

Høringsnotat

Dato: 18. juni 2021

Saknr: 21/3847

Høringsfrist: 12. august 2021

Videreføring av midlertidig lov om rekonstruksjon

1 Bakgrunn

Midlertidig lov 7. mai 2020 nr. 38 om rekonstruksjon for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av utbrudd av covid-19 (rekonstruksjonsloven) oppheves 1. januar 2022, jf. rekonstruksjonsloven § 64. I Prop. 75 L (2019-2020) fremheves det at siktemålet er at loven skal erstattes av permanente regler om rekonstruksjon, som vil erstatte de gamle reglene om gjeldsforhandling i konkurslovens første del.

Bakgrunnen for vedtakelsen av den midlertidige loven om rekonstruksjon er koronasituasjonen og de potensielt store økonomiske konsekvensene for bedrifter av pandemien. Selv om bakgrunnen for den midlertidige loven om rekonstruksjon er utbruddet av covid-19, knytter lovreglene seg ikke til smittesituasjonen konkret, men til de økonomiske langtidsvirkningene av pandemien, jf. også proposisjonen side 77. Den midlertidige loven har dermed et litt annet og mer langsiktig perspektiv enn mye av det øvrige koronaregelverket. I tillegg har siktemålet hele tiden vært at den midlertidige loven skal erstattes av permanente regler. Endringer i konkurslovens regler om gjeldsforhandling har vært etterspurt lenge.

Samtidig med at den midlertidige loven oppheves, oppheves også forskrift 11. mai 2020 nr. 974 om midlertidig unntak fra prioritetsreglene under rekonstruksjon etter midlertidig lov om rekonstruksjon for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av utbrudd av covid-19. Forskriften gjør midlertidig unntak fra det offentliges fortrinnsrett for skattekrav og merverdiavgiftskrav mv. og har nær sammenheng med den midlertidige loven om rekonstruksjon. Også forskrift 19. juni 2020 nr. 1247 om forenklet rekonstruksjonsforhandling for små foretak oppheves samtidig med den midlertidige loven.

2 Behovet for videreføring av den midlertidige loven

Arbeidet med forslag til permanente lovregler om rekonstruksjon er i gang, men for å sikre et godt og grundig lovarbeid er det behov for mer tid enn til 1. januar 2022 før lovendringene er på plass. Gode rekonstruksjonsregler har stor betydning for næringslivet og for samfunnet for øvrig, og det er nødvendig å gjøre et grundig arbeid med det permanente regelverket. Som et ledd i arbeidet er det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse, en spørreundersøkelse om den midlertidige loven og permanente regler og en innspillsrunde om permanente regler.

Innhenting av erfaringer med den nye loven forutsetter naturlig nok at loven får virke i noe tid. Spørreundersøkelsen som er gjennomført, har bakgrunn i føringene

om evaluering i Innst. 244 L (2019-2020). Den er gjennomført med bistand fra Konkursrådet og sendt ut til aktørene som er involvert i rekonstruksjonssaker, og den ble avsluttet i juni 2021. Innspillrunden ble gjennomført ved at en forespørsel om innspill ble lagt ut åpent på departementets nettsider, og i tillegg sendt til utvalgte instanser. Innspillrunden ble avsluttet i desember 2020. Den samfunnsøkonomiske analysen er utført av Aksel Mjøs med bistand fra Andreas Ravndal Kostøl og Ibrahim Pelja og ble avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 15. februar 2021. Det har også nylig kommet svenske og danske lovutredninger om rekonstruksjon.

Den midlertidige loven erstatter bestemmelsene om gjeldsforhandling i konkurslovens første del så lenge loven er i kraft, jf. konkursloven § 1 annet punktum. Alternativet til å forlenge den midlertidige loven er å la gjeldsforhandlingsreglene i konkurslovens første del gjelde i tiden mellom den midlertidige lovens opphør og ikrafttredelsen av nye, permanente regler. Etter departementets syn bør virketiden til den midlertidige rekonstruksjonsloven forlenges, slik at de midlertidige rekonstruksjonsreglene gjelder frem til nye regler er på plass. De nye rekonstruksjonsreglene har gitt nyttige verktøy for selskaper i alvorlige økonomiske problemer, og lovreglene vil være viktige også etter 1. januar 2022. Rekonstruksjonsloven innebærer på flere punkter endringer sammenliknet med reglene om gjeldsforhandling i konkursloven. Blant annet kan forhandling om rekonstruksjon innledes på et tidligere tidspunkt, en rekonstruksjonsplan kan vedtas lettere, og det er åpnet for omgjøring av gjeld til egenkapital som en del av rekonstruksjonen. Videre åpner loven for midlertidig unntak fra det offentliges fortrinnsrett for krav på skatt og merverdiavgift, og det gis mulighet for pantesikkerhet for lån til finansiering under rekonstruksjonen med prioritet foran alle andre panthavere. Skyldnerens beskyttelse mot åpning av konkurs og gjennomføring av tvangsdekning under rekonstruksjonsforhandling er også styrket.

Ifølge Brønnøysundregistrene er det åpnet 23 rekonstruksjonsforhandlinger i tiden fra loven trådte i kraft 11. mai 2020 til begynnelsen av juni 2021. Antallet åpne gjeldsforhandlinger etter konkurslovens regler har de siste årene ligget lavt, og til sammenlikning ble det ifølge Brønnøysundregistrene registrert fire åpninger av gjeldsforhandlinger i 2019. I Leif Villars-Dahls utredning «Rekonstruksjon i turbulente tider – dynamiske virkemidler ved økonomiske problemer» er det gjengitt tall over åpne gjeldsforhandlinger fra Konkursregisteret for årene 2006 til 2015. Av utredningens oversikt fremgår det at det i perioden 2008 til 2011 ble åpnet en del flere gjeldsforhandlinger (2008: 15 gjeldsforhandlinger, 2009: 17 gjeldsforhandlinger, 2010: 19 gjeldsforhandlinger og 2011: 21 gjeldsforhandlinger) enn for øvrige år i perioden 2006 til 2015, der tallet lå mellom 4 og 10. Etter gjeldsforhandlingsreglene i konkurslovens første del er det i loven åpnet for at retten «i særlige tilfeller» kan bestemme at kunngjøring av åpning av frivillig gjeldsforhandling kan unnlates, slik at det må tas høyde for at det kan være åpninger som ikke fremgår av kunngjøringene.

At virketiden for den midlertidige loven bør forlenges, støttes av innspill som departementet har mottatt i den åpne innspillrunden som ledd i arbeidet med permanente regler. Det gjennomgående inntrykket er at de midlertidige reglene har fungert bedre enn gjeldsforhandlingsreglene i konkurslovens første del.

Advokatforeningen uttaler i sitt innspill at rekonstruksjonsloven har forbedret mulighetene for vanskeligstilte virksomheter til å komme ut av sine økonomiske problemer og har bidratt til en økning av formelle gjeldsforhandlingsprosesser gjennom domstolene.

Oslo byfogdembete peker på at de nye reglene blir hyppigere brukt enn gjeldsforhandlingsreglene i konkurslovens første del.

Oslo byfogdembete uttaler:

«Den midlertidige loven om rekonstruksjon har nå vært i kraft i noe over et halvt år. Oslo byfogdembete har i denne periode åpnet rekonstruksjonsforhandling i åtte selskaper. Rekonstruksjon med tvangsakkord er stadfestet i to selskaper, mens to rekonstruksjonsforhandlinger er avsluttet ved at det er åpnet konkurs. For de øvrige selskaper pågår fremdeles rekonstruksjonsforhandlinger. Det er således flere selskaper som gjennomfører rekonstruksjonsforhandlinger og en rimelig del av dem oppnår en rekonstruksjon. Tidligere behandlet Oslo byfogdembete i gjennomsnitt færre enn 1- én - sak per år om gjeldsforhandling. Selv om antallet selskaper som oppnår rekonstruksjon er begrenset, har loven stor betydning for de virksomheter som på denne måten får gjennomført en rekonstruksjon. Regelverket er i tillegg veiledende for mange av de utenrettslige rekonstruksjoner som forhandles, og fungerer som et ris bak speilet for de kreditorer som ikke vil samarbeide om en forhandlingsløsning. Vi har fått tilbakemelding fra mange advokater om at dette er den største betydningen av loven. Oslo byfogdembete er derfor av den klare oppfatning at det bør vedtas permanente regler om rekonstruksjon som bygger på og videreutvikler løsningene i den midlertidige loven.»

Også *Brønnøysundregistrene* uttaler at den midlertidige loven om rekonstruksjon benyttes hyppigere enn de tidligere reglene om gjeldsforhandling.

Brønnøysundregistrene uttaler:

«Siden den midlertidige loven om rekonstruksjon trådte i kraft våren 2020, har Brønnøysundregistrene sett en økning av rekonstruksjonsforhandlinger sammenlignet med gjeldsforhandlinger etter konkursloven, i 2019. Hittil i år har vi mottatt 17 åpninger av rekonstruksjonsforhandling og to stadfestelser. Vi er derfor positive til å gjøre rekonstruksjonsloven permanent.»

3 Departementets forslag

Det foreslås at den midlertidige lovens virketid forlenges til 1. januar 2023. Departementet foreslår videre å forlenge virketiden for forskriften om midlertidig unntak fra prioritetsreglene under rekonstruksjon og forskriften om forenklet rekonstruksjonsforhandling for små foretak til 1. januar 2023.

I mellomtiden vil departementet fortsette arbeidet med å utrede et forslag til permanente regler om rekonstruksjon i samråd med berørte departementer.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Siktemålet med forslaget om å videreføre den midlertidige loven frem til 1. januar 2023 er å redusere risikoen for konkurs i bedrifter som under normale omstendigheter er levedyktige. Utbruddet av covid-19 har hatt og vil ha stor påvirkning på norsk økonomi, og mange bedrifter og arbeidsplasser rammes. Det vil innebære store kostnader for norsk økonomi om mange virksomheter som ellers er levedyktige, ikke overlever. Effektive rekonstruksjonsregler kan bidra til at bedrifter som under normale omstendigheter er lønnsomme, i større grad kan

reddes og arbeidsplasser og verdier sikres. Dette er hensyn som er viktige også uavhengig av pandemien.

Den midlertidige loven om rekonstruksjon kan føre til flere vellykkede gjeldsforhandlinger og et redusert antall konkurser sammenliknet med gjeldsforhandlingsreglene i konkurslovens første del. Den midlertidige loven kan redusere risikoen for unødige konkurser i levedyktige virksomheter som er rammet av svikt i inntektene som følge av utbruddet av covid-19, og for virksomheter med økonomiske problemer generelt. Dette er positivt for den enkelte bedriften, kreditorene og næringslivet generelt og av stor samfunnsmessig betydning. For den enkelte bedriften kan en vellykket rekonstruksjon også gi mer fornøyde samarbeidspartnere og leverandører, noe som igjen kan gjøre det lettere for bedriften å komme tilbake i velfungerende drift.

En videreføring av forskriften om midlertidig unntak fra det offentlige fortrinnsrett i dekningsloven § 9-4 for krav på skatt, merverdiavgift mv. vil innebære kostnader for det offentlige som følge av lavere dekning av det offentlige fordringer. Det er også en viss risiko for at næringsdrivende unnlater å betale skatte- og avgiftskrav fordi kravene ikke er fortrinnsberettigede. Samtidig kan det offentlige få økt proveny ved at flere næringsdrivende fortsetter virksomheten og unngår konkurs.

En videreføring av den midlertidige loven kan føre til flere gjeldsforhandlingssaker for domstolene sammenliknet med hva som ville blitt åpnet etter gjeldsforhandlingsreglene i konkurslovens første del. Dette vil dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Forslag til endring i midlertidig lov 7. mai 2020 nr. 38 om rekonstruksjon for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av utbrudd av covid-19 (rekonstruksjonsloven)

§ 64 annet ledd første punktum skal lyde:

Loven oppheves *1. januar 2023*.

Forslag til endring i forskrift 11. mai 2020 nr. 974 om midlertidig unntak fra prioritetsreglene under rekonstruksjon etter midlertidig lov om rekonstruksjon for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av utbrudd av covid-19

§ 2 skal lyde:

Forskriften trer i kraft 11. mai 2020 og oppheves *1. januar 2023*.

Forslag til endring i forskrift 19. juni 2020 nr. 1247 om forenklet rekonstruksjonsforhandling for små foretak

§ 14 annet punktum skal lyde:

Forskriften oppheves *1. januar 2023*.