

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.
16/5493-1

Vår ref.
16/00094

Dato
15.12.2016

NOU 2016:22: Aksjelovgivning for økt verdiskapning

Ansvarlig myndighet: Nærings- og fiskeridepartementet

Regelrådets vurdering: **Grønn: Forslaget er tilstrekkelig utredet**

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.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen tilfredsstillende de kravene i utredningsinstruksen punktene 2-1, jf. pkt. 2-2.

Regelrådet finner det positivt at nytteeffektene av forslagene er forsøkt estimert, selv om estimatene og fordeling av nytteeffektene mellom aktørene er noe usikre. Konsekvensene for næringslivet anses som tilstrekkelig kartlagt.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslaget omfatter i hovedsak endringer i aksjeloven, men der det er hensiktsmessig er det foreslått korresponderende regler i allmennaksjeloven. De mest sentrale endringene er:

- Elektronisk stiftelse av aksjeselskap og andre forenklinger ved stiftelser av aksjeselskap
- Mulighet for elektroniske møter, herunder generalforsamling
- Klargjøring av regler for forenklet generalforsamling
- I selskaper der alle aksjonærene er styremedlemmer, kan generalforsamlingen treffe vedtak uten styrets forutgående forslag.
- Redusert oppbevaringstid for selskapsdokumentasjon
- Reduksjon i minstekapital fra 30 000 kr til 1 kr.

- Oppheve styrets handleplikt der selskapets egenkapital er blitt mindre enn halvparten av aksjekapitalen.
- Endre dagens aksjelov § 3-8 fra å kreve godkjenning fra generalforsamlingen til å innføre en informasjonsplikt.
- Dersom konsernet samlet sett er under terskelverdiene skal det ikke ha revisjonsplikt.
- Endret krav til bekreftelse fra revisor.

Formålet med disse forslagene er å lette de økonomiske og administrative byrdene for næringslivet hvor det er til nytte for samfunnets samlede verdiskapning. Forslagene er særlig utformet med tanke på små og mellomstore aksjeselskap. Det er lagt vekt på at krav til rapportering og intern organisering i selskapene bør begrenses til det som er nødvendig for å gi grunnlag for tillit hos kunder, leverandører, investorer og offentlige myndigheter. Det er videre lagt betydelig vekt på å gjøre loven teknologinøytral.

Regelrådet har merket seg at utvalget også har utredet om terskelverdiene for fravalg av revisor skal endres, men at det ikke er foreslått noen endring på dette området.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Aksjelovutvalget har beregnet antatte økonomiske innsparinger på 1,7 - 2,6 milliarder årlig. Den største innsparingseffekten er knyttet til forslag om innføring av adgang til å holde elektroniske møter, herunder generalforsamling. Videre er det beregnet innsparinger ved klargjøring av regelverket, samt til mindre rigide regler for behandling av saker i generalforsamling både når det gjelder hvilke saker som kan vedtas i generalforsamlingen, samt endring av hvilke saker som skal behandles av generalforsamlingen.

Det er ikke synliggjort eller beskrevet noen negative konsekvenser for næringslivet.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Nær halvparten av norske virksomheter er aksjeselskap (264 000 av 547 232 virksomheter ved inngangen til 2015). Av disse er det i forslaget antatt at 77 % hadde fire ansatte eller færre. Dette er en betydelig andel av det norske næringslivet, og endringer som påvirker disse selskapene må vurderes. Dette gjelder også der endringene hovedsakelig består av forenklinger for næringslivet.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

Aksjelovutvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 22. januar 2016. Mandatet henviser til at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser skal utredes i samsvar med utredningsinstruksens bestemmelser. Rent formelt vises det da til gammel utredningsinstruks, men i praksis er innholdskravene i ny instruks fra mars 2016, og gammel instruks i hovedsak de samme.

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

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

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Utvalget beskriver bakgrunnen for forslagene som todelt; dels et ønske om å evaluere innførte endringer som trådte i kraft 1.juli 2013, og dels et ønske om videreutvikling av selskapslovgivningen for å gi økt verdiskapning. Det er positivt at det fremkommer i forslaget at Nærings- og fiskeridepartementet har mottatt en rekke henvendelser fra næringslivet og andre om behov for endringer i aksjeloven. Regelrådet anser at et ønske om kontinuerlig forbedring og forenkling på dette området er et tilstrekkelig beskrevet problem.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Dagens situasjon med gjeldende rett (nullpunkt) beskrives utfyllende, og anbefalinger fra et tidligere utvalg (Knudsen-utredningen¹) vurderes som alternativer i flere sammenhenger. Det er vanskelig å se at det finnes et annet virkemiddel enn regulering, med mindre deregulering skal vurderes. Dette er imidlertid ikke et reelt alternativ som vil sikre aksjonærer, investorer og andre parter interesser i tilstrekkelig grad. Ulike tiltak er beskrevet i tilstrekkelig grad.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Tiltakene reiser ingen prinsipielle spørsmål

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

De positive virkningene av forslagene er angitt å være betydelig reduksjon i bedriftenes administrative kostnader ved økt elektronisk samhandling og møtevirksomhet, endring fra behandlingsplikt til orienteringsplikt for generalforsamlingen, reduserte arkiveringskrav og endringer i revisjonsplikt for konsern. Utvalget har estimert innsparingene til mellom 1,7 og 2,6 milliarder kroner årlig. Det er noe uklart om dette er den samlede samfunnsøkonomiske gevinsten og hvor stor del som vil tilfalle næringslivet. Regelrådet vil særskilt bemerke at den største gevinsten ser ut til å være knyttet til elektronisk møtevirksomhet både i styrer og generalforsamlingen, og det fremstår som uklart hvordan fordelingen av gevinsten er.

Regelrådet vil bemerke at selv om det er positivt at innsparingene er estimert, er det viktig å vise grunnlaget for satsene som er benyttet til estimeringen. Regelrådet kan ikke se at dette foreligger i forslaget.

Videre er det pekt på mulige positive virkninger for sysselsettingen og den økonomiske aktiviteten ved innføring av forenklinger i stiftelse av aksjeselskap. Dette er ikke beregnet eller anslått, og Regelrådet innser at det er for krevende.

Utvalget har i drøftingen av alternative tiltak beskrevet negative konsekvenser, men disse er ikke estimert. For eksempel er det pekt på at elektronisk stiftelse av aksjeselskap i en overgangsfase kan føre til økte utgifter for Brønnøysundregistrene, men at det i et lengre perspektiv vil være besparende også for Brønnøysundregistrene.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Utvalget har gjennomgående vurderinger av anbefalt tiltak mot gjeldende rett, og som hovedregel også mot et eller flere alternative tiltak som tidligere utvalg har foreslått. Videre er det sammenlignet med EU/EØS-rett og eller utenlandsk rett. Begrunnelsene for de foreslåtte tiltak er gjennomgående foretatt på en slik måte at det er forståelig hvorfor utvalget har kommet frem til foreslåtte tiltak. Dette gjelder i hovedsak også der utvalget har vurdert endringer, men ikke foreslått det. Regelrådet vil imidlertid påpeke at begrunnelsen for at det ikke foreslås endring i fravalgsreglene for revisor, synes summarisk og lite utfyllende.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Det er ikke beskrevet forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Som det fremgår over er en vesentlig del av gevinsten knyttet til elektronisk samhandling. Regelrådet antar at næringslivet til

¹ Advokat Gudmund Knudsen leverte sin utredning «Forenkling og modernisering av aksjeloven» 7. januar 2011. Den dannet sammen med EØS direktiv 77/97/EØF grunnlaget for Prop.111 L (2012-2013).

enhver tid ønsker å drive sin virksomhet mest mulig effektivt og økonomisk og at gjennomføringen dermed vil skje fortløpende til en akseptabel kostnad for næringslivet.

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

Forslaget omfatter tilnærmet halvparten av norske virksomheter i begrenset grad. Det tilsier at en forenklet analyse burde være foretatt, eller minimum en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene i utredningsinstruksens pkt. 2-1. Regelrådet har merket seg at forslaget ikke omfatter økte kostnader for næringslivet, samt at det er valgfritt for selskapene om og når de vil anvende for eksempel elektronisk samhandling.

Minimumsspørsmålene er i varierende grad utfyllende besvart. Utvalget har tilfredsstillende vurderinger av alternative tiltak. Det er noe uklart hvordan nytteeffektene fordeler seg mellom virksomheter og aksjonærer. Det er noe usikkerhet rundt de anslagene utvalget gir, og det er en liten svakhet at forutsetninger for å hente ut gevinsten ikke er tydeliggjort. Regelrådet er likevel av den oppfatning at ytterligere utredning av disse punktene, ikke ville gitt et vesentlig bedre beslutningsgrunnlag når det gjelder konsekvensene for næringslivet.

4.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Det følger av utvalgets mandat at utredningsarbeidet skal gjøres i samråd med en referansegruppe som representerer næringslivet. Utvalget og referansegruppe har hatt tre møter, og for øvrig hatt en del samhandling. Utvalget har også mottatt innspill fra organisasjoner og aktører uten tilknytning til referansegruppen.

4.4 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Høringsforslaget er forelagt Regelrådet.

5 Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Forslagene har stor betydning for de små bedriftene, og utvalget har gjennomgående vurdert dette.

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

Forslaget omfatter ingen økte kostnader eller byrder for næringslivet. Forslaget gir virksomhetene en økt valgfrihet til hvordan stifte og drive aksjeselskap.

7 Samlet vurdering

Forslaget er gjennomgående oversiktlig og godt strukturert. Det er positivt at det er estimert nyttevirkinger av forslagene. Det er en liten svakhet i at det ikke fremgår hvordan estimatene har fremkommet, samt at det er uklart hvordan gevinstene fordeles mellom samfunnet, virksomhetene og aksjonærene. Forenklingsforslagene er i hovedsak knyttet til elektronisk samhandling og reduserte krav til attestasjon eller annen bekreftelse fra revisor og andre.

Regelrådet synes det er positivt at det fremmes tilstrekkelig utredete forslag som utelukkende synes å innebære reduserte byrder for næringslivet i form av forenklinger.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer