

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

SOU 2021:12 Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion

JU2021/01037

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker i stort utredningens förslag men avstyrker följande förslag.

Skatteverket avstyrker att lägsta gräns för skulduppgörelse tas bort och anser att en, i normalfallet, lägsta gräns om 25 % ska behållas.

Skatteverket tillstyrker förslaget om en koncentration av rekonstruktioner till färre domstolar men avstyrker förslaget att koncentrationen ska ske till en domstol i varje län. Skatteverket anser istället att koncentrationen bör ske till ännu färre domstolar.

Skatteverket tillstyrker en stärkt tillsyn över rekonstruktörerna men avstyrker att tillsynsmyndigheten endast ska beredas tillfälle att höras innan rätten fattar beslut om rekonstruktörens ersättning och anser att rekonstruktörernas arvoden alltid ska prövas och fastställas av rätten.

Skatteverket lämnar även följande synpunkter att beakta i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skatteverket anser att det behöver förtydligas att det är gäldenären som ska visa på att denna har en ordnad bokföring för att man ska kunna inleda en företagsrekonstruktion och hur gäldenären ska visa detta.

Skatteverket anser att det behövs en följdändring i konkurslagen utifrån utredningens förslag.

Skatteverket anser att i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste statens roll i företagsrekonstruktioner beskrivas, särskilt avseende vilka åtgärder som kan vidtas inom ramen för en rekonstruktion. Det måste framgå att statens möjligheter att godta uppgörelser skiljer sig från andra borgenärer och inte endast när det gäller de intressen staten måste tillvara ta utan även när det gäller vilken typ av uppgörelser som staten kan bli del av.

Skatteverket anser att det bör framgå att en särskild anledning till att ett ackord inte bör medges ska vara att omröstningen har påverkats av en närståendes fordran och röst.

Skatteverket anser att det direkt av lagstiftningen ska anges att borgenärer med offentligrättsliga fordringar alltid ska utgöra en egen röstningsgrupp.

När det gäller testet om borgenärens bästa intresse, som innebär att utfallet i rekonstruktionsplanen ska jämföras med ett utfall i en konkurs, så behöver förslaget i det

fortsatta lagstiftningsarbetet kompletteras med en beskrivning hur testet och värderingen ska göras, vad konkursutfall innebär och vem som ska bekosta förfarandet.

Skatteverket anser att det i det kommande lagstiftningsarbetet måste klargöras att en företrädare för ett bolag har ett ansvar att agera vid insolvens och att det därmed finns en skadeståndsskyldighet i och med detta.

Skatteverket uppskattar att förslaget kommer att medföra engångskostnader om 486 000 kr och löpande kostnader om 1 350 000 kr årligen.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Skatteverkets synpunkter där förslagen avstyrks

2.1.1 Lägsta gränsen för "ackordslikvid" (8.4.1)

Utredningen föreslår att den ekonomiska uppgörelsen inte ska ha någon lägsta nivå såsom i dagens förfarande. I denna fråga ansluter sig Skatteverket helt till det särskilda yttrande som lämnades av Skatteverkets expert i utredningen.

Utöver det som tas upp i det särskilda yttrandet vill Skatteverket även framhålla några andra effekter av att behålla dagens regler om lägsta ackordslikvid. Ett bibehållet krav, i normalfallet, på en lägsta gräns om 25 % skulle innebära ytterligare ökat förtroende från borgenärerna för förfarandet. Grundtanken bakom direktivet är att en rekonstruktion ska vara tillgängligt för företag innan insolvens. Man vill med andra ord att företag inte ska ansöka om företagsrekonstruktion för sent då erfarenheten visar att chanserna för en lyckad rekonstruktion då minskar. Med en borttagen gräns för lägsta ackordlikvid riskerar man signalera att företaget kan vänta ännu längre och hamna i så ekonomiska svårigheter att man inte ens kan erbjuda borgenärerna en ekonomisk uppgörelse om 25 %. Skatteverkets uppfattning är därför att det är fel att ta bort en viktig markering i lagen om man vill ha tidiga ansökningar av aktiva företagsägare.

Liknande resonemang kan föras avseende det skärpta livskraft-test som föreslås och testet om borgenärs bästa intresse. Med ett bibehållet krav på ett minsta ackord kommer det bli något lättare för en gäldenär att visa på att förutsättningarna för livskraft-testet är uppfyllda om man i vart fall kan erbjuda borgenärerna ett 25 % ackord. Det blir även svårare för en borgenär att hävda att en åtgärd inte är i borgenärernas bästa intresse jämfört med ett konkursutfall eftersom en konkursutdelning om 25 % till oprioriterade borgenärer troligen sällan kommer i fråga. Om en konkursutdelning skulle innebära 5, 15 eller till och med 20 % behöver då inte utredas närmare eftersom allt under 25 % innebär att rekonstruktionen är ett bättre alternativ.

2.1.2 Ärenden om företagsrekonstruktion och offentlig skulduppgörelse ska bara handläggas av vissa tingsrätter (11.2.3)

Skatteverket stödjer i och för sig förslaget om en koncentration av antalet tingsrätter som handlägger ärenden om företagsrekonstruktion och offentlig skulduppgörelse men anser att det behövs en kraftigare koncentration för att uppnå de effekter som eftersträvas. Vissa län har inga eller ett fåtal rekonstruktioner per år. Kraven på domstolarna är betydligt högre i den föreslagna lagstiftningen jämfört med nuvarande lagstiftning. Skatteverket föreslår att

man koncentrerar handläggningen till tingsrätter på de orter där det också finns en hovrätt, d.v.s. 6 orter, där det redan finns ett upparbetat geografiskt område (domkrets).

2.1.3 En starkt tillsyn över rekonstruktörer (11.4.1)

I förslaget anges att rekonstruktörens rätt till ersättning på begäran av tillsynsmyndigheten, rekonstruktören eller gäldenären ska prövas av rätten. Skatteverket anser att arvodet obligatoriskt ska prövas av domstolen eftersom arvodet har direkt påverkan på vilken skulduppställning som är möjlig under rekonstruktionen samt att om konkurs inträder så har tillgångarna minskat med rekonstruktörens arvode till nackdel för borgenärerna.

2.2 Skatteverkets övriga synpunkter

2.2.1 Endast gäldenärer som har ordnad bokföring ska kunna inleda företagsrekonstruktion (6.8)

Skatteverket anser att det behöver förtydligas att det ankommer på gäldenären att visa att bokföringen är i sin ordning. Vidare behöver man i författningstexten konkretisera vilka krav som ska ställas på gäldenären med anledning av detta och med vilken styrka gäldenären har att visa på en ordnad bokföring. Vilka handlingar ska exempelvis bifogas en ansökan om företagsrekonstruktion? Förslagsvis kan det handla om att inkomst- och skattedeclarationer eller att årsredovisningar ska vara upprättade och ingivna för perioderna innan beslut om inledande. För att kunna göra den bedömning av överlevnadsförmåga som stipuleras är detta av central betydelse och viktigt för den fortsatta processen.

2.2.2 När ska en företagsrekonstruktion annars upphöra? (7.6.4)

Enligt förslaget ska en företagsrekonstruktion upphöra om gäldenären begär det och beslut om planförhandling inte har meddelats. Gäldenären ges alltså ingen ovillkorlig rätt att få förfarandet upphört och anledningen till detta är att det inte ska vara möjligt att kringgå reglerna om rekonstruktörens rätt att lägga fram en alternativ rekonstruktionsplan samt att det i vissa fall ska vara möjligt att genomföra en gruppöverskridande "cram-down" utan gäldenärens samtycke. Gäldenären får inte heller återta eller ändra i en rekonstruktionsplan utan medgivande av rätten.

En borgenärs ansökan om konkurs ska vilandeförklaras i avvaktan på företagsrekonstruktionens upphörande, om gäldenären begär det (2 kap. 10a § konkurslagen 1987:672). Bestämmelsen i konkurslagen reglerar endast de fall då en borgenär ansöker om konkurs. Någon motsvarande reglering finns inte om det är gäldenären själv som ansöker om konkurs, inte heller föreslås någon sådan ändring i utredningen. En gäldenär som vill undvika att tvingas in en gruppöverskridande "cram-down" eller som vill undvika att rekonstruktören lägger fram en alternativ rekonstruktionsplan kan alltså välja att ansöka om konkurs och på så vis få rekonstruktionen upphävd. För att undvika detta föreslår Skatteverket att bestämmelsen i 2 kap. 10a § konkurslagen får ett nytt stycke enligt följande:

Om det pågår en företagsrekonstruktion enligt lagen (2022:000) om företagsrekonstruktion eller en offentlig skulduppställning enligt lagen (2022:000) om offentlig skulduppställning, ska en borgenärs ansökan om konkurs, i fall gäldenären begär det, förklaras vilande i avvaktan på att företagsrekonstruktionen eller den offentliga skulduppställningen upphör.

Finns det särskilda skäl att anta att borgenärens rätt allvarligt äventyras, får dock rätten besluta att försätta gäldenären i konkurs. Innan ett sådant beslut meddelas ska rekonstruktören beredas tillfälle att yttra sig.

Om det pågår en företagsrekonstruktion enligt lagen (2022:000) om företagsrekonstruktion och ett beslut om planförhandling har meddelats ska en gäldenärs ansökan om konkurs förklaras vilande i avvaktan på att företagsrekonstruktionen upphör.

2.2.3 Vilka åtgärder ska kunna vidtas vid inom ramen för en rekonstruktionsplan? Statens roll (8.4.1)

En rekonstruktionsplan ska få avse de åtgärder som krävs för att komma till rätta med gäldenärens ekonomiska svårigheter och säkerställa att den verksamhet som gäldenären bedriver helt eller delvis ska kunna fortsättas av gäldenären eller någon annan, oavsett om åtagandena är juridiskt bindande. Ett exempel på åtgärd som kan vidtas är s.k. *debt-to-equity swap*. En borgenär kan då få del av företagets eventuella framtida vinster genom att gå in som ägare i företaget, på bekostnad av företagsägarna som får ge upp hela eller delar av sitt befintliga innehav eller får sitt innehav utspätt.

Förslaget saknar en beskrivning av att statens möjligheter att godta uppgörelser skiljer sig från andra borgenärer – inte endast när det gäller de intressen man tillvaratar utan även när det gäller vilken typ av uppgörelser som staten kan bli del av. Skatteverkets möjligheter att agera som borgenär är begränsade. Skatteverket kan medverka till nedskrivning av en skattefordran genom ackord eller till att medge betalningsanstånd. Det är dock inte möjligt för Skatteverket att t.ex. gå in som delägare i ett aktiebolag eller att överta tillgångar från gäldenären. Ett sätt att undvika problem i denna del är att staten placeras i en egen röstningsgrupp (se mer under avsnitt 2.2.5).

Skatteverket anser dessutom att det behöver förtydligas hur den eller de borgenärer som inte erbjuds samma möjlighet ska kompenseras eller vilka andra möjligheter som bör föreslås vid exempelvis en åtgärd som *debt-to-equity swap*. Det finns annars en risk för att borgenärer med samma prioritet behandlas olika oberoende av vilken eventuell röstningsgrupp man blivit placerad i. Det är viktigt att säkerställa värdet av de olika typer av uppgörelser som borgenärer med samma prioritet erbjuds.

Skatteverket anser att det bör vara gäldenären som har bevisbördan för att likabehandlingen mellan borgenärerna uppfylls. Detta är nödvändigt dels för att en borgenär ska kunna ta ställning inför en omröstning, dels i de fall då rätten ska kunna pröva att förutsättningarna i 32 § första stycket 4 punkten är uppfyllda.

2.2.4 Vilka berörda parter ska få delta vid omröstningen (8.7.1)

Enligt förslaget så ska närstående även fortsättningsvis få delta vid omröstningen. Det lyfts att detta i och för sig kan medföra risker men att man vid en sammantagen bedömning inte anser att risken för missbruk är så stor att närstående bör undantas från omröstningen.

Av förarbetena till den tidigare ackordslagen (1970:847) framgår att ett skäl som kan medföra att det finns särskild anledning att ett ackord inte bör medges är att det är närstående som är tungan på vågen vid omröstningen av ackordet (prop. 1970:136 s 122). Den aktuella generalklausulen har sedan förts över till den nu gällande lagen om

företagsrekonstruktion. För att motverka missbruk samt för att undvika oklarheter anser Skatteverket att det är viktigt att det i förarbetena förtydligas att uttalandet i 1970 års proposition ska gälla även för den nya lagen om företagsrekonstruktion.

2.2.5 De berörda parterna ska delas in i grupper (8.7.2)

Skatteverkets uppfattning är att staten alltid ska utgöra en egen röstningsgrupp och då av bl.a. de skäl som redovisats under avsnitt 2.2.3. Detta bör uttryckligen framgå av författningstexten. Genom att placeras i en egen grupp så minimerar man risken för tvister och meningsskiljaktigheter. Staten har andra överväganden än de rent ekonomiska att ta ställning till såsom lämplighet i förhållande till det allmänna och att statens möjligheter att ingå olika typer av uppgörelser skiljer sig från andra borgenärer. Vidare följer statens fordringar av lag och inte av kontraktuella relationer.

Skatteverket anser även att det saknas en beskrivning av vad som menas med kontrollerbara kriterier för gruppindelning och vad som skulle kunna utgöra enhetliga intressen. Om detta kvarstår som oklart för borgenärerna så ser Skatteverket att det öppnas en risk för missbruk av gruppindelningen i avsikt att få igenom en ”cram-down” till nackdel för en ”faktisk” majoritet av borgenärerna. Förtroende för förfarandet kan urholkas om sådant missbruk blir vanligt i företagsrekonstruktioner.

En oförutsebarhet på vilken undergrupp en borgenär kommer att hamna i kan leda till att leverantörer, banker och andra borgenärer tvekar att ingå i förbindelser med företag. För att ha det företagervänliga klimat som direktivet avser måste regelverket om företagsrekonstruktioner vara tydligt och förutsägbart. En kreditgivare som inte på förhand kommer se sin ställning i en framtida företagsrekonstruktion kommer antingen inte gå in i affären eller ha svårt att sätta pris på risken, vilket gör att priset på krediter blir onödigt högt (högre ränta, tuff amorteringsplan, krav på mer säkerhet t ex).

2.2.6 Rätten ska i vissa fall besluta om värdering (8.11 m.fl.)

För att en rekonstruktionsplan ska fastställas kan rätten vara tvungen att pröva om planen uppfyller det s.k. testet om borgenärs bästa intresse. Definitionen av detta test framgår 1 kap. 2 § punkten 10 i den förslagna lagen om företagsrekonstruktion. Testet är uppfyllt om en berörd part som röstat mot planen inte får en sämre ställning genom planen än vad som hade varit fallet vid konkurs. Det är rätten som ska utföra testet och rätten ska då besluta om värdering av gäldenärens verksamhet om sådan invändning görs. Det framgår av skrivningarna att rätten vid behov kan använda en sakkunnig vid värderingen för att få fram ett förväntat konkursutfall. Det framgår även att en borgenär, som anser att det finns skäl att ifrågasätta den värdering som lämnats vid ansökan om planförhandlingen, kan lägga fram en egen värdering. Skatteverket anser att det bör klargöras hur värderingen ska ske och vem som ska bekosta den, det bör t.ex. framgå om och hur en borgenär som bekostar en egen värdering ska få ersättning för sina kostnader.

Testet går alltså ut på att fastställa om planen och dess åtgärder ger borgenärerna ett bättre utfall än vid en konkurs. Av förslaget framgår att marknadsvärdet bör kunna ligga till grund för beräkningen av det högsta värde som kan erbjudas i rekonstruktionsplanens skulduppgörelse. Det lägsta värdet är tillgångarnas förväntade försäljningsvärde i en konkurs, dvs. konkursvärdet. Dessa värden ska framgå av den förteckning som ska bifogas en ansökan om rekonstruktionsplan. Skatteverket anser att konkursvärdet även bör ange vad en borgenär kan förväntas få vid en utdelning i konkurs.

2.2.7 Bör det införas en insolvensrättslig regel om handlingsplikt? (10.4)

Utredningen har övervägt en regel som syftar till att tvinga bolagsföreträdarna att agera om företaget är eller riskerar att bli insolvent. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen dock att det inte bör införas någon regel om handlingsplikt vid insolvens. Utredningen redovisar dock flera övervägande och resonemang kring hur en sådan regel skulle kunna utformas. Skatteverket anser, i likhet med utredningens resonemang, att en företrädare för ett företag ska kunna bli skyldig att utge ersättning för den förmögenhetsskada konkursboet orsakats genom att rörelsen drivits vidare trots att gäldenären var insolvent eller det fanns en överhängande risk för att gäldenären skulle bli insolvent. Enligt en sådan regel ska en företagsledare alltså ges en uttrycklig skyldighet att agera med vissa undantag och med beaktande av exempelvis ett visst mått av affärsmässigt risktagande etc. Skatteverket anser att det bör införas bestämmelser som innebär en tydligare påtryckning att agera om företaget närmar sig insolvens.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Skatteverket bedömer att förslaget kommer att medföra engångskostnader om 486 000 kr och löpande kostnader om 1 350 000 kr årligen. Kostnaderna avser uppdatering av utbildningar, metodstöd, information om nya regler samt en bedömd ökad tid för ärendehandläggning med anledning av den nya lagstiftningen.

Skatteverket vill också påpeka att kostnadsberäkningen bygger på ett normalår med inflöden av företagsrekonstruktioner. Med beaktande av den pågående pandemin och de stödåtgärder som regering infört kan naturligtvis volymerna av företagsrekonstruktioner komma att öka i omfattning den dag som stödåtgärderna upphör. Det är även svårt att beräkna vilken effekt den kommande lagstiftningen kommer att få på hur många företagsrekonstruktioner som kommer initieras.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Daniel Eriksson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Eva Mårtensson och sektionschefen Åsa Dahlqvist.

Katrin Westling Palm