalningsperiod har en positiv påverkan på viljan att starta företag (Forslag til Lov om ændring af konkursloven og konkursskatteloven, 2004/2 LSF 10, afsnitt 4.10.3.2.7). Även i Finland är betalningsplanen som huvudregel tre år. Enligt uppgift från det finska justitieministeriet drevs reformen om en treårig betalningsplan fram av starka krafter bland näringsidkarna (SOU 2013:72, s.198). I Norge är betalningsplanen som huvudregel fem år.

8.3.4 Våra överväganden

Förslag: Betalningsplanens längd ska vara tre år. Det ska inte finnas någon möjlighet att besluta om en kortare betalningsplan än tre år.

Utgångspunkter

Innebörden av en F-skuldsanering är att gäldenären delvis befrias från betalningsansvar för sina skulder. Ett viktigt moment i denna skuldbefrielse är att gäldenären under några år lever på en nivå där hans eller hennes inkomster i så stor utsträckning som möjligt kommer borgenärerna till godo. Först när gäldenären har fullföljt en sådan betalningsplan ska han eller hon vara befriad från betalningsansvar för sina skulder.

Vad gäller längden på betalningsplanen talar olika intressen mot varandra. I den ena vågskålen finns intresset av att en företagare snabbt ska kunna ta itu med sin skuldbörda och kunna starta om på nytt eller fortsätta sin verksamhet med förnyad kraft. Genom lättnader i detta hänseende får även existerande och presumtiva entreprenörer signaler om att riskerna med att starta företag är hanterbara. Även borgenärskollektivet kan gynnas av att gäldenären så snart som möjligt får en fungerande ekonomi. En kortare betalningsplan kan också öka incitamentet för att ansöka om F-skuldsanering. Dessutom går utvecklingen inom arbetet i EU mot ett krav på en snabb avskrivning av skulderna för ärliga företagare. Å andra sidan får betalningsperiodens längd inte vara så kort att respekten för ingångna avtal urholkas. Även borgenärernas intresse

av att få betalt i så stor utsträckning som möjligt måste naturligtvis beaktas i analysen.

EU-kommissionens krav på snabb skuldavskrivning för ärliga företagare

Vi har i avsnitt 3.5.3 ovan redogjort för EU:s arbete på området. Redan i maj 2011 efterlyste Europeiska rådet särskilda åtgärder i denna fråga och uppmanade medlemsstaterna att hjälpa entreprenörer till en andra chans, bl.a. genom att om möjligt begränsa tiden för en ärlig entreprenörs ackordsförfarande efter konkurs till högst tre år (Europeiska unionens råd, dok. 10975/11). Enligt kommissionens rekommendation av den 12 mars 2014 om en ny strategi för att hantera konkurs och insolvens ska, om en entreprenör har varit föremål för en konkurs och ett förfarande som omfattar en återbetalningsplan, hans eller hennes skulder skrivas av inom tre år räknat från det datum då återbetalningsplanen började genomföras (p. 30 b). Således krävs det en betalningsplan om högst tre år för att uppfylla kommissionens rekommendation.

Företagare utgör en annan gäldenärskategori än de övriga skuldsaneringsgäldenärerna

Gäldenärens behov av att lära sig att ta hand om sin ekonomi är ett argument som har lyfts fram för att behålla femårsperioden för skuldsaneringar enligt skuldsaneringslagen (se bl.a. SOU 2013:72, s. 202). Betalningsplanens längd kan också ha viss betydelse för den allmänna betalningsmoralen.

Vi har tidigare utförligt beskrivit vilka personer som ska omfattas av den nya skuldsaneringsformen. Som vi redan har nämnt kommer det att vara fråga om engagerade och motiverade personer som har förutsättningar att klara ett tufft förfarande. Dessa gäldenärer är i de allra flesta fall mer lättrehabiliterade än de gäldenärer som i dag beviljas skuldsanering. De har vanligtvis en relativt färsk skuldsättning och kan förväntas ha förmågan och förutsättningarna att snabbt få ordning på sin ekonomi igen. Deras överskuldsättning beror i de allra flesta fall inte på någon överkonsumtion, försummelse eller passivisering, utan har vanligtvis uppstått på grund av omständigheter utanför deras egen kontroll.

Det finns därmed ingen anledning att ur ett rehabiliterande syfte ha en längre betalningsplan. Eftersom det är fråga om seriösa och lojala företagare, kan det inte heller antas att den allmänna betalningsmoralen skulle påverkas om dessa företagare har en betalningsperiod om tre år i stället för fem.

2012 års skuldsaneringsutredning har i stället för en förkortad betalningsplan föreslagit flexiblare planer och två betalningsfria månader per år. Utredningen föreslog också att betalningarna ska påbörjas redan vid inledandebeslutet för att på så sätt påskynda skuldsaneringen. Vi återkommer till det sistnämnda förslaget i samband med att vi behandlar förfarandet (kapitel 10). Bakgrunden till förslaget med två betalningsfria månader per år är att underlätta gäldenärens pressade situation och göra skuldsaneringsinstitutet mer attraktivt för gäldenären. En sådan ordning skulle även förbättra förutsättningarna för gäldenären att klara av skuldsaneringen och bli rehabiliterad (SOU 2013:72, s. 210 ff.).

Vad gäller företagare finns det inte ett lika starkt behov av betalningsfria månader som för övriga gäldenärer. För dessa personer är det i stället viktigt med en snabb avskrivning av skulderna så att de inom en så kort tidsperiod som möjligt kan återgå till näringslivet. 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag innebär att avbetalningsperioden sammanlagt minskar med tio månader, även om dessa månader är utspridda över hela betalningsplanen. Dessutom föreslår utredningen att det ska vara möjligt att besluta om en kortare betalningsperiod i större utsträckning än vad som gäller i dag. Effekterna av detta förslag, är därför i praktiken relativt jämförbara med effekterna av vårt förslag om en treårig betalningsplan.

Ekonomiska konsekvenser av betalningsplanens längd

Att företag på goda villkor ska kunna låna pengar för sin verksamhet är avgörande för ett väl fungerande näringsliv. Det finns en risk att en alltför kort betalningsperiod leder till försämrade kreditgivningsvillkor och en negativ inställning till företagare som ges en andra chans. En sådan effekt riskerar att drabba de små företagen med sämst kreditvärdighet genom antingen sämre kreditvillkor eller avslag på kreditansökningar, och kan därför leda till att fler företag avvecklas samtidigt som färre företag startas upp

eller växer. I förlängningen medför en sådan utveckling en risk för minskad tillväxt.

Just risken för en negativ påverkan på kreditgivningen lyftes fram av regeringen som ett argument för att inte sänka betalningsplanens längd vid det förra lagstiftningsarbetet. Vid tidigare lagstiftningsärenden har det även framförts farhågor för att en betalningsplan som löper över tre år medför en konkurrenssnedvridning eftersom andra vanligt förekommande krediter, som t.ex. leasing m.m., normalt löper över fem år.

Till skillnad från tidigare lagstiftningsförslag föreslår vi nu ett helt nytt system vars regler är direkt anpassade för överskuldsatta företagare. Detta förfarande ska vara fristående från ett förfarande enligt skuldsaneringslagen, och förutsättningarna för att en företagare ska få F-skuldsanering kommer att vara annorlunda jämfört med vad som gäller för en vanlig skuldsanering. F-skuldsanering ska endast komma i fråga för seriösa och lojala företagare. Dessa personer kommer att leva under knappa förhållanden under den period som skuldsaneringen pågår, och till skillnad från vad som gäller enligt skuldsaneringslagen kommer inga s.k. nollbeslut att förekomma. Visserligen avgör betalningsplanens längd till viss del hur stor andel av fordringarna som borgenärerna totalt får betalt för. Emellertid får betalningsplanens längd enbart konsekvenser för den del av den totala krediten som gäldenären har utrymme att betala. Dessutom kommer regelverkets tillämpningsområde att vara snävt, och antalet beviljade skuldsaneringar för företagare kommer att vara relativt få.

Varje F-skuldsaneringsgäldenär kommer att betala minst 5 000 kronor per kvartal. Detta innebär att varje F-skuldsaneringsgäldenär kommer att betala minst 20 000 kronor till sina borgenärer under varje år som betalningsplanen löper. Vid antagandet att det finns 10 borgenärer i varje F-skuldsaneringsärende innebär en treårig betalningsplan i stället för en femårig att varje borgenär i genomsnitt får 4 000 kronor mindre betalt per F-skuldsaneringsärende.

Med ledning av erfarenheterna från det danska systemet har vi uppskattat att cirka 800 företagare per år skulle kunna komma i fråga för det svenska systemet (se avsnitt 12.5). Vid en treårig betalningsplan kommer det därmed att finnas cirka 2 400 pågående F-skuldsaneringar, vilket innebär årliga intäkter till borgenärerna om minst 48 miljoner kronor. Vid en femårig betalningsplan hade det funnits 4 000 pågående F-skuldsaneringsärenden som hade genererat en årlig intäkt till borgenärskollektivet om minst 80

miljoner kronor. En treårig betalningsplan jämfört med en femårig betalningsplan innebär således uteblivna intäkter för borgenärs-kollektivet med cirka 32 miljoner kronor årligen. Denna siffra kan jämföras med att betalningarna enbart till Svensk Inkassos medlemmar under 2012 uppgick till 24,4 miljarder (SOU 2013:72, s. 196).

Snabb avskrivning av skulder är en avgörande faktor för att den som tidigare har startat företag ska kunna starta om på nytt. Undersökningar visar att gäldenärer ofta lever med en ständig rädsla för att något som kan äventyra skuldsaneringen ska hända under betalningsperioden (se SOU 2013:72, s. 201). Detta kan få till följd att gäldenärerna blir passiviserade och drar sig för att exempelvis starta en ny verksamhet under den tid som betalningsplanen löper. En förkortad tid gynnar nyföretagandet genom att en företagare som beviljats F-skuldsanering snabbare kan starta en ny verksamhet. En förkortning av betalningsplanen medför alltså att de företagare som beviljas en F-skuldsanering snabbare kan återgå till att driva näringsverksamhet, erhålla nya krediter och därmed i förlängningen generera nya intäkter till borgenärerna. Dessutom innebär ett system för snabb skuldavskrivning för företagare att presumtiva entreprenörer vågar starta näringsverksamhet, vilket i förlängningen ökar produktionsvärdet och tillväxten i landet. Den klart övervägande majoriteten av dessa företagare kommer aldrig att komma i fråga för F-skuldsanering, utan kommer att driva fungerande företag som genererar regelbundna intäkter till kreditgivarna. De nu nämnda aspekterna kompenserar till stor del för det intäktsbortfall som en kort avbetalningsplan innebär för borgenärerna.

Vad gäller invändningen om att en kortare betalningsplan skulle snedvrider konkurrensen kan det nämnas att de krediter som en företagare behöver för att fortsätta driva sin verksamhet, som exempelvis leasingavtal, kommer att vara undantagna F-skuldsaneringen. Dessutom kommer det inte att bli aktuellt att sanera skulder som löpande uppkommer i en pågående näringsverksamhet eftersom det, vid en F-skuldsanering utan konkurs, är ett krav att den pågående näringsverksamheten ska kunna betala sina skulder i rätt tid.

Längden på återbetalningsplanen förefaller vara mindre väsentlig utifrån kreditgivarens synvinkel.¹ Desto viktigare är det totala återbetalningsbeloppet. Det kan också vara viktigt för bankernas

¹ Lars Silver och Björn Berggren, *Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden*, bilaga 4 till betänkandet.

förtroende gentemot företagare att dessa personer även framöver har ett visst personligt ansvar för krediter till företaget. Företagare kan nämligen antas handla på ett annat och mer ansvarsfullt sätt om de riskerar att förlora en viss summa pengar vid företagets konkurs.² Detta personliga risktagande bibehålls till viss del genom kravet på att gäldenären måste ha ett visst betalningsutrymme för att komma i fråga för en F-skuldsanering.

Betalningsperiodens längd ska vara tre år

Det är vår bedömning att betalningsperiodens längd ska vara tre år. En sådan längd på betalningsplanen ligger i linje med EU-kommissionens nyss antagna rekommendationer på området. Ur ett internationellt perspektiv är det också vanligt förekommande med kortare tider för skuldavskrivning för ärliga företagare, och i såväl Danmark som i Finland är avbetalningsperioden tre år för företagare.

Vi bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget är relativt begränsade. I och för sig kommer borgenärerna att få mindre betalt än vad de skulle ha fått om betalningsplanen löpte under en längre tid. Å andra sidan föreslår vi, till skillnad från vad som gäller enligt skuldsaneringslagen, att gäldenären alltid måste betala en viss summa till borgenärerna. Dessutom kommer det vara relativt få företagare som kommer att beviljas en F-skuldsanering, och borgenärernas förlust kommer till en inte obetydlig del att kompenseras genom att Sverige får ett mer företagsvänligt klimat som gynnar företagandet i stort. Genom att det kommer att ställas höga krav på vilka som ska beviljas en F-skuldsanering, säkerställs att det endast är de seriösa och lojala företagarna som kommer i åtnjutande av det snabbare förfarandet för skuldavskrivning. Därmed undviks att systemet missbrukas och att den allmänna betalningsmoralen urholkas. En sådan ordning kommer i stället att främja företagandet i Sverige och i förlängningen även gynna borgenärskollektivet.

² A.a.

Det ska inte vara möjligt att besluta om en kortare betalningsplan än tre år

Enligt skuldsaneringslagen finns det en möjlighet att bestämma en kortare betalningsplan om det finns särskilda skäl. 2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit att det ska krävas mindre för att bestämma en kortare betalningsplan. Som exempel på personer som bör få en kortare betalningsplan än fem år nämner utredningen ålderspensionärer och svårt sjuka personer. Även barnperspektivet kan i vissa fall motivera en kortare tid (SOU 2013:72, s. 203).

Vi föreslår att betalningsplanen ska löpa under tre år. De personer som skulle kunna komma i fråga för en ännu kortare betalningsplan är inte sådana som typiskt sett ska beviljas F-skuldsanering. Det finns anledning att anta att de personer som kan komma i fråga för en F-skuldsanering är en tämligen homogen grupp med relativt likartade levnadsförhållanden. Behovet av flexibilitet är i detta avseende inte lika starkt som för de övriga gäldenärerna. Vi gör bedömningen att det saknas behov av att kunna bestämma en kortare betalningsplan än tre år. Med en sådan ordning blir systemet förutsägbart för såväl borgenärerna som gäldenärerna. Att betalningsplanen alltid är densamma kan också antas ha en viss dämpande effekt vad gäller förslagets påverkan på kreditgivningen.

8.4 Gäldenärens betalningsutrymme

8.4.1 Gäldenärens betalningsutrymme vid en skuldsanering

Enligt 9 § skuldsaneringslagen ska det belopp som ska fördelas mellan borgenärerna bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som ska förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning (förbehållsbeloppet). När förbehållsbeloppet bestäms ska reglerna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken vara vägledande. Eftersom det i en skuldsanering ska finnas ett visst mått av flexibilitet är bestämmelserna i utsökningsbalken endast vägledande och alltså inte bindande vid en skuldsanering. Denna ordning motiverades med att skuldsaneringsinstitutet till sin karaktär är sådant att det riskerar att förlora i effektivitet, om tillämpningen i alltför stor utsträckning är bunden av på förhand givna schabloner.

I 7 kap. 5 § utsökningsbalken anges att förbehållsbeloppet vid utmätning i lön ska bestämmas med ledning av ett normalbelopp. Detta normalbelopp fastställs årligen av Kronofogdemyndigheten. För en ensamstående person var normalbeloppet 4 683 kronor under 2013 (KFMFS 2012:1). I anslutning härtill meddelar Kronofogdemyndigheten också rekommendationer m.m. om bestämmande av förbehållsbeloppet. Normalbeloppet ska täcka alla vanliga levnadskostnader utom kostnaden för bostad. Till vanliga levnadskostnader räknas normala hushållsutgifter såsom utgifter för mat, kläder, tvätt, hygien, el, telefon, TV-avgifter, försäkringar och medlemsavgifter.

Normalbeloppet utgör en utgångspunkt för beräkningen av förbehållsbeloppet även i skuldsaneringsärenden. Till normalbeloppet ska också läggas den faktiska kostnaden för nödvändig barntillsyn. Under vissa särskilda förutsättningar kan en gäldenär dessutom få göra förbehåll för vissa utgifter som följer av sjukdom. Även eventuella underhållsbidrag, barnbidrag och studiebidrag för hemmavarande barn påverkar beräkningen av förbehållsbeloppet.

Till normalbeloppet ska läggas den faktiska bostadskostnaden. Med faktisk bostadskostnad avses bostadskostnaden med avdrag för eventuellt bostadstillägg och bostadsbidrag. Om bostaden utgörs av egen ägd fastighet, tomträtt eller bostadsrätt får hänsyn tas till ränteutgifter och driftskostnader. I viss mån kan också amortering räknas in i förbehållsbeloppet. Bostadskostnaden kan reduceras om gäldenären anses ha en större bostad än vad som är nödvändigt.

Vid bedömningen av gäldenärens betalningsutrymme tillämpas en buffert för oförutsedda utgifter. Bufferten uppgår normalt till 500 kronor men kan med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet även vara högre än så.

8.4.2 Gäldenärens betalningsutrymme vid en F-skuldsanering

Förslag: Gäldenärens betalningsutrymme ska beräknas på samma sätt som vid en vanlig skuldsanering. Vid denna beräkning ska en företagare få förbehålla sig en viss buffert för oförutsedda utgifter.

Samma principer som enligt skuldsaneringslagen ska gälla

Frågan är om det finns anledning att göra en annan bedömning för en företagares betalningsutrymme än för övriga fysiska personer. En inte obetydlig uppostring från gäldenären är nödvändig för att en skuldsanering ska kunna rättfärdigas och är en viktig aspekt för att upprätthålla den allmänna betalningsmoralen. För att de samhällsekonomiska vinsterna av ett skuldsaneringssystem för företagare ska uppnås är det å andra sidan viktigt att tillräckligt många företagare ansöker om F-skuldsanering. Incitamentet att ansöka om F-skuldsanering kan gå förlorat om en sådan skuldsanering är förenad med en alltför långtgående åtstramning av gäldenärens ekonomi under skuldsaneringen. De aspekter som nu nämnts tillgodoses väl genom de utgångspunkter som gäller för beräkningen av förbehållsbeloppet enligt skuldsaneringslagen. Det saknas alltså skäl att i ärenden om F-skuldsanering ha någon annan utgångspunkt. Även vid en F-skuldsanering ska därför bestämmelserna om förbehållsbelopp i utsökningsbalken vara vägledande.

Särskilt om företagarens ekonomiska förhållanden vid en F-skuldsanering utan konkurs

En del av de gäldenärer som kommer att ansöka om F-skuldsanering kommer att vara antingen före detta företagare som har återgått till att vara löntagare eller närstående till företagare. För dessa gäldenärer ska förbehållsbeloppet beräknas på samma sätt som för de gäldenärer som ansöker om skuldsanering enligt skuldsaneringslagen.

Att bestämma betalningsutrymmet för de gäldenärer som ansöker om F-skuldsanering utan konkurs medför emellertid vissa utmaningar. Samma sak gäller för de gäldenärer som planerar att återgå till näringsverksamhet under F-skuldsaneringen. Det är viktigt att betalningsplanen har en utformning som ger företagaren en realistisk möjlighet att fullfölja den. Det belopp som ska betalas enligt betalningsplanen bygger på en prognos av gäldenärens framtida inkomster och utgifter. Prognosen av företagarens framtida inkomstförhållanden bör göras med försiktighet. Samtidigt bör gäldenärens egen uppskattning av sin framtida inkomst kunna godtas om den inte framstår som uppenbart felaktig. I annat fall kommer många företagare aldrig att få denna

form av skuldbefrielse eftersom det finns en risk att en alltför försiktig bedömning av företagarens framtida inkomster utmynnar i bedömningen att ett tillräckligt betalningsutrymme saknas.

Som vi redan tidigare har framhållit är en särskild aspekt som aktualiseras för företagare att det vanligtvis råder större osäkerhet om hans eller hennes framtida inkomstförhållanden än vad som är fallet med övriga gäldenärer. I de fall som gäldenären ska starta en ny verksamhet ligger det i sakens natur att hans eller hennes framtida inkomster är osäkra och svåra att förutse. Det är därför viktigt att betalningsplanen är bestämd med hänsyn till tänkbara förändringar. Det innebär att en prognos för löne- och prisutvecklingen under perioden måste göras. Det finns då anledning att beakta att betalningsplanen ska gälla under en relativt lång tid.

För de företagare som har för avsikt att driva sin verksamhet vidare kan det råda vissa svårigheter att avgöra vilken av företagarens egendom som ska säljas och vilken egendom som ska användas i verksamheten. För Kronofogdemyndigheten kommer detta att innebära delvis nya arbetsuppgifter. Emellertid hanterar Kronofogdemyndigheten redan i dag en del av dessa frågor i samband med beslut om verkställighet enligt utsökningsbalken rörande företagare. Eftersom bestämmelserna om utmätning i lön ska vara vägledande även när förbehållsbeloppet bestäms ska samma bedömning göras i skuldsaneringsärendet. Det kan dessutom antas att en del av de företagare som kan bli aktuella för F-skuldsanering har varit föremål för verkställighetsåtgärder och därför redan har avyttrat de tillgångar som han eller hon inte bör få behålla. Med rätt kompetensutveckling och specialisering av dessa ärenden till en och samma enhet är det vår bedömning att Kronofogdemyndigheten väl kommer att klara arbetsuppgiften att bestämma förbehållsbeloppet för företagare. Samma slutsats kom regeringen fram till i samband med lagändringarna 2011 (prop. 2010/11:31, s. 13).

Precis som för övriga gäldenärer ska det finnas möjlighet för företagare att få förbehålla sig ett belopp för betalning av sådana fordringar som är undantagna skuldsaneringen, som t.ex. checkräkningskrediter eller leasingavtal.

Pensionsavsättningar

En särskild fråga är om företagarna bör få förbehålla sig avsättning till pension. Frågan är aktuell främst för de enskilda företagarna eftersom företagare som driver sin verksamhet i aktiebolagsform kan göra eventuella avsättningar inom ramen för den egna anställningen. Företagare har ett allt större ansvar för sin pension, och till den del pensionerna är premiebestämda innebär tre års uppehåll i pensionsinbetalningarna ett avbräck i den framtida pensionen. Trots det nu sagda är det vår bedömning att förbehåll för avsättning till pension inte ska få göras. Det är fråga om en komprimerad tidsperiod då gäldenären är tänkt att leva på existensminimum. Det framstår då som rimligt att gäldenären under denna korta tidsperiod inte kan göra avsättningar till sin framtida pension. En ordning som skulle möjliggöra sådana avsättningar hade dessutom komplicerat regelverket och medfört betydande avgränsningsproblem.

Däremot är det vår bedömning att en gäldenär som beviljas F-skuldsanering och under skuldsaneringen driver en verksamhet som går med överskott ska kunna få göra avsättningar till pension utan att det ska leda till att F-skuldsaneringen omprövas. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 9.

Buffert för oförutsedda utgifter

För företagare kan det typiskt sett finnas en större risk för varierande inkomster och oförutsedda utgifter jämfört med löntagare. Betalningsplanen bör därför vara försedd med en buffert som kan fånga in de förändringar som under perioden med all säkerhet kommer att inträffa, men som man i detalj inte kan förutse när betalningsplanen bestäms. Detta görs regelmässigt även för övriga gäldenärer. Bufferten uppgår normalt till 500 kronor per månad, och motsvarande bör gälla för företagarna. Frågan om en företagare därutöver bör förbehållas något ytterligare belopp bör avgöras från fall till fall. Jämfört med de övriga gäldenärerna kan det mer ofta finnas skäl att bestämma ett högre belopp.

8.4.3 Gäldenärens betalningar

Förslag: Det belopp som gäldenären ska betala ska som huvudregel fastställas att betalas kvartalsvis. Finns det särskilda skäl kan beloppet i stället fastställas att betalas månads- eller halvårsvis.

Den betalningsplan som ska upprättas ska ange när och hur gäldenären ska betala enligt betalningsplanen. Enligt den nu gällande skuldsaneringslagen är det inte närmare reglerat hur dessa betalningar ska ske. Vanligtvis utformas betalningsplanen på så sätt att den anger vilket belopp som gäldenären ska betala till respektive borgenär varje månad. Detta innebär i allmänhet att det blir många små betalningar för gäldenären. 2012 års skuldsaneringsutredning har gjort bedömningen att betalningsplanerna i dess nuvarande utformning är svåra att avläsa och tillämpa, vilket försämrar förutsättningarna för gäldenären att genomföra skuldsaneringen samt medför samhällsekonomiska kostnader i övrigt. Utredningen har därför föreslagit att det i betalningsplanen anges att gäldenären ska betala ett visst månatligt belopp till ett betalningsförmedlande organ. Vi föreslår en motsvarande ordning för F-skuldsaneringarna och återkommer till frågan om betalningsförmedling när vi diskuterar förfarandet i kapitel 10.

De aktiva företagarna har många gånger en oregelbunden inkomst. Betalningsvillkoren skiftar stort beroende på vilken bransch som företagaren är verksam i, och en företagare vars verksamhet har 90 dagars betalningsvillkor kommer av naturliga skäl att få svårt att klara månadsvisa betalningar. Denna risk är speciellt stor för de nystartade verksamheterna eftersom det kan ta tid att bygga upp en verksamhets likviditet. För att underlätta för företagaren bör beloppen som huvudregel fastställas att betalas kvartalsvis. De allra flesta gäldenärer bör ha möjlighet att klara av ett sådant betalningsintervall. Men även kvartalsvis betalning kan i vissa situationer vara svår för en företagare med nystartad verksamhet. I de fall företagaren har behov av det ska det därför vara möjligt att låta företagaren betala halvårsvis. För att öka systemets flexibilitet ska det även finnas möjlighet att betala månadsvis när så är lämpligt. Vi har övervägt om det bör finnas möjlighet att besluta om ett ännu längre betalningsintervall, exempelvis årsvisa betalningar. En sådan ordning skulle emellertid medföra en alltför stor fördröjning av möjligheten att reagera vid utebliven betalning, varför vi inte föreslår längre betalningsintervall än halvår.

9 Omprövning

9.1 Inledning

Frågan om och när en F-skuldsanering ska kunna omprövas väcker särskilda frågor, bl.a. därför att en företagares ekonomiska förhållanden oftast är oklara när F-skuldsaneringen beviljas och för att gäldenären kan tänkas fortsätta driva verksamhet under tiden som F-skuldsaneringen pågår. Det ligger i vårt uppdrag att överväga om förutsättningarna för omprövning ska vara annorlunda i fall då en företagare beviljats F-skuldsanering än om en löntagare har beviljats skuldsanering. Nya frågor inställer sig, bland annat frågan om företagen ska kunna behålla vinst som genererats i en ny verksamhet. I detta avsnitt behandlar vi frågor som har anknytning till omprövning av en F-skuldsanering.

9.2 Omprövning enligt skuldsaneringslagen

En beslutad skuldsanering kan ändras eller upphävas. Det är Kronofogdemyndigheten som handlägger ärenden om omprövning. En borgenär kan påkalla omprövning i fem fall (24 §). Tre av dessa situationer hänför sig till illojalt agerande från gäldenärens sida. Det kan t.ex. vara fråga om oredlighet mot borgenärer, uppsåtligt försvårande av konkurs eller att gäldenären har lämnat oriktiga uppgifter i sin ansökan. Den fjärde situationen hänför sig till att gäldenären inte fullgör sina förpliktelser enligt betalningsplanen. En skuldsanering kan även omprövas om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats.

Även gäldenären kan begära att det belopp som han eller hon ska betala enligt betalningsplanen ska ändras. För att så ska kunna ske krävs att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats efter skuldsaneringsbeslutet och att

detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses. Betalningsplanen kan även ändras om det finns synnerliga skäl (25 §).

9.3 Omprövning enligt det danska systemet

En vanlig skuldsanering kan inte omprövas enligt det danska systemet. Däremot kan en skuldsanering för näringsidkare i samband med konkurs omprövas på begäran av en borgenär om gäldenären har oklara ekonomiska förhållanden när skuldsaneringen meddelas. Rätten måste därför vid beslutet om skuldsanering även pröva om gäldenärens ekonomiska förhållanden är oklara. Om så inte är fallet finns det ingen möjlighet för borgenärerna att senare ansöka om omprövning.

Om rätten däremot har funnit att gäldenären har oklara ekonomiska förhållanden och gäldenärens ekonomiska förhållanden senare förbättras väsentligt, ska återbetalningsprocenten för den återstående betalningsperioden höjas (236 a § konkursloven). Gäldenären är skyldig att inom rimlig tid underrätta rätten och borgenärerna om det sker en väsentlig förbättring av hans eller hennes ekonomiska förhållanden. Om gäldenären underlåter detta kan rätten upphäva skuldsaneringen. Gäldenären kan åläggas skyldighet att till rätten ge in dokumentation om sin och det nystartade företags ekonomiska situation. Av förarbetena framgår att det åvilar borgenärerna att bevaka eventuella förändringar i gäldenärens ekonomiska förhållanden men enligt rätten i Helsingör är det i praktiken domstolen som bevakar om det finns skäl att ompröva skuldsaneringen.

För gäldenärer som har startat upp en ny verksamhet kan den situationen uppstå att gäldenären, i stället för att ta ut en högre lön, låter vinsten stå kvar i verksamheten för att konsolidera denna. Det framgår av förarbetena att det är möjligt att ompröva, och till och med upphäva, skuldsaneringen på den grunden att gäldenären har brutit mot sin upplysningsskyldighet, om det vid en närmare genomgång av verksamhetens räkenskaper visas att gäldenärens löneutbetalningar står i missförhållande till verksamhetens överskott. Gäldenärens inkomst ska vid denna bedömning sättas i relation till vad en person i samma bransch och samma ställning har för inkomst. I dessa fall, som dock bedömdes bli relativt få, kan det alltså bli aktuellt att efter omprövning ”dela ut” en del av

verksamhetens vinst till borgenärna. För det fall gäldenären har en marknadsmässig lön finns det däremot ingen möjlighet att ta företagets vinst i anspråk. Det bedömdes vara ytterst sällsynt att en gäldenär förmår starta en verksamhet som redan inom ett par år skapar ett så stort överskott att det är möjligt att såväl betala en marknadsmässig lön som att lägga undan en stor vinst. Dessutom anmärktes det att en nystartad verksamhet har behov av att genomföra en viss konsolidering (Forslag til Lov om ændring af konkursloven og konkursskatteloven, 2004/2 LSF 10, afsnitt 4.10.3.2).

Det finns ingen möjlighet att upphäva skuldsaneringen på den grunden att gäldenären inte längre är kvalificerat insolvent. En eventuell omprövning är alltså begränsad till att avse hur stor återbetalningen ska vara. Skälet härför är att gäldenären ska kunna förlita sig på att ett skuldsaneringsbeslut innebär en slutlig reglering av gäldenärens skulder. Situationen bedömdes dessutom uppstå relativt sällan.

9.4 Våra överväganden

9.4.1 Omprövning på begäran av borgenären

Förslag: En beviljad F-skuldsanering ska på borgenärens begäran omprövas om gäldenären har agerat illojalt, misskött sina betalningar enligt betalningsplanen eller gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förbättras.

En ansökan om omprövning på grund av gäldenärens förbättrade ekonomiska förhållanden ska ges in inom tre år från dagen för inledandebeslutet eller, om en betalningsplan avslutas senare, senast den dag då planen löper ut. Om gäldenärens ekonomiska förhållanden förbättras i så stor utsträckning att han eller hon kan betala de skulder som omfattas av skuldsaneringen och behålla en för gäldenären rimlig levnadsstandard, ska i stället en tidsfrist om fem år gälla.

Vid ändring av ett beslut om F-skuldsanering får löptiden för betalningsplanen förlängas till som längst fem år.

Inledning

Som vi redan tidigare har framhållit bör en F-skuldsanering vara definitiv till sin karaktär och innebära en slutlig reglering av gäldenärens totala skuldsituation. Att ompröva ett ärende är dessutom relativt arbetskrävande. Reglerna om omprövning bör därför inte vara alltför generösa och föranleda fler ansökningar än nödvändigt. Emellertid måste det under vissa förhållanden vara möjligt för borgenärerna att få till stånd en omprövning av F-skuldsaneringen. En annan ordning kan leda till stötande resultat och medföra en minskad tilltro till systemet. Möjligheten till omprövning är än viktigare vid en F-skuldsanering än vid en vanlig skuldsanering, eftersom den framtida inkomstprognosen många gånger kommer att vara osäker när F-skuldsaneringen beviljas. Vid en bedömning av vilka omständigheter som ska kunna medföra en omprövning måste en avvägning mellan de ovan nämnda aspekterna göras.

Illojalt agerande

En skuldsanering kan omprövas vid vissa illojala förfaranden från gäldenärens sida. Med illojala förfaranden avses att gäldenären på olika sätt har undanhållit egendom från borgenärerna.

Frågan blir då om dessa eller liknande omständigheter ska vara omprövningsgrundande även för en skuldsanering för företagare. Behovet av en sådan reglering kan diskuteras. En F-skuldsanering ska inte över huvud taget beviljas om gäldenären har bedrivit sin näringsverksamhet på ett illojalt eller oförsvarligt sätt (jfr avsnitt 6.2.1 ovan). Av denna anledning kan det saknas behov av att låta dessa omständigheter även medföra omprövning. Vidare blir systemet mer förutsägbart och mindre komplicerat om enbart gäldenärens förbättrade ekonomiska förhållanden eller uteblivna betalning kan medföra omprövning. En sådan ordning råder i Danmark och har inte, enligt uppgift från Retten i Helsingör och det danska justitiedepartementet, medfört några stötande resultat. Ju färre omständigheter som kan grunda omprövning, desto säkrare blir gäldenären på att skuldsaneringen faktiskt innebär en definitiv lösning av hans eller hennes ekonomiska situation. Detta kan i sin tur innebära en positiv påverkan på gäldenärens vilja och möjlighet att starta en ny verksamhet.

Å andra sidan vet gäldenären om han har agerat lojalt eller inte. Den lojala gäldenären behöver inte oroa sig för följder som bara kan drabba en illojal gäldenär. Reglerna om omprövning tar dessutom sikte på sådana omständigheter som inte var kända när skuldsaneringen beviljades. Vi har redan understrukit att ett skuldsaneringssystem för företagare enbart ska omfatta de seriösa företagarna. Det kan leda till stötande resultat och påverka den allmänna betalningsmoralen negativt om det saknas möjlighet att ompröva en skuldsanering för företagare när det i efterhand visar sig att gäldenären har agerat illojalt. En sådan omprövningsmöjlighet bör därför införas. Vad gäller vilka ageranden som i detta hänseende ska kunna medföra omprövning saknas det skäl att ha någon annan ordning än den som gäller enligt den vanliga skuldsaneringslagen. Detta innebär att en F-skuldsanering ska kunna omprövas om

1. gäldenären har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer, uppsåtligt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning,

2. gäldenären i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande,

3. gäldenären i sin ansökan om F-skuldsanering eller annars under handläggningen eller i ett föregående eller samtida konkursförfarande medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenärerna eller

4. gäldenären har lämnat oriktig uppgift till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av skuldsaneringen eller underlåtit att lämna uppgift trots att han eller hon är skyldig att lämna en sådan uppgift.

Underlåtenhet att följa betalningsplanen

Skuldsaneringssystemet bygger på frivillighet och på att gäldenären sköter sina skyldigheter gentemot borgenärerna. Om gäldenären inte följer den betalningsplan som är förenad med F-skuldsaneringen måste omprövning kunna ske. Precis som enligt skuldsaneringslagen ska emellertid inte varje liten avvikelse medföra omprövning, utan det krävs att avvikelsen inte är ringa. Detta innebär bl.a. att enstaka och kortvariga betalningsdröjsmål inte bör medföra att beslutet upphävs (jfr prop. 1993/94:123, s. 171 f.). Hänsyn bör också tas till anledningen till ett eventuellt dröjsmål. Om dröjsmålet är ursäktligt är skälen för att upphäva F-skuldsaneringen svagare.

Förbättrade ekonomiska förhållanden

Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten ska göra en bedömning av gäldenärens kvalificerade insolvens även om gäldenärens framtida inkomster är osäkra. Som en följd av detta kan det dock inträffa att en gäldenär efter F-skuldsaneringsbeslutet får en bättre inkomst än vad som förutsattes vid skuldsaneringsbeslutet. Även om en skuldsanering ska vara definitiv till sin karaktär är det inte rimligt att en gäldenär, som när skuldsaneringen beviljades befann sig i en ekonomisk övergångsperiod och som kort tid efter beslutet uppbär intäkter som hade medfört betalning till borgenärerna, kan bli fri från en stor del av sina skulder utan att betala dessa. Det bör därför finnas en möjlighet att ompröva F-skuldsaneringen om gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats efter beslutet om F-skuldsanering.

Enligt skuldsaneringslagen måste förbättringen vara väsentlig för att en omprövning ska kunna ske. Vi föreslår ett motsvarande krav. Till skillnad från vad som gäller enligt skuldsaneringslagen föreslår vi däremot inte att förändringen av gäldenärens ekonomi måste bero på en omständighet som inte hade kunnat förutses vid beslutet om skuldsanering. Eftersom en företagares inkomstförhållanden till sin natur är osäkra hade ett sådant krav medfört en alltför kraftig inskränkning i möjligheten att ompröva ett F-skuldsaneringsbeslut.

Även vad gäller företagare kan det naturligtvis hända att gäldenären erhåller en större engångssumma, som t.ex. en tipsvinst eller liknande. Precis som vid en skuldsanering ska detta regelmässigt medföra att en omprövning bör övervägas (prop. 1993/94:123, s. 172). Men det bör rimligen bli vanligare att den eventuella nya näringsverksamheten medför en inkomstökning för gäldenären. Naturligtvis ska även detta förhållande kunna medföra omprövning. För att så ska ske krävs att förbättringen är väsentlig. Det är den procentuella ökningen av gäldenärens betalningsutrymme som är relevant. Om en gäldenär redan vid beslutet om F-skuldsaneringen hade ett högt betalningsutrymme, krävs det därmed en större inkomstökning för att förbättringen ska anses vara väsentlig.

Vi har tidigare framfört att gäldenären inte bör få förbehålla sig avsättningar till pensioner vid beräkningen av hans eller hennes betalningsutrymme. Däremot är det rimligt att en företagare som har lyckats så bra med sin nystartade verksamhet att det finns ett

överskott i den, har en möjlighet att göra avsättningar till pension under F-skuldsaneringen. Vid bedömningen av om gäldenärens betalningsutrymme har förbättrats i väsentlig mån bör gäldenären därför först få förbehålla sig avsättning till pension. En förutsättning för detta är dels att gäldenären verkligen gör en pensionsavsättning, dels att denna avsättning framstår som skälig. Tjänstepensionen för privatanställda tjänstemän, ITP1, som uppgår till högst 4,5 procent av lönen upp till 7,5 basbelopp (447 000 kronor) kan tjäna som riktlinje för vad som utgör en rimlig pensionsavsättning. Vid ett eventuellt högre löneutrymme framstår det inte som rimligt att ytterligare öka avsättningsutrymmet för pensionsavsättningar.

Särskilt om aktieutdelning och möjligheten att behålla vinst i ny verksamhet

Att en ärlig företagare lyckats bättre än beräknat när betalningsplanen fastställdes är något som stämmer väl överens med syftet att ge företagare en andra chans. En F-skuldsanering bör trots detta kunna omprövas om gäldenärens inkomstförhållanden förbättras i stor utsträckning. Denna bedömning kan emellertid medföra vissa svårigheter vad gäller företagarna eftersom gäldenärer som driver verksamhet, i stället för att ta ut en högre lön eller utdelning, kan låta vinsten stå kvar i verksamheten för att konsolidera denna.

Det är vår bedömning att en gäldenärs ekonomiska förhållanden ska anses ha förbättrats även om gäldenären tar ut en låg lön samt undviker aktieutdelning och i stället konsoliderar sin verksamhet. Om verksamheten konsolideras på detta sätt kommer ju verksamhetens förbättrade ekonomiska situation förr eller senare gäldenären till godo, och därmed har hans eller hennes ekonomiska förhållanden förbättrats. Om verksamheten bringar ett överskott som tillåter det, bör gäldenären därför under F-skuldsaneringen ta ut en marknadsmässig lön. Och om gäldenären inte tar ut en marknadsmässig lön, trots att verksamheten tillåter det, bör man vid bedömningen av om hans eller hennes ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats ändå utgå från att gäldenären tar ut en sådan lön. Detta innebär att gäldenären under F-skuldsaneringen är skyldig att ta ut en marknadsmässig lön om verksamheten har ett överskott som tillåter det. Gäldenärens inkomst ska vid denna

bedömning sätts i relation till vad en person i samma bransch med samma ställning har för inkomst.

Det är vid denna bedömning viktigt att se till företagarens samlade inkomst, och såväl uttagen lön som aktieutdelning ska beaktas. En innehavare av aktier kan få utdelning på sina aktier, och det är inte ovanligt att en företagare i stället för lön tar ut en viss del av aktiebolagets överskott som aktieutdelning. För fåmansbolag finns det regler i 3 kap. 12 § aktiebolagslagen (2005:551), de så kallade 3:12-reglerna, som innebär att beskattning sker på olika sätt beroende på storleken på utdelningen. Den del av utdelningen som motsvarar en schablonmässigt beräknad normalutdelning beskattas som inkomst av kapital, medan utdelning som överstiger gränslöppet beskattas som inkomst av tjänst.

Det är vanligt förekommande att en företagare tar ut intäkter från det egna bolaget genom att kombinera ett löneuttag med utdelning enligt 3:12-reglerna. Med marknadsmässig inkomst ska i detta avseende räknas såväl lön som aktieutdelning enligt 3:12-reglerna.

Det nu sagda innebär att om gäldenärens näringsverksamhet under F-skuldsaneringen går så pass bra att det finns ett överskott i företaget, ska man vid bedömningen av om hans eller hennes ekonomiska förhållanden har förbättrats utgå från en lön som i kombination med en aktieutdelning enligt utdelningsutrymmet i 3 kap. 12 § ABL, är att anses som marknadsmässig. Om en sådan inkomst medför att gäldenären får väsentligt förbättrade ekonomiska förhållanden jämfört med när F-skuldsaneringen beslutades, ska F-skuldsaneringen omprövas och gäldenärens betalningsutrymme höjas. Men om gäldenären uppbär en marknadsmässig lön, och dessutom tar ut aktieutdelning i enlighet med 3:12-reglerna, bör han eller hon inte vara tvingad att ta ut utdelning som överskrider utdelningsutrymmet enligt 3:12 ABL. Ett sådant överskott i näringsverksamheten ska inte heller medföra att gäldenärens ekonomiska förhållanden anses ha förbättrats på ett sådant sätt att omprövning kan ske. I denna situation, som med all sannolikhet kommer att uppstå sällan, har företagaren alltså en möjlighet att konsolidera sin verksamhet, vilket kan gynna produktionen och i förlängningen bidra till att skapa fler arbetstillfällen.

Fristen för att begära omprövning

Enligt skuldsaneringslagen ska en ansökan om omprövning på grund av gäldenärens förbättrade ekonomiska förhållanden ges in inom fem år från dagen för skuldsanering. Om betalningsplanen löper under längre tid gäller den tiden i stället. Vad gäller de övriga omprövningsgrunderna saknas det en tidsgräns för när en borgenär kan begära omprövning, och det är därför något osäkert vad som gäller i dessa fall. Ytterst borde de allmänna reglerna om fordringspreskription enligt preskriptionslagen (1981:130) sätta gränserna för hur sent en ansökan om omprövning kan leda till bifall.¹ Dock har Svea hovrätt i ett avgörande från 2008 uttalat att en ansökan om omprövning av en skuldsanering kan göras utan tidsbegränsning i de fall skuldsaneringslagen inte ställer upp någon tidsfrist för ansökan om omprövning (RH 2008:25). I målet hade en ansökan om omprövning kommit in till tingsrätten sex år efter skuldsaneringsbeslutet. Rättsfallet kan möjligtvis tolkas på det sättet att en ansökan om omprövning i dessa situationer i och för sig kan göras hur sent som helst, men att utgången av rättens prövning om huruvida omprövning ska ske eller inte är beroende av huruvida fordringarna har preskriberats eller inte. Preskription provas ju inte ex officio av rätten utan endast efter invändning av part.

Vi har övervägt om det bör råda någon omprövningsfrist även för en F-skuldsanering. Vad som talar för en sådan ordning är skuldsaneringsens rehabiliterande syfte. Utan en tidsfrist skulle en gäldenär som får förändrade ekonomiska förhållanden under en lång tid leva i ovisshet om huruvida F-skuldsaneringen kan komma att upphävas. Detta kan inverka negativt på gäldenärens vilja att starta om på nytt. Det kan också tänkas hämma företagarens incitament att driva verksamheten framåt och sträva efter att verksamheten ska bli så lönsam som möjligt. Vi har därför kommit fram till att starka skäl talar för att införa en tidsfrist för omprövning. En ansökan om omprövning på grund av gäldenärens förbättrade ekonomiska förhållanden ska därför normalt ges in inom tre år från inledandebeslutet.

Om en gäldenär startar upp en ny verksamhet under eller efter F-skuldsaneringen finns möjligheten att företagssatsningen lyckas och att verksamheten blir väldigt lönsam. Det skulle framstå som stötande om en företagare endast några år efter en beviljad F-skuldsanering kan bli förmögen genom att exempelvis realisera

¹ Hellners och Mellqvist, *Skuldsaneringslagen En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Norstedts Juridik, s. 252.

aktier i ett framgångsrikt bolag eller erhålla årsinkomster i miljonklassen utan att den tidigare F-skuldsaneringen kan upphävas och borgenärerna få betalt för sina fordringar. Även om situationen kommer att bli högst ovanlig, måste det därför finnas en möjlighet att ompröva F-skuldsaneringen under en längre tid i dessa fall. Vi föreslår därför att tidsfristen om tre år inte ska gälla om gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats i så stor utsträckning att gäldenären kan betala samtliga skulder som omfattas av F-skuldsaneringen utan att det innebär någon nämnvärd sänkning av hans eller hennes levnadsstandard. Det ska vara fråga om en för gäldenären rimlig levnadsstandard, det vill säga en levnadssituation som framstår som rimlig med beaktande av den enskilda gäldenärens situation och inkomst.

I dessa situationer ska en tidsfrist om fem år gälla. Detta innebär att en omprövning som leder till resultatet att avbetalningsplanen ändras och att gäldenärens återbetalningsbelopp höjs, endast kan göras så länge betalningsplanen löper, medan en omprövning som går ut på att skuldsaneringen upphävs under vissa förutsättningar kan göras vid ett senare skede. En F-skuldsanering ska emellertid aldrig kunna upphävas senare än fem år efter att den inleddes.

9.4.2 Gäldenärens möjligheter att begära omprövning

Förslag: På ansökan av gäldenären kan Kronofogdemyndigheten

1. upphäva beslutet om F-skuldsanering, om gäldenärens ekonomiska förhållanden efter beslutet om F-skuldsanering har försämrats i sådan grad att gäldenären saknar eller endast har ett ringa betalningsutrymme eller

2. ändra beslutet om F-skuldsanering, om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats efter beslutet om F-skuldsanering.

En omprövning enligt andra punkten får endast göras om gäldenären fortfarande har ett betalningsutrymme som inte är ringa eller om det finns synnerliga skäl och gäldenären har fullgjort två tredjedelar av betalningsplanen.

Skuldsaneringslagen

En skuldsanering kan enligt skuldsaneringslagen omprövas även efter ansökan av gäldenären om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats eller om det finns synnerliga skäl (25 §). Det kan vara fråga om förändringar i gäldenärens ekonomiska eller sociala situation som inte kunde förutses vid beslutet om skuldsanering som medför att gäldenären inte längre har förmåga att fullgöra sina skyldigheter enligt betalningsplanen (prop. 1993/94:123, s. 172). Regeln syftar alltså till att ge gäldenären en möjlighet att fullgöra skuldsaneringen trots försämrade ekonomiska förutsättningar. En ändring kan ske endast om det inträffat omständigheter som inte kunnat förutses vid tiden för beslutet om skuldsanering.

Förändrade ekonomiska förhållanden

Även gäldenären bör kunna utverka att F-skuldsaneringen upphävs. En sådan möjlighet hade i praktiken funnits även utan en uttrycklig regel därom, eftersom en gäldenär genom att underlåta att betala förr eller senare kommer att få sin F-skuldsanering upphävd på begäran av borgenärerna. Det är emellertid en mer tilltalande lösning om den gäldenär som inser att han eller hon inte kommer att ha möjlighet att sköta sina betalningar enligt betalningsplanen själv kan begära att skuldsaneringen upphävs. En sådan ordning kan också leda till att förfarandet inte fördröjs i onödan. Vi föreslår därför att en sådan möjlighet ska införas i lagen.

Gäldenären ska också kunna begära en ändring av beslutet på grund av att han eller hon har fått förbättrade ekonomiska förhållanden. Genom att själv ansöka om omprövning kan gäldenären undvika att riskera att betalningstiden förlängs om en borgenär i ett senare skede får vetskap om förbättringen och begär omprövning.

Frågan blir om en F-skuldsanering även ska kunna ändras på grund av att gäldenären får försämrade ekonomiska förhållanden. Vad som talar mot en sådan lösning är att en F-skuldsanering normalt sett löper under en kortare tid än en skuldsanering. Samtidigt är kravet på gäldenärens betalningsutrymme relativt strängt i en F-skuldsanering. Ett alltför strikt system riskerar att leda till att ett inte obetydligt antal gäldenärer misslyckas med sin F-skuldsanering. Vi föreslår därför att en F-skuldsanering ska kunna om-

prövas även till fördel för gäldenären om hans eller hennes ekonomiska förhållanden väsentligen försämrats. Det är ett ursprungligt krav för att en F-skuldsanering ska beviljas att gäldenären har ett betalningsutrymme som inte är ringa. Motsvarande bör därför som huvudregel gälla för en ändring av F-skuldsaneringsbeslutet. En omprövning bör därför som huvudregel endast kunna göras om gäldenären fortfarande har ett betalningsutrymme som inte är inga. Med ett ringa betalningsutrymme avses här ett sådant utrymme som innebär att en F-skuldsanering inte kan beviljas, det vill säga lägre än 5 000 kronor per kvartal (se avsnitt 6.3).

Har gäldenären ett lägre betalningsutrymme än 5 000 kronor per kvartal, ska F-skuldsaneringsbeslutet normalt upphävas. Men för att undvika stötande resultat när en gäldenär som genomfört större delen av betalningsplanen är förhindrad att slutföra de sista månaderna av F-skuldsaneringen, bör det finnas en ventil som möjliggör en ändring, i stället för ett upphävande, av beslutet även om gäldenären saknar eller har ett begränsat betalningsutrymme. För att så ska kunna ske ska det krävas dels synnerliga skäl, dels att gäldenären har fullgjort två tredjedelar av betalningsplanen. Regeln är avsedd att tillämpas i sådana situationer där det framstår som orimligt att upphäva F-skuldsaneringen. Synnerliga skäl kan exempelvis föreligga om en gäldenär har fullföljt betalningar enligt beslutet om F-skuldsanering i mer än två år och därefter får kraftigt försämrade ekonomiska förhållanden på grund av en omständighet som han eller hon inte själv kan råda över. Gäldenären kan exempelvis ha drabbats av sjukdom eller en olyckshändelse som medför att han eller hon inte kan arbeta. Gäldenären bör under sådana förutsättningar få fullfölja F-skuldsaneringen trots att han eller hon endast kan betala ett mycket litet, eller till och med inget, belopp till borgenärerna de sista månaderna. Om gäldenärens försämrade ekonomiska situation däremot beror på allmän misskötsamhet eller på oaktsamhet ska synnerliga skäl inte anses föreligga.

9.4.3 Verkan av en omprövning

I de fall en omprövning aktualiseras på grund av gäldenärens illojala agerande är det tämligen självklart att F-skuldsaneringen ska upphävas. Oseriösa och illojala gäldenärer ska nämligen inte alls komma i åtnjutande av F-skuldsanering. När omprövning sker på grund av att gäldenärens ekonomiska förhållanden har ändrats eller

gäldenären av annan anledning har misskött sina betalningar ska det emellertid, precis som vid de vanliga skuldsaneringarna, finnas en möjlighet att ändra betalningsplanen i stället för att upphäva skuldsaneringen. I sådana fall ska det finnas en möjlighet att förlänga betalningsplanen till som längst fem år.

10 Förfarandet

10.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Utredningen har i uppdrag att överväga hur ett förfarande för skuldsanering för företagare bör vara utformat. Vi har haft som utgångspunkt att en F-skuldsanering i så stor utsträckning som möjligt bör prövas enligt ett förfarande liknande det som gäller för skuldsanering för övriga fysiska personer. En enhetlig reglering har många fördelar. Lagstiftningen blir konsekvent och förutsägbar. Och eftersom ansökan i båda fallen ska prövas av Kronofogdemyndigheten är det lämpligt att liknande förfaranderegler gäller i så stor utsträckning som möjligt.

Som bekant har 2012 års skuldsaneringsutredning föreslagit en del förändringar i skuldsaneringslagen. En stor del av dessa förslag tar sikte på just förfarandedelen. När detta betänkande trycks är det ännu inte klart huruvida förslagen kommer att leda till lagstiftning eller om de nuvarande förfarandereglerna kommer att fortsätta gälla. Vi har inte i detalj studerat och analyserat samtliga de förslag som utredningen har lämnat. I vissa fall har emellertid 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag bäring även på de områden som denna utredning behandlar. I de fall dessa förslag enligt vår bedömning bör tillämpas även vid ett skuldsaneringsförfarande för företagare har vi utgått från dessa förslag i stället för den gällande lagstiftningen.

Det sagda innebär att vi har strävat efter att i så stor utsträckning som möjligt ha samma förfaranderegler för F-skuldsaneringar som de som gäller, eller har föreslagits, för skuldsanering för övriga fysiska personer. Dock innebär företagarnas speciella förhållanden att det i vissa situationer finns ett behov av specialregler. Nedan behandlar vi vad som ska gälla för en F-skuldsanering i fråga om förfarandet.

Nästa kapitel behandlar hur ett förfarande om F-skuldsanering ska förhålla sig till ett konkursförfarande. Utredningen har övervägt ett system liknande det som finns i Danmark, enligt vilket en skuldsanering för näringsidkare endast kan genomföras i samband med en konkurs. Av de skäl som tidigare har redovisats i denna fråga (se avsnitt 5.3) föreslår vi emellertid inte en sådan begränsning. I stället ska det vara möjligt att ansöka om F-skuldsanering såväl efter som utan en konkurs. Som vi återkommer till i nästa avsnitt föreslår vi att F-skuldsaneringsförfarandet ska vara fristående från konkursförfarandet även i de fall det finns en föregående konkurs. I dessa fall krävs det dock vissa processuella specialregler för att samordningen av förfarandena ska bli så effektiv som möjligt.

10.2 Vem ska vara handläggande myndighet?

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska pröva F-skuldsaneringar.

10.2.1 Ordningen enligt skuldsaneringslagen

Enligt den ursprungliga skuldsaneringslagen beslutade Kronofogdemyndigheten om frivillig skuldsanering och allmän domstol om tvingande skuldsanering. Om någon borgenär motsatte sig Kronofogdemyndighetens förslag till skuldsanering skulle Kronofogdemyndigheten överlämna ansökan till tingsrätten om den inte skulle avslås. Tingsrätten kunde sedan besluta om skuldsanering trots att en eller flera borgenärer hade motsatt sig en sådan. Att de tvingande besluten om skuldsanering skulle fattas av domstol motiverades i förarbetena med att ett sådant beslut är ett mycket allvarligt och långtgående ingrepp i parternas mellanhavanden (prop. 1993/94:123, s. 84).

Enligt den nuvarande skuldsaneringslagen prövar Kronofogdemyndigheten samtliga ansökningar om skuldsanering, även de där en eller flera borgenärer har motsatt sig en skuldsanering. Kronofogdemyndighetens beslut får överklagas till domstol. Förändringen motiverades bl.a. av att undersökningar visade att tingsrätterna i cirka 90–95 procent av de ärenden som överlämnades dit fastställde Kronofogdemyndighetens beslut. Om Kronofogdemyndigheten i stället gavs möjlighet att meddela beslut om skuld-

sanering även när en eller flera borgenärer hade motsatt sig detta, kunde en – ofta onödig och kostnadskrävande – domstolsprocess i de flesta fall undvikas. Än viktigare var att den totala skuldsaneringsprocessen med en sådan lösning generellt sett blev avsevärt kortare. I propositionen till den nu gällande skuldsaneringslagen konstaterades även att Kronofogdemyndigheterna har en väl fungerande organisation för hanteringen av skuldsaneringsärenden. Samtidigt var den administrativa hanteringen av skuldsaneringsärenden vid tingsrätterna förhållandevis tungrodd och tidskrävande. Ett överförande av beslutsrätten vid tvingande skuldsanering från domstolarna till Kronofogdemyndigheten låg även i linje med arbetet att renodla domstolarnas verksamhet (prop. 2005/06:124, s. 32 f.).

10.2.2 Våra överväganden

De argument som framfördes vid tillkomsten av den nya skuldsaneringslagen har bäring även på ett skuldsaneringssystem för företagare. Visserligen finns det omständigheter som talar för att en domstol bör pröva F-skuldsaneringar som första instans. Ett argument är att tingsrätterna handlägger konkursärendena (jfr dock Domstolsverkets och Kronofogdemyndighetens rapport om en mer rationell konkurshantering i vilken bland annat föreslås att Kronofogdemyndigheten ska ha huvudansvaret för konkurserna, se avsnitt 11.2.4). När det är fråga om en F-skuldsanering efter konkurs finns det vissa effektivitetsmässiga fördelar att samma domstol som har prövat konkursförfarandet även prövar skuldsaneringsfrågan. Vidare kan en F-skuldsanering innefatta komplicerade ekonomiska och insolvensrättsliga frågeställningar som lämpar sig väl för domstolsprövning.

Kronofogdemyndigheten prövar emellertid skuldsaneringarna för övriga gäldenärer. Det krävs därför starka skäl för att förorda en annan handläggande myndighet för F-skuldsaneringarna. Enbart den omständigheten att flertalet av dessa ärenden kommer att aktualiseras efter en konkurs är inte ett tillräckligt starkt skäl för att föreslå en annan ordning för den här typen av skuldsaneringsärendena, särskilt mot bakgrund av att vi föreslår ett från konkurs fristående förfarande och att vissa skuldsaneringsärenden inte kommer att ha anknytning till något konkursförfarande.

Även om en skuldsanering kan innebära förändringar i civilrättsliga förhållanden innebär ett skuldsaneringsförfarande inte rättsskipning. Med hänsyn främst till strävan efter att renodla domstolarnas verksamhet är det inte en lämplig ordning att domstolarna handlägger dessa ärenden som första instans. Kronofogdemyndigheten har en lång och bred erfarenhet av insolvensrättsliga frågor och är den myndighet som, även med beaktande av att det kommer att aktualiseras nya frågeställningar i den här typen av ärenden, har bäst förutsättningar att pröva dessa skuldsaneringar. Det är lämpligt och effektivt att det förhållandevis ringa antalet F-skuldsaneringsärenden som det kommer att bli fråga om, prövas av en myndighet där det finns möjlighet till samordning och eventuell centralisering av handläggningen.

Den enskildes rätt till domstolsprövning och en rättssäker process garanteras, precis som för gäldenärer och borgenärer i övriga skuldsaneringsärenden, genom möjligheten att överklaga Kronofogdemyndighetens beslut till tingsrätt.

För att säkerställa att även detta förfarande präglas av väl avvägda bedömningar kommer det att krävas vissa kompetensförstärkningar och utbildningsinsatser hos Kronofogdemyndigheten. Vi återkommer till denna fråga i vår konsekvensbeskrivning (avsnitt 12.6.6). För att ytterligare förstärka kompetensen hos Kronofogdemyndigheten bör handläggningen av ärendena centraliseras till en av skuldsaneringsenheterna. För en sådan centralisering talar även att det kommer att vara fråga om relativt få fall per år. Möjligheterna att få en enhetlig bedömning och utarbeta en stabil praxis förbättras betydligt om ärendena centraliseras till en eller ett fåtal enheter inom Kronofogdemyndigheten.

10.3 Hur kan frågan om F-skuldsanering aktualiseras?

10.3.1 Inledning

Skuldsanering ska bygga på frivillighet från gäldenärens sida. En viktig fråga är hur företagaren själv ska motiveras att ansöka om skuldsanering. Enligt våra direktiv ska utredningen pröva om fler än gäldenären bör kunna ansöka om eller på annat sätt initiera en skuldsanering.

Skuldsanering kan aktualiseras genom att den enskilde själv tar initiativ till en ansökan. Det kan också ske genom att myndigheter eller andra som kommer i kontakt med den enskilde uppmärksammar denne på möjligheten att ansöka. En grundläggande förutsättning för att det ska bli aktuellt med F-skuldsanering är att det finns tillräcklig kunskap om denna form av skuldsanering och vad den innebär. Överskuldsatta företagare måste vara medvetna om att möjligheten att ansöka om F-skuldsanering finns. Generellt sett kommer de gäldenärer som kan bli aktuella för F-skuldsanering att ha större vana och erfarenhet av att på egen hand eftersöka och tillgodogöra sig information än personer som ansöker om vanlig skuldsanering. De kommer, återigen generellt sett, inte att ha varit skuldsatta under så lång tid att de har hamnat i ekonomiskt utanförskap och passivitet. De företagare som kan bli aktuella för F-skuldsanering kommer därför typiskt sett att vara i mindre behov av stöttning och rådgivning än de övriga skuldsaneringsgäldenärerna.

Trots detta är det av stor vikt att aktörer som kan antas komma i kontakt med företagare har kunskap om förfarandet. Kronofogdemyndigheten bör verka för att öka medvetenheten om att möjligheten till skuldsanering finns. Detta kan ske genom olika informationskanaler och genom utformandet av ett informativt upplysningsmaterial. 2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit att Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket ska utveckla och driva en internetportal med information om skuldsanering för gäldenärer, fordringsägare och andra aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta. Denna internetportal bör även omfatta information om F-skuldsanering.

En frågeställning som är specifik för företagarna är den stigmatiserande effekt som en skuldsanering kan innebära för en företagare som genomgår ett sådant förfarande. Kronofogdemyndigheten kungör beslutet att inleda skuldsanering. Dessutom skickas en underrättelse till verkställighetsenheten varifrån kreditupplysningsföretagen hämtar sina uppgifter. Dessa följer av ett inledandebeslut kan hämma möjligheten för en aktiv företagare att driva sin verksamhet vidare. Det kan vara svårare för gäldenären att få kunder, och det kan även påverka möjligheten att få sådana krediter som behövs för att driva verksamheten vidare. Enligt uppgift från Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsenheter inträffar det att hela gäldenärens kundunderlag faller bort när skuldsanering inleds. Med sådana erfarenheter blir det naturligtvis

svårare att motivera företagare att ansöka om skuldsanering. Det ska dock beaktas att alternativet till en skuldsanering många gånger är en konkurs om en sådan inte redan har aktualiserats. En personlig konkurs, med såväl rådighetsförbud som näringsförbud som följd, ter sig för de flesta personer än mer stigmatiserande än en skuldsanering. Dessutom kommer en F-skuldsanering endast att beviljas de ärliga och seriösa företagarna, vilket förhoppningsvis bidrar till att öka acceptansen för företagare som ges en andra chans.

10.3.2 Domstolen ska i konkursärendena lämna upplysning om F-skuldsanering

Förslag: Domstolen ska i samband med kallelse till ett edgångssammanträde i en konkurs lämna upplysning om möjligheten att ansöka om F-skuldsanering och vanlig skuldsanering.

En stor del av F-skuldsaneringsgäldenärerna kommer att ha genomgått en konkurs, antingen i egenskap av konkursgäldenär eller som företrädare för en juridisk person som försatts i konkurs. Genom att informera dessa konkursgäldenärer om skuldsaneringsinstitutet skulle således en stor del av de potentiella F-skuldsaneringsgäldenärerna nås.

Samtliga konkursgäldenärer ska av domstolen kallas till ett edgångssammanträde för att avlägga bouppteckningsed (6 kap. 3 och 4 §§ KonkL). Är konkursgäldenären en juridisk person, ska ställföreträdaren normalt sett kallas till ett edgångssammanträde.

Vi föreslår att domstolen i samband med kallelsen till edgångssammanträdet ska bifoga ett informationsblad om såväl skuldsanering som F-skuldsanering. Informationsbladet bör innehålla en kort beskrivning av de båda skuldsaneringsförfarandena samt en upplysning om var gäldenärerna kan finna vidare information och en hänvisning till den av 2012 års skuldsaneringsutredning föreslagna internetportalen. Med denna åtgärd kommer en stor del av de potentiella F-skuldsaneringsgäldenärerna att nås och bli medvetna om möjligheten att ansöka om F-skuldsanering.

10.3.3 Bör Kronofogdemyndigheten uppmärksamma gäldenärer om F-skuldsanering?

Bedömning: Kronofogdemyndigheten ska inte särskilt informera om F-skuldsanering.

2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit att Kronofogdemyndigheten ska lämna upplysningar om skuldsanering till gäldenärer som under lång tid har varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder enligt utsökningsbalken (SOU 2013:72, s. 107 f.).

Vi har övervägt om Kronofogdemyndigheten ska lämna motsvarande upplysning om F-skuldsaneringar. En sådan upplysningsskyldighet, som till viss del utgör uppsökande verksamhet, är inte okontroversiell och medför en risk för att Kronofogdemyndighetens roll som opartisk och objektiv myndighet ifrågasätts. Denna risk är antagligen högre vad gäller den nya formen av skuldsanering eftersom denna riktar sig till en målgrupp som, generellt sett, kan uppfattas som mindre utsatt än de övriga skuldsaneringsgäldenärerna.

I Kronofogdemyndighetens verkställighetsregister finns det cirka 26 000 fysiska personer som myndigheten har klassificerat som näringsidkare. Deras totala skuldbörda uppgår till drygt 10 miljarder kronor. Bland dessa företagare kan det visserligen finnas en del gäldenärer som skulle kunna komma i fråga för en F-skuldsanering. Samtidigt kommer en betydande del av de gäldenärer som finns i verkställighetsregistret inte att uppfylla förutsättningarna för en F-skuldsanering, exempelvis därför att de har misskött sina åtaganden avseende betalning av skatt eller på annat sätt drivit sin verksamhet på ett oförsvarligt sätt. En upplysning om F-skuldsanering till samtliga näringsidkare i verkställighetsregistret skulle därför rikta sig även till företagare som inte är rätt målgrupp och därmed kunna uppfattas som missvisande.

Kronofogdemyndigheten får i egenskap av tillsynsmyndighet för konkurser tillgång till samtliga förvaltarberättelser och boupp-teckningar. Det skulle därför kunna tänkas att Kronofogdemyndigheten med hjälp av dessa dokument riktar upplysning till sådana gäldenärer som bedöms ha förutsättningar att få en F-skuldsanering beviljad. Men eftersom vi föreslår att domstolen ska

lämna upplysning till samtliga konkursgäldenärer eller dess företrädare, kommer denna gäldenärskategori redan att ha fått denna information. Det saknas därför behov av sådan upplysningsverksamhet.

Sammanfattningsvis föreslår vi inte någon särskild skyldighet för Kronofogdemyndigheten att lämna information om F-skuldsaneringar. Detta hindrar naturligtvis inte att Kronofogdemyndigheten, i de fall den ändå har kontakt med en potentiell F-skuldsaneringsgäldenär, informerar om institutet. Tvärtom ligger en sådan upplysning många gånger inom ramen för den service-skyldighet som åligger Kronofogdemyndigheten enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223).

10.3.4 Ska konkursförvaltaren aktualisera en F-skuldsanering?

Bedömning: Det är inte lämpligt att förvaltaren har någon lagstadgad skyldighet att aktualisera eller initiera ett F-skuldsaneringsärende.

För de företagare som har genomgått en konkurs eller drivit näringsverksamhet i ett bolag som har försatts i konkurs finns det i konkursärendet utredning om gäldenärens och näringsverksamhetens ekonomiska situation. Det finns också en förvaltare som har inblick i gäldenärens förhållanden och som i de allra flesta fall personligen träffar konkursgäldenären eller företrädaren för konkursgäldenären. Det ligger därför nära till hands att överväga om förvaltaren ska aktualisera ett F-skuldsaneringsärende.

Förvaltaren ska emellertid verka i borgenärernas intresse. Förvaltarens arvode betalas som en konkurskostnad ur konkursboet. Visserligen kan borgenärerna många gånger gynnas av en F-skuldsanering, särskilt eftersom s.k. nollplaner inte ska förekomma i den här typen av skuldsaneringar. Dessutom kan en F-skuldsanering underlätta för gäldenären att återgå till näringsverksamhet och bli en solvent och likvid avtalspartner. Trots det nu sagda kan det knappast anses ligga i borgenärernas intresse att förvaltaren agerar ombud eller på annat sätt hjälper gäldenären i hans eller hennes ansökan om F-skuldsanering. Här måste särskilt beaktas att i de fall konkursgäldenären är en juridisk person, är den eventuella skuldsaneringsgäldenären inte ens samma person som

konkursgäldenären. Det är vår bedömning att förvaltaren inte bör ha en aktiv roll i ett F-skuldsaneringsärende. Det kan därför inte komma i fråga att förvaltaren ska ha en skyldighet att uppmana konkursgäldenären att ansöka om F-skuldsanering. En sådan uppgift skulle också innebära ett visst merarbete som skulle betalas på bekostnad av borgenärerna. Dessutom är behovet av en sådan uppgift relativ begränsad eftersom tingsrätterna kommer att sända upplysning om skuldsaneringsinstitutet till konkursgäldenärerna.

Däremot finns det inget som hindrar att konkursförvaltarna upplyser konkursgäldenären om skuldsaneringsinstitutet och den särskilda skuldsaneringsform för företagare som nu föreslås.

10.3.5 Finns det några övriga aktörer som kan aktualisera frågan om F-skuldsanering?

Budget- och skuldrådgivarna

Bedömning: Budget- och skuldrådgivarna ska inte ha någon särskild roll i ett skuldsaneringsförfarande för företagare.

Enligt skuldsaneringslagen ska kommunen inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer (2 §). Denna skyldighet gäller även under skuldsaneringsförfarandet. Tanken bakom regeln är att det allmänna bör bidra med information, vägledning och rådgivning kring skuldsanering (prop. 1993/94:123, s. 193). Om gäldenären inte uppfyller kriterierna för skuldsanering bör han eller hon redan på ett tidigt stadium få kännedom om detta. Konsumentverket ska stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska utföra (2 § tredje stycket). Budget- och skuldrådgivare finns i de allra flesta kommuner och är för många skuldsaneringsgäldenärer ett stort stöd i skuldsaneringsprocessen. I drygt sju av tio av de skuldsaneringsansökningar som gavs in år 2012 hade gäldenären fått hjälp av en budget- och skuldrådgivare (SOU 2013:72, s. 133).

Budget- och skuldrådgivning lämnas alltså inom ramen för socialtjänsten. Arbetet riktar inte enbart in sig på att aktualisera frågan om skuldsanering, utan går till stor del ut på att lämna budgetrådgivning och att motivera, vägleda och stödja gäldenären i dennes försök att få ordning på sin ekonomi. Den rådgivande

verksamheten fyller sålunda en viktig funktion även för många gäldenärer som inte vill eller kan komma i fråga för skuldsanering. De personer som den nya skuldsaneringsformen är avsedd att omfatta kommer vanligtvis inte att ha samma behov av denna form av rådgivning som övriga gäldenärer. För dessa företagare är det kanske inte heller naturligt att vända sig till kommunen för rådgivning. Budget- och skuldrådgivarnas verksamhet är dessutom inte inriktad på företagare och näringsrelaterade frågor, utan syftar främst till att hjälpa konsumenter att få ordning på sin privatekonomi.

Det är därför utredningens bedömning att det inte är ändamålsenligt att budget- och skuldrådgivarna får en aktiv roll i ett förfarande om F-skuldsanering.

Däremot kan det undantagsvis komma att inträffa att en budget- och skuldrådgivare kommer i kontakt med en gäldenär som skulle kunna komma ifråga för en F-skuldsanering. I ett sådant fall ligger det inom ramen för den i skuldsaneringslagen lagstadgade rådgivningsverksamheten att lämna upplysning även om F-skuldsanering och att förklara skillnaden mellan de två skuldsaneringsformerna. Det behövs ingen särskild reglering i lagen om F-skuldsanering för detta ändamål.

Revisorer och redovisningskonsulter

Bedömning: Revisorer och redovisningskonsulter kommer i kontakt med en stor del av de potentiella skuldsaneringsgäldenärerna och bör genom utbildnings- och informationskampanjer upplysas om den nya formen av skuldsanering. Det är dock inte lämpligt att ålägga dem någon lagstadgad uppgift i F-skuldsaneringsförfarandet.

Kravet på att ha en revisor varierar med den juridiska form under vilken verksamheten bedrivs. Tidigare var alla aktiebolag tvungna att ha en revisor. Sedan den 1 november 2010 finns det inte längre någon revisorsplikt för mindre aktiebolag. Enskilda näringsidkare samt handels- och kommanditbolag behöver ha revisor endast när verksamhetens omfattning har nått den storlek att bolaget uppfyller årsredovisningslagens bestämmelser om större företag. Alla som driver näringsverksamhet ska däremot upprätta en bokföring. Detta gäller för såväl fysiska personer (2 kap. 6 § bok-

föringslagen) som för juridiska (2 kap. 1 § bokföringslagen). Många företagare väljer att anlita en redovisningskonsult för arbetet.

Revisorer och redovisningskonsulter kommer alltså ofta i kontakt med de aktiva företagarna. Inom branschen finns olika organisationer. De ledande på området är Branschorganisationen för redovisningskonsulter, revisorer och rådgivare (FAR) samt Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF).

Vi har övervägt om revisorerna eller redovisningskonsulterna skulle kunna inta en aktiv roll för att aktualisera en F-skuldsanering. Revisorerna ska i förekommande fall granska företagets räkenskaper och borde ha en relativt tydligt bild över företagarens ekonomiska situation. En tänkbar ordning är därför att revisorn uttalar sig om förutsättningarna för F-skuldsanering och informerar gäldenären om institutet i de fall sådana förutsättningar bedöms föreligga. Men många av de företagare som skuldsaneringsformen kommer att omfatta kommer att driva verksamhet av så pass liten omfattning att den inte omfattas av revisorskravet. Det är därför vår bedömning att det inte finns tillräckligt behov av att ålägga revisorn någon roll i detta hänseende. Även redovisningskonsulterna anlitas främst i de något större näringsverksamheterna. Samma resonemang kan föras beträffande denna yrkeskategori.

Däremot bör det ligga inom ramen för god rådgivning att, i förekommande fall, upplysa sin klient om skuldsaneringsinstitutet. Genom olika utbildnings- och informationsinsatser bör därför revisorer och redovisningskonsulter genom sina branschorganisationer upplysas om den nya formen av skuldsanering (se avsnitt 12.9).

Företagarnas branschorganisationer

Bedömning: Företagarnas branschorganisationer kommer i kontakt med en stor del av de potentiella skuldsaneringsgäldenärerna och bör genom utbildnings- och informationskampanjer upplysas om den nya formen av skuldsanering.

Däremot är det inte lämpligt att genom lagstiftning ålägga den här formen av organisationer någon skyldighet att agera för att aktualisera en F-skuldsanering.

Det finns ett antal bransch- och medlemsorganisationer som på olika sätt stöttar entreprenörskap och företagande. De två största organisationerna är Svenskt Näringsliv och Företagarna. Svenskt Näringsliv är en sammanslutning för i Sverige verksamma företag och organisationer av företag. Företagarna är en medlemsägd organisation för företagare.

Dessa och liknande organisationer kommer naturligtvis i kontakt med en stor del av företagarna. Eftersom en del av organisationerna även erbjuder juridisk rådgivning finns det anledning att anta att en stor del av regleringens målgrupp skulle kunna nås genom dessa organisationer. Det kommer därför att bli viktigt att upplysa dessa organisationer om möjligheten till F-skuldsanering. Vi återkommer till denna fråga i vår konsekvensbeskrivning (avsnitt 12.9). Däremot är det knappast tänkbart och inte heller lämpligt att genom lagstiftning ålägga den här formen av organisationer någon skyldighet att agera för att aktualisera en F-skuldsanering.

10.4 Ansökningsförfarandet

10.4.1 Vem ska kunna ansöka om skuldsanering?

Förslag: Endast gäldenären själv ska kunna ansöka om F-skuldsanering.

Enligt våra direktiv ska utredningen pröva om fler än gäldenären bör kunna ansöka om en skuldsanering.

En skuldsanering bygger på frivillighet från gäldenärens sida. Enligt skuldsaneringslagen kan en ansökan därför endast göras av gäldenären själv. Att denna ordning skulle råda var en självklar utgångspunkt för såväl Insolvensutredningen som regeringen vid den ursprungliga skuldsaneringslagens tillkomst (se prop. 1993/94:123, s. 146). Även remissinstanserna hade samma uppfattning. Inte heller vid senare lagstiftningsärenden har frågan om någon annan än skuldsaneringsgäldenären ska kunna ansöka varit aktuell.

Det kan och bör övervägas om fler än gäldenären ska kunna ansöka om en F-skuldsanering. Tänkbara förslag är att en gäldenär kan ansöka om skuldsanering även för en närstående i de fall de har sammankopplade lån, t.ex. genom borgensförbindelser, eller att

konkursförvaltaren ansöker om skuldsanering för konkursgäldenären genom att exempelvis skicka in förvaltarberättelsen i gäldenärens konkurs till Kronofogdemyndigheten. Vad som skulle kunna tala för de nyss nämnda alternativen är intresset av att underlätta förfarandet och nå flera potentiella F-skuldsaneringsgäldenärer. Dessa intressen gör sig emellertid gällande även för övriga gäldenärer och är inte specifika för just företagare. En fråga blir därför om det finns skäl att i detta hänseende göra skillnad mellan de båda systemen.

En skuldsanering innebär ingripande inskränkningar och uppoffringar från gäldenärens sida. Han eller hon kommer att under några år leva under knappa ekonomiska förhållanden. För att beviljade skuldsaneringar ska fullföljas i så stor utsträckning som möjligt är det viktigt att gäldenären är motiverad och inställd på att genomgå denna. Att gäldenären tar sig tid och kraft att själv ansöka om en skuldsanering visar att han eller hon också är motiverad för detta. I de nu nämnda hänseendena råder ingen skillnad mellan företagarna och de övriga skuldsaneringsgäldenärerna. Dessutom riktar sig den nya skuldsaneringsformen främst till personer som i normalfallet är företagsamma och initiativkraftiga, vilket innebär att ansökningsförfarandet i sig inte bör vara ett hinder för dem. Med rätt information och vägledning ska det, till skillnad från vad som ibland kan vara fallet för övriga skuldsaneringsgäldenärer, inte heller vara några praktiska svårigheter för dem att ansöka om skuldsanering. En F-skuldsanering kan få följder för företagarens fortsätta näringsverksamhet, i form av tappat kundunderlag och misstro bland samarbetspartners. Det är därför rimligt att företagaren själv har kontroll över frågan om en F-skuldsanering ska inledas eller inte.

Det sagda innebär att det inte finns några tungt vägande skäl för att särbehandla F-skuldsaneringar i detta avseende. Tvärtom är argumenten för att endast gäldenären själv ska kunna ansöka om en skuldsanering snarare starkare vad gäller företagare. Det är därför vår bedömning att endast gäldenären själv ska kunna ansöka om en F-skuldsanering.

10.4.2 Webbaserad ansökan

Förslag: Det ska vara möjligt att ansöka om F-skuldsanering genom ett webbaserat ansökningsförfarande.

Enligt den nu gällande ordningen ska uppgifterna i en skuldsaneringsansökan lämnas skriftligen. Uppgifterna undertecknas under straffansvar på heder och samvete (10 och 11 §§ skuldsaneringslagen). Det uppställda kravet på skriftlighet hindrar med den gällande utformningen av lagtexten att ansökan görs på elektronisk väg.

2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit att det ska vara möjligt att ansöka om skuldsanering genom ett webbaserat ansökningsförfarande. Enligt förslaget ska Kronofogdemyndigheten ges möjlighet att besluta om att en ansökan även får lämnas i form av ett elektroniskt dokument och att kravet på egenhändert undertecknande får uppfyllas med elektroniska medel. Som skäl för sitt förslag anförde utredningen att det vid de samråd som utredningen har genomfört framfördes önskemål om en webbaserad ansökan. Utredningen lyfte fram att det har blivit allt viktigare i samhället att kunna kommunicera elektroniskt och att myndigheterna i allt större utsträckning blir tillgängliga via internet. Att inte kunna ansöka om skuldsanering på elektronisk väg måste anses som en brist i den service som medborgarna bör kunna förvänta sig i ett modernt samhälle. Genom den ökade användningen av elektroniska tjänster bör en webbaserad ansökan åtminstone i ett längre perspektiv bidra till att fler skuldsatta ansöker om skuldsanering (SOU 2013:72, s. 156 ff.).

En viktig del av vårt uppdrag är att överväga hur företagaren ska motiveras att ansöka om skuldsanering. En viktig aspekt i detta hänseende är att i så stor utsträckning som möjligt underlätta förfarandet. Att möjliggöra för gäldenären att göra en webbaserad ansökan är ett viktigt steg i denna riktning. En sådan ordning är av särskild vikt för just de gäldenärer som kommer att bli aktuella för den nya formen av skuldsanering. Det kan nämligen antas att en stor del av dessa personer har tillgång till internet och är vana att kommunicera elektroniskt. Vi föreslår därför att det ska vara möjligt att ansöka om F-skuldsanering genom ett webbaserat ansökningsförfarande.

Genom att göra det möjligt för gäldenären att underteckna ansökan med en elektronisk signatur uppfyller förfarandet de krav på säkerhet som måste ställas. Detta är nödvändigt för att förhindra att någon ansöker i annans namn eller att uppgifter förvanskas.

10.4.3 Vad ska en ansökan innehålla?

Förslag: En ansökan om F-skuldsanering ska innehålla uppgift om

1. gäldenären enligt vad som anges i 33 kap. 1 § första och andra styckena rättegångsbalken samt uppgift som visar att gäldenären har hemvist i Sverige,
2. gäldenärens inkomster och utgifter,
3. gäldenären, eller den näringsverksamhet som skulderna härrör från, är eller har varit i konkurs eller genomgått en förhandling om offentligt ackord,
4. gäldenärens tillgångar och skulder med angivande av skuldens storlek, borgenärens namn, adress och telefon samt hur och när den har uppkommit,
5. vilka skulder som är näringsrelaterade,
6. hur näringsverksamheten har drivits och om det föreligger några omständigheter avseende näringsverksamheten som kan utgöra hinder mot skuldsaneringen,
7. sådana förhållanden som har betydelse för skälighetsbedömningen och
8. gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövning av frågan om F-skuldsanering ska inledas.

Gäldenären ska bifoga årsredovisning eller årsbokslut avseende det senast avslutade räkenskapsåret för den näringsverksamhet som skulderna härrör från.

Om gäldenären har skulder som hänför sig till en verksamhet som är eller har varit i konkurs, ska till ansökan bifogas förvaltarberättelse, bouppteckning och eventuell slutredovisning.

Om gäldenären har skulder som hänför sig till en verksamhet som genomgår eller har genomgått en ackordsförhandling enligt tredje kapitlet i lagen om företagsrekonstruktion, ska till ansökan bifogas rekonstruktörsberättelse och bouppteckning.

Om det är fråga om gäldenärens egen konkurs, och denna har avslutats inom sex månader före dagen för ansökan om skuldsanering, kan uppgifterna i bouppteckningen ersätta de uppgifter som avses i punkten 4 ovan. Gäldenären ska dock alltid lämna uppgift om sådana skulder eller tillgångar som har uppkommit efter konkursbeslutet.

Gäldenärens medverkan enligt skuldsaneringslagen

Skuldsaneringsförfarandet bygger i stor del på att gäldenären har ansvaret för utredningen. Vid skuldsaneringslagens tillkomst betonades att det bör ställas höga krav på innehållet i utredningen och att det allmänna kravet på gäldenärens medverkan i skuldsaneringsärendet gör att gäldenären också bör vara ansvarig för utredningen (prop. 1993/94:123, s. 147). Denna utgångspunkt har under senare lagstiftningsärenden kommit att modifieras något.

2012 års skuldsaneringsutredning konstaterade att utredningsansvaret ofta är betungande för den enskilde och att framför allt skulderna uppfattas som svåra att redogöra för. Utredningen kom fram till att det även fortsättningsvis bör ställas höga krav på utredningen i ett skuldsaneringsärende, men att Kronofogdemyndigheten i större utsträckning än i dag ska ha ansvar för att kontrollera att lämnade uppgifter i ansökan om skuldsanering är korrekta (SOU 2013:72, s. 139). Enligt utredningens förslag ska en ansökan om skuldsanering innehålla i princip samma uppgifter som enligt dagens ordning men med den viktiga skillnaden att gäldenärens ansvar för att redovisa sina skulder i ansökan begränsas genom att gäldenären inte längre ska behöva lämna uppgift om varje enskild borgenär. I stället ska borgenärerna ansvara för redovisningen av gäldenärens skulder. Enligt förslaget ska gäldenären i ansökan uppge en uppskattad total skuldbörda och bakgrunden till denna. Uppgifter ska även lämnas om skulder till privatpersoner och till näringsidkare som inte bedriver inkasso-verksamhet och inte heller företräds av ett ombud som bedriver sådan verksamhet. I övrigt ska gäldenären inte behöva redogöra för sina skulder. En fullständig utredning om gäldenärens skulder inhämtas först i samband med att borgenärerna anmäler sina fordringar mot gäldenären, det vill säga efter inledandebeslutet.

Våra överväganden

Några utgångspunkter

Frågan om vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla måste prövas mot dels intresset av att ha tillräcklig underlag för prövningen, dels intresset av att inte tynga gäldenären med alltför hårda krav. För att skuldsaneringssystemet även fortsättningsvis ska ha allmänhetens förtroende måste utredningen vara av sådan kvalitet och omfattning att frågorna kan prövas med tillräcklig grad av säkerhet och felbedömningar i möjligaste mån kan undvikas. Å andra sidan måste det finnas en praktisk möjlighet för företagarna att leva upp till lagens krav, och det får inte ställas så höga krav på innehållet i ansökan att företagarna av denna anledning inte ansöker om skuldsanering. Genom de samråd som 2012 års skuldsanering genomförde framkom att ansökningsförfarandet ofta i sig utgör ett hinder för gäldenären att ansöka eller fullfölja en ansökan om skuldsanering.

Den form av skuldsanering som vi nu behandlar riktar sig emellertid till en annan målgrupp. Det finns anledning att anta att denna gäldenärskategori har betydligt bättre förutsättningar att axla ett större ansvar för utredningen jämfört med övriga fysiska personer som ansöker om skuldsanering. Vi har därför ett annorlunda utgångsläge jämfört med 2012 års skuldsaneringsutredning och det är vår utgångspunkt att gäldenärerna ska ta ett större ansvar för utredningen i ett ärende om F-skuldsanering.

De uppgifter som ska anges i en ansökan om skuldsanering ska även anges i en ansökan om F-skuldsanering

För att kunna avgöra om en F-skuldsanering ska beviljas krävs det tillräcklig information om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. Det kan inte komma i fråga att sänka kravet på utredningen och därmed riskera att det inte går att avgöra skuldsaneringsfrågan på ett rättssäkert sätt. Det ligger i sakens natur att mer begränsad information om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden medför att risken för felbedömningar ökar. En sådan ordning skulle innebära ett lägre förtroende för systemet och att skuldsaneringsformen som sådan kan ifrågasättas. I stället är det avgörande att utredningen är av sådan kvalitet att skuldsanering endast beviljas de företagare som uppfyller lagens

krav. 2012 års skuldsaneringsutredning har funnit att det krav på utredningen som skuldsaneringslagen anger inte bör sänkas. Vi ansluter oss till denna bedömning även vad gäller skuldsaneringsärenden för företagare. Således föreslår vi att de krav på utredningen som gäller enligt skuldsaneringslagen också ska gälla för en F-skuldsanering.

Det sagda innebär att en ansökan om F-skuldsanering ska innehålla uppgift om gäldenärens personnummer och kontaktuppgifter samt uppgift som visar att gäldenären har hemvist i Sverige. Gäldenären ska också ange förhållanden som kan påverka skälighetsbedömningen samt lämna uppgift om gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövning av frågan om F-skuldsanering ska inledas.

En ansökan ska också innehålla uppgift om gäldenärens inkomster och utgifter. Vad gäller en företagares inkomst är förhållandena annorlunda jämfört med vad som gäller för övriga gäldenärer. Som vi tidigare har konstaterat ligger det i sakens natur att en företagare som på grund av näringsverksamhet har drabbats av överskuldssättning vanligtvis har en osäker framtida inkomst. Vi har därför föreslagit att en gäldenärs framtida betalningsförmåga ska bedömas även om hans eller hennes inkomstförhållanden är oklara. Som vi tidigare har framfört ska bedömningen av om en gäldenär ska anses vara kvalificerat insolvent avgöras med beaktande av dels gäldenärens aktuella inkomst, dels en relativt försiktig bedömning av gäldenärens framtida inkomster. Vid denna prognos bör man lämpligen utgå från en försiktigt beräknad marknadsmässig lön för en person i motsvarande ställning och bransch, men med viss hänsyn tagen till att den förväntade inkomsten vanligtvis inte aktualiseras under uppstartsfasen av den nya verksamheten. För att Kronofogdemyndigheten ska kunna göra denna bedömning krävs naturligtvis att gäldenären anger sin nuvarande inkomst. Gäldenären bör även uppskatta sin framtida inkomst. Denna uppskattning bör kunna godtas av Kronofogdemyndigheten om den inte framstår som uppenbart felaktig. Vi föreslår nedan att gäldenären även ska lämna uppgifter om sin näringsverksamhet samt i förekommande fall ge in årsredovisning eller årsbokslut. Genom dessa uppgifter kommer Kronofogdemyndigheten att ha tillräckligt underlag för att bedöma gäldenärens prognos av sin framtida inkomst.

Slutligen måste det i ärendet finnas uppgifter om gäldenärens tillgångar och skulder. Att gäldenären ansvarar för att hans eller hennes tillgångar redovisas ter sig självklart. I det följande behandlar vi frågan om vem som ska ansvara för att redovisa gäldenärens skulder.

Gäldenärens ansvar för redovisningen av skulderna

2012 års skuldsanering har funnit att borgenärerna ska överta den största delen av ansvaret för redovisningen av gäldenärens skulder. Gäldenären ska därför i ansökan endast lämna uppgift om skulder till privatpersoner och till näringsidkare som inte bedriver inkassoverksamhet.

För att en F-skuldsanering ska kunna beviljas krävs emellertid som huvudregel att gäldenärens skulder huvudsakligen härrör från näringsverksamhet. Om gäldenären i ansökan endast uppger den totala skuldbördan, kommer uppgift om huruvida skulderna är näringsbaserade eller inte att saknas vid inledningen av ärendet. Kronofogdemyndigheten har därmed ingen möjlighet att, ens summariskt, ta ställning till om gäldenären uppfyller detta kriteriet, och det skulle därmed saknas tillräckligt underlag för att fatta ett inledandebeslut. Vi föreslår därför inte denna lösning för företagarna. I stället ska företagarna i sin ansökan lämna uppgift om samtliga skulder med angivande av skuldens storlek, borgenärens namn, adress och telefon samt hur och när den har uppkommit. Visserligen innebär denna ordning att det ställs högre krav på en gäldenär i ett ansökningsförfarande för F-skuldsanering jämfört med vad som gäller enligt förslaget från 2012 års skuldsaneringsutredning. Vi är emellertid av uppfattningen att dessa gäldenärer kan hantera ett sådant ansvar. För de företagare som är eller har varit i konkurs finns dessutom i bouppteckningen en uppställning över skulderna. Även de företagare vars bolag har genomgått ett konkursförfarande kommer att ha god hjälp av den bouppteckning som är upprättad i konkursen. De övriga gäldenärerna, som då vanligtvis kommer att vara aktiva företagare som fortsätter att driva näringsverksamhet, kommer i de allra flesta fall att ha den kapacitet och initiativkraft som krävs för att göra en uppställning av sina skulder. En sådan uppgift är rimlig att kräva av en seriös företagare.

Ytterligare uppgifter kan behövas

Nästa fråga blir om det krävs några ytterligare uppgifter i en ansökan som rör företagare jämfört med övriga gäldenärer. För att en F-skuldsanering ska kunna beviljas ställs det, förutom de allmänna villkoren som gäller även enligt skuldsaneringslagen, vissa krav beträffande hur näringsverksamheten drivs eller har drivits. Gäldenären måste därför även lämna uppgifter i detta avseende.

Gäldenären ska till ansökan bifoga årsredovisning eller årsbokslutet avseende det senast avslutade räkenskapsåret för den näringsverksamhet som skulderna härrör från.

Det är av betydelse för Kronofogdemyndigheten att ha uppgift om huruvida det finns någon föregående eller pågående konkurs eller företagsrekonstruktion. Gäldenären ska därför vara skyldig att lämna uppgift om något sådant förfarande förekommer eller har förekommit. Som vi redan tidigare har konstaterat innehåller förvaltarberättelsen, bouppteckningen och slutredovisningen uppgifter som kan ha betydelse för frågan om en F-skuldsanering ska beviljas eller inte. Gäldenären ska därför i förekommande fall bifoga dessa dokument till sin ansökan. För närvarande pågår ett arbete för att möjliggöra för konkursförvaltare att ge in förvaltarberättelse och bouppteckning digitalt till Kronofogdemyndigheten. Det kan då öppnas en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att själv inhämta dessa dokument.

I de fall gäldenärens företag har inlett en förhandling om offentligt ackord finns det även i det förfarandet utredning om företagets skulder samt en rekonstruktörsberättelse. Eftersom dessa uppgifter kan ha betydelse för skuldsaneringsärendet ska gäldenären i förekommande fall bifoga dessa dokument till sin ansökan.

Uppgifterna i bouppteckningen kan i vissa fall ersätta uppgifter i ansökan

I de fall skuldsaneringsgäldenären själv har genomgått en konkurs innehåller bouppteckningen en fullständig redogörelse för gäldenärens tillgångar och skulder. Gäldenären har vid edgångssammanträdet under straffansvar intygat att bouppteckningen är riktig. För att underlätta för gäldenären, och för att inte tynga utredningen med onödig dokumentation, föreslår vi att bouppteckningen

teckningen i dessa fall ska kunna ersätta gäldenärens uppgifter om tillgångar och skulder i ansökan om F-skuldsanering. För att uppgifterna ska ha relevans och med tillräcklig grad av säkerhet kunna ersätta gäldenärens uppgifter, måste konkursen ha avslutats inom sex månader före dagen för ansökan om skuldsanering för att denna uppgiftslättnad ska kunna ske. Gäldenären är dock alltid skyldig att lämna uppgift om det har tillkommit nya skulder eller tillgångar som inte framgår av bouppteckningen.

Även förvaltarberättelsen innehåller uppgifter av betydelse för skuldsaneringsfrågan, och det kan därför övervägas om även dessa uppgifter bör leda till någon form av lättnad i gäldenärens utredningsansvar, främst vad gäller uppgifterna om hur näringsverksamheten har drivits och om det föreligger några omständigheter avseende näringsverksamheten som kan utgöra hinder mot skuldsaneringen. Emellertid har gäldenären inte genom edgång intygat att dessa uppgifter är riktiga. Uppgifterna i förvaltarberättelsen är dessutom förvaltarens subjektiva bedömningar som inte på samma sätt kan ersätta gäldenärens uppgifter. Dessutom kan en gäldenär ha vetskap om uppgifter som inte framgår av förvaltarberättelsen och som bör anges i ansökan. Vi föreslår därför inte någon lättnad i gäldenärens utredningsansvar för dessa uppgifter.

10.5 Den fortsatta handläggningen

Förslag: För den fortsatta handläggningen ska i stort samma regler som enligt skuldsaneringslagen gälla.

När en borgenär anmäler sin fordran mot gäldenären ska borgenären även ange till vilket konto som betalning ska ske och lämna synpunkter av betydelse för ansökan om F-skuldsanering.

10.5.1 Inledandebeslutet

Vad gäller den fortsatta handläggningen hos Kronofogdemyndigheten är det vår bedömning att det inte krävs några speciella regler för F-skuldsanering. Således ska Kronofogdemyndigheten, om ansökan är bristfällig, förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Om föreläggandet inte följs ska ansökan avvisas. Vidare ska Kronofogdemyndigheten avslå en ansökan om det framgår av utredningen att gäldenären inte uppfyller kraven för F-skuldsanering.

Om Kronofogdemyndigheten inte avvisar ansökan ska myndigheten fatta ett inledande beslut. Även i denna del ska samma regler som enligt skuldsaneringslagen gälla.

10.5.2 Utredningen hos Kronofogdemyndigheten

Inte heller vad gäller utredningen hos Kronofogdemyndigheten finns det någon anledning att införa andra bestämmelser än dem som gäller enligt skuldsaneringslagen. Således ska Kronofogdemyndigheten i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter.

En särskild fråga är hur det ska kunna säkras tillräcklig utredning vid F-skuldsaneringar utan konkurs. I dessa ärenden kan det många gånger saknas utredning om hur näringsverksamheten har drivits. Kronofogdemyndigheten har här ett visst utredningsansvar, och det kan därför många gånger finnas anledning för Kronofogdemyndigheten att inhämta ett yttrande från Skatteverket redan på detta inledande stadium. Men som vi redan tidigare har påpekat åligger det gäldenären att prestera utredning om att den verksamhet från vilken skulderna härrör har drivits på ett acceptabelt sätt. Kan inte gäldenären åstadkomma detta, ska hans eller hennes skuldsaneringsansökan inte beviljas.

Ett inledande beslut ska kungöras i Post- och Inrikes tidningar. I kungörelsen ska var och en som har en fordran på gäldenären uppmanas att anmäla sina fordringar och lämna synpunkter av betydelse för ansökan om F-skuldsanering. Sådana synpunkter kan exempelvis vara uppgifter om hur gäldenären har drivit sin näringsverksamhet. Som framgår ovan har vi kommit fram till att ansvaret för utredningen om skulderna i huvudsak ska ligga på gäldenären. Borgenärerna behöver därför endast anmäla fordringen och behöver inte, till skillnad från vad som gäller enligt 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag, lämna några ytterligare uppgifter om fordringen. Däremot måste borgenärerna ange till vilket konto som betalning ska ske.

Precis som enligt skuldsaneringslagen ska Kronofogdemyndigheten kalla gäldenären till ett sammanträde om det kan antas vara till fördel för utredningen. Kronofogdemyndigheten ska till sammanträdet även kunna kalla borgenärer, andra myndigheter eller andra som kan bidra till utredningen av ärendet. Regeln

innebär att inte någon är utesluten från att kunna kallas till ett sammanträde, och i vissa fall kan det finnas anledning att kalla konkursförvaltaren till ett sådant möte. Det är Kronofogdemyndigheten som från fall till fall avgör vilka som bör kallas.

10.5.3 Beslutet om F-skuldsanering

Vad slutligen gäller beslutet om F-skuldsanering finns det inte heller här skäl att införa andra regler än dem som gäller enligt skuldsaneringslagen. Kronofogdemyndigheten ska alltså, när det finns tillräcklig utredning, upprätta ett förslag om F-skuldsanering tillsammans med gäldenären. Förslaget ska sändas till samtliga kända borgenärer med föreläggande att yttra sig inom en viss tid. Därefter ska Kronofogdemyndigheten pröva om gäldenären ska beviljas F-skuldsanering.

10.6 Gäldenärens betalning

Förslag: Det förfarande som föreslås av 2012 års skuldsaneringsutredning i fråga om gäldenärens betalning är välmotiverat och bör appliceras även på en F-skuldsanering.

Detta innebär att Kronofogdemyndigheten ska agera som betalningsförmedlare för skuldsaneringsbetalningarna. Kronofogdemyndigheten ska för finansieringen av förmedlingsverksamheten ta ut en årlig avgift, som belastar gäldenärens betalningsutrymme.

Gäldenären ska påbörja sina skuldsaneringsbetalningar redan vid inledandebeslutet. Vid ett inledandebeslut ska det därför fattas ett beslut om betalning. Gäldenärens betalningar ska ske utan hinder av att beslutet om betalning inte har vunnit laga kraft.

Om F-skuldsaneringen avslås, avskrivs eller avvisas ska inbetalda medel, när beslutet vunnit laga kraft, återbetalas till gäldenären. Om en pågående utmätning har avbrutits vid inledandebeslutet ska i stället medlen fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick. Om F-skuldsaneringen beviljas ska inbetalda medel fördelas mellan de borgenärer vars fordringar omfattas av F-skuldsaneringen.

I betalningsplanen ska det anges att gäldenären ska betala ett visst belopp till ett betalningsförmedlande organ, om det inte finns särskilda skäl att betala direkt till borgenären. Längden på betalningsplanen ska förkortas med det antal månader som har förflutit sedan inledandebeslutet meddelades, under förutsättning att gäldenären har fullgjort sina förpliktelser enligt beslutet.

Gäldenären ska betala en gång i kvartalet. Om det finns särskilda skäl får Kronofogdemyndigheten bestämma att gäldenären i stället ska betala månads- eller halvårsvis.

10.6.1 Den gällande ordningen enligt skuldsaneringslagen

Enligt skuldsaneringslagens nuvarande utformning ska betalningsplanen ange när och hur gäldenären ska betala sina borgenärer (9 § första stycket 4). Det är gäldenärens ansvar att betalning sker enligt betalningsplanen. Om betalning uteblir får borgenärerna reagera och eventuellt begära omprövning av betalningsplanen. Det är inte särskilt lagreglerat hur betalningarna ska ske, och det finns inte heller någon offentlig kontroll av att gäldenären uppfyller sina skyldigheter. Vid skuldsaneringslagens tillkomst uttalades bl.a. att det ansågs vara en sak för varje enskild borgenär att bevaka att gäldenären skötte sina betalningar (prop. 1993/94:123, s. 108 f.).

10.6.2 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag om gäldenärens betalningar

2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit en ny ordning för gäldenärens betalningar. Enligt förslaget ska gäldenären redan efter inledandebeslutet påbörja sina betalningar. Det som gäldenären ska betala till borgenärerna ska hanteras inom ramen för en betalningsförmedling. Gäldenären ska varje månad betala in ett bestämt belopp till ett konto hos Kronofogdemyndigheten. Borgenärerna får sedan sin respektive betalning en gång om året i stället för som i dag normalt varje månad. Om gäldenären inte beviljas skuldsanering har han eller hon rätt att få tillbaka de pengar som har betalats in på kontot.

Som skäl för att låta gäldenären påbörja sina betalningar tidigare anförde 2012 års skuldsaneringsutredning bl.a. att detta leder till ett

mer effektivt skuldsaneringsförfarande. Betalningsplanen kan avslutas snabbare, vilket ger gäldenären en chans att rehabiliteras fortare. En eventuell lång handläggningstid hos Kronofogdemyndigheten kommer inte att fördröja skuldsaneringen. Hur gäldenären sköter sina betalningar efter inledandebeslutet kan ge en god indikation på hur motiverad gäldenären är att genomföra en skuldsanering och kan vägas in i skälighetsbedömningen (SOU 2013:72, s. 204 ff.).

Enligt utredningen kunde betalningshanteringen förenklas för såväl gäldenären som borgenärerna genom en betalningsförmedling. Betalningsplanerna skulle då kunna göras tydligare och mer pedagogiska genom att endast den totala summan som gäldenären skulle betala behöver anges. Vidare framgick att det är förenat med relativt stora kostnader för borgenärerna att hantera betalningarna enligt betalningsplanen. En betalningsförmedling skulle enligt utredningen förbättra förutsättningarna för gäldenären att genomföra skuldsaneringen och minska de administrativa kostnaderna för borgenärerna.

Vad gällde frågan om vem som skulle sköta betalningsförmedlingen övervägde utredningen en privat lösning. En sådan lösning var emellertid enligt utredningen svår att lagstifta om och skulle därför till stor del bygga på frivillighet. Vid samråden framkom att de flesta av borgenärerna var negativa till en privat lösning varför utredningen kom fram till att den skulle vara svår att genomföra. I stället bedömde utredningen det som lämpligare att Kronofogdemyndigheten ansvarade för betalningsförmedlingen (SOU 2013:72, s. 235 ff.).

10.6.3 Våra överväganden

En viktig del i vårt uppdrag är att ge överskuldsatta företagare en möjlighet att snabbt komma tillbaka. En ordning där gäldenären påbörjar sin betalning redan efter inledandebeslutet innebär att förfarandet påskyndas. Denna aspekt är särskilt viktig vad gäller F-skuldsanering eftersom det är angeläget att dessa gäldenärer snabbt kan rehabiliteras och därmed fortsätta eller återuppta sin näringsverksamhet. Som 2012 års skuldsaneringsutredning har framfört innebär dessutom en tidigarelagd betalning en rad andra positiva konsekvenser. Bland annat blir gäldenären inte längre beroende av Kronofogdemyndighetens handläggningstid. Dess-

utom ger det sätt som gäldenären sköter sina betalningar på efter inledandebeslutet en god indikation på hur motiverad gäldenären är att genomföra en skuldsanering. Vi föreslår därför att denna ordning ska gälla även F-skuldsanering.

Även utredningens förslag om att Kronofogdemyndigheten ska vara betalningsförmedlare och hur betalningsplanen ska utformas är välgrundade. Vi föreslår därför att denna ordning för gäldenärens betalning ska gälla även vid F-skuldsanering. Detta innebär att vi även föreslår att Kronofogdemyndigheten ska ta ut en årlig avgift som belastar gäldenärens betalningsutrymme. Hur förfarandet närmare ska utformas har beskrivits tämligen ingående av 2012 års skuldsaneringsutredning och det saknas anledning att här upprepa detta. I stället hänvisar vi i denna del till 2012 års skuldsaneringsutrednings betänkande (SOU 2013:72, s. 229–244).

När detta betänkande trycks är det ännu inte klart om 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag kommer att genomföras. Om förslaget inte leder till lagstiftning på denna punkt och lagstiftaren inte heller anser att förslaget bör införas vid F-skuldsanering ska gäldenären i stället, i likhet med vad som nu gäller enligt skuldsaneringslagen, själv ansvara för betalningen till borgenärerna i enlighet med betalningsplanen. En sådan betalning kan inte påbörjas förrän F-skuldsaneringen har beviljats och kommer därför inte att innebära en lika snabb och effektiv skuldavskrivning som om Kronofogdemyndigheten agerar betalningsförmedlare.

10.7 Hinder mot exekutiva åtgärder

Förslag: Efter Kronofogdemyndighetens inledandebeslut får utmätningar för fordringar som har uppkommit dessförinnan inte ske.

Det som gäldenären betalar till Kronofogdemyndigheten ska inte kunna utmätas.

Enligt skuldsaneringslagen får utmätningar för fordringar inte ske efter Kronofogdemyndighetens inledandebeslut (22 § skuldsaneringslagen). Om utmätning ändå sker, är åtgärden utan verkan. Regeln om utmätningförbud avser endast verkställighet av fordringar som kan komma att omfattas av ett beslut om skuldsanering, det vill säga enligt huvudregeln fordringar som har

uppkommit före inledandebeslutet. Att en skuldsanering hindrar utmätning är motiverat av att gäldenären ska ha en möjlighet att reda upp sina ekonomiska förhållanden och att det fortsatta förfarandet inte ska "störas" av en pågående verkställighet mot gäldenären (prop. 1993/94:123, s. 152).

2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit att inte heller det som gäldenären har betalat in till Kronofogdemyndigheten får utmätas. I annat fall skulle borgenärer vars skulder inte omfattas av skuldsaneringen kunna få tillgång till de pengar som är avsedda för skuldsaneringsborgenärerna (SOU 2013:72, s. 239).

Även vid en F-skuldsanering finns det skäl att låta gäldenären under skuldsaneringsförfarandet vara fredad från verkställighet för att kunna ordna sina ekonomiska förhållanden. Det saknas anledning att i detta hänseende göra skillnad på de båda skuldsaneringsformerna. Utmätningsförbud bör därför gälla även under en F-skuldsanering. Samma sak ska gälla för de medel som har betalats in till Kronofogdemyndigheten.

Vad som ska gälla beträffande en F-skuldsanerings förhållande till en konkurs behandlas i nästa kapitel.

10.8 Samordning med skuldsaneringslagen

10.8.1 Ska Kronofogdemyndigheten kunna ändra skuldsaneringsform?

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska inte kunna ändra skuldsaneringsform.

Våra förslag innebär att det framöver kommer att finnas två olika former av skuldsaneringar. Vissa gäldenärer kommer att uppfylla förutsättningarna för båda formerna medan andra gäldenärer endast kommer att kunna komma i fråga för den ena formen av skuldsanering. En viktig fråga är om de två förfaranden på något sätt ska kunna samordnas med varandra.

Vissa av de gäldenärer som kommer att ansöka om F-skuldsanering kommer inte att uppfylla de krav som ställs för att en sådan skuldsanering ska beviljas. Det kan vara fråga om att deras skulder inte i tillräckligt stor utsträckning är näringsrelaterade eller att de saknar betalningsutrymme. En del av dessa gäldenären skulle antagligen kunna komma i fråga för en skuldsanering enligt

skuldsaneringslagen och fråga uppstår då om Kronofogdemyndigheten i dessa fall bör kunna aktualisera denna fråga och ändra skuldsaneringsform.

Emellertid har de båda skuldsaneringsformerna delvis olika rättsverkningar. Det går inte generellt sett att säga att en av skuldsaneringsformerna är mindre ingripande än den andra. I stället beror frågan om vilken skuldsaneringsform som är mest fördelaktig på gäldenärens personliga förutsättningar och behov. Dessutom gäller i vissa avseende delvis olika regler för de olika förfarandena. Det kan därför inte komma i fråga att flytta en ansökan från den ena skuldsaneringsformen till den andra. En ansökan om F-skuldsanering som inte uppfyller kraven för F-skuldsanering men eventuellt hade kunnat beviljas som vanlig skuldsanering ska därför avslås. Det finns då inget som hindrar att gäldenären i stället ansöker om skuldsanering.

10.8.2 Ska en genomgången skuldsanering hindra en F-skuldsanering?

Förslag: En tidigare genomgången skuldsanering ska i normalfallet utgöra hinder för en ny skuldsanering oavsett om det är fråga om en F-skuldsanering eller en vanlig skuldsanering.

Vi föreslår att den som tidigare har fullgjort en F-skuldsanering inte får beviljas ytterligare en F-skuldsanering om det inte finns synnerliga skäl (se avsnitt 6.4). Fråga blir om även en tidigare genomgången skuldsanering ska hindra en F-skuldsanering och vice versa.

En skuldsanering innebär ett avsteg från den grundläggande civilrättsliga principen om att avtal ska hållas. Det är ett extraordinärt institut med långtgående konsekvenser för såväl gäldenären som borgenären. Den grundläggande tanken är att skuldsanering ska vara något som en person normalt sett endast beviljas en gång i livet. Detta är en viktig princip som motverkar att skuldsaneringsinstitutet upplevs som stötande och påverkar den allmänna betalningsmoralen negativt.

De båda skuldsaneringsformerna har i princip samma syfte, nämligen att vara rehabiliterande och ge överskuldsatta gäldenärer möjlighet att komma tillbaka till ett välfungerande liv. Båda

skuldsaneringsformerna innebär att gäldenären åtminstone delvis blir befriad från sitt betalningsansvar. Det finns enligt vår bedömning inte anledning att i detta sammanhang göra någon skillnad mellan de båda skuldsaneringsformerna. Det sagda innebär att även en vanlig skuldsanering i normalfallet ska utgöra hinder för en F-skuldsanering. På samma sätt ska en genomgången F-skuldsanering normalt sett hindra en vanlig skuldsanering. Det bör framhållas att denna regel endast är tillämplig när en gäldenär har fullgjort en skuldsanering. I de fall en gäldenär av någon anledning har misslyckats med sin skuldsanering eller F-skuldsanering, är han eller hon inte av denna anledning förhindrad att på nytt ansöka om och beviljas någon av de båda skuldsaneringsformerna.

10.8.3 Ska en pågående skuldsanering hindra en F-skuldsanering?

Förslag: En pågående skuldsanering ska utgöra hinder för en ansökan om F-skuldsanering.

Slutligen måste det övervägas om det ska vara möjligt att ansöka om såväl vanlig skuldsanering som F-skuldsanering. En sådan ordning skulle innebära två parallella förfaranden fram till beslutet om skuldsanering. Enligt vår bedömning är detta emellertid inte en rimlig eller ändamålsenlig ordning. Vi föreslår därför att en pågående skuldsanering eller F-skuldsanering, ska utgöra hinder för en ny ansökan om skuldsanering eller F-skuldsanering. Om en sådan ansökan ges in ska denna alltså avvisas. Om gäldenären samtidigt ansöker om såväl skuldsanering som F-skuldsanering bör Kronofogdemyndigheten kontakta gäldenären för att höra vilken av ansökningarna som han eller hon vill få prövad.

10.8.4 En gäldenär som misslyckas med sin F-skuldsanering ska kunna få en kortare avbetalningsplan vid en efterföljande skuldsanering

Förslag: Den omständigheten att en skuldsaneringsgäldenär har påbörjat men inte fullgjort en F-skuldsanering, ska kunna utgöra särskilda skäl för att bestämma en kortare avbetalningsplan enligt 9 § fjärde stycket skuldsaneringslagen.

Det ställs relativt höga krav på de gäldenärer som ska genomgå en F-skuldsanering. Bland annat föreslår vi att gäldenärerna måste ha ett inte obetydligt betalningsutrymme (se avsnitt 6.3 ovan). Dessutom är möjligheten till omprövning på grund av att gäldenären har fått försämrade ekonomiska förhållanden relativt begränsad. Inte alla gäldenärer som beviljas en F-skuldsanering kommer att fullgöra en sådan. Om en F-skuldsanering upphävs, har gäldenären kvar sina skulder. Det är inte otänkbart att en del av dessa gäldenärer då ansöker om en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. För många av dessa gäldenärer är förutsättningarna också goda att beviljas en sådan.

Om dessa gäldenären, som kanske redan har fullföljt ett eller två år av en F-skuldsanering, då ska genomgå en femårig betalningsplan, blir vägen tillbaka till ett skuldfritt liv lång. Ett av syftena med vårt förslag är att ge aktiva och före detta företagare möjlighet att snabbt saneras från sina skulder för att därefter återgå till eller fortsätta med yrkeslivet. Det framstår därför som orimligt att förslaget för en del gäldenärer i stället riskerar att leda till en förlängning av tiden till skuldavskrivning.

För att undvika detta bör det finnas en möjlighet att vid den efterföljande skuldsaneringen bestämma en kortare betalningsplan för en gäldenär som av någon anledning inte har fullgjort sin F-skuldsanering. Med denna ordning kommer borgenärer i och för sig att få mindre betalt i den efterföljande skuldsaneringen. Men en gäldenär som har misslyckats med en F-skuldsanering kommer sannolikt att ha ett lägre betalningsutrymme i den efterföljande skuldsaneringen jämfört med vad han eller hon betalade så länge F-skuldsaneringen pågick. Även om gäldenären då får en kortare betalningsplan, kommer borgenärerna sammantaget att få mer betalt än om gäldenären hade ansökt om skuldsanering enligt

skuldsaneringslagen utan att först göra ett försök med F-skuldsanering.

Enligt skuldsaneringslagen finns en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att bestämma en kortare avbetalningsperiod än fem år om det finns särskilda skäl. Att gäldenären redan har betalat till borgenärerna enligt ett beslut om F-skuldsanering eller en tidigare skuldsanering bör i många fall kunna utgöra sådana särskilda skäl, och innebära att Kronofogdemyndigheten kan bestämma en kortare betalningsplan för dessa gäldenärer. För att tydliggöra att avräkning regelmässigt ska ske om de båda betalningsperioderna följer på varandra föreslår vi ett tillägg till bestämmelsen i 9 § skuldsaneringslagen som innebär att det vid bestämmandet av betalningsplanens längd, särskilt ska beaktas om gäldenären har påbörjat betalning enligt en betalningsplan på grund av en skuldsanering eller en F-skuldsanering.

För F-skuldsaneringar föreslår vi inte någon möjlighet att bestämma en kortare betalningsplan (se avsnitt 8.3.4). En sådan ordning framstår som rimlig med beaktande av att betalningsplanen vid dessa skuldsaneringar endast löper under tre år.

10.8.5 Skuldsaneringsförordningen (1994:347)

Förslag: Skuldsaneringsförordningen (1994:347) ska vara tillämplig även på ärenden om F-skuldsaneringar.

Skuldsaneringsförordningen (1994:347) reglerar vissa frågor gällande handläggning av skuldsaneringsärenden. Exempelvis innehåller förordningen regler beträffande ansökan, kungörelser och underrättelser om skuldsaneringar. Morsvarande frågor behöver regleras vad gäller F-skuldsaneringar. Vi föreslår därför att skuldsaneringsförordningen ska vara tillämplig även beträffande ärenden om F-skuldsaneringar.

Eftersom reglerna i förordningen är verkställighetsföreskrifter omfattas de av regeringens normgivningsområde (jfr 8 kap. 7 § regeringsformen). Det krävs därför ingen delegationsbestämmelse i lag.

11 Från konkurs till F-skuldsanering

11.1 Inledning

Det ingår i vårt uppdrag att lämna förslag på hur skuldsanering för företagare kan aktualiseras vid och samordnas med en konkurs. I denna del ska utredningen enligt direktiven analysera om det finns behov av åtgärder i processuellt hänseende i syfte att samordningen av förfarandena ska bli så effektiv som möjlig. Utredningen ska även analysera vilken inverkan förslagen får på konkursförfaranden och förfaranden enligt lagen om företagsrekonstruktion. Utifrån analysen ska utredningen överväga om ändringar i dessa och andra regler är nödvändiga för att skapa ett lämpligt och ändamålsenligt skuldsaneringsförfarande för företagare.

I detta kapitel behandlar vi frågor som har anknytning till konkursförfaranden och förfaranden om företagsrekonstruktion. Vi behandlar också översiktligt andra avvecklingsformer.

11.2 Konkursinstitutet

11.2.1 Konkursens syfte

En konkurs syftar i huvudsak till att tillfredsställa ett samlat borgenärskollektiv genom att avveckla gäldenärens verksamhet, realisera hans eller hennes tillgångar och fördela överskottet bland borgenärerna. En konkurs innebär att en gäldenärs samtliga tillgångar, med undantag för sådan egendom som omfattas av de s.k. beneficiereglerna och viss annan egendom, omhändertas för borgenärernas räkning av konkursboet (1 kap. 1 § konkurslagen [1987:672], nedan förkortad KonkL).

Konkursinstitutet är, till skillnad från företagsrekonstruktioner, ett avvecklingsinstitut.¹ Ur ett ekonomiskt perspektiv anses ett väl fungerande konkursinstitut vara en nödvändig beståndsdel i en marknadsekonomi. Verksamheter som inte är konkurrenskraftiga ska försvinna från marknaden och det anses viktigt att detta sker under ordnade former, det vill säga genom en konkurs. Av konkurserna i Sverige avser en övervägande del, drygt 96 procent, företag.²

11.2.2 Innebörden av en konkurs

En konkurs förutsätter att gäldenären är på obestånd (insolvent). Med obestånd avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig (1 kap. 2 § KonkL). För att underlätta bevisningen om obestånd finns det i konkurslagen vissa hjälpregler (2 kap. 7–9 §§ KonkL). Exempelvis ska en uppgift av gäldenären att han är insolvent godtas om det inte finns särskilda skäl att inte göra det (2 kap. 7 § KonkL). Vidare anses en gäldenär vara insolvent när det vid verkställighet enligt 4 kap. utsökningsbalken inom de senaste sex månaderna före konkursansökningen har framgått att gäldenären saknar tillgångar till full betalning av utmättningsfordran (2 kap. 8 § KonkL). En gäldenär som är eller senare än ett år före konkursansökningen har varit bokföringsskyldig ska om inte annat visas anses insolvent om gäldenären på ett visst sätt uppmanats att betala en klar och förfallen skuld men underlåtit att göra det inom en vecka och borgenären begär gäldenären i konkurs inom tre veckor därefter och skulden då ännu inte är betald (2 kap. 9 § KonkL).

En grundläggande princip bakom huvudsyftet att tillgodose samtliga borgenärer är den s.k. likabehandlingsprincipen. I praktiken får dock denna princip många gånger ge vika till förmån för olika förmånsrätter.

Konkurslagen gäller generellt och gör i formellt hänseende ingen skillnad på fysiska och juridiska personer. I praktiken medför en konkurs emellertid skuldavskrivning för en juridisk person medan en fysisk person har kvar sina skulder även efter en konkurs. Är gäldenären en juridisk person innebär konkursen nämligen att

¹ Mikael Mellqvist, *Obeståndsrätten En introduktion*, sjätte upplagan, Norstedts Juridik, 2011, s. 62.

² *Konkurser och offentliga ackord 2013*, Statistik 2014:02, Tillväxtanalys.

bolaget likvideras. Även om fordringarna mot den juridiske personen i och för sig existerar även efter en konkurs finns det inte längre någon gäldenär att rikta betalningsanspråken mot. Är konkursgäldenären däremot en fysisk person svarar gäldenären även efter konkursen för hela det belopp av skulderna som inte har betalats vid konkursen. Detta innebär alltså att en fysisk person som går i konkurs inte genom konkursen blir av med sina skulder.

Sedan ett beslut om konkurs har meddelats får gäldenären inte råda över egendom som hör till konkursboet (3 kap. 1 § KonkL). Gäldenären får inte heller åta sig sådana förpliktelser som kan göras gällande i konkursen. Konkursboet omfattar all egendom som hörde till gäldenären när konkursbeslutet meddelades och som är sådan att den kan utmätas (3 kap. 3 § KonkL). Till konkursboet räknas även den egendom som kan tillföras boet genom återvinning. Vissa undantag från gäldenärens rådighetsförlust finns i 3 kap. 2 § KonkL.

En gäldenär som är i konkurs får inte driva näringsverksamhet under konkursen (6 kap. 1 § KonkL).

11.2.3 Konkursens avslutande

En konkurs avslutas genom antingen avskrivning, utdelning eller ackord. Avskrivning aktualiseras när konkursboet saknar tillgångar (10 kap. 1 § KonkL) eller när det inte har gjorts gällande någon fordring i konkursen (10 kap. 3 § KonkL). Om konkursen inte skrivs av ska ett utdelningsförfarande ske. Utdelning till borgenärerna ska ske så snart konkursegendomen har förvandlats till pengar. Visar gäldenären att han eller hon har kommit överens om betalningen av sina skulder eller på annat sätt har träffat uppgörelse med de borgenärer vars fordringar har bevakats, ska rätten på ansökan av gäldenären besluta om nedläggning av konkursen (12 kap. 1 § KonkL).

Bestämmelser om kostnader i en konkurs finns i 14 kap. KonkL. Konkurskostnader ska utgå ur boet framför andra skulder som boet har ådragit sig. I den mån kostnaderna inte kan betalas av boet ska de betalas av staten. Är det någon annan än staten som har gjort konkursansökningen ska dock denne borgenär betala kostnaderna om de inte kan tas ur boet, dock högst med ett belopp motsvarande en tiondel av basbeloppet.

11.2.4 Domstolsverkets och Kronofogdemyndighetens rapport om en mer rationell konkurshantering

Domstolsverket och Kronofogdemyndighetens verksamhetsgren konkurstillsyn, har tillsammans drivit ett projekt rörande den framtida handläggningen av konkursärenden i syfte att rationalisera densamma. Inom ramen för projektet har utretts om och i så fall i vilken utsträckning konkurshantering kan effektiviseras genom att vissa uppgifter överförs från domstol till Kronofogdemyndigheten respektive konkursförvaltarna och vilka konsekvenser en sådan ändrad ansvarsfördelning skulle få.³

I rapporten föreslås bland annat att Kronofogdemyndigheten ska ha huvudansvaret för konkursen. Domstolen ska dock även framöver fatta beslut om konkurs, utse konkursförvaltare och handlägga tvistiga eller kontroversiella frågor under konkursen. Förslagen bereds för närvarande, och det är inte klart om de kommer att leda till någon lagstiftning.

11.2.5 Konkursförvaltarens roll

Gäldenärens tillgångar förvaltas i ett konkursbo. Konkursförvaltaren sköter konkursförvaltningen, som är det centrala i handläggningen av en konkurs. Förvaltarens allmänna uppgifter och skyldigheter framgår av 7 kap. 8–17 §§ KonkL. Enligt 7 kap. 8 § KonkL ska förvaltaren ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet. Med andra ord bör förvaltaren skyndsamt omvandla gäldenärens egendom till pengar som kan delas ut till borgenärerna. Enligt andra stycket i samma paragraf ska detta dock inte hindra att förvaltaren vid avvecklingen av boet beaktar vad som är ägnat att långsiktigt främja sysselsättningen, om det kan ske utan att borgenärernas rätt nämnvärt förringas. Om det i konkursboet ingår en rörelse anses det åligga förvaltaren att beakta de anställdas intresse av att få sin framtida anställning långsiktigt tryggad.⁴ I konkurslagens åttonde kapitel finns bestämmelser om försäljning av egendom i konkurs. Försäljningen ska ske skyndsamt och inbringa högsta möjliga betalning.

³ *En mer rationell konkurshantering*, rapport 2013-10-21 av Domstolsverket och Kronofogdemyndigheten.

⁴ Eugène Palmér och Peter Savin, *Konkurslagen – En kommentar* (28 februari 2014, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 8 §.

Om förvaltaren misstänker att gäldenären har gjort sig skyldig till något brott mot borgenärer enligt 11 kap. brottsbalken ska förvaltaren underrätta allmän åklagare och ange grunden för misstanken (7 kap. 16 § KonkL). Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med konkursen.

Förvaltaren ska till den myndighet som enligt 26 kap. miljöbalken har att utöva tillsyn anmäla om han eller hon har anledning att misstänka att konkursgäldenären har lämnat kvar kemiska produkter, biotekniska organismer och farligt avfall som behöver omhändertas (7 kap. 16 a § KonkL).

11.2.6 Utredningen i en konkurs

Förvaltaren ska upprätta en konkursbouppteckning (7 kap. 13 § KonkL) och en förvaltarberättelse (7 kap. 15 § KonkL). Bouppteckningen ska innehålla en redogörelse för räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör boet. Av bouppteckningen ska också boets tillgångar och skulder framgå. Med ledning av bouppteckningen ska det gå att bedöma gäldenärens ekonomiska situation och på vilket sätt eventuell bokföring har skötts. Bouppteckningen är underlaget för gäldenärens edgång vid vilken gäldenären under straffansvar intygar att bouppteckningen är korrekt (6 kap. 3 § KonkL). Bouppteckning ska ges in till rätten och tillsynsmyndigheten så snart som möjligt och senast en vecka före edgångssammanträdet. Förvaltarberättelsen ska innehålla uppgifter om orsaken till obeståndet och vid vilken tidpunkt det har inträtt (7 kap. 15 § KonkL). Dessa uppgifter kan behövas för att bedöma frågor om återvinning och om gäldenären har gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet av något slag. Förvaltarberättelsen ska snarast, och senast sex månader från konkursbeslutet, skickas till rätten, tillsynsmyndigheten och varje borgenär som begär det.

Förvaltaren ska även, i förekommande fall, upprätta ett utdelningsförslag, avge slutredovisning och ge in en arvodesframställning.

11.2.7 Återvinning

För att upprätthålla likabehandlingsprincipen innehåller konkurslagen bestämmelser om återvinning. Rättshandlingar som gäldenären har gjort en kortare tid före konkursbeslutet, och som har gynnat någon eller några borgenärer på bekostnad av andra, kan under vissa förutsättningar återgå enligt återvinningsreglerna. Alla slags civilrättsliga handlingar kan i princip bli föremål för återvinning. Återvinning får dock inte ske av betalning av skatt eller avgift som omfattas av skatteförfarandelagen (2011:1244), skatt enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) eller lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt, tull samt ränta på sådan skatt eller avgift. Återvinning får inte heller ske av betalning av familjerättsliga underhåll (4 kap. 1 § KonkL). En rättshandling måste vara vidtagen en viss tid innan fristdagen för att en återvinning ska kunna ske (återvinningsfristen).

Återvinningsfristerna är generellt längre för det fall rättshandlingen har skett mot någon närstående. Närståendebegreppet är brett och definieras i lagtexten som den som är gift med gäldenären eller är syskon eller släkting i rätt upp- eller nedstigande led till gäldenären eller är besvägrad med honom i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon samt den som på annat sätt står gäldenären personligen särskilt nära. Som närstående till en näringsidkare eller en juridisk person anses vidare vissa fysiska eller juridiska personer med ekonomiska intressen hos gäldenären.

Återvinningstalan kan föras av en enskild borgenär eller av förvaltaren, men borgenärernas talerätt är subsidiär i förhållande till förvaltarens (4 kap. 19 § andra stycket KonkL). Verkan av en återvinningstalan är ömsesidig återgång av prestationerna.

11.2.8 Konkursinstitutets förhållande till skuldsanering

Konkursinstitutet är överordnat skuldsaneringsinstitutet. Att ett skuldsaneringsförfarande är inlett utgör därför inget hinder mot konkurs. Men däremot förfaller en ansökan om skuldsanering om en gäldenär försätts i konkurs (32 § skuldsaneringslagen). Om en

konkursgäldenär ansöker om skuldsanering ska en sådan ansökan enligt allmänna rättsgrundsatser avvisas.⁵

11.3 Företagsrekonstruktioner

11.3.1 Företagsrekonstruktionens syfte

Företagsrekonstruktionsförfarandet regleras i lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion (FREkL). Syftet med en företagsrekonstruktion är rehabiliterande på så sätt att ett företag som långsiktigt bedöms ha överlevnadsförmåga, men som mer eller mindre tillfälligt har hamnat i betalningssvårigheter, ska kunna rekonstrueras i stället för att gå i konkurs. De företag som kan bli föremål för företagsrekonstruktion är sådana som bedöms ha en bärande affärsidé och ha potential för att på sikt komma till rätta med sina ekonomiska problem.

11.3.2 Innebörden av en företagsrekonstruktion

Företagsrekonstruktion innebär att en näringsidkare som har betalningssvårigheter efter beslut av domstol kan få till stånd ett särskilt förfarande för att rekonstruera sin verksamhet (1 kap. 1 § FREkL). Beslutet innebär vidare att en av rätten utsedd rekonstruktör ska undersöka om den verksamhet som gäldenären bedriver helt eller delvis kan fortsätta och i så fall hur detta bör ske samt om det finns förutsättningar för gäldenären att träffa en ekonomisk uppgörelse med sina borgenärer (ackord).

Lagen är tillämplig på näringsidkare. Enligt förarbetena till lagen är begreppet vidsträckt och omfattar var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art (prop. 1995/96:5, s. 63). Reglerna är alltså tillämpliga på såväl fysiska som juridiska personer och oavsett i vilken form näringsverksamheten drivs. Den som tidigare har varit näringsidkare och drivit näring i t.ex. ett aktiebolag men avvecklat rörelsen omfattas däremot inte av lagen. Förfarandet är inte heller tillämpligt på vissa kreditinstitutioner, försäkringsbolag och liknande. Verksamheter i vilka de allmänna

⁵ Trygve Hellners och Mikael Mellqvist, *Skuldsaneringslagen En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Norstedts Juridik, s. 46.

har ett bestämmande inflytande har också undantagits från tillämpningsområdet (1 kap. 3 § FRekL).

Förfarandet inleds och avslutas av domstol. En ansökan om företagsrekonstruktion kan göras av såväl gäldenären som borgenärerna (2 kap. 1 § FRekL). Under rekonstruktionen leds förfarandet av rekonstruktören. Domstolen har inte någon operativ funktion utan endast en kontrollerande. Ett förfarande får normalt inte pågå i mer än tre månader från beslutet om företagsrekonstruktion (4 kap. 8 § FRekL). Det är dock möjligt för gäldenären att ansöka om förlängning med högst tre månader i taget. Ett rekonstruktionsförfarande får emellertid inte pågå i mer än ett år såvida inte ackordsförhandling har beslutats.

För att en ansökan om företagsrekonstruktion ska bifallas krävs det antingen att det kan antas att gäldenären inte kan betala sina förfallna skulder eller att det kan antas att en sådan oförmåga inträder inom kort (2 kap. 6 § första stycket FRekL). Det krävs med andra ord att illikviditet eller risk för illikviditet kan antas. Illikviditet innebär att gäldenärens kontanta medel och andra tillgångar som lätt kan omsättas i kontanter inte räcker till för betalning av förfallna skulder. Detta krav påminner om insolvenskravet i konkurslagen. En gäldenär kan dock vara illikvid utan att samtidigt vara insolvent. Så är fallet om en gäldenär vid en viss tidpunkt inte kan betala sina förfallna skulder men inom kort får medel som botar denna oförmåga. Förutom kravet på illikviditet krävs det även att det kan antas att syftet med förfarandet kan uppnås (2 kap. 6 § andra stycket FRekL). Rätten måste alltså göra en prognos beträffande utsikterna för att företagsrekonstruktionen ska lyckas. Slutligen är gäldenärens medgivande en förutsättning för att en ansökan om företagsrekonstruktion ska kunna bifallas (2 kap. 6 § tredje stycket FRekL).

Om rätten beslutar om företagsrekonstruktion ska den samtidigt utse en eller flera rekonstruktörer (2 kap. 10 § FRekL).

En rekonstruktör har rätt till skälig ersättning för sitt arbete samt ersättning för de utlägg som uppdraget har krävt (4 kap. 4 § FRekL). Gäldenären är skyldig att betala ersättningen till rekonstruktören (4 kap. 6 § FRekL). Det finns inget krav på att arvodesräkningen måste gå via rätten. Rekonstruktören kan alltså fakturera gäldenären direkt utan inblandning av rätten. Rekonstruktörens fordran är, i den mån den är skälig, förenad med förmånsrätt enligt 10 § första stycket 2 förmånsrättslagen (1970:979) om gäldenären senare försätts i konkurs.

11.3.3 Rekonstruktörens roll

Lagen ställer upp höga krav på rekonstruktörens kompetens. En rekonstruktör ska ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver, ha borgenärernas förtroende samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget (2 kap. 11 § FRekL). När inte omständigheterna i det särskilda fallet motiverar annat bör enligt förarbetena en advokat ur konkursförvaltarens krets eller en högre tjänsteman vid en ackordscentral utses (prop. 1995/96:5, s. 184). Detta garanterar att rekonstruktören har en viss erfarenhet av företagsledning, gedigna kunskaper i obeståndsrätt och är van att hantera situationer i vilka motstående intressen kan göra sig gällande (prop. 1995/96:5, s. 184). Men kretsen av möjliga rekonstruktörer är inte formellt begränsad, och det finns inget som hindrar att en person med ekonomisk bakgrund utses som rekonstruktör om det är motiverat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Rekonstruktören ska inta en självständig och opartisk hållning samt se till såväl gäldenärens som borgenärernas intressen (prop. 1995/96:5, s. 185). En särskild fråga är om den som har utsetts till rekonstruktör är jävig som konkursförvaltare i en eventuell följande konkurs. Det kan ju många gånger vara kostnadsbesparande att i dessa fall utse rekonstruktören till konkursförvaltare eftersom denne känner till företaget och de ekonomiska förhållandena i detta. Men i de allra flesta fall bör rekonstruktören inte utses till konkursförvaltare, bl.a. eftersom det kan bli fråga om att förvaltaren ska pröva sådana transaktioner som rekonstruktören har tillrätt eller kanske till och med gett anvisningar om (prop. 1995/96:5, s. 185). Domstolen får därför i det enskilda fallet pröva om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna.

Den som är anställd vid domstol eller Kronofogdemyndigheten får inte vara rekonstruktör (2 kap. 11 § FRekL).

Rekonstruktörens huvudsakliga uppgift är att tillsammans med gäldenären undersöka möjligheterna till en hållbar rekonstruktion av verksamheten och finanserna samt föreslå hur en sådan eventuell rekonstruktion ska genomföras. När rekonstruktören fullgör sitt uppdrag ska han verka för att borgenärernas intresse inte åsidosätts. Rekonstruktören ska tillsammans med gäldenären ta fram en rekonstruktionsplan som anger hur företaget ska rekonstrueras (1 kap. 2 § FRekL).

Efter beslutet om företagsrekonstruktion ska rekonstruktören driva förfarandet vidare. Rekonstruktören ska inom en vecka från beslutet om företagsrekonstruktion underrätta samtliga kända borgenärer om beslutet. Till underrättelsen ska en preliminär förteckning över gäldenärens tillgångar och skulder, dvs. en bouppteckning, bifogas. Det behöver inte vara fråga om någon fullständig och slutlig förteckning över gäldenärens ekonomiska förhållanden, men det ska vara möjligt att utläsa gäldenärens ungefärliga ekonomiska status.⁶ Rekonstruktören ska även bifoga gäldenärens senaste balansräkning och de ytterligare upplysningar som behövs om hans ekonomiska ställning samt ange uppgift om orsaken till betalningssvårigheterna och om hur verksamheten kan rekonstrueras. I underrättelsen ska också lämnas upplysning om tidpunkt för borgenärssammanträde. Borgenärssammanträdet ska som huvudregel hållas inför rätten inom tre veckor från beslutet att inleda företagsrekonstruktion.

I lagen om företagsrekonstruktion saknas, till skillnad från vad som gäller för konkursförvaltare enligt 17 kap. 1 § KonkL, uttryckliga bestämmelser om rekonstruktörens skadeståndsansvar.

11.3.4 Utredningen i en företagsrekonstruktion

En ansökan om företagsrekonstruktion från gäldenären ska innehålla uppgifter om företagets ekonomiska förhållanden och om orsakerna till betalningssvårigheterna (2 kap. 3 § 1 FRekL). Vidare ska en ansökan innehålla en borgenärsförteckning (2 kap. 3 § 2 FRekL). I ansökan ska också anges dels hur gäldenären avser att verksamheten ska bedrivas i fortsättningen, dels hur en eventuell uppgörelse med borgenärerna ska nås (2 kap. 3 § 3 FRekL).

Om det är borgenären som ansöker om företagsrekonstruktion ställs det av naturliga skäl lägre krav på vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla. En sådan ansökan ska innehålla uppgift om den fordran sökanden har på gäldenären. Vidare ska borgenären redovisa det han eller hon känner till om betalningssvårigheterna (2 kap. 4 § 1 och 2 FRekL).

Rekonstruktören ska tillsammans med gäldenären ta fram en rekonstruktionsplan som anger hur företaget ska rekonstrueras (1 kap. 2 § FRekL). Rekonstruktionsplanen måste inte fastställas av

⁶ Mikael Mellqvist, *Obeståndsrätten En introduktion*, sjätte upplagan, Norstedts Juridik, 2011, s. 113.

domstol för att bli gällande och det finns inget som hindrar att rekonstruktören i ett senare skede frångår rekonstruktionsplanen. Lagen ger inte heller några anvisningar om vad rekonstruktionsplanen ska innehålla, och en rekonstruktionsplan kan komma att se mycket olika ut beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Utöver den nyss nämnda utredningen tillkommer väsentlig utredning i de fall som gäldenären ansöker om ackordsförhandling (se strax nedan). Om en sådan begäran görs, ska till denna skrivelse bifogas en bouppteckning med uppgift om boets tillgångar och skulder (3 kap. 10 § andra stycket FRekL). I bouppteckningen ska tillgångarna tas upp till noggrant uppskattade värden (3 kap. 14 § FRekL). Om möjligt ska det lämnas en specificerad uppgift om de värden som i bokföringshandlingarna har åsatts tillgångarna eller, när sådan värdering inte gjorts, om anskaffningskostnaden. Bouppteckningen ska vidare innehålla uppgift om varje borgenärs namn och postadress. Om en borgenär har förmånsrätt ska detta, tillsammans med grunden för förmånsrätten, anges i bouppteckningen. På begäran av en borgenär ska gäldenären vid borgenärssammanträdet avlägga bouppteckningsed.

Till en ansökan om ackord ska även en berättelse av rekonstruktören fogas. Berättelsen ska ange boets tillstånd, orsakerna till gäldenärens betalningssvårigheter samt en översikt över gäldenärens tillgångar och skulder. Vidare ska det finnas uppgifter om den utdelning som borgenärerna kan förvänta sig i en konkurs. Rekonstruktören ska även lämna upplysning om huruvida eventuell egendom frångått gäldenären under sådana förhållanden att återvinning kan bli aktuellt. Slutligen ska det framgå av berättelsen om gäldenären har gjort sig skyldig till något brott mot sina borgenärer och i så fall grunden därför samt hur gäldenären har fullgjort sin bokföringsskyldighet.

11.3.5 Offentligt ackord

I ett ärende om företagsrekonstruktion kan gäldenären begära förhandling om offentligt ackord (3 kap. 1 § FRekL). Bestämmelserna motsvarar i stort den gamla ackordslagen (1970:847). Ett offentligt ackord innebär att en borgenärsmajoritet kan träffa avtal med gäldenären om en ekonomisk uppgörelse som binder även minoriteten. Uppgörelsen innebär att borgenärernas fordringar

sätts ned med en viss procentsats. Syftet med ett offentligt ackord är att gäldenären ska kunna tilltvinga sig en ekonomisk uppgörelse i det fall gäldenären inte kan nå en frivillig uppgörelse med samtliga borgenärer. Det är inte möjligt att få till stånd ett offentligt ackord utan att ett förfarande om företagsrekonstruktion har inletts.

Förutsättningarna för ett offentligt ackord är att gäldenären kan erbjuda de borgenärer som deltar i ackordet minst 25 procent av deras fordringsbelopp, såvida inte ett lägre belopp godkänns av samtliga borgenärerna eller det finns särskilda skäl för ett lägre belopp (3 kap. 2 § FRekL). Fullgörandet av betalning ska dessutom kunna ske inom ett år efter det att det offentliga ackordet har fastställts.

Ett ackordsförslag som ger minst 50 procent av fordringsbeloppen till borgenärerna ska anses antaget om tre femtedelar av de röstande borgenärerna har godtagit förslaget och deras fordringar uppgår till tre femtedelar av de röstberättigade fordringarnas sammanlagda belopp. Är ackordsförslaget lägre, ska ackordsförslaget anses antaget om tre fjärdedelar av de röstande har enats om förslaget och deras fordringar uppgår till tre fjärdedelar av de röstberättigade fordringarnas sammanlagda belopp (3 kap. 4 § FRekL).

Antas förslaget ska rätten som huvudregel fastställa ackordet. Ett fastställt ackord är bindande för såväl kända som okända borgenärer. En gäldenär får inte återta eller ändra ett ackord utan rättens medgivande.

Om offentligt ackord fastställs tillämpas bestämmelserna i konkurslagen om återvinning i konkurs (3 kap. 5 § FRekL). Talan om återvinning väcks av rekonstruktören eller av en borgenär vars fordran skulle omfattas av ett offentligt ackord. Upphör företagsrekonstruktionen utan att offentligt ackord har kommit till stånd och försätts gäldenären inte i konkurs ska den väckta återvinnings-talan avvisas (3 kap. 6 § FRekL).

11.3.6 Företagsrekonstruktioners förhållanden till skuldsanering och konkurs

I samband med beslutet om företagsrekonstruktion ska en "frysning" av gäldenärens tillgångar och skulder ske (jfr. 2 kap. 15 § andra stycket FRekL). Men, till skillnad från vad som gäller vid konkurs, sker det inte någon formell inskränkning i gäldenärens

rådighet, och gäldenären har under rekonstruktionsförfarandet möjlighet att förfoga över sina tillgångar.

För att en företagsrekonstruktion ska kunna bedrivas så effektivt som möjligt får utmätning eller annan verkställighet enligt utsökningsbalken inte ske under den tid som rekonstruktionen pågår (2 kap. 17 § FRekL). Under företagsrekonstruktionen får gäldenären inte heller betala skulder som har uppkommit före det att ansökan om företagsrekonstruktion gavs in.

En konkurs har företräde framför en företagsrekonstruktion (2 kap. 9 § och 4 kap. 7 § andra stycket FRekL). Av 2 kap. 10 a § KonkL framgår emellertid att en ansökan om konkurs på gäldenärens begäran ska förklaras vilande om det pågår en företagsrekonstruktion. Om företagsrekonstruktionen upphör ska konkursansökningen tas upp till prövning. Regeln innebär i praktiken att man – när väl en företagsrekonstruktion har påbörjats – först ska försöka få till stånd en rekonstruktion av verksamheten och en frivillig uppgörelse mellan gäldenären och borgenärerna.

Ett inlett skuldsaneringsförfarande utgör inget hinder mot en förhandling om offentligt ackord inom en företagsrekonstruktion.

11.4 Andra avvecklingsformer

En näringsverksamhet kan avvecklas även på andra sätt än genom konkurs. Vilka avvecklingsformer som finns tillgängliga beror på vilken företagsform som verksamheten har drivits i. Nedan gör vi en översiktlig sammanställning över de vanligaste övriga avvecklingsformerna. Ett aktiebolag kan även avvecklas genom fusion eller delning. Dessa två avvecklingsformer behandlas emellertid inte närmare nedan.

11.4.1 Likvidation

Aktiebolag

En likvidation innebär att ett aktiebolag löses upp efter det att skulderna betalats och eventuellt överskott fördelats mellan aktieägarna. Bolagsstämman kan besluta om frivillig likvidation (25 kap. 1 § ABL). Likvidationsbeslutet fattas med enkel majoritet (25 kap. 2 § ABL).

Vid en tvångslikvidation utser Bolagsverket eller tingsrätten en eller flera likvidatorer (jfr 25 kap. 10 § ABL). Likvidatorn träder in i styrelsen och den verkställande direktörens ställe och ska genomföra likvidationen, alltså avveckla aktiebolaget (25 kap. 30 § ABL). Om bolaget är på obestånd ska likvidatorn ansöka om att bolaget försätts i konkurs (25 kap. 36 § ABL). Bolaget är upplöst när likvidatorn har lagt fram sin slutredovisning på en bolagsstämma (25 kap. 41 § ABL).

Aktiebolaget avregistreras hos Bolagsverket när likvidatorn har anmält till Bolagsverket att han eller hon har lagt fram slutredovisningen på en bolagsstämma. Överskottet fördelas till aktieägarna, om inte annat har bestämts i bolagsordningen.

Handelsbolag

Frivillig avveckling av ett handelsbolag sker genom likvidation. Den genomförs oftast av bolagsmännen och behöver inte anmälas till Bolagsverket. Detta beslut kan fattas när som helst.

En likvidation sker antingen efter uppsägning av bolagsavtalet eller på grund av andra omständigheter. Om en bolagsman säger upp avtalet, ska bolaget träda i likvidation sex månader efter uppsägningen, om inte någon annan uppsägningstid har avtalats (2 kap. 24 § lagen [1980:1120] om handelsbolag och enkla bolag). Om en bolagsman dör eller försätts i konkurs, ska ett handelsbolag genast träda i likvidation (2 kap. 26 och 27 §§ BL). En utomstående eller fordringsägare kan inte begära att ett handelsbolag ska träda i likvidation.

När handelsbolaget har trätt i likvidation tecknas firman gemensamt av bolagsmännen om inget annat har avtalats (2 kap. 31 § BL). En frivillig likvidation avslutas genom att tillgångarna delas upp genom ett så kallat skriftligt skifte, som samtliga bolagsmän skriver under.

Om verksamheten inte kan fortsätta på grund av tvister eller oenighet mellan bolagsmännen, kan en eller flera av bolagsmännen säga upp bolagsavtalet och begära att tingsrätten utser en likvidator. (2 kap. 37 § BL). Bolagsverket registrerar likvidatorn som blir ensam firmatecknare. Handelsbolaget är upplöst när likvidatorns slutredovisning har delgetts samtliga bolagsmän (2 kap. 44 § BL).

11.4.2 Avregistrering

En enskild näringsverksamhet avvecklas genom avregistrering. Detta sker genom en anmälan till Bolagsverket som därefter avregistrerar företaget.

11.4.3 Försäljning

Att sälja sina aktier i ett aktiebolag är ett ytterligare sätt att avveckla sin näringsverksamhet. Försäljningen är en helt privat fråga som säljaren och köparen själva gör upp om.

Ofta undertecknas ett särskilt köpeavtal som tar upp bestämmelser om priset på aktierna och de skyldigheter som säljare och köpare ska ha. Köparen betalar aktierna och säljaren överlämnar aktiebreven med påtecknad överlåtelse samt avräkningsnota.

För att bli antecknad som ägare till aktierna i aktieboken, som förs av aktiebolaget självt, ska köparen styrka att han eller hon har köpt aktierna och visa upp de överlåtna aktiebreven. Aktierna förses sedan med en påskrift om att aktieägaren har förts in i aktieboken.

Den personliga bindningen i ett handelsbolag och enkelt bolag medför att en delägare i ett sådant bolag måste tåla vissa begränsningar i rätten att lämna verksamheten. Men även bolagsmän i ett handelsbolag eller enkelt bolag kan vanligtvis överlåta sitt delägarskap om frågan har reglerats i bolagsavtalet eller samtliga delägare ger sitt samtycke till en sådan förändring (2 kap. 2 § och 4 kap. 2 § BL). Den delägare som utan att ha tillstånd säljer sin andel i bolaget till en utomstående och lämnar bolaget gör sig däremot normalt skyldig till avtalsbrott. Han eller hon kan då bli skadeståndsskyldig gentemot övriga delägare för den ekonomiska förlust som kan följa på utträdet.⁷

⁷ Torsten Sandberg, *Handelsbolag och enkla bolag – En lärobok*, Norstedts Juridik, sjätte upplagan, 2010, s. 53.

11.5 Hur ska en F-skuldsanering samordnas med ett konkursförfarande?

Förslag: Ett ärende om F-skuldsanering ska vara ett fristående förfarande som prövas av Kronofogdemyndigheten som första instans.

Samordningen av förfarandena ska underlättas genom processuella regler.

11.5.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska utredningen särskilt lämna förslag på hur skuldsanering kan aktualiseras vid och samordnas med en konkurs. I denna del ska utredaren analysera om det finns behov av åtgärder i processuellt hänseende i syfte att samordningen av förfarandena ska bli så effektiv som möjligt. Utredaren ska även bedöma i vilka personers – fysiska som juridiska – konkurser skuldsanering lämpligen ska kunna aktualiseras.

I följande avsnitt behandlar vi frågor som har anknytning till F-skuldsaneringssystemets förhållande till konkursinstitutet och till förfaranden om företagsrekonstruktion.

11.5.2 Det finns ett behov av att kunna samordna de båda förfarandena

En avsevärd del av de gäldenärer som den nya skuldsaneringsformen är tänkt att omfatta kommer att antingen själva ha varit försatta i konkurs, eller ha drivit sin näringsverksamhet i ett bolag som har försatts i konkurs.

En fysisk person som försätts i konkurs blir inte fri från sina skulder efter konkursens avslutande. Detta relativt strikta krav balanseras i den svenska insolvensrätten av möjligheten till skuldsanering, och personer som är eller har varit i konkurs är alltså många gånger i stort behov av en skuldsanering för att kunna sanera sin ekonomi. För det fall företagaren har drivit sin näringsverksamhet i bolagsform innebär bolagets konkurs i och för sig att bolagets skulder inte längre kan göras gällande mot bolaget. Men företagaren har många gånger ådragit sig ett personligt

betalningsansvar för företagets skulder, t.ex. genom borgensansvar. Ett sådant ansvar, liksom ett eventuellt företrädaransvar enligt ABL, aktualiseras vanligen vid eller efter bolagets konkurs. Dessa företagare ådrar sig alltså många gånger genom bolagets konkurs personliga skulder som uppkommit i näringsverksamheten. Även i dessa fall kan det alltså finnas ett behov av att den fysiska personen genomgår en skuldsanering för företagare. En ansökan om F-skuldsanering kommer därmed att vara ett naturligt – och i många fall oundvikligt – steg för en företagare som måste komma till rätta med sin skuldbörda. För att få en effektiv och ändamålsenlig lagstiftning bör skuldsaneringsförfarandet i dessa fall kunna samordnas med konkursförfarandet. Vi övergår nu till att behandla hur en sådan samordning bäst kan ske.

11.5.3 Konkurs ska inte vara ett krav för en F-skuldsanering

En viktig fråga är om det ska vara möjligt att genomgå en F-skuldsanering utan ett föregående avvecklingsförfarande. Enligt våra direktiv är syftet med vårt uppdrag att underlätta för seriösa företagare som gått i konkurs eller drabbats av överskuldssättning att snabbt ta itu med sin skuldbörda och kunna starta på nytt eller fortsätta med förnyad kraft. Som framgår av avsnitt 5.3.1 ovan tolkar vi direktiven på så sätt att det ligger i utredningen uppdrag att utforma ett regelverk som även omfattar de gäldenärer som, trots att de är överskuldssatta, fortsätter att driva näringsverksamhet. Ett absolut krav på en föregående konkurs eller annan avveckling utestänger denna gäldenärskategori. Dessutom finns det en risk för att ett krav på konkurs skulle verka konkursdrivande, vilket inte är önskvärt. Vi föreslår därför att en F-skuldsanering ska kunna aktualiseras även utan någon föregående konkurs (se avsnitt 5.3.2 för närmare motivering). Även företagare som har avvecklat sin näringsverksamhet på annat sätt än genom konkurs, liksom företagare som driver en pågående verksamhet, omfattas således av den nya skuldsaneringsformen.

En invändning mot den nu föreslagna ordningen är att det, utan ett konkurskrav, finns en risk för att systemet inte innefattar tillräckliga garantier för att F-skuldsanering endast beviljas de gäldenärer som har drivit verksamheten på ett seriöst och försvarbart sätt. Som vi har utvecklat närmare i avsnitt 5.3.2 är det vår bedömning att systemet även utan ett krav på en föregående konkurs innefattar garantier för att endast lojala och seriösa gäldenärer kommer att beviljas F-skuldsanering.

11.5.4 En F-skuldsanering ska vara ett fristående förfarande som prövas av Kronofogdemyndigheten

Vi har övervägt om de F-skuldsaneringar som följer på en konkurs ska prövas inom ramen för konkursförfarandet. En sådan ordning har den uppenbara fördelen att förfarandet innebär en gemensam och slutlig reglering av gäldenärens samtliga ekonomiska mellanhavanden. Förfarandet påskyndas och det finns effektivitetsmässiga fördelar med att den myndighet som prövar konkursen, och som därmed redan har viss inblick i konkursgäldenärens ekonomiska situation, även prövar skuldsaneringsfrågan. Men eftersom det ska vara möjligt att genomgå en F-skuldsanering även utan en föregående konkurs, skulle det med denna lösning finnas två separata förfaranden beroende på om det finns en samtidig konkurs eller inte. En sådan ordning är visserligen möjlig, men kan bidra till att komplicera regelverket och försvåra tillämpningen av reglerna.

Som regeringen framförde redan vid den ursprungliga skuldsaneringslagens tillkomst finns det dessutom en viktig skillnad mellan skuldsaneringsinstitutet och konkursinstitutet; en skuldsanering tar sikte på gäldenärens framtida inkomster och tillgångar som underlag för betalning av gäldenärens skulder, medan en konkurs syftar till att göra det möjligt för borgenärerna att vid ett tillfälle ta i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar för betalning av fordringar (prop. 1993/94:123, s. 75 f.). Annorlunda uttryckt är skuldsaneringsinstitutet rehabiliteringsinriktat medan konkursinstitutet är exekutionsinriktat. Detta förhållande talar för att hålla isär de båda förfarandena. I samma riktning talar den enligt svensk rätt grundläggande insolvensrättsliga principen att en gäldenär efter en konkurs alltså ansvarar för kvarstående skulder. Om en F-skuldsanering i vissa fall skulle prövas inom ramen för konkursförfarandet, skulle denna grundläggande princip inte längre gälla för dessa företagare medan den alltså gäller för övriga konkursgäldenärer. Det skulle därmed uppstå en viss inkonsekvens i den insolvensrättsliga regleringen.

En konkurs prövas som bekant av tingsrätten som första instans. Om en F-skuldsanering skulle prövas i samband med ett konkursförfarande framstår det som naturligt att även dessa frågor avgjordes av tingsrätten som första instans. En sådan ordning hade inneburit en grundläggande skillnad jämfört med vad som gäller för övriga skuldsaneringsärenden, men skulle kunna motiveras av att F-skuldsaneringar är av delvis annan karaktär än skuldsaneringarna

för övriga gäldenärer. Vi har emellertid i föregående kapitel bedömt det som mindre lämpligt att de F-skuldsaneringar som inte har en anknytning till en konkurs prövas av tingsrätten som första instans. I dessa ärenden måste den beslutande myndigheten inta en mer utredande roll, och med hänsyn till domstolarnas uppgift som opartiska och självständiga tvistlösare, är det inte lämpligt att lägga uppgiften att utreda och pröva dessa skuldsaneringar på tingsrätterna. Dessutom har Kronofogdemyndigheten erfarenhet och kunskap av att hantera den här typen av frågor. En lösning som innebär att F-skuldsaneringar prövas av olika myndigheter beroende på om de samordnas med en konkurs eller inte är mindre lämplig.

Det nu sagda innebär att vi föreslår att samtliga F-skuldsaneringar ska prövas enligt ett enhetligt förfarande som är fristående från konkursinstitutet. I de fall en F-skuldsanering har föregåtts av en konkurs, finns det däremot behov av att reglerna för de olika förfarandena samordnas. Vi övergår nu till att behandla hur en denna samordning lämpligen ska göras.

11.6 Konkursförvaltarens och rekonstruktörens roll i en F-skuldsanering

11.6.1 Konkursförvaltarens roll

Bedömning: Konkursförvaltaren ska inte ha någon skyldighet att redogöra för ytterligare uppgifter än dem som framgår av konkurslagen.

De uppgifter som framgår av bouppteckning, förvaltarberättelse och eventuell slutredovisning kan användas i ett efterföljande F-skuldsaneringsförfarande.

Inledning

I konkursärendena finns det en relativt omfattande utredning om gäldenärens och näringsverksamhetens ekonomiska situation. Det finns också en förvaltare som har inblick i gäldenärens förhållanden. Denna kunskap och utredning bör på något sätt tas tillvara vid en eventuell F-skuldsanering efter konkurs. Vi har därför övervägt om konkursförvaltaren bör lämna redogörelse över sådana omständigheter som kan ha betydelse i ett efterföljande F-skuldsaneringsförfarande.

Insolvensutredningens förslag

En sådan skyldighet föreslog Insolvensutredningen i delbetänkandet *Vägen tillbaka för överskuldsatta* (SOU 2008:82, s. 142 ff.) Förslaget, som inte ledde till lagstiftning, innebar att konkursförvaltaren till sin slutredovisning skulle bifoga en redogörelse för huruvida han hade anledning att anta att en gäldenär var kvalificerat insolvent. Konkursförvaltaren skulle också redogöra för sådana omständigheter som kommit fram under konkursförvaltningen och som kunde antas ha betydelse för den allmänna skälighetsprövningen för det fall gäldenären ansökte om skuldsanering. Förslaget motiverades med att konkursförvaltaren har bäst förutsättningar att skapa en bild av konkursgäldenärens ekonomi och göra en första analys av de olika omständigheter som är av betydelse för frågan om en skuldsanering kan bli aktuell.

Våra överväganden

En konkursförvaltare ska ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet. Konkursförvaltaren ska alltså verka med borgenärernas bästa för ögonen. Hans eller hennes arvode betalas ur konkursboet. Dessa aspekter måste beaktas vid bedömning av vilken eventuell roll en konkursförvaltare ska ha i en F-skuldsanering.

I de fall konkursgäldenären är en juridisk person är konkursgäldenären en annan än den eventuella F-skuldsaneringsgäldenären. Det kan då inte komma i fråga att, på bekostnad av konkursborgenärerna, ålägga förvaltaren uppgifter som innebär merarbete av mer än ringa omfattning. Det är inte heller självklart att förvaltaren har inblick i företrädarens ekonomiska förhållanden. Förvaltaren ska därför inte uttala sig om huruvida företrädaren för bolaget är kvalificerat insolvent eller inte.

I de fall konkursgäldenären är en fysisk person är konkursgäldenären densamma som skuldsaneringsgäldenären i ett eventuellt efterföljande skuldsaneringsärende. I dessa fall torde det normalt innebära mycket lite merarbete för förvaltaren att uttala sig om huruvida den fysiska gäldenären enligt förvaltarens bedömning är kvalificerat insolvent eller inte. Vi föreslår emellertid inte en sådan ordning, främst därför att vi anser att det även framöver ska

åligga Kronofogdemyndigheten att göra denna bedömning. Det finns en risk för att kravet på kvalificerad insolvens bedöms olika av olika förvaltare. Och eftersom Kronofogdemyndigheten ska göra en självständig bedömning av gäldenärens kvalificerade insolvens, skulle ett sådant krav innebära onödigt dubbelarbete. Dessutom kommer långt ifrån alla konkursgäldenärer som är fysiska personer att ansöka om skuldsanering, vilket innebär att förvaltarens arbete i de allra flesta fall skulle göras i onödan.

En närliggande fråga är om konkursförvaltaren bör uttala sig om de diskvalificeringsgrunder som vi föreslår ska gälla för en F-skuldsanering. En sådan ordning är inte helt okomplicerad. Det kan finnas situationer under en konkurs där konkursgäldenären kan hamna i en motsatsställning till konkursförvaltaren. Samtidigt kan det antas att konkursförvaltarens eventuella bedömning skulle få stor betydelse vid prövningen av F-skuldsaneringsärendet. Risken finns då att det uppstår ett beroendeförhållande mellan gäldenären och konkursförvaltaren som inte alltid är önskvärt.

Med den nuvarande ordningen ska konkursförvaltaren upprätta en bouppteckning med uppgifter om konkursboets tillgångar och skulder. Med ledning av bouppteckningen ska det gå att bedöma gäldenärens ekonomiska situation och på vilket sätt eventuell bokföring har skötts. Förvaltaren ska även upprätta en förvaltarberättelse och i slutredovisningen uttala sig bl.a. om huruvida det finns misstankar om vissa brott. De uppgifter som konkursförvaltaren med den nuvarande ordningen redogör för, utgör enligt vår bedömning ett gott underlag för Kronofogdemyndighetens bedömning om hur gäldenären har drivit sin näringsverksamhet. Vi har därför kommit fram till att det saknas tillräckliga skäl av att, på bekostnad av borgenärerna, ålägga förvaltaren ytterligare uppgifter.

Däremot föreslår vi att gäldenären i de fall det finns en föregående konkurs ska ge in bouppteckning, förvaltarberättelse och slutredovisning (se avsnitt 10.4.3 ovan). På detta sätt kommer den utredning som redan finns i konkursen att komma till användning även i F-skuldsaneringsärendet.

11.6.2 Rekonstruktörens roll

Bedömning och förslag: Det är inte motiverat att ålägga rekonstruktören ytterligare uppgifter än dem som framgår av lagen om företagsrekonstruktion.

Den utredning som finns i ett förfarande om företagsrekonstruktion kan användas i ett efterföljande F-skuldsaneringsförfarande.

Även en rekonstruktör har en inblick i näringsverksamhetens ekonomiska situation. Vi har därför utrett även rekonstruktörens eventuella roll i ett F-skuldsaneringsärende.

Det är relativt ovanligt att företag genomgår en företagsrekonstruktion. Under 2013 inleddes endast 266 företagsrekonstruktioner⁸, vilket kan jämföras med att tingsrätterna under samma år fattade beslut om 8 015 konkurser av vilka 7 701 rörde företag (inklusive enskilda firmor).⁹ Antalet offentliga ackord var ännu färre, och uppgick under 2013 enbart till 87 stycken. Av företagsrekonstruktionerna avsåg mindre än 2 procent enskilda firmor. Den allra största majoriteten (94 procent) av rekonstruktionerna rörde aktiebolag. Av förhandlingarna om offentligt ackord under 2013 rörde 80 förfaranden aktiebolag och endast 5 handelsbolag. Det förekom enbart 2 förhandlingar om offentligt ackord i enskilda firmor under 2013.¹⁰

Företagsrekonstruktioner förekommer alltså främst i aktiebolag. När det är fråga om ett aktiebolag som ska rekonstrueras har företrädares personliga betalningsansvar vanligtvis inte aktualiseras i detta skede, och det är därför inte aktuellt för företagaren med en F-skuldsanering på grund av sådana skulder. Lyckas rekonstruktionen kommer bolaget nämligen att drivas vidare med bättre ekonomiska förutsättningar och företagarens personliga betalningsansvar kommer vanligtvis inte att aktualiseras. Och om rekonstruktionen misslyckas, kommer bolaget antagligen att försättas i konkurs. För ett eventuellt F-skuldsaneringsärendes vidkommande kommer relevant utredning då att finnas i konkursärendet.

Visserligen kan fysiska personer som bedriver näring komma i fråga för en företagsrekonstruktion. Emellertid lämpar sig detta

⁸ Statistik från Kronofogdemyndigheten.

⁹ *Konkurser och offentliga ackord 2013*, Statistik 2014:02, Tillväxtanalys.

¹⁰ *Konkurser och offentliga ackord 2013*, Statistik 2014:02, Tillväxtanalys.

förfarande mindre väl för de enskilda näringsidkarna, främst därför att det är ett dyrt förfarande som ska bekostas av gäldenären själv. Av denna anledning är det också ovanligt att enskilda firmor genomgår en företagsrekonstruktion. Och om en enskild näringsidkare genomgår en företagsrekonstruktion kommer han eller hon i de allra flesta fall att vara utesluten från en F-skuldsanering eftersom verksamheten vanligen inte bara är illikvid utan även insolvent. F-skuldsanering kommer enligt vårt förslag bara att komma i fråga för företagare som antingen har avvecklat sin verksamhet eller driver en solvent verksamhet.

Däremot är det inte uteslutet att det kan uppstå situationer där en företagare efter en företagsrekonstruktion behöver bli sanerad från sina egna skulder för att därefter kunna fortsätta sin näringsverksamhet med förnyad kraft. Tvärtom kommer en ansökan om F-skuldsanering i dessa situationer många gånger att vara ett naturligt – och i många fall oundvikligt – steg för en företagare som även själv måste komma till rätta med sin skuldbörda. Av samma skäl som vi har redogjort för vad gäller konkursförvaltarna är det emellertid inte ändamålsenligt att ålägga rekonstruktören ytterligare uppgifter. I denna bedömning har vi särskilt beaktat att det kommer att bli fråga om så pass få tillfällen, att rekonstruktörens arbete i denna del skulle vara onödigt i de allra flesta fall.

Däremot kan den utredning som finns i företagsrekonstruktionen, och då främst när en förhandling om offentligt ackord har inletts, vara till nytta i ett eventuellt efterföljande F-skuldsaneringsärende. Vi föreslår därför att gäldenären i dessa fall ska ge in eventuell bouppteckning och rekonstruktörsberättelse (se avsnitt 10.4.3). På detta sätt kommer den utredning som redan finns i företagsrekonstruktionen att komma till användning även i ett eventuellt F-skuldsaneringsärende.

11.7 Skuldsaneringsinstitutets förhållande till konkursinstitutet

Förslag: Konkursinstitutet ska även framöver vara överordnat skuldsaneringsinstitutet. Detta innebär att en F-skuldsanering inte kan inledas under gäldenärens personliga konkurs, och att gäldenären inte är skyddad från en konkurs innan beslutet om F-skuldsanering har vunnit laga kraft. En F-skuldsanering förfaller om gäldenären försätts i konkurs.

11.7.1 En pågående konkurs ska vara ett hinder för en F-skuldsanering

Inledning

Vår utgångspunkt för de fortsatta övervägandena är att skuldsaneringsförfaranden även framöver ska vara underordnade konkursförfaranden. En annan ordning skulle ändra grundläggande insolvensrättsliga principer, och ligger inte inom ramen för vårt uppdrag. Vi har emellertid övervägt om en F-skuldsanering skulle kunna inledas redan under en pågående konkurs. En uppenbar fördel med en sådan lösning är att förfarandet påskyndas.

Fysiska personers konkurs

I en fysisk persons konkurs är emellertid en sådan ordning förenad med svårigheter, framför allt eftersom gäldenären inte råder över sina tillgångar så länge konkursen pågår och därför inte kan påbörja betalning enligt en betalningsplan under konkursen. Visserligen skulle man kunna tänka sig en ordning som innebär att gäldenären inte betalar något så länge konkursen pågår. Gäldenären lever ju redan under existensminimum under konkursen (jfr 3 kap. 3 och 4 §§ KonkL), och eftersom det inte kan tillkomma några nya skulder under tiden gäldenären är i konkurs är det i princip samma borgenärer i konkursen som i skuldsaneringen. Ett eventuellt överskott från gäldenären kommer därmed borgenärerna till godo (bortsett från förvaltkostnaden) även om han eller hon inte betalar av på en betalningsplan.

En sådan ordning skulle emellertid i praktiken innebära en förkortning av gäldenärens avbetalningsperiod. Vi har bl.a. för att ta tillvara borgenärsintresset i tidigare avsnitt kommit fram till att gäldenären måste ha någon form av betalningsutrymme för att kunna beviljas en F-skuldsanering. Denna princip skulle urholkas betydligt om gäldenären fick tillgodoräkna sig tiden i konkurs som betalningsperiod. Dessutom hade det varit mycket svårt att utreda gäldenärens skuldförhållanden under konkursen varför ett beslut om F-skuldsanering ändå i de flesta fall hade fått anstå till konkursens avslutande. Vi har därför gjort bedömningen att det knappast är tänkbart och i vart fall inte lämpligt att de två förfarandena löper parallellt när det är fråga om skuldsaneringsgäldenärens personliga konkurs. Eftersom det är fråga om fysiska personers konkurs, som vanligen är relativt okomplicerade, kommer denna ordning inte att fördröja förfarandet i någon större utsträckning.

Juridiska personers konkurs

Om det däremot är företagarens bolag som försätts i konkurs uppkommer inte de nyss nämnda svårigheterna med gäldenärens rådighet. Eftersom det är fråga om två olika gäldenärer finns det inget som hindrar att en företrädare ansöker om F-skuldsanering under bolagets pågående konkurs.

Däremot innebär det många praktiska fördelar om bouppteckning och förvaltarberättelse är färdiga och kan ligga till grund för en ansökan om F-skuldsanering. Det är ofta först när konkursen är avslutad som företagarens personliga skuldförhållanden är helt klarlagda. Också förutsättningarna för återvinning bör vara utredda innan ett skuldsaneringsärende påbörjas. Även vid juridiska personers konkurs bör det därför som regel inte bli aktuellt med en F-skuldsanering innan konkursen är avslutad. För att säkerställa att det finns tillräcklig information och utredning i skuldsaneringsärendet ska Kronofogdemyndigheten i dessa fall ha en möjlighet att vilandeförklara F-skuldsaneringsärendet om det finns behov av att avvakta utredning från konkursförfarandet. En sådan vilandeförklaring bör ske exempelvis i de fall där förvaltarberättelsen kommer att innehålla uppgifter som är av betydelse för F-skuldsaneringsärendet. Genom att gäldenären i sin ansökan ska uppge om den näringsverksamhet från vilken gäldenärens skulder härrör är föremål för konkurs (se avsnitt 10.4.3) kommer Kronofogdemyndigheten att känna till detta och kunna ta ställning till en eventuell vilandeförklaring.

11.7.2 Ska F-skuldsaneringsgäldenären vara skyddad från konkurs?

Fysiska personers konkurs

Enligt skuldsaneringslagen förfaller en ansökan om skuldsanering om gäldenären försätts i konkurs (32 § första stycket).

Vi har övervägt om en gäldenär under ett F-skuldsaneringsförfarande bör vara skyddad mot konkurs. Under en pågående företagsrekonstruktion råder temporärt konkurshinder. Den regeln är motiverad av att det är naturligt och nödvändigt att en gäldenär under en företagsrekonstruktion är skyddad mot säranktioner från borgenärernas sida (prop. 1995/96:5, s. 75). Vid regelns tillkomst framförde regeringen att en företagsrekonstruktion ska äga rum i såväl gäldenärens som borgenärernas intresse. Borgenärernas främsta intresse borde ligga i att de efter en framgångsrik rekonstruktion åter kan göra affärer med en avtalspart som är både solvent och likvid. Mot bakgrund av det gemensamma borgenärsintresset som finns framstod det som rimligt att en enskild borgenär inte ska tillåtas att genom säranktioner äventyra möjligheterna till en framgångsrik rekonstruktion. Den enskilda borgenärens kortsiktiga intresse av att driva in sin egen fordran måste därför enligt regeringen få stå tillbaka för hela borgenärskollektivets intresse av att kunna återskapa lönsamma affärsrelationer med gäldenärskollektivet (prop. 1995/96:5, s. 75).

Ett förfarande om företagsrekonstruktion har emellertid delvis ett annat syfte än en skuldsanering. En ordning motsvarande den som gäller för företagsrekonstruktionen hade inneburit en grundläggande förändring av skuldsaneringsinstitutets förhållande till konkurs. Det väcker betänkligheter ur ett borgenärsperspektiv att inskränka en borgenärs möjlighet att använda konkursinstitutet. Det framstår även som mindre lämpligt att i detta avseende göra skillnad mellan de båda skuldsaneringsformerna.

Det starkaste skälet för att införa ett temporärt konkurshinder är att det annars är möjligt för en enskild borgenär att upphäva ett skuldsaneringsförfarande genom en ansökan om konkurs. Denna situation kommer främst att aktualiseras vid F-skuldsaneringar utan konkurs, eftersom majoriteten av de övriga gäldenärerna redan kommer att ha avvecklat sin verksamhet genom en konkurs. Situationen kommer alltså att uppstå sällan. I praktiken kommer detta att innebära att en F-skuldsanering i dessa fall förutsätter att

borgenärerna gynnas av F-skuldsaneringen jämfört med om gäldenären försätts i konkurs. Vi ser inga problem med en sådan ordning. Många gånger är det en fördel för borgenärerna att låta gäldenären fortsätta sin verksamhet även om förutsättningarna för en konkurs i och för sig är uppfyllda. Finns det inga nämnvärda tillgångar att sälja och täcker ett överskott ändå enbart kostnaderna för en konkurs har ju borgenärerna inget att vinna på konkursen. Och i de fall borgenärerna faktiskt kan få en större utdelning genom en konkurs jämfört med en F-skuldsanering är det rimligt att de då har en möjlighet att hindra F-skuldsaneringen. Det bör tilläggas att denna möjlighet finns fram till beslutet om F-skuldsanering har vunnit laga kraft. I och med detta beslut befrias gäldenären från betalningsansvar av de skulder som omfattas av F-skuldsaneringen i den utsträckning som dessa sätts ned. Gäldenären är därmed inte längre kvalificerat insolvent.

Till skillnad från konkursinstitutet och förfaranden om företagsrekonstruktion saknas det i ett skuldsaneringsförfarande instrument för återvinning. En borgenär som misstänker att det har förekommit återvinningsbara transaktioner har enligt förslaget möjlighet att begära gäldenären i konkurs för att få frågan utredd. Härigenom säkerställs att förtroendet för skuldsaneringsinstitutet bibehålls och att F-skuldsanering endast kommer i fråga för de ärliga och seriösa företagarna som inte har gynnat någon borgenär på bekostnad av andra.

Det sagda innebär att vi föreslår att en F-skuldsaneringsgäldenär inte ska vara skyddad från konkurs innan beslutet om F-skuldsanering har vunnit laga kraft.

11.7.3 Även ett förfarande om offentligt ackord ska vara överordnat skuldsaneringsinstitutet

Enligt skuldsaneringslagen ska skuldsaneringsärendet förklaras vilande om en ansökan om offentligt ackord tas upp sedan gäldenären har ansökt om skuldsanering. Om ackordet fastställs, förfaller ansökan om skuldsanering (32 § andra stycket). Som vi redan har konstaterat kommer det att vara högst sällsynt att ett offentligt ackord pågår samtidigt som en F-skuldsanering. Vi föreslår därför inga särregler i detta avseende. Samma regler som gäller enligt skuldsaneringslagen ska därmed gälla.

12 Konsekvensbeskrivning

12.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) finns bestämmelser om redovisning och konsekvenser av förslagen i ett betänkande.

Därutöver anges särskilt i våra direktiv att vi ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna för företagen och för de allmänna av de förslag som lämnas. Vid konsekvensanalysen ska utredningen enligt direktiven ha kontakt med Näringslivets Regelnämnd.

I detta kapitel redogör vi för vår bedömning av de konsekvenser som våra förslag kan antas medföra.

12.2 Problembeskrivning och målsättning

Utredningen har haft det övergripande uppdraget att lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering.

Många företagare har ett obegränsat personligt ansvar för skulder i verksamheten. De företagare som driver eller har drivit verksamhet genom en enskild firma har ett direkt personligt ansvar även för de skulder som uppkommer i näringsverksamheten. Men även företagare som driver verksamhet i andra företagsformer kan på grund av exempelvis borgensåtaganden bli personligt ansvariga för skulder uppkomna i näringsverksamheten. Det finns en risk för att företagaren drabbas av svåra privatekonomiska följder om näringsverksamheten misslyckas, och att han eller hon drabbas av en tung skuldbörda som under lång tid omöjliggör för företagaren att på nytt starta upp en näringsverksamhet.

Med dagens skuldsaneringssystem är det svårt för företagare att få skuldsanering. För dem som driver näringsverksamhet gäller att

de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten måste vara enkla att utreda. Dessutom kan deras ansökan om skuldsanering komma att avslås på grund av svårigheterna att göra en prognos över deras framtida inkomstförhållanden. Det sistnämnda gäller även för dem som vill starta upp en ny verksamhet efter en konkurs. Bland annat av nu nämnda anledningar är risken med att driva företag i Sverige förhållandevis hög. Detta riskerar att hämma nyföretagandet och den ekonomiska tillväxten. I avsnitt 4.5.1 har vi närmare identifierat och beskrivit varför det finns ett behov av att utöka möjligheten för företagare och närstående till företagare att få skuldsanering.

Vårt övergripande mål har varit att lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering. Syftet med förslagen är att underlätta för seriösa företagare som gått i konkurs eller drabbats av överskuldsättning att snabbt ta itu med sin skuldbörda och kunna starta på nytt eller fortsätta med förnyad kraft.

Vår målsättning är att förslagen ska motivera företagare att starta om på nytt och driva lönsamma verksamheter till gagn för såväl den enskilde själv som för samhället i stort. Vi vill även att den nya skuldsaneringsformen ska sända signaler till presumtiva företagare om att det finns en möjlighet för dem att komma till rätta med sin skuldbörda om företagssatsningen misslyckas. Genom detta symbolvärde tror vi att nyföretagandet gynnas. Samtidigt måste regelverket utformas på ett sådant sätt att respekten för ingångna avtal inte urholkas och att konkurrensen inte snedvrids. De utvidgade möjligheterna till skuldsanering får inte leda till negativa effekter som t.ex. alltför stort risktagande, försämrade kreditvillkor och en kritisk inställning till företagare som har fått en andra chans.

För att uppnå vårt syfte har vi föreslagit ett nytt skuldsanerings-system för företagare (F-skuldsanering). Denna skuldsaneringsform ska regleras i en särskild lag som är anpassad till företagarnas speciella förutsättningar. Skuldsaneringsformen ska endast omfatta de seriösa företagarna. Utredningen föreslår därför tydliga krav på gäldenärens agerande i näringsverksamheten. Som ytterligare garanti för att systemet inte missbrukas ska en F-skuldsanering bara beviljas när det är skäligt. Betalningsplanens längd ska vara tre år, vilket är kortare än vad som gäller vid skuldsanering för övriga fysiska personer. En företagare som ska bli skuldsanerad måste

alltid ha ett betalningsutrymme om minst 5 000 kronor per kvartal för att kunna beviljas en F-skuldsanering.

I avsnitt 4.5.1 har vi närmare beskrivit bakgrunden till vårt förslag och vad vi vill uppnå med den föreslagna regleringen.

12.3 Alternativa lösningar

Enligt 6 § 2 i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) ska en konsekvensutredning innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det utredningen vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Vi har valt att kontinuerligt i betänkandet beskriva alternativa lösningar till de förslag som lämnas och motivera varför vi valt det föreslagna alternativet. Det ska särskilt noteras att vi i avsnitt 8.3 har diskuterat och övervägt olika alternativ beträffande betalningsplanens längd och att vi i avsnitt 5.3 har övervägt olika lösningar gällande vilka gäldenärer som ska omfattas av den nya skuldsaneringsformen.

En alternativ lösning är att inte alls utöka företagarnas möjligheter till skuldsanering, det s.k. nollalternativet. Eftersom det framgår av våra direktiv att utredningen ska föreslå åtgärder som ger företagare utökade möjligheter att få skuldsanering, har vi inte närmare övervägt detta alternativ. Det bör dock framhållas att med en sådan lösning är överskuldssatta företagare även framöver i många fall uteslagna från skuldsaneringssystemet. En sådan lösning innebär att Sverige inte följer EU-kommissionens rekommendation på området och riskerar medföra att Sverige i en internationell jämförelse får ett mindre företagsvänligt klimat än många andra europeiska länder. En sådan ordning riskerar på sikt att leda till hämmad ekonomisk tillväxt.

Genom att införa någon form av skuldavskrivningsförfarande i samband med att en näringsverksamhet går i konkurs, skulle överskuldssatta företagare kunna bli fria från sina skulder. Sådana system finns enligt engelsk och amerikansk rätt, där s.k. *discharge* är tillgängligt för en företagare som av olika anledningar anses förtjäna en sådan skuldavskrivning. Vi har dock tolkat våra direktiv som att vårt uppdrag ska lösas inom ramen för skuldsaneringsinstitutet. Med anledning därav har vi inte haft anledning att överväga alternativa metoder för företagares skuldavskrivning.

Vi har ställt upp relativt stränga krav på företagens agerande för att de ska kunna komma i åtnjutande av F-skuldsanering. Tillämpningsområdet för den nya skuldsaneringsformen kommer därmed att bli snävt. En alternativ lösning hade varit att göra systemet tillgängligt för samtliga företagare och hantera de oseriösa eller illojala företagen i annan ordning. En sådan lösning riskerar emellertid att få negativa konsekvenser för kreditgivningen och den allmänna betalningsmoralen. Även förtroendet för de företagare som ges en andra chans riskerar att urholkas om förfarandet blir tillgängligt för alla. Vi föreslår därför inte en sådan lösning. I stället har vi gjort bedömningen att, eftersom det är fråga om en ny skuldsaneringsform, förändringar bör införas med försiktighet. Däremot är det naturligtvis möjligt att, efter en utvärdering av förslagens genomslagskraft och konsekvenser, efter hand utöka tillämpningsområdet om det visar sig finnas behov för detta.

Vad gäller den lagtekniska lösningen har vi övervägt att föra in bestämmelserna om företagare i den befintliga skuldsaneringslagen. För att tydliggöra att det är fråga om en särskild skuldsaneringsform för företagare och deras närstående har vi emellertid valt att i stället föreslå en ny lag som är särskilt anpassad till företagens förutsättningar.

12.4 Vilka berörs av förslagen?

De förslag som lämnas i detta betänkande berör de gäldenärer som kan komma i fråga för en F-skuldsanering. Gäldenärskategorin utgörs av överskuldsatta företagare och närstående till företagarna. Endast fysiska personer kan vara skuldsaneringsgäldenärer men förslagen berör även de företag i vilka gäldenärerna verkar. Även gäldenärens familj berörs av förslagen. Presumptiva företagare påverkas i viss mån också av reformen eftersom riskerna med att starta upp ett företag blir lägre.

De borgenärer som har fordringar till gäldenärerna kommer att beröras av förslagen. Borgenärerna utgörs av företag, organisationer och privatpersoner. Även det allmänna, som exempelvis stat och kommun, kan vara borgenärer.

Förslagen kommer att påverka Kronofogdemyndigheten och Sveriges Domstolar. Även Skatteverket och kommunernas budget- och skuldrådgivare kan i mindre mån påverkas av förslagen.

12.5 Hur många gäldenärer kommer att beviljas F-skuldsanering?

Under 2013 ansökte 9 184 gäldenärer om skuldsanering. Samma år beviljades 5 357 gäldenärer skuldsanering. Vi föreslår nu en helt ny reglering som riktar sig till en i praktiken ny gäldenärskategori. Det är en svår uppgift att uppskatta hur många gäldenärer som kommer att ansöka om, och beviljas, F-skuldsanering. Utfallet kan komma att påverkas av ett antal olika aspekter, som exempelvis upp- och nedgångar i den svenska ekonomin, förändringar i världsekonomin och försämringar av kreditgivningsvillkor.

Danmark införde ett skuldsaneringssystem för företagare i mitten av 2000-talet. Villkoren för att beviljas skuldsanering för företagare i Danmark motsvarar i stort de villkor som vi föreslår ska gälla i Sverige. Viss ledning för vår uppskattning av antalet F-skuldsaneringar i Sverige kan därför hämtas från den danska statistiken.

Under 2012 beviljades totalt 1 699 gäldenärer skuldsanering i Danmark. År 2013 var motsvarande siffra drygt 2 000. Tyvärr saknas det statistik över hur många av dessa skuldsaneringsärenden som handlades enligt 29 kap. konkurslagen och således avsåg företagare. Enligt uppgift från rätten i Helsingör och Sø- och Handelsretten i Köpenhamn kan det uppskattas att cirka 25 procent av de beviljade skuldsaneringarna avsåg företagare. Det skulle innebära att cirka 400 företagare beviljades skuldsanering i Danmark under 2012 och cirka 500 under 2013. De danska domstolarna meddelade 4 662 konkurser 2012 och 4 699 konkurser 2013. Det totala antalet konkurser i Sverige var cirka 60 procent fler (7 737 under 2012 och 8 015 under 2013). Sett till antalet konkurser i länderna skulle man därför kunna uppskatta att cirka 800 företagare årligen kommer att beviljas skuldsanering enligt det svenska systemet. Denna siffra framstår som rimlig även sett till de svenska förhållandena i övrigt, och vi har utgått från denna siffra vid vår uppskattning av antalet F-skuldsaneringar. Erfarenheter från Danmark visar emellertid att antalet företagare som beviljades skuldsanering inledningsvis var färre än det nu nämnda antalet. Det finns anledning att anta att samma utveckling kommer att ske i Sverige och att antalet beviljade F-skuldsanering inledningsvis kommer att vara färre.

12.6 Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna

Bedömning: Förslagen kommer totalt sett att få en positiv samhällsekonomisk effekt genom att den samhällsekonomiska nyttan av förslagen förväntas överstiga den samhällsekonomiska kostnaden.

Förslagen förväntas gynna nyföretagandet och den ekonomiska tillväxten och samtidigt få marginell påverkan på kreditgivningen. Förslagen bedöms inte medföra någon snedvridning av konkurrensen eller några andra negativa konsekvenser för samhällsekonomin.

De samhällskostnader som överskuldssättning medför kommer att minska.

Förslagen medför engångsvisa kostnader och årliga kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten. Sveriges Domstolar och Skatteverket kommer att påverkas endast marginellt. Kommunernas kostnader förväntas inte öka.

12.6.1 Inledning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Därutöver anges särskilt i våra direktiv att förslagen ska vara berättigade ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och syfta till att motivera företagare att starta om på nytt och driva lönsamma verksamheter till gagn för såväl den enskilde själv som för samhället i stort. Utredningen ska samtidigt beakta att respekten för ingångna avtal inte urholkas och att konkurrensen inte snedvrids samt att utvidgade möjligheter till skuldsanering kan leda till negativa effekter som t.ex. alltför stort risktagande, försämrade kreditvillkor och en kritisk inställning till företagare som fått en andra chans. Utredningen ska redovisa vilka konsekvenser förslagen kan för-

väntas få i dessa avseenden. I följande avsnitt redovisar vi vår bedömning av förslagens konsekvenser i nu nämnda avseenden.

12.6.2 Förslagen kan förväntas gynna nyföretagandet och den ekonomiska tillväxten

Det finns ett samband mellan insolvenslagstiftningen och entreprenörskap

Våra förslag innebär ett nytt verktyg inom insolvenslagstiftningen som innebär att överskuldsatta företagare under vissa förutsättningar kan få sina skulder nedskrivna. Det finns många aspekter i samhället som påverkar nyföretagandet. Bland annat är faktorer som marknad och efterfrågan, tillgång till kapital och infrastrukturer av betydelse för hur många företag som startas.¹ Men även insolvenslagstiftningen kan ha betydelse för viljan att engagera sig i entreprenörskap.

Forskningslitteraturen om relationen mellan insolvenslagstiftning och entreprenörskap är begränsad. Det finns dock empiriska studier som visar att en mindre strikt insolvensrätt har en positiv påverkan på entreprenörskap och företagande.² Att starta företag innebär ett risktagande, och forskning visar att det finns en koppling mellan konsekvenserna av ett misslyckande och viljan hos individer att engagera sig i entreprenörskap. Risken för att gå i konkurs är den mest avskräckande faktorn för potentiella företagare.³ Eftersom insolvensrätten reglerar konsekvenserna av ett misslyckande och en efterföljande konkurs blir regleringens utformning en faktor som har betydelse för beslutet att starta ett eget företag. Ett mer förlåtande insolvensförfarande medför därför att personer blir mer benägna att engagera sig i entreprenörskap.⁴

Denna slutsats stöds av utvecklingen i Danmark. Efter det att företagarna fick utökade möjligheter till skuldsanering år 2005, ökade andelen av befolkningen mellan 18 och 64 år som bedrev näringsverksamhet. År 2005 bedrev 4,4 procent av befolkningen näringsverksamhet medan motsvarande siffra år 2007 uppgick till

¹ Underlagsrapport nr 5 till Globaliseringsrådet, *Nyföretagande, näringslivsdynamik och tillväxt i den nya världsekonomin*, 2007, s. 24.

² Konsekvensanalys av förslag till ny insolvensrätt, Tillväxtanalys, 2009-04-29, Dnr 2009/073, s. 1 f.

³ The European Commission's Flash Eurobarometer nr 192, *Entrepreneurship*.

⁴ The European Commissions's Flash Eurobarometer nr 192, *Entrepreneurship*.

6,0 procent. Även om denna ökning naturligtvis kan bero på en rad olika faktorer är det intressant att notera att det skedde en minskning av företagandet i Sverige under samma period, från 6,3 procent år 2005 till 4,7 procent år 2007.⁵

Vårt förslag till lagstiftning innebär att de ekonomiska riskerna med entreprenörskap minskar. En sådan förändring sänder signaler till presumtiva företagare om att det finns möjligheter till en nystart om företagssatsningen misslyckas. Sådana signaler verkar positivt för nyföretagandet, och det är vår bedömning att vårt förslag kommer att leda till en ökning av nyföretagandet. Däremot är det naturligtvis mycket svårt, eller näst intill omöjligt, att uppskatta hur stor denna ökning kommer att bli.

Under 2012 startades 69 216 nya företag i Sverige. Efter reformen i Danmark ökade nyföretagandet där med 1,6 procentenheter medan det skedde en motsvarande minskning under samma period i Sverige. Även om det är fråga om olika jämförelsetal kan viss ledning dras från den proportionella ökningen vid uppskattningen av hur många nya företag som förslaget kan medföra. Ett antagande om att en ny lag sänder signaler som medför att nyföretagandet ökar med 1 procent skulle innebära, allt annat lika, cirka 700 nya företag per år i Sverige. Om nyföretagandet i stället skulle öka med 2 procent skulle detta innebära 1 400 nya svenska företag per år.

En annan effekt av vårt förslag är att en del av de seriösa företagare som har misslyckats med sin företagssatsning kommer att få en möjlighet att åter starta företag. Det är inte sannolikt att alla de som genomgår en F-skuldsanering, åtminstone inte omedelbart, kommer att återgå till entreprenörskap. Erfarenheter från Danmark visar att en del entreprenörer som har misslyckats i vart fall inte omedelbart efter en konkurs vill återgå till entreprenörskap. Samtidigt visar underökningar att entreprenörer som har misslyckats i sin företagssatsning fortfarande föredrar ett arbetsliv som företagare framför att vara anställd.⁶ Om dessa personer får en möjlighet att snabbt och effektivt saneras från sina skulder, ökar sannolikheten för att de ska återgå till entreprenörskap. Vid utredningens möte med förvaltarkollegiet framförde deltagarna att det var deras bedömning att många av de företagare som de möter i samband med en konkurs skulle starta upp ett nytt företag om de hade en möjlighet att snabbt och effektivt hantera sin skuldbörda efter en konkurs.

⁵ Statistik från Global Entrepreneurship Monitor, GEM.

⁶ Factors of business success, Statistics in focus 29/2006.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att den uppmjukning av insolvensrätten som vi föreslår kommer att medföra en viss effekt på nyföretagandet i Sverige. Nästa fråga blir då om detta nyföretagande också får konsekvenser för den ekonomiska tillväxten.

Förslagen förväntas gynna det tillväxtskapande nyföretagandet

Det finns en rad empiriska studier om nyföretagandets betydelse för ekonomisk tillväxt, och det finns inom ramen för detta uppdrag inte utrymme att närmare redogöra för och analysera samtliga de studier som har gjorts på området. En utförlig sammanfattning av ett flertal empiriska studier som har gjorts finns emellertid i underlagsrapport nr 5 till Globaliseringsrådet.⁷ Vi hänvisar dit för vidare läsning. Sammanfattningsvis kan det dock konstateras att majoriteten av de studier som har gjorts visar på ett positivt samband mellan nyföretagande och ekonomisk tillväxt.⁸ Denna slutsats stöds av den analys av förslaget som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) på uppdrag av utredningen har utfört, se bilaga 3 till betänkandet.⁹

Vi har ovan uppskattat att vårt förslag kan medföra en ökning av nyföretagandet med mellan 700 till 1 400 företag. Till detta kommer de företagare som har misslyckats och som nu ges möjlighet till en andra chans. Även om det finns forskning som visar att företagare som misslyckats har större chans att lyckas i sin andra företagssatsning kommer en del av dessa nya företag inte att överleva under någon längre tid. Och en del företag som lyckas kommer i stället att slå ut andra, mindre konkurrenskraftiga, företag. Mot bakgrund av de studier som har gjorts beträffande sambandet mellan nyföretagande och tillväxt, kan slutsatsen ändå dras att en sådan utveckling med all sannolikhet kommer att skapa nya arbetstillfällen och bidra till den ekonomiska tillväxten. Som framgår av Tillväxtanalys slutsats finns det belägg för antagandet att en mildare insolvenslagstiftning uppmuntrar inte bara mer utan även ”bättre” entreprenörskap. Individer som överväger att starta och arbeta i företag med uttalad tillväxtvilja och potential tar ofta i

⁷ Underlagsrapport nr 5 till Globaliseringsrådet, *Nyföretagande, näringslivsdynamik och tillväxt i den nya världsekonomin*, 2007.

⁸ Underlagsrapport nr 5 till Globaliseringsrådet, *Nyföretagande, näringslivsdynamik och tillväxt i den nya världsekonomin*, 2007, s. 50.

⁹ Se Björn Falkenhall och Karl Wennberg, *Ekonomisk analys av vissa konsekvenser av förslag till nytt skuldsaneringsförfarande*, bilaga 3 till betänkandet.

beaktande och väger in konsekvenserna av ett misslyckande i sitt beslut. Den samhällsekonomiska nyttan av att införa mildare insolvensregler är därmed betydande eftersom den särskilt påverkar vilka individer som startar företag. Detta är betydelsefullt ur ett tillväxtperspektiv eftersom det gynnar det möjlighetsbaserade och innovativa entreprenörskapet som är viktigast för den ekonomiska tillväxten.¹⁰ Det är därför vår bedömning att vårt förslag kan förväntas gynna den ekonomiska tillväxten.

12.6.3 Förslagen kan förväntas få marginell påverkan på kreditgivningen.

Förändringar i insolvensrätten kan påverka kreditgivningen

En uppmjukning av insolvensreglerna riskerar att få negativa effekter på kreditgivningen. Det är främst denna aspekt som tidigare har motiverat den återhållsamma synen på en uppmjukning av det insolvensrättsliga systemet (se t.ex. prop. 2010/11:31, s. 18 f.). Sämre kreditvillkor kan medföra att nyföretagandet hämmas och att existerande företag slås ut, vilket i sin tur kan hämma den ekonomiska tillväxten. Om ett nytt system skulle innebära att ett stort antal företagare får sina skulder nedskrivna på ett alltför lättvindigt sätt kan effekter på kreditgivningen inte uteslutas.¹¹ Försiktighet är därför påkallad vid förändringar i de insolvensrättsliga reglerna. Vår utredning rör en ny skuldsaneringsform, och alltför snabba och långtgående förändringar på detta område riskerar att få negativa konsekvenser för kreditgivningen och den allmänna betalningsmoralen. Av denna anledning har vi ställt upp tydliga kriterier för när en F-skuldsanering ska kunna beviljas.

Kort om kreditbedömning i allmänhet

Kreditbedömning syftar framför allt till att analysera risken för betalningsinställelse och svara på frågan om kunden har kapacitet och vilja att återbetala en kredit.¹² En mer tillåtande lagstiftning på området sänder signaler till kreditgivarna om en ökad risk med

¹⁰ Björn Falkenhall och Karl Wennberg, *Ekonomisk analys av vissa konsekvenser av förslag till nytt skuldsaneringsförfarande*, bilaga 3 till betänkandet.

¹¹ Se t.ex. Lars Silver och Björn Berggren, *Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden*, bilaga 4 till betänkandet.

¹² Lars Silver, *Överskuldssättning ur ett bankperspektiv*, bilaga 2 till Konsekvensanalys av förslag till ny insolvensrätt, Tillväxtanalys, 2009-04-29, Dnr 2009/073.

kreditgivning till företagare. Uppluckrade insolvensregler medför även en risk för ökat risktagande, s.k. moral hazard, vilket också påverkar kreditgivningen i negativ riktning.

Ett strikt system kan fungera som en "screening mekanism", som möjliggör för entreprenörer med bra projekt att signalera trovärdighet. Ett förlåtande insolvensrättsligt system medför att antalet riskfyllda projekt kan antas öka. Eftersom kreditgivarna inte i förväg kan veta vilka projekt som kommer att misslyckas, finns det en risk för att kreditvillkoren för samtliga i riskgruppen försämrats.¹³ Den grupp som sannolikt drabbas hårdast av en sådan effekt är de företag och företagare som bankerna redan med dagens ordning bedömer ligga nära gränsen för när kredit inte ska beviljas. En sådan konsekvens kan naturligtvis påverka tillväxten negativ eftersom den medför att fler företag får svårt att starta upp, växa eller t.o.m. överleva.

En mer förlåtande insolvenslagstiftning riskerar även att leda till högre kreditkostnader. Ökar antalet osäkra krediter i en grupp av kunder ökar bankernas risk att lämna krediter till denna grupp. Detta kommer att bekostas med en högre riskpremie, det vill säga den del av räntan som utgör betalning av en risk. Det kan då befaras att en mer förlåtande insolvensrätt medför att kreditvillkoren blir sämre för företagen och att färre företag överlever.

Förslagets effekter på kreditgivningen

Idéen om skuldsanering är accepterad av borgenärskollektivet och samhället i övrigt på ett generellt plan. Tidigare lagstiftning har, trots farhågor därom, inte nämnvärt påverkat kreditgivningen.¹⁴ Den nu föreslagna lagstiftningen sänder signaler som sannolikt medför att fler potentiella företagare vågar starta företag. Men de allra flesta av dessa företagare torde inte få sådana ekonomiska problem att de någonsin blir aktuella för en F-skuldsanering. Inte heller kommer samtliga de företagare som blir överskuldsatta att komma i fråga för förfarandet, eftersom det kommer att ställas upp tydliga kriterier för denna form av skuldsanering. Den föreslagna regleringen kommer alltså, till skillnad från tidigare förslag på området, att omfatta en väldigt begränsad krets av gäldenärer. Således har vi genom en grov uppskattning beräknat att cirka 800 gäl-

¹³ Karl Wennberg, *Jobb och företagande – Insolvensförfarande och entreprenörskap*, bilaga 1 till Konsekvensanalys av förslag till ny insolvensrätt, Tillväxtanalys, 2009-04-29, Dnr 2009/073.

¹⁴ Lars Silver, *Överskuldsetting ur ett bankperspektiv*, bilaga 2 till Konsekvensanalys av förslag till ny insolvensrätt, Tillväxtanalys, 2009-04-29, Dnr 2009/073.

denärer kommer att beviljas F-skuldsanering varje år (se avsnitt 12.5 ovan). Siffran ska jämföras med att Kronofogdemyndigheten under 2013 beviljade drygt 5 400 ansökningar om skuldsanering. De gäldenärer som kommer att beviljas F-skuldsanering kommer att vara kvalificerat insolventa. Skuldbördan kommer i de allra flesta fall att utgöras av den restskuld som kvarstår efter att gäldenären själv eller det företag som skulderna uppstått i genomgått ett konkursförfarande. Borgenärerna hade därmed inte heller utan en skuldsanering fått mer än mycket begränsad betalning för sina fordringar. Fordringarna kan alltså, i vart fall på kort sikt, ändå ses som förlorade ur kreditgivarens perspektiv. De faktiska ekonomiska konsekvenserna för borgenärerna bör alltså bli högst begränsade. Mot den bakgrunden framstår riskerna för stigande kreditkostnader och försämrad kreditförmåga som låga.¹⁵

En annan viktig aspekt för förslagens påverkan på kreditgivningen är företagarens personliga risktagande. Utifrån långivarens synvinkel kan det vara viktigt att företagaren bär en personlig risk för företagets krediter. Företagaren kan antas agera på ett mer ansvarsfullt sätt om han eller hon riskerar att förlora en substantiell summa pengar vid en konkurs.¹⁶ Genom att vi föreslår att endast gäldenärer med ett visst betalningsutrymme ska kunna beviljas F-skuldsanering kvarstår det personliga ansvaret till viss del eftersom en F-skuldsanering aldrig kan innebära en total avskrivning av gäldenärens skulder. Därutöver ställer vi upp stränga krav på företagarens agerande i näringsverksamheten. Således säkerställs att företagare som har uppträtt moraliskt tvivelaktigt, exempelvis genom att sälja sitt bolag till s.k. bolagsplundrare, inte kommer att komma i fråga för skuldnedsättning. För dessa företagare kvarstår i stället det personliga ansvaret fullt ut. Detta bör bidra till att bevara bankernas tilltro till företagares vilja att göra rätt för sig.

Det finns alltså fog för antagandet att förslagen kommer att få begränsad påverkan på kreditgivningen. Erfarenheter från den danska regleringen på området talar i samma riktning. Det har inte skett någon utvärdering av det danska skuldsaneringssystemets inverkan på kreditgivningen. Enligt uppgifter från det danska justitiedepartementet har möjligheten för företagare att få skuldsanering emellertid inte nämnvärt påverkat företagens kreditvillkor.

¹⁵ Jfr Lars Silver och Björn Berggren, *Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden*, bilaga 4 till betänkandet.

¹⁶ Lars Silver och Björn Berggren, *Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden*, bilaga 4 till betänkandet.

12.6.4 Förslagen bedöms inte snedvrیدا konkurrensen

Villkoren för att få en F-skuldsanering är samma för samtliga gäldenärer. Våra förslag innebär inte att någon näringsverksamhet gynnas framför någon annan. En invändning som har framförts vid tidigare lagstiftningsområden är att konkurrensen mellan företagen riskerar att snedvridas om en företagare med pågående näringsverksamhet kan få sina näringsrelaterade skulder avskrivna. Enligt våra förslag måste emellertid en företagare som ansöker om F-skuldsanering utan konkurs ha en välfungerande verksamhet som bedrivs på ett betryggande sätt. Ett tecken på att verksamheten är lönsam och välfungerande är att företaget rätteligen kan betala skatter och andra fordringar. Det ska inte komma i fråga att sanera skulder som uppkommer löpande i den aktuella verksamheten. En rörelse som inte kan betala sina skulder allt eftersom de förfaller bör i stället avvecklas. Och för det fall det är fråga om en fungerande verksamhet finns det möjlighet för Kronofogdemyndigheten att undanta sådana icke förfallna fordringar och krediter som företagaren är i behov av i sin verksamhet, såsom exempelvis leasingavtal eller checkräkningskrediter. Dessa fordringar kommer därmed inte att skrivas ned. Med denna ordning är risken för att konkurrensen skulle snedvridas mycket begränsad.

Av bland annat samma anledning föreslår vi tydliga krav på företagarens sätt att bedriva näringsverksamhet. En företagare som har bedrivit verksamhet på ett oförsvarligt och illojalt sätt ska inte kunna få förmånen av en F-skuldsanering. Detta innebär bland annat att företagaren måste sköta sina förpliktelser gentemot det allmänna och följa de lagar och regler som gäller för samtliga företagare. På detta sätt tror vi att den sunda konkurrensen mellan företag främjas, och det är vår bedömning att förslagen inte påverkar konkurrensförhållandena mellan företag på något negativt sätt.

12.6.5 Samhällskostnaderna för överskuldsatta personer kommer att minska

Våra förslag medför att överskuldsatta personer med näringsrelaterade skulder kommer att skuldsaneras i större omfattning än i dag. En stor del av dessa personer kommer att ha avvecklat sin näringsverksamhet genom en konkurs. De kommer i många fall att sakna sysselsättning, och en F-skuldsaneringen medför en möjlighet för

dem att antingen återgå till att bedriva näringsverksamhet eller till att få en löneanställning i stället för att vara arbetslösa. Därmed uppstår en ekonomisk vinst för samhället som består i minskade kostnader för dels försörjning, dels för olika former av insatser.

En utgångspunkt för att studera förslaget effekter i detta avseende är beräkningar gjorda av Konsumentverket. Enligt dessa beräkningar kan en överskuldssatt person förväntas kosta samhället omkring 380 000 kronor per år i form av förlorade produktionsvärden till följd av att gäldenären inte arbetar.¹⁷ Därtill kommer en besparing av en rad andra välfärds kostnader för samhället, såsom exempelvis sjukpenning, sjukersättning, ekonomiskt bistånd samt i viss mån a-kassa. Enligt Konsumentverkets rapport kan dessa välfärds kostnader uppskattas till drygt 275 000 kronor. Beloppet är baserat på de ekonomiska konsekvenser som Konsumentverket i tidigare studier funnit att personer med denna typ av utanförskap förorsakar samhället.

Tabell 12.1 Årlig genomsnittlig samhällskostnad för en överskuldssatt person

	Kostnad (kr)
Förlorade produktionsvärden	386 400
Försäkringskassan	106 183
Kommunen	88 000
Landstinget	46 970
Rättsväsendet	3 517
Övriga	5 333
Summa	662 403

Källa: Konsumentverkets rapport 2011:11.

Den gäldenärskategori som kan komma i fråga för F-skuldsanering kommer inte att leva i ett sådant ekonomiskt utanförskap som många av de gäldenärer som genomgår ett vanligt skuldsaneringsförfarande. Men om deras skuldbörda hindrar dem från att återgå till förvärvsarbete, och om inget görs åt deras situation, riskerar naturligtvis även dessa gäldenärer att så småningom hamna i ett ekonomiskt utanförskap.

¹⁷ Baserat på en tidigare inkomst om 23 000 kronor, se Konsumentverkets rapport 2011:11, *Budgetrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering*, s. 23.

Sammanlagt har vi uppskattat kostnaderna för en överskuldssatt företagare som på grund av sin skuldbörda är förhindrad att återgå till arbete till drygt 660 000 kronor per år.

Vi har uppskattat att cirka 800 personer årligen kommer att beviljas F-skuldsanering. Vissa av dessa gäldenärer kommer att misslyckas med sin skuldsanering. Och det är inte alla skuldsanerade företagare som kommer att återvända till näringsverksamhet. En del av dem som startar på nytt kommer troligen återigen att misslyckas. Det är dock rimligt att förvänta sig att en majoritet av de gäldenärer som genomgår en F-skuldsanering återgår till någon form av förvärvsarbete. Om cirka 600 av de gäldenärer som genomgår en F-skuldsanering gör en nystart och återgår till att arbeta i stället för att uppbära försörjningsstöd medför detta en årlig besparing för samhället i form av förlorade produktionsvärden och välfärdskostnader med 393 miljoner kronor.

12.6.6 Förslagen medför engångsvisa kostnader och årliga kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten

Engångskostnader för att genomföra förslaget

För att kunna genomföra den föreslagna lagstiftningen uppkommer en del engångskostnader för Kronofogdemyndigheten. Den största kostnaden uppstår för utveckling av verksamhetssystemet. Kronofogdemyndigheten har uppskattat att det krävs cirka 10 000 arbetstimmar för detta arbete till en sammanlagd kostnad om 9 750 000 kronor (975 kronor per timme). Därtill kommer utbildning av handläggare och ekonomer. Enligt Kronofogdemyndigheten krävs det tio heltidstjänster för att hantera de nya ärendena om F-skuldsanering. Detta framstår som rimligt med tanke på att en handläggare hos Kronofogdemyndigheten hanterar cirka 130 skuldsaneringsärenden om året och vårt förslag förväntas medföra en ökad årlig ärendetillströmning med cirka 1 300 ärenden (se nästa avsnitt). Därtill kommer utbildningskostnad för två ekonomer (1,5 heltidstjänster). Utbildningen förväntas kosta cirka 10 000 kronor per tjänst, vilket innebär en sammanlagd kostnad om 120 000 kronor. Till detta kommer viss kostnad för att utarbeta och trycka nya pappersblanketter. Kronofogdemyndigheten har uppskattat denna kostnad till 20 000 kronor.

Slutligen tillkommer en kostnad om 100 000 kronor för informationsinsatser i samband med att den nya lagen träder i kraft.

Sammanfattningsvis kan utredningens förslag förväntas medföra en engångskostnad för Kronofogdemyndigheten om 9 990 000 kronor (se tabell 12.2).

Tabell 12.2 Engångskostnader KFM (år 0)

Åtgärd	Summa (kronor)
Ny pappersblankett och tryckkostnad	20 000
Utbildning handläggare och ekonomer (12 x 10 000)	120 000
Informationsinsats	100 000
Utveckling verksamhetssystem (Fenix) (10 000 tim x 975 kronor)	9 750 000
Summa	9 990 000

Ökade kostnader till följd av ökat antal ärenden

Hur många kan förväntas ansöka om F-skuldsanering?

Vi har alltså uppskattat att cirka 800 personer årligen kommer att beviljas F-skuldsanering (se ovan under avsnitt 12.5). Erfarenheter från Danmark visar emellertid att antalet ansökningar och beviljade skuldsaneringsärenden inledningsvis var färre för att sedan öka. Det är rimligt att anta att samma utveckling sker i Sverige. Vi har därför utgått från en lägre siffra det första året innan skuldsaneringsformen blivit känd för allmänheten och regleringen har varit i kraft under en period, och i stället uppskattat antalet *ansökningar* om F-skuldsanering till 800.

Kronofogdemyndigheten beviljar i dagsläget cirka 63 procent av samtliga ansökningar om skuldsanering. Det är svårt att uppskatta hur stor andel av ansökningarna om F-skuldsanering som kommer att beviljas. Å ena sidan kan det antas att dessa gäldenärer, generellt sett, kommer att ha ordning på sina räkenskaper och dokument och att en stor andel av ansökningarna kommer att beviljas. I motsatt riktning talar det förhållandet att det ställs höga krav för att kunna beviljas F-skuldsanering. Det är rimligt att anta att de båda nu nämnda aspekterna så att säga "tar ut varandra" och vi har därför utgått från samma procentuella andel beviljade ansökningar som enligt skuldsaneringslagen (dvs. 63 procent). 800 *beviljade* ansökningar skulle därmed innebära 1 300 *ansökningar* om F-skuldsanering.

Detta innebär att cirka 1 300 gäldenärer årligen skulle ansöka om F-skuldsanering när förfarandet blivit etablerat i det svenska insolvenssystemet. Under det första året har vi uppskattat att cirka 800 gäldenärer kommer att ansöka om F-skuldsanering. Av dessa kan cirka 500 ansökningar (63 procent) förväntas bli beviljade.

Därtill kommer ärendena om omprövningarna. Enligt uppgifter från domstolar i Danmark har antalet omprövningar varit få. I Sverige har andelen skuldsaneringsbeslut som blir föremål för omprövning varit 8–9 procent de senaste åren. Statistik från Kronofogdemyndigheten visar att denna siffra har varit konstant i vart fall sedan Kronofogdemyndigheten började handlägga omprövningsärendena. Flest omprövningar sker under det första och andra ”skuldsaneringsåret” (36 respektive 29 procent). Även om förutsättningarna är annorlunda kan det antas att ungefär samma andel av F-skuldsaneringarna kommer att omprövas. Det första året kommer emellertid antalet omprövningar att vara högst begränsade eftersom det då endast finns ett fåtal F-skuldsaneringsbeslut att ompröva. Kronofogdemyndigheten har uppskattat antalet omprövningsärenden till 8 det första året och till 30 ärenden år 2. Det saknas anledning att frångå myndighetens bedömning.

Sammanfattningsvis har vi således uppskattat att Kronofogdemyndigheten det första året kommer att få in 800 ansökningar om F-skuldsanering och 8 ansökningar om omprövning och därefter årligen 1 300 ansökningar om F-skuldsanering och 30 ansökningar om omprövning. Det kan i och för sig tänkas att en del av dessa 1 300 ansökningar görs av sådana gäldenärer som annars hade ansökt om skuldsanering. Vi tror dock att merparten av de gäldenärer som ansöker om F-skuldsanering utgör en ny gäldenärskategori och vi har därför utgått från att samtliga dessa ärenden utgör en ökning av ärendetillströmningen hos Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndighetens kostnad för ett ärende om F-skuldsanering

Av Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2013 framgår att myndighetens kostnad för skuldsaneringsverksamheten uppgick till 112 293 000 kronor. I detta belopp ingår kostnader för drift, underhåll och förvaltning av verksamhetens IT-system med 12 257 000 kr. Den faktiska arbetskostnaden för skuldsaneringarna uppgick således till 100 036 000 kronor. Under 2013 handlades

11 735 ärenden vilket innebär att den genomsnittliga arbetskostnaden per ärende uppgick till 8 525 kronor (100 036 000/11 735).

Kostnader beräknas normalt per avslutat ärende. I den nu framräknade summan ingår emellertid också kostnader för nerlagd tid i sådana ärenden som pågick under 2013 men som ännu inte hade avslutats vid årsskiftet. Eftersom skuldsanering för företagare startar år 1 har vi utgått från antalet inkomna ärenden när styckkostnaden per ärende har beräknats. Kostnaden blir då högre i jämförelse med nuvarande kostnader för handläggning. Å andra sidan är det en ny verksamhet som startar, vilket innebär att den kommer att vara mer kostnadskrävande initialt.

Frågan är om den nya lagstiftningen medför att ytterligare utredningsinsatser måste vidtas som fördyrar hanteringen, och om den genomsnittliga kostnaden per ärende blir högre för den här typen av skuldsaneringar än för övriga skuldsaneringsärenden. Det är vår bedömning att de ärenden som har föregåtts av en konkurs endast kommer att kräva marginellt mer arbete än de vanliga skuldsaneringarna. I dessa ärenden är näringsverksamheten avvecklad, skulderna uppklarade och det finns utredning om hur näringsverksamheten har bedrivits i form av förvaltarberättelse och slutredovisning. Vi uppskattar att cirka 10 procent av gäldenärerna kommer att ansöka om F-skuldsanering utan konkurs. I dessa ärenden måste Kronofogdemyndigheten bland annat göra en bedömning av om verksamheten bedrivs på ett betryggande sätt och är välfungerande. Det kommer att krävas ekonomisk kompetens för att göra ekonomiska utredningar och bedömningar av företagarens framtida intäkter. Kronofogdemyndigheten har uppskattat att åtminstone en till en och en halv årsarbetskraft behöver tillföras utöver beräknad handläggningsresurs enligt ovan. Vår bedömning är att Kronofogdemyndigheten bör tillföras ytterligare en och en halv årsarbetskraft med ekonomisk kompetens för att kunna hantera den nya ärendetypen på ett effektivt och rättsäkert sätt. Kostnaden för en ekonom med en bruttoinkomst om 40 000 kronor kan beräknas till cirka 820 000 kronor per år inklusive sociala avgifter och OH-kostnader. En och en halv sådan årsarbetskraft innebär en årlig kostnad om 1 230 000 kronor. Utöver denna tillkommande kostnad gör vi bedömningen att kostnaden per ärende kommer att motsvara kostnaden för övriga skuldsaneringsärenden (dvs. 8 525 kronor). År 1, då antalet ansökningar om F-skuldsaneringsärenden förväntas uppgå till 800 och antalet omprövningar till 8, blir kostnadsökningen till följd av ökad ärendetillströmning alltså

8 118 200 kronor ($1\,230\,000 + 808 \cdot 8\,525$). År 2 och framåt, då antalet ansökningar förväntas uppgå till 1 300 och omprövningar till 30, blir motsvarande kostnadsökning 12 568 250 kronor ($1\,230\,000 + 1\,330 \cdot 8\,525$).

Kostnader för drift, underhåll och förvaltning av verksamhetens IT-system

Kronofogdemyndigheten har löpande årliga kostnader för drift, underhåll och förvaltning av verksamhetens IT-system med 12 257 000 kronor. En ökning av antalet ärenden i storleksordningen 1 300 ärenden per år bör endast påverka dessa kostnader marginellt varför någon justering för tillkommande kostnader inte behöver göras i denna del.

Kostnader för kungörelser

Kronofogdemyndigheten är skyldig att kungöra sina beslut om att inleda skuldsanering och bevilja skuldsanering. Ett ökat antal skuldsaneringar kommer att leda till att Kronofogdemyndigheten får ökade kostnader för kungörelse. 2012 års skuldsaneringsutredning har uppskattat kostnaden för varje kungörelse till cirka 40 kronor. Om 800 gäldenärer beviljas F-skuldsanering kommer kostnaderna för kungörelser att uppgå till 64 000 kronor ($800 \cdot 2 \cdot 40$). För det första året som lagstiftningen är i kraft är kostnaden lägre. Det är i detta fall fråga om 1 000 kungörelser för de beviljade F-skuldsaneringarna. Därtill kommer antagligen Kronofogdemyndigheten att inleda F-skuldsanering för ytterligare några gäldenärer som sedan inte beviljas F-skuldsanering. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten är detta emellertid sällsynt förekommande, och kostnaden för dessa ytterligare kungörelser bedöms vara marginella i sammanhanget.

Kostnader för betalningsförmedling och elektronisk ansökan

2012 års skuldsaneringsutredning har med hjälp av Kronofogdemyndigheten uppskattat kostnaden för att utveckla en tjänst om betalningsförmedling till cirka 10 miljoner kronor. Denna kostnad

kommer inte att öka till följd av våra förslag och våra förslag medför i denna del ingen ytterligare kostnad.

Enligt vårt förslag ska Kronofogdemyndigheten ta ut en årlig avgift för förmedlingsverksamheten. Denna förmedlingsavgift ska finansiera de löpande kostnaderna för förmedlingsverksamheten. Därmed uppstår varken någon årlig intäkt eller årlig kostnad för driften av betalningsförmedlingen för Kronofogdemyndigheten.

2012 års skuldsaneringsutredning har uppskattat kostnaderna för att möjliggöra elektroniska ansökningar till fem miljoner kronor. Inte heller denna kostnad kommer att påverkas av om förslaget i denna utredning genomförs eller inte.

Om förslaget om betalningsförmedling och elektronisk ansökan inte genomförs enligt 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag är det inte säkert att det genomförs enbart beträffande ett skuldsaneringsystem för företagare. Men om detta skulle inträffa finns det ingen anledning att frångå Kronofogdemyndighetens uppskattning av dessa kostnader. Dessa skulle i så fall alltså uppgå till 10 miljoner kronor för betalningsförmedling och till 5 miljoner kronor för elektronisk ansökan.

Tabell 12.3 Kronofogdemyndighetens kostnadsökning för ökad ärendetillströmning år 1 (800 ansökningar)

Åtgärd	Kostnad (kronor)
Ökad ärendetillströmning (ansökningar) (800 x 8 525)	6 820 000
Ökad ärendetillströmning (omprövningar) (8 x 8 525)	68 200
Ekonomisk utredningskompetens (1,5 x 820 000)	1 230 000
Ökat antal kungörelser (1 000 x 40)	40 000
Summa	8 158 200

Tabell 12.4 Kronofogdemyndighetens kostnadsökning för ökad ärendetillströmning år 2 och framåt (1 300 ansökningar)

Åtgärd	Kostnad (kronor)
Ökad ärendetillströmning (ansökningar) (1 300 x 8 525)	11 082 500
Ökad ärendetillströmning (omprövningar) (30 x 8 525)	255 750
Ekonomisk utredningskompetens (1,5 x 820 000)	1 230 000
Ökat antal kungörelser (1 600 x 40)	64 000
Summa	12 632 250

12.6.7 Förslagen medför endast marginella kostnadsökningar för Sveriges Domstolar

Enligt skuldsaneringslagen prövar tingsrätten överklaganden av skuldsaneringsbeslut. Vi föreslår att även Kronofogdemyndighetens beslut om F-skuldsaneringar ska kunna överklagas till tingsrätten. Detsamma gäller inledandebeslut och beslut om att gäldenären vid inledandebeslutet ska påbörja avbetalningen.

Vårt förslag kommer att leda till en viss ökning av antalet ärenden vid domstolarna. Tillämpningsområdet för den nya skuldsaneringsformen kommer emellertid vara begränsat. Vi har tidigare uppskattat att cirka 1 300 gäldenärer årligen kommer att ansöka om F-skuldsanering. Antalet beslut som överklagas kommer således att vara lågt.

Vi föreslår även att information om skuldsanering ska bifogas kallelse till edgångssammanträde i konkursärendena. År 2013 kom det in 11 217 ansökningar om konkurs. I det stora flertalet av dessa ärenden kallas gäldenären, eller företrädare för gäldenären, till edgångssammanträde. Det är således fråga om ett relativt stort antal ärenden. Emellertid medför förslaget inga nya uppgifter i sak. Det är endast fråga om att bifoga ytterligare ett dokument till den kallelse som ändå ska skickas till gäldenären. Förslaget bedöms därför ha högst begränsad effekt på domstolsväsendets kostnader. Sammanfattningsvis bedöms förslagen medföra enbart marginella kostnadsökningar för Sveriges Domstolar.

12.6.8 Förslagen medför inga ökade kostnader för kommunerna

Kommunernas budget- och skuldrådgivare föreslås inte få några särskilda uppgifter enligt den nya lagen. Visserligen bör kommunernas budget- och skuldrådgivare, om de kommer i kontakt med potentiella F-skuldsaneringsgäldenärer, upplysa dessa personer om institutet och också i viss mån vägleda dem, men det är vår bedömning att våra förslag inte påverkar kommunernas kostnader för skuldsaneringsfrågor annat än i högst begränsad utsträckning.

Som framgår ovan under avsnitt 12.6.5 kommer en del av den samhällsekonomiska besparingen att komma kommunerna till godo. Enligt Konsumentverkets beräkning kostar varje överskuldssatt person kommunerna cirka 88 000 kronor per år (se avsnitt

12.6.5 ovan). Om 800 överskuldssatta personer årligen genom F-skuldsanering blir sanerade från sina skulder innebär detta en årlig kostnadsbesparing för kommunerna på drygt 70 miljoner kronor.

12.6.9 Förslagen medför vissa kostnadsökningar för Skatteverket

Skatteverket kommer att påverkas av förslagen, främst i egenskap av borgenär, men också för att Kronofogdemyndigheten i vissa fall kan komma att begära ett yttrande från Skatteverket. Förslaget kommer att medföra ett årligt tillskott om 1 300 ansökningar. Skatteverket kommer dock inte att beröras av samtliga dessa ärenden. Vi har tidigare uppskattat att cirka 90 procent av ärendena kommer att röra F-skuldsaneringar efter konkurs. I dessa ärenden finns det redan utredning om gäldenärens tillgångar och skulder. Framgår det av denna utredning att gäldenären har mer än ringa skatteskulder, eller att det föreligger någon annan diskvalificeringsgrund, kommer Kronofogdemyndigheten i många fall att avslå ansökan utan att tillfråga Skatteverket om yttrande. Dessa ärenden medför således inget merarbete för Skatteverkets del. Däremot kan det i en del övriga ärenden, exempelvis då det i förvaltarberättelsen eller av utredningen i övrigt framkommer uppgifter som i viss mån talar för misskötsamhet, finnas anledning att tillfråga Skatteverket om ett yttrande. Så kan också vara fallet om gäldenären endast har begränsade skatteskulder och Kronofogdemyndigheten behöver utreda närmare om dessa skulder utgör hinder för en F-skuldsanering eller inte.

När det är fråga om F-skuldsaneringar utan konkurs kommer det många gånger finnas anledning för Kronofogdemyndigheten att tillfråga Skatteverket om gäldenären då det i dessa ärenden vanligtvis saknas utredning om hur näringsverksamheten drivs. Vi har tidigare uppskattat att cirka 10 procent av F-skuldsaneringsärendena kommer att avse F-skuldsaneringar utan konkurs. Detta innebär cirka 130 ärenden per år. Det kan antas att ett yttrande från Skatteverket kommer att begäras i flertalet av dessa ärenden.

Därtill kommer naturligtvis Skatteverket, precis som övriga borgenärer, att få tillfälle att yttra sig över förslaget om F-skuldsanering i de ärenden där Skatteverket uppträder som borgenär. Ett ökat antal ärenden kommer således att innebära visst merarbete för Skatteverket.

Sammanfattningsvis bedömer vi att Skatteverket kommer att få vissa kostnadsökningar på grund av förslaget. Det är dock vår bedömning att denna kostnadsökning kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

12.6.10 Sammanfattande bedömning

De beräkningar och bedömningar som nu gjorts är inte annat än uppskattningar och de rymmer ett stort mått av osäkerhet. Försiktighet är därför nödvändig vid värderingen av åtgärdernas genomslag. Oavsett detta kan slutsatsen dras att varje företagare som efter en misslyckad företagssatsning ges en möjlighet till nystart kommer att innebära en besparing av samhällets kostnader.

Det är vår bedömning att förslagen totalt sett får en positiv samhällsekonomisk effekt genom att den samhällsekonomiska nyttan av förslagen i form av ökad ekonomisk tillväxt och minskade kostnader för överskuldssatta förväntas överstiga den samhällsekonomiska kostnaden i form av försämrade kreditgivningsvillkor och ökade kostnader för Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten bör tillföras ökade anslag motsvarande de ovan beräknade kostnadsökningarna. Våra förslag leder inte till några direkt minskade kostnader för någon annan myndighet varifrån medlen kan omfördelas. I stället finansieras förslagen genom minskade välfärdskostnader till följd av att färre personer kommer att leva i ekonomiskt utanförskap. För statens del är det fråga om minskade kostnader för bland annat Försäkringskassan (se tabell 12.1). På sikt kommer även ökat nyföretagande och ekonomisk tillväxt leda till ökade intäkter för staten i form av bland annat skatt.

De positiva konsekvenserna av reformen kan inte väntas slå igenom det första året. Förslagen kan därför väntas innebära en viss ökning av de statsfinansiella kostnaderna det första året.

12.7 Konsekvenser för företag

Bedömning: För företag som är borgenärer innebär förslaget risk för minskade intäkter och vissa administrativa kostnader.

Förslaget gynnar företag vars företrädare kan komma i fråga för en F-skuldsanering.

För övriga företag får förslagen vissa positiva effekter i form av ökat nyföretagande och ekonomisk tillväxt.

12.7.1 Inledning

Om en reglering kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, ska konsekvensutredningen enligt 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, i den omfattning det är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

De företag som berörs av förslagen är främst sådana som intar rollen som borgenär. Men även ett företag vars företrädare beviljas F-skuldsanering kommer att påverkas av förslagen. Om förslagen skulle leda till en ökning av kreditkostnaderna eller försämrade kreditvillkor kan förslagen påverka även andra företag. Förslaget påverkar således företag olika beroende på vilken roll de intar. I det följande behandlar vi förslagens konsekvenser för företagen i dessa olika roller.

12.7.2 Företag som är borgenärer

Risk för minskade intäkter i form av fordringsbortfall

Förslagen påverkar de företag som kommer i kontakt med den nya skuldsaneringsformen i egenskap av borgenärer. Dessa företag kan förekomma i samtliga branscher och vara såväl stora som små. Av naturliga skäl kommer banker och andra kreditinstitut förekomma som borgenärer i F-skuldsaneringsärendena oftare än andra företag.

Utredningens förslag kommer att leda till att fler gäldenärer beviljas skuldsanering och därmed delvis befrias från betalningsansvar avseende de skulder som omfattas av skuldsaneringen. De skulder som faller bort hos gäldenären motsvaras av en förlust hos borgenären. Företag som är borgenärer påverkas därmed genom att de riskerar att få minskade intäkter. Men F-skuldsanering ska endast beviljas sådana gäldenärer som är kvalificerat insolventa, vilket innebär att gäldenären ska vara så skuldsatt att han eller hon inte kan antas betala sina skulder inom en överskådlig framtid. En fordran som kan komma att omfattas av en F-skuldsanering är alltså vanligtvis högst osäker för borgenären, i vart fall i ett kortare perspektiv. Det ska också noteras att en ansökan om F-skuldsanering inte skyddar en gäldenär från konkurs. Gäldenärens borgenärer har därmed möjlighet att försätta gäldenären i konkurs om en konkurs av någon annan anledning bedöms ge ett bättre utfall för borgenärerna.

Dessutom ska en F-skuldsaneringsgäldenär alltid ha ett betalningsutrymme om minst 5 000 kronor per kvartal för att få beviljas F-skuldsanering. Således kommer varje F-skuldsaneringsgäldenär att betala åtminstone 60 000 kronor av sina skulder under en F-skuldsanering. I de allra flesta fall kan borgenärernas intäkter därför förväntas bli större vid en F-skuldsanering än om företagaren i stället hade försatts i konkurs eller hade fortsatt leva som överskuldsatt. Detta är särskilt fallet för de mindre företagen som ofta har oprioriterade fordringar. Medan en konkurs med all sannolikhet inte hade inneburit någon utdelning för dessa borgenärer, medför skuldsaneringsinstitutets likabehandlingsprincip att de får åtminstone en viss summa betalt i en F-skuldsanering.

För de företag som har fordringar på sådana gäldenärer som även skulle kunna beviljas en vanlig skuldsanering, exempelvis närstående till företagarna, innebär vårt förslag att borgenären får betalt under endast tre år i stället för fem. För dessa borgenärer kan

vårt förslag innebära en minskad intäkt. Men eftersom gäldenären vanligtvis kommer att betala ett högre månatligt belopp vid en F-skuldsanering än vid en skuldsanering, är det vår bedömning att denna effekt blir begränsad.

Till detta kommer att en ekonomiskt rehabiliterad företagare har goda möjligheter att återgå till entreprenörskap och driva samhällsnyttig verksamhet. För de företag som verkar i kreditgivningsbranschen innebär detta att förutsättningarna ökar för att företagen i framtiden kan beviljas, och betala för, nya krediter. Detta innebär ökade intäkter till kreditgivarna. Men även för övriga borgenärer kan en sådan företagare bli en stabil och lönsam samarbetspartner.

Det är därför vår bedömning att den faktiska kostnaden för borgenärerna kommer att bli begränsad.

Administrativa kostnader

För de företag som är borgenärer i ett F-skuldsaneringsärende uppstår visst administrativt arbete. Inledningsvis åligger det borgenären att bevaka och anmäla sin fordran. Gäldenären har emellertid själv ansvar för att redogöra för sin skuldbörda. Och eftersom de allra flesta av F-skuldsaneringsärendena följer på en konkurs, kommer skuldförhållandena vanligtvis att vara uppklarade vid en ansökan om F-skuldsanering. Det krävs inte någon experthjälp för detta arbete, som vi bedömer som högst begränsat.

Kronofogdemyndighetens förslag om F-skuldsanering kommer enligt förslaget att sändas till samtliga kända borgenärer vars fordringar omfattas av F-skuldsaneringen med föreläggande för dem att yttra sig. Ett uteblivet yttrande hindrar inte ett beslut om F-skuldsanering, och det finns ingen skyldighet för borgenärerna att yttra sig. För de borgenärer som väljer att svara på föreläggandet uppkommer en viss administrativ kostnad. Det är emellertid fråga om en begränsad engångskostnad. Sammanfattningsvis har vi uppskattat att borgenärernas arbetsinsats för uppstart i ett F-skuldsaneringsärende i genomsnitt kan beräknas ta cirka två timmar i anspråk. Vid antagandet att varje arbetstimme motsvarar en kostnad om 400 kronor innebär detta en administrativ kostnad om 800 kronor per borgenär.

Precis som 2012 års skuldsaneringsutredning föreslår vi att samtliga skuldsaneringsbetalningar ska hanteras inom ramen för en

betalningsförmedling. Detta innebär mindre administration för borgenärerna än om de själva skulle hantera gäldenärens betalning. Således kommer borgenärerna att få endast en utbetalning per år, eller sammanlagt tre utbetalningar per F-skuldsaneringsärende. Vid en uppskattning att det kostar 30 kronor att bokföra verifikationen innebär detta en sammanlagd kostnad om 90 kronor. För Kronofogdemyndighetens förmedlingsverksamhet föreslår vi att det för varje betalningsplan ska tas ut en avgift om 500 kronor per år. Denna avgift belastar borgenärskollektivet genom att återbetalningsutrymmet blir lägre. Vid ett antagande att det i genomsnitt finns 12 borgenärer i ett F-skuldsaneringsärende innebär denna avgift en genomsnittlig årlig kostnad för varje borgenär om cirka 40 kronor.

Borgenärerna kommer att behöva bevaka om förutsättningar för omprövning föreligger eller inte. Eftersom Kronofogdemyndigheten i egenskap av betalningsförmedlare ska bevaka att gäldenärerna betalar i enlighet med betalningsplanen och uppmärksamma borgenärerna vid eventuell misskötsamhet (jfr SOU 2013:72, s. 72), kommer borgenärerna normalt sett inte att behöva kontrollera att gäldenären betalar enligt betalningsplanen. Däremot behöver borgenärerna bevaka huruvida gäldenären under betalningsplanens löptid får väsentligt förbättrade ekonomiska förhållanden. Det kan nämnas att gäldenären vanligtvis själv har ett incitament att anmäla sådana förändringar eftersom han eller hon annars riskerar att betalningsplanens löptid förlängs. Dessutom kommer antagligen de flesta mindre företag att överlåta åt kreditinstituten att bevaka förändringar i gäldenärens ekonomi. En borgenär kommer troligen bara att göra mer djupgående efterforskningar kring gäldenärens ekonomi på förekommen anledning, och det är vår bedömning att det sällan kommer att finnas sådan anledning. Men när sådana efterforskningar behöver göras blir det oftast en fråga om huruvida det finns ett överskott i gäldenärens eventuella näringsverksamhet eller inte, en fråga som kan kräva en inte obetydlig arbetsinsats av borgenären. Det är svårt att uppskatta hur stor kostnaden för detta arbete är. Det kan t.ex. vara fråga om att gå igenom en företagares årsbokslut eller deklarationer. Vid ett antagande att en borgenär i genomsnitt ägnar cirka en timmes arbete åt en årlig uppföljning av gäldenären innebär detta en sammanlagd kostnad om 1 200 kronor.

Tabell 12.5 Uppskattad genomsnittlig administrativ kostnad per F-skuldsaneringsärende och borgenär

Åtgärd	Kostnad (kronor)
Uppstartskostnad (2 x 400)	800
Bokföring av verifikationer (3 x 30)	90
Årlig uppföljning (3 x 400)	1 200
Avgift till KFM (500/12x3)	120
Summa	2 210

Sammanfattningsvis kan en borgenärs administrativa kostnad för ett F-skuldsaneringsärende genom en grov uppskattning beräknas till cirka 2 000 kronor fördelat över de tre år som F-skuldsaneringen löper. Detta innebär en genomsnittlig årlig kostnad om 700 kronor. Borgenärernas administrativa kostnader till följd av våra förslag kommer alltså att bli begränsade. De föreslagna reglerna medför inga behov av investeringar och påverkar inte heller borgenärernas personalstyrka.

12.7.3 Företag vars företrädare är gäldenärer

Enbart fysiska personer kan vara gäldenärer enligt den föreslagna lagen. Juridiska personer kan således aldrig vara gäldenärer. Förslaget påverkar emellertid samtliga företag vars företrädare får F-skuldsanering. Vi har tidigare uppskattat att cirka 800 företagare per år kommer att beviljas F-skuldsanering. Den allra största delen av dessa skuldsaneringsansökningar kommer att ske efter det att företagarens näringsverksamhet har försatts i konkurs. Endast en liten andel av F-skuldsaneringsgäldenärerna kommer att driva ett företag under tiden som skuldsaneringen pågår. Dessa företag kommer att påverkas av förslagen i rubricerat avseende. Vi uppskattar att det rör sig om cirka 10 procent av det totala antalet, det vill säga cirka 80 företag årligen. Huvuddelen av dessa företag kommer att drivas som enskilda firmor. Det kommer troligtvis främst vara fråga om mindre företag.

Dessa företag kan förväntas gynnas av förslagen på så sätt att deras företrädare får en möjlighet att hantera sin skuldbörda och därefter fortsätta bedriva näring med förnyad kraft. Med den nuvarande regleringen är en aktiv företagares möjlighet att beviljas skuldsanering små. Våra förslag möjliggör att en sådan gäldenär inte behöver avveckla en fungerande verksamhet för att kunna

komma i fråga för en skuldsanering. Genom att förbättra möjligheten att driva de nu nämnda företagen vidare gynnas dessa naturligtvis av förslagen.

Företagen kan emellertid även påverkas i negativ riktning av förslagen. Själva inledandet av en skuldsanering riskerar att verka menligt för företagarens verksamhet vad gäller kreditgivning och kundunderlag. Ett företag vars företrädare begär skuldsanering riskerar att få problem i förhållande till sina samarbetspartners eftersom en sådan ansökan indikerar att företagen har betydande ekonomiska problem. Men en F-skuldsanering ska endast omfatta de seriösa och lojala företagarna. De stigmatiserande effekterna av en F-skuldsanering kommer därför troligtvis att bli mindre än vad som gäller för en skuldsanering enligt den vanliga skuldsaneringslagen. Och eftersom alternativet för dessa företag många gånger är att företrädaren i stället avvecklar verksamheten, är det vår bedömning att de företag vars företrädare ansöker om F-skuldsanering i stort kommer att gynnas av förslagen.

12.7.4 Övriga företag

Förslagets inverkan på kreditgivningen

Om förslaget får inverkan på kreditgivningen kommer detta att påverka även sådana företag som inte uppträder i F-skuldsaneringsärendet. Vi har i avsnitt 12.6.3 gjort bedömningen att förslagen enbart kommer att få marginell inverkan på kreditgivningen. Det finns inget som tyder på att förslagen kommer att leda till generell försämrade kreditvillkor.

En möjlig effekt av förslagen kan däremot vara att de företag som redan i dag ligger nära den gräns för när kredit inte ska beviljas, kommer att få svårare att få krediter. En del av dessa företag kan då få svårt att överleva. En annan möjlig effekt är att riskpremien för denna grupp av företag höjs och att de således drabbas av högre kreditkostnader. En sådan konsekvens är negativ för de företag som berörs. Men som vi redan tidigare har framfört är det vår bedömning att denna effekt kommer att bli högst begränsad.

Förslagens inverkan på konkurrensförhållandena för företagen

Vi har i avsnitt 12.6.4 analyserat förslagens inverkan på konkurrensen. Vår slutsats är att förslagen inte påverkar konkurrensförhållandena för företagen på något negativt sätt utan i stället bidrar till att främja en sund konkurrens.

Övriga konsekvenser för företagen

Våra förslag förväntas också leda till positiva effekter för de övriga företagen. Genom att ekonomiskt rehabilitera fler överskuldssatta personer kan fler individer återgå till en samhällsnyttig verksamhet. F-skuldsaneringens betydelse för gäldenärens möjlighet att återgå till förvärvsarbete är en omständighet som särskilt ska beaktas i skälighetsbedömningen. Att fler personer får möjlighet till sysselsättning, och därmed en högre inkomst, gynnar företagen genom bland annat ökad köpkraft i samhället. Och att fler personer får möjlighet att återvända till företagandet innebär att övriga företag får fler potentiella kunder, leverantörer och andra samarbetspartners.

Våra förslag förväntas också sända signaler till presumtiva företagare och därmed bidra till en ökning av nyföretagandet och ökad ekonomisk tillväxt. Även denna omständighet kommer företagen till del genom bland annat fler potentiella kunder och samarbetspartners.

12.7.5 Särskilt om förslagens konsekvenser för små företag

Mindre företag har vanligtvis sämre möjligheter att skaffa kunskap om ett nytt regelverk. Genom att vi föreslår att den nya skuldsaneringsformen ska införas i en särskild lag blir regelverket tydligt och det finns bättre möjlighet att anpassa reglerna till företagarnas förutsättningar. Detta underlättar för de små företagen, vars förutsättningar att hantera regelverket utan experthjälp blir större. Även förslaget om att domstolarna ska underrätta konkursgäldenären om skuldsaneringssystemet verkar i samma riktning.

Förslagen underlättar för de små företagen genom att ansvaret för att redogöra för skulderna finns hos gäldenären i stället för hos borgenären. Således begränsas risken för att små företag, som har mindre resurser att bevaka fordringsanspråk än de större företagen,

går miste om rätten till betalning. Även förslaget om att kungörelse ska kunna ske i lokala tidningar kan av samma anledning förväntas gynna de mindre företagen. Stora företag har vanligtvis rutiner och stöd för att hantera betalningar av fordringar och fakturor. Så är inte alltid fallet hos de små företagen. Förslaget om betalningsförmedling underlättar för de mindre företagen eftersom de inte behöver administrera och hantera gäldenärens betalning vid flera tillfällen per år.

Små företag har ofta oprioriterade fordringar. För dessa borgenärer kan en F-skuldsanering innebära en större utdelning än en eventuell konkurs eftersom de vid en F-skuldsanering, till skillnad från vad som gäller vid en konkurs, alltid är garanterade att få en viss del av sina fordringar betalda.

I övrigt kommer förslagen inte särskilt påverka de mindre företagen i förhållande till de större.

12.8 Konsekvenser för enskilda personer

Bedömning: Förslaget ökar förutsättningarna för överskuldssatta företagare att beviljas skuldsanering.

För borgenärerna medför förslaget risk för minskade intäkter.

12.8.1 Gäldenärer

Våra förslag kommer att leda till utvidgade möjligheter för överskuldssatta företagare att beviljas skuldsanering. Även sådana överskuldssatta företagare som tidigare har varit utestängda från systemet, kan komma att få skuldsanering. Förslagen är positiva för dessa gäldenärer eftersom det ger dem en möjlighet att komma till rätta med sin skuldbörda och återgå till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv.

De personer som kan beviljas F-skuldsanering är främst företagare eller före detta företagare. Men även närstående till en företagare kan komma i fråga för det nya skuldsaneringssystemet.

Genom förslaget om en treårig betalningsplan kommer gäldenärerna att snabbt bli ekonomiskt rehabiliterade och få möjlighet att återgå till förvärvsarbete. Även förslaget om att betalning ska ske

redan vid inledandebeslutet medför att gäldenärens ekonomiska rehabilitering påskyndas.

En del av de beräknat 800 gäldenärer som årligen kommer att beviljas F-skuldsanering har hemmavarande barn. Att dessa gäldenärer får en möjlighet att återgå till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv påverkar även deras barn och övriga familj. De negativa effekter som ett ekonomiskt utanförskap medför kan minska för dessa familjer, samtidigt som det ekonomiska utrymmet blir större.

12.8.2 Borgenärer

Enskilda personer som är borgenärer och kommer i kontakt med den nya skuldsaneringsformen kommer att påverkas av förslagen. Exempel på personer som kan vara borgenärer i ett F-skuldsaneringsärende är personer som har sålt någonting på kredit utan att få full betalning, som har lånat ut pengar till gäldenären eller är berättigade till skadestånd från denne.

Dessa personer riskerar att få minskade intäkter till följd av att deras fordran på gäldenären skrivs ned. Men enskilda personer har ofta oprioriterade fordringar. Eftersom alternativet till en F-skuldsanering många gånger är en konkurs för gäldenären kan förslaget för dessa borgenärer i många fall innebära större intäkter än enligt den nu gällande ordningen. Även i övrigt påverkas privatpersoner som är borgenärer på liknande sätt som företag som är borgenärer (se avsnitt 12.7.2 ovan).

12.9 Konsekvenser för övriga aktörer

Bedömning: Utredningens förslag kan också beröra andra aktörer, som t.ex. konkursförvaltare, revisorer och redovisningskonsulter, som i sin yrkesroll kommer i kontakt med skuldsaneringsinstitutet.

Vi föreslår inga lagstadgade uppgifter för konkursförvaltarna, revisorerna eller redovisningskonsulterna. Däremot kan dessa aktörer ändå beröras av förslaget eftersom de kommer i kontakt med potentiella F-skuldsaneringsgäldenärer. Det är i dessa situationer

viktigt att även dessa aktörer har kunskap om skuldsaneringsformen och kan informera gäldenären om denna.

Dessa aktörer bör upplysas om den nya formen av skuldsanering. Kronofogdemyndigheten bör verka för att öka medvetenheten om att möjligheten till F-skuldsanering finns. Detta kan ske genom olika informationskanaler och genom utformandet av ett informativt upplysningsmaterial. 2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit att Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket ska utveckla och driva en internetportal med information om skuldsanering för gäldenärer, fordringsägare och andra aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta. Denna internetportal bör även omfatta information om F-skuldsanering. Genom dessa åtgärder kommer det att finnas lättillgänglig information om F-skuldsaneringsystemet som de nu nämnda aktörerna kan tillgodogöra sig.

12.10 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska Unionen

Bedömning: Utredningens förslag är i överensstämmelse med Sveriges åtaganden till följd av EU-medlemskapet.

EU:s insolvensregler finns i den s.k. insolvensförordningen (förordning [EG] nr 1346/2000 om insolvensförfaranden). Förordningen innehåller regler om jurisdiktion, erkännande och tillämplig lag samt regler om samordning av insolvensförfaranden som inleds i flera länder. Förordningen är tillämplig när gäldenären har ett driftsställe eller borgenärer i en annan medlemsstat än sin egen. För närvarande pågår förhandlingar om en modernisering av insolvensförordningen. Vi har gjort bedömningen att förslagen i detta betänkande inte berör sådana rättsområden som regleras i insolvensförordningen.

Våra förslag ligger i linje med kommissionens arbete för att underlätta för seriösa företagare att starta på nytt efter en misslyckad företagssatsning. Det är vår bedömning att våra förslag i allt väsentligt tillmötesgår kommissionens rekommendation av den 12 mars 2014 om en ny strategi för att hantera konkurs och insolvens (se avsnitt 3.5.3). Enligt rekommendationen bör entreprenörers skulder som varit föremål för en konkurs skrivas av fullständigt senast tre år räknat från det datum då domstolen beslutade om att

inleda konkursförfarandet eller, vid ett förfarande som omfattar en återbetalningsplan, det datum då återbetalningsplanen började genomföras. Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna kunna bibehålla eller införa striktare bestämmelser för att avskräcka bland annat ohederliga entreprenörer eller gäldenärer som inte följer en återbetalningsplan eller någon annan rättslig skyldighet som syftar till att skydda borgenärernas intressen, eller trygga försörjningen för entreprenören och dennes familj genom att denne tillåts att behålla vissa tillgångar.

Vi gör bedömningen att våra förslag tillmötesgår kommissionens rekommendationer, främst genom att vi föreslår att betalningsplanens längd ska vara tre år. Att den föreslagna skuldsaneringsformen endast är tillgänglig för de seriösa företagen medför inte att förslagen går emot rekommendationen eftersom det i rekommendationen finns möjlighet att göra undantag för att avskräcka ohederligt agerande.

12.11 Övriga konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen

Bedömning: Ett genomförande av de förslag som vi lämnar bör ha vissa positiva effekter för möjligheten att minska brottsligheten.

Förslagen kommer inte medföra några övriga konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags förutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i detta avseende anges i betänkandet.

I avsnitt 12.7 har vi beskrivit förslagets påverkan på företag, och då särskilt för de små företagen i förhållande till de större.

Våra förslag kan ha viss betydelse för möjligheten att minska brottsligheten, och då främst ekonomisk sådan, eftersom en företagare som misstänks för att ha agerat brottsligt i sin näringsverk-

samhet kommer att vara diskvalificerad från F-skuldsanering. Det är tänkbart att vetskapen om detta förhållande bidrar till att en företagare vars verksamhet börjar gå dåligt sköter sin bokföring och sina övriga åtaganden mot det allmänna och mot borgenärerna på ett godtagbart sätt. Denna påverkan blir emellertid med stor sannolikhet begränsad. I övrigt kommer våra förslag inte att medföra några övriga konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skuldsanering för företagare och närstående till företagare (F-skuldsanering).

Paragrafen innehåller en övergripande beskrivning av lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen kompletteras med reglerna i 5–10 §§ som innehåller de närmare villkoren för att en F-skuldsanering ska kunna beviljas. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 5.3.

I paragrafen anges att bestämmelserna i lagen gäller för företagare och närstående till företagare. Denna form av skuldsanering betecknas som F-skuldsanering. Vad som avses med företagare och närstående till företagare framgår av 2 § (se nedan).

2 § I lagen avses med

näringsverksamhet: verksamhet som är av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig,

företagare: en fysisk person som driver eller har drivit näringsverksamhet,

närstående: make, sambo, barn eller förälder.

Paragrafen anger lagens definitioner av begreppen näringsverksamhet, företagare, och närstående. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 5.3.

Bestämmelsens *första led* innehåller en definition av begreppet *näringsverksamhet*. Begreppet finns även i skuldsaneringslagen (4 § fjärde stycket). Av bestämmelsen framgår att med näringsverksamhet avses verksamhet som är av ekonomisk natur och av sådan

karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig. Detta innebär inte några större krav på verksamhetens omfattning. Även personer som på sin fritid mot ersättning utför tjänster åt andra ska anses driva näringsverksamhet i lagens mening så snart det inte är fråga om enstaka uppdrag (jfr prop. 1995/96:5, s. 163). Det ligger dock i sakens natur att personer med en verksamhet av väldigt liten omfattning vanligtvis inte blir överskuldssatta på grund av sin näringsverksamhet (jfr kravet på näringsrelaterade skulder i 5 § 1 och 3).

Av *andra* ledet framgår att med en *företagare* avses en fysisk person som driver eller har drivit näringsverksamhet. Begreppet motsvarar begreppet *näringsidkare* men med två viktiga skillnader; dels inkluderar begreppet företagare endast fysiska personer, dels omfattas även personer som har avslutat sin näringsverksamhet av begreppet. I övrigt är begreppen tänkt att omfatta samma krets av personer. Samtliga personer som anses vara näringsidkare enligt 4 § fjärde stycket skuldsaneringslagen, kommer alltså att anses vara företagare enligt denna lag.

Att *driva* näringsverksamhet innebär i detta sammanhang att vara faktisk eller formell företrädare för en näringsverksamhet oavsett vilken företagsform som näringsverksamheten drivs i. Det kan således vara fråga om att vara företrädare för exempelvis ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en enskild firma. Någon legaldefinition av begreppet företrädare finns inte, men begreppet används i andra sammanhang, exempelvis i samband med frågor om ansvar för brott enligt 11 kap. brottsbalken och företrädaransvar enligt SFL. Av aktiebolagslagen följer att styrelsen och verkställande direktör är legala ställföreträdare för aktiebolag, och dessa personer är normalt att anses som företrädare. Så är fallet även om uppdraget enbart har varit av formell natur. Begreppet företrädare har emellertid en bredare räckvidd än så, och även andra personer kan anses driva näringsverksamhet under förutsättning att de är att anses som "faktisk" eller "verklig" företrädare. Avgörande för denna bedömning är om personen har eller har haft ett betydande intresse och bestämmande inflytande över bolaget. En innehavare av aktier i ett börsnoterat bolag ska naturligtvis inte enbart på grund av aktieinnehavet anses driva näringsverksamhet. Men ett aktieinnehav i ett så kallat fåmansbolag – eget eller närståendes – innebär normalt att det finns ett intresse. Om intresset ska anses betydande beror på vilket inflytande innehavet ger. Bestämmande inflytande kan föreligga med stöd av fullmakter som ger rätt att

förfoga över bolagets medel. Den som har satt en bulvan eller målvakt i sitt ställe har vanligtvis också ett bestämmande inflytande även om såväl en bulvan som en person som i vilseledande syfte har satt en bulvan i sitt ställe av andra anledningar kommer att vara förhindrad att beviljas F-skuldsanering. Sådana personer har nämligen vanligtvis drivit näringsverksamhet på ett uppenbart oförsvarligt sätt (jfr 8 §). Det är i regel inte heller skäligt att sådana personer beviljas F-skuldsanering (jfr 10 §). Men det kan också förekomma att två eller flera personer, t.ex. två makar som driver ett familjeföretag, driver en verksamhet tillsammans och att endast en av dem är styrelseledamot utan att det förekommer något illojalt syfte. Den av makarna som inte är styrelseledamot kan i en sådan situation anses vara faktisk företrädare för verksamheten och komma att omfattas av lagen.

Tredje ledet innehåller lagens definition av begreppet *närstående*. Som närstående avses endast make, sambo, barn och förälder. Med begreppet sambor avses personer som omfattas av den definition av sambor som finns i sambolagen (2003:376). Den som ingått partnerskap enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap jämföras med make (jfr 3 kap. 1 § lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap och 2 § lagen [2009:260] om upphävande av lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap). Även före detta makar eller sambor omfattas av begreppet. För att en person ska anses vara närstående i lagens mening krävs emellertid att det finns ett tydligt tidsmässigt samband mellan omständigheterna kring skuldens uppkomst och personernas relation. Normalt sett innebär detta att personerna ska ha varit gifta eller sambos vid tidpunkten för de aktuella skuldernas uppkomst. Det kan också vara så att ett borgensåtagande ingicks medan personerna var gifta. Med begreppet barn avses sådana personer som företagaren är eller har varit vårdnadshavare till. Således omfattas även vuxna barn och föräldrar till vuxna barn av begreppet närstående.

3 § F-skuldsanering innebär att en gäldenär delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av F-skuldsaneringen.

Om ackord, konkurs och skuldsanering finns särskilda bestämmelser.

Paragrafens första stycke innehåller en övergripande beskrivning av innebörden av en F-skuldsanering. Våra överväganden i denna del

finns i avsnitt 8.2. Bestämmelsen kompletteras genom bestämmelserna i framför allt 11 och 34 §§.

I *andra stycket* finns en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser om konkurs, ackord och skuldsanering, nämligen i konkurslagen (1987:672), lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion och skuldsaneringslagen (2006:548). Våra överväganden beträffande lagens samordning med skuldsaneringslagen finns i avsnitt 10.8. Exempelvis har vi i detta avsnitt föreslagit att en tidigare genomgången skuldsanering i normalfallet ska utgöra hinder för en F-skuldsanering. Vi har i samma avsnitt behandlat den situationen att en gäldenär misslyckas med sin F-skuldsanering och därefter ansöker om och beviljas en skuldsanering. Att gäldenären då har fullföljt en viss del av betalningsplanen enligt F-skuldsaneringsbeslutet kan utgöra särskilda skäl att bestämma en kortare betalningsplan i enlighet med 9 § fjärde stycket skuldsaneringslagen.

Våra överväganden vad gäller lagens förhållande till konkurs och företagsrekonstruktion finns i avsnitt 11.5–11.7.

4 § Kronofogdemyndigheten prövar ärenden om F-skuldsanering och omprövning av ett beslut om F-skuldsanering.

Paragrafen anger vilken myndighet som ska pröva ärenden om F-skuldsanering och ärenden om omprövning av sådana. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.2. Av bestämmelsen framgår att det är Kronofogdemyndigheten som prövar dessa ärenden. Att Kronofogdemyndighetens beslut kan överklagas till tingsrätten framgår av 41 §.

Bestämmelsen överensstämmer med 2 § första stycket skuldsaneringslagen.

Villkor för F-skuldsanering

5 § F-skuldsanering får beviljas

1. en företagare vars näringsverksamhet har avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt, om hans eller hennes skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit i näringsverksamheten,

2. en företagare som driver näringsverksamhet, om skulder som uppkommer i denna rätteligen kan betalas, och

3. en närstående till en företagare, om den närståendes skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit i företagarens näringsverksamhet.

Paragrafen reglerar vilka gäldenärskategorier som kan komma i fråga för F-skuldsanering. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 5.3. Bestämmelsen kompletteras med bestämmelserna i 6–10 §§ som anger de närmare villkoren för att dessa gäldenärer ska kunna beviljas F-skuldsanering.

Av den första punkten framgår att F-skuldsanering får beviljas en företagare vars verksamhet har avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt om hans eller hennes skuldbörda huvudsakligen har uppkommit i näringsverksamheten. Av definitionen i 2 § framgår att endast fysiska personer kan vara företagare. Kravet på att skuldbördan till huvudsaklig del ska ha uppkommit i en näringsverksamhet som har avvecklats, innebär dels ett krav på att verksamheten ska ha avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt, dels ett krav på att den allra största delen av gäldenärens skulder ska härröra från denna verksamhet. Det finns inget krav på att en ansökan om F-skuldsanering ska göras inom någon viss tid efter att näringsverksamheten har avvecklats.

En person som driver verksamhet i form av en enskild firma ska anses ha avvecklat denna näringsverksamhet om han eller hon själv försätts i konkurs eftersom en sådan konkurs innebär att även näringsverksamheten upphör. En enskild firma kan även avvecklas genom avregistrering. Enkla bolag, handelsbolag och aktiebolag kan avvecklas genom bland annat likvidation eller genom försäljning. Eftersom antalet likvidationer är få i jämförelse med konkurser och försäljningar av förlustdrabbade verksamheter ofta kan innefatta någon form av illojalt beteende kommer de nyss nämnda avvecklingsformerna att förekomma ytterst sällan i F-skuldsaneringsärendena. I stället kommer en överväldigande majoritet av de gäldenärer som omfattas av denna punkt att ha avvecklat sin näringsverksamhet genom en konkurs, varför den här formen av F-skuldsanering benämns *F-skuldsanering efter konkurs*.

Som regel bör minst 70 procent av gäldenärens totala skuldbörda vara näringsrelaterad för att huvudsaklighetskriteriet ska vara uppfyllt. Att skulderna ska vara näringsrelaterade innebär att skulderna, direkt eller indirekt, ska ha uppkommit till följd av näringsverksamhet. Det kan vara fråga om en företagares direkta ansvar för verksamhetens skulder eller en skuld som har uppkommit på grund av ett utlöst borgensåtagande för ett bolags

skulder. Men även skulder som indirekt kan hänföras till gäldenärens näringsverksamhet ska anses vara näringsrelaterade i F-skuldsaneringslagens mening. Det kan exempelvis vara fråga om en företagare som ådragit sig skulder på grund av att hans eller hennes verksamhet under en period har haft lägre omsättning än normalt eller till och med stått helt stilla. Det kan också vara fråga om skulder som uppkommit på grund av företagarens sjukdom, ett olycksfall eller förändringar i omvärlden. Om en företagare som under en period inte har kunnat ta ut lön, i stället har tagit privata lån för klara sitt uppehälle, ska detta lån anses vara näringsrelaterat. En självklar förutsättning för att den här typen av skulder ska anses vara näringsrelaterade är att de har varit nödvändiga för att ge företagaren en skälig levnadsstandard, och inte har använts till överkonsumtion.

Det är gäldenären som har att visa att en skuld är näringsrelaterad. Den omständigheten att gäldenären har lånat pengar under en period när han eller hon inte har tagit ut lön från sitt företag, kan naturligtvis tala för att det privata lånet är näringsrelaterat. En bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste emellertid alltid göras.

Enligt *den andra punkten* kan även en företagare som inte har avvecklat sin verksamhet beviljas F-skuldsanering. Denna punkt omfattar de aktiva företagarna, oavsett i vilken företagsform som de driver näringsverksamhet. De aktiva företagarna är i princip förhindrade att beviljas skuldsanering enligt skuldsaneringslagen så länge de driver näringsverksamhet, och det är därför angeläget att de under vissa förhållanden får en möjlighet att saneras från sina skulder utan att först behöva avveckla sin verksamhet.

För att dessa gäldenärer ska kunna komma i fråga för en F-skuldsanering krävs att de driver en välfungerande verksamhet som löpande kan betala sina skulder. Det ska alltså inte vara fråga om att rekonstruera själva näringsverksamheten utan att sanera företagarens privata ekonomi. Om gäldenärens verksamhet går med förlust, och gäldenären därför löpande drar på sig nya skulder, kan en F-skuldsanering utan konkurs inte beviljas. Annorlunda uttryckt måste den näringsverksamhet som gäldenären driver vara solvent. Solvens ska anses föreligga när verksamhetens ekonomiska ställning är sådan att den kan betala sina skulder allt eftersom de förfaller. Det måste göras en allmän bedömning av verksamhetens förmögenhetsställning och förutsättningar att kunna infria sina skulder i rätt tid. Normalt sett ska det inte finnas några obetalda

och förfallna skulder i näringsverksamheten när gäldenären ansöker om F-skuldsanering. Men en verksamhet kan vara solvent om betalningsoförmågan endast är tillfällig. Situationen får bedömas efter omständigheterna i varje särskilt fall. Bland annat bör beaktas förhållandena inom den bransch som verksamheten tillhör, t.ex. om verksamheten är säsongsbetonad.

Det ankommer på gäldenären att lägga fram de skäl och den utredning som visar att hans eller hennes verksamhet är solvent. Det framgår av 19 § att det till en ansökan om F-skuldsanering ska bifogas den senaste årsredovisningen eller årsboks slutet för verksamheten. Därutöver bör en resultatrapport avseende verksamhetens senaste månader ges in för att Kronofogdemyndigheten ska kunna göra en bedömning av verksamhetens ekonomiska ställning.

För denna gäldenärskategori finns inget krav på att skulderna ska vara näringsrelaterade. Gäldenären kan alltså ha skulder hänförliga till sin pågående eller tidigare näringsverksamhet men kan även ha andra skulder. Det kan vara fråga om skulder hänförliga till exempelvis en förlustförsäljning av en fastighet eller en separation. Däremot kan det vara oskäligt att bevilja en F-skuldsanering för en företagare vars skuldbörda till övervägande del består av helt färska konsumtionsskulder. Denna omständighet ska emellertid inte beaktas enligt denna paragraf utan aktualiseras i stället i den allmänna skälighetsbedömningen som ska göras enligt 10 §. En företagare som driver sin näringsverksamhet på ett illojalt eller oförsvarbart sätt ska inte komma i fråga för en F-skuldsanering även om verksamheten är solvent. Denna begränsning av lagens tillämpningsområde kommer emellertid till uttryck i diskvalificeringsgrunderna i lagens 8 §, och inte i den nu behandlade bestämmelsen.

Enligt bestämmelsen i den *tredje punkten* kan slutligen närstående till företagare beviljas F-skuldsanering om gäldenärens skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit i företagarens näringsverksamhet. Lagens definition av närstående finns i 2 §. Som också framgår av kommentaren till den bestämmelsen finns det inget krav på att en gäldenär som har varit gift eller sambo med en företagare alltjämt ska vara närstående på detta sätt vid tidpunkten för ansökan om F-skuldsanering. Däremot ska det finnas ett tydligt tidsmässigt samband mellan de aktuella skulderna och personernas relation. Slutligen måste gäldenärens skuldbörda huvudsakligen härröra från den närståendes näringsverksamhet. Huvudsaklighetskriteriet är således samma som vid en F-skuldsanering efter

konkurs. För denna gäldenärskategori finns dock inget krav på att näringsverksamheten ska vara avvecklad.

Sammanfattningsvis innebär den nu behandlade bestämmelsen att lagens tillämpningsområde avgränsas till följande tre gäldenärskategorier:

1) företagare vars näringsverksamhet har avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt och vars skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit i näringsverksamheten (*F-skuldsanering efter konkurs*),

2) företagare som driver en solvent näringsverksamhet (*F-skuldsanering utan konkurs*) och

3) fysiska personer som inte är företagare men som har en skuldbörda som till huvudsaklig del har uppkommit i en närståendes näringsverksamhet (*F-skuldsanering för närstående*).

6 § *F-skuldsanering får endast beviljas en person som har hemvist i Sverige. Den som är folkbokförd i Sverige ska anses ha hemvist i Sverige.*

Av bestämmelsen framgår att gäldenären måste ha hemvist i Sverige för att kunna beviljas F-skuldsanering. Den som är folkbokförd i landet ska anses ha hemvist här. Motsvarande bestämmelse finns i 4 § första och andra stycket skuldsaneringslagen. Våra överväganden angående detta krav finns i avsnitt 5.3.5. I detta avsnitt redovisas också ett uttalande från EU-domstolen angående hemvistkravets oförenlighet med den fria rörligheten inom EU.

7 § *F-skuldsanering får endast beviljas om gäldenären är kvalificerat insolvent.*

Med kvalificerad insolvens avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid.

En bedömning av gäldenärens betalningsförmåga ska göras även om gäldenärens framtida inkomstförhållanden är oklara.

Paragrafen reglerar en grundförutsättning för att F-skuldsanering ska kunna beviljas, nämligen att gäldenären ska vara kvalificerat insolvent. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 6.1.

I första stycket förs, i likhet med 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag, begreppet *kvalificerat insolvent* in som ett rekvisit i lagtexten.

I *andra stycket* finns ett förtydligande av vad som avses med kvalificerad insolvens, nämligen att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid. I skuldsaneringslagens nuvarande 4 § uttrycks det kvalificerade insolvensrekvisitet som att gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Legaldefinitionen för obestånd finns i 1 kap. 2 § konkurslagen (1987:672), och anges där som att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och denna oförmåga inte är endast tillfällig.

Det råder i princip alltid viss osäkerhet kring en aktiv eller presumtiv företagares framtida inkomster. Genom bestämmelsen i *det tredje stycket* införs en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att göra en bedömning av gäldenärens betalningsförmåga även om gäldenärens framtida inkomstförhållanden är oklara. Vid denna bedömning bör prognosen baseras på en skönsmässig inkomst som grundar sig på dels gäldenärens aktuella inkomst, dels en relativt försiktig bedömning av gäldenärens framtida inkomst. Vid bedömningen bör Kronofogdemyndigheten lämpligen utgå från en försiktigt beräknad marknadsmässig lön för en person i motsvarande ställning och bransch, men med viss hänsyn tagen till att den förväntade inkomsten vanligtvis inte aktualiseras under uppstartsfasen av en eventuell ny verksamhet. Till hjälp vid bedömningen kan det vara lämpligt att använda sig av en tumregel – hur ser prognosen ut för gäldenären vid en fördubbling av inkomsten? Skulle gäldenären trots en så kraftig inkomstökning ändå inte klara av att betala sina skulder inom överskådlig tid är det kvalificerade insolvensrekvisitet sannolikt uppfyllt.

Kravet innebär att en gäldenär som ansöker om F-skuldsanering inte kan få sin ansökan avslagen på grund av att han eller hon har en osäker inkomstprognos. Däremot kan naturligtvis Kronofogdemyndigheten, efter att ha gjort en bedömning av gäldenärens betalningsförmåga, komma fram till att gäldenären inte uppfyller det kvalificerade insolvensrekvisitet. Gäldenärens ansökan ska då avslås.

8 § F-skuldsanering får inte beviljas om

1. företagaren i sin näringsverksamhet missköter eller har misskött sina förpliktelser avseende bokföring, skatteavdrag, anmälan om F-

skatt eller betalning av skatt eller avgift i en omfattning som inte är ringa,

2. företagaren driver eller har drivit sin näringsverksamhet på ett uppenbart oförsvarligt sätt,

3. gäldenären saknar eller endast har ett ringa betalningsutrymme, eller

4. gäldenären är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud.

Paragrafen reglerar när en gäldenär ska vara diskvalificerad från en F-skuldsanering. Våra överväganden finns i avsnitt 6.2 och 6.3.

Eftersom bestämmelsen i första stycket 1 och 2 tar sikte på *företagarens* agerande diskvalificerar företagarens misskötsamhet även en närstående till företagaren vars skulder har uppkommit i företagarens näringsverksamhet. Även om gäldenären själv (dvs. den närstående) är en skötsam och ärlig person, kan alltså misskötsamhet i den näringsverksamhet varifrån gäldenärens skulder härrör, diskvalificera gäldenären från en F-skuldsanering. I detta fall kan gäldenären många gånger i stället komma i fråga för en skuldsanering enligt skuldsaneringslagen.

Enligt *första stycket första punkten* får en F-skuldsanering inte beviljas om gäldenären i sin näringsverksamhet missköter eller har misskött sina förpliktelser avseende bokföring, skatteavdrag, anmälan om F-skatt eller betalning av skatt eller avgift i mer än ringa omfattning. Diskvalificeringsgrunden gäller oavsett vilken juridisk form som verksamheten drivits i. Med uttrycket skatt eller avgift avses sådana skatter och avgifter som tas ut enligt skatteförfarandelagen (2011:1244). Gäldenären och företaget måste därmed i stort ha skött sina skyldigheter mot staten för att kunna komma i fråga för en F-skuldsanering. Bedömningen av om misskötsamheten är av ringa omfattning eller inte måste göras något olika beroende på om det är fråga om en F-skuldsanering utan konkurs eller en F-skuldsanering efter konkurs. För de aktiva företagarna är utrymmet för misskötsamhet i verksamheten ytterst begränsat. Till saken hör också att en F-skuldsanering utan konkurs inte får ske om det uppstår löpande skulder i näringsverksamheten. En gäldenär som driver en näringsverksamhet som inte kan betala sina löpande skatter är redan av denna anledning utesluten från en F-skuldsanering. För de företagare som har avvecklat sin verksamhet under ordnade former finns det generellt sett anledning att inta ett något generösare förhållningssätt.

Bristande bokföring ska som huvudregel diskvalificera en aktiv företagare från F-skuldsanering. Endast om misskötsamheten har skett under en mycket begränsad tidsperiod eller i liten omfattning ska misskötsamheten anses vara av ringa omfattning.

Vid en F-skuldsanering efter konkurs är förhållandena något annorlunda. Det finns en viss risk för att en verksamhet som går dåligt och är på väg mot en konkurs så att säga "faller samman" under den sista perioden före en konkurs. Om bristerna i bokföringen berott på att gäldenären inte kunnat betala för bokföringen under den sista perioden före konkursen kan det ibland framstå som ursäktligt. Denna form av tillfällig misskötsamhet i anslutning till att verksamheten avvecklas ska normalt anses vara av ringa omfattning och inte automatiskt diskvalificera företagaren från F-skuldsanering. Vid denna bedömning får tidsaspekten stor betydelse. Om misskötsamheten har skett under en begränsad tidsperiod ska den normalt anses som ringa. Om det däremot har varit fråga om en löpande misskötsamhet finns det många gånger anledning att se allvarigare på saken.

Konkursförvaltaren ska enligt 7 kap. 15 § KonkL lämna uppgift om hur gäldenären har skött bokföringsskyldigheten. Förvaltaren är även skyldig att anmäla om det finns misstanke om brott enligt 11 kap. brottsbalken. Om förvaltaren vid en F-skuldsanering efter konkurs inte har gjort några uttalanden om att gäldenären har misskött sin bokföringsskyldighet eller anmält brott enligt 11 kap. brottsbalken bör Kronofogdemyndigheten presumera att företagen har skött sin bokföring. En sådan presumption kan brytas t.ex. genom att borgenärerna anmäler och visar att gäldenären misskött bokföringen.

Även misskötsamhet avseende skatteavdrag, anmälan om F-skatt och betalning av skatt eller avgift ska normalt diskvalificera gäldenären. Också i dessa situationer måste misskötsamheten vara av mer än ringa natur för att beaktas. Enbart det förhållandet att det är fråga om skulder till staten är alltså inte diskvalificerande. Däremot finns det inte utrymme för någon större misskötsamhet i detta hänseende. Vid bedömningen är såväl omfattningen av skulderna som tidsperioden och antalet förseelser av betydelse.

Om förutsättningar föreligger för att återkalla ett godkännande av F-skatt, ska företagaren normalt vara diskvalificerad från en F-skuldsanering, oavsett om företagaren innehar en F-skattsedel eller inte. Detta innebär att obetalda skatter och avgifter om över 20 000 kronor normalt ska anses medföra att en aktiv företagare har

misskött sina förpliktelser i mer än ringa omfattning och därmed är diskvalificerad från en F-skuldsanering.

För de gäldenärer som ansöker om F-skuldsanering efter konkurs är förhållandena annorlunda. Att gäldenären precis före en konkurs ådrar sig skatteskulder i något större omfattning än vad som nyss nämnts bör inte automatiskt leda till att företrädaren är diskvalificerad från en F-skuldsanering. I stället får en bedömning göras av omständigheterna i det enskilda fallet där anledningen till skuldens uppkomst, skuldernas belopp och antalet överträdelser, ska tillmätas betydelse. Även vid denna bedömning har tidsaspekten stor betydelse, och tillfällig misskötsamhet under en kort tid ska, särskilt om misskötsamheten ligger i tiden omedelbart före konkursen, normalt anses vara ringa. Har företagaren emellertid löpande misskött sina skatteinbetalningar bör han eller hon normalt vara diskvalificerad från en F-skuldsanering.

Personer som har ådömts företagaransvar enligt 59 kap. 12 och 13 §§ SFL har normalt sett misskött sina skyldigheter att betala skatt eller avgift i sådan utsträckning att de är exkluderade från ett F-skuldsaneringsförfarande.

Enligt *första stycket andra punkten* får en F-skuldsanering inte heller beviljas om gäldenären driver eller har drivit sin näringsverksamhet på ett uppenbart oförsvarligt sätt. Även denna diskvalificeringsgrund gäller oavsett om verksamheten drivits som enskild firma eller i bolagsform. Vid denna bedömning ska främst gäldenärens agerande i förhållande till andra aktörer än staten beaktas. Att det i bolaget har förekommit lån till närstående i strid med 21 kap. 1 § ABL, eller att gäldenären i näringsverksamheten har gynnat några borgenärer på bekostnad av andra, ska normalt diskvalificera företagaren. Även den omständigheten att gäldenären medvetet överlåtitt sitt företag till en köpare med oärliga intentioner, som exempelvis att på bekostnad av bolagets borgenärer "plundra" bolaget, kan medföra att gäldenären blir diskvalificerad enligt denna punkt. Naturligtvis ska brottsliga ageranden hänförliga till näringsverksamheten, såsom exempelvis brott enligt 11 kap. brottsbalken, normalt diskvalificera företagaren från en F-skuldsanering. Däremot ska normalt sett inte mindre allvarliga brott som saknar anknytning till företagarens näringsverksamhet, såsom exempelvis hastighetsöverträdelser eller andra trafikförseelser, leda till att gäldenären är diskvalificerad från en F-skuldsanering.

Misskötsamhet enligt bestämmelsen utgör en direkt diskvalificeringsgrund. Det finns därför ett krav på att gäldenärens

agerande i verksamheten ska vara *uppenbart* olämpligt. Det finns således ett visst utrymme för olämpligt agerande utan att detta automatiskt diskvalificerar gäldenären från en F-skuldsanering. Ett sådant agerande kan i stället få betydelse i den allmänna skälighetsbedömning som ska göras enligt 10 §.

Enligt *första stycket tredje punkten* måste gäldenären ha ett visst betalningsutrymme för att kunna beviljas F-skuldsanering. Kravet har i lagtexten kommit till uttryck genom att F-skuldsanering inte får beviljas en gäldenär som saknar eller endast har ett ringa betalningsutrymme. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 6.3. Bestämmelsen innebär att det inte är möjligt för Kronofogdemyndigheten att fastställa så kallade nollplaner i den här typen av skuldsaneringsärenden. Om gäldenären saknar betalningsutrymme ska hans eller hennes ansökan avslås. Inte heller en gäldenär med ett begränsat betalningsutrymme får beviljas en F-skuldsanering. För att gäldenären ska anses ha mer än ett ringa betalningsutrymme krävs att han eller hon har förutsättningar att betala ett belopp som inte är alltför litet. Som riktlinje gäller att gäldenären ska ha förmåga att betala åtminstone 5 000 kronor per kvartal för att han eller hon ska anses ha mer än ett ringa betalningsutrymme. Nu nämnda belopp är emellertid enbart en riktlinje som bör justeras över tiden med hänsyn till bland annat inflation.

I *första stycket fjärde punkten* finns ett förbud mot F-skuldsanering för den som är ålagd näringsförbud. Bestämmelsen motsvarar 6 § skuldsaneringslagen. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 6.2.2.

9 § En gäldenär som tidigare har fullgjort en skuldsanering eller en F-skuldsanering, får beviljas F-skuldsanering endast om det finns synnerliga skäl.

I bestämmelsen finns en regel som kraftigt inskränker möjligheten för den som har fullgjort en skuldsanering eller en F-skuldsanering att beviljas F-skuldsanering. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 6.4 och 10.8. Bestämmelsen motsvarar 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag med det tillägget att såväl en skuldsanering som en F-skuldsanering ska hindra en ny F-skuldsanering. Motsvarande ändring görs i 6 § skuldsaneringslagen. För gäldenärer som har fullgjort en skuldsanering eller en F-skuldsanering och därefter skuldsatt sig på nytt krävs det enligt bestämmelsen synnerliga skäl för att kunna beviljas en ny skuld-

sanering eller F-skuldsanering. Begränsningen av möjligheten till en andra skuldsanering gäller enbart i de fall gäldenären har fullgjort skuldsanering. För de personer som har misslyckats med sin skuldsanering och fått den upphävd, kan F-skuldsanering beviljas på nytt utan att det krävs synnerliga skäl. På samma sätt ska de gäldenärer som misslyckas med sin F-skuldsanering kunna ansöka om och beviljas skuldsanering. I den sistnämnda situationen ska den omständigheten att gäldenären har betalat till sina borgenärer i enlighet med det tidigare beslutet om F-skuldsanering kunna utgöra särskilda skäl för att bestämma en kortare betalningsplan vid skuldsaneringen, se vårt förslag till ett nytt femte stycke i 9 § skuldsaneringslagen.

10 § F-skuldsanering får endast beviljas om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

Vid tillämpningen av första stycket ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och F-skuldsaneringens betydelse för gäldenärens framtida förvärvsförmåga.

Paragrafen innehåller en ytterligare förutsättning för att F-skuldsanering ska kunna beviljas, nämligen att det ska vara skäligt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.5.2.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att F-skuldsanering endast får beviljas om det med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden är skäligt att F-skuldsanering beviljas gäldenären. Skälighetsbedömningen kommer som ett sista led i prövningen om villkoren för en F-skuldsanering är uppfyllda. Först om det kan slås fast att förutsättningarna i 5–9 §§ är uppfyllda finns det anledning att gå in på denna bestämmelse. Det är fråga om en allmän skälighetsbedömning. Detta innebär att hänsyn ska tas till alla omständigheter som Kronofogdemyndigheten finner relevanta (jfr prop. 1993/94:123, s. 197).

I det *andra stycket* preciseras vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid skälighetsprövningen. Enligt *första ledet* ska, precis som vid en skuldsanering, omständigheterna vid skuldernas tillkomst tillmätas särskild betydelse. Gäldenärens skulder kommer till övervägande del att ha uppstått genom näringsverksamhet, och sättet som näringsverksamheten har drivits på får därmed betydelse. Att gäldenärens skulder till största del har uppkommit på grund av olyckliga omständigheter som gäldenären inte har kunnat

råda över, exempelvis en konjunkturedgång eller en viktig kunds konkurs, är en omständighet som talar för att en F-skuldsanering ska beviljas. Att skulderna har uppkommit på grund av att verksamheten har drivits vårdslöst och med spekulativa inslag talar däremot mot en F-skuldsanering. Samma sak gäller om gäldenären har uppträtt som en bulvan i näringsverksamheten eller om gäldenären i illojalt eller vilseledande syfte har satt en bulvan i sitt ställe. Även den omständigheten att gäldenärens skulder har uppkommit i en verksamhet där en kommande konkurs är en del av affärsstrategin talar naturligtvis mot en F-skuldsanering. Det förhållandet att gäldenären på ett illojalt sätt har försökt styra sin skuldbörda till att bli huvudsakligen näringsrelaterad kan också leda till att det är oskäligt att bevilja skuldsanering. Att gäldenären har stora och färska konsumtionsskulder som tyder på överkonsumtion kan också tala i negativ riktning vid skälighetsprövningen.

Enligt *andra ledet* ska de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser ha särskild betydelse. Detta innebär att de ansträngningar som gäldenären har gjort för att på egen hand nå en uppgörelse med borgenärerna ska ha betydelse i skälighetsbedömningen. Det är dock inget hinder mot F-skuldsanering att gäldenären inte har gjort ett eget försök att komma överens med borgenärerna.

Därutöver ska enligt *tredje ledet* F-skuldsaneringens betydelse för gäldenärens framtida förvärvsförmåga beaktas. Således ska det verka i positiv riktning om F-skuldsaneringen bedöms öka gäldenärens förutsättningar att fortsätta en näringsverksamhet. En alltför tung skuldbörda kan leda till att gäldenären inte förmår fungera rationellt, vilket kan äventyra en pågående näringsverksamhet. Om gäldenären kan visa att en F-skuldsanering skulle öka hans eller hennes möjlighet att fortsätta driften av en pågående verksamhet kan det tala för att F-skuldsaneringen ska beviljas. Vid en F-skuldsanering efter konkurs ska det verka i positivt riktning om F-skuldsaneringen ökar gäldenärens möjlighet att återgå till företagande eller få en anställning. För att denna omständighet ska beaktas krävs det att gäldenären kan visa att hans eller hennes skuldsättning utgör ett reellt och påvisbart hinder mot att exempelvis starta upp en ny verksamhet. Det kan exempelvis vara fråga om att gäldenären visar att hans eller hennes skuldsättning utgör ett hinder för att beviljas de krediter som behövs för att starta upp en ny verksamhet. Gäldenären kan också exempelvis genom en affärsplan eller likande dokument visa att hans eller

hennes planer på att starta upp en ny verksamhet är realistiska. Även den situationen att gäldenären visar att han eller hon planerar att skola om sig för att bättre klara av en ny verksamhet kan verka i positiv riktning.

Som nämnts ovan är uppräkningsen i andra stycket inte uttömmande och Kronofogdemyndigheten både kan och ska ta hänsyn även till andra relevanta omständigheter. Exempelvis kan gäldenärens agerande i F-skuldsaneringsärendet eller i ett eventuellt föregående konkursförfarande ha betydelse vid skälighetsbedömningen. Enligt 24 § ska en gäldenär påbörja betalning redan vid inledandebeslutet. Sättet som gäldenären sköter dessa inbetalningar på ska också beaktas vid skälighetsbedömningen. Om gäldenären har misskött sig i detta avseende är det många gånger oskäligt att bevilja F-skuldsanering. Även den omständigheten att gäldenären har drivit näringsverksamhet på ett olämpligt sätt, som inte når upp till en sådan nivå att det automatiskt diskvalificerar gäldenären från en F-skuldsanering enligt 8 § första stycket 2, kan tillsammans med övriga omständigheter leda till att det anses oskäligt att gäldenären beviljas F-skuldsanering.

Skulderna

11 § En F-skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas enligt 23 § att inleda F-skuldsanering (inledandebeslut). En F-skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag.

Vid en F-skuldsanering får det bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning ska undantas från F-skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 14 § löper.

Om en fordran som har anmälts enligt 25 § kan antas vara uppenbart ogrundad, får det bestämmas att denna fordran ska undantas från F-skuldsaneringen.

Paragrafen reglerar vilka fordringar som omfattas av en F-skuldsanering. Våra överväganden finns i avsnitt 7.1–7.4. Bestäm-

melsens första och andra stycke motsvarar i princip 7 § första och andra stycket skuldsaneringslagen. I likhet med 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag har ett beslut att inleda F-skuldsanering definierats som ett *inledandebeslut*.

I *första stycket första meningen* anges som huvudregel att en F-skuldsanering omfattar samtliga fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före inledandebeslutet. Frågor om vissa fordringars uppkomstid behandlas i avsnitt 7.2.2. Enligt bestämmelsen omfattar F-skuldsaneringen såväl näringsrelaterade skulder som konsumtionsskulder. F-skuldsaneringar utan konkurs kommer däremot sällan att omfatta sådana skulder som uppkommer i gäldenärens pågående näringsverksamhet, eftersom en sådan näringsverksamhet normalt ska kunna betala sina skulder löpande i enlighet med bestämmelsen i 5 § 2.

I *första stycket andra meningen* anges vad som ska gälla i fråga om ränta på en fordran som omfattas av en F-skuldsanering. Bestämmelsen innebär att rätten till ränta bortfaller för tiden efter inledandebeslutet. Detta innebär omvänt att borgenären har rätt till ränta på sin fordran fram till dagen för inledandebeslutet.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att från F-skuldsaneringen undanta vissa fordringar. Bestämmelsen innebär att fordringar som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställda eller inte är förfallna till betalning kan undantas från F-skuldsaneringen.

Ett exempel på fordringar som vanligen inte är förfallna till betalning är olika former av löpande krediter. Vid en F-skuldsanering utan konkurs är det många gånger lämpligt att undanta den här typen av löpande krediter, som exempelvis en checkräkningskredit, som behövs för att driva verksamheten vidare. Som exempel på fordringar som inte är fastställda till beloppet kan nämnas skadeståndsfordringar. Bestämmelsen i andra stycket kan också tänkas bli aktuell när det gäller skattefordringar som inte är till beloppet fastställda eller inte har förfallit till betalning vid tidpunkten för inledandebeslutet. Exempelvis bör sådana skattefordringar som löpande uppkommer i gäldenärens pågående verksamhet, avseende exempelvis mervärdesskatt eller punktskatt, som inte är förfallna till betalning undantas enligt denna bestämmelse.

Som exempel på fordringar som är beroende av villkor kan nämnas vissa borgensåtaganden. Hur borgensåtagande ska behandlas i en F-skuldsanering har behandlats i avsnitt 7.6.5. Ett borgens-

åtagande ska i ett skuldsaneringsärende generellt behandlas som en villkorad fordran. Ett borgensåtagande anses nämligen innebära att en villkorad regressfordran uppkommer i och med att borgensmannens åtagande mot borgenären görs (jfr prop. 1993/94:123, s. 137). Fordran har alltså uppkommit men är villkorad. En sådan fordran kommer normalt att omfattas av skuldsaneringen, men det finns en möjlighet att bestämma att den inte ska göra det. Om huvudgäldenären har betalat och alltjämt betalar till borgenären finns det vanligtvis anledning att undanta fordringen. I dessa fall talar ju mycket för att borgensåtagandet aldrig kommer att aktualiseras.

En vanlig situation är att en närstående har åtagit sig borgensansvar för en företagares skuld. Om huvudgäldenären (företagaren) blir föremål för F-skuldsanering och borgensmannen (den närstående) ännu inte har infriat sitt borgensåtagande ska borgensmannens eventuella fordran på huvudgäldenären behandlas som en villkorad fordran i huvudgäldenärens F-skuldsanering. Det finns därmed möjlighet att undanta denna fordring från F-skuldsaneringen. Men om fordringen inte undantas, omfattas den i sin helhet av F-skuldsaneringen även om borgensmannen inte har betalat något. Om den närståendes borgensåtagande har fallit ut och den närstående blir föremål för en F-skuldsanering behandlas denna skuld till borgenären som vilken annan skuld som helst med den skillnaden att borgensmannen får ett regresskrav (som ska behandlas som en tillgång även om den ofta är värdelös) gentemot huvudgäldenären beträffande den del av fordringen som han eller hon tvingas infria.

En annan fordringstyp som bör nämnas särskilt är bolagsmäns ansvar för ett handelsbolags skulder. Bolagsmän är solidariskt ansvariga för ett handelsbolags skulder. Detta innebär att en bolagsborgenär kan välja att rikta sina anspråk mot bolaget som sådant eller mot en eller flera bolagsmän. Om handelsbolaget har avvecklats genom en konkurs före skuldsaneringen är bolagets ekonomiska förhållanden, och därmed bolagsmännens ansvar för uppkomna skulder, relativt klara. Bolagsmännens inbördes förhållanden behandlas då som övriga fordringar för vilka solidariskt ansvar gäller.

Det torde bli ovanligt att en bolagsman genomgår en F-skuldsanering utan konkurs. Vid denna situation uppstår emellertid vissa frågeställningar beträffande vilka skulder som ska omfattas av bolagsmannens skuldsanering. Eftersom F-skuldsaneringen

omfattar samtliga fordringar som har uppkommit före inledandebeslutet, kommer skuldsaneringen att omfatta de av handelsbolagets eventuella skulder som har uppkommit före inledandebeslutet. Detta innebär emellertid inte att handelsbolaget får dessa skulder avskrivna, utan endast att en bolagsborgenär inte längre kan hävda sin fordran i förhållande till F-skuldsaneringsgäldenären. Dessutom kommer bolagsborgenärens fordran i förhållande till bolaget och övriga bolagsmän att minska med ett belopp motsvarande den del av fordran som blir betald genom F-skuldsaneringen. För sådana av handelsbolagets eventuella skulder som uppkommit efter inledandebeslutet svarar skuldsaneringsgäldenären återigen primärt och solidariskt. Om en villkorad fordran omfattas av skuldsaneringen ska den behandlas på samma sätt som övriga fordringar.

I det *tredje stycket* finns en bestämmelse som uttryckligen anger att Kronofogdemyndigheten kan undanta sådana fordringar som en borgenär anmäler enligt 25 § och som kan antas vara uppenbart ogrundade. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 7.4. Bestämmelsen innebär ett förtydligande av Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet enligt 26 §. Bestämmelsen tar bland annat sikte på fakturabedrägerier som innebär att det framställs betalningskrav med stöd av så kallade bluffakturor. Det kan naturligtvis även finnas andra typer av fordringar som framstår som uppenbart ogrundade. För att undvika stötande resultat och missbruk av skuldsaneringsinstitutet har Kronofogdemyndigheten i dessa situationer möjlighet att från F-skuldsaneringen undanta fordringar som kan antas vara uppenbart ogrundade. Huruvida en fordran ska antas vara uppenbart ogrundad får avgöras från fall till fall med beaktande av de enskilda förhållandena. Exempelvis kan en fordran ibland framstå som uppenbart ogrundad om det enbart finns ett påstående från borgenären om att en fordran föreligger. Om en gäldenär bekräftar fordringen kan den inte anses som uppenbart ogrundad vid prövningen enligt denna bestämmelse. Däremot kan det påverka den allmänna skälighetsbedömningen om gäldenären i illojalt syfte bekräftar svårförklarade fordringar (jfr prop. 1993/94:123, s. 144).

Motsvarande bestämmelse införs i 7 § tredje stycket skuldsaneringslagen.

12 § En F-skuldsanering omfattar inte

- 1. en fordran på familjerättsliga underhåll,*
- 2. en fordran för vilken borgenären har förmånsrätt enligt 5 § förmånsrättslagen (1970:979), till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran,*
- 3. en fordran för vilken borgenären har panträtt eller annan förmånsrätt enligt 6 eller 7 § förmånsrättslagen (1970:979) eller retentionsrätt, till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran,*
- 4. en fordran för vilken borgenären, innan inledandebeslut har meddelats, har fått förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen, när det gäller egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten,*
- 5. en fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation, eller*
- 6. en fordran som är tvistig.*

Bestämmelsen i första stycket 1 gäller inte när Försäkringskassan eller ett utländskt offentligt organ har inträtt i den underhållsberättigades rätt till underhållsbidrag.

Paragrafen reglerar vilka fordringar som är undantagna en F-skuldsanering. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 7.5 och 7.6. Bestämmelsen motsvarar 7 § tredje och fjärde stycket skuldsaneringslagen, men kompletteras med *punkten 2* som innebär att även fordringar förenade med förmånsrätt i form av företagshypotek är undantagna från en F-skuldsanering. I övrigt är bestämmelsen avsedd att tillämpas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i skuldsaneringslagen.

Innehållet i en F-skuldsanering

13 § Alla fordringar som enligt 11 § omfattas av F-skuldsaneringen har lika rätt.

Utan hinder av första stycket får en fordran

- 1. ges sämre rätt, om borgenären samtycker, eller*
- 2. betalas före andra fordringar, om den efter fördelning enligt 14 § första stycket avser ett mindre belopp och det är skäligt med hänsyn till omfattningen av skulderna och övriga omständigheter.*

I 34 § finns bestämmelser om vad som ska gälla i fråga om fordringar som inte har anmälts i ärendet.

Paragrafen reglerar fordringarnas inbördes förhållanden i en F-skuldsanering. Bestämmelsen överensstämmer med 8 § skuldsaneringslagen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

14 § Vid en F-skuldsanering ska det bestämmas

- 1. vilka fordringar som enligt 11 § ska omfattas av F-skuldsaneringen,*
- 2. vad som enligt 13 § ska gälla för dem,*
- 3. vilket belopp som ska fördelas mellan borgenärerna,*
- 4. en betalningsplan som anger avgift enligt 10 § skuldsaneringsförordningen (1994:347), det belopp som gäldenären ska betala, när och hur betalning ska ske, samt*
- 5. när och hur borgenärerna ska få betalt.*

Av fördelningen enligt första stycket 3 ska det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som ska kvarstå.

Den betalningsplan som ska bestämmas enligt första stycket 4 ska löpa under tre år. Det antal månader som har förflutit sedan inledandebeslutet meddelades får avräknas från betalningsplanens längd.

Paragrafen reglerar vad som ska bestämmas vid ett beslut om F-skuldsanering. Våra överväganden finns i avsnitt 10.5 och 10.6. Bestämmelsen motsvarar, i kombination med 15 och 16 §§, i stort 9 § skuldsaneringslagen i enlighet med 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag.

Bestämmelserna i det första stycket, första, andra och tredje punkten motsvarar i princip den nuvarande lydelsen av skuldsaneringslagen. Någon ändring vad gäller tillämpningen av bestämmelserna är inte avsedd.

Bestämmelsen i den fjärde punkten motsvarar 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag. Enligt bestämmelsen ska Kronofogdemyndigheten bestämma en betalningsplan som anger den avgift som gäldenären är skyldig att betala till förmedlingsverksamheten. Beloppets storlek framgår av vårt förslag till 10 § skuldsaneringsförordningen. Vi förslår, i likhet med 2012 års skuldsaneringsutredning, att beloppet ska uppgå till 500 kronor.

Betalningsplanen ska även ange vilket belopp som gäldenären ska betala och när betalning ska ske. Gäldenären ska som huvudregel betala kvartalsvis, men Kronofogdemyndigheten kan även besluta om månads- eller halvårsvis betalning (se 15 §). Hur betalningsutrymmet ska beräknas framgår av 15 §.

I betalningsplanen ska även anges när och hur betalning ska ske. Detta innebär att det av betalningsplanen ska framgå när gäldenären ska börja betala och vid vilka datum som resterande betalningar ska ske. Vid utformningen av betalningsplanen ska hänsyn tas till eventuell avräkning enligt tredje stycket andra meningen. Slutligen måste det konto till vilket gäldenären ska betala, anges i betalningsplanen.

Även den *femte punkten i samma stycke* motsvarar 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag. Av bestämmelsen framgår att det vid beslutet om F-skuldsanering ska bestämmas när och hur borgenärerna ska få betalt. Eftersom betalningen ska ske genom en betalningsförmedling utgör betalningen till borgenärerna inte en del av betalningsplanen utan måste bestämmas särskilt. Det totalbelopp som ska fördelas mellan borgenärerna fastställs enligt punkten tre i första stycket. Detta totalbelopp ska sedan fördelas mellan borgenärerna i enlighet med likabehandlingsprincipen. Utifrån denna procentsats ska sedan bestämmas hur stor årlig utbetalning som varje borgenär ska få och hur detta ska ske. För närmare förtydliganden av tillämpningen av bestämmelsen hänvisar vi till SOU 2013:72, s. 316 ff.

Av bestämmelsen i det *andra stycket* framgår att det för varje fordran som omfattas av F-skuldsaneringen ska anges hur stor procentandel av den ursprungliga fordran som ska betalas inom ramen för F-skuldsaneringen. Bestämmelsen överensstämmer med 9 § tredje stycket i skuldsaneringen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

Av paragrafens *tredje stycke första mening* framgår att betalningsplanen ska löpa under tre år. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.3. Till skillnad från vad som gäller enligt skuldsaneringslagen är det inte möjligt att bestämma en kortare betalningstid än huvudregeln. Till skillnad från 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag ska en F-skuldsaneringsgäldenär inte heller ha några betalningsfria månader.

I *tredje stycket andra meningen* införs en bestämmelse om att avräkning från betalningsplanens längd får göras med det antal månader som har förflutit sedan inledandebeslutet meddelades. Regeln motiveras av att gäldenären alltid ska påbörja betalning redan när inledandebeslutet meddelas, se 24 §. En förutsättning för att avräkning ska ske är att gäldenären har skött sina betalningar. Har gäldenären endast delvis skött sina betalningar, ska naturligtvis en eventuell avräkning ske enbart med det antal månader som

gäldenären har erlagt betalning för. En underlåtenhet att betala kan dock i många fall medföra att gäldenären inte uppfyller det allmänna skälighetskravet i 10 §.

15 § Det belopp som ska fördelas mellan borgenärerna ska bestämmas så att F-skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som ska förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utökningsbalken ska då vara vägledande. Det får bestämmas att förbehåll även ska göras för betalning av en fordran som, enligt 12 § eller beslut som fattas med stöd av 11 § andra stycket, inte omfattas av F-skuldsaneringen.

Gäldenären ska betala en gång i kvartalet. Om det finns särskilda skäl får Kronofogdemyndigheten bestämma att gäldenären i stället ska betala månadsvis eller halvårsvis.

Inbetalda medel och ränta ska Kronofogdemyndigheten betala ut till borgenärerna en gång om året. Utbetalning ska ske först efter det att beslutet om F-skuldsanering har vunnit laga kraft.

Bestämmelsen i första stycket reglerar hur gäldenärens betalningsutrymme ska beräknas. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.4. Bestämmelsens ordalydelse överensstämmer, bortsett från en redaktionell ändring, med motsvarande bestämmelse i skuldsaneringslagen (9 § andra stycket). Vid bedömningen av gäldenärens betalningsutrymme ska i stort samma principer som enligt skuldsaneringslagen gälla. Hänsyn måste emellertid tas till att en företagare med en pågående näringsverksamhet har något annorlunda ekonomiska förhållanden. Har det exempelvis från en F-skuldsanering undantagits vissa löpande krediter som behövs i gäldenärens näringsverksamhet, som exempelvis leasingavtal, måste gäldenären också få förbehålla sig utrymme att betala dessa. När det däremot gäller vanliga levnadskostnader som mat och liknande hushållsutgifter finns det ingen anledning att frångå vad som gäller för övriga skuldsaneringsgäldenärer. Gäldenären som driver näringsverksamhet i en enskild firma får inte förbehålla sig avsättning till pensioner under den period som betalningsplanen löper.

Enligt 8 § får F-skuldsanering inte beviljas om en gäldenär saknar betalningsutrymme eller endast har ett ringa sådant. Ett riktmärke för när en gäldenär ska anses ha ett ringa betalningsutrymme är att han eller hon inte kan betala ett högre belopp än

5 000 kronor per kvartal. Det ska vara fråga om ett faktiskt betalningsutrymme framräknat enligt principerna i denna bestämmelse. Det förtjänas dock att framhållas att bedömningen många gånger kommer att bygga på en uppskattning av företagarens förväntade inkomst. Företagarens egen bedömning måste här tillmätas stor betydelse. Om företagaren bedömer att han eller hon kommer att kunna leva på sin verksamhet och ha ett betalningsutrymme som möjliggör skuldsanering bör uppgiften godtas om den inte framstår som helt grundlös.

Förslaget skiljer sig från 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag vad gäller när gäldenären ska betala. Av *andra stycket* framgår att en F-skuldsaneringsgäldenär som huvudregel ska betala en gång per kvartal. Kronofogdemyndigheten får dock bestämma att gäldenären i stället ska betala månads- eller halvårsvis om det finns särskilda skäl för det. Huruvida det finns särskilda skäl får avgöras mot bakgrund av gäldenärens ekonomiska förhållanden och om gäldenären har några särskilda önskemål i denna fråga. Om gäldenären är en aktiv näringsidkare som tillämpar exempelvis 90 dagars betalningsvillkor kan det många gånger finnas skäl för halvårsvisa betalningar för att gäldenären ska ha förutsättningar att klara av sina betalningar.

16 § Gäldenärens betalningar enligt vad som har bestämts i 24 § och i en betalningsplan ska genomföras utan hinder av att beslutet om betalning inte har vunnit laga kraft. Betalning ska ske till Kronofogdemyndigheten, om det inte finns särskilda skäl att betala direkt till borgenären.

Vid beslut om avslag, avvisning eller avskrivning ska inbetalda medel enligt 24 § återbetalas till gäldenären när beslutet har vunnit laga kraft. Om pågående utmätning har avbrutits i enlighet med 32 § ska i stället inbetalda medel fördelas på de fordringar för vilka utmätningen pågick.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur gäldenären ska betala och hur inbetalda medel får betalas ut. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.4.3 och 10.6.3. Bestämmelsen motsvarar 9 a § i 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas på samma sätt (se SOU 2013:72, s. 322 ff.).

Ansökan om F-skuldsanering

17 § En ansökan om F-skuldsanering ska göras skriftligen hos Kronofogdemyndigheten.

Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av gäldenären.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en ansökan får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. I så fall får kravet på egenhändigt undertecknande uppfyllas med elektroniska medel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om elektroniska dokument.

Paragrafen innehåller regler om ansökans form och var den ska göras. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.4.

Det *första och andra stycket* motsvarar, bortsett från några redaktionella ändringar, 10 § skuldsaneringslagen. Bestämmelserna är avsedda att tillämpas på samma sätt.

I likhet med 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag införs i det *tredje, fjärde och femte stycket* regler som syftar till att möjliggöra ansökan i elektronisk form (jfr SOU 2013:72, s. 325 f.).

Regeln i det *tredje stycket* gör det möjligt för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om att ansökan får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.

I det *fjärde stycket* beskrivs närmare vad som avses med ett elektroniskt dokument. Av bestämmelsen framgår att ett egenhändigt undertecknande får göras i elektronisk form, dvs. med en elektronisk signatur.

Av det *femte stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om elektroniska dokument.

18 § Ansökan ska innehålla uppgifter om

1. gäldenären enligt vad som anges i 33 kap. 1 § första och andra styckena rättegångsbalken samt uppgift som visar att gäldenären har hemvist i Sverige,

2. gäldenärens inkomster och utgifter,

3. gäldenären, eller den näringsverksamhet som skulderna härrör från, är eller har varit i konkurs eller genomgått en förhandling om offentligt ackord,

4. gäldenärens tillgångar och skulder med angivande av skuldens storlek, borgenärens namn, adress och telefon samt när och hur skulden har uppkommit,

5. vilka av skulderna som är näringsrelaterade,

6. förhållanden som avses i 8 § första stycket 1–4,

7. förhållanden som avses i 10 § andra stycket, och

8. gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövning av frågan om F-skuldsanering ska inledas.

Om gäldenären har varit i konkurs som har avslutats inom sex månader före dagen för ansökan om F-skuldsanering, kan uppgifterna i bouppteckningen ersätta uppgifter som avses i första stycket 4. Gäldenären ska dock alltid lämna uppgift om sådana skulder eller tillgångar som har uppkommit efter konkursbeslutet.

Uppgifterna enligt första stycket ska lämnas av gäldenären på heder och samvete.

Paragrafen innehåller regler om ansökans innehåll. Bestämmelsen kompletteras med reglerna i 19 §. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.3.

Det *första stycket* innehåller en uppräkningslista av vad en ansökan ska innehålla i åtta punkter.

Enligt den *första punkten* ska en ansökan innehålla uppgifter om gäldenären i enlighet med vad som anges i 33 kap. 1 § första och andra styckena rättegångsbalken. Härmed avses bland annat personnummer, postadress, telefonnummer och e-postadress. Gäldenären ska också lämna uppgift som visar att han eller hon har hemvist i Sverige. Bestämmelsen motsvarar 11 § första stycket 1 i skuldsaneringslagen.

Enligt den *andra punkten* ska gäldenären lämna uppgift om sina inkomster och utgifter. Bestämmelsen motsvarar 11 § första stycket 3 i skuldsaneringslagen. Men inkomst avses bland annat inkomst av tjänst, näringsverksamhet eller kapital, underhållsbidrag, barnbidrag etc. Det är gäldenärens faktiska inkomst som ska uppges. Om gäldenären saknar inkomst, exempelvis på grund av att han eller hon har avvecklat sin näringsverksamhet och ännu inte har startat upp någon ny, ska detta anges. Eftersom en F-skuldsanering förutsätter att gäldenären har ett inte ringa

betalningsutrymme bör gäldenären normalt kunna uppskatta sina framtida inkomster om det ska vara meningsfullt för honom eller henne att ansöka om F-skuldsanering. Med utgifter avses bland annat reskostnader, bostadskostnader, barnomsorgskostnader och kostnader i näringsverksamhet. Exempel på sistnämnda kostnader är kostnad för anskaffande av varor, arbetsresor, lokalkostnader etc.

Av den *tredje punkten* framgår att gäldenären ska lämna uppgift om gäldenären själv, eller den näringsverksamhet varifrån skulderna härrör, har varit i konkurs eller genomgått en förhandling om offentligt ackord. Om gäldenären inte själv är företagare ska gäldenären således uppges om den näringsverksamhet från vilken gäldenärens skulder härrör, har varit föremål för konkurs eller genomgått förhandling om offentligt ackord.

Enligt den *fjärde punkten* ska gäldenären ange sina tillgångar och skulder med angivande av skuldens storlek, borgenärens namn, adress och telefon samt när och hur skulden har uppkommit. Bestämmelsen motsvarar 11 § första stycket 2 skuldsaneringslagen. Uppgifterna ska vara kompletta. I den mån en fordran är förenad med någon form av säkerhet, såsom exempelvis borgen, pant eller företagshypotek, ska detta anges.

Enligt den *femte punkten* ska gäldenären uttryckligen ange vilka av skulderna som är näringsrelaterade. Bestämmelsen möjliggör för Kronofogdemyndigheten att göra en bedömning av huruvida gäldenärens skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit i näringsverksamhet. Som framgår av kommentaren till 5 § kan en fordran vara såväl direkt som indirekt näringsrelaterad. Det är inte självklart att gäldenären känner till denna definition, och det kan inträffa att han eller hon anger att en skuld är av privat karaktär trots att den indirekt är att hänföra till näringsverksamheten. Kronofogdemyndigheten måste alltid göra en självständig bedömning av huruvida fordringen är näringsrelaterad eller inte. Eftersom gäldenären enligt den fjärde punkten ska ange hur en skuld har uppkommit, och enligt den sjunde punkten ska redogöra för bland annat omständigheterna vid skuldernas tillkomst, kommer Kronofogdemyndigheten att ha underlag för att göra denna bedömning.

Av den *sjätte punkten* framgår att gäldenären ska lämna uppgift om sådana omständigheter som kan medföra att någon diskvalificeringsgrund enligt 8 § föreligger. Gäldenären ska därmed ange om, och i så fall i vilken omfattning, han eller hon har misskött sina

förpliktelser gentemot staten avseende bland annat betalning av skatt eller avgift eller bokföring. Gälldenären ska också lämna en redogörelse över hur verksamheten drivs eller har drivits. Misskötsamhet i dessa hänseenden kan leda till avslag på F-skuldsaneringen. Men det kan också leda till att en beviljad F-skuldsanering upphävs om misskötsamheten uppdagas senare. Om gälldenären här öppet redovisar en mindre misskötsamhet och ändå beviljas F-skuldsanering kan denna misskötsamhet inte senare läggas till grund för omprövning. Gälldenären har därför ett incitament att redovisa och förklara mindre allvarlig misskötsamhet i stället för att dölja den.

Enligt den *sjunde punkten* ska gälldenären också lämna uppgifter om sådana förhållanden som kan ha betydelse för den allmänna skälighetsprövningen som ska göras enligt 10 §. Gälldenären ska bland annat ange omständigheterna kring skuldernas uppkomst. Gälldenären bör även redogöra för vilka ansträngningar som han eller hon har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och vilka försök som har gjorts i detta avseende. Slutligen bör gälldenären ange om en beviljad F-skuldsanering påverkar hans eller hennes framtida förvärvsförmåga. Gälldenären ska även i övrigt lämna uppgifter som kan ha betydelse vid den allmänna skälighetsprövningen.

Slutligen ska gälldenären enligt den *åttonde punkten* lämna uppgift om gälldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövningen av frågan om en F-skuldsanering ska inledas. Detta innebär normalt att gälldenären avseende övriga familjemedlemmar ska lämna sådana uppgifter som anges i punkterna 1, 2, 4 och 7. Motsvarande uppgiftsskyldighet finns enligt skuldsaneringslagen (11 § första stycket 5).

En bouppteckning ska innehålla en fullständig redogörelse över konkursgälldenärens tillgångar och skulder. Enligt det *andra stycket* kan en bouppteckning i gälldenärens egen konkurs ersätta uppgifterna om gälldenärens skulder enligt den fjärde punkten. En förutsättning för detta är att det inte har förflutit mer än sex månader sedan konkursen avslutades. I dessa situationer kan gälldenären bifoga bouppteckningen i stället för att lämna en förteckning över sina tillgångar och skulder. Det är inte alltid som en bouppteckning kan ersätta uppgifterna om gälldenärens skulder. Kronofogdemyndigheten kan då begära att gälldenären kompletterar sin ansökan i detta hänseende. Gälldenären är dessutom alltid

skyldig att uppge nya skulder eller tillgångar som inte framgår av bouppteckningen.

Om gäldenärens skulder härrör från en konkurs i en juridisk person kan konkursbouppteckningen visserligen inte ersätta uppgifterna om gäldenärens skulder. Men konkursbouppteckningen kan naturligtvis i sådana fall utgöra ett värdefullt underlag för uppgifterna om gäldenärens skulder.

Av det *tredje stycket* framgår att uppgifterna i första stycket ska lämnas av gäldenären på heder och samvete.

19 § Till ansökan ska bifogas årsredovisning eller årsbokslut avseende det senast avslutade räkenskapsåret för den näringsverksamhet som skulderna härrör från eller gäldenären driver.

Om gäldenären eller den näringsverksamhet som skulderna härrör från är eller har varit i konkurs ska till ansökan bifogas förvaltarberättelse, bouppteckning och eventuell slutredovisning enligt 7 kap. 13 och 15 §§ samt 13 kap. konkurslagen (1987:672).

Om gäldenären eller den näringsverksamhet som skulderna härrör från har genomgått en förhandling om offentligt ackord ska till ansökan bifogas rekonstruktörsberättelse och bouppteckning enligt 3 kap. 11 § första stycket 1 och 14 § lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion.

Paragrafen innehåller regler om vilka dokument som ska bifogas ansökan. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.3.

Av *första stycket* framgår att gäldenären alltid ska bifoga årsredovisning eller årsbokslut avseende den näringsverksamhet som skulderna härrör från. Bestämmelsen innebär att det kommer att finnas en årsredovisning eller ett årsbokslut i samtliga F-skuldsaneringsärenden. Det finns ingen uttrycklig skyldighet att ge in en resultatrapport för verksamheten. Vid en F-skuldsanering utan konkurs kan en sådan rapport många gånger vara nödvändig för att visa att näringsverksamheten har förmåga att löpande betala uppkomna skulder (jfr bestämmelsen i 5 §).

Av det *andra stycket* framgår att gäldenären i förekommande fall ska ge in bouppteckning och förvaltarberättelse från en föregående konkurs. Om förvaltaren har avgett en slutredovisning enligt 13 kap. konkurslagen, ska även denna ges in.

Slutligen anges i det *tredje stycket* att gäldenären ska ge in rekonstruktörsberättelse och bouppteckning från ett eventuellt förfarande om företagsrekonstruktion.

Bristfällig ansökan

20 § Om en ansökan är bristfällig, ska Kronofogdemyndigheten förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Av föreläggandet ska det framgå att ansökan kan avvisas om föreläggandet inte följs. Föreläggandet behöver inte delges.

Kronofogdemyndigheten ska avvisa en ansökan om F-skuldsanering, om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och gäldenären inte har följt ett föreläggande att avhjälpa bristen.

Paragrafen innehåller regler om att en ansökan om F-skuldsanering i vissa fall ska avvisas. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.5.1. Bestämmelsen motsvarar 12 § skuldsaneringslagen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

21 § Kronofogdemyndigheten ska avvisa en ansökan om F-skuldsanering om gäldenären är föremål för ett förfarande om skuldsanering enligt skuldsaneringslagen.

Paragrafen reglerar situationen att en gäldenär som genomgår ett förfarande enligt skuldsaneringslagen ansöker om en F-skuldsanering. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.8.3.

Av bestämmelsen framgår att en gäldenär inte kan vara föremål för de båda skuldsaneringsförfarandena samtidigt. Att vara föremål för ett skuldsaneringsförfarande innebär att gäldenären ska ha ansökt om en av skuldsaneringsformerna. Därefter anses en gäldenär vara föremål för ett skuldsaneringsförfarande ända till betalningsplanens slut. Om en skuldsaneringsgäldenär ansöker om en F-skuldsanering ska denna ansökan avvisas. Om en gäldenär samtidigt lämnar in en ansökan om såväl skuldsanering som F-skuldsanering bör Kronofogdemyndigheten kontakta gäldenären och höra vilken av de båda skuldsaneringsformerna som gäldenären vill ansöka om.

Motsvarande bestämmelse införs i 12 § tredje stycket skuldsaneringslagen.

Avslag på ansökan

22 § Om det framgår av ansökan om F-skuldsanering eller annan tillgänglig utredning att gäldenären inte uppfyller villkoren enligt 5–7, 9 eller 10 § eller inte får beviljas F-skuldsanering enligt 8 §, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan.

Om det, efter inledandebeslutet, framkommer att förutsättningarna för F-skuldsanering inte är uppfyllda, ska Kronofogdemyndigheten avslå ansökan. Ansökan får också avslås, om gäldenären inte inställer sig personligen vid ett sammanträde eller om gäldenären i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning.

Paragrafen reglerar när en ansökan ska avslås. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.5.1.

Bestämmelsen motsvarar, bortsett från några redaktionella ändringar, 13 § skuldsaneringslagen. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas på samma sätt.

Inledande av F-skuldsanering

23 § Kronofogdemyndigheten ska i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden och om hans eller hennes näringsverksamhet från andra myndigheter. Kronofogdemyndigheten får också, om det finns särskilda skäl, hålla ett sammanträde enligt 27 § för att avgöra om F-skuldsanering ska inledas.

Om Kronofogdemyndigheten inte enligt 20 eller 21 § avvisar eller enligt 22 § första stycket avslår en ansökan om F-skuldsanering, ska myndigheten snarast fatta ett inledandebeslut.

Paragrafen anger förutsättningarna för Kronofogdemyndighetens inledandebeslut och vilken utredning som ska föreligga inför det beslutet. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.5.1 och 10.5.2.

Av det första stycket framgår att Kronofogdemyndigheten är skyldig att se till att myndigheten har tillgång till den utredning om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden och om näringsverksamheten som är nödvändig för att ta ställning till om F-skuldsanering ska inledas. Bestämmelsen reglerar Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet. För Kronofogdemyndighetens

handläggning av F-skuldsaneringsärendena gäller, utöver de särskilda handläggningsreglerna i denna lag, de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelsen motsvarar 14 § skuldsaneringslagen men med det tillägget att utredningsskyldigheten även omfattar gäldenärens näringsverksamhet. Kronofogdemyndigheten har alltså i princip samma utredningsskyldighet i ett F-skuldsaneringsärende som i övriga skuldsaneringsärenden. Generellt sett finns det emellertid ofta anledning att ställa högre krav på de gäldenärer som ansöker om F-skuldsanering. Dessa gäldenärer har nämligen vanligtvis relativt goda förutsättningar att själv presentera den utredning som krävs.

För det första ska en komplett och korrekt ansökan enligt 18 § finnas. Därutöver kan det ibland finnas skäl att inhämta upplysningar från andra myndigheter. I de fall gäldenären har drivit näringsverksamhet utomlands saknar Kronofogdemyndigheten många gånger möjlighet att inhämta upplysningar från utländska myndigheter. I dessa situationer får det ankomma på gäldenären att själv prestera sådan utredning som krävs för att hans eller hennes ansökan om F-skuldsanering ska kunna prövas.

Kronofogdemyndigheten kan, i undantagsfall, hålla ett sammanträde.

Bestämmelsen är fakultativ och om Kronofogdemyndigheten redan förfogar även tillräcklig utredning behöver inte ytterligare upplysningar inhämtas eller sammanträde hållas. Med hänsyn till att det kan ställas relativt höga krav på de gäldenärer som ansöker om F-skuldsanering, borde det bli relativt sällsynt att Kronofogdemyndigheten själv inhämtar utredning från andra myndigheter.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att Kronofogdemyndigheten snarast ska pröva om en F-skuldsanering ska inledas. Det är viktigt att ärenden om F-skuldsanering handläggs så skyndsamt som möjligt. Eftersom ett eventuellt inledandebeslut medför att gäldenären kan påbörja betalning av skulderna är det angeläget att inledandebeslutet fattas utan dröjsmål.

24 § Vid inledandebeslutet ska det, för tiden till dess att frågan om F-skuldsanering slutligt har avgjorts eller annat har beslutats, bestämmas ett belopp som gäldenären ska betala vid varje betalningstillfälle samt när och hur denna betalning ska ske.

Beloppet ska bestämmas utifrån vad som föreskrivs i 15 § första stycket.

Paragrafen innehåller regler om gäldenärens betalning efter inledandebeslutet. Våra överväganden finns i avsnitt 10.6.3. Bestämmelsen motsvarar, bortsett från en redaktionell ändring, 14 a § i 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag.

Enligt bestämmelsen i *första stycket* ska gäldenären påbörja sina betalningar redan vid inledandebeslutet. Vid ett inledandebeslut ska Kronofogdemyndigheten därför fatta ett interimistiskt beslut om att gäldenären ska påbörja betalningarna. Kronofogdemyndigheten ska i beslutet ange vilket belopp gäldenären ska betala vid varje betalningstillfälle samt när och hur betalning ska ske. Av 15 § andra stycket framgår att gäldenären vanligen ska betala kvartalsvis men att Kronofogdemyndigheten ska besluta om månadsvis eller halvårsvis betalning om det finns skäl för det. Betalning ska ske till Kronofogdemyndigheten, som agerar betalningsförmedling. Det är viktigt att Kronofogdemyndigheten vid inledandebeslutet informerar gäldenären om hans eller hennes skyldigheter att betala och hur denna betalning ska gå till.

Av *andra stycket* framgår att det belopp som gäldenären ska betala ska bestämmas enligt samma regler som betalningsutrymmet i övrigt (se 15 § första stycket). I detta skede har Kronofogdemyndigheten emellertid vanligtvis ett mer begränsat beslutsunderlag, varför viss försiktighet bör iakttas vid denna inledande bedömning av gäldenärens betalningsutrymme. Det kan dock aldrig bli fråga om att gäldenären ska betala ett lägre belopp än 5 000 kronor per kvartal. Om Kronofogdemyndigheten kommer fram till att gäldenärens betalningsutrymme är lägre än så, ska inledandebeslut inte meddelas (jfr 8 §). Som framhålls i kommentaren till 15 § måste dock gäldenärens egen uppskattning av sina framtida inkomster tillmätas stor betydelse.

Beslutet om betalning är ett interimistiskt beslut som gäller till dess att frågan om F-skuldsanering har avgjorts eller annat beslutats. Beslutet går enligt 41 § att överklaga, men betalning ska påbörjas utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft. Beslutet kan ändras under handläggningens gång, antingen på begäran av parterna eller av myndigheten ex officio. Betalningskyldigheten upphör i samband med beslut om avslag, avvisning eller avskrivning. Detta gäller även om avslagsbeslutet överklagas,

och det kan därför inte göras någon avräkning för tiden efter avslagsbeslutet.

Det framgår av 15 § att gäldenären förlorar rådigheten över medlen när han eller hon har betalat till Kronofogdemyndigheten. Det saknas alltså möjlighet för en gäldenär att ångra en inbetalning. Av 33 § följer att inbetalda medel är skyddade från utmätning.

25 § När ett inledandebeslut har meddelats ska Kronofogdemyndigheten genast kungöra detta i Post- och Inrikes Tidningar.

I kungörelsen ska var och en som har en fordran mot gäldenären uppmanas att inom en månad från dagen för kungörelsens införande skriftligen

- 1. anmäla sina fordringar mot gäldenären,*
- 2. ange till vilket konto som betalning ska ske, och*
- 3. lämna synpunkter av betydelse för ansökan om F-skuldsanering.*

Om det är skäligt, kan Kronofogdemyndigheten införa kungörelsen även i en eller flera ortstidningar. Kronofogdemyndigheten kan också förlänga fristen i andra stycket till två månader, om det finns särskilda skäl.

Paragrafen reglerar Kronofogdemyndighetens skyldighet att kungöra ett inledandebeslut. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.5.2.

Bestämmelsen motsvarar 15 § i 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag. 2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit att bestämmelsen kompletteras med en ny paragraf, 15 a §, enligt vilken borgenärerna åläggs en större skyldighet att i anmälan redogöra för sina fordringar. Den bestämmelsen är föranledd av att 2012 års skuldsaneringsutredning föreslår lättnader vad gäller gäldenärens redogörelse av sina skulder. Någon motsvarande lättnad föreslås inte för F-skuldsaneringsärendena och vi föreslår därför inte heller någon utökad skyldighet för borgenärerna att redogöra för sina fordringar.

Av första stycket framgår att Kronofogdemyndigheten genast ska kungöra ett inledandebeslut i Post- och Inrikestidningar.

I andra stycket anges vad kungörelsen ska innehålla. Borgenärerna ska uppmanas att anmäla sina fordringar mot gäldenären och lämna synpunkter av betydelse för ansökan om F-skuldsaneringen. Borgenärerna måste också ange till vilket konto som betalning ska ske. Genom den sekretessbrytande bestämmelsen i 47 § kan myndigheter redan i detta skede yttra sig. Tidsfristen är en

månad från dagen för kungörelsens införande. Det yttrande som lämnas ska vara skriftligt.

Enligt det *tredje stycket* kan Kronofogdemyndigheten införa kungörelsen även i ortstidningar om det är skäligt. Kronofogdemyndigheten kan också förlänga tidsfristen till två månader om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan exempelvis föreligga om kungörelsen sker under sommarmånaderna.

Utredningen hos Kronofogdemyndigheten

26 § *Om en F-skuldsanering har inletts, ska Kronofogdemyndigheten utreda om förutsättningarna för F-skuldsanering är uppfyllda.*

Paragrafen innehåller en övergripande reglering av Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.5.2.

Av bestämmelsen framgår att Kronofogdemyndigheten har en skyldighet att utreda om förutsättningarna för en F-skuldsanering är uppfyllda. Bestämmelsen motsvarar 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag till ändring av 16 § skuldsaneringslagen och är i stort avsedd att tillämpas på samma sätt. Generellt sett har dock gäldenärer i ett ärende om F-skuldsanering bättre förutsättningar att prestera utredning och underlag än skuldsaneringsgäldenärerna. Kronofogdemyndigheten kan därför många gånger lägga ett större ansvar på denna gäldenärskategori utan att åsidosätta sin utredningsskyldighet.

27 § *Kronofogdemyndigheten ska kalla gäldenären att inställa sig personligen vid ett sammanträde, om det kan antas vara till fördel för utredningen. Vid sammanträdet ska gäldenären lämna de ytterligare upplysningar som behövs för att avgöra frågan om F-skuldsanering.*

Kallelsen ska sändas till gäldenären under den adress gäldenären senast har uppgett i ärendet. Kallelsen behöver inte delges.

I kallelsen ska gäldenären upplysas om syftet med sammanträdet och om att ansökan kan avslås om gäldenären inte inställer sig personligen.

Paragrafen innehåller regler om ett sammanträde hos Kronofogdemyndigheten. Våra överväganden finns i avsnitt 10.5.2.

Bestämmelsen motsvarar 17 § skuldsaneringslagen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

28 § Kronofogdemyndigheten får till ett sammanträde enligt 27 § kalla även en borgenär, annan myndighet eller någon annan som kan bidra till utredningen av ärendet. Kallelsen behöver inte delges.

Bestämmelsen reglerar Kronofogdemyndighetens möjlighet att kalla andra aktörer än gäldenären till ett sammanträde. Våra överväganden finns i avsnitt 10.5.2. I paragrafen anges att även en borgenär, annan myndighet eller någon övrig aktör får kallas till ett sammanträde enligt 27 §. En sådan kallelse behöver inte delges. Bestämmelsen motsvarar 18 § skuldsaneringslagen. I en F-skuldsanering kan det i vissa fall finnas behov av att kalla exempelvis konkursförvaltaren i en eventuell föregående konkurs eller företagarens revisor eller redovisningskonsult. Det finns emellertid ingen möjlighet för Kronofogdemyndigheten att ersätta dessa aktörer för deras arbete i F-skuldsaneringsärendet. Det finns inte heller någon möjlighet att besluta om sanktioner vid deras eventuella utevaro. Modern teknik bör utnyttjas för att minska kostnader och olägenheter. Närvaro per telefon eller video kan många gånger underlätta för den som kallas till ett sammanträde.

Bestämmelsen är fakultativ och Kronofogdemyndigheten får från fall till fall avgöra om det finns behov att kalla någon övrig aktör till ett sammanträde.

Beslut om F-skuldsanering

29 § När det finns en tillräcklig utredning, ska Kronofogdemyndigheten tillsammans med gäldenären upprätta ett förslag om F-skuldsanering som innehåller de uppgifter som anges i 14 §.

Bestämmelsen reglerar upprättandet av förslag till F-skuldsanering. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.5.3. Bestämmelsen motsvarar 19 § skuldsaneringslagen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

30 § Förslaget om F-skuldsanering ska sändas till samtliga kända borgenärer vars fordringar omfattas av F-skuldsaneringen med föreläggande för dem att yttra sig över förslaget inom viss tid. I

föreläggandet ska det anges att ett uteblivet yttrande inte hindrar ett beslut om F-skuldsanering. Föreläggandet ska delges borgenärerna. Om en fordran som har anmälts enligt 25 § inte omfattas av F-skuldsaneringen, ska borgenären underrättas om detta.

Paragrafen innehåller en anvisning till Kronofogdemyndigheten att sända förslaget om F-skuldsanering till samtliga borgenärer. Motsvarande bestämmelse finns i 20 skuldsaneringslagen. Ingen annan tillämpning av bestämmelsen är avsedd.

31 § Efter utgången av den tid som avses i 30 § ska Kronofogdemyndigheten pröva om gäldenären ska beviljas F-skuldsanering.

Ett beslut om F-skuldsanering ska genast kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

Paragrafen anger när Kronofogdemyndigheten ska fatta beslut om F-skuldsanering. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.5.3. Bestämmelsen motsvarar 21 § skuldsaneringslagen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

Förbud mot exekutiva åtgärder

32 § Efter Kronofogdemyndighetens inledandebeslut får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om F-skuldsanering är avgjord, om inte, efter överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker, är åtgärden utan verkan.

Första stycket gäller inte fordringar som enligt 12 § inte omfattas av F-skuldsaneringen.

Det som sägs i denna paragraf tillämpas även i fråga om beslut om betalningssäkring och verkställighet av ett sådant beslut.

Paragrafen innehåller ett förbud mot exekutiva åtgärder efter det att ett inledandebeslut har meddelats. Motsvarande bestämmelse finns i 22 § skuldsaneringslagen. Ingen skillnad i tillämpningen av de båda bestämmelserna är avsedd.

33 § Vad gäldenären har betalat in till Kronofogdemyndigheten i enlighet med 14 § första stycket 4 och 24 § får inte utmätas.

När F-skuldsanering har beviljats tillkommer de medel som gäldenären betalat in till Kronofogdemyndigheten enligt 14 § första stycket 4 och 24 § de borgenärer vars fordringar omfattas av förfarandet. Medlen som har betalats in till Kronofogdemyndigheten ska utan dröjsmål avskiljas och placeras på ett räntebärande konto för borgenärernas räkning.

Paragrafen reglerar skyddet av de medel som en gäldenär ska betala in till Kronofogdemyndigheten enligt 14 och 24 §§. Våra överväganden finns i avsnitt 10.6. Bestämmelsen motsvarar 22 a § i 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den nuvarande skuldsaneringslagen.

I det första stycket anges att de medel som gäldenären betalar in till Kronofogdemyndigheten efter inledandebeslutet (24 §) och beslutet om F-skuldsanering (14 §) inte får utmätas. Medlen är således skyddade från eventuella borgenärer som inte omfattas av F-skuldsaneringen. Om medlen betalas tillbaka till gäldenären i enlighet med 16 § andra stycket, kan de åter bli föremål för utmätning. Men borgenärerna kan också anvisa medel inestående på kontot för utmätning innan de återbetalas till gäldenären.

Av andra stycket framgår att de inbetalda medlen tillkommer borgenärerna först när F-skuldsanering har beviljats och beslutet vunnit laga kraft. Kronofogdemyndigheten måste då utan dröjsmål avskilja medlen till ett räntebärande konto för borgenärernas räkning. Eftersom utbetalning av medlen endast sker en gång per år till borgenärerna har de rätt till ränta från det att medlen avskiljs till dess att pengarna betalas ut till dem. Av 11 § första stycket framgår att borgenärerna i övrigt inte har rätt till någon ränta efter inledandebeslutet.

Verkan av F-skuldsanering

34 § En F-skuldsanering befriar gäldenären från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av F-skuldsaneringen i den utsträckning som dessa sätts ned. Genom F-skuldsaneringen befrias gäldenären från ansvar för betalningen av fordringar som inte är kända i ärendet, om inte fordringen är sådan som avses i 12 §.

F-skuldsaneringen inverkar inte på den rätt en borgenär har mot en borgensman eller någon annan som förutom gäldenären svarar för fordringen.

Paragrafen innehåller de grundläggande principerna för en F-skuldsanerings rättsverkan. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.2.

Av bestämmelsens *första stycke* framgår att en F-skuldsanering innebär en förändring i gäldenärens ursprungliga betalningsförpliktelse mot borgenären genom att det belopp som gäldenären efter ett beslut om F-skuldsanering är skyldig att betala borgenären blir reducerat i förhållande till vad som gällde före beslutet.

Vidare befrias gäldenären från ansvar för betalning av sådana fordringar som inte är kända i ärendet. En fordran kan anmälas i ärendet genom att gäldenären eller borgenären anger den. En fordran kan även anmälas i ärendet på andra sätt, exempelvis genom att den framgår av gäldenärens eventuella bouppteckning. Av *första stycket andra meningen* framgår dock att om en fordran inte är känd i ärendet innebär F-skuldsaneringen att den inte längre kan göras gällande, det vill säga att den prekluderas. Det innebär att okända borgenärer inte får någon utdelning alls enligt F-skuldsaneringsbeslutet och inte heller kan göra sin fordring gällande i något annat sammanhang. Den preklusionsverkan som drabbar okända borgenärer gäller endast sådana fordringar som omfattas av en F-skuldsanering. En fordran som är undantagen enligt reglerna i 12 § prekluderas inte. Däremot drabbas en fordran som skulle kunna undantas enligt reglerna i 11 § av preklusionsverkan om den inte anmäls.

Vid en F-skuldsanering utan konkurs kan Skatteverket ibland behöva utreda om det finns transaktioner som kan medföra skattekonsekvenser. Samma sak kan naturligtvis gälla även för andra borgenärer. Om det visar sig att det finns en fordran som har uppkommit före inledandebeslutet ska den normalt omfattas av F-skuldsaneringen. Även om en sådan fordran inte är fastställd när bevakning aktualiseras, kan borgenären reservationsvis bevaka en sådan fordran för att undvika preklusion. I de fall en sådan anmälan har gjorts, kommer fordringen att omfattas av F-skuldsaneringen. Om den vid F-skuldsaneringsbeslutet alltjämt är oklar till beloppet kan Kronofogdemyndigheten antingen undanta fordringen enligt 11 § andra stycket eller låta den omfattas av F-skuldsaneringen. Hela fordringen omfattas då av F-skuldsaneringen men fordringens belopp får uppskattas av Kronofogdemyndigheten. Att undanta fordringen är många gånger olämplig eftersom F-skuldsaneringens rehabiliterande effekt äventyras om gäldenären under F-skuldsaneringen riskerar att få ett högt betalningskrav.

Av det *andra stycket* framgår att en F-skuldsanering inte inverkar på borgensmäns betalningsansvar eller andra som tillsammans med gäldenären är solidariskt ansvariga för en fordran, såsom exempelvis bolagsmän i ett handelsbolag.

Omprövning av ett beslut om F-skuldsanering

35 § På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om F-skuldsanering kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet om gäldenären

- 1. har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer,*
- 2. har gjort sig skyldig till uppsåtligt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning,*
- 3. i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på frågan om F-skuldsaneringens avgörande,*
- 4. i sin ansökan om F-skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären, eller*
- 5. har lämnat oriktig uppgift till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av F-skuldsaneringen eller underlåtit att lämna uppgift trots att gäldenären är uppgiftsskyldig och den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats.*

Om ett beslut om F-skuldsanering upphävs, blir en borgen eller annan säkerhet som tredje man har ställt för betalning av belopp som avses i 14 § första stycket 3 ogiltig, om inte tredje mannen kände till eller borde känt till de omständigheter som anges i första stycket 1–3 eller medverkade till att gäldenären åsidosatt sina förpliktelser enligt första stycket 4.

Paragrafen innehåller bestämmelser om upphävande av ett beslut om F-skuldsanering, s.k. omprövning, på begäran av en borgenär. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 9.4.

För omprövning enligt denna paragraf krävs det att förutsättningarna i någon av *punkterna 1–5 i det första stycket* är uppfyllda. Dessa punkter tar sikte på gäldenärens illojala beteende före eller under handläggningen av ett F-skuldsaneringsärende. Bestämmelserna överensstämmer med vad som gäller enligt skuldsaneringslagen (24 § första stycket 1–3) och är avsedda att tillämpas på samma sätt. Det följer av första meningen i det första stycket att

en omprövning enligt dessa punkter alltid ska leda till att F-skuldsaneringen upphävs.

I *andra stycket* anges vissa verkningar av att ett beslut om F-skuldsanering upphävs. Bestämmelsen motsvarar, med vissa redaktionella ändringar, bestämmelsen i 24 § tredje stycket skuldsaneringslagen. Den situation som bestämmelsen avser torde inträffa väldigt sällan, och behovet av bestämmelsen kan i och för sig ifrågasättas.

Gäldenärens skulder kvarstår efter ett beslut om upphävande.

36 § På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om F-skuldsanering kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet eller ändra det som har bestämts i en fråga som avses i 14 § första stycket 2–4, om

1. gäldenären inte följer betalningsplanen, såvida avvikelsen inte är ringa, eller

2. gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats efter beslutet om F-skuldsanering utan att förhållandena är sådana som avses i andra stycket.

Om gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats efter beslutet om F-skuldsanering i så hög grad att gäldenären kan betala samtliga skulder som omfattas av F-skuldsaneringen, och behålla en för gäldenären rimlig levnadsstandard, kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet.

I fall som avses i första stycket 2 ska ansökan ges in inom tre år från dagen för inledandebeslutet eller, om en betalningsplan avslutas senare, senast den dag då planen löper ut. I fall som avses i andra stycket ska ansökan ges in inom fem år från dagen för inledandebeslutet.

Paragrafen reglerar under vilka ytterligare förutsättningar som en F-skuldsanering kan omprövas på ansökan av en borgenär. Övervägandena finns i avsnitt 9.4. Av *första stycket* framgår att Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar kan upphäva eller ändra ett beslut om F-skuldsanering. Hänvisningen till 14 § första stycket 2–4 innebär att det vid en ändring endast kan bli fråga om att justera det belopp som gäldenären ska betala till borgenärerna. Vilka fordringar som omfattas av F-skuldsaneringen kan alltså inte ändras (14 § första stycket 1).

Bestämmelsen i den *första punkten* överensstämmer med skuldsaneringslagen (24 § första stycket 4). Enligt denna punkt kan

Kronofogdemyndigheten ändra eller upphäva ett beslut om F-skuldsanering om gäldenären inte följer betalningsplanen. Det krävs dock att avvikelsen inte är ringa. Det måste vara fråga om längre betalningsdröjsmål eller upprepade betalningsförsummelser för att omprövning ska kunna ske (jfr prop. 1993/94:123, s. 232).

Punkten två tar sikte på gäldenärens förbättrade ekonomiska förhållanden. En omprövning ska ske om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats efter beslutet om F-skuldsanering utan att förhållandena är sådana som avses i andra stycket. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs det en väsentlig förbättring av gäldenärens ekonomiska förhållanden. Med detta avses en avsevärd förbättring, exempelvis en betydande inkomstökning. Hur stor en inkomstökning måste vara för att anses vara avsevärd får avgöras från fall till fall. Det är den procentuella ökningen av gäldenärens betalningsutrymme som är relevant. Om en gäldenär redan vid beslutet om F-skuldsanering hade ett högt betalningsutrymme krävs en större inkomstökning för att förbättringen ska anses vara väsentlig.

Vi har tidigare framfört att gäldenären inte bör få förbehålla sig avsättningar till pensioner vid den inledande beräkningen av hans eller hennes betalningsutrymme. Däremot är det rimligt att en företagare som har lyckats så bra med sin nystartade verksamhet att den genererar ett överskott utöver vad som krävs för den redan fastställda betalningen till borgenärerna, har en möjlighet att göra avsättningar till sin pension under F-skuldsaneringen. Vid bedömningen av om gäldenärens betalningsutrymme har förbättrats i väsentlig mån bör gäldenären därför först få förbehålla sig eventuell avsättning till pension. En förutsättning för detta är dels att gäldenären verkligen gör en pensionsavsättning, dels att denna avsättning motsvarar ett skäligt belopp. Tjänstepensionen för privatanställda tjänstemän, ITP1, kan tjäna som riktlinje för vad som utgör en rimlig pensionsavsättning. Detta innebär en pensionsavsättning om högst 4,5 procent av lönen upp till 7,5 basbelopp (447 000 kronor). Vid ett eventuellt högre löneutrymme än så framstår det inte som rimligt att ytterligare öka avsättningsutrymmet för pensioner.

En fråga som har behandlats särskilt i avsnitt 9.4.1 är gäldenärens möjlighet att behålla vinst i en näringsverksamhet. Det är inte rimligt att en gäldenär, genom att ta ut en låg lön och/eller undvika aktieutdelning, kan konsolidera sin verksamhet på borgenärernas bekostnad utan att gäldenärens ekonomiska förhållanden

ska anses ha förbättrats. Om verksamheten konsolideras på detta sätt kommer ju verksamhetens förbättrade ekonomiska situation förr eller senare gäldenären till godo. Därmed har hans eller hennes ekonomiska förhållanden de facto förbättrats. Om verksamheten bringar ett överskott som tillåter det, bör gäldenären därför under F-skuldsaneringen ta ut en marknadsmässig lön. Och om han eller hon inte gör det, trots att verksamheten tillåter det, ska man vid bedömningen av om hans eller hennes ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats, utgå från att en sådan lön hade tagits ut. Även bokföringsmässiga avsättningar, exempelvis i periodiseringsfonder, kan beaktas vid bedömningen om betalningsutrymmet har förbättrats på det sätt som avses i lagtexten.

Vad som avses med en marknadsmässig lön bör avgöras mot bakgrund av vad en person i samma bransch och samma ställning normalt har för inkomst. Vid bedömningen av om inkomsten är marknadsmässig ska företagarens samlade inkomst beaktas. Det är vanligt att en företagare som driver ett aktiebolag tar ut intäkter från det egna bolaget genom att kombinera ett löneuttag med utdelning enligt de så kallade 3:12-reglerna (3 kap. 12 § ABL), och finns det ett överskott i verksamheten bör motsvarande krävas av en företagare som genomgår en F-skuldsanering. Gäldenären bör därmed ta ut sin inkomst från bolaget på det skattemässigt mest fördelaktiga sättet, det vill säga genom att utnyttja 3:12-reglerna i den mån överskottet tillåter det. Detta innebär att om gäldenärens näringsverksamhet under F-skuldsaneringen går så bra att det finns ett överskott i företaget, ska man vid bedömningen av om hans eller hennes ekonomiska förhållanden har förbättrats utgå från en lön som i kombination med en aktieutdelning enligt utdelningsutrymmet i 3 kap. 12 § ABL, är att anses som marknadsmässig. Om en sådan inkomst medför att gäldenären får väsentligt förbättrade ekonomiska förhållanden jämfört med när F-skuldsaneringen beslutades, ska F-skuldsaneringen omprövas och gäldenärens betalningsutrymme höjas. Däremot ska en företagare, även om det finns ytterligare överskott i verksamheten, inte vara tvingad att ta ut utdelning som överskrider utdelningsutrymmet enligt 3:12-reglerna. Om det saknas överskott i verksamheten är gäldenären varken skyldig att ta ut lön eller utdelning. Gäldenären måste dock alltid ha ett skäligt betalningsutrymme, vilket i sig kräver någon form av inkomst.

Det nu sagda kan illustreras med följande exempel.

Tabell 13.1

	Gäldenär 1	Gäldenär 2	Gäldenär 3
Tillgängligt utrymme i bolaget	500 000	500 000	300 000
Uttagen lön (20 000 kr/månad)	240 000	240 000	240 000
Sociala avgifter (30 %)	72 000	72 000	72 000
Skatt (inkomst av tjänst)	72 000	72 000	72 000
Utdelning	0	156 000	0
Skatt (inkomst av kapital)	0	46 800	0
Gäldenärens nettoinkomst	168 000	277 200	168 000
Verksamhetens resultat (före bolagsskatt)	188 000	32 000	- 12 000
Hypotetisk inkomst	277 200	277 200	168 000

För enkelhetens skull har vi i tabellen avrundat procentsatsen för såväl sociala avgifter som skatt på gäldenärens inkomst av tjänst och kapital till 30 procent. Exemplet syftar endast till att åskådliggöra tre olika scenarion och gör inga anspråk på att vara korrekt eller fullständigt vad gäller exakta siffror eller procentsatser. Om ovanstående situation inträffar kommer gäldenär 1 och 3 att ha en faktisk nettoinkomst om 168 000 kronor medan gäldenär 2 har en faktisk nettoinkomst om 277 200 kronor. Eftersom det finns ett överskott i den verksamhet som gäldenär 1 driver som tillåter en utdelning, bör man vid bedömningen av om gäldenär 1 har fått väsentligt förbättrade ekonomiska förhållanden utgå från dels hans eller hennes uttagna lön, dels den möjliga utdelningen enligt 3:12-reglerna (156 000 kronor brutto), sammanlagt 277 200 kronor. Vad gäller gäldenär 3 saknas det i verksamheten överskott som tillåter utdelning. Vid bedömningen av hans eller hennes ekonomiska förhållanden ska man därför utgå från den faktiska inkomsten (dvs. 168 000 kronor).

Bestämmelsen i det andra stycket träffar den sannolikt mycket ovanliga situationen att gäldenärens ekonomiska förhållanden förbättras efter beslutet om F-skuldsanering i så hög grad att gäldenären kan betala samtliga skulder som omfattas av F-skuldsaneringen och fortfarande ha kvar en rimlig levnadsstandard. Bestämmelsen syftar till att förhindra sådana stötande resultat som skulle kunna uppstå om gäldenären genom sin näringsverksamhet blir så förmögen att han utan att hans levnadsstandard sänks, hade kunnat betala samtliga sina skulder. I dessa fall ska F-skuldsaneringen därför upphävas. Det framgår av tredje stycket att det

råder en förlängd omprövningsfrist för denna grund och att en ansökan om omprövning får göras upp till fem år efter inledandebeslutet. Med en för gäldenären rimlig levnadsstandard innebär en ekonomisk standard som framstår som rimlig med beaktande av den enskilda gäldenärens situation och inkomst. Det är alltså inte fråga om att en gäldenär som efter en avslutad F-skuldsanering har fått kraftigt förbättrade levnadsvillkor, ska tvingas leva på existensminimum eller kraftigt försämma sin livssituation. Exempelvis ska en omprövning inte kunna ske om gäldenären måste sälja sin bostad eller bil, även om det är fråga om dyrbara sådana, för att kunna betala av sina skulder. Däremot kan det vara skäligt att en gäldenär som inom fem år efter en F-skuldsanering äger flera exklusiva bilar måste sälja någon av dessa för att kunna betala sina borgenärer. Det ligger i sakens natur att denna situation kommer att inträffa ytterst sällan.

Av det *tredje stycket* framgår att den borgenär som vill ha tillstånd en omprövning på grund av gäldenärens förbättrade ekonomi i normalfallet måste ge in en ansökan om omprövning inom tre år från dagen för inledandebeslutet. Är förhållandena sådana som avses i andra stycket gäller dock en förlängd frist om fem år.

37 § På ansökan av gäldenären kan Kronofogdemyndigheten

1. upphäva beslutet om F-skuldsanering, om gäldenärens ekonomiska förhållanden efter beslutet om F-skuldsanering har försämrats i sådan grad att gäldenären saknar eller endast har ett ringa betalningsutrymme, eller

2. ändra det som har bestämts i en fråga som avses i 14 § första stycket 2–4, om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats efter beslutet om F-skuldsanering.

En omprövning enligt första stycket 2, får endast göras om gäldenären fortfarande har ett betalningsutrymme som inte är ringa eller om det finns synnerliga skäl och gäldenären har fullgjort två tredjedelar av den tid som betalningsplanen ska löpa.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ändring av ett beslut om F-skuldsanering på begäran av gäldenären. Våra överväganden finns i avsnitt 9.4.2.

Av bestämmelsen i *första stycket första punkten* framgår att gäldenären alltid själv kan ansöka om att F-skuldsaneringen ska upphävas om gäldenären har fått så pass försämrade ekonomiska

förhållanden att han eller hon inte längre har något betalningsutrymme. F-skuldsaneringsbeslutet ska då upphävas.

Av bestämmelsen i *andra punkten* framgår att en omprövning på gäldenärens begäran som innebär att Kronofogdemyndigheten ska ändra betalningsplanen, kan ske om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats efter beslutet om F-skuldsanering. Det krävs alltså att gäldenärens inkomster avsevärt har försämrats. Att en nystartad verksamhet inledningsvis medför något lägre intäkter än förväntat är normalt inte tillräckligt för att en omprövning ska ske. Däremot kan den omständigheten att gäldenären blivit sjuk och därför inte har kunnat driva sin verksamhet vara ett godtagbart skäl för omprövning.

Regeln medger att gäldenären kan ansöka om en ändring av beslutet inte bara på grund av försämrade ekonomiska förhållanden utan även på grund av att gäldenären har fått förbättrade ekonomiska förhållanden. Genom att själv ansöka om omprövning kan gäldenären undvika att riskera att betalningstiden förlängs om en borgenär i ett senare skede får vetskap om förbättringen och begär omprövning (jfr 38 §).

Av bestämmelsen i *andra stycket* framgår att gäldenären som huvudregel fortfarande måste ha ett betalningsutrymme som inte är ringa för att en ändring av betalningsplanen ska kunna ske. Med betalningsutrymme avses här ett sådant utrymme som krävs för att en F-skuldsanering ska beviljas, det vill säga minst 5 000 kronor per kvartal (se 8 § 3). Har gäldenären ett lägre betalningsutrymme än så, ska skuldsaneringsbeslutet normalt upphävas enligt punkten ett. Men enligt bestämmelsen kan en ändring, i stället för ett upphävande, av beslutet undantagsvis göras även om gäldenären saknar betalningsutrymme. För att detta ska vara möjligt krävs för det första synnerliga skäl. Därutöver krävs att gäldenären har fullgjort två tredjedelar av den tid som betalningsplanen ska löpa, det vill säga minst två år. Denna möjlighet finns för att undvika stötande resultat när en gäldenär som genomfört större delen av betalningsplanen är förhindrad att slutföra de sista månaderna av F-skuldsaneringen. Regeln är avsedd att tillämpas i sådana situationer där det framstår som orimligt att upphäva F-skuldsaneringen. Synnerliga skäl kan exempelvis föreligga om en gäldenär har fullföljt betalningar enligt beslutet om F-skuldsanering i mer än två år och därefter får kraftigt försämrade ekonomiska förhållanden på grund av en omständighet som han eller hon inte själv kan råda över. Det kan exempelvis ha inträffat en olyckshändelse som

medför att gäldenären inte kan arbeta. Gäldenären kan också ha drabbats av en allvarlig sjukdom som omöjliggör arbete. Gäldenären kan under sådana förutsättningar få fullfölja F-skuldsaneringen trots att han eller hon endast kan betala ett mycket litet, eller till och med inget, belopp till borgenärerna de sista månaderna. Om gäldenärens försämrade ekonomiska situation däremot beror på allmän misskötsamhet eller på oaktsamhet ska synnerliga skäl inte anses föreligga.

38 § Vid ändring av ett beslut om F-skuldsanering får löptiden för betalningsplanen förlängas till som längst fem år.

Paragrafen reglerar Kronofogdemyndighetens möjlighet att förlänga betalningsplanens löptid till som längst fem år. Våra överväganden finns i avsnitt 9.4.3. En förlängning kan ske efter omprövning på begäran av såväl gäldenären som borgenären. Skäl att förlänga löptiden kan finnas om beslutet om omprövning fattas förhållandevis lång tid efter det att gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats. Risker för förlängning av betalningsplanens löptid kan utgöra ett incitament för gäldenären att omedelbart ansöka om omprövning vid en förbättring av hans eller hennes ekonomi.

39 § En ansökan om upphävande eller ändring enligt 35, 36 eller 37 § av ett beslut om F-skuldsanering ska göras skriftligen hos Kronofogdemyndigheten. Ansökan ska innehålla uppgifter om

- 1. det beslut som avses, och*
- 2. de omständigheter som åberopas till stöd för upphävande eller ändring.*

Om en ansökan är bristfällig, ska 20 § tillämpas.

Paragrafen innehåller regler om vad en ansökan om omprövning ska innehålla. Bestämmelsen motsvarar 27 § skuldsaneringslagen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

40 § Bestämmelserna i 26–28 §§ gäller i tillämpliga delar även vid Kronofogdemyndighetens handläggning av ärenden om upphävande eller ändring av ett beslut om F-skuldsanering.

Paragrafen anger vilka krav som ställs på utredningen om ett ärende om omprövning av en F-skuldsanering. Hänvisningen till 26–28 §§

innebär att de grundläggande kraven på Kronofogdemyndighetens utredning och förutsättningarna för att hålla sammanträde är det samma som i ett ärende om F-skuldsanering. Motsvarande ordning gäller enligt skuldsaneringslagen (28 §).

Överklagande

41 § Kronofogdemyndighetens slutliga beslut får överklagas till tingsrätten i den ort där gäldenären är bosatt. Detsamma gäller Kronofogdemyndighetens inledandebeslut och beslut enligt 24 §. Om gäldenären inte är bosatt i Sverige, får beslutet överklagas till Stockholms tingsrätt.

Ett överklagande ska ges in till Kronofogdemyndigheten inom tre veckor från dagen för beslutet. Vid överklagandet gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag. Kronofogdemyndigheten ska inte vara part i domstolen.

Ett beslut att förklara en ansökan om F-skuldsanering vilande, får inte överklagas.

Paragrafen innehåller regler om överklagande av Kronofogdemyndighetens avgörande. Bestämmelsen motsvarar, bortsett från en redaktionell ändring, 29 § skuldsaneringslagen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

42 § Om en domstol bifaller ett överklagande av gäldenären, ska den återförvisa ärendet till Kronofogdemyndigheten. Om Kronofogdemyndigheten avslagit gäldenärens ansökan med tillämpning av 22 § andra stycket och tillräcklig utredning finns, får domstolen dock besluta om F-skuldsanering.

Ett beslut av domstolen att återförvisa ett ärende till Kronofogdemyndigheten får inte överklagas.

Paragrafen, som med vissa redaktionella ändringar, motsvarar 30 § skuldsaneringslagen, innehåller regler om förfarandet när en domstol bifaller ett överklagande av gäldenären. I denna fråga ska ärenden om skuldsanering och F-skuldsanering behandlas på samma sätt.

Övriga bestämmelser

43 § Om gäldenären försätts i konkurs, förfaller en av gäldenären dessförinnan gjord ansökan om F-skuldsanering.

Om en ansökan om förhandling om offentligt ackord tas upp sedan gäldenären har ansökt om F-skuldsanering, ska skuldsaneringsärendet förklaras vilande. Om ackordet fastställs, förfaller ansökan om F-skuldsanering.

Om den näringsverksamhet varifrån skulderna härrör är föremål för ett konkursförfarande, ska skuldsaneringsärendet förklaras vilande om det med hänsyn till behovet av utredning i skuldsaneringsärendet finns skäl för det.

Om gäldenären avlider, förfaller en av gäldenären gjord ansökan om F-skuldsanering.

Paragrafen reglerar förhållandet mellan skuldsanering å ena sidan och konkurser och offentligt ackord å andra sidan. Våra överväganden finns i avsnitt 11.5. Bestämmelsens första, andra och fjärde stycke motsvarar 32 § skuldsaneringslagen.

Av *första stycket* framgår att en ansökan om F-skuldsanering förfaller om gäldenären försätts i konkurs. En ansökan om F-skuldsanering utgör alltså inget hinder mot konkurs. En borgenär kan därmed under handläggningen av F-skuldsaneringsärendet ansöka om att gäldenären ska försättas i konkurs. Denna möjlighet finns emellertid endast fram till beslutet om F-skuldsanering har vunnit laga kraft. Därefter är gäldenären inte längre insolvent, i vart fall inte på grund av de skulder som omfattas av F-skuldsaneringen.

I *andra stycket* anges att en ansökan om F-skuldsanering ska förklaras vilande om en ansökan om förhandling om offentligt ackord tas upp av rätten.

Bestämmelsen i *tredje stycket* saknar motsvarighet i skuldsaneringslagen. En juridisk persons konkurs utgör inget hinder för företrädaren för bolaget att ansöka om F-skuldsanering. Men den utredningen som finns i konkursförfarandet kan många gånger vara användbar, och till och med nödvändig, i ärendet om F-skuldsanering. Om bouppteckning och förvaltarberättelse beträffande den juridiska personen ännu inte är upprättade när gäldenären ansöker om F-skuldsanering bör Kronofogdemyndigheten avvakta denna utredning innan inledandebeslut tas. I avvaktan på denna utredning kan ärendet om F-skuldsanering förklaras vilande. En sådan vilandeförklaring är lämplig om det förväntas gå en längre tid

innan dokumenten är färdigställda, men behöver inte göras om det endast är fråga om en kortare tid, såsom ett fåtal veckor, innan dokumenten kan ges in.

Av *fjärde stycket* framgår att en ansökan om F-skuldsanering förfaller om gäldenären avlider.

Ett ärende om F-skuldsanering kan inte löpa parallellt med ett ärende om skuldsanering. Av 21 § framgår att Kronofogdemyndigheten ska avvisa en ansökan om F-skuldsanering om gäldenären är föremål för ett förfarande om skuldsanering.

44 § Återkallar gäldenären en ansökan om F-skuldsanering, ska ärendet genast avskrivas från vidare handläggning. Detsamma gäller om ansökan förfaller enligt 43 §.

Paragrafen reglerar situationen när gäldenären återkallar en ansökan om F-skuldsanering eller en ansökan förfaller enligt 43 §. Precis som i en skuldsanering ska ärendet då avskrivas, jfr 33 § skuldsaneringslagen.

45 § Avslås eller avvisas en ansökan om F-skuldsanering eller avskrivs ärendet från vidare handläggning sedan en kungörelse har utfärdats enligt 25 §, ska samtliga kända borgenärer genast underrättas.

Bestämmelsen, som motsvarar 34 § skuldsaneringslagen, innebär att Kronofogdemyndigheten måste underrätta samtliga kända borgenärer om ärendet avslutas på annat sätt än genom ett beslut om F-skuldsanering. Underrättelse behöver endast ske om beslutet har fattats efter det att kungörelse har skett.

46 § En överenskommelse som innebär att gäldenären eller tredje man tillförsäkrar någon borgenär, vars fordran omfattas av F-skuldsaneringen, bättre villkor än enligt F-skuldsaneringen är ogiltig.

Paragrafen innebär att regler om överenskommelser vid sidan av beslutet om F-skuldsanering som regel är ogiltiga. Bestämmelsen motsvarar 35 § skuldsaneringslagen och är avsedd att tillämpas på samma sätt.

47 § Socialnämnder och andra myndigheter ska till Kronofogdemyndigheten eller domstol som handlägger ett ärende om F-skuldsanering

enligt denna lag på begäran överlämna sådana uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ärendet. Sådana uppgifter får också lämnas av myndigheter som anmäler fordringar enligt 25 §.

I paragrafen anges att socialnämnder och andra myndigheter ska överlämna sådana uppgifter som behövs för prövning av ärendet. Bestämmelsen motsvarar 36 § i 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag.

48 § Ett beslut om F-skuldsanering får verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft.

I paragrafen regleras frågan om verkställighet av ett beslut om F-skuldsanering. Ett beslut om F-skuldsanering gäller enligt bestämmelsen omedelbart. Bestämmelsen motsvarar 37 § skuldsaneringslagen.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Bestämmelsen innebär att lagen träder i kraft den 1 januari 2016. Eftersom det är fråga om ett nytt förfarande, och då det inte ska vara möjligt att ändra ett pågående ärende om skuldsanering till ett ärende om F-skuldsanering, saknas det behov av övergångsbestämmelser.

13.2 Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)

6 § En gäldenär som är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en gäldenär som tidigare *har fullgjort en skuldsanering eller en F-skuldsanering enligt lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare*, om det inte finns synnerliga skäl.

Bestämmelsen reglerar när en gäldenär är förhindrad att beviljas skuldsanering. Bestämmelsen i första meningen är oförändrad. Genom ändringen i den *andra meningen* kan en gäldenär som tidigare har misslyckats med sin skuldsanering eller F-skuldsanering och fått den upphävd, beviljas skuldsanering på nytt. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.8.2. Bestämmelsen motsvarar 9 § i förslaget till lag om skuldsanering för företagare och närstående till företagare och är avsedd att tillämpas på samma sätt. Förslaget motsvarar 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag med det tillägget att bestämmelsen även omfattar F-skuldsaneringar.

Enligt nuvarande lagstiftning gäller begränsningen av möjligheten att beviljas skuldsanering en andra gång samtliga gäldenärer som har beviljats skuldsanering. Genom den föreslagna ändringen ska en gäldenär som har misslyckats med sin skuldsanering och fått den upphävd kunna beviljas en skuldsanering på nytt utan synnerliga skäl. För gäldenärer som har fullgjort en skuldsanering eller F-skuldsanering krävs det däremot synnerliga skäl för att på nytt beviljas skuldsanering. Det ska alltså vara fråga om rena undantagssituationer. Synnerliga skäl kan exempelvis föreligga om en person i unga år har beviljats skuldsanering och sedan efter lång tid på nytt hamnar i en obeståndssituation, exempelvis på grund av ett olycksfall eller långvarig arbetslöshet (jfr prop. 1993/94:123, s. 198).

7 § En skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas enligt 14 § andra stycket att inleda skuldsanering. Skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag.

Vid skuldsaneringen får det bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning *ska undantas från* skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 9 § löper.

Om en fordran som har anmälts enligt 15 § kan antas vara uppenbart ogrundad, får det bestämmas att denna fordran ska undantas från skuldsaneringen.

En skuldsanering omfattar inte

1. en fordran på familjerättsliga underhåll,
 2. en fordran för vilken borgenären har panträtt eller annan förmånsrätt enligt 6 eller 7 § förmånsrättslagen (1970:979) eller retentionsrätt, till den del säkerheten räcker till för betalning av fordran,
 3. en fordran för vilken borgenären, innan beslut om att inleda skuldsanering har meddelats, har fått förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen, när det gäller egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten,
 4. en fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation, eller
 5. en fordran som är tvistig.
- Bestämmelsen i *ffjärde stycket* 1 gäller inte när Försäkringskassan eller ett utländskt offentligt organ inträtt i den underhållsberättigades rätt till underhållsbidrag.

Bestämmelsen reglerar omfattningen av en skuldsanering. Det *första och nya ffjärde stycket* är oförändrat.

Ändringarna i det *andra stycket* är enbart redaktionella. Inga ändringar i sak är avsedda.

Genom bestämmelsen i det nya *tredje stycket* införs en uttrycklig möjlighet att undanta fordringar som kan antas vara uppenbart ogrundade från skuldsaneringen. Motsvarande möjlighet ska finnas i F-skuldsaneringsärendena. Våra överväganden finns i avsnitt 7.4. Bestämmelsen innebär ett förtydligande av Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet och tar bland annat sikte på fakturabedrägerier som innebär att det framställs betalningskrav med stöd av så kallade bluffakturor. Men det kan naturligtvis även finnas andra typer av fordringar som kan antas vara uppenbart ogrundade. För att undvika stötande resultat och missbruk av skuldsaneringsinstitutet införs en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att från skuldsaneringen undanta fordringar som kan antas vara uppenbart ogrundade. Huruvida en fordran ska antas vara uppenbart ogrundad får avgöras från fall till fall med beaktande av de enskilda förhållandena. Exempelvis kan en fordran ibland framstå som uppenbart ogrundad om det enbart finns ett påstående från borgenären om att en fordran föreligger. Om en gäldenär bekräftar fordringen kan den inte anses som uppenbart ogrundad vid prövningen enligt denna bestämmelse. Däremot kan det påverka den allmänna skälighetsbedömningen om gäldenären i

illojalt syfte bekräftar svårförklarade fordringar (jfr prop. 1993/94:123, s. 144).

Ändringen i det *nya femte stycket* är föranledd av att det införs ett nytt stycke i paragrafen och att bestämmelsen i det tidigare tredje stycket numera finns i det fjärde stycket.

9 § Vid en skuldsanering *ska* det bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *ska* omfattas av skuldsaneringen,
2. vad som enligt 8 § *ska* gälla för dem,
3. vilket belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna, och
4. en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran *ska* betalas.

Det belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna *ska* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *ska* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *ska* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *ska* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § *fjärde* stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § *andra* stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *ska* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *ska* kvarstå.

Den betalningsplan som *ska* bestämmas enligt första stycket 4 *ska* löpa under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid.

Vid bestämmandet av betalningsplanens längd ska det särskilt beaktas om gäldenären har påbörjat betalning enligt en betalningsplan på grund av en skuldsanering eller en F-skuldsanering.

Paragrafen innehåller regler om vad som ska bestämmas vid en skuldsanering i fråga om de fordringar som omfattas av denna. Våra överväganden finns i avsnitt 10.8.4.

Ändringarna i *det första, andra, tredje och fjärde stycket* är endast redaktionella.

I *det femte stycket* införs en bestämmelse som innebär att det vid bestämmandet av betalningsplanens längd särskilt ska beaktas om gäldenären tidigare har påbörjat betalning enligt en betalningsplan. För det fall gäldenären tidigare har påbörjat en skuldsanering eller F-skuldsanering, men misslyckats, bör betalningsplanens längd sättas kortare än normalt. Bestämmelsen är avsedd att hindra

stötande resultat då en gäldenär exempelvis nyligen har genomgått ett år av en F-skuldsanering men därefter inte längre klarat av sina betalningar enligt betalningsplanen och därför fått F-skuldsaneringen upphävd. För att gäldenären då inte ska få en orimligt lång sammanlagd avbetalningsperiod införs det en möjlighet att bestämma en kortare betalningsplan än fem år i de här situationerna.

Avräkning ska regelmässigt göras om de båda betalningsperioderna följer på varandra. Om det har förflutit lång tid mellan de båda förfarandena minskar däremot skälen för att bestämma en kortare betalningstid. För att en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen ska leda till avräkning bör det krävas att det inte har varit fråga om ett så kallat nollbeslut.

12 § Om en ansökan är bristfällig, *ska* Kronofogdemyndigheten förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Av föreläggandet *ska* det framgå att ansökan kan avvisas om föreläggandet inte följs. Föreläggandet behöver inte delges.

Kronofogdemyndigheten *ska* avvisa en ansökan om skuldsanering, om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och gäldenären inte har följt ett föreläggande att avhjälpa bristen.

Kronofogdemyndigheten ska avvisa en ansökan om skuldsanering, om gäldenären är föremål för ett förfarande om F-skuldsanering enligt lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare.

Paragrafen innehåller regler för när en ansökan ska avvisas. Ändringarna i *första och andra stycket* är enbart redaktionella.

Det nya *tredje stycket* motsvarar bestämmelsen i 21 § lagen om skuldsanering för företagare och närstående till företagare. Bestämmelsen reglerar situationen att en gäldenär som genomgår ett förfarande om F-skuldsanering ansöker om skuldsanering. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.8.3. Av bestämmelsen framgår att en gäldenär inte kan vara föremål för de båda skuldsaneringsförfarandena samtidigt. Att vara föremål för ett skuldsaneringsförfarande innebär att gäldenären ska ha ansökt om en av skuldsaneringsformerna. Därefter anses en gäldenär vara föremål för ett skuldsaneringsförfarande fram till betalningsplanens slut. Om en F-skuldsaneringsgäldenär ansöker om en skuldsanering ska denna ansökan avvisas. Om en gäldenär samtidigt lämnar in en ansökan om såväl skuldsanering som F-skuldsanering

bör Kronofogdemyndigheten kontakta gäldenären och höra vilken av de båda skuldsaneringsformerna som gäldenären vill ansöka om.

22 § Efter Kronofogdemyndighetens beslut om att inleda skuldsanering får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om skuldsanering är avgjord, om inte, efter överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker, är åtgärden utan verkan.

Första stycket gäller inte fordringar som enligt 7 § *ffjärde* stycket inte omfattas av skuldsaneringen.

Det som sägs i denna paragraf tillämpas även i fråga om beslut om betalningssäkring och verkställighet av ett sådant beslut.

Paragrafen innehåller ett förbud mot exekutiva åtgärder efter det att ett inledandebeslut har meddelats. I det *andra stycket* görs en ändring till följd av ändrad styckeindelning i 7 §. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

23 § En skuldsanering befriar gäldenären från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen i den utsträckning som dessa sätts ned. Genom skuldsaneringen befrias gäldenären från ansvar för betalningen av fordringar som inte är kända i ärendet, om inte fordringen är sådan som avses i 7 § *ffjärde* stycket.

Skuldsaneringen inverkar inte på den rätt en borgenär har mot en borgensman eller någon annan som förutom gäldenären svarar för fordringen.

Bestämmelsen reglerar verkan av en skuldsanering. I det *första stycket* görs en ändring till följd av ändrad styckeindelning i 7 §. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Bestämmelsen innebär att ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2016. Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

13.3 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

7 § Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som

1. har slagits fast genom en domstols eller en annan myndighets avgörande eller åtgärd eller

2. har lett till inledande av skuldsanering *eller F-skuldsanering* eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord.

Kreditupplysningar som avses i första stycket får inte heller innehålla uppgifter om kreditmissbruk, utom när krediten har lämnats av ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn och kredittagaren i avsevärd utsträckning överskridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten.

Om det finns särskilda skäl, får Datainspektionen besluta att ett företag *ska* undantas helt eller delvis från bestämmelserna i första och andra styckena.

Uppgifter som enligt bestämmelserna i första och andra styckena inte får lämnas ut får inte heller lagras i register som används i kreditupplysningsverksamhet.

Paragrafen behandlar vilka uppgifter en kreditupplysning får innehålla. I *första stycket första punkten* görs ett tillägg som föranleds av vårt förslag om en ny skuldsaneringsform benämnd F-skuldsanering.

8 § En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering *eller F-skuldsanering*, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Rör uppgiften en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift om F-skuldsanering ska gallras senast tre år från dagen för inledandebeslutet eller, om en betalningsplan enligt lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare avslutas senare, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Paragrafen behandlar när en uppgift om en privatperson ska gallras. Det *första, tredje och femte stycket* är oförändrade.

Det *andra stycket* ändras till följd av att en person genom våra förslag kommer att kunna beviljas inte bara skuldsanering utan även F-skuldsanering.

I det nya *fjärde stycket* införs en bestämmelse som innebär att en uppgift om F-skuldsanering ska gallras senast tre år från dagen för inledandebeslutet eller, om en betalningsplan avslutas senare, senast den dag då planen löper ut. Bestämmelsen är föranledd av att en betalningsplan vid en F-skuldsanering ska löpa under tre år.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Bestämmelsen innebär att ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2016. Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

1 kap.

1 § Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning, skuldsanering, *F-skuldsanering*, betalningsföreläggande och handräckning, europeiskt betalningsföreläggande, tillsyn i konkurs samt i annan verksamhet som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Bestämmelserna i 4, 5 och 7 §§, 2 kap. samt 3 kap. 3 a § gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna.

Paragrafen behandlar tillämpningsområdet för lagen. I *första stycket* görs ett tillägg som föranleds av vårt förslag om en ny skuldsaneringsform benämnd *F-skuldsanering*.

2 kap.

13 § I verksamheten med skuldsanering och *F-skuldsanering* ska det finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 14 och 15 §§ angivna ändamålen (skuldsaneringsdatabas).

I paragrafen anges att en databas benämnd skuldsaneringsdatabasen ska finnas. I bestämmelsen görs ett tillägg föranlett av vårt förslag om en ny skuldsaneringsform. Skuldsaneringsbasen ska därmed användas även för verksamhet med *F-skuldsanering*. Även en redaktionell ändring görs.

14 § Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggning av ärenden om skuldsanering och *F-skuldsanering*,
2. förebyggande av överskuldsättning, och
3. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

I paragrafen regleras de primära ändamålen med databasen. I den *första punkten* görs ett tillägg som innebär att databasen även får användas för sådan information som behövs för handläggningen av ärenden om F-skuldsanering.

17 § För de ändamål som anges i 14 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte och företrädare,
3. en enskilds ekonomiska förhållanden,
4. yrkanden och grunder i ett ärende,
5. beslut samt övriga åtgärder i ett ärende,
6. lagöverträdelser som innefattar brott eller domar i brottmål, om uppgifterna utgör grund för en fordran i ett ärende, och
7. *beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder som rör gäldenärens betalningar enligt lagen (20xx:xxx) om skuldsanering för företagare och närstående till företagare.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Paragrafen anger vilka uppgifter som får behandlas i Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsbas. Våra överväganden finns i 10.6.

Ett tillägg har gjorts till paragrafen, som har fått en ny *sjunde punkt*. Där anges att i databasen får behandlas uppgifter om beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder som rör gäldenärens betalningar enligt lagen om skuldsanering för företagare och närstående till företagare. Tillägget föranleds av förslaget om att Kronofogdemyndigheten ska vara betalningsförmedlare i samband med F-skuldsaneringar. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten måste hantera information om betalningarna i sin skuldsaneringsdatabas. 2012 års skuldsaneringsutredning har föreslagit ett motsvarande tillägg för skuldsaneringarna enligt skuldsaneringslagen.

I 2 kap. 18 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns en bestämmelse som innebär att uppgifter och handlingar i databasen ska gallras fem år efter utgången av det kalenderår då det ärende som uppgifterna

eller handlingarna hänför sig till avslutades. Har skuldsanering beviljats i ett ärende ska uppgifter och handlingar dock gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då beslutet att bevilja skuldsanering fattades. Specialregeln för skuldsaneringar är föranledd av att gäldenären som huvudregel betalar ett visst belopp till borgenärerna varje månad i upp till fem år. I dessa fall behöver uppgifter således bevaras under längre tid. Eftersom vi föreslår en treårig betalningsplan för F-skuldsaneringar krävs det ingen förlängd tid för gallring i dessa ärenden. Ingen ändring görs därför i 2 kap. 18 §, vilket innebär att uppgifter och handlingar i databasen ska gallras efter fem år beträffande F-skuldsaneringar.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Bestämmelsen innebär att ändringarna i lagen träder i kraft den 1 januari 2016. Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

13.5 Övriga förslag till lagändringar

Övriga förslag till lagändringar innebär att begreppet ”F-skuldsanering” för tydlighetens skull läggs till efter ”skuldsanering” i de lagar som i olika sammanhang behandlar skuldsaneringsinstitutet. Dessa ändringar är endast en följd av det framöver kommer att finnas två skuldsaneringsformer i den svenska insolvensrätten; skuldsanering och F-skuldsanering. I de sammanhang där skuldsaneringsinstitutet som sådant behandlas bör det vara tydligt att även F-skuldsaneringar omfattas av regleringen. Inga ändringar i övrigt är avsedda.

Kommittédirektiv 2013:57

Skuldsanering för företagare

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering. Utredaren ska överväga vilka särskilda förutsättningar som bör gälla för att företagaren ska få skuldsanering och hur förfarandet bör vara utformat.

Syftet med uppdraget är att underlätta för seriösa företagare som gått i konkurs eller drabbats av överskuldsättning att snabbt ta itu med sin skuldbörda och kunna starta på nytt eller fortsätta med förnyad kraft.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2014.

Företagares möjligheter till skuldsanering

Utvecklingen i Sverige

Enligt skuldsaneringslagen (2006:548) kan en fysisk person som är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom en överskådlig framtid (s.k. kvalificerad insolvens) helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av skulderna. Det krävs att det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas. Om skuldsanering beviljas bestäms en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran ska betalas. Betalningsplanen ska som huvudregel löpa

under fem år. Skuldsanering är frivilligt och ansökan, som görs hos Kronofogdemyndigheten, kan göras endast av gäldenären. Om en gäldenär försätts i konkurs, förfaller en av honom eller henne dessförinnan gjord ansökan om skuldsanering. Råd och anvisningar till skuldsatta personer i budget- och skuldfrågor före och under ett skuldsaneringsförfarande ges av kommunerna.

I tidigare lagstiftningsarbeten har det diskuterats i vilken utsträckning företagare bör kunna beviljas skuldsanering. Fysiska personer som bedriver näringsverksamhet (företagare) var ursprungligen helt undantagna från skuldsaneringslagens tillämpningsområde. Samtidigt med införandet av lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion öppnades dock skuldsaneringsförfarandet upp för företagare i de fall det fanns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet (prop. 1995/96:5 Lag om företagsrekonstruktion). Vidare har det diskuterats om skulder som härrör från en tidigare bedriven näringsverksamhet bör omfattas av skuldsaneringsinstitutet. I denna fråga uttalade lagstiftaren redan i förarbetena till den ursprungliga skuldsaneringslagen att en före detta företagare inte ska vara utesluten från att få skuldsanering och att skulder som härrör från en tidigare bedriven näringsverksamhet inte bara bör omfattas av skuldsaneringsinstitutet, utan dessutom normalt bör beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen (prop. 1993/94:123 Skuldsaneringslag, s. 100).

År 2007 bedömde Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) i sin granskning av Sverige att riskerna med att driva företag behövde begränsas. Den möjlighet som fanns för företagare att få sina skulder avskrivna efter en konkurs bedömde OECD som alltför restriktiv. Snabb avskrivning av skulder lyftes fram som en central faktor för att den som tidigare drivit ett företag skulle kunna starta om.

Samma år som OECD presenterade sin granskning tillsatte regeringen en utredning som fick i uppdrag att bl.a. lämna förslag om skuldnedsättning för överskuldsatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder (dir. 2007:29).

Utredningen, som antog namnet 2007 års insolvensutredning, föreslog i delbetänkandet Vägen tillbaka för överskuldsatta (SOU 2008:82) huvudsakligen följande åtgärder i syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för en fysisk person som tidigare hade bedrivit näringsverksamhet att starta på nytt: skuldernas ålder skulle inte längre beaktas särskilt vid bedömningen av om det är

skäligt att bevilja skuldsanering, gäldenären skulle anses kvalificerat insolvent om han eller hon inte kunde betala sina skulder de närmaste åren och betalningsplanen skulle som huvudregel vara tre år i stället för fem år. Ändringarna föreslogs gälla generellt för alla fysiska personer, dvs. även personer vars skulder saknar anknytning till näringsverksamhet. Vidare föreslog utredningen, i fråga om gäldenärer som försatts i konkurs, att konkursförvaltaren till sin slutredovisning skulle bifoga en redogörelse för huruvida han eller hon hade anledning att anta att gäldenären, om denna var en fysisk person, var kvalificerat insolvent.

I propositionen Bättre möjlighet till skuldsanering (prop. 2010/11:31) lämnade regeringen ett förslag om skuldernas ålder i enlighet med utredningens förslag. Regeringen föreslog därutöver att fler aktiva företagare skulle kunna beviljas skuldsanering. Även företagare som bedrev en verksamhet som var av mer än ringa omfattning skulle kunna få skuldsanering, om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten var enkla att utreda. En utgångspunkt för de föreslagna ändringarna var att företagare kan ha samma behov av skuldsanering som andra fysiska personer. Genom en möjlighet till skuldsanering för denna personkategori ville regeringen skapa lika goda förutsättningar att ta sig ur en ekonomiskt ohållbar situation för företagare som för t.ex. löntagare. Regeringen valde att inte gå vidare med utredningens förslag om att konkursförvaltaren skulle redogöra för om gäldenären var kvalificerat insolvent. Riksdagen biföll regeringens förslag till ändringar i skuldsaneringslagen, vilka trädde i kraft den 1 juli 2011 (bet. 2010/11:CU9, rskr. 2010/11:208).

Åtgärder i övriga Norden och EU

Sedan år 2005 gäller i Danmark särskilda regler för företagare som begär skuldsanering i samband med konkurs och där skuldbördan i huvudsak härrör från näringsverksamhet. Denna särreglering infördes för att åstadkomma en snabbare väg till skuldfrihet efter konkurs och göra det lättare för konkursdrabbade företagare att starta på nytt. Reglerna innebär bl.a. att skuldsanering kan aktualiseras under konkursförfarandet. I vissa avseenden är dessa regler förmånligare än dem som gäller för skuldsanering i övrigt. Exempelvis kan skuldsanering beviljas även om det finns vissa oklarheter om de ekonomiska förhållandena och dessutom är betalningsperioden i

regel tre år, i stället för normala fem år. För att en företagare ska beviljas skuldsanering ställs dock krav på bl.a. att näringsverksamheten inte bedrivits illojalt eller oförsvarligt i förhållande till borgenärerna.

I Finland har det tillsatts en arbetsgrupp som ska utreda bl.a. hur företagares ställning kan förbättras vid skuldsanering med lösningar som särskilt hänför sig till företagande. Arbetsgruppen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2013.

Europeiska unionen ägnar särskild uppmärksamhet åt situationen för entreprenörer och deras behov av en andra chans. I maj 2011 uppmanade rådet medlemsstaterna att hjälpa ärliga entreprenörer till en andra chans genom att om möjligt begränsa tiden för entreprenörens ackordsförfarande efter konkurs (dok. 10975/11). Vidare kom kommissionen i december 2012 med ett meddelande om en ny europeisk strategi för att hantera misslyckade företags-satsningar (KOM[2012] 742). I detta aviserar kommissionen bl.a. sin avsikt att anta en europeisk handlingsplan för entreprenörskap som ska omfatta åtgärder för att erbjuda företag som drabbats av insolvens en andra chans.

Ett skuldsaneringsbeslut i ett europeiskt land erkänns som regel inte i ett annat land. En del i EU:s arbete för att skapa ett gynnsammare företagsklimat och underlätta en omstart för företagare som gått i konkurs är de pågående förhandlingarna om en modernisering av den s.k. insolvensförordningen (rådets förordning [EG] nr 1346/2000 av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden). Dessa förhandlingar kan komma att leda till att även beslut om skuldsanering omfattas av förordningens tillämpningsområde och att sådana beslut får rättsverkan i andra medlemsstater.

Behovet av en utredning

Ett gynnsamt företagsklimat är centralt för att företagen ska kunna hantera utmaningar i omvärlden och skapa fler jobb. En viktig del i skapandet av ett gynnsamt företagsklimat är tillhandahållandet av en insolvensrättslig lagstiftning som främjar företagande och ansvarsfullt risktagande samtidigt som den motverkar en snedvriden konkurrens och illojala beteenden. Att någon har misslyckats i sitt företagande ses ibland som ett bevis på att personen är olämplig som företagare. Emellertid finns det studier som visar att företagare som gör en omstart ofta är mer framgångsrika och skapar fler

jobb. Detta tyder på att de lär av sina misstag och blir bättre på att bedöma risker och möjligheter.

Företagare kan ha ett obegränsat personligt ansvar för skulder som uppkommer i näringsverksamheten. Detta ansvar kan till exempel ha sitt ursprung i att verksamheten bedrivits som enskild firma eller att företagaren genom ett borgensåtagande eller av andra skäl blivit solidariskt ansvarig för verksamhetens skulder. Om en fysisk person går i konkurs och det efter konkursens avslutande finns kvar obetalda skulder, behåller han eller hon ansvaret för dessa. Skuldbördan kan i många fall vara betydande och utgöra ett hinder för nyföretagande.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att fler överskuldssatta företagare ska kunna få skuldsanering och få en möjlighet till en andra chans. Åtgärderna har dock i huvudsak varit inriktade på att skuldsaneringsregleringen ska gälla generellt för alla fysiska personer. I strävan att tillhandhålla en så samhällsekonomiskt effektiv lagstiftning som möjligt finns det anledning att föreslå särskilda regler inriktade på företagare med personligt ansvar för näringsverksamhetens skulder.

Mot denna bakgrund bör en särskild utredare ges följande uppdrag.

Utredningsuppdraget

Utredaren ska lämna förslag som ger företagare med personligt ansvar för skulder som uppkommit i näringsverksamhet utvidgade möjligheter till skuldsanering.

I uppdraget ingår att överväga vilka särskilda förutsättningar som bör gälla för att en företagare ska få skuldsanering. Exempelvis ska utredaren överväga om det finns anledning att ställa lägre krav på utredningen om en företagares ekonomiska förhållanden. En näraliggande fråga som utredaren ska överväga är under hur lång tid en företagare som beviljats skuldsanering ska betala av på kvarvarande skulder (betalningsplanens längd). Längden på betalningsplanen ska baseras på samhällsekonomiska kalkyler. Dessutom ska utredaren överväga om förutsättningarna för omprövning ska vara annorlunda i fall då en företagare beviljats skuldsanering, exempelvis genom att företagaren får en möjlighet att behålla vinst som genererats i en ny verksamhet. En utgångspunkt vid dessa överväganden ska vara att skuldsanering även fortsättningsvis ska kunna

beviljas endast fysiska personer. Vidare ska kravet på kvalificerad insolvens inte ändras i förhållande till vad som gäller för andra fysiska personer.

Vid övervägandena om vilka särskilda förutsättningar som bör gälla ska utredaren beakta grundtankarna med skuldsaneringsinstitutet, nämligen att svårt skuldsatta gäldenärer ska kunna rehabiliteras ekonomiskt och att skuldsaneringen ska omfatta sådana skulder som bedöms ändå inte kunna bli betalda. Förslagen ska vara berättigade ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och syfta till att motivera företagare att starta om på nytt och driva lönsamma verksamheter till gagn för såväl den enskilde själv som för samhället i stort. Utredaren ska samtidigt beakta att respekten för ingångna avtal inte urholkas och att konkurrensen inte snedvrids samt att utvidgade möjligheter till skuldsanering kan leda till negativa effekter som t.ex. alltför stort risktagande, försämrade kreditvillkor och en kritisk inställning till företagare som fått en andra chans. Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen kan förväntas få i dessa avseenden.

Utredaren ska vidare överväga hur förfarandet bör vara utformat. Skuldsanering ska bygga på frivillighet från gäldenärens sida. En viktig del vid dessa överväganden är därför hur företagaren själv ska motiveras att ansöka om skuldsanering. Utredaren ska även pröva om fler än gäldenären bör kunna ansöka om eller på annat sätt initiera en skuldsanering.

Beträffande förfarandet ska utredaren särskilt lämna förslag på hur skuldsanering kan aktualiseras vid och samordnas med en konkurs. I denna del ska utredaren analysera om det finns behov av åtgärder i processuellt hänseende i syfte att samordningen av förfarandena ska bli så effektiv som möjligt. Utredaren ska även bedöma i vilka personers – fysiska som juridiska – konkurser skuldsanering lämpligen ska kunna aktualiseras.

Fler personer än den som bedriver verksamheten kan drabbas av överskuldssättning på grund av en skuldbörda som härrör från näringsverksamheten. Utredaren ska överväga om förslagen som lämnas bör omfatta även sådana personer.

Utredaren ska sträva efter att det blir en tydlig avgränsning mellan vilka regler som gäller för företagare respektive för övriga fysiska personer. Utredaren ska överväga om förslagen kan lämnas genom tillägg av ett särskilt avsnitt om företagare i skuldsaneringslagen eller om ett särskilt regelverk bör skapas.

Utredaren ska analysera vilken inverkan förslagen får på konkursförfaranden och förfaranden enligt lagen om företagsrekonstruktion. Utifrån analysen ska utredaren överväga om ändringar i dessa och andra regler är nödvändiga för att skapa ett lämpligt och ändamålsenligt skuldsaneringsförfarande för företagare.

Utredaren ska beakta de särskilda lösningar för företagare som införts eller övervägs i de nordiska länderna och i andra länder som utredaren bedömer vara av intresse.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

I uppdraget ingår att, utifrån de förändringar som föreslås, lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana näraliggande frågor som har samband med frågeställningar som ska utredas.

Utredaren ska i den utsträckning som det är nödvändigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska följa det arbete som pågår inom ramen för 2012 års skuldsaneringsutredning (Ju 2012:04, dir. 2012:30).

De ekonomiska konsekvenserna för företagen 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 utredaren ha kontakt med Näringslivets Regelnämnd.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2014.

(Justitiedepartementet)

företagarna

Skuldsättning nov 2013

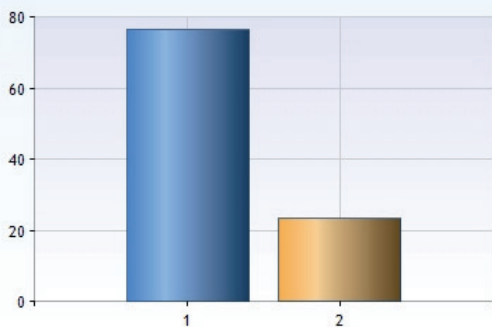
Svar: 707 / 1965 = 36%

1. Bakgrundsfrågor

Besvarad av: 707 (98%) Ej besvarad av: 12 (2%)

Kön

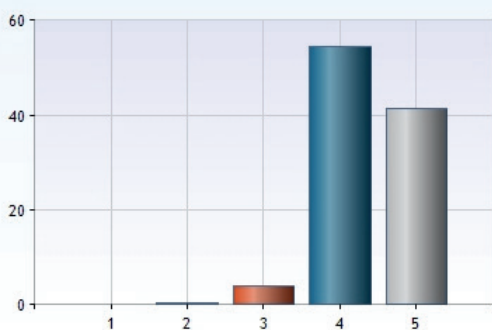
1	Man	540 (76%)
2	Kvinna	167 (24%)



Besvarad av: 707 (98%) Ej besvarad av: 12 (2%)

Ålder

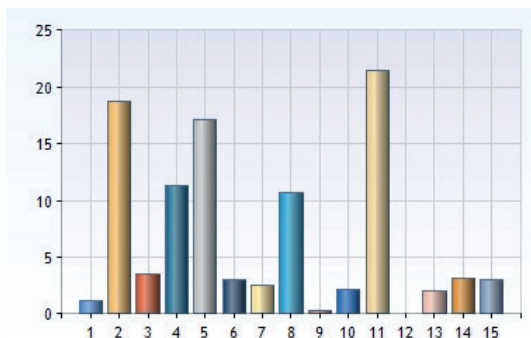
1	<18 år	0 (0%)
2	19-29	1 (0%)
3	30-40	29 (4%)
4	41-60	385 (54%)
5	>60 år	292 (41%)



Besvarad av: 707 (98%) Ej besvarad av: 12 (2%)

Bransch

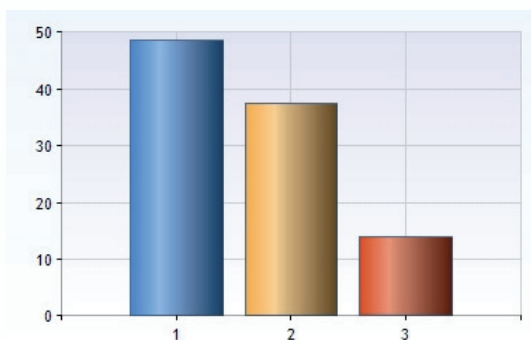
1	Jordbruk, skogsbruk och fiske	8 (1%)
2	Tillverknings- och utvinningsindustri	132 (19%)
3	Energi och miljö	25 (4%)
4	Byggindustri	80 (11%)
5	Handel	121 (17%)
6	Transportföretag	21 (3%)
7	Hotell och restaurang	18 (3%)
8	Informations- och kommunikationsföretag	76 (11%)
9	Kreditinstitut och försäkringsbolag	2 (0%)
10	Fastighetsbolag	15 (2%)
11	Företagstjänster	152 (22%)
12	Civila myndigheter och försvaret	0 (0%)
13	Utbildningsväsendet	14 (2%)
14	Enheter för vård och omsorg	22 (3%)
15	Personliga och kulturella tjänster m.m.	21 (3%)



Besvarad av: 707 (98%) Ej besvarad av: 12 (2%)

Var bor du?

1	Götaland	344 (49%)
2	Svealand	264 (37%)
3	Norrland	99 (14%)



Besvarad av: 707 (98%) Ej besvarad av: 12 (2%)

Bor du i...

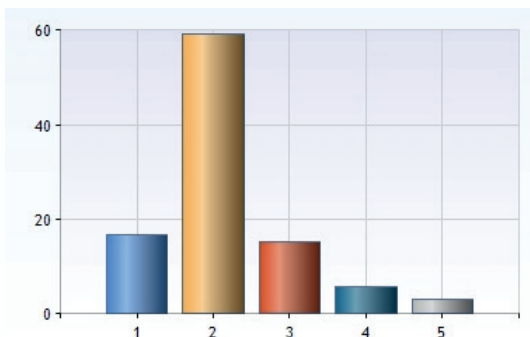
1	Storstad	221 (31%)
2	Mindre stad	259 (37%)
3	Landsbygd/glesbygd	227 (32%)



Besvarad av: 707 (98%) Ej besvarad av: 12 (2%)

Hur många anställda har ditt företag?

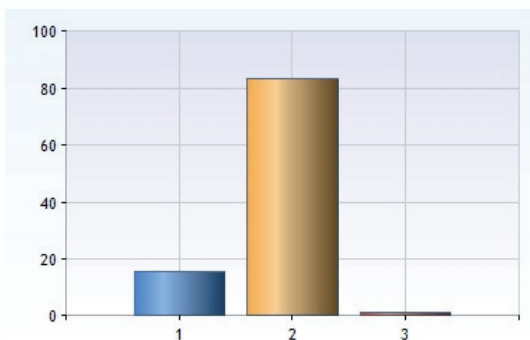
1	0 anställda	118 (17%)
2	1-9 anställda	419 (59%)
3	10-25 anställda	108 (15%)
4	26-49 anställda	40 (6%)
5	Fler än 49 anställda	22 (3%)



Besvarad av: 707 (98%) Ej besvarad av: 12 (2%)

Tycker du att panelundersökningar från Företagarna kommer:

1	För ofta (Vill ha färre antal undersökningar)	110 (16%)
2	Lagom många gånger	588 (83%)
3	För sällan (Vill ha fler undersökningar)	9 (1%)

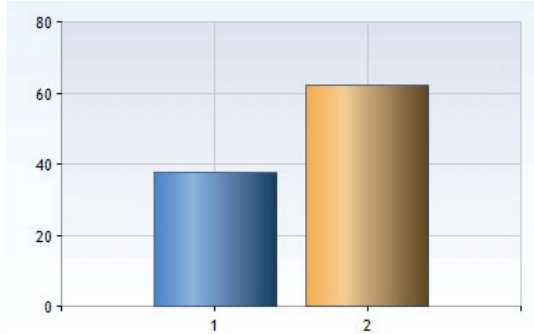


2. Har du personliga (själv eller genom närstående) skuldåtaganden relaterade till din näringsverksamhet?

Det finns indikationer på att kreditgivare relativt ofta avkräver företagare ett personligt ansvar för företagets krediter. Det kan handla om allt från personliga borgensåtaganden till att man belånar den egna fastigheten för att göra ett ägartillskott.

Besvarad av: 706 (98%) Ej besvarad av: 13 (2%)

1	Ja	266 (38%)
2	Nej	440 (62%)

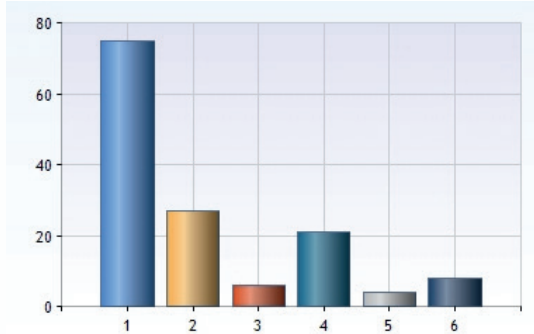


3. Vilken typ av skuldåtagande rör det sig om?

Besvarad av: 264 (37%) Ej besvarad av: 455 (63%)

Flera svar kan anges

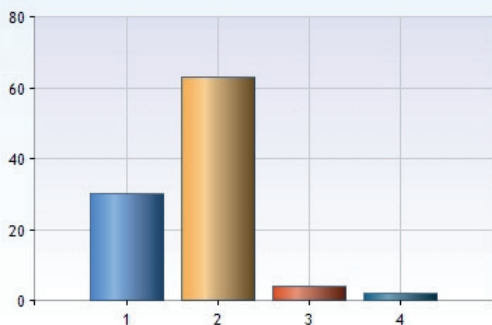
1	Personlig borgen för företagets krediter	198 (75%)
2	Belåning av den egna bostaden för ägartillskott/aktiekapital	70 (27%)
3	Närståendes borgen för företagets krediter	17 (6%)
4	Lån/ägartillskott från närstående	56 (21%)
5	Närståendes borgen för (egna) krediter som används i företaget	11 (4%)
6	Annat	22 (8%)



4. Har du eller någon närstående någon gång "växlat" skuldåtaganden, så att ni t.ex. tagit konsumtionslån istället för att ta ut lön från företaget för att klara dess åtaganden?

Besvarad av: 263 (37%) Ej besvarad av: 456 (63%)

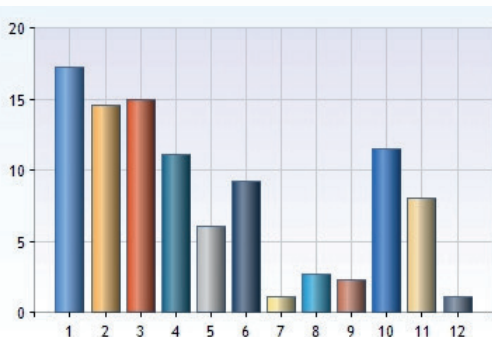
1	Ja	80 (30%)
2	Nej	166 (63%)
3	Vet ej	11 (4%)
4	Avstår	6 (2%)



5. Hur stor andel av dina personliga skuldåtaganden skulle du bedöma är näringsrelaterade (såväl direkta åtaganden genom t.ex. lån/ägartillskott eller borgen som egna konsumtionsskulder till följd av att man t.ex. avstått från att ta ut lön)?

Besvarad av: 261 (36%) Ej besvarad av: 458 (64%)

1	0 - 9 %	45 (17%)
2	10 - 19 %	38 (15%)
3	20 - 29 %	39 (15%)
4	30 - 39 %	29 (11%)
5	40 - 49 %	16 (6%)
6	50 - 59 %	24 (9%)
7	60 - 69 %	3 (1%)
8	70 - 79 %	7 (3%)
9	80 - 89 %	6 (2%)
10	90 - 100 %	30 (11%)
11	Vet ej	21 (8%)
12	Avstår	3 (1%)



6. Upplever du att kraven på personliga skuldåtaganden har ökat?

Besvarad av: 261 (36%) Ej besvarad av: 458 (64%)

1	Ja	159 (61%)
2	Nej	46 (18%)
3	Vet ej	53 (20%)
4	Avstår	3 (1%)

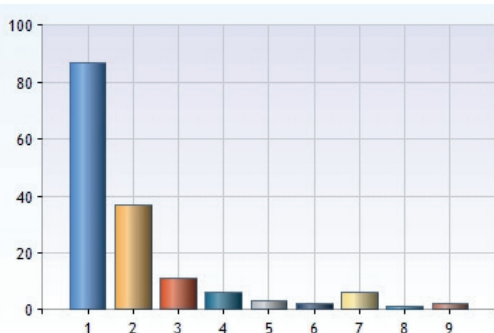


7. Vem/vilka i din närståendekrets har tagit på sig personliga skuldåtaganden?

Besvarad av: 260 (36%) Ej besvarad av: 459 (64%)

Flera svar kan anges

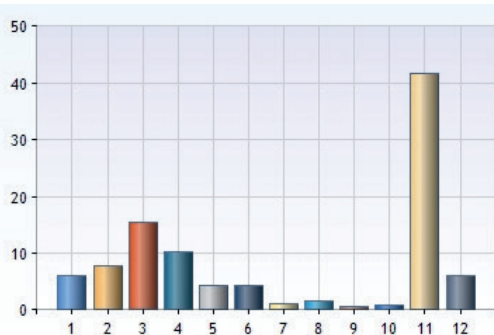
1	Jag själv	226 (87%)
2	Make/maka/sambo	96 (37%)
3	Föräldrar	28 (11%)
4	Syskon	16 (6%)
5	Barn	7 (3%)
6	Mer avlägsna släktingar än närmsta familjen	4 (2%)
7	Bekanta/närstående som inte är släkt	15 (6%)
8	Annat	2 (1%)
9	Avstår från att svara	4 (2%)



8. Vid en investering i fast egendom i företaget (byggnader, maskinpark etc), hur stor del uppskattar du att banken kräver i egenfinansiering?

Besvarad av: 700 (97%) Ej besvarad av: 19 (3%)

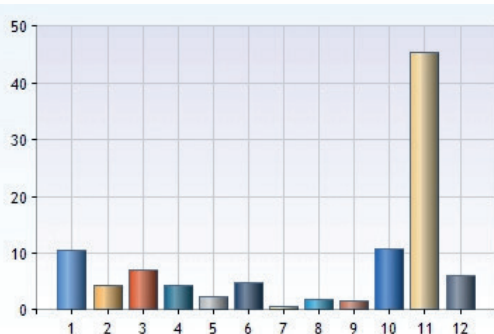
1	0 - 9 %	42 (6%)
2	10 - 19 %	55 (8%)
3	20 - 29 %	109 (16%)
4	30 - 39 %	71 (10%)
5	40 - 49 %	31 (4%)
6	50 - 59 %	30 (4%)
7	60 - 69 %	7 (1%)
8	70 - 79 %	11 (2%)
9	80 - 89 %	5 (1%)
10	90 - 100 %	6 (1%)
11	Vet ej	291 (42%)
12	Avstår	42 (6%)



9. Vid en investering i fast egendom i företaget (byggnader, maskinpark etc), hur stor del uppskattar du att banken kräver i borgen för den del som banken medger som lån?

Besvarad av: 700 (97%) Ej besvarad av: 19 (3%)

1	0 - 9 %	73 (10%)
2	10 - 19 %	31 (4%)
3	20 - 29 %	50 (7%)
4	30 - 39 %	30 (4%)
5	40 - 49 %	17 (2%)
6	50 - 59 %	33 (5%)
7	60 - 69 %	5 (1%)
8	70 - 79 %	13 (2%)
9	80 - 89 %	12 (2%)
10	90 - 100 %	75 (11%)
11	Vet ej	318 (45%)
12	Avstår	43 (6%)



Ekonomisk analys av vissa konsekvenser av förslag till nytt skuldsaneringsförfarande

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har tillfrågats av Nystartsutredningen (Ju 2013:10) att bistå denna genom att analysera konsekvenserna av utredningens förslag till förändrade eller mildrade insolvensregler, med särskilt fokus på hur detta kan påverka företagande och entreprenörskap. För att kunna lösa uppdraget inom en snäv tidsram har Tillväxtanalys anlitat docent Karl Wennberg vid Handelshögskolan i Stockholm som är forskare inom området. Han har tillsammans med dr. Kun Fu vid Imperial College London gjort en specifik analys för Tillväxtanalys. Analysen bifogas detta yttrande.

Tillväxtanalys har även anlitat professor Lars Silver vid Umeå Universitet för att analysera hur kreditgivningen kan påverkas av utredningens förslag (bilaga 4). I det följande sammanfattas och diskuteras resultaten från Karl Wennbergs och Kun Fus analys medan läsaren hänvisas till Lars Silvers skrivelse (bilaga 4) vad gäller konsekvenserna på kreditgivningen.

Det förstnämnda området är relativt outforskat men det kan slås fast att det finns ett samband mellan insolvensförfarande och entreprenörskap. Empiriska studier visar att en mindre strikt insolvensrätt har en positiv påverkan på entreprenörskap och företagande. Studier visar vidare att mildare insolvensregler kan påverka såväl kvantiteten som kvaliteten på entreprenörskap genom att uppmuntra företagare att starta igen, vilket ofta leder till framgångsrikt entreprenörskap.¹

¹ Falkenhall och Wennberg (2010). Företagare i insolvens och misslyckandets stigma, Ekonomisk Debatt, nr 2(38).

Den bifogade empiriska studien är unik och undersöker relationen och styrkan mellan olika aspekter av insolvenslagstiftning och särskilt det tillväxtorienterade entreprenörskapet. Entreprenörskap är ett mångfacetterat fenomen och motiven bakom liksom tillväxtpotentialen skiljer sig åt mellan olika typer av entreprenörskap. Alla företag har inte som motiv att växa eller saknar förutsättningar för att kunna göra detta. Analysen baseras på data från dels Världsbankens index *Cost of Doing Business* och specifikt delindex *Resolving Insolvency* som mäter tid, kostnader och återvinningsgrad för borgenärer vid konkurs, dels mått på entreprenörskap från GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) och andra oberoende institut som insamlar data på ett enhetligt sätt.

En tidigare studie av Japan av Stanfordforskarna Eberhart, Easley och Eisenhardt visar på starkare kausalitet mellan en reform av insolvensrätten i Japan och en viss typ av entreprenörskap (elitentreprenörer), men den aktuella analysen bygger på data från ett stort antal länder över tid och är robusta för ett antal olika mått på värdeskapande entreprenörskap (innovativt entreprenörskap, tillväxtorienterat entreprenörskap samt möjlighetsinriktat entreprenörskap) varför resultaten är mer generaliserbara. Alla tre indikatorer eller mått på insolvens från Världsbanken (tid, kostnader och återvinningsgrad) har ett negativt samband med möjlighetsbaserat, högtillväxt- och innovativt entreprenörskap även om den relativa betydelsen av dessa varierar. Dimensionen kostnader har även en negativ påverkan på nödvändighetsbaserat entreprenörskap i OECD-länder. Denna typ av entreprenörskap är av en annan karaktär och innebär att individen tvingas till egenföretagande för att få sin försörjning, vilket står i kontrast till det möjlighetsbaserade, innovativa, och tillväxtorienterade typen av entreprenörskap som betraktas som viktigare för OECD-länderna.

Analysen av data på landsnivå visar att en mildare insolvenslagstiftning kan reducera hindren vid misslyckande och därmed uppmuntra tillväxtorienterat och innovativt entreprenörskap. Dessa resultat stödjer och förstärker slutsatserna från Eberhart m.fl. (2013) och deras studie av den japanska reformen, som har karaktären av ett skenbart naturligt experiment. Mer förlåtande insolvensregler synes ha den positiva konsekvensen att de uppmuntrar "bättre" och inte bara mer entreprenörskap. Individer som överväger att starta och arbeta i företag med uttalad tillväxtvilja eller potential tar ofta i beaktande och väger in konsekvenserna av ett misslyckande i sitt beslut.

Den samhällsekonomiska nyttan av att överväga mildare insolvensregler är därmed ansevärd genom att reglerna särskilt påverkar *vilka* individer som startar företag. Det bör vidare påpekas att ur ett tillväxtperspektiv är betydelsen av att företagare kan driva aktiv näringsverksamhet under ett skuldsaneringsförfarande ganska liten. Det är betydligt viktigare att den sammantagna tiden för konkurs och skuldsanering är kort och att individen ges möjligheter att försöka igen med ett nytt företag eller projekt.

Utredningens förslag att betalningsplanens längd ska vara tre år för företagare i kombination med utredningens förslag till ändrade effektiva förfaranderegler innebär att den sammantagna tiden som dessa personer genomgår ett insolvensförfarande i princip halveras. Förslaget innebär även att vissa företagare som inte tidigare har kunnat få skuldsanering nu erbjuds en sådan möjlighet. För dessa personer är förändringen ännu större eftersom de med gällande lagstiftning helt saknar möjlighet att få sina skulder avskrivna efter en konkurs.

Björn Falkenhall
Tillväxtanalys

Karl Wennberg
Handelshögskolan i Stockholm

PRODUCTIVE ENTREPRENEURSHIP AND INSOLVENCY LEGISLATURE: A CROSS-COUNTRY STUDY

Kun Fu, *Imperial College London*
Karl Wennberg, *Stockholm School of Economics*

© 2014 the authors and Swedish Agency for Growth Policy Analysis

Introduction

A sizable literature in political economics and law has focused on the importance of a "fresh start" for entrepreneurs who find themselves in financial insolvency (eg, Hallinan, 1986). Encouraging personal risk taking and entrepreneurship are imperative requirements for modern economic systems since the most productive types of entrepreneurship often involve joint ownership and labor input by the founder-entrepreneur(s) (Kihlstrom, & Laffont, 1979; Gennaioli et al., 2013).

International authority in the field of insolvency law and political economy, prof. Michelle White, summarizes the state of current academic knowledge as "Our research shows that potential entrepreneurs are strongly affected by changes in the risk of bankruptcy" (White 2001, p. 19–20). As noted in a recent issue of *The Economist* (2010: 68), which addressed public policy attempts to promote entrepreneurship and economic growth in the midst of the global financial crisis:

"Making it easier to close a business may not sound as inviting as announcing yet another 'enterprise fund' or 'innovation initiative', but it is more vital to reviving the world's moribund economy. In the short run, enlightened bankruptcy laws reduce unemployment by keeping viable companies alive. In the long run they boost rates of entrepreneurship. The best way to get more people to start businesses is to make it easier to wind them up." (*Economist*, 2010, p. 68).

On the other hand, too lenient insolvency laws imply a risk that creditors will react negatively by raising the costs of interest and/or access to financing of small firms, which may negatively affect small firms' access to credit. Consequently, growth-friendly insolvency legislation implies a balance between not exclusively favour the creditors of small firms (Gratzer & Sjögren, 1999) and at the same time not encourage 'excess entry' of unproductive entrepreneurs (Camerer & Lovo, 1999).

The overall goals of insolvency legislation are multifold: on the one hand, insolvency rules and legislation is meant to protect asset owners' claims to assets that are produced or controlled by firm (e.g. shareholders in the firm, customers, debt holders, tax authorities). Recent reforms of insolvency rules such as the U.S. Chapter 11 legislation or the Swedish 2010 bankruptcy legislation, often strive to weed out bankrupt firms deemed non-productive and where reorganization is not likely to result in a profitable firm, but encourage the reorganization and re-initiation of deemed likely to have the chance to become profitable in the nearby future. The 'recycling' of resources from bankruptcies, be it fixed assets in the firm or the human capital of

entrepreneurship and employees are imperative for recouping societal investments (Lee et al., 2007; Peng et al., 2010; White, 2001) and for the potential of entrepreneurs to learn from their mistakes (Jenkins et al., 2014; Wennberg et al., 2010).

Not all bankrupt firms are by necessity declared insolvent. A substantial number of Swedish bankruptcies are initiated by the entrepreneur herself, while other entrepreneurs choose to sell off remaining assets, pay their debts and liquidate their firm when facing insolvency, perhaps to avoid a 'stigma' of insolvency (Thorburn, 2000). Calls for a firm to be declared bankruptcy may also be initiated by other asset claimants such as customers, distributors, or debt holders.

Even if entrepreneurs in a young firm strive to pursue profitability, erratic performance is common: initial high performance can quickly turn into losses or insolvency because young firms generally have few reserves to withstand sudden environmental shifts (Cooper, Gimeno-Gascon, & Woo, 1994). Growing firms imply societal spill overs in terms of new products and services, job creation, and tax payments. Small firms that remain unprofitable, however, imply few or no societal spill overs in terms of low earnings for the entrepreneur, limited job creation and tax payments. From a theoretical perspective, thus, policy makers should balance the encouragement of exit of unprofitable firms with encouraging the growth of profitable businesses.

Whether insolvency laws and regulations are too lenient or too harsh is however an empirical question. With the exception of a few studies showing a positive relationship between 'forgiving' bankruptcy procedures and the rate of firm formation (e.g. Armour and Cummings, 2008; Lee et al., 2011), there is a dearth of empirical studies comparing insolvency legislation and *productive entrepreneurship* across countries. An exception is the recent quasi-natural experimental study by Eberhart and colleagues (2013). Studying a reform in Japan where changes to bankruptcy laws reduced the consequences of closing a firm, they found that the proportion of firms declaring bankruptcy increased following the reform, especially for firms founded by elite entrepreneurs. Perhaps most important: average new firms' performance increased as these elite entrepreneurs are more likely to found higher performing firms.

In this memo we provide a new comparative study on the association between insolvency regulations and entrepreneurship using recent high-quality data on 66 countries. Specifically, we use state-of-the art multilevel modelling to investigate the relationship between four different measures of 'resolving insolvency' from the World Bank (2004-2010) and four different measures of entrepreneurship from the Global Entrepreneurship Monitor (GEM).

Methods and data

Our data covers the period from 2004 to 2010. Resolving insolvency data from the World Bank started in 2004 and we have access to GEM-based data until 2010. We first conduct country-level analyses estimating the relationship between country-level measures of resolving insolvency from the World Bank and eight different indicators

of entrepreneurship. Second, we conduct individual-level analyses estimating the relationship between the same country-level measures of resolving insolvency and individual's likelihood of the four types of entrepreneurial activity.

Country-level Analyses

Sample

221 country-year observations from 66 countries (with OECD dummy variable included)

Dependent variables:

- **Prevalence rate** of (i) opportunity-driven entrepreneurship, (ii) necessity-driven entrepreneurship, (iii) innovative entrepreneurship based on new products, and (iv) growth-orientated entrepreneurship. Following standard procedures, all outcomes are defined as the percentage of working-age population (18-64 years old) who has claimed the business mentioned above in the current year of the GEM survey (i.e., number of certain types of entrepreneurship per 100 working-age population, see e.g. Reynolds et al., 2003).

Independent variables: Resolving insolvency measures from the World Bank (2004-2010) and described in detail by e.g. Djankov et al. (2008). We use four different proxies to measure Resolving insolvency. The data describing resolving insolvency for all 66 countries in our study are described in detailed in Appendix 5.

- **Insolvency Time** refers to the average time (in years) to complete a bankruptcy procedure within a given country. We expect that a shorter time for bankruptcy procedure will be associated with a higher rate of bankruptcy filings as well as higher rates of entrepreneurship.
- **Insolvency Cost** (% of estate) represents the cost of the bankruptcy proceedings, and includes court fees and government levies; fees of insolvency administrators, auctioneers, assessors and lawyers; and all other fees and costs. As mentioned in the parenthesis, it is recorded as a percentage of the value of the debtor's estate.
- **Recovery rate** calculates how many cents on the dollar claimants (creditors, tax authorities, and employees) recover from an insolvent firm. In other papers this variable is called 'Fresh start' (Lee et al., 2011).
- *Alternative measure of Resolving Insolvency: Distance to frontier (DTF)* shows the distance of each economy to the "frontier", which is the highest performance observed of each of the indicators across all economies measured in Doing Business since the inclusion of the indicator (Hözl & Friesenbichler, 2010). An economy's distance to frontier is reflected on a scale from 0 to 100, where 0 represents the lowest performance and 100 represents the frontier. (E.g., a score of 75 in DB 2013 means an economy was 25 percentage points away from the frontier constructed from the best performances across all

economies and across time. A score of 80 in DB 2014 would indicate the economy is improving.)

Control variables

- **OECD country dummy variable** took value 1 if yes.
- **GDP per capita** adjusted for purchasing power parity.
- **GDP per capita squared**
- **GDP growth rate**
- **Interest rate** is the lending interest rate adjusted for inflation as measured by the GDP deflator.
- **Distance to Frontier-starting a business**

Analyses

Random effect panel regression (GLS) with standard errors clustered on countries. All 66 countries are included for each of the years 2004-2010. Descriptive data and correlations pooled for all years in the study are provided in Appendix 6.

Results

Overall, we find relatively strong by somewhat mixed results on the insolvency legislation – entrepreneurship association in countries. In each of the four country-level estimates obtained we find that the four entrepreneurship measures (opportunity-driven, necessity-driven, innovative, and growth-orientated entrepreneurship) are affected by at least two, but often two or three, of the four World Bank insolvency legislation measures.

For Opportunity-driven Entrepreneurship, we find somewhat differing effects of the four of the World Bank insolvency legislation measures. First, we find that *insolvency time* is negatively associated with the rates of Opportunity-driven Entrepreneurship among developing nations, but not among OECD countries. Second and conversely, we found that *insolvency cost* (% of estate) is negatively associated with the rates of Opportunity-driven Entrepreneurship among OECD countries, but not among developing nations. These effects are described in detailed in Appendix 1.

For Necessity-driven Entrepreneurship, we find as expected much weaker effects of the four the World Bank insolvency legislation measures, compared to Opportunity-driven Entrepreneurship. *Insolvency cost* (% of estate) is negatively associated with country-level rate rates of Necessity-driven Entrepreneurship among OECD countries, but not among developing countries. The remaining three World Bank insolvency legislation measures do not exhibit any noticeable effect. These effects are described in detailed in Appendix 2.

Also for *Innovative Entrepreneurship based on new products*, we find rather weak effects of the four the World Bank insolvency legislation measures. The only significant measure is *insolvency time* (year) which negatively associated with country-level rates of Innovative Entrepreneurship based on new products among

developing nations, but not among OECD countries. These effects are described in detailed in Appendix 3.

For Growth-Orientated Entrepreneurship, we two apparent effects: First, *insolvency recovery rate* (cents on the dollar) is negatively associated with country-level rates of established growth-orientated entrepreneurs. Second, our measure *Distance to Frontier* is negatively associated with country-level rates of established growth-orientated entrepreneurs. These effects are described in detailed in Appendix 4.

Discussion and Conclusion

The *Flash Eurobarometer Entrepreneurship Survey* (European Commission, 2004) suggests that the risk of personal bankruptcy is one of the most important reasons for individuals not to engage in entrepreneurship. However, the perceived risk of bankruptcy differs significantly across nations, with Sweden as an important outlier where the perceived risk of bankruptcy is highest among all the surveyed nations (OECD, 2007).

In this memo we presented a comparative study on the association between insolvency regulations and entrepreneurship in 66 countries. We first conducted a traditional cross-country analysis of the relationship between four different measures of ‘resolving insolvency’ from the World Bank (2004-2010) and four different measures of *entrepreneurship rates* from the Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Our analyses show that reducing the “barriers to failure” may indeed stimulate opportunity-driven, high-growth, and innovative entrepreneurship. However, the effects of our four World Bank insolvency legislation measures differ across estimates obtained. All the three World Bank measures insolvency time, insolvency cost (% of estate) and recovery rate are negatively related to opportunity-driven, high-growth, and innovative entrepreneurship, but their relative salience differ for these three proxies of high-potential entrepreneurship. Insolvency cost is also negatively associated with necessity-driven entrepreneurship, generally considered a less important measure of entrepreneurship in OECD countries.

Our alternative measure of Resolving Insolvency – the country’s level of *distance to the frontier* of entrepreneurship as measured in GEM data, is related only to growth oriented entrepreneurship. These findings suggest that insolvency legislature is indeed related to the level of entrepreneurship in a country, especially opportunity-driven, high-growth, and innovative entrepreneurship.

Our country-level analyses suggest that reducing the “barriers to failure” can stimulate opportunity-driven, high-growth, and innovative entrepreneurship. These findings supports and extends the quasi-natural experimental study by Eberhart and colleagues (2013) in Japan by suggesting that more forgiving insolvency rules and regulations do in fact encourage ‘better’ not just ‘more’ entrepreneurship.

Overall, the analyses in this memo provide food for thought for authorities to consider balanced insolvency laws and regulations that take the societal costs of entrepreneurial failure into account. Given the costs and benefits of alternative changes in rules and regulations related to entrepreneurship, considering more

moderate insolvency rules and regulations do in fact encourage ‘better’ not just ‘more’ entrepreneurship.

Validation Estimations: Individual-level Analyses

Motivation

Estimates on the country level may mask what goes on at the individual level, where effects of country-level institutions (such as insolvency legislature) can be ‘averaged out’ or biased. In other words, using country-level predictors to predict country-level aggregates of individual behaviors masks the effect of individual-level attributes on behaviors, called ‘the individualistic fallacy’ in the literature (Seligson, 2002: 273). Individuals can behave entrepreneurially, but it is far less obvious what the notion of an “entrepreneurial country” means (Acs, Autio, & Szerb, 2012). A multilevel statistical design helps avoid this fallacy by allowing the simultaneous consideration of country-level and individual-level factors in entrepreneurial behaviors. To validate the country-level results obtained and further scrutinize the relationship between insolvency legislature and entrepreneurship we therefore use state-of-the-art multilevel modelling to investigate the relationship between four different measures of ‘resolving insolvency’ from the World Bank and the four comparable individual-level measures of entrepreneurship from GEM.

Sample

We have 321,475 working-age populations from 30 OECD countries in this analysis.

Dependent variables

- **Opportunity-driven entrepreneurs** are entrepreneurs taking advantage of a business opportunity
- **Necessity-driven entrepreneurs** are entrepreneurs having no better choices for work other than the current business.
- **Innovative entrepreneurs -new product** are entrepreneurs introducing new product (product is new to all or some customers).
- **Growth-orientated entrepreneurs** are entrepreneurs expecting high job (20+) growth in 5 five years

Independent variables: Same four resolving insolvency measures from the World Bank (2004-2010) as defined in the individual-level study.

Control variables:

Age of an individual was measured in years.

Gender took the value 1 for females and 0 for males.

Education took the values 1, 2, 3, 4, and 5 for individuals received no education, primary education, secondary degree, post-secondary, and graduate education respectively.

Household income took values of 1, 2, and 3 for lowest, middle, and highest income tiers in the population respectively.

Fear of failure indicated whether fear of failure would prevent the individual from setting up a business (1=yes).

Familiarity ties with entrepreneurs indicated whether the individual knew other persons who had started a business in the past 2 years (1=yes).

Entrepreneurial knowledge and skills indicated the individual perceived the required skills and knowledge to start a new business (1=yes).

Analyses

- Multilevel logit regressions for opportunity-driven and necessity-driven entrepreneurship (with nascent entrepreneurship as the baseline model). This provides an estimate of the *relative likelihood* of engaging in either opportunity-driven or necessity-driven entrepreneurship, given specific levels of insolvency procedures in a given country.
- Heckman two stage regressions with probit model at the first stage and multilevel logit models at the second stage for innovative and growth-oriented entrepreneurship. This provides an estimate of the *relative likelihood* of engaging in innovative-driven or growth-oriented entrepreneurship, respectively, given specific levels of insolvency procedures in a given country.

Results

The individual-level estimates supports those obtained in the country-level regressions, but adds further detailed by focusing the multi-level effects whereby legal regulations in countries' affects individual entrepreneurs likelihood to engage in any type of entrepreneurship. In each of the four individual-level estimates obtained we find that the four entrepreneurship measures (opportunity-driven, necessity-driven, innovative, and growth-orientated entrepreneurship) are affected by at least tw of the four World Bank insolvency legislation measures.

For Opportunity-driven Entrepreneurship, we find overall negative effects of two of World Bank insolvency legislation measures. First, *insolvency time* is negatively related to individual's likelihood of engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship. Specifically, holding all other variables constant at their mean, the marginal effect of a one-unit increase in *insolvency cost* decrease the likelihood that an individual will engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship by 0,1% (in average terms, 0,2%). We also find that *insolvency cost* (% of estate) is strongly negatively associated with the likelihood of engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship. Specifically, holding all other variables constant at their mean, the marginal effect of a one-unit increase in *insolvency cost* decrease the likelihood that an individual will engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship by 0,702% (in average terms, 1,207%). Given that the majority of variance in individual's likelihood of engaging in

Entrepreneurship resides at the individual and not the country level of analyses (and thus cannot readily be affected by policy makers, at least not in the short- and intermediate horizon) this is in fact quite a substantial effect. Our proxy measure *Distance to Frontier* is however positively associated with individual's likelihood of engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship. These effects are described in detailed in Appendix 7.

For *Necessity-driven Entrepreneurship*, we find similar but weaker effects of the three significant World Bank insolvency legislation measures, compared to Opportunity-driven Entrepreneurship. *Insolvency time* is negatively related to individual's likelihood of engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship. Specifically, holding all other variables constant at their mean, the marginal effect of a one-unit increase in *insolvency cost* decrease the likelihood that an individual will engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship by 0,1%. We also find that *insolvency cost* (% of estate) is strongly negatively associated with the likelihood of engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship. Specifically, holding all other variables constant at their mean, the marginal effect of a one-unit increase in *insolvency cost* decrease the likelihood that an individual will engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship by 0,2%. Also here our proxy measure *Distance to Frontier* is positively associated with individual's likelihood of engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship. These effects are described in detailed in Appendix 8.

For *Innovative Entrepreneurship based on new products*, we find a markedly stronger negative effect of *insolvency time* (year) for individual's likelihood of engaging in Innovative Entrepreneurship. Specifically, holding all other variables constant at their mean, the marginal effect of a one-unit increase in *insolvency cost* decrease the likelihood that an individual will engaging in Innovative Entrepreneurship by 3,356%, a substantial effect. However, the variable *insolvency cost* (% of estate) is not statistically significant in its association with the likelihood of engaging in Innovative Entrepreneurship, affirming the patterns on the country level. Also here our proxy measure *Distance to Frontier* is positively associated with individual's likelihood of engaging in Opportunity-driven Entrepreneurship. These effects are described in detailed in Appendix 9.

For *Growth-Orientated Entrepreneurship*, we find two somewhat differing effects compared to our first 3 types of entrepreneurship, which mirrors the results obtained on the country level: First, *insolvency time* is positively associated with individual-level rates of established growth-orientated entrepreneurs. Holding all other variables constant at their mean, the marginal effect of a one-unit increase in *insolvency cost* increase the likelihood that an individual will engaging in growth-oriented Entrepreneurship by 0,896%. We also find that *insolvency cost* is not significantly associated with the likelihood of engaging in growth-oriented Entrepreneurship. However, our proxy measure *Distance to Frontier* is here negatively associated with individual's likelihood of engaging in Growth-oriented Entrepreneurship, in that a one-unit increase in *Distance to Frontier* decrease the likelihood that an individual will engaging in growth-oriented Entrepreneurship by 1,511%. These effects are described in detailed in Appendix 10.

References

- Armour, J., & Cumming, D. (2008). Bankruptcy Law and Entrepreneurship. *American Law and Economics Review*, 10(2), 303-350.
- Camerer, C., & Lovo, D. (1999). Overconfidence and Excess Entry: An Experimental Approach. [Article]. *American Economic Review*, 89(1), 306-318.
- Cooper, A. C., Gimeno-Gascon, F. J., & Woo, C. Y. (1994). Initial human and financial capital as predictors of new venture performance. *Journal of Business Venturing*, 9, 371-395.
- Cumming, D. & J. MacIntosh, (2003). A Cross-Country Comparison of Full and Partial Venture Capital Exits.' *Journal of Banking and Finance*, 27(3): 511-548.
- Djankov, S., Hart, O., McLiesh, C. & Shleifer, A., 2008. Debt enforcement around the world. Working Paper, World Bank
- Eberhart, R., Eesley, C.E. & Eisenhardt, K. M. (2013). Failure is an Option: Failure Barriers and New Firm Performance. July 18, 2013. Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper No. 111. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1982819>
- Economist (2010). Making a success of failure, 68. (January 9).
- European Commission (2004), *Flash Eurobarometer Entrepreneurship Survey*, European Commission, Brussels.
- Falkenhall, B. & Wennberg, K. (2010). Företagare i insolvens och misslyckandets stigma. *Ekonomisk Debatt*, 2, 48-58.
- Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2013). Human capital and regional development. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 105-164.
- Gratzer, K. & Sjögren, H. (1999) *Konkursinstitutets betydelse i svensk ekonomi*. Hedemora: Gidlunds.
- Hallinan, C.G. (1986). The 'Fresh Start' Policy in Consumer Bankruptcy, A Historical Inventory and an Interpretive Theory. *University of Richmond Law Review*. (21): 49-160.
- Hölzl, W., & Friesenbichler, K. (2010). High-growth firms, innovation and the distance to the frontier. *Economics Bulletin*, 30(2), 1016-1024.
- Jenkins, A. S., Wiklund, J., & Brundin, E. (2014). Individual responses to firm failure: Appraisals, grief, and the influence of prior failure experience. *Journal of Business Venturing*, 29(1), 17-33.

Kihlstrom, R. E., & Laffont, J.-J. (1979). A general equilibrium entrepreneurial theory of firm formation based on risk aversion. *The Journal of Political Economy*, 87(4), 719-748.

Klapper, L.F., Laeven, L.A. & Rajan, R.G. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of Financial Economics* 82 (3), 591–629

Lee, S.-H., Peng, M.W., Barney, J.B. (2007). Bankruptcy law and entrepreneurship development: a real options perspective. *Academy of Management Review* 32 (1), 257–272.

Lee, S.-H., Yamakawa, Y., Peng, M. W., & Barney, J. B. (2011). How do bankruptcy laws affect entrepreneurship development around the world? *Journal of Business Venturing*, 26(5), 505-520.

OECD (2007). Economic Survey of Sweden, 2007, Policy Brief. februari 2007, OECD, Paris.

Peng, M.W., Yamakawa, Y., Lee, S.-H. (2010). Bankruptcy laws and entrepreneur-friendliness. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 34 (3), 517–530.

Reynolds, P. D., Bygrave, W., Autio, E., Cox, L. W., & Hay, M. (2003). Global Entrepreneurship Monitor 2003 Executive Report. Babson: MA: Babson College, Ewing Marion Kauffman Foundation, London Business School.

Thorburn, K.S. (2000). Insolvency auctions, costs, debt recovery, and firm survival, Insolvency auctions, costs, debt recovery, and firm survival. *Journal of Financial Economics*, 58, 337-368.

Wennberg, K., Wiklund, J., DeTienne, D., & Cardon, M. (2010). Reconceptualizing entrepreneurial exit: Divergent exit routes and their drivers. *Journal of Business Venturing*, 25(4), 361-375.

White, M.J. (2001). Bankruptcy and Small Business. *Regulation* (24): 19-20.

Appendix 1: GLS regression on country-level measures of resolving insolvency and country-level rates of Opportunity-Driven entrepreneurship

Opportunity-driven entrepreneurs in country (%)										
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7	Model 8	Model 9	Model 10
<i>Predictor variables</i>										
OECD (yes=1)	-0.167 (0.259)	-0.179 (0.262)	-0.148 (0.248)	-0.179 (0.209)	-0.369 (0.239)	-0.372 (0.240)	-0.235 (0.237)	-0.241 (0.229)	-0.369 (0.239)	-0.373 (0.240)
Insolvency time (year)	-0.153*** (0.044)	-0.130*** (0.034)					-0.087 (0.059)	-0.038 (0.065)		
Insolvency time x OECD		-0.109 (0.127)						-0.104 (0.179)		
Insolvency cost (% of estate)			0.193 (0.167)	0.319+ (0.185)			0.253 (0.166)	0.365* (0.186)		
Insolvency cost x OECD				-0.639*** (0.219)				-0.589* (0.229)		
Insolvency recovery rate (cents on the dollar)					0.303+ (0.162)	0.309 (0.260)	0.278 (0.193)	0.385 (0.312)		
Insolvency recovery rate x OECD						-0.010 (0.228)		-0.324 (0.335)		
Distance to frontier_resolve insolvency									0.304+ (0.162)	0.311 (0.260)
dtf_resolve insolvency x OECD										-0.012 (0.229)
<i>Control variables</i>										
GDP per capita, ppp (\$)	-0.475* (0.192)	-0.482* (0.195)	-0.303 (0.197)	-0.384+ (0.196)	-0.538* (0.238)	-0.537* (0.244)	-0.488* (0.227)	-0.527* (0.232)	-0.539* (0.238)	-0.538* (0.244)
GDP per capita, ppp_squared	0.182* (0.074)	0.180* (0.074)	0.146* (0.074)	0.147* (0.072)	0.185* (0.080)	0.184* (0.082)	0.187* (0.078)	0.181* (0.078)	0.185* (0.080)	0.184* (0.082)
GDP growth rate (%)	-0.047+ (0.027)	-0.049+ (0.028)	-0.045 (0.028)	-0.044 (0.028)	-0.062* (0.028)	-0.062* (0.028)	-0.046+ (0.026)	-0.045+ (0.027)	-0.062* (0.028)	-0.062* (0.028)
Distance to frontier_start a business	-0.126 (0.119)	-0.125 (0.119)	-0.121 (0.120)	-0.109 (0.123)	-0.132 (0.121)	-0.132 (0.121)	-0.129 (0.118)	-0.120 (0.123)	-0.132 (0.121)	-0.132 (0.121)
Interest rate (%)	-0.085 (0.058)	-0.095 (0.061)	-0.090 (0.068)	-0.086 (0.065)	-0.111+ (0.064)	-0.111+ (0.063)	-0.064 (0.057)	-0.066 (0.059)	-0.111+ (0.064)	-0.111+ (0.063)
Constant	0.003 (0.172)	-0.008 (0.172)	0.017 (0.163)	-0.101 (0.153)	0.092 (0.180)	0.098 (0.194)	0.019 (0.163)	-0.003 (0.173)	0.092 (0.180)	0.099 (0.194)
Observations	221	221	221	221	221	221	221	221	221	221
Number of countries	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
Robust standard errors in parentheses										
*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05										

Appendix 2: GLS regression on country-level measures of resolving insolvency and country-level rates of Necessity-Driven entrepreneurship

Necessity-driven entrepreneurs in country (%)										
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7	Model 8	Model 9	Model 10
<i>Predictor variables</i>										
OECD (yes=1)	-0.158 (0.235)	-0.168 (0.240)	-0.064 (0.239)	-0.097 (0.214)	-0.279 (0.192)	-0.280 (0.193)	-0.227 (0.189)	-0.239 (0.188)	-0.280 (0.192)	-0.281 (0.193)
Insolvency time (year)	-0.037 (0.052)	-0.008 (0.037)					0.042 (0.064)	0.124+ (0.070)		
Insolvency time x OECD		-0.159 (0.118)						-0.209 (0.163)		
Insolvency cost (% of estate)			0.246 (0.168)	0.361+ (0.192)			0.329+ (0.177)	0.471* (0.205)		
Insolvency cost x OECD				-0.585** (0.225)				-0.605* (0.254)		
Insolvency recovery rate (cents on the dollar)					0.204 (0.166)	0.206 (0.291)	0.362+ (0.207)	0.602 (0.374)		
Insolvency recovery rate x OECD						-0.004 (0.247)		-0.542 (0.367)		
Distance to frontier_resolve insolvency									0.205 (0.166)	0.207 (0.290)
dtf_resolve insolvency x OECD										-0.004 (0.247)
<i>Control variables</i>										
GDP per capita, ppp (\$)	-0.690*** (0.184)	-0.706*** (0.185)	-0.588*** (0.166)	-0.654*** (0.171)	-0.773*** (0.234)	-0.772** (0.244)	-0.730*** (0.204)	-0.781*** (0.208)	-0.774*** (0.234)	-0.773** (0.244)
GDP per capita, ppp_squared	0.220* (0.088)	0.222* (0.087)	0.203* (0.083)	0.210* (0.082)	0.239* (0.096)	0.238* (0.099)	0.236** (0.090)	0.237** (0.087)	0.239* (0.096)	0.238* (0.099)
GDP growth rate (%)	-0.045* (0.023)	-0.048* (0.023)	-0.038+ (0.022)	-0.038+ (0.023)	-0.051* (0.024)	-0.051* (0.024)	-0.045* (0.023)	-0.045+ (0.024)	-0.051* (0.024)	-0.051* (0.024)
Distance to frontier_start a business	-0.038 (0.075)	-0.036 (0.075)	-0.036 (0.075)	-0.027 (0.076)	-0.038 (0.074)	-0.038 (0.075)	-0.037 (0.075)	-0.029 (0.075)	-0.038 (0.074)	-0.038 (0.075)
Interest rate (%)	-0.010 (0.055)	-0.024 (0.060)	0.005 (0.053)	0.007 (0.052)	-0.015 (0.055)	-0.015 (0.057)	0.010 (0.055)	0.005 (0.061)	-0.015 (0.055)	-0.015 (0.057)
Constant	-0.108 (0.181)	-0.130 (0.179)	-0.147 (0.176)	-0.255 (0.176)	-0.068 (0.165)	-0.066 (0.163)	-0.106 (0.154)	-0.083 (0.170)	-0.068 (0.165)	-0.066 (0.163)
Observations	221	221	221	221	221	221	221	221	221	221
Number of countries	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
Robust standard errors in parentheses										
*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05										

Appendix 3: GLS regression on country-level measures of resolving insolvency and country-level rates of Innovative entrepreneurship based on new products

Innovative entrepreneurs-new product (%)	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7	Model 8	Model 9	Model 10
OECD (yes=1)	-0.079 (0.196)	-0.104 (0.209)	-0.113 (0.183)	-0.144 (0.176)	-0.247 (0.169)	-0.245 (0.184)	-0.176 (0.206)	-0.184 (0.254)	-0.247 (0.169)	-0.246 (0.185)
Insolvency time (year)	-0.119* (0.061)	-0.078* (0.035)					-0.073 (0.084)	0.038 (0.055)		
Insolvency time x OECD		-0.183 (0.190)						-0.358 (0.280)		
Insolvency cost (% of estate)			0.029 (0.165)	0.095 (0.192)			0.070 (0.169)	0.174 (0.183)		
Insolvency cost x OECD				-0.349 (0.229)				-0.340 (0.228)		
Insolvency recovery rate (cents on the dollar)					0.260+ (0.147)	0.390 (0.238)	0.193 (0.213)	0.522 (0.319)		
Insolvency recovery rate x OECD						-0.236 (0.209)		-0.716+ (0.391)		
Distance to frontier_resolve insolvency									0.261+ (0.147)	0.392 (0.239)
dtf_resolve insolvency x OECD										-0.238 (0.210)
GDP per capita, ppp (\$)	-0.340* (0.165)	-0.346* (0.174)	-0.248 (0.172)	-0.281 (0.176)	-0.403* (0.199)	-0.413* (0.204)	-0.381+ (0.200)	-0.408+ (0.211)	-0.404* (0.199)	-0.414* (0.204)
GDP per capita, ppp_squared	0.161* (0.072)	0.156* (0.071)	0.136+ (0.071)	0.133+ (0.070)	0.165* (0.074)	0.170* (0.076)	0.166* (0.075)	0.161* (0.075)	0.166* (0.074)	0.170* (0.076)
GDP growth rate (%)	-0.045* (0.022)	-0.049* (0.023)	-0.049* (0.023)	-0.049* (0.023)	-0.057* (0.023)	-0.057* (0.023)	-0.050* (0.022)	-0.052* (0.022)	-0.057* (0.023)	-0.057* (0.023)
Distance to frontier_start a business	-0.252 (0.162)	-0.253 (0.164)	-0.250 (0.164)	-0.247 (0.167)	-0.258 (0.163)	-0.260 (0.163)	-0.257 (0.164)	-0.256 (0.168)	-0.258 (0.163)	-0.260 (0.163)
Interest rate (%)	0.021 (0.047)	0.003 (0.054)	0.001 (0.057)	0.001 (0.056)	0.001 (0.050)	0.007 (0.048)	0.021 (0.046)	0.008 (0.052)	0.001 (0.050)	0.007 (0.048)
Constant	-0.074 (0.148)	-0.088 (0.150)	-0.038 (0.152)	-0.089 (0.151)	-0.002 (0.139)	0.070 (0.170)	-0.035 (0.146)	0.075 (0.188)	-0.002 (0.139)	0.071 (0.170)
Observations	221	221	221	221	221	221	221	221	221	221
Number of countries	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
Robust standard errors in parentheses										
*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05										

Appendix 4: GLS regression on country-level measures of resolving insolvency and country-level rates of Growth-Oriented Entrepreneurship

Growth-orientated entrepreneurs (%)	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7	Model 8	Model 9	Model 10
OECD (yes=1)	-0.592+ (0.312)	-0.566* (0.277)	-0.575+ (0.332)	-0.559+ (0.301)	-0.420 (0.332)	-0.411 (0.252)	-0.441 (0.331)	-0.458+ (0.249)	-0.420 (0.332)	-0.411 (0.252)
Insolvency time (year)	0.160+ (0.082)	0.044 (0.056)					0.053 (0.080)	0.055 (0.069)		
Insolvency time x OECD		0.352* (0.143)						0.059 (0.124)		
Insolvency cost (% of estate)			-0.046 (0.104)	-0.183* (0.089)			-0.121 (0.100)	-0.173* (0.087)		
Insolvency cost x OECD				0.662* (0.267)				0.307 (0.341)		
Insolvency recovery rate (cents on the dollar)					-0.338* (0.146)	0.008 (0.171)	-0.330+ (0.178)	-0.015 (0.199)		
Insolvency recovery rate x OECD						-0.607** (0.190)		-0.402 (0.312)		
Distance to frontier_resolve insolvency									-0.338* (0.146)	0.008 (0.171)
dtf_resolve insolvency x OECD										-0.607** (0.190)
GDP per capita, ppp (\$)	0.605*** (0.174)	0.628*** (0.159)	0.507** (0.188)	0.596*** (0.180)	0.711*** (0.196)	0.691*** (0.179)	0.665*** (0.202)	0.662*** (0.185)	0.711*** (0.196)	0.691*** (0.180)
GDP per capita, ppp_squared	-0.087 (0.071)	-0.079 (0.071)	-0.071 (0.074)	-0.050 (0.075)	-0.081 (0.070)	-0.074 (0.072)	-0.078 (0.071)	-0.058 (0.073)	-0.081 (0.070)	-0.074 (0.072)
GDP growth rate (%)	0.197*** (0.050)	0.200*** (0.051)	0.201*** (0.051)	0.196*** (0.051)	0.215*** (0.050)	0.215*** (0.050)	0.204*** (0.051)	0.198*** (0.052)	0.215*** (0.050)	0.215*** (0.050)
Distance to frontier_start a business	0.259** (0.093)	0.249** (0.091)	0.237* (0.096)	0.215* (0.091)	0.275** (0.091)	0.249** (0.088)	0.276** (0.091)	0.242** (0.088)	0.275** (0.091)	0.249** (0.088)
Interest rate (%)	-0.051 (0.055)	-0.018 (0.053)	-0.027 (0.046)	-0.044 (0.045)	-0.025 (0.052)	-0.008 (0.045)	-0.058 (0.056)	-0.050 (0.053)	-0.025 (0.052)	-0.008 (0.045)
Constant	0.271 (0.197)	0.320+ (0.183)	0.252 (0.202)	0.356* (0.181)	0.189 (0.217)	0.380* (0.175)	0.197 (0.214)	0.390* (0.172)	0.189 (0.172)	0.380* (0.175)
Observations	221	221	221	221	221	221	221	221	221	221
Number of countries	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
Robust standard errors in parentheses										
*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05										

Appendix 5: Descriptive data on country-level insolvency measures

Country	Insolvency time (year)	Insolvency cost (% of estate)	Insolvency recovery rate (cents on the dollar)	Distance to frontier X resolve insolvency
United States	1,5	7	78,186	82,805
Russia	2	9	41,057	43,479
Egypt	4,2	22	16,400	17,369
South Africa	2	18	32,629	34,558
Greece	2	9	44,943	47,579
Netherlands	1,1	4	86,200	91,273
Belgium	0,9	4	86,229	91,337
France	1,9	9	46,257	48,983
Spain	1,5	15	71,800	76,062
Hungary	2	15	38,186	40,459
Italy	1,8	22	57,029	60,392
Romania	4,0429	9,286	19,729	20,882
Switzerland	3	4	46,843	49,600
Austria	1,1	18	72,571	76,859
United Kingdom	1	6	84,986	90,003
Denmark	2,3143	4	74,843	79,292
Sweden	2	9	75,543	80,041
Norway	0,9	1	90,414	95,758
Poland	3	15	33,086	35,054
Germany	1,2	6	81,514	86,337
Peru	3,1	7	27,686	29,339
Mexico	1,8	18	64,186	68,003
Argentina	2,8	12,857	30,614	32,422
Brazil	6,571	10,714	8,814	9,351
Chile	4,229	16,286	25,557	27,079
Colombia	3	6	52,057	55,126
Malaysia	2,3	15	38,557	40,833
Australia	1	8	79,571	84,291
Indonesia	5,214	18	13,571	14,363
Philippines	5,7	38	4,171	4,423
New Zealand	1,3	4	77,671	82,242
Singapore	0,8	3	89,400	94,698
Thailand	2,7	36	42,743	45,287
Japan	0,6	4	92,586	98,083
Korea	1,5	4	81,143	85,934
China	2,1	22	33,271	35,224
Turkey	3,3	15	14,814	15,675
India	4,3	9	24,400	25,843
Pakistan	2,8	4	39,700	42,038
Iran	4,5	9	20,200	21,409
Canada	0,8	4	89,271	94,538
Morocco	1,8	18	34,943	36,995
Algeria	2,5	7	41,700	44,125
Tunisia	1,3	7	51,900	54,972
Ghana	1,9	22	24,343	25,794
Uganda	2,2	30	40,886	43,279
Zambia	2,7	9	24,729	26,190
Portugal	2	9	72,700	77,005
Ireland	0,4	9	87,400	92,555
Iceland	1	4	79,433	84,124
Finland	0,9	4	88,171	93,393
Latvia	3	13	33,271	35,243
Serbia	2,7	23	22,271	23,588
Montenegro	2	8	43,000	45,528
Croatia	3,1	15	29,414	31,157
Slovenia	2	8	44,357	46,987
Bosnia and Herze	3,3	8,714	34,229	36,250
Macedonia	2	10	39,329	41,656
Czech Republic	8,043	15,857	18,800	19,908
Guatemala	3	15	27,543	29,158
Costa Rica	3,5	15	20,529	21,739
Panama	2,5	25	26,300	27,837
Venezuela	4	38	5,671	5,975
Bolivia	1,8	15	36,914	39,095
Ecuador	5,3	18	15,557	16,496
Uruguay	2,1	7	32,300	34,208
Tonga	2,7	22	25,500	27,037
Vanuatu	2,6	38	40,986	43,427
Kazakhstan	1,5	15	36,657	38,822
Puerto Rico	3,243	8	62,486	66,214
Hong Kong	1,1	9	80,171	84,897
Trinidad & Tobag	2,5	25	25,180	26,693
Jamaica	1,1	18	64,129	67,946
Taiwan	1,9	4	80,643	85,411
Lebanon	3	15	28,943	30,673
Jordan	3	20	27,171	28,765
Syria	4,1	9	29,200	30,964
Saudi Arabia	2,8	22	27,686	29,322
Yemen	3	8	28,543	30,243
United Arab Emirates	3,2	20	27,029	28,624
Israel	3	23	49,329	52,235

Appendix 6: Descriptives and correlations, Country-level measures

	Mean	Stddev.	Min	Max	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1 Nascent entrepreneurs (%)	0.061	0.051	0.004	0.313																
2 New entrepreneurs (%)	0.049	0.043	0.004	0.282	0.64															
3 Established entrepreneurs (%)	0.072	0.044	0.004	0.277	0.47	0.82														
4 Early-stage entrepreneurs (%)	0.107	0.079	0.015	0.522	0.92	0.89	0.70													
5 Opportunity-driven entrepreneurs (%)	0.074	0.052	0.011	0.318	0.93	0.81	0.67	0.97												
6 Necessity-driven entrepreneurs (%)	0.029	0.031	0.002	0.197	0.75	0.87	0.66	0.89	0.76											
7 Innovative entrepreneurs-new product (%)	0.048	0.047	0.004	0.317	0.86	0.64	0.48	0.84	0.84	0.69										
8 Innovative entrepreneurs-new technology (%)	0.015	0.016	0	0.096	0.63	0.57	0.42	0.67	0.63	0.64										
9 Growth-orientated entrepreneurs (%)	0.010	0.008	0	0.043	0.43	0.38	0.27	0.46	0.44	0.42	0.54	0.36								
10 Insolvency time (year)	2.364	1.506	0.4	10	0.17	0.25	0.17	0.24	0.16	0.33	0.17	0.25	0.09							
11 Insolvency cost (% of estate)	12.077	8.204	1	38	0.21	0.41	0.26	0.33	0.24	0.43	0.16	0.27	0.01	0.32						
12 Insolvency recovery rate (cents on the dollar)	50.549	26.003	0.2	94.4	-0.29	-0.30	-0.15	-0.34	-0.25	-0.44	-0.28	-0.32	-0.12	-0.79	-0.56					
13 Distance to frontier_resolve insolvency	53.538	27.54	0.225	100	-0.29	-0.30	-0.15	-0.34	-0.25	-0.44	-0.28	-0.32	-0.12	-0.79	-0.56	1.00				
14 GDP per capita, ppp (\$)	21258	13835	886.7	61342.0	-0.42	-0.47	-0.31	-0.50	-0.38	-0.62	-0.40	-0.46	-0.16	-0.55	-0.54	0.81	0.81			
15 GDP growth rate (%)	3.378	4.183	-17.955	14.2	0.20	0.24	0.16	0.24	0.22	0.25	0.26	0.22	0.29	0.19	0.13	-0.22	-0.22	-0.29		
16 Distance to frontier_start a business	77.173	14.013	23.908	97.601	-0.35	-0.43	-0.44	-0.44	-0.36	-0.51	-0.36	-0.31	-0.12	-0.51	-0.33	0.59	0.59	0.63	-0.39	
17 Interest rate (%)	5.368	7.87	-9.872	44.93	0.18	0.22	0.18	0.24	0.18	0.28	0.18	0.13	0.03	0.46	-0.07	-0.32	-0.32	-0.26	-0.11	-0.33

Note: Country observations: 221. We note low to moderately high correlations between the four insolvency measures (variables 10-14). These are therefore introduced separately in all regressions.

Appendix 7: GLS regression on country-level measures of resolving insolvency and individual-level likelihood of engaging in Opportunity-Driven entrepreneurship

Opportunity-driven entrepreneurs	M1	Average marginal effect	Marginal effect at means	M2	Average marginal effect	Marginal effect at means	M3	Average marginal effect	Marginal effect at means	M4	Average marginal effect	Marginal effect at means
Insolvency time (year)	0.961*	-0.200%	-0.100%									
	(0.019)	(0.001)	(0.001)									
Insolvency cost (% of estate)				0.804***	-1.207%	-0.702%						
				(0.034)	(0.002)	(0.001)						
Insolvency recovery rate (cents on the dollar)							1.547***	2.567%	1.587%			
							(0.075)	(0.004)	(0.002)			
Distance to frontier_resolve insolvency										1.552***	2.567%	1.587%
										(0.076)	(0.004)	(0.002)
Level-2 variance (SD)	0.429***			0.360***			0.457***			0.459***		
	(0.060)			(0.049)			(0.068)			(0.069)		
Observations	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475
Number of groups	30			30			30			30		
Log likelihood	-64825	.	.	-64815	.	.	-64776	.	.	-64775	.	.
Degrees of Freedom	14	.	.	14	.	.	14	.	.	14	.	.
Chi2	13373	.	.	13393	.	.	13444	.	.	13445	.	.

Standard errors in parentheses

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.10

Note: Control variables included but omitted to save space (Age, Gender, Education (4 dummies), Household Income, (3 dummies), Perceived Fear of Failure, Familiarity ties with entrepreneurs, Entrepreneurial knowledge and skills, GDP per capita (purchasing power adjusted), GDP growth

Appendix 8: GLS regression on country-level measures of resolving insolvency and individual-level likelihood of engaging in Necessity-Driven entrepreneurship

Necessity-driven entrepreneurs	M1	Average marginal effect	Marginal effect at means	M2	Average marginal effect	Marginal effect at means	M3	Average marginal effect	Marginal effect at means	M4	Average marginal effect	Marginal effect at means
Insolvency time (year)	0.911**	-0.100%	-0.100%									
	(0.031)	(0.001)	(0.000)									
Insolvency cost (% of estate)				0.844*	-0.200%	-0.200%						
				(0.057)	(0.001)	(0.001)						
Insolvency recovery rate (cents on the dollar)							1.267**	0.300%	0.200%			
							(0.109)	(0.001)	(0.001)			
Distance to frontier_resolve insolvency										1.269***	0.300%	0.200%
										(0.109)	(0.001)	(0.001)
Level-2 variance (SD)	0.593***			0.582***			0.628**			0.629***		
	(0.084)			(0.083)			(0.097)			(0.097)		
Observations	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475	320,475
Number of groups	30			30			30			30		
Log likelihood	-22030	.	.	-22031	.	.	-22030	.	.	-22030	.	.
Degrees of Freedom	14	.	.	14	.	.	14	.	.	14	.	.
Chi2	2084	.	.	2084	.	.	2085	.	.	2085	.	.

Standard errors form in parentheses

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.10

Note: Control variables included but omitted to save space (Age, Gender, Education (4 dummies), Household Income, (3 dummies), Perceived Fear of Failure, Familiarity ties with entrepreneurs, Entrepreneurial knowledge and skills, GDP per capita (purchasing power adjusted), GDP growth

Appendix 9: GLS regression on country-level measures of resolving insolvency and individual-level likelihood of engaging in Innovative entrepreneurship based on new products

Innovative entrepreneurs - new product	M1	Average marginal effect	Marginal effect at means	M2	Average marginal effect	Marginal effect at means	M3	Average marginal effect	Marginal effect at means	M4	Average marginal effect	Marginal effect at means
Inverse Mills ratio	2.200*** (0.207)	1.209*** (0.027)	1.216*** (0.028)	2.203*** (0.207)	1.210*** (0.028)	1.216*** (0.028)	2.198*** (0.207)	1.204*** (0.027)	1.216*** (0.029)	2.198*** (0.207)	1.204*** (0.027)	1.216*** (0.029)
Insolvency time (year)	0.875*** (0.034)	-3.252% (0.009)	-3.356% (0.009)									
Insolvency cost (% of estate)				0.943 (0.078)	0.986 (0.020)	0.985 (0.020)						
Insolvency recovery rate (cents on the dollar)							1.262* (0.146)	5.449% (0.028)	5.733% (0.031)			
Distance to frontier_resolve insolvency										1.268* (0.147)	5.638% (0.028)	5.921% (0.031)
Level-2 variance (SD)	0.757+ (0.122)			0.633*** (0.110)			0.837 (0.177)			0.843 (0.177)		
Observations	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234
Number of groups	30			30			30			30		
Log likelihood	-17263			-17269			-17267			-17267		
Degrees of Freedom	14			14			14			14		
Chi2	254.2			243.2			246.5			246.7		

Standard errors in parentheses

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.10

Note: Control variables included but omitted to save space (Age, Gender, Education (4 dummies), Household Income, (3 dummies), Perceived Fear of Failure, Familiarity ties with entrepreneurs, Entrepreneurial knowledge and skills, GDP per capita (purchasing power adjusted), GDP growth

Appendix 10: GLS regression on country-level measures of resolving insolvency and individual-level likelihood of engaging in Growth-Oriented Entrepreneurship

Growth-orientated entrepreneurs	M1	Average marginal effect	Marginal effect at means	M2	Average marginal effect	Marginal effect at means	M3	Average marginal effect	Marginal effect at means	M4	Average marginal effect	Marginal effect at means
Inverse Mills ratio	3.954*** (0.668)	1.121*** (0.018)	1.111*** (0.017)	3.956*** (0.669)	1.125*** (0.019)	1.115*** (0.017)	3.959*** (0.669)	1.122*** (0.018)	1.111*** (0.017)	3.959*** (0.669)	1.122*** (0.018)	1.111*** (0.017)
Insolvency time (year)	1.123** (0.042)	0.995% (0.003)	0.896% (0.003)									
Insolvency cost (% of estate)				1.101 (0.090)	1.008 (0.007)	1.008 (0.007)						
Insolvency recovery rate (cents on the dollar)							0.818** (0.062)	-1.715% (0.006)	-1.511% (0.006)			
Distance to frontier_resolve insolvency										0.818** (0.062)	-1.715% (0.006)	-1.511% (0.006)
Level-2 variance (SD)	0.463*** (0.069)			0.493*** (0.074)			0.461*** (0.070)			0.461*** (0.070)		
Observations	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234	26,234
Number of groups	30			30			30			30		
Log likelihood	-7797			-7801			-7798			-7798		
Degrees of Freedom	14			14			14			14		
Chi2	617.1			609.8			614.8			614.8		

Standard errors in parentheses

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.10

Note: Control variables included but omitted to save space (Age, Gender, Education (4 dummies), Household Income, (3 dummies), Perceived Fear of Failure, Familiarity ties with entrepreneurs, Entrepreneurial knowledge and skills, GDP per capita (purchasing power adjusted), GDP growth

Skuldsanering för företagare – Effekter på kreditmarknaden

Lars Silver, ek.dr.¹

Professor vid Handelshögskolan, Umeå Universitet

Björn Berggren, ek.dr.²

Docent vid Kungliga Tekniska Högskolan

2014-05-07

¹ Lars Silver är ekonomie doktor från Uppsala universitet, nu verksam som professor i handel och logistik vid Handelshögskolan vid Umeå universitet. Lars Silvers forskningsområden innefattar bankers kreditbedömning av företag, entreprenörskap, och bankstruktur. Lars Silver är även biträdande prefekt vid Företagsekonomiska Institutionen vid Umeå Universitet. Lars Silver har tidigare bland annat utvärderat förmånsrättslagen åt ITPS, regelsystemets inverkan på småföretagande, statligt stöd åt affärsängelnätverk åt Nutek, kreditgarantiföreningar och bankgarantisystem åt Tillväxtverket. Lars Silver är för närvarande Tillväxtverkets vetenskapliga rådgivare i kapitalförsörjningsfrågor och utreder för närvarande möjligheten att utveckla index för att bättre kunna följa kapitalförsörjningen för mindre företag.

² Björn Berggren är ekonomie doktor från Uppsala universitet, nu verksam som docent i finansiell ekonomi på Avdelningen för Bank och Finans, Kungliga Tekniska Högskolan. Björn Berggrens forskningsområden innefattar småföretags finansiering och entreprenörskap. Björn Berggren har också agerat utredare vid ett flertal tillfällen och undervisar om kreditbedömning och risk management. Björn Berggren är avdelningschef för Avdelningen för Bank och Finans. Björn Berggren har drivit ett flertal forskningsprojekt som har involverat lokala banker runt om i Sverige.

1. Skuldavskrivning för företagare ur ett kreditgivningsperspektiv – en översikt

Denna promemoria har som avsikt att beskriva hur ett genomfört förslag till skuldsanering för företagare skulle kunna påverka kreditgivningen. Bakgrunden är ett uppdrag från Regeringen till Nystartsutredningen i syfte att överväga vilka särskilda förutsättningar som bör gälla för att företagare ska få skuldsanering och hur detta förslag bör utformas. Det ska lämnas förslag på hur detta ska konstrueras vid konkurs och dessutom vilka fysiska personer som bör omfattas. Ambitionen är att underlätta för seriösa företagare som gått i konkurs eller drabbats av överskuldsättning att snabbt kunna ta itu med sin skuldbörda och därmed kunna komma tillbaka som företagare. Tillväxtanalys har fått i uppdrag att utreda de samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa förslag. Tillväxtanalys har valt att dela sin utredning om de samhällsekonomiska konsekvenserna i två delar. Den ena delen berör hur viljan att bedriva entreprenörskap påverkas av ett genomfört förslag. Denna del utreds på annan plats. Den andra delen berör hur kreditmarknaden, och framför allt tillgången på krediter, kan komma att förändras av ett genomfört förslag. Det är denna senare del som är föremål för utredning här. I uppdraget ligger också att analysera utredningens förslag till en kortare betalningsplan på tre år för företagare samt att företagaren ska kunna aktivt driva näringsverksamhet.

Det är värt att notera att denna utredning egentligen är en del i ett större sammanhang, det vill säga hur staten på ett gynnsamt sätt ska bidra till ett ökat företagande genom att påverka kontexten för detta företagande. Det finns ett antal olika sätt att bidra till ett positivt företagande via olika former av statlig intervention. Det finns en relativt omfattande litteratur om de erfarenheter som finns kring interventioner för att stödja kapitalförsörjningen åt nystartade och små företag. Även om dessa erfarenheter är blandade vad gäller effektivitet så kan det konstateras att i princip alla OECD-länder ägnar stor uppmärksamhet åt området. Det finns en stor mängd av alternativa åtgärder som har utretts, bland dessa märks bland annat kreditgarantier, bankgarantier, förmånsrättsregler och andra former av indirekta interventioner (se exempelvis Beck, Demirgüç-Kunt och Pería 2008). Dessutom finns ett stort antal direkta åtgärder i form av direkt finansiering, rådgivning och subventionerade lokaler för företagande. Det finns uppskattningsvis ett femtiotal olika

organisationer som på olika sätt stödjer nyföretagande och småföretagande i Sverige i dag. Dessa är ofta specialiserade på olika typer av företagande, till exempel teknikparker och inkubatorer kopplade till universitet, men andra har en mer allmän inriktning såsom exempelvis Nyföretagarcentrum.

Det bör noteras att utifrån ett bankperspektiv är det inte oväsentligt vilken associationsform som företaget har. I ett handelsbolag har företagaren ett obegränsat ansvar, vilket innebär att företagaren efter en konkurs bär med sig alla krediter. Detta är egentligen inget problem för en kreditgivare. Men om en handelsbolagsägare relativt enkelt kan undvika detta personliga ansvar med en skuldavskrivning blir det annorlunda. I liggande lagförslag kommer företagaren fortfarande tvingas betala en viss summa eftersom utredningen föreslår ett krav på ett visst betalningsutrymme (minst 5 000 kronor per kvartal) för att företagaren ska kunna beviljas F-skuldsanering. Detta kan möjligen påverka kreditgivningen till handelsbolag i mindre omfattning. Majoriteten av företagen är dock aktiebolag och då blir frågan om personlig borgen väsentlig. Det är endast med en personlig borgen som företagare bär med sig skulder från ett aktiebolag i konkurs. Eftersom det i denna framställning är frågan om hur kreditgivningen till företag påverkas av lagförslaget så är denna aspekt central för förståelsen av effekten på kreditgivningen. Det ska noteras att det i flera fall när det gäller små företag kan vara så att kreditgivaren väljer att låna ut till privatpersonen snarare än till företaget. I sådana fall är det rimligen kreditgivarens ansvar att hantera en personlig skuldavskrivning.

För att utföra denna undersökning har vi vid sidan av att ha konsulterat rapporter och internationella artiklar intervjuat ett antal banktjänstemän, alla med god kunskap om kreditmarknaden och med erfarenheter från olika delar av landet. Banktjänstemännen är främst kreditchef för tillhörande alla de största bankerna. Dessutom har vi konsulterat revisorer, som kan ge en något mer objektiv synvinkel samt ett antal jurister. Huvudsakligen är våra analyser baserade på en kombination av tidigare egna erfarenheter, banktjänstemännens erfarenheter och internationella studier.

2. Den svenska bankmarknadens utveckling

Ett förslag om skuldsanering berör framför allt kreditgivning på en kreditmarknad som generellt är väl etablerad och rimligt fungerande i Sverige. Den svenska bankmarknaden är vad som närmast kan kallas för ett starkt oligopol, där de fyra största bankerna har ungefär 75 procent av marknaden. Detta kan jämföras med exempelvis USA där de 20 största bankerna har ungefär 50 procent av marknaden. Den svenska marknaden för kapitalförsörjning anses i ett internationellt perspektiv vara bankorienterad i likhet med Tyskland och Österrike, till skillnad från anglosaxiska länder som mer stödjer sig på externt ägarkapital eller de länder som har en stark statlig kapitalförsörjning såsom exempelvis Kina. Samtidigt är banker den primära externa kapitalkällan för mindre företag i de flesta OECD-länder (Beck, Demirguc-Kunt, och Maskimovic, 2008). Det sker relativt små förändringar i marknadsandelar genom åren när det gäller kreditgivning till mindre företag (se Beck och de la Torre 2007), vilket innebär att det i stort sett är samma aktörer som lånar ut till svenska småföretag i dag som det var för 20 år sedan efter bankkrisen i början på 1990-talet. Till skillnad från andra kundsegment har inte heller kreditgivning till företag sett något större inflöde av nya aktörer på marknaden i Sverige. Det har däremot skett en viss utveckling på produktidan, där trenden är mycket tydlig med en ökad objektsfinansiering i form av factoring och leasing, samt på teknologisidan där automatiserad kreditgivning har blivit alltmer betydelsefullt. Den svenska utvecklingen skiljer sig i dessa avseenden inte dramatiskt från andra länder, som också har sett en långsiktigt stabil utveckling inom området.

3. Vad visar internationella undersökningar om användningen av säkerheter?

Internationella undersökningar har visat ett samband i det att bankmarknader med en hög koncentration (dvs. låg konkurrens) också är marknader där säkerheter är vanligare förekommande (Beck och Levine 2004; Hainz et al 2013). Detta kan alltså ses som en orsak till att svenska banker är flitiga i användningen av säkerheter i olika former. Samtidigt redovisar flera undersökningar en mer positiv syn på säkerheter och menar att säkerheter är lösningen för bankrelationer med en hög grad av informationsasymmetri, med

andra ord i situationer där det är svårt för banken att bedöma sannolikheten för hur företaget ska kunna överleva på sikt (Steijvers och Voordeckers 2009). Därigenom kan praktiken att kräva säkerheter göra att finansmarknaden undviker kreditransonering för mindre företag och innebär att banker kan låna ut till fler än de allra livskraftigaste och solidaste företagen. Generellt fungerar kreditförsörjningen relativt väl för mindre företag, som därmed inte kan anses vara kreditransonerade (Cowling 2010). Även andra undersökningar visar att företag som saknar andra möjligheter till finansiering använder sig av personliga säkerheter för att övertyga banken om sin vilja att lyckas (Ortiz-Molina, H., and M. F. Penas 2008; Bhaird, C. och Lucey B., 2010). En del i detta är att företag som har tätare relationer med sina banker får betala en lägre ränta, men samtidigt används i dessa relationer säkerheter i högre utsträckning. Detta visar att säkerheter inte nödvändigtvis ska ses om en ersättning för ökad information, utan är en del i en väl fungerande bankrelation (Hernández-Cánovas, Ginés, and Pedro Martínez-Solano 2010). Alla typer av säkerheter har en lång historia inom bankvärlden och detta gäller även personliga säkerheter (Bodenhorn 2003). Säkerheter i sig har ett inverterat förhållande till räntesättning, vilket innebär att mer säkerheter också tenderar att ge lägre räntor för lån (Berger et al., 2011a; Berger et al 2011 b).

4. Personliga säkerheter i ett internationellt perspektiv

Frågan om personliga säkerheter kommer av den allmänna uppfattningen att kreditmarknaden är ett typexempel på en marknad präglad av informationsasymmetri. Det vill säga att kredittagaren har en överlägsen information om företaget och kreditgivaren har ett intresse av att få reda på så mycket som möjligt om verksamheten. Till detta kommer frågan om "moral hazard", det vill säga att kredittagaren inte nödvändigtvis agerar på ett sätt som är enligt kreditgivarens bästa intresse. Här finns också ett undantag från regeln om att ökade säkerheter ger lägre räntor, då det i vissa sammanhang rapporteras att höga krav på säkerheter och höga räntor är ett sätt att hantera "moral hazard" (Brick, I., and E. Palia 2007).

En vanligt förekommande tes i sammanhanget är den så kallade "lazy bank hypothesis" (Manove et al 2001) som förts fram

angående bankers sätt att närma sig frågan om säkerheter. Enligt denna tes så tar banker rutinmässigt säkerheter mer därför att de kan göra det än att säkerheterna ifråga har en faktisk nytta. Denna hypotes har testats, men har sällan eller aldrig påvisats stämma i praktiken (se exempelvis, Voordeckers och Steijvers 2006). Faktum är att nyligen publicerad forskning menar att där Manove et al (2001) påvisade att säkerheter tas av banker som inte orkar samla in tillräckligt med information, verkar informationstillgänglighet och säkerhetstagande vara kompletterande källor, snarare än ömsesidigt uteslutande faktorer (Karapetyan och Stacescu 2014).

Något som påverkar marknaden är det att alltmer av utlåning till mindre företag sker automatiserat, där mindre företag får låna enligt en transaktionsbaserad modell baserad på numerisk analys och större företag lånar utifrån ett relationsperspektiv (St-Pierre och Bahri 2011). Det har argumenterats för att ökningen av credit scoring-tekniker, som grundar sig på analys av företagets förutsättningar utifrån numeriska modeller skulle kunna ersätta relationsutlåning med en bas i säkerhetstänkande (Berger et al 2011c; Hernández-Cánovas, G., and P. Martínez-Solano 2006), även här har senare forskning visat att det snarast är så att transaktionsbaserad utlåning utifrån credit scoring har betydligt högre risk för konkurs (Ono et al 2014). Dessutom visar sig relationsbaserad utlåning vara effektivt vid kristider då banker med goda och långsiktiga relationer med företag är beredda att i högre utsträckning låna ut till dessa även under kristider (Bolton et al 2013). Här visar också forskning att personliga säkerheter används som ett sätt för kredittagare och kreditgivare att begränsa räntan för lån utan andra säkerheter (Peltoniemi J. och Vieru M. 2013).

5. Vad är skyddsvärda företag ur ett kreditgivningsperspektiv?

En väsentlig fråga är vilka företag som primärt är skyddsvärda ur ett kreditgivningsperspektiv. För att förstå det kan det vara värt att fundera på hur banker resonerar när det gäller kreditgivning till mindre företag. I en undersökning av den brittiska finansmarknaden genomfördes en utvärdering av det brittiska systemet för kreditgivning. I allt väsentligt fungerar den efter intervjuer i Sverige på samma sätt här. Generellt är det svårt för företag utan tidigare historia att gå in hos en bank och erhålla krediter, oavsett

om de har tillgång till säkerheter eller inte. De flesta banker ser gärna att företaget har en relation med banken under en viss tid innan en kredit kommer i fråga. Efter ungefär ett år har företagaren en möjlighet att erhålla krediter, men då under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar är på den brittiska marknaden att företagaren satsar lika mycket i eget kapital som banken lånar ut. I exempelvis Spanien kan förhållandet vara att företagaren behöver satsa kanske 60–70 procent av det som banken är beredd att låna ut. I Sverige har man länge talat om personlig borgen som ett alternativ. Till detta kommer att företaget som tar sitt första lån har en relativt sett högre ränta än andra företag, från 6 procent och uppåt. När företaget har överlevt sina första tre år så har det i allmänhet goda förutsättningar att omförhandla sitt lån med betydligt bättre villkor. Då kan företaget få en mycket begränsad personlig insats och dessutom en betydligt lägre ränta. Erfarenheterna från banksystemet är att nystartade företag har en hög risk. Till detta kommer att dessa företag sällan är särskilt lönsamma på kort sikt för banken. Visserligen kan kunden komma att utvecklas till ett stabilt levedrödsföretag eller att få en betydande tillväxt på sikt, men det är svårt att förutsäga.

Det kan alltså konstateras att företag som precis har startat generellt har relativt små möjligheter att få betydande lånesummor. Samtidigt kan det konstateras att företag som har överlevt de första tre åren, som även forskningsmässigt anses som den svåraste perioden med en överlevnadsgrad på ungefär 70 procent, ofta har en relativt gynnsam position när det gäller att få kreditförsörjning på rimliga villkor. Den kategori företag som kan ha en svår position är de som har drivits mellan ett och tre år samt strävar efter sin första kreditrelation. Det är denna grupp som har en relativt osäker överlevnadsgrad och som kommer att få ställa upp med en personlig borgen som säkerhet för ett lån. Det är därmed också denna grupp som i första hand är såväl skyddsvärd som den grupp företagare som i första hand är intressanta för en skuldsanering. Ett särskilt problem uppkommer för de företag som har en god affärsidé men som inte har möjlighet till personliga säkerheter. Denna grupp anses dock vara relativt liten såväl i andra länder, i Storbritannien uppskattades den till 4 procent av de lånesökande företagen, som i Sverige.

Om avstamp tas i diskussionen om olika typer av säkerheter påvisar intervjuer att det förvisso kan vara så att företagsinteckning tas rutinmässigt på ett sätt där det kan ifrågasättas vilket behovet

är, men å andra sidan finns det heller ingen större nackdel för företagaren att lämna företagsinteckning. Däremot kan det ifrågasättas om personlig säkerhet verkligen är en rutinåtgärd. Banker är väl medvetna om att det är en impopulär åtgärd, men de anser att det är en nödvändig åtgärd.

6. Olika typer av säkerheter

Den dominerande typen av kreditgivning i dag är objektsfinansiering, där kreditgivaren tar säkerheter i framför allt fastigheter (panter) och maskiner (Beck, Demirgüç-Kunt och Pería 2008). Därefter kommer säkerheter i form av likvida tillgångar och på tredje plats personliga säkerheter tagna utanför företaget. Något som kännetecknar mindre företag är dock att det generellt är svårt att täcka lån med hjälp av anläggningstillgångar i företaget, framförallt i företag som inte tillhör tillverkningssektorn.

Det finns i princip tre skyddsklasser för banker som vill säkra sin kreditgivning med säkerheter om det inte finns objekt som täcker lånet. Den första är att inte skydda kreditgivningen alls, att ge ett så kallat "in blanco"-lån. Detta har varierat i omfattning genom åren men är generellt ingen typ av kreditgivning bankerna vill ägna sig åt. Ett skäl till det är att bankerna utan större problem kan få nästa nivå på säkerhet, det vill säga en företagsinteckning. Företagsinteckningen täcker i princip alla tillgångar som inte är säkrade genom objektsfinansiering. Problemet med företagsinteckning är välkänt sedan decennier hos bankerna. Företagsinteckningen anses generellt utan större värde som säkerhet, det företagsinteckningen gör är att signalera att här har en bank intressen i detta företag, vilket håller andra finansinstitut borta. Företagsinteckningen har under en lång tid tagits som en standardåtgärd, men det är få banker som egentligen litar till värdet i denna inteckning. Naturligtvis kan säkerheter också tas i anläggningstillgångar, men dessa är sällan omfattande i ett nystartat företag. En tredje klass är då säkerheter i form av personliga säkerheter utanför företaget. Här har bankerna en klart mer intressant möjlighet att få någon form av garanti för återbetalning. Det som är speciellt med dessa säkerheter är att det sällan är frågan om att få full täckning för lånet, även om det är att föredra, utan används som ett sätt för att skapa tydliga incitament för låntagaren att göra sitt yttersta för att återbetala lånet. En annan viktig

funktion som den personliga säkerheten spelar för kreditgivaren är att risken att företagaren säljer vidare sitt företag till oseriösa köpare, exempelvis bolagsplundrare, blir avgjort lägre.

7. Problemet med personliga säkerheter

En grundläggande fråga är varför det är så väsentligt för kreditgivare att begära personliga säkerheter. Ett grundläggande skäl, som är detsamma i dag som det har varit under många decennier, är att det av kreditgivare anses för enkelt och för företagaren billigt att gå i konkurs. Om det är för enkelt att gå i konkurs anser kreditgivaren att de får bära en risk som egentligen företagaren ska bära. Avsikten med en personlig säkerhet är att låntagaren ska känna av om företaget inte fullföljer sina åtaganden. Vad som anses vara en rimlig borgen har debatterats, men sägs i dag kunna vara mellan 100 000 och 500 000 kronor, beroende på företagarens betalningsförmåga. Merparten av dessa är närmare 100 000 kronor. Utifrån långivarens synvinkel är detta en rimlig börda för företagaren att bära om lånet förfaller utan betalning. Därigenom tar banken en risk och företagaren en risk. Det är i sak inte så att banken föredrar att utnyttja denna borgen, istället så anser kreditgivare att existensen av en personlig säkerhet gör att låntagaren öppnar en tidig diskussion med långivaren om det finns en möjlighet till konkurs. I sådana fall kan kreditgivare och kredittagaren komma överens om en alternativ finansieringslösning som minskar risken för bägge parter. Det har över tid skett en förskjutning när det gäller personliga säkerheter. Tidigare har det varit relativt vanligt med obegränsad personlig borgen, vilket innebär att företagaren har blivit skyldig hela lånebeloppet i fall av konkurs. Här har bankerna ofta, men inte alltid, skrivit ner dessa skulder i en så kallad jämkning till ett rimligare belopp. Under de senare decennierna har det blivit vanligare med begränsad borgen, mer avsedd att ge företagaren ett begränsat borgensåtagande, enligt principen ovan om ”rimlig borgen”.

Vad gäller personliga garantier för företagets förpliktelser kan det alltså konstateras att banker skiljer mellan obegränsad borgen och begränsad borgen. För väletablerade och stora företag förekommer inte alltid borgen och i de fall som det finns en borgen är den oftast begränsad. För små och nystartade företag förekommer det fortfarande att grundaren har en obegränsad borgen för

företagets skulder. I kreditgivningstillfället gör man således ingen rimlighetsbedömning huruvida företagaren kan betala tillbaka företagets skulder i händelse av obestånd. I praktiken kommer nästan alltid en jämkning att ske av borgensåtagandet vid händelse av obestånd. Det bör i sammanhanget nämnas att kreditgivaren inte gör detta för att vara vänlig, utan att det sker på strikt affärsmässiga villkor där kreditgivaren gör en rimlig kalkyl av hur stor del av borgensåtagandet som företagaren kan betala tillbaka under en period på ett antal år, vanligen 3–5 år. Om denna överenskommelse inte hålls, är nästa steg att inleda ett konkursförfarande. De kreditgivande institutionerna anser i dag att de medel som flyter in via denna informella skuldsanering eller jämningsprocess är relativt begränsade men att de fyller ett viktigt signalvärde till företagaren och andra företagare.

8. Kreditgivare gör skillnad mellan juridisk person och fysisk person

När banker beviljar krediter till aktiebolag så gör de detta utifrån företagets affärsidé, men också utifrån ett antal andra parametrar, exempelvis kredittagarens kapacitet och vilja att återbetala lånet via sin affärsverksamhet. Som exempel är det så att när en känd företagare som har affärer med en bank vill låna medel till en annan verksamhet som finns i ett annat bolag görs en helt ny affärsprövning. Detta betyder att utifrån bankernas kommersiella verksamhet är merparten av de frågor som kommer upp kring den fysiska personen i och med en skuldsanering av begränsat intresse. Banker vill kunna ta en personlig borgen för att som skrivits ovan förmå företagaren att ta ett starkt personligt intresse, samtidigt som banken i viss mån skyddas från ett direkt olämpligt beteende. Så länge bankerna upplever att företagaren har detta personliga intresse för företaget så är skuldsaneringsfrågan av sekundär karaktär. Enligt det lagförslag som presenterats för skuldsanering blir det mindre intressant att ta en obegränsad borgen, då denna kan komma att få ett än mindre värde än den har i dag. Detta är inte nödvändigtvis ett stort problem för banker, och det är en absolut förbättring för företagare. Frågan är snarare hur stort det faktiska begränsade betalningsansvaret för företagaren kommer att bli. Ur bankernas perspektiv är det väsentligt att en företagare har ett starkt engagemang för företaget så länge det existerar, därmed

är personligt betalningsansvar av intresse i någon mån. Däremot har banken ett begränsat kommersiellt intresse av hur den fysiska personen hanteras efter en konkurs. Däremot ser banker gärna att individer som har gått i konkurs får en andra chans, så länge de har hanterat sina betalningsrelationer rimligt väl.

9. Sammanfattande analys

Det finns ett antal viktiga faktorer att bedöma när skuldsaneringsinstitutet skall komma att omfatta näringsidkare i större utsträckning än i dag. För det första kan konstateras att de medel som i dag inflyter till kreditgivare från företagare som hamnat på obestånd är mycket begränsade i förhållande till andra intäktsströmmar i verksamheten. Företagare som är kvalificerat insolventa har per definition inga tillgångar av något större värde, detta till trots fyller det en viktig signalfunktion till företagarsamhället att skuldavskrivning inte är något som sker alltför lättvindigt. Det personliga betalningsansvaret är också viktigt för att inte överlåta verksamheter till oseriösa köpare, främst bolagsplundrare.

Redan i dag sker det i princip skuldsanering hos de flesta finansiella institutioner när en företagare hamnar på obestånd. Denna jämkning av borgensåtagandet är frivillig och löper vanligen under 3–5 år. Erfarenheterna av detta system är relativt goda, samtidigt som de belopp som flyter in via uppgörelserna är mycket blygsamma.

Huruvida det föreliggande förslaget kommer att påverka mindre företags möjligheter att få finansiering är avhängigt hur svårt det blir för en kvalificerat insolvent företagare att få skuldsanering. Kommer det nya systemet att innebära att ett stort antal företagare blir av med sina skulder, och att kreditgivarna känner att riskerna att bevilja krediterna till denna grupp av företagare har ökat. Då kan man inte utesluta sådana effekter. Om å andra sidan det blir relativt svårt att få skuldsanering, liknande dagens system, kommer effekterna på kreditgivningen antagligen att bli försumbara.

En reformering av skuldsaneringssystemet såsom det föreligger nu, skulle kunna få effekter för hur kreditgivare ser på obegränsade borgensåtaganden. I dag tar framförallt bankerna, regelmässigt borgen på lånebeloppet utan att göra en bedömning av företagarens förmåga att betala tillbaka beloppet. Dessa obegränsade borgensåtaganden är framförallt vanliga i små, nystartade verksamheter. Ett

mer realistiskt personligt betalningsansvar skulle kunna ha pedagogiska effekter för både en nyföretagare och för banken. Genom att göra detta tydligt från starten av kreditåtagandet krävs det heller ingen jämkning av borgensåtagandet när företagarens åtagande blir verklighet.

10. Sammanfattning och slutsats

Denna del av utredningen berör specifikt hur Nystartsutredningens förslag till mildrade insolvensregler för företagare påverkar kreditgivare och framförallt kreditgivares beredvillighet att bistå med finansiering till mindre företag. De facto måste här göras en väsentlig skiljelinje mellan aktiebolag och andra bolagsformer. Företagare med andra bolagsformer än aktiebolag har ett betydligt större problem med skulder från företagandet än företagare med aktiebolag. Aktiebolagsformen är i sig ett skydd för företagaren som är väsentligt för att åstadkomma det Nystartsutredningen vill åstadkomma, ett högre entreprenörskap grundat på möjligheten att starta om verksamhet efter konkurs. Vi är som utredare inte helt övertygade om att kreditgivare ska påverkas av att företagare använder sig av en felaktig företagsform, det kan vara en fråga för företagaren eller företagarens rådgivare. Kommer skuldavskrivning att bli ett vanligt fenomen inom handelsbolag kan effekten bli att banker blir tveksamma att låna ut till den bolagsformen, eller vilja ha extraordinära säkerheter. Detta behöver ur ett samhällsperspektiv inte vara ett problem då det för gäldenären generellt är mindre lyckat att ta krediter i en ägarform med fullt ägaransvar.

Banker använder sig av en personlig säkerhet (personlig borgen) för att undvika ett specifikt problem och för att sända en signal till företagare. Det specifika problemet är att företagare inte för enkelt ska kunna sälja sitt bolag till bolagsplundrare utan att bära en risk för det. Signalen handlar om att banken anser att företagare kommer att agera på ett annat och mer ansvarsfullt sätt om de riskerar att förlora en substantiell summa pengar vid en konkurs. Genom att banker över tid delvis har förändrat sin inställning till borgensåtagande till att resonera i termer av "rimlig borgen" så visar de också att det inte i första hand är en fråga om att bankerna nödvändigtvis vill ha kapitalet tillbaka. Obegränsad borgen finns fortfarande men används än i dag så att den är en förhandlingsbricka där borgen vid en konkurs oftast jämkas till en rimlig nivå.

Frågan om personliga säkerheter har funnits i bankvärlden under många år. Bankerna vill ha ett personligt risktagande hos företagaren. Det förefaller rimligt till en gräns. Ur samhällsynpunkt är det intressant om företagare kan starta om efter en konkurs. Därmed är obegränsad borgen ett problem. Föreliggande skuldavskrivningsförslag skulle lämpligen kunna användas för att påskynda en positiv utveckling från obegränsad personlig borgen till ett begränsat, ”rimligt” betalningsansvar. Detta skulle med största sannolikhet bevara bankernas tilltro till företagarens vilja att göra rätt för sig samtidigt som det är relativt lätt att starta om. Vi föreslår därmed att skuldavskrivning ska kunna göras till det som kan sägas vara ett ”rimligt” personligt betalningsansvar.

Vad gäller längden på återbetalningen så är den mindre väsentlig i sammanhanget utifrån kreditgivares synvinkel. Det väsentliga är att signalvärdet bevaras gentemot företagare. Det är i sig inga stora problem med en kortare återbetalningscykel, frågan är snarare vad den totala beloppsgränsen ska ligga på. Det kan vara värt att fundera på återbetalningsmöjlighet. En företagare som går i konkurs kan under de första månaderna ha svårt att betala tillbaka, men många företagare får anställning eller startar om igen och kan därmed höja återbetalningstempot. Det kan ifrågasättas om just företagare ska ha en kortare återbetalningstid än andra och i så fall vilken inverkan detta kan få.

När det gäller företagares möjligheter att kunna driva företag samtidigt som skuldavskrivning sker, så är det utifrån kreditgivares synvinkel också avhängigt företagarens upplevda ärlighet i sitt förhållande till företagandet och banken. Vi kan möjligen se att det är problematiskt om företagare driver vidare en verksamhet i vilken de låter lånen förfalla utan betalning. Det är svårt att besvara vilka effekter detta skulle ha, eller hur vanligt fenomenet skulle vara. Eftersom utredningen föreslår ett krav på att näringsverksamheten i dessa situationer måste vara solvent för att skuldsaneringen ska kunna beviljas bör denna situation inte komma att inträffa enligt det föreliggande förslaget.

Det lagförslag som presenteras påverkar banker i huvudsak genom den inverkan förslaget får på bankers möjligheter att fortsätta använda sig av personlig borgen. Vi anser i denna promemoria att det inte bör föreligga något hinder att ge företagare skuldavskrivning så länge det finns en möjlighet för banker att bibehålla ett begränsat, ”rimligt” personligt betalningsansvar hos företagaren. Även om förslaget innebär att detta ansvar i vissa

skuldavskrivningar är mindre än det som används av bankerna (minimum 60 000 kronor i skuldavskrivningsfall och ungefär 100 000 kronor hos banker) borde inte detta innebära alltför stora ingrepp på bankernas vilja att bevilja krediter. Den generella bedömningen är därmed att förslaget borde vara acceptabelt utifrån ett kreditgivarperspektiv. Fortfarande kvarstår även med lagförslaget de grundläggande kriterier som bankerna vill ha på ett personligt ansvarstagande från företagaren. Utifrån ett samhällsperspektiv är det långsiktigt en fördel om användningen av obegränsad personlig borgen minskas. Användningen av denna skapar en osäkerhet och i vissa fall kan den skapa stora problem för individen. Lagförslaget kommer att bidra till denna utveckling. De flesta banker har redan insett detta och därmed bör det inte möta några större invändningar.

Kommentarer till lagförslaget punkt för punkt

- Företagare ska få utökade möjligheter till skuldsanering (F-skuldsanering) genom regler i en särskild lag.

Kommentar: Detta bör inte i sig inverka på kreditgivningen så länge det finns ett krav på att gäldenären ska kunna betala en viss del av sina skulder enligt ovan.

- Följande tre gäldenärskategorier ska omfattas av regelverket:
 1. Företagare med en skuldbörda som huvudsakligen härrör från en näringsverksamhet som har avvecklats genom en konkurs eller på annat sätt.
 2. Företagare som driver en solvent näringsverksamhet.
 3. Närstående till företagaren om den närståendes skuldbörda till huvudsaklig del har uppkommit genom näringsverksamhet.

Kommentar: Generellt har inte kreditgivare några synpunkter på verksamheter som inte har att göra med den juridiska verksamhet som krediterna avser. Krediter som ges till en företagare som privatperson har inte direkt med företaget att göra och kan därmed omfattas av skuldavskrivning utan att negativt inverka på kreditgivning till mindre företag.

- Det krävs att gäldenären är kvalificerat insolvent för att en F-skuldsanering ska beviljas

Kommentar: Detta påverkar inte kreditgivning till företag.

- Dessutom får inte företagaren ha misskött sina förpliktelser till staten eller ha drivit näringslivsverksamhet på ett uppenbart oförsvarligt sett

Kommentar: Gäldenärens förhållande till staten påverkar inte kreditgivningen.

- Det ska vara skäligt att F-skuldsanering ska beviljas (gäldenären får exempelvis inte ha sålt sitt bolag till s.k. bolagsplundrare, det kan också vara oskäligt om gäldenären på ett helt vårdslöst sätt har valt en rent felaktig bolagsform).

Kommentar: Det är intressant för kreditgivning att det finns en sanktion mot försäljning till bolagsplundrare, även om detta kan vara svårt att bevisa inom rimlig tid. I praktiken har banker inga problem om gäldenären väljer en bolagsform som medför obegränsat betalningsansvar. Kommer skuldavskrivning att bli ett vanligt fenomen inom handelsbolag kan effekten bli att banker blir tveksamma att låna ut till den bolagsformen, eller vilja ha extraordinära säkerheter. Detta behöver ur ett samhällsperspektiv inte vara ett problem då det för gäldenären generellt är mindre lyckat att ta krediter i en ägarform med fullt ägaransvar.

- Betalningsplanen ska löpa under tre år (till skillnad från vanlig skuldsanering som har en löptid på fem år).

Kommentar: Den enda effekten som löptiden har är att bestämma det totala beloppet. Kreditgivaren är som sagts tidigare inte i första hand ute efter att få tillbaka den totala krediten, utan att det utifrån gäldenärens sida inte ska vara enkelt att ta sig ur ett finansiellt åtagande. Det minimala återbetalningsbeloppet enligt förslaget, med en avbetalning på 5 000 kronor per kvartal under tre år, det vill säga 60 000 kronor, är förvisso lägre än de vanligaste borgensbeloppen. Detta kan troligen accepteras om det rör sig om ett relativt litet antal gäldenärer.

- Kriterierna kommer att vara snäva och ungefär 800 personer beräknas årligen komma ifråga för skuldsanering via F-skuldsanering.

Kommentar: Det är naturligtvis väsentligt hur många som kommer att få skuldsanering för att bedöma den samlade effekten av förslaget. Generellt gäller fortfarande att om bankerna upplever att företagaren fortfarande tar en reell risk är lagförslaget accepterbart.

Referenser

- Beck T. och de la Torre A., 2007, "The basic analytics of access to financial services", *Financial Markets Institutions and Instruments*, Vol 16, No 2, pp. 79-117.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. och Pería, M.S.M., (2008), "*Bank financing for SMEs around the world: Drivers, obstacles, business models, and lending practices*", World Bank report.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. och Maksimovic, V., (2008), "Financing Patterns around the World: Are Small Firms Different?", *Journal of Financial Economics*, Vol. 89, 467-87.
- Beck, T. och Levine, R., (2004), "Stock markets, banks, and growth: panel evidence", *Journal of Bank Finance*, Vol. 28, 423-442.
- Berger, A.N., Frame, W.S. och Ioannidou, V., (2011a), "Tests of ex ante versus ex post theories of collateral using private and public information", *Journal of Financial Economics*, Vol. 100(1), 85-97.
- Berger, A.N., Espinosa-Vega, M.A., Frame, W.S. och Miller, N.H., (2011b), "Why do borrowers pledge collateral? New empirical evidence on the role of asymmetric information", *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 20, 55-70.
- Berger, A.N., Cowan, A.M., och Frame, W.S., (2011c). "The surprising use of credit scoring in small business lending by community banks and the attendant effects on credit availability, risk, and profitability", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 39, 1-17.
- Bhaird, C. och Lucey B., (2010), "Determinants of capital structure in Irish SMEs", *Small Business Economics*, Vol. 35(3), 357-375.
- Bodenhorn, H., (2003), "Short-term loans and long-term relationships: relationship lending in early America", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 35, 485-505.

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsumentskyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna – en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Det ska vara lätt att göra rätt

Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]

Lönsamt arbete

– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]

Jämnt ställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]

Visselblåsare

Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]

Inte bara jämställdhet

Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]

Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]

Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

De svenska energimarknaderna

– en samhällsekonomisk analys. [37]

Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]

Försvarsdepartementet

Investeringsplanering för försvarsmateriel

En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]

Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]

Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]

Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]

Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]

Tillträde till COTIF 1999. [26]

Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]

Jordbruks- och bostadsarrende

– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]

Från hyresrätt till äganderätt. [33]

Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]

Synnerligen grova narkotikabrott. [43]

F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]

Landsbygdsdepartementet

Tillväxt och värdeskapande

Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet

2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över

SKB:s Fud-program 2013. [42]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst

– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt

Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem

– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet

– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning

– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för
att främja vidareutnyttjande av hand-
lingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.
[14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid.

Del 1, 2 och 3. [23]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera

– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat
genomförande. [19]