

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion (SOU 2021:12)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till lag om företagsrekonstruktion och förslag till lag om offentlig skulduppgörelse. Det föreslås också ändring i brottsbalken, ändring i jordabalken och ändring i äktenskapsbalken. Vidare ingår förslag till ändring i lagen (1845:50 s. 1) om handel med lösören, som köparen låter i säljarens vård kvarbliva och ändring i lagen (1934:68) om verkan av konkurs, som inträffat i Danmark, Finland, Island eller Norge. Därutöver föreslås ändring i förmånsrättslagen (1970:979) och i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister samt i lagen (1977:595) om erkännande och verkställighet av nordiska domar på privaträttens område. I remissen föreslås även ändring i lagen (1981:6) om konkurs som omfattar egendom i annat nordiskt land, ändring i preskriptionslagen (1981:130), om ändring i lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer och ändring i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Det föreslås också ändring i konkurslagen (1987:672), i köplagen (1990:931), i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och i lönegarantilagen (1992:497). Vidare föreslås ändring i stiftelselagen (1994:1220), i inkomstskattelagen (1999:1229), i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och i försäkringsavtalslagen (2005:104). Därutöver föreslås ändring i aktiebolagslagen (2005:551), i lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter och i offentlighets och sekretesslagen (2007:400). Slutligen föreslås ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, i skuldsaneringslagen (2016:675), i lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare och i lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning. Det ingår också förordningsförslag. Således föreslås förordning om företagsrekonstruktion och förordning om offentlig skulduppgörelse. Vidare föreslås ändring i aktiebolagsförordningen (2005:559), i förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten samt i förordningen (2017:485) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. Det föreslås betydande förändringar av de regler som styr hur en företagsrekonstruktion ska genomföras. Den största nyheten anges vara att inte bara den ekonomiska uppgörelsen – ackordet – utan även övriga åtgärder som behövs för att komma till rätta med ett företags ekonomiska problem ska kunna fastställas i en rekonstruktionsplan och därigenom ges bindande verkan. Det föreslås också en lång rad andra förändringar, bl.a. när det gäller vilka som ska få tillgång till förfarandet, vilka regler som ska gälla för gäldenärens avtal under förfarandet och vilka krav som ska ställas på rekonstruktörerna. Utöver nya materiella bestämmelser föreslås dessutom

omfattande strukturella och redaktionella förändringar som är så långtgående att förslagsställaren bedömt att den nuvarande företagsrekonstruktionslagen ska upphävas och ersättas med en ny lag. Ett skärpt s.k. livskraftstest föreslås. Enligt förslaget ska en företagsrekonstruktion endast få inledas om det finns skälig anledning att anta att rekonstruktionen kan säkra verksamhetens livskraft¹. I likhet med vad som gäller i dag ska gäldenären behålla den formella rådigheten över sina tillgångar under en rekonstruktion. Det föreslås emellertid att rekonstruktören måste lämna samtycke för att gäldenären ska få fullgöra en förpliktelse som inte ingår i verksamhetens dagliga drift och för att fullgöra en förpliktelse som uppkommit före beslutet om företagsrekonstruktion. Därutöver föreslås nya regler som styr gäldenärens avtal under en rekonstruktion. Gäldenären ska ha rätt att begära att ett avtal ska fullföljas medan motparten ska ha rätt att begära att gäldenären lämnar besked om han eller hon avser att fullfölja avtalet. Genom förslaget om att domstolen ska fastställa rekonstruktionsplaner anges det exempelvis bli möjligt att i en sådan plan besluta om nyemission för att få in mer kapital i företaget. Byte av styrelse eller verkställande direktör kan genom rekonstruktionsplanen utgöra ett villkor för ny finansiering. Superförmånsrätten² kommer att finnas kvar i det nya förfarandet och kunna omfatta både ny finansiering som syftar till en långsiktig kapitaltillförsel och tillfällig finansiering som syftar till att trygga gäldenärens verksamhet under rekonstruktionen. Den kommer emellertid att begränsas. Om en rekonstruktion avslutas utan att någon rekonstruktionsplan fastställs, ska superförmånsrätten som utgångspunkt upphöra tre månader efter rekonstruktionsavslutet. Om rekonstruktionen i stället avslutas med att en rekonstruktionsplan fastställs, ska villkoren för en eventuell superförmånsrätt framgå av planen. Det föreslås också vissa regler om arbetstagarnas ställning under rekonstruktionsförfarandet. Det anges att enligt rekonstruktions- och insolvensdirektivet ska arbetstagare ha fullständigt arbetsrättsligt skydd under rekonstruktionsförfarandet. En arbetstagare kan ha rätt att frånträda sin anställning utan att iakttä gällande uppsägningstid om arbetsgivaren inte betalar lön. Utöver modellen med en rekonstruktionsplan föreslås också ett alternativt förfarande för de fall där gäldenären endast är i behov av en skulduppställning för att få sin verksamhet lönsam igen. Enligt detta förfarande kan en skulduppställning fastställas utan att vara del av en rekonstruktionsplan. Vidare föreslås att handläggningen av ärenden om företagsrekonstruktion ska koncentreras till ett färre antal domstolar än i dag. Det föreslås skärpta krav på vem som ska få utses till rekonstruktör. Enligt förslaget ska valet av rekonstruktör som utgångspunkt göras bland de personer som har erfarenhet av att i egenskap av konkursförvaltare driva vidare verksamhet för ett konkursbos räkning. Det ska krävas starka skäl för att utse någon annan än en sådan konkursförvaltare som rekonstruktör. Utredningen föreslår också uttryckliga regler om rekonstruktörens skadeståndsansvar. Därutöver föreslår utredningen att rekonstruktörerna ska ställas under tillsyn. Ansvaret för tillsynen ska ligga på Kronofogdemyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska beredas tillfälle att yttra sig innan en rekonstruktör utses och kunna begära att en rekonstruktör avsätts samt att rekonstruktörens ersättningsanspråk prövas av tingsrätten. Tillsynen föreslås finansieras genom tillsynsavgifter. I likhet med vad som gäller vid myndighetens konkurstillsyn bör det tas ut en tillsynsavgift som baserar sig på viss procent av rekonstruktörens arvode.

¹ I dagens bestämmelser är motsvarande krav formulerat som att ett beslut om företagsrekonstruktion inte får meddelas, om det saknas skälig anledning att anta att syftet med företagsrekonstruktionen kan uppnås.

² Enligt dagens regler anges en borgenär få s.k. superförmånsrätt för vissa fordringar som uppkommit under ett rekonstruktionsförfarande. Superförmånsrätten gäller för fordringar som grundar sig på avtal som gäldenären ingått under rekonstruktionen med rekonstruktörens samtycke, och ger borgenären en prioriterad rätt till betalning om gäldenären senare skulle gå i konkurs.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att förslaget huvudsakligen syftar till att genomföra EU:s rekonstruktions- och insolvensdirektiv³, som i sin tur syftar till att säkerställa att det bland medlemsstaterna ska finnas effektiva förfaranden för att hjälpa gäldenärer att omstrukturera sin verksamhet och undvika konkurs. Direktivet innehåller insolvensrättsliga regler med vissa minimikrav som medlemsstaterna måste uppfylla. Det anges att reglerna i direktivet något förenklat kan delas in i två delar. Den första delen tar sikte på att tidigt uppmärksamma och hjälpa företagare som är på väg mot en ekonomisk kris (tidig varning). Den andra delen innehåller regler som syftar till att säkerställa att redan krisande företag har tillgång till förfaranden för att strukturera om sin verksamhet. Där anges också vissa minimiregler som dessa förfaranden måste innehålla. Förslagsställaren gör bedömningen att det redan finns mekanismer för tidig varning i Sverige och att dessa är tillräckliga för att uppfylla kraven i direktivet⁴. Förslagsställaren övergår därefter till att analysera de regler i direktivet som tar sikte på rekonstruktionsförfarandet som sådant och föreslår omfattande ändringar av det nuvarande förfarandet, så omfattande att det bedöms behövas en ny lag om företagsrekonstruktion. Den största nyheten i den nya lagen anges vara att rekonstruktionsplanen, och inte bara den ekonomiska uppgörelsen, ska kunna fastställas och ges bindande rättsverknningar. Utredningen föreslår också, som nämnts, ett nytt förfarande, offentlig skulduppgörelse, avsett att vara en snabbare väg till skuldnedskrivning för företag som inte är i behov av några andra rekonstruktionsåtgärder än en skulduppgörelse. Därutöver föreslås också en rad åtgärder för att effektivisera förfarandet, bl.a. att handläggningen ska koncentreras till ett färre antal domstolar, att kraven på rekonstruktörerna ska skärpas och att rekonstruktörerna ska ställas under tillsyn. Det övergripande syftet med utredningens förslag, som sammanfaller med de problem ska motverkas, anges dels vara att förmå företag att ta tag i ekonomiska problem så tidigt som möjligt, dels att ge i grunden livskraftiga företag som hamnat i ekonomiska svårigheter bättre möjligheter att rekonstruera sin verksamhet och därigenom skapa grund för mer bärkraftiga rekonstruktioner.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget till stor del syftar till att genomföra EU:s rekonstruktions- och insolvensdirektiv. Direktivet ska vara genomfört under sommaren 2021, med viss möjlighet till förlängning. Detta anges innebära att det i flera avseenden inte finns någon reell möjlighet att underlåta att genomföra ändringarna eller att införa ändringar som ligger utanför de ramar som direktivet tillåter. Om direktivet inte införs anges EU-kommissionen kunna väcka ett tillsynsärende mot Sverige, något som i förlängningen anges kunna leda till att EU-domstolen beslutar om sanktioner. De negativa effekterna av att inte genomföra direktivet och därmed inte ha likartade rekonstruktionsregler inom EU anges ha utvecklats av EU-kommissionen⁵. Det anges att eftersom det i praktiken inte är ett alternativ att avstå från lagstiftning i de delar som följer av direktivet redogör förslagsställaren inte närmare för kommissionens ställningstaganden i detta avseende i konsekvensutredningen. Om lagstiftningen inte kommer på plats anges det också kunna påverka hur attraktivt externa investerare

³ Här avses EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/1023 av den 20 juni 2019 om ramverk för förebyggande rekonstruktion, om skuldavskrivning och näringsförbud och om åtgärder för att göra förfaranden rörande rekonstruktion, insolvens och skuldavskrivning effektivare samt om ändring av direktiv (EU) 2017/1132.

⁴ Det föreslås emellertid att Tillväxtverket ska ges i uppdrag att etablera en nationell rådgivningstjänst som riktar sig till krisande företag.

⁵ Förslagsställaren hänvisar till dokumentet COM[2016] 723 final.

betraktar den svenska marknaden, eftersom de svenska rekonstruktionsreglerna inte kommer att erbjuda den flexibilitet som andra EU-länders rekonstruktionsförfaranden gör.

Det anges också att vissa delförslag som utredningen lämnat endast delvis förändras av bestämmelserna i direktivet. Så anges exempelvis vara fallet med förslag till nya regler om gäldenärens avtal (avsnitt 7.7). I den delen har förslagsställaren enligt utredningsdirektiven haft i uppdrag att ta ett samlat grepp med utgångspunkt i de förslag som tidigare utredningar lämnat på området. Eftersom flera av förslagen i denna del inte bygger direkt på reglerna i direktivet anges det i och för sig inte vara nödvändigt att införa förslagen. Förslagsställaren bedömer emellertid att dessa förslag skulle leda till ett mer ändamålsenligt regelverk och att det skulle underlätta rekonstruktionsarbetet väsentligt, inte minst i ljuset av de nya regler föreslås som ska göra det möjligt att fastställa rekonstruktionsplanen. Dessa positiva effekter bedömer förslagsställaren skulle utbli om de delförslag som i och för sig inte krävs enligt direktivet inte skulle leda till lagstiftning.

Därutöver anges att rekonstruktions- och insolvensdirektivet i flera avseenden tillåter flera lösningar för hur bestämmelserna kan genomföras. Vissa bestämmelser anges också vara valfria att införa överhuvudtaget. Det anges att utredning löpande i betänkandet har beskrivit vilka alternativ som finns till de förslag som lämnats och motiverat varför ett visst alternativ väljs. Utredningen har bl.a. valt att behålla ett livskraftstest (avsnitt 6.9), valt att låta företagsägare omfattas av reglerna om rekonstruktionsplanen (se bl.a. avsnitt 8.4 och 8.9), föreslagit att samtliga företag ska omfattas av reglerna om gruppindelning vid omröstningen av planen (avsnitt 8.7), tagit ställning till vilka tröskelvärden som ska vara styrande när rätten prövar det s.k. testet om borgenärens bästa intresse (avsnitt 8.8.2), bedömt att en plan inte ska kunna fastställas mot en röstningsgrupps vilja om inte gäldenären samtycker till detta utom när företaget är att betrakta som ett stort företag (avsnitt 8.8.3), föreslagit att det inte ska införas något auktorisationssystem för rekonstruktörer (avsnitt 11.3.2). Till detta kommer bl.a. frågor om likabehandling (avsnitt 8.8.2 och 8.8.3), om regelverket ska vara tillgängligt enbart för juridiska personer (avsnitt 6.3), om rätten att ansöka om företagsrekonstruktion bör begränsas till ett visst antal gånger (avsnitt 6.10) och om det ska vara möjligt att låta en företagsrekonstruktion pågå längre än tre månader (avsnitt 7.6.3). Den nyss refererade uppräknningen anges endast utgöra ett litet urval av de val som utredningen gjort. I samband med att utredningen tagit ställning till dessa frågor anges det också ha presenterats vilka alternativ som finns och beskrivningar av skälen ställning till att utredningen förordar ett visst alternativ och inte det andra.

Vidare föreslår utredningen i betänkandets nionde kapitel att det ska införas ett alternativt förfarande till förslaget till ny företagsrekonstruktionslag, s.k. offentlig skulduppställning. Detta är tillåtet, men inte nödvändigt, enligt rekonstruktions- och insolvensdirektivet. I samma kapitel redovisas också ställningstaganden till om det finns något behov av några ytterligare alternativa förfaranden.

I avsnittet 11.3.2⁶ finns en beskrivning av skäl för- och mot skärpta krav på rekonstruktörer. Den alternativa lösningen med att införa ett system för auktorisation av rekonstruktörer är ett exempel på vad som ingår i beskrivningen. Förslagsställaren anger att auktorisation onekligen skulle vara en bra väg för att säkerställa att de personer som förordnas till rekonstruktörer har lämplig utbildning och sakkunskap på området. Auktorisationsmyndigheten skulle kunna få i uppgift att anordna lämplighetsprov och föra ett register över de rekonstruktörer som blivit auktoriserade. Samma myndighet skulle också kunna få ansvaret för att utöva tillsyn över rekonstruktörerna och t.ex. besluta om disciplinära åtgärder. Förslagsställaren anser trots detta att det inte bör införas något auktorisationssystem för rekonstruktörer. Det anges visserligen finnas ett problem med mer eller mindre oseriösa eller oskickliga aktörer på marknaden och åtgärder borde vidtas för att komma till rätta med detta. Det anges emellertid vara svårt att bedöma omfattningen av de problem som finns och förslagsställaren anser att det

⁶ Se sid 598 – 609 i betänkandet.

framstår som väl långtgående att under sådana omständigheter inrätta ett auktorisationsförfarande, framför allt eftersom såväl antalet ärenden om företagsrekonstruktion som antalet rekonstruktörer är få. Att inrätta en ny myndighet för dessa fall skulle därför vara svårt att försvara. Ett krav på auktorisation skulle också leda till ett mindre flexibelt förfarande med följden att domstolarna skulle vara förhindrade att utse den person som är mest lämpad i varje enskilt fall.

Regelrådet gör följande bedömning. Effekter av om ingen reglering kommer till stånd har redovisats tydligt i betänkandets kapitel om konsekvenser. Det är värdefullt att det finns tydliga hänvisningar i kapitlet om konsekvenser när det gäller i vart fall några av de beskrivningar av alternativa lösningar som återfinns i betänkandet. Regelrådet finner att det varierar hur tydlig beskrivningen av alternativa lösningar är i de beskrivningar som görs i anslutning till utredningens förslag. Den beskrivning som görs av överväganden när det gäller för- och nackdelar med att ställa skärpta krav på rekonstruktörer är ett exempel på att beskrivningarna i några fall är tydliga och utförliga. Sammantaget finner Regelrådet i alla händelser att beskrivningen av alternativa lösningar är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att utredningens förslag huvudsakligen syftar till att genomföra EU:s rekonstruktions- och insolvensdirektiv. Frågan vad som är tillåtet och inte tillåtet enligt direktivet analyseras löpande genom betänkandet. Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att dess förslag inte i någon del ligger utom den ram som direktivet tillåter. Inte heller de förslag i betänkandet som inte i sig avser att genomföra direktivet bedöms av förslagsställaren strida mot Sveriges åtagande till EU. Det anges också att förslagsställaren i betänkandets avsnitt 8.4 föreslår att en fastställd rekonstruktionsplan i vissa fall ska ersätta aktiebolagslagens krav på att vissa beslut måste fattas av bolagsstämman. Det ska också vara tillåtet att göra avsteg från aktiebolagslagens regler om företrädesrätt vid ökning av aktiekapitalet. Eftersom bestämmelserna i aktiebolagslagen i dessa delar motsvarar de krav som ställs i ett annat EU-direktiv, direktiv 2017/1132, utgör utredningens förslag ett avsteg från vissa regler i detta direktiv. Att sådana avsteg är tillåtna anges emellertid uttryckligen följa av artikel 32 i rekonstruktions- och insolvensdirektivet. Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att samtliga delar i dess förslag ligger i linje med Sveriges åtagande till EU.

Specifikt när det gäller delar av förslaget som går längre än vad direktivet kräver anges också följande i konsekvensutredningen. Utredningen har löpande i betänkandet redogjort för i vilken utsträckning de olika delarna av utredningens förslag sträcker sig längre än vad direktivet kräver. Så anges exempelvis vara fallet med utredningens förslag om förmånsrätt för ny och tillfällig finansiering (avsnitt 8.17), något som är tillåtet enligt direktivet men inte nödvändigt. Utredningen har också valt att utnyttja direktivets möjlighet att utöka antalet röstningsgrupper som ska krävas för att en rekonstruktionsplan ska kunna fastställas trots att en grupp har motsatt sig detta (avsnitt 8.8.3). I avsnittet om företagsledares skyldigheter har utredningen också presenterat ett förslag till en insolvensrättslig regel om handlingsplikt för företagsledare vid nära förestående insolvens, men gjort bedömningen att förslaget inte bör genomföras.

Utöver de beskrivningar av hur utredningens förslag förhåller sig till det aktuella direktivet finns också i betänkandets avsnitt 8.4.3⁷ en bedömning av hur förslaget förhåller sig till egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Utredningens bedömning är att förslaget är förenligt med detta.

⁷ Sidorna 407 – 410 i betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan noteras att det, som förslagsställaren anger, finns beskrivningar av hur utredningens förslag förhåller sig till EU-rätten löpande i betänkandet. Överlag kan dessa beskrivningar anses vara tydliga. Regelrådet kan inte finna någon uppenbart relevant EU-rättslig aspekt som borde ha analyserats men saknas i remissen. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att den nya företagsrekonstruktionslagen och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Eftersom huvuddelen av utredningens förslag avser att genomföra ett EU-direktiv blir den genomförandetid som anges i direktivet bindande. Enligt direktivet ska regelverket vara på plats senast den 17 juli 2021. Medlemsstater som stöter på särskilda svårigheter vid genomförandet kan emellertid få en förlängd genomförandetid med högst ett år. Sverige har underrättat kommissionen om sin avsikt att utnyttja denna möjlighet och att direktivet ska vara genomfört senast den 17 juli 2022. Ett tidigare genomförande än 1 juli 2022 har inte bedömts möjligt med hänsyn till den tid som måste avsättas för betänkandets vidare behandling och för att ge de centrala aktörerna en möjlighet att ställa om sin verksamhet till det nya regelverket. Skälen för dessa överväganden utvecklas ytterligare i betänkandets tolfte kapitel. Där utvecklas även frågan om behovet av övergångsbestämmelser⁸.

När det gäller behovet av informationsinsatser framhåller förslagsställaren att rekonstruktions- och insolvensdirektivet innehåller regler om myndigheternas informationsansvar. Enligt dessa regler ska medlemsstaterna säkerställa att gäldenärer och arbetstagarorganisationer har tillgång till relevant och aktuell information om verktyg för tidig varning. I betänkandets avsnitt 5.8 gör förslagsställaren bedömningen att sådan information finns tillgänglig redan i dag. Där anges också att såväl Sveriges domstolar som Kronofogdemyndigheten informerar om möjligheterna till företagsrekonstruktion och skuldsanering på sina respektive hemsidor. Det anges att förslagsställaren förutsätter att denna information uppdateras när den nya lagen träder i kraft eller om verktygen till tidig varning förändras. I syfte att hjälpa mindre företag att rekonstruera sin verksamhet har utredningen tagit fram en checklista för rekonstruktionsplanerna. Checklistan anges vara särskilt anpassad för mikroföretag samt för små och medelstora företag. Detta anges ligga i linje med kraven i rekonstruktions- och insolvensdirektivet. Förslagsställaren anser att detta sammantaget är tillräckligt för att täcka behovet av informationsinsatser med anledning av den nya lagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som ligger bakom den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande. Det är värdefullt att det också framgår att behovet av anpassningar hos de som ska följa bestämmelserna är en av de aspekter som har beaktats i detta val. Beskrivningen av behovet av informationsinsatser är också tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

⁸ Det anges att äldre bestämmelser bör tillämpas för ansökningar om företagsrekonstruktion som lämnats in före ikraftträdandet av den nya lagen.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det grundläggande syftet med utredningens förslag är att ge krisande företag bättre förutsättningar att överleva. En central grupp aktörer som kommer att påverkas av utredningens förslag anges därför vara de företag som befinner sig i ekonomiska svårigheter. Det anges att regleringen med några få undantag kommer att träffa samtliga företag oavsett storlek och oberoende av om verksamheten bedrivs som fysisk eller juridisk person. Vidare anges att med direktivet definition finns det få stora företag i Sverige. Förslaget kommer därför i praktiken främst att få betydelse för mikro- och småföretag samt medelstora företag. Förslagen kommer också att påverka företagens borgenärer och ägare. Förslagen kommer därför att påverka de rekonstruktörer som är verksamma på marknaden. Förslagen kommer också att påverka vissa av de företag i vilka rekonstruktörerna är anställda, främst de företag som inte har några konkursförvaltare knutna till sig.

Det anges också i remissen⁹ att det framgår av statistik från Statistiska Centralbyrån att 96 procent av företagen i Sverige (år 2017) var småföretag med färre än 10 anställda. Små och medelstora företag (0–249 anställda) utgjorde 99,9 procent av samtliga företag. De stora företagen anges således utgöra en mycket liten del av samtliga företag i landet. Däremot står storföretagen för nästan 40 procent av omsättningen och förädlingsvärdet i näringslivet, samt för en dryg tredjedel av antalet anställda.

I avsnitt 11.3.2 anges följande. Kronofogdemyndigheten genomförde under 2020 en kartläggning där den jämförde företagsrekonstruktioner som hade handlagts av rekonstruktörer som även är verksamma som konkursförvaltare med företagsrekonstruktioner som handlagts av rekonstruktörer som inte är verksamma som konkursförvaltare. I kartläggningen granskades rekonstruktioner som hade avslutats under perioden den 1 juli 2019 till och med den 31 december 2019. Under den granskade perioden hade 92 rekonstruktioner avslutats. Av dessa hade 50 hanterats av rekonstruktörer som är konkursförvaltare. Övriga 42 hade hanterats av rekonstruktörer som inte är konkursförvaltare. I konsekvensutredningen anges att åtta företag hade sådana rekonstruktörer men att det är sannolikt att det finns ytterligare några.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att i princip alla företag som befinner sig i svårigheter kan komma att beröras och att det rimligtvis mest kommer att beröra små och medelstora företag. Detta är i sig värdefull information. Det är också värdefullt att det finns någon information om hur vanligt det var med företagsrekonstruktioner där rekonstruktörerna inte var konkursförvaltare under en studerad period och uppgifter om antal företag som specialiserade sig på rekonstruktion men inte hade några konkursförvaltare knutna till sig. Regelrådet finner sammantaget att det finns viss information om företag som arbetar med rekonstruktion och att eftersom det av allt att döma är så att vilka företag som helst som hamnar i ekonomiska svårigheter och uppfyller de uppställda kriterierna kan komma i fråga för rekonstruktion och eftersom det finns övergripande information om företagspopulationen i Sverige, kan beskrivningen anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att utredningen inte föreslår några formella begränsningar i form av utbildningskrav eller krav på examen för den som ska kunna utses till rekonstruktör. Möjligheten att utses till rekonstruktör anges därmed inte vara förbehållet en viss yrkeskategori. Det anges att utredningens förslag i stället kan betraktas som en tillbakagång till den ordning som redogjordes för i

⁹ Se sid 193.

förarbetena till den ursprungliga lagen, dvs. att rekonstruktören i första hand ska väljas bland de personer som även är verksamma som konkursförvaltare. Sedan den ursprungliga lagen trädde i kraft har andelen rekonstruktörer som inte är konkursförvaltare emellertid ökat kraftigt. Som refererats ovan visade den granskning som Kronofogdemyndigheten genomförde under 2020 att 42 av 92 rekonstruktioner hade handlagts av rekonstruktörer som inte var konkursförvaltare. Därutöver anges att utredningens förslag inte enbart innebär en tillbakagång till den ordning som förespråkades i förarbetena till den tidigare lagen, utan även en åtstramning. Vid bedömningen av om en person är lämplig som rekonstruktör ska särskilt beaktas om han eller hon har erfarenhet av att driva vidare en verksamhet för konkursboets räkning enligt 8 kap. 2 § konkurslagen. Det kommer inte att finnas något formellt hinder mot att utse någon annan än en konkursförvaltare som har sådan erfarenhet, om denne bedöms lämplig i det enskilda fallet, men ofta torde en person som inte har erfarenhet av att driva vidare ett företag för ett konkursbos räkning inte ha den kompetens som krävs för att vara verksam som rekonstruktör. Det är därför sannolikt att en stor andel av de personer som i dag är verksamma på marknaden och som saknar denna bakgrund inte kommer att uppfylla lämplighetskraven i den nya lagen.

Det anges i konsekvensutredningen att tillsynen över rekonstruktörer ska finansieras genom avgifter som betalas av gäldenärsföretagen, som en procentuell andel av arvodet till rekonstruktören. Det anges att den genomsnittliga tillsynskostnaden per ärende bedöms uppgå till 14 000 kronor. Med tanke på att det görs ungefär 200 ansökningar om året, bedöms den totala intäkten i avgifter till Kronofogdemyndigheten bli 2800000 kronor per år.

Vidare anges att de nya reglerna om rekonstruktionsplaner ska gälla även för företagsägarna. Ägarna ska precis som borgenärerna delta vid omröstningen av planen och kunna få sina rättigheter nedskrivna, under vissa förutsättningar även om de röstar mot planen. Detta anges delvis skilja sig från dagens bestämmelser, där företagsägarna sällan tvingas göra avkall på sitt ägande som ett led i rekonstruktionen, utan i stället får behålla sitt ägande samtidigt som borgenärerna tvingas skriva ned sina fordringar genom ett ackord. Detta har kritiserats på den grunden att det avviker från förmånsrättsordningen vid konkurs, där aktieägarna normalt ligger sist i prioritetsordningen och därmed inte kan räkna med att få någon utdelning i konkursen. Förslaget anges innebära att företagsrekonstruktionen kommer att kunna påverka företagsägarnas ställning, t.ex. genom att deras aktieinnehav späds ut eller helt släcks ut. I praktiken anges detta emellertid vara svårt att åstadkomma om inte gruppen med företagsägare ställer sig bakom en sådan åtgärd, eftersom det normalt kommer att krävas att gäldenären samtycker för att planen ska kunna fastställas mot en grupp borgenärs eller företagsägares vilja. Sammanfattningsvis anges utredningens förslag innebära att företagsägarnas ställning kommer att påverkas i högre grad av det nya förfarandet än enligt dagens förfarande och att de kan få sina rättigheter nedskrivna genom rekonstruktionsplanen.

Därutöver anges att utredningens förslag om ökade möjligheter till elektronisk kommunikation kommer att vara såväl tids- som kostnadsbesparande för parterna vid domstolen eftersom handlingar inte behöver skickas med posten.

Det anges att utredningens förslag bör medföra att fler i grunden livskraftiga företag kan överleva, antingen genom att de på ett tidigt stadium får stöd och hjälp genom den nationella rådgivningstjänsten eller genom det mer flexibla rekonstruktionsförfarande som föreslås och som bör ge rekonstruktionsföretagen bättre förutsättningar att överleva på sikt. Det anges emellertid också att förslaget till nytt rekonstruktionsförfarande kommer att ställa betydligt högre krav på rekonstruktören och rekonstruktionsplanerna kommer att bli avsevärt mer komplexa än tidigare. Detta anges tala för att kostnaderna för att genomföra en rekonstruktion kan komma att öka. Det anges balanseras genom förtydliganden och i viss mån skärpningar i kraven för att kunna utses till rekonstruktör.

Utredningen anger att genom dessa ändringar säkerställs att den som utses till rekonstruktör har den höga kompetens som krävs för att genomföra rekonstruktionen så effektivt som möjligt. Utredningen har också tagit fram ett förslag på en checklista som syftar till att underlätta rekonstruktionen. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det inte bör handla om några markant ökade kostnader i denna del. Vidare framhåller utredningen att förslaget till det nya förfarandet offentlig skulduppgörelse, avsett för de gäldenärer som enbart behöver skuldavskrivning, kan förväntas bli billigare och snabbare än dagens rekonstruktionsförfarande.

Förslagsställaren anger också att bättre och mer hållfasta rekonstruktioner i förlängningen bör innebära att borgenärerna kan få större utdelning för sina fordringar vid en eventuell skulduppgörelse i rekonstruktionsplanen än vad som är fallet i dag. Ett mer flexibelt ramverk anges också göra det möjligt att skraddarsy uppgörelserna, t.ex. genom att en borgenär får betalt med ett högre belopp om gäldenärens ekonomi uppfyller vissa krav eller att borgenären i stället för betalning får andelar i gäldenärens verksamhet. Fler lyckade rekonstruktioner anges också vara positivt för borgenärerna eftersom borgenären kan bibehålla och utveckla den redan pågående avtalsrelationen med gäldenären efter att rekonstruktionen avslutats.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det finns en tydlig redovisning av vad kostnaderna för tillsyn över rekonstruktörer kan väntas bli. Såvitt Regelrådet kan förstå borde det som anges om en möjlig total avgiftsintäkt för Kronofogdemyndigheten för den aktuella tillsynen motsvara den totala kostnaden för alla berörda gäldenärsföretag under de angivna förutsättningarna. Förutsatt att detta är riktigt uppfattat finns det information om avgiftskostnad både per företag och för företagen totalt i konsekvensutredningen. Däremot är det mindre tydligt vilka kostnadsförändringar det kan bli i övrigt. Det anges således att det nya förfarandet kan väntas bli komplext och därmed kostnadskrävande men att detta bör balanseras genom att de rekonstruktörer som kommer att verka kommer att ha rätt kompetens för att hantera processen effektivt vilket anges innebära att det inte blir några markant ökade kostnader. Detta kan förstås vara riktigt, men det är såvitt Regelrådet kan förstå också möjligt att det är en något förenklad beskrivning av möjliga utfall. För att beskrivningen ska vara korrekt synes det krävas att det är förhållandevis enkelt att få tillgång till rekonstruktörer med rätt kompetens. Eftersom utgångsläget har angetts vara att det i ganska många fall idag är rekonstruktörer som inte har erfarenhet av konkursförvaltning som anlitas som rekonstruktörer väcks frågan om det kommer att krävas utbildningsinsatser eller att det tillkommer nya personer med den rätta kunskapsnivån och erfarenheterna på marknaden. Det är möjligt att sådana problem inte är relevant att beakta, givet att det rör sig om ett begränsat fall med rekonstruktion varje år och det dessutom ska ställas strängare krav för att rekonstruktion ska kunna bli aktuell. Men samtidigt är det tydligt att det kan vara så att en betydande andel av rekonstruktörerna inte har den efterfrågade kompetensen i utgångsläget. Om det skulle uppstå en situation med ett minskat utbud av rekonstruktörer med rätt kompetens så kan detta ha en påverkan på vilka arvoden de kan ta ut och vilken kostnad det således blir för gäldenärsföretagen att anlita dem. Det är möjligt att den aspekten så att säga tas ut av att rekonstruktörer med en högre kompetens arbetar mer effektivt i processen men det är inte helt uppenbart att förslagsställaren har visat att det blir så. Även om just de komplicerande faktorer som Regelrådet har angett här inte skulle vara relevanta, kvarstår bedömningen att beskrivningen kan vara något förenklad.

Det är värdefullt att det anges att möjligheterna till ökad användning av elektronisk kommunikation kan vara både tids- och kostnadsbesparande men eftersom det inte finns någon kvantifiering eller på annat sätt utvecklad beskrivning av hur stor besparingen kan bli, blir informationen inte särskilt tydlig.

Det anges också att den alternativa processen med offentlig skulduppgörelse kan bli snabbare och billigare än processen med rekonstruktionsplaner. Det skulle ha kunnat förtydliga konsekvensutredningen väsentligt om detta hade utvecklats mer än vad som görs i

konsekvensutredningen. Om några exempelberäkningar utifrån olika möjliga förutsättningar hade gjorts, hade det varit möjligt att få en tydligare uppfattning om vad skillnaderna kan väntas bestå i och hur stora de skulle kunna bli. Det är inte tydligt om det finns särskilda svårigheter att göra någon form av jämförelse av detta slag. Om det finns särskilda hinder borde detta ha kunnat anges.

Sammantaget finner Regelrådet att viss information finns men att beskrivningen kunde och borde ha utvecklats i vart fall något.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges, när det gäller små företags arbets- och konkurrensförutsättningar m.m. i förhållande till stora företag, att en överväldigande majoritet av landets företag är att betrakta som mikro- eller små företag. Till största delen anges utredningens förslag i det nya rekonstruktionsförfarandet komma att träffa samtliga företag som uppfyller kriterierna för en företagsrekonstruktion. Endast i ett avseende gör utredningen avsteg från detta, när det gäller möjligheten att fastställa en plan genom en gruppöverskridande "cram-down" mot gäldenärens vilja. Detta ska endast vara möjligt om företaget är att betrakta som stort. Det anges att med tanke på hur få rekonstruktioner som inleds varje år (normalt runt 200) och hur ovanligt det är att stora företag över huvud taget ansöker om företagsrekonstruktion kan det förväntas bli synnerligen ovanligt att det blir aktuellt med en gruppöverskridande "cram-down" mot en gäldenärs vilja. I övrigt anges förslaget gälla lika för samtliga företag, oavsett storlek. Med tanke på hur fördelningen av företagen ser ut på den svenska marknaden kan det däremot antas att merparten av de företag som ansöker om och inleder en företagsrekonstruktion kommer att vara mikro-, små eller medelstora. Det anges att utredningen inte har kunnat få fram någon statistik över hur denna fördelning ser ut i dag. En konsekvens av det mer flexibla förfarande som utredningens förslag syftar till anges emellertid vara att regelverket kommer att bli mer komplext och svårgenomträngligt. Tanken är att rekonstruktionsplanen ska utgöra en heltäckande reglering av gäldenärens rättsförhållanden. Förfarandet kan också förväntas bli dyrare eftersom fler åtgärder kommer att behöva vidtas under rekonstruktionen. Detta skulle kunna leda till att de allra minsta företaget väljer att inte ansöka om företagsrekonstruktion eftersom förfarandet kan komma att upplevas som krångligt och dyrt.

I syfte att motverka detta har utredningen tagit fram ett förslag på en checklista för rekonstruktionsplanerna¹⁰. Checklistan anges vara särskilt anpassad för mikroföretag samt för små och medelstora företag. Förslagsställaren framhåller också betydelsen av att det ska finnas ett alternativt förfarande genom vilket det ska vara möjligt att fastställa en skulduppställning utan att behöva ta fram en rekonstruktionsplan. Offentlig skulduppställning anges vara avsett att utgöra ett snabbare, enklare och billigare förfarande för de företag som inte är behov av andra rekonstruktionsåtgärder än en skulduppställning. Det nya förfarandet kan förväntas få särskild betydelse för mindre företag eftersom det främst torde vara dessa företag som enbart är i behov av en skulduppställning för att komma till rätta med sina problem. Till detta kommer att den föreslagna nationella rådgivningstjänsten ska vara särskilt inriktad på att hjälpa mikro- och småföretag samt medelstora företag. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att de nya reglerna bör ha positiva effekter på samtliga företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga eftersom de kan förväntas leda till en ökad andel lyckade rekonstruktioner. Enligt utredningens bedömning kommer förslagen dock inte att påverka små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga

¹⁰ Checklistan finns som bilaga 3 till betänkandet.

eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Vidare anges i konsekvensutredningen att utredningens förslag inte direkt tar sikte på de företag där rekonstruktörerna är verksamma. På marknaden finns det i dag ett antal företag som specialiserar sig på att rekonstruera företag, men som inte har några konkursförvaltare knutna till sig. Det kommer visserligen inte att finnas något formellt hinder mot att utse en person som inte är konkursförvaltare till rekonstruktör, men det förhållandet att främst konkursförvaltare med viss erfarenhet bör utses anges innebära att personer som inte har denna kompetens kommer att få svårare att verka på marknaden. I förlängningen kommer detta även att påverka de företag där dessa personer är verksamma. Det anges att det borde röra sig om förhållandevis få företag. I Kronofogdemyndighetens kartläggning fanns det åtta sådana företag. Det anges dock vara sannolikt att det kan finnas ytterligare några sådana företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har angett ett flertal aspekter som kan ha betydelse för förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Detta är positivt. Det kan vara riktigt att små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt jämfört med större företags inte ändras genom förslaget. Det har emellertid, som refererats ovan, framhållits att rekonstruktionsplaner kan väntas bli mer komplexa än tidigare, med möjlig kostnadspåverkan till följd av detta. Även om det skulle vara så att det främst är små företag som väljer det billigare och snabbare förfarandet med offentlig skulduppställning, innebär detta, såvitt Regelrådet kan förstå, inte att det omöjliga skulle kunna bli så att kostnadsökningen till följd av en mer komplex process för rekonstruktion får en proportionellt större betydelse för små företag som ändå behöver rekonstruktion. Däremot är det möjligt att, som förslagsställaren anger, checklistan och rådgivningen inriktad mot små och medelstora företag kan ha en utjämnande effekt. Det framstår i alla händelser för Regelrådet som att förslagsställaren inte helt tydligt har visat att förslaget blir neutralt för konkurrensförhållandena mellan större och mindre företag.

Såvitt Regelrådet kan bedöma är det vidare möjligt att de ändrade kraven på rekonstruktörer skulle kunna påverka konkurrensförhållandena mellan företag som i utgångsläget har rekonstruktörer som är konkursförvaltare knutna till sig respektive företag som inte har detta. Det är värdefullt att dessa aspekter tas upp i konsekvensutredningen men för att det ska vara möjligt att få en tydlig bild av hur stor påverkan på konkurrensförhållanden kan väntas bli hade det behövts mer information om i vilken mån ersättning till de tjänster som rekonstruktörer som inte är konkursförvaltare tenderar att skilja sig från den ersättning som rekonstruktörer som har denna kompetens kan begära. Det framgår inte heller av beskrivningen på något tydligt sätt om företag som anlitar rekonstruktörer med kompetens på olika nivå kan ha skilda förutsättningar i övrigt. Om det skulle krävas att befintliga rekonstruktörer fortbildar sig eller byts ut är det inte omöjligt att sådana förändringar skulle vara lättare för vissa företag att hantera än andra. Något som kan tala för att dessa effekter blir begränsade på marknaden som helhet är att det anges röra sig om få företag som anlitar rekonstruktörer som inte är konkursförvaltare. Om dessa företag exempelvis skulle välja att lämna marknaden kan det likväl inte uteslutas att någon påverkan på konkurrensförhållandena följer av detta. Sammantaget finner Regelrådet att det finns viss värdefull och relevant information om påverkan på konkurrensförhållandena för företag men att den kunde och borde ha förtydligats.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att eftersom det generellt finns vissa brister i tydlighet när det gäller effekter företag är det svårt att på förhand utesluta att det kan finnas påverkan på företagen även i andra avseenden. Avsaknaden av information är därför en brist.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som har refererats ovan anges det i konsekvensutredningen att det alternativa förfarandet med offentlig skulduppgörelse av förslagsställaren främst bedöms användas av små företag och att detta förfarande avses vara snabbare och billigare än rekonstruktion. Även de tidigare nämnda insatserna med rådgivning och checklistan har framhållits som något som underlättar för små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Av de ovan nämnda aspekterna är det enbart det alternativa förfarandet med offentlig skulduppgörelse som på ett tydligt sätt är en del av själva författningsförslaget. Regelrådet finner inget som talar emot att detta förfarande skulle kunna underlätta för de företag, oavsett företagets storlek, som väljer att ansöka om det. Såvitt Regelrådet kan förstå borde även rådgivningen och checklistan kunna ha en sådan effekt som förslagsställaren angett. Sammantaget är det förhållandevis tydligt redovisat att förslagsställaren har övervägt sätt att underlätta för små företag i några avseenden.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns också viss värdefull information om de berörda företagen och hur dessa påverkas. Den information som ges om förslagets påverkan på företagens kostnader och konkurrensförhållanden för företag är emellertid inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 maj 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande