

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.

Finansdepartementet

Yttrande över betänkandet Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn (SOU 2020:60)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i skatteförfarandelagen (2011:1244), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (2011:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter samt radio- och tv-lagen (2010:696).

I sak föreslår utredningen:

- att de subjektiva rekvisiten uppsåt och grov oaktsamhet bibehålls och kompletteras med en föreskrift om vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om företrädaren varit grovt oaktsam, vilket bedöms öka förutsebarheten,
- att möjligheten till befrielse från betalningsskyldighet ska knytas till en bedömning av om betalningsskyldigheten är oskälig, vilket antas skapa ett ökat utrymme för nyansering och individuell hänsyn, och
- att en företrädare efter ansökan ska, om inte särskilda skäl talar emot det, beviljas ett rådrum på två månader då företrädaren inte riskerar personligt betalningsansvar. Förslaget syftar till att undanröja risken för att en livskraftig verksamhet, som drabbats av akuta ekonomiska svårigheter, avvecklas på grund av risken för en företrädare att bli personligen ansvarig för den juridiska personens skatteskulder.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningens direktiv (dir. 2019:74) beslutades av regeringen den 31 oktober 2019. Uppdraget var att göra en översyn av det skatterättsliga företrädaransvaret. Bakgrunden till utredningen är att riksdagen i två tillkännagivanden har begärt att regeringen ska se över reglerna om företrädaransvar och överväga om de bör ändras för att öka rättssäkerheten och förutsägbarheten samt förbättra villkoren för företagare och företagande.

Utredningen skulle bland annat överväga om det finns behov av att ändra reglerna om det skatterättsliga företrädaransvaret och om anstånd som är till fördel för det allmänna. En central del

bestod i att säkerställa att systemet inte bidrar till att företag som på sikt kan antas ha överlevnadsmöjligheter avvecklas på grund av risken att företrädaren annars blir betalningsskyldig. Samtidigt skulle utredningen se till att reglerna fortsatt bidrar till att främja en sund konkurrens på lika villkor i näringslivet, att reglernas preventiva effekt bevaras och att systemet inte heller riskerar att leda till att juridiska personers skatteskulder ökar kraftigt.

Enligt direktiven fick utredaren även ta upp andra frågeställningar som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Det ingick dock inte i uppdraget att föreslå ett slopande av företrädaransvaret eller förändringar av de objektiva rekvisiten för företrädaransvaret.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen beskriver i betänkandet alternativa lösningar och motiverar varför det föreslagna alternativet presenteras. Beträffande tillägget i ansvarsbestämmelsen föreslås att de subjektiva rekvisiten uppsåt och grov oaktsamhet bibehålls. Riskerna med att ändra eller ta bort dem bedöms vara för stora och kunna leda till en oönskad utvidgning av ansvaret. För att tydliggöra utrymmet för individuell hänsyn föreslår utredningen att innebörden av grov oaktsamhet klargörs i lagtexten.

För att motverka en för sträng bedömning och främja en utvidgad tillämpning föreslås en ny grund för befrielse, som helt eller delvis ska kunna beviljas om betalningsskyldigheten framstår som oskälig. Eftersom befrielseregelns tillämpningsområde bestämts av det val som utredningen gjort beträffande ansvarsansvarets tillämpningsområde har några alternativa lösningar inte övervägts.

Vad gäller den nya rådrumsregeln har utredningen valt modellen med ett ansökningsförfarande i stället för alternativet med en generellt verkande rådrumsregel. På så sätt möjliggörs en individuell prövning som ger Skatteverket möjlighet att utesluta företrädare för företag som inte bör komma i fråga för en tillfällig ansvarsfrihet under en rådrumsperiod. Beträffande den valda rådrumsperioden på två månader anför utredningen att det är en lämplig avvägning mellan å ena sidan företrädarnas behov av att få tid att överväga olika handlingsalternativ och vidta nödvändiga åtgärder, och å andra sidan att inte införa regler som medför att juridiska personers skatteskulder riskerar att öka kraftigt.

Mot bakgrund av att förslagen avser ett av näringslivet och den juridiska litteraturen starkt ifrågasatt regelsystem samt att uppdraget har sitt ursprung i riksdagens tillkännagivanden, anser utredningen att nollalternativet inte har framstått som ett egentligt alternativ.

Ett särskilt yttrande har angivits av experterna från Svenskt Näringsliv, Företagarna och Srf konsult. De anför att utredningen inte, utifrån de givna direktiven, haft möjlighet att se över regelsystemet i sin helhet. Vidare menar de att företagarperspektivet, och särskilt den risk som företagare faktiskt tar, har fått en undanskymd roll och plats i betänkandet. I stället har fokus legat på att systemet ska begränsa statens skada av en underlåten betalning.

Regelrådet gör följande bedömning. Alternativa lösningar har övervägts och redovisas utförligt i betänkandet. Regelrådet kan förvisso dela uppfattningen som experterna framfört i det särskilda yttrandet att det hade funnits ett värde med en bredare analys av hela regelsystemet. Givet hur uppdraget är formulerat kan Regelrådet emellertid inte finna annat än att befintlig analys av alternativa lösningar har den bredd och djup som – som minimum – krävs utifrån förutsättningarna. Därför är den tillräcklig, även om konsekvensutredningens kvalitet hade kunnat förbättrats av en bredare analys. När det gäller effekter av om ingen reglering skulle komma till stånd är beskrivningen tydlig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen redogör för det s.k. rekonstruktions- och insolvensdirektivet¹, som ska vara införlivat i svensk rätt senast den 17 juli 2021. Enligt direktivet ska medlemsstaterna inrätta ett ramverk för rekonstruktion av företag som har ekonomiska problem för att i grunden livskraftiga företag ska kunna räddas från konkurs. Bedömningen är att förslagen i betänkandet ligger väl i linje med direktivets syfte och att de även i övrigt överensstämmer med Sveriges skyldigheter som EU-medlem.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen föreslår att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivanden konstateras att det är angeläget med ett så snart ikraftträdande som möjligt. Samtidigt behövs tid för beredning av förslagen och för de administrativa åtgärder som behöver vidtas inom Skatteverket, främst med anledning av förslaget om rådrum. Det bedöms därför inte vara realistiskt med ett tidigare ikraftträdande än den 1 januari 2022.

I betänkandet framhålls att det redan med nuvarande lagstiftning finns ett informationsbehov, som bedöms öka om förslaget om rådrum genomförs. Utredningen anser att behovet av utökade informationsinsatser främst ligger hos Skatteverket och att branschorganisationer bör ha ett stort intresse av att öka medlemmarnas kunskaper om regelsystemet.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen konstaterar att det är förslaget om rådrum som direkt berör företagen. Det finns en positiv effekt: att en rådrumsbestämmelse medför att fler företag kan drivas vidare och en negativ effekt: att företag som egentligen borde avvecklas kan drivas vidare under ytterligare en tid, med ökade skulder som följd.

De företag som direkt berörs är sådana som ställs inför tillfälliga likviditetsproblem, men som är potentiellt livskraftiga och som riskerar att avvecklas om företräddarna ställs inför snäva tidsramar. Det finns inget som tyder på att detta slags företag på något systematiskt sätt skulle avvika från den större grupp företag som försätts i konkurs, vilket medför att det går att anta att konkursstatistiken speglar de företag som påverkas av förslaget. Den klart största andelen av konkurserna har skett på egen begäran. Det genomsnittliga antalet uppgick till cirka 5 100 per år mellan 2015 och 2019, varav en viss andel är direkt berörda av rådrumsregeln. Utredningen konstaterar att det finns en stor osäkerhet i bedömningen av hur många dessa företag är, men anser att en grov bedömning är att antalet kan räknas i hundratal. De företag som berörs indirekt är troligen fler, men inte heller här går det att göra en rimlig bedömning.

¹ 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 (Rekonstruktions- och insolvensdirektiv).

Utredningen framhåller att det största antalet konkurser sker bland mindre företag. Flest konkurser under 2019 skedde i byggbranschen, följt av detaljhandel, företag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik samt hotell och restauranger. Några kvantifieringar återfinns dock inte.

Regelrådet gör följande bedömning. Beträffande antalet berörda företag gör Regelrådet ingen annan bedömning än utredningen när det gäller lämpligheten i att utgå från tillgänglig konkursstatistik. Det framhålls dock att det är behäftat med mycket stor osäkerhet att bedöma hur många företag som de facto kan komma att beröras av rådruksregeln. Vad gäller storleken på berörda företag anges endast att det mestadels handlar om mindre företag, men det går inte att utläsa hur många dessa är. Beträffande branschtillhörighet redogörs för vilka branscher som främst drabbats av konkurser.

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

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Utredningen konstaterar att för företrädare för juridiska personer tillkommer en administrativ kostnad för att ansöka om rådruksrum när det blir aktuellt med företrädaransvar. Mängden information som behöver anges bedöms inte bli särskilt omfattande och en rimlig uppskattning är därför att tiden för att sammanställa underlaget och skicka ansökan till Skatteverket inte överstiger 30 minuter. Mot bakgrund av bedömningen att lönenivån bland företrädare sträcker sig över ett brett spann görs ett antagande om en genomsnittlig månadslön, 35 300 kronor, och en arbetstid på 160 timmar. Kostnaden för en ansökan kan härigenom beräknas till cirka 200 kronor.

Utredningen framhåller att det är mycket svårt att uppskatta hur många företrädare som varje år kommer att ansöka om rådruksrum. Det bedöms som rimligt att anta att det högsta möjliga antalet ansökningar per år motsvaras av det antal företag som på egen begäran sätts i konkurs, vilket genomsnittligt uppgår till ca 5 100 per år (jämför punkten ovan). Med hänsyn till att ett företag kan ha flera företrädare som ansöker om rådruksrum uppskattas det högsta möjliga antalet ansökningar till 6 000 årligen. Vidare framgår att cirka 20 procent av de utredningar om företrädaransvar som Skatteverket utför leder till en ansökan. Det är, anser utredningen, rimligt att anta att de flesta företrädare som blir föremål för ett påbörjat ärende kommer att utnyttja möjligheten till rådruksrum. Ett sådant antagande skulle innebära att det lägsta antalet ansökningar som kan förväntas lämnas in uppgår till cirka 2 000 per år. Den samlade administrativa kostnaden för företrädare kan därmed uppskattas till som lägst 400 000 kronor och som högst 1 200 000 kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen har, mot bakgrund av den stora osäkerhet som råder, gjort ett försök att kvantifiera de administrativa kostnaderna. Det framgår dock inte varifrån bedömningen om att lägsta antal ansökningar uppgår till 2 000 årligen kommer och hur beräkningen har gjorts. Antagandet om högsta antalet ansökningar – 6 000 – kan vara rimligt men det går inte, mot bakgrund av att ett företag kan ha flera företrädare som ansöker om rådruksrum, att utesluta att det kan röra sig om betydligt fler ansökningar än så.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det återfinns inget om berörda företags påverkan på andra kostnader och verksamhet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är inte uppenbart att de föreslagna lagändringarna inte har någon påverkan i kostnadshänseende utöver de administrativa kostnaderna. Informationen är därmed ofullständig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det står inget i betänkandet om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Dock återfinns en del mer generellt hållna resonemang kring vikten av att de föreslagna lagändringarna ska främja konkurrens på lika villkor och motverka osund konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Om utredningens bedömning är att konkurrensförhållandena inte påverkas av förslaget borde detta ha angetts explicit och det borde med fördel också ha framgått vilka skäl som utredningen anser finns för bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagens påverkan på konkurrensförhållandena för företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det återfinns ingen information om lagförslagens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom utredningen inte skriver något om berörda företags påverkan på andra kostnader och verksamhet eller om påverkan på konkurrensförhållandena, går det inte att på förhand utesluta att det skulle kunna finnas påverkan 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

Utredningen skriver att bedömningen är att förslagen främst kommer att beröra företrädare för företag som har en verksamhet av mindre omfattning. Eftersom förslaget således främst berör små företag är ingen särskild utformning för dem aktuell.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har tidigare konstaterat att redovisningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig. Det framgår dock att flertalet är mindre företag. De administrativa kostnader som uppstår vid ansökan, 200 kronor per ärende, får anses vara ringa och belastar inte, såvitt Regelrådet kan förstå, mindre företag oproportionerligt mycket jämfört med andra företag.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. De brister som finns bland annat i beskrivningen av kostnadspåverkan och påverkan på konkurrensförhållandena för företag gör emellertid att helheten inte kan anses vara tillräcklig.

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](#).

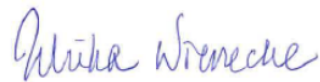
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 mars 2021.

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

Ärendet föredrogs av Ulrika Wienecke.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande