

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.

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Näringsdepartementets betänkande: Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet (SOU 2016:72)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

De författningsförslag som lämnas i betänkandet avser regler om företagsrekonstruktion. De olika delförslagen gäller främst ändringar i lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion (LFR), men även följändringar i en rad olika lagar samt i förordningen (1996:783) om företagsrekonstruktion.

Det föreslås att gäldenärens ansökan om företagsrekonstruktion ska innehålla en likviditetsbudget avseende en rekonstruktionsperiod om tre månader, men att budgeten kan kompletteras ansökan i efterhand. Gäldenären ska även i ansökan lämna en redogörelse för sin verksamhet. Vidare föreslås att beslut om rekonstruktion får meddelas om det finns grundad anledning att anta att syftet med rekonstruktion kan uppnås. Vidare att när ansökningar om konkurs och företagsrekonstruktion är anhängiga samtidigt ska domstolen pröva rekonstruktionsansökan i första hand. Även en ansökan om separat ackord ska, enligt förslaget, prövas före en ansökan om konkurs så länge konkursansökan inte har hunnit prövas.

En reglering föreslås så att gäldenären tvingas samråda med rekonstruktören, inte bara angående betalningar, utan också beträffande fullgörande av andra plikter. Avsaknad av samtycke från rekonstruktören kan medföra att denna blir ogiltig.

Bestämmelser föreslås avseende möjligheter att häva ett beslut om rekonstruktion, liksom bestämmelser om gäldenärens rätt till fullföljande av ett rekonstruktionsbeslut. Vidare föreslås regler om när fordringar ska ha allmän förmånsrätt.

Vid utnyttjande av lokaler ska gälla att om en hyresvärd fortsätter att tillhandahålla en lokal enligt ett hyresavtal med gäldenären, ska hyresvärdens fordran på hyra för nyttjande som sker senare än en månad efter rekonstruktionsbeslutet anses ha uppkommit under rekonstruktion, såvida inte gäldenären erlägger kontant betalning för hyror som uppkommit efter rekonstruktionsbeslutet eller ställer säkerhet därför.

Vid lönefordringar ska gälla att om en arbetstagare fortsätter att fullgöra sina åtaganden enligt ett anställningsavtal med gäldenären, ska arbetstagarens fordran på lön eller annan ersättning för arbete

som utförs senare än en månad efter rekonstruktionsbeslutet anses ha uppkommit under rekonstruktionen.

Det föreslås att gäldenären ska ha rätt att överlåta avtal till tredje man.

En ansökan om rekonstruktion ska innehålla ett förslag till rekonstruktör samt uppgifter om det finns någon erinran mot att den föreslagna personen utses. Det ska också framgå vilka borgenärer som kontaktats med anledning av förslaget. Detsamma ska gälla vid en ansökan om så kallat separat ackord. När en ansökan om rekonstruktion bifalls får rätten endast om det finns synnerliga skäl utse fler än en rekonstruktör. Rekonstruktörer får inte sätta någon annan i sitt ställe. Ersättningen ska bestämmas av rätten och ska kunna överklagas. Rätten ska innan beslut om ersättning inhämta eventuella yttrande från gäldenären och borgenärerna. Till sin begäran om ersättning ska rekonstruktören bifoga en kostnadsräkning som utvisar det begärda beloppets fördelning på de olika åtgärder som vidtagits. Ett skadeståndsansvar införs för rekonstruktören.

Det föreslås att en näringsidkare som har betalningssvårigheter ska kunna inleda ett separat ackordsförfarande utan att lägga fram en rekonstruktionsplan, ett så kallat separat ackord. Det separata ackordet ska endast avse frågor om betalning och nedskrivning av uppkomna fordringar. Reglerna ska följa befintliga regler i LFR och särskilt reglerna om offentligt ackord under företagsrekonstruktion enligt 3 kap. lagen om vissa undantag. Vid separat ackord ska lönegaranti inte utgå. En ansökan får göras av gäldenären och ska ske skriftligen. Innehållet i ansökan regleras i förslaget. Vid en ansökan ska gäldenären betala eller ställa säkerhet avseende förskott på kostnaden för ackordsfrågans handläggning hos rätten. En ansökan som inte uppfyller kraven ska avvisas om gäldenären inte följer ett föreläggande att avhjälpa bristen. Förhandlingar får inledas om det kan antas att gäldenären inte kan betala sina skulder eller att sådan oförmåga inträder inom kort och om det finns grundad anledning att anta att syftet med ackordet kan uppnås.

Det föreslås att gäldenären och borgenären ska ha möjlighet att träffa en särskild uppgörelse, ett så kallat särskilt ackord, som beslutas av rätten. Borgenärerna ska vid förhandlingen rösta om uppgörelsen. En begäran ska ske skriftligen och innehålla förslag på hur en uppgörelse med borgenärerna ska uppnås. I begäran ska det intygas att borgenärerna som till antalet utgör minst två femtedelar av det totala borgenärskollektivet och som omfattas av förslaget har förklarat sig anse ackordsförslaget antaget. Ett utvidgat ackord får avse att fordringar som tillkommer de borgenärer som får delta i ackordsförhandlingarna sätts ner eller betalas på närmare angivet sätt. Innehållet i förslaget bestäms av parterna. I ackordsförhandling deltar borgenärer vilkas fordringar har uppkommit före ansökan om företagsrekonstruktion. Förslaget anger även vad som ska gälla när täckning för en fordran kan ske genom kvittning. Liksom bestämmelser om när ett ackordsförslag ska anses antaget. Ett fastställt ackord är bindande för alla borgenärer. Förslaget innehåller därutöver bestämmelser som reglerar borgenärernas rätt till betalning. Till sist föreslås också regler för fastställande av ackordet och när ackordet kan prövas av rätten.

Regelrådet yttrar sig enbart över de författningsförslag som utredaren lämnar i sitt betänkande.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att det övergripande syftet med förslagen är att ge fler företagare med betalningssvårigheter möjlighet till en andra chans.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av betänkandet framgår att utredaren gjort en rad överväganden i utformandet av de olika delförslagen. Ett exempel på ett sådant övervägande är om rekonstruktionsärenden endast ska ske vid vissa domstolar för att på så sätt bygga upp en extra stor erfarenhet av handläggning i sådana ärenden och därigenom göra handläggningen effektivare och snabbare eller om ärendena ska kunna fortsätta att handläggas i samtliga tingsrätter så som sker idag. Utredaren landar i att regeringen ska meddela föreskrifter om vilka tingsrätter som ska vara behöriga att handlägga ärenden av denna art. Det framgår vidare av betänkandet att utredaren övervägt vad en ansökan om rekonstruktion ska innehålla med anledning av att forskning visar att många ansökningar idag är bristfälliga. Utredaren anser att det är angeläget att dokumentationskraven inte leder till för höga kostnader, vilket framför allt skulle missgynna små och medelstora företag med dålig likviditet. Ytterligare ett exempel på alternativa lösningar är det övervägande som utredaren gjort beträffande borgenärernas möjlighet att ansöka om rekonstruktion och om denna möjlighet ska tas bort eller ej samt om det bör införas ett så kallat förinsolvensförfarande som möjliggör rekonstruktion av ett företag i "tysthet" för att undvika ett mer formellt och officiellt förfarande.

I betänkandets första del görs en bakgrundsbeskrivning av sådant som utredaren anser hämmar dagens innovations- och entreprenörsklimat samt en beskrivning av vilka de främsta utmaningarna är framöver. I beskrivningen redogörs indirekt för effekterna av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av betänkandet framgår att EU:s insolvensförordning ((EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden) avser gränsöverskridande insolvensförfaranden som för Sveriges del omfattar konkurs, företagsrekonstruktion och skuldsanering. Det framgår vidare att en särskild utredare tidigare haft uppdraget att analysera innebörden av den reviderade EU-förordningen från ett svenskt perspektiv. Uppdraget har redovisats i mars 2016.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av betänkandet framgår att de föreslagna lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 januari 2018, vilket är den tid utredaren anser är den tidigaste möjliga med hänsyn taget till remissförfarandet, Regeringskansliets handläggning, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandlingen. Äldre bestämmelser ska gälla för ansökningar om rekonstruktion som anhängiggjorts före ikraftträdandet och för ärenden i vilka beslut om att inleda rekonstruktion har meddelats före ikraftträdandet.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren varken redovisar behovet av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdandet eller redogör för om det föreligger behov av särskilda informationsinsatser. Då flera av förslagen får effekter av betydelse för berörda företag, anser Regelrådet att en sådan redovisning inte kan utelämnas.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredaren uppger att det är behäftat med stor osäkerhet att försöka uppskatta hur det totala antalet företagsrekonstruktioner kommer att utvecklas. Det uppges att när lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion introducerades beräknades antalet rekonstruktioner uppgå till cirka 500 per år, men att det i verkligheten endast handlar om cirka 200 per år. Vidare uppges att det årligen genomförs cirka 7 000 konkurser. Utredaren bedömer att, baserat på diskussioner med rekonstruktörer, kan det totala antalet rekonstruktioner komma att öka till 300 per år, men att ökningen kan bli ännu större om informationen om förfarandet når större grupper av såväl gäldenärer som borgenärer, samtidigt som båda parter får ett större förtroende för rekonstruktionsinstitutet genom de föreslagna lagändringarna. Utredaren uppger att förslagen kommer att påverka vissa branscher mer än andra. Enligt utredaren gäller detta till exempel för hyresvärdar med längre kontrakt, där gäldenären enligt förslaget ska kunna kräva partiell fullföljd av avtalet.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren i sin redovisning även hade berört de företag som idag genomför rekonstruktion utan tillämpning av lagen.

Regelrådet finner trots detta att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget medför ökade krav på dokumentation vid ansökan om rekonstruktion. Utredaren bedömer emellertid inte att dessa krav utgör mer än en marginell påverkan på den administrativa bördan, eftersom dokumentationen, det vill säga en ingående beskrivning av verksamheten och framtagande av en likviditetsbudget ändå behöver tas fram under en företagsrekonstruktion. Utredaren uppger dessutom att dokumentationen idag ofta tas fram redan vid ansökan. Utredaren uppger vidare att rekonstruktörens administrativa kostnader kommer att öka när denne måste ge in en räkning som utvisar hur arvudet fördelar sig på olika vidtagna åtgärder, men att denna kostnad i regel kommer att övervältras på gäldenären.

Utredaren redovisar i sitt betänkande de överväganden som gjorts avseende dokumentationskraven vid ansökan om rekonstruktion. Utredaren uppger att endast 25 procent av de inledda företagsrekonstruktionerna lyckas, vilket, enligt utredaren, hänger ihop med att få ansökningar stoppas av domstol såväl i inledningsskedet som vid det efterföljande borgenärssammanträdet. Utredaren anser bland annat att högre krav därför bör ställas på innehållet i ansökan, vilket ger rätten ett bättre bedömningsunderlag inför avgörandet om gäldenären är lämplig att genomgå rekonstruktion. Kraven får, enligt utredaren, däremot inte vara så högt ställda att de avskräcker gäldenären och borgenären från att ansöka, vilket bedöms särskilt skulle drabba små och medelstora företag med dålig likviditet. Om tid saknas ska därför en gäldenär kunna komplettera sin ansökan med likviditetsbudgeten i efterhand och budgeten får, om särskilda skäl finns, också avse en kortare period. Sammantaget gör

utredaren bedömningen att de föreslagna dokumentationskraven är mycket begränsade och risken att antalet ansökningar kan komma att minska till följd av detta torde därför vara liten. Utredaren anser därutöver att tingsrätterna, i likhet med vad som tillämpas vid konkurs, ska tillhandahålla gäldenären information om tillvägagångssättet vid ansökan om rekonstruktion och att möjligheterna att ansöka på elektronisk väg bör övervägas för att underlätta för företagen. Utredaren lämnar emellertid inget sådant författningsförslag.

Regelrådet kan konstatera att förslaget medför ökade administrativa kostnader för främst gäldenärerna, men att utredaren i sina överväganden försökt balansera mellan å ena sidan att höja kraven på det bedömningsunderlag som domstolen behöver för att avgöra om gäldenären kommer att nå framgång i rekonstruktionsprocessen, å andra sidan skydda gäldenärerna från för högt ställda krav. Regelrådet anser likväl att det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om förslagsställaren hade uppskattat tidsåtgången för att sammanställa en ansökan samt skicka den till tingsrätten och även beräknat den sammanlagda kostnaden för detta. Detta gäller även för den tidsåtgång och de kostnader som följer av kraven på rekonstruktörens arvodesräkning. Eftersom Regelrådet inte finner anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning att de ökade administrativa kostnaderna är begränsade och till och med marginella för berörda företag, anser Regelrådet att redovisningen kan betraktas som tillräcklig.

Regelrådet finner trots bristen att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader som godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att det kommer att finnas tre olika alternativ för företag med finansiella problem för att undvika konkurs; företagsrekonstruktion, separat ackord samt utvidgat ackord. Samtliga förslag syftar till att sänka kostnaderna och ge bättre förutsättningar för att företagsrekonstruktion ska lyckas och även bidra till ett högre förtroende för rekonstruktionsprocessen så att fler företag med betalningssvårigheter ska få en andra chans. Det framgår vidare att de risker med företagsrekonstruktion som finns idag för företag som genomgår rekonstruktion kommer att bestå, det vill säga företag kan riskera att förlora ännu mer kapital än vid en konkurs. Utredaren uppger dock att förslagen kommer att bidra till att de som inleder rekonstruktionsförfarandet kommer att ha större chanser att lyckas när reglerna ändras.

Utredaren anger att några branscher och sektorer kan komma att påverkas i högre utsträckning. Så är fallet med till exempel hyresvärdar med längre kontrakt som påverkas negativt när gäldenären enligt förslaget ska kunna kräva partiell fullföljd av avtalet. Å andra sidan föreslås att hyresvärdens fordran förenas med så kallad superförmansrätt om inte gäldenären betalar för hyra som uppkommit efter rekonstruktionsbeslutet. Vidare uppges att borgenärer generellt kommer att få en ökad arbetsbelastning och därmed kostnader när de ska sätta sig in i gäldenärens verksamhet vid en rekonstruktion jämfört med en konkurs, där ärendet hanteras av konkursförvaltaren. I konsekvensutredningen ges bankerna som exempel på borgenärer som ofta har de största fordringarna vid en rekonstruktion och därmed även de högsta kostnaderna. Utredaren bedömer likväl inte att en ökning av antalet rekonstruktionsärenden med cirka 100 stycken, medför att kostnaderna kommer att öka i någon högre utsträckning för borgenärerna. Vidare uppges att borgenärernas kostnader även ska vägas mot att högre värden sannolikt kommer att kunna räddas åt borgenärerna.

Generellt spår utredaren sänkta kostnader för rekonstruktionsförfarandet när rekonstruktionen sannolikt koncentreras till färre domstolar och när rätten ska pröva rekonstruktörens arvode. Även införandet av ett separat ackord förutspås leda till sänkta kostnader genom att det blir en snabb väg till

skuldnedläggning för gäldenären i fall då det i övrigt saknas behov av att rekonstruera den verksamhet som bedrivs.

Regelrådet kan konstatera att förslaget medför konsekvenser för företagets ekonomi och verksamhet, vilket tydligt har beskrivits kvalitativt men inte kvantitativt. Med hänsyn till förslagets art är avsaknaden av kvantifierade effekter i detta fall inte en avgörande brist.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I betänkandet uppges att en obligatorisk domstolsprövning av rekonstruktörens ersättning leder till transparens och en sundare priskonkurrens mellan rekonstruktörerna.

Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha lyft fram hur förslaget påverkar konkurrensförhållandena mellan företag som genomför respektive inte genomför rekonstruktion.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår att de olika delförslagen kommer att ge ett smidigare rekonstruktionsförfarande som även kan vara positivt för potentiella entreprenörer, eftersom möjligheten till en andra chans påverkar viljan att starta företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av utredningens uppdragsbeskrivning framgår att även om rekonstruktionsförfarandet ska vara tillämpligt på alla slags företag, ska förutsättningarna för de mindre och medelstora företagen särskilt beaktas. Utredaren uppger att förslaget om separat ackord sannolikt kommer att gynna de mindre företagen som behöver en snabb skuldavskrivning utan företagsrekonstruktion. Utredaren uppger vidare att förslaget om att domstolen ska pröva rekonstruktörens arvode bidrar till att sänka kostnaderna för rekonstruktion, vilket särskilt gynnar de små och medelstora företagen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar alla punkter förutom särskild tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser samt förslagets påverkan på konkurrensförhållandena.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 21 december 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Yvonne von Friedrichs och Karin Hellerstedt.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande