

Lovavdelingen Justis- og
beredskapsdepartementet

Deres ref.
16/4323 EP GUS/bj

Vår ref.
16/00023-9

Dato
14.09.2016

Høringsuttalelse - enpersonsutredning om gjeldsforhandlingsreglene i konkursloven

Ansvarlig myndighet: Justis- og beredskapsdepartementet

Regelrådets vurdering: **Gul: Utredningen har svakheter**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelverksforslagene i denne saken kommer på bakgrunn av en enpersonsutredning med mandat gitt av Justis- og beredskapsdepartementet. I mandatet fremkommer at økonomiske, administrative og andre vesentlige kostnader skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at dette forslaget er et godt utgangspunkt for videre arbeid med en lovproposisjon. Utredningen har imidlertid svakheter i forhold til kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2. Selv om Regelrådet har forståelse for at det kan være utfordrende å beskrive og eventuelt beregne konsekvensene for næringslivet, er det en mangel ved utredningen at dette ikke er adressert.

Regelrådet mener videre at alternative tiltak burde vært beskrevet uavhengig av om de medfører økte kostnader for staten.

Regelrådet forutsetter at manglene påpekt her vil utbedres før departementet sender et endelig lovforslag på offentlig høring. Regelrådet vil peke på at en samlet avveining av kostnads- og nyttevirkninger for ulike alternativer *må* foreligge ved en ny høringsrunde.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Justis- og beredskapsdepartementet (JBD) oppnevnte våren 2015 Leif Villars-Dahl, dommer ved Oslo byfogdembete, til å utrede behovet for og eventuelt fremsette forslag til nye regler om gjeldsforhandling etter konkursloven. Bakgrunnen var at det er for få saker med vellykket gjeldsforhandling etter konkursloven. Departementet mener det er grunn til å vurdere om økt fleksibilitet i regelverket kan føre til at flere bedrifter enn i dag kan reddes og arbeidsplasser og verdier sikres. Villars-Dahl leverte sin utredning til departementet i februar 2016 og JBD sendte denne på høring 29. juni 2016.

I utredningen foreslås en gjennomgripende endring i konkursloven, samt noen mindre endringer i dekningsloven, aksjeloven og lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs. Forslaget innebærer en begrepsendring fra gjeldsforhandling til rekonstruksjon. Formålet med dette er å vise at det ofte er mer enn gjeldsforhandlinger som er nødvendig for å snu en virksomhet. Forslaget innebærer endringer i fremgangsmåte for å begjære rekonstruksjon, ved at skyldner nå kan begjære rekonstruksjon selv om det ikke foreligger insolvens, dersom han vil komme i alvorlige økonomiske vanskeligheter i overskuelig fremtid. Videre innebærer forslaget endringer i hva skyldner kan foreta seg under rekonstruksjonsperioden for å sørge for likviditet slik at han kan drive videre. Det kan skje ved at gjeld kan omgjøres til aksjer, salg av deler av virksomheten eller mulighet for å tilby pant i varelager, driftsløsøre eller utestående fordringer med langt bedre sikkerhet enn i dag.

Det foreslås også flere andre mindre endringer. Formålet med endringene er å:

- øke antall saker med rekonstruksjon etter konkursloven.
- øke muligheten for vellykkede rekonstruksjoner.

2. Utrederens vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet har ikke foretatt en egen vurdering av utredningen i forbindelse med at de sendte denne på høring. Utreder har ikke spesifikt vurdert virkningene for næringslivet. Det er presumert at økt antall vellykkede gjeldsforhandlinger er til fordel for de næringsdrivende og det er videre presumert at det er en fordel at frivillige gjeldsforhandlinger skjer i regi av konkursloven, som gir bedre vern for de involverte.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet skal vurdere om utredningsinstruksens krav til utredning av ulike regelforslag er fulgt, og da særlig om konsekvensene for berørt næringsliv er tilstrekkelig belyst. Endringer i gjeldsforhandlingsreglene i konkursloven vil eventuelt påvirke et bredt spekter av næringsdrivende, både de som står i fare for konkurs og næringsaktører som er kreditorer for disse.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

Regelrådets mandat er å vurdere om kravene i utredningsinstruksen er oppfylt. Utredningsinstruksen bygger på en samfunnsøkonomisk metode og tilnærming til hvordan en utredning bør gjennomføres. Det betyr blant annet at det skal vurderes kostnads- og nyttevirkninger for de som berøres av forslaget, samt en avveining av positive og negative virkninger for å vurdere om tiltaket totalt sett er lønnsomt for samfunnet.

I denne utredningen anvendes juridisk metode, med pro et contra vurderinger. Regelrådet ser at det er utfordringer å sammenlikne de to metodene og ved anvendelse av juridisk metode svarer man normalt ikke på de nødvendige spørsmålene i utredningsinstruksen. Dette påvirker Regelrådets vurdering under. Videre resulterer dette i at JBD, som er ansvarlig for at utredningsinstruksens krav oppfylles, bør komplettere utredningen før endelig lovforslag sendes på høring.

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet og hva vil man oppnå?

Beskrivelsen av problemet og ønsket måloppnåelse er for så vidt greit beskrevet. Gjeldsforhandlingsinstituttet benyttes i for liten grad i dag. Departementet ønsker at flere frivillige gjeldsforhandlinger skal skje etter konkursloven for å sikre transparens og økt rettsvern for de berørte. Departementet ønsker også å oppnå flere vellykkede rekonstruksjoner slik at arbeidsplasser og verdier kan reddes. Regelrådet vil peke på at det ville økt forståelsen for Villars-Dahls mandat, dersom det hadde vært presentert statistikk til å belyse problemstillingen. Ved utsending av endelig lovforslag bør slik statistikk presenteres.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Utredningen belyser kun regelendringer som aktuelle og relevante tiltak, ikke andre typer virkemidler. Det er i noen grad vurdert ulike utforminger av regelverket. Disse vurderingene er i hovedsak gjort ved å benytte eksempler fra utenlandsk rett som begrunnelse for det valgte alternativet. Det er ikke vurdert andre tiltak som alene eller sammen med de valgte kan være aktuelle tiltak.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Det er ikke beskrevet noen prinsipielle spørsmål.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Ingen av forslagene er beregnet eller beskrevet, hverken med hensyn til kostnads- eller nyttevirkninger. Forslagene er imidlertid til dels belyst gjennom eksempler fra utenlandsk rett, i form av tall på vellykkede rekonstruksjoner ved ulike regelendringer. Regelrådet kan ikke vurdere om dette er direkte sammenlignbart på grunn av begrenset kjennskap til andre lands konkurslovgivning og andre relevante faktorer.

Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å verdsette konsekvensene av en del av forslagene, men i mange tilfeller vurderer Regelrådet at noe mer tallfesting burde vært mulig, og at dette ville styrket beslutningsgrunnlaget. For eksempel ville statistikk over antall virksomheter som i dag hhv. går konkurs eller gjennomfører gjeldsforhandlinger gitt et klarere bilde av antall berørte. Anslag eller eksempler på tap i disse prosessene kunne gitt et bilde av størrelsesorden av virkninger for berørte. Anslag for tidsbruk og ev. verdsetting av denne kunne vært oppgitt der det diskuteres administrative prosedyrer. Metodikk for tallfesting og verdsetting av virkninger er diskutert i kapittel 3.4 og 4.2 i veilederen i samfunnsøkonomisk analyse fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ). I de tilfeller utreder vurderer at tallfesting og verdsetting er utfordrende eller ikke hensiktsmessig burde dette blitt belyst.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det er ikke beskrevet alternative tiltak til regelendringer. Det kan tenkes at andre virkemidler som økt veiledning, eller andre former for bistand til næringsdrivende med økonomiske problemer også hadde være relevante tiltak.

Det er i liten grad vurdert andre regelverksendringer enn de foreslåtte. For eksempel er ikke tiltak som innebærer økte kostnader for staten vurdert, og nyttevirkningene slike tiltak ville hatt er heller ikke

vurdert. Dette gir fra et samfunnsøkonomisk perspektiv en mangelfull diskusjon av hvorfor tiltak foreslås eller avvises. For eksempel begrunner utrederen at han ikke foreslår endring i lønnsgarantireglene med at dette kunne medført økte utgifter for lønnsgarantiordningen. Uten at nytten av eventuelle regelendringer er synliggjort og veid opp mot kostnadene, gir ikke dette et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag i henhold til utredningsinstruksens punkt 2-1 spørsmål 5. Utreder har belyst hvordan regelverket er en begrensende faktor i Norge, ved å beskrive andre lands rett og erfaringer med tilsvarende regelendringer som her foreslås.

Før utsending av endelig lovforslag bør departementet utrede og presentere alternative tiltak, samt foreta en avveining av kostnads- og nyttevirksomheter for de ulike tiltakene,

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?
Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er ikke beskrevet.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlig tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (de seks spørsmål i utredningsinstruksens punkt 2-1), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse. Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad, kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse være et passende utredningsnivå.

Dette er en enpersonsutredning, men det fremgår av mandatet at økonomiske, administrative og andre vesentlige kostnader skulle vært utredet i samsvar med utredningsinstruksen. Regelrådets vurdering av om foreliggende utredning er tilfredsstillende sett hen til vesentlighet og konsekvenser for næringslivet tar utgangspunkt i dette. Mandatet synes å bygge på en presumpsjon om at det er ønskelig med flere rekonstruksjoner med hjemmel i konkursloven, og at det er en verdi i seg selv å unngå de unødvendige konkursene. Regelrådets vurdering er utelukkende om utredningen av de foreslåtte tiltakene fyller utredningsinstruksen.

Som et minimum burde de seks spørsmålene i utredningsinstruksens punkt 2-1 vært besvart. Endringer i gjeldsforhandlingsreglene i konkursloven vil eventuelt påvirke et bredt spekter av næringsdrivende, både de som står i fare for konkurs og næringsaktører som er kreditorer for disse. Det kan derfor stilles spørsmål om det ikke dette burde tilsi at en forenklet analyse ville vært et rimelig nivå for utredningen. Regelrådet kan imidlertid ikke med sikkerhet svare på dette da de seks minimumsspørsmålene ikke er besvart og det ikke er klargjort hvor omfattende virkninger forslagene vil ha for de berørte.

Regelrådet vil påpeke at det er særlige mangler ved konsekvensvurderingen og Regelrådet savner en mer strukturert og grundig beskrivelse av positive og negative virkninger for næringslivet. Regelrådet ser at en slik beskrivelse kan by på utfordringer, men disse utfordringene burde i det minste vært adressert i notatet. Forslaget viser til konsekvenser av tilvarende tiltak i andre land, men dette belyser utelukkende om tiltakene vil være hensiktsmessige for å nå målet om flere vellykkede rekonstruksjoner.

Regelrådet mener at flere alternative tiltak burde vært drøftet, herunder om økt informasjon om og veiledning i saker der næringsdrivende har økonomiske problemer, vil være nok til å øke antall rekonstruksjonssaker for retten. Også tiltak som medfører økte kostnader for staten, som for eksempel, lavere beløp som sikkerhet for gjeldsforhandlingen etter konkursloven § 3, burde vært beskrevet og vurdert.

Regelrådet vil understreke at dette er mangler som departementet bør utbedre knyttet til sin utforming av endelig lovforslag. Videre vurderer Regelrådet at et slikt lovforslag må, på grunn av disse manglene, sendes på ny offentlig høring hvis utredningsinstruksen skal følges i saken.

4.3 Dersom instruksen er fraveket, er begrunnelsen dokumentert og avgjørelsen fattet av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder, jf. utredningsinstruksens 1-4?

Det fremkommer ikke at instruksen er fraveket. Tvert imot fremkommer det av mandatet at konsekvensene skal utredes i samsvar med kravene i utredningsinstruksen. Det fremkommer enkelte steder at utreder selv vurderer at han ikke har kompetanse til å vurdere økonomiske konsekvenser av forslagene.

4.4 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksens 3-1?

Det fremgår ikke av notatet om tidlig involvering er gjennomført, utover at en referansegruppe har bistått utreder. Regelrådet finner ikke å kunne si vurdere om det hadde vært hensiktsmessig med dette i tillegg til den referansegruppen utreder samarbeidet med.

4.5 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksens 4-3?

Saken er forelagt Regelrådet.

5 Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det er i forslaget fremmet tilpasninger av regelverket for små virksomheter. Det er vurdert at tidsperspektivet er særskilt viktig for disse, og små bedriftene kan få hjelp til utforming av rekonstruksjonsplanen. Det foreligger ellers ingen vurderinger av om forslagene får større eller mindre konsekvenser for de mindre bedriftene, ei heller om andre tiltak kunne vært bedre egnet for de små bedriftene. Dette må etter Regelrådets oppfatning, utredes og belyses nærmere.

6 Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det er fremmet et forslag som ikke skal innebære økte kostnader. Det er imidlertid ikke grundig belyst hvordan dette skal skje. Det fremkommer at det er antatt kostnadsnøytralt for staten, men ikke nærmere begrunnet for næringslivet. Det er ikke mulig for Regelrådet på dette grunnlaget å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

7 Andre kommentarer

Regelrådet finner at forslaget godt beskriver hvilke konsekvenser ulike regelverksendringer har hatt i andre sammenlignbare land med hensyn til å nå målet med flere rekonstruksjoner innen konkursloven.

8 Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at dette forslaget er et godt utgangspunkt for videre arbeid med en lovproposisjon, men at utredningen har mangler i henhold til kravene i utredningsinstruksen.

Forslaget er utarbeidet av en person og det er forståelig at det kan være vanskelig å beskrive eller beregne de økonomiske konsekvensene for næringslivet. Regelrådet mener likevel at utredningsinstruksens forutsetter at virkningene av forslagene for de berørte må belyses bedre enn hva som fremkommer i utredningen, før departementet sender et endelig lovforslag på ny offentlig

høring. Videre burde alternative tiltak vært vurdert, inkludert tiltak som medfører økte kostnader for staten og / eller næringslivet. Selv om forslagene så eventuelt forkastes, vil det underbygge at det foreslåtte tiltaket er hensiktsmessig og riktig. Videre savner Regelrådet en sammenfattende diskusjon hvor forslagenes samlede nyttevirkninger vurderes opp mot deres samlede kostnadsvirkninger. Eventuell usikkerhet og fordelingsvirkninger bør også belyses.

Regelrådet legger til grunn at de påpekte manglene må utbedres før departementet sender et endelig lovforslag på ny offentlig høring.

Regelrådet finner grunn til å understreke at det i denne vurderingen er lagt vesentlig vekt på at dette er en enpersonsutredning, og at det er mulighet til å utbedre manglene i forbindelse med en senere lovproposisjon. Hvis dette hadde vært det endelige forslaget, ville Regelrådet vurdert denne til kategori Rød: forslaget er ikke tilstrekkelig utredet.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.