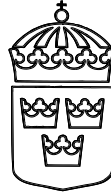


Kommittédirektiv

Skuldsanering för företagare



**Dir.
2013:57**

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 överskuldssättning 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 överskuld-

satta (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 företagssatsningar (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 överskulsatta 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)