

Nefndarálit

um frumvarp til laga um tímabundnar heimildir til fjárhagslegrar endurskipulagningar atvinnufyrirtækja.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur og Þorvald Heiðar Þorsteinsson frá dómsmálaráðuneyti, Heiðrúnu Björk Gísladóttur og Ingibjörgu Björnsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Björgu Ástu Þórðardóttur og Jóhönnu Klöru Stefánsdóttur frá Samtökum iðnaðarins, Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármála-fyrirtækja, Drífu Snædal og Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands, Kjartan Bjarna Björgvinsson frá Dómarafélagi Íslands, Jón Gunnar Ásbjörnsson frá Lögmannafélagi Íslands, Jóhannes Þór Skúlason og Baldur Sigmundsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Öglu Eir Vilhjálmssdóttur og Jón Birgi Eiríksson frá Viðskiptaráði Íslands, Dóru Sif Tynes og Ragnar Guðmundsson frá ADVEL lögmönnum, Breka Karlsson frá Neytendasamtökunum, Benedikt S. Benediktsson og Dagbjörtu Erlu Einarsdóttur fyrir hönd hagsmunahóps fasteignafélaga innan Samtaka verslunar og þjónustu, Þóreyju S. Þórðardóttur, Ólaf Sigurðsson, Kristján Geir Pétursson og Árna Hrafn Gunnarsson frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Halldóru Kára-dóttur og Ólöfu Marín Úlfarsdóttur frá fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar, Skarphéðin Berg Steinarsson frá Ferðamálastofu, Gylfa Magnússon, Ásgeir Brynjar Torfa-son, Eirík Elís Þorláksson og Ásu Ólafsdóttur.

Nefndinni bárust umsagnir frá ADVEL lögmönnum, Alþýðusambandi Íslands, fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar, hagsmunahópi fasteignafélaga innan Samtaka verslunar og þjónustu, Landssamtökum lífeyrissjóða, Lögmannafélagi Íslands, Neytenda-samtökunum, Samtökum fjármálafyrirtækja og Viðskiptaráði Íslands. Þá barst nefndinni sameiginleg umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka iðnaðarins og Litla Íslands.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót nýju úrræði, tímabundinni heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar atvinnufyrirtækja vegna aðstæðna sem skapast hafa í kjölfar COVID-19-faraldursins sem hófst hér á landi í febrúar sl. Samhliða eru lagðar til varanlegar breytingar á ákvæðum laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, hvað varðar nauðasamningsumleitanir og réttaráhrif nauðasamninga.

Skilyrði fjárhagslegrar endurskipulagningar (2. gr.).

Almennt.

Í 2. gr. frumvarpsins koma fram þau skilyrði sem verða að vera fyrir hendi til þess að fallist verði á beiðni um heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar eftir ákvæðum frum-varpsins. Enn fremur er það skilyrði að orsakir rekstrarvanda lögaðilans megi rekja til COVID-19-faraldursins en ekki til annarra ástæðna sem eru ótengdar honum, sbr. 1. gr.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um nauðsyn þess að girða fyrir misnotkun á úrræði af þessu tagi. Aftur á móti væri eðlilegt að veita fyrirtækjum tímabundið skjól til að vinna úr áhrifum faraldursins á rekstur þeirra þegar önnur úrræði duga ekki til. Þá komu fram sjónarmið um að skilyrðin þurfi að kveða með skýrari og afmarkaðri hætti á um að orsakir fjárhagserfiðleika megi rekja til faraldursins, til að mynda að fyrirtækjum sem væru í vanskilum með opinber gjöld eða ekki rekstrarhæf, áður en áhrifa aðgerða til að draga úr útbreiðslu faraldursins fór að gæta, verði ekki heimilt að sækja um úrræðið, sem og ef að líkur séu á að fyrirtækin verði ekki rekstrarhæf að faraldrinum loknum.

Meiri hlutinn áréttar að markmið frumvarpsins er að flest atvinnufyrirtæki geti með einföldum og skilvirkum aðgerðum fengið skjól til að endurskipuleggja rekstur sinn á meðan þetta ástand varir og þegar greiðsluvandi fyrirtækja stafar eingöngu af skyndilegum og utan- aðkomandi atburði sem ekki tengist rekstri þeirra. Meiri hlutinn telur þess vegna að skilyrðin megi ekki vera of þung í vöfum eða of þröng í þessum efnum svo fyrirtæki hafi svigrúm til að meta hvernig háttáð skuli starfsemi fyrirtækisins og möguleika þess til að bregðast við rekstrarvanda. Þá bendir meiri hlutinn á að skv. 7. gr. frumvarpsins ber héraðsdómi að taka án ástæðulauss dráttar afstöðu til beiðni um heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar. Í ákvæðinu kemur m.a. fram í hvaða tilvikum synja skuli beiðninni. Að auki ber aðstoðarmanni að kanna hag skuldarans eftir föngum til að staðreyna réttmæti upplýsinga sem hann veitti við öflun heimildar til fjárhagslegrar endurskipulagningar, sbr. 17. gr. Að mati meiri hlutans ætti framangreint fyrirkomulag að koma m.a. í veg fyrir misnotkun á úrræðinu.

Upphaf atvinnustarfsemi.

Samkvæmt 2. tölul. 2. gr. frumvarpsins skal atvinnustarfsemi skuldara hafa byrjað ekki síðar en 1. desember 2019. Fram komu athugasemdir þess efnis hvort nauðsynlegt væri að kveða á um slíkt tímamark þar sem önnur skilyrði frumvarpsins útiloki þau fyrirtæki sem eigi ekki heima í úrræðinu. Þá komi ekki fram sérstakar ástæður þess að miðað sé við þetta tímamark eða að fyrir liggi mat á því hvaða áhrif þessi takmörkun hefur á úrræðið.

Meiri hlutinn telur umrætt skilyrði vera til skýringar enda er verið að miða við það tíma- mark þegar atvinnustarfsemi hefst, þ.e. þegar félag byrjar að afla tekna, stofnar til skulda eða gerir aðra sambærilega rekstrarlega ráðstöfun, en ekki hvenær félag er skráð ef um mismunandi tímamörk er að ræða. Meiri hlutinn telur því ekki ástæðu til að fella brott skilyrðið.

Lögaðili.

Samkvæmt 1. gr. og 3. tölul. 2. gr. frumvarpsins verður skuldari að vera lögaðili og hafa greitt fleiri en einum manni laun á tímabilinu desember 2019 til febrúar 2020. Jafnframt kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að ekki er gert ráð fyrir að þeir sem reki atvinnu- starfsemi á eigin kennitölu eða sem einkafirma geti sótt um heimild til fjárhagslegrar endur- skipulagningar. Að því er þó að gæta að þeim standi sem fyrr til boða önnur úrræði, svo sem eftir ákvæðum laga um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010.

Á fundum nefndarinnar voru einkum gerðar athugasemdir við að einyrkjar geti ekki nýtt sér úrræðið. Rýmka ætti þess vegna skilyrðið á þann veg að það nái til lögaðila sem hafi greitt einum manni eða fleiri laun á umræddu tímabili. Þá var bent á að umræddir aðilar geti heldur ekki farið þess á leit við umboðsmann skuldara að hann samþykki umsókn um heimild til að leita eftir greiðsluaðlögun þegar um er að ræða atvinnurekstur. Töluverður fjöldi aðila virðist því falla milli skips og bryggju. Af þeim úrræðum sem fyrirtækjum hafa staðið til boða til þess að koma til móts við tekjufall vegna COVID-19-faraldursins hafi hlutabóta-

leiðin reynst einyrkjum vel en aftur á móti hafi fáir einyrkjar uppfyllt skilyrði til að hljóta lokunarstyrki.

Meiri hlutinn bendir á það er ekki loku fyrir það skotið að einyrkjar geti sótt um greiðslu-aðlögun samkvæmt lögum um greiðsluáðlögun einstaklinga, nr. 101/2010. Meta þurfi þó hvert tilvik fyrir sig en alla jafna eru beinar kröfur tengdar atvinnurekstri þó undanskildar greiðsluáðlögun einstaklinga. Þá er að finna umfjöllun um einstaklinga í atvinnurekstri í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 101/2010. Þar kemur m.a. fram að lögð sé áhersla á að mikilvægt sé að einstaklingum sé gert kleift að halda áfram atvinnurekstri sem sé til þess fallinn að skapa heimili einstaklings raunhæfan grundvöll til framtíðar. Enn fremur kemur fram að frumvarpinu sé fyrst og fremst ætlað að ná til heimilisreksturs einstaklinga en mikilvægt sé að mæta aðstæðum þeirra sem séu með atvinnurekstur samofinn heimilisrekstri. Það sé þó ekki vilji löggjafans að einstaklingar sem fyrst og fremst eiga í vanda vegna atvinnurekstrar nýti sér þetta úrræði.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að einhver hluti einyrkja ætti að geta sótt um greiðsluáðlögun til umboðsmanns skuldara og leitað nauðasamnings til greiðsluáðlögunar, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Meiri hlutinn er þó meðvitaður um það að þetta úrræði geti ekki nýst öllum einstaklingum í atvinnurekstri. Hins vegar hafa komið fram sjónarmið um að það geti verið of flókið að heimila einyrkjum sem eru með rekstur á eigin kennitölu að sækja um hið tímabundna úrræði sem frumvarp þetta mælir fyrir um. Þá geti það haft ófyrirséðar afleiðingar ef svo yrði, einna helst vegna þess að greiðsluskjólið tekur til allra skulda án tillits til þess hvort uppruni þeirra stafi af atvinnurekstri eða heimilisrekstri. Þrátt fyrir hátt flækjustig í slíkum tilvikum telur meiri hlutinn þó því ekkert til fyrirstöðu að þeir einyrkjar, sem hafa stofnað félag utan um sinn atvinnurekstur og hafa þar af leiðandi aðskilinn rekstur, geti nýtt sér úrræðið. Í ljósi þess leggur meiri hlutinn til breytingar á 3. tölul. 2. gr. frumvarpsins með þeim hætti að skuldari hafi greitt einum manni eða fleiri laun á tímabilinu desember 2019 til febrúar 2020 sem svari hið minnsta til lágmarkslauna fyrir fullt starf í hverjum þessara mánaða. Ljóst er að sú breyting mun ekki ná til þeirra einyrkja sem ekki teljast til lögaðila. Meiri hlutinn áréttar þess vegna mikilvægi þess að stjórnvöld tryggi eftir fremsta megni að bæta stöðu þeirra vegna þeirra efnahagslegu áhrifa sem faraldurinn hefur haft á starfsemi þeirra.

Samdráttur tekna.

Samkvæmt 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins miðast útreikningar á samdrætti tekna við að mánaðarlegar heildartekjur hafi frá 1. mars 2020 dregist saman um 75% eða meira. Er þá í fyrsta lagi miðað við að tekjur frá 1. mars 2020 hafi dregist saman um 75 hundraðshluta eða meira miðað við meðaltal mánaðanna á tímabilinu desember 2019 til febrúar 2020, í öðru lagi að tekjur síðustu þriggja mánaða áður en sótt er um úrræðið hafi dregist saman um a.m.k. 75 hundraðshluta í samanburði við sömu mánuði árið 2019 eða í þriðja lagi að fyrirsjáanlegt sé að heildartekjur af starfsemi á næstu þremur mánuðum frá því að sótt er um úrræðið verði a.m.k. 75 hundraðshlutum minni í samanburði við sama tíma á árinu 2019.

Nokkuð var fjallað um þessar þrjár leiðir. Í fyrsta lagi voru gerðar athugasemdir við viðmiðunartímabil tekjufalls samkvæmt fyrstu leiðinni, þ.e. 1. mars 2020. Æskilegra væri að miða við tekjufall fyrirtækja í fyrsta lagi frá 15. mars í ljósi þess að héraendis hafi áhrifa faraldursins helst farið að gæta eftir þann tíma. Þá væri óljóst hvort önnur úrræði stjórnvalda sem fyrirtæki hafa nýtt sér gætu haft áhrif á hvort fyrirtæki teljist uppfylla skilyrði samkvæmt þessari leið.

Gera má ráð fyrir að mörg fyrirtæki, m.a. í verslun og þjónustu, hafi fengið nokkrar tekjur í marsmánuði og að sá mánuður gefi þess vegna ekki raunhæfa mynd af því tekjufalli fyrirtækja sem rétt sé að miða við. Að teknu tilliti til þess leggur meiri hlutinn til að upphafsdagur viðmiðunartímabils tekjufalls verði 1. apríl í stað 1. mars 2020 sem er einnig í samræmi við 2. tölul. 4. gr. laga um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti, nr. 50/2020.

Í öðru lagi voru gerðar athugasemdir við þriðju leið ákvæðisins en hvorki sé skýrt hvernig fyrirtæki geti sýnt fram á fyrirsjáanlegt tekjufall með óyggjandi hætti né liggi fyrir hversu mörg fyrirtæki munu að öllum líkindum nýta sér þessa leið vegna árstíðabundinna sveiflna í þeirra rekstri. Meiri hlutinn áréttar að skilyrðinu sé ætlað að koma til móts við þau fyrirtæki sem hafa árstíðabundnar tekjur. Meiri hlutinn telur að í flestum tilvikum eigi þau fyrirtæki að geta sýnt fram á fyrirsjáanlegt tekjufall, svo sem að bókanir á þjónustu hafi fallið niður.

Í þriðja lagi voru gerðar almennar athugasemdir við hversu hátt hlutfall tekjusamdráttar væri gerð krafa um, m.a. í samanburði við hina svokölluðu hlutabótaleið, sbr. lög nr. 23/2020, (35%) og við lög um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020 (40%). Að auki komu fram sjónarmið um að leggja til grundvallar önnur viðmið en tekjusamdrátt. Við meðferð málsins kom fram að 75% viðmiðið eigi að ná til þeirra fyrirtækja sem orðið hafa fyrir verulegri röskun á starfsemi og innkomu. Meiri hlutinn sér hvorki ástæðu til að gera breytingu á viðmiðinu eða miða við önnur viðmið en lækkun tekna en bendir á í því samhengi að stuðst er við sama viðmið í lögum um stuðning úr ríkissjóði vegna greiðslu hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti, nr. 50/2020.

Að lokum leggur meiri hlutinn til breytingar á uppsetningu 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. með þeim hætti að þau tímabil sem atvinnufyrirtæki sé heimilt að miða við verði tilgreind í nýrri málsgrein og talin upp í tölulíðum. Þeirri breytingu er ætlað að vera til skýringar en ekki hafa áhrif á efni ákvæðisins að öðru leyti.

Samanlagður áætlaður rekstrarkostnaður og skuldir sem falla í gjalddaga á næstu tveimur árum.

Samkvæmt 5. tölul. 2. gr. frumvarpsins skal samanlagður áætlaður rekstrarkostnaður og skuldir sem falla í gjalddaga á næstu tveimur árum í rekstri skuldara vera meiri en heildarfjárhæð andvirðis peningaeignar hans, innstæðna, verðbréfa og krafna á hendur öðrum.

Við meðferð málsins var gagnrýnt að skilyrðið væri of vægt þar sem mörg fyrirtæki munu að öllum líkindum uppfylla það. Þá komi ekki fram á hvaða tímamarki þurfi að uppfylla skilyrðið.

Meiri hlutinn bendir á að með ákvæðinu er verið að meta hvort fyrirtæki eigi nóg í sjóðum til að standa af sér ágjöfina sem væntanlega er í fæstum tilvikum og er þá miðað við þegar sótt er um fjárhagslega endurskipulagningu. Meiri hlutinn tekur undir að ekki er um stranga kröfu að ræða en telur ekki tilefni til að breyta því í þá veru að greiðsluferfiðleikar fyrirtækja verði sannaðir enn frekar.

Norsk lög um fjárhagslega endurskipulagningu.

Við meðferð málsins var bent á að æskilegt væri að smíða lagaramma utan um þá þætti sem líta þurfi til við fjárhagslega endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Til samanburðar megi finna rýmri heimildir í nýsamþykktum tímabundnum lögum í Noregi til að leita fjárhagslegrar endurskipulagningar (n. Lov om rekonstruksjon for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av utbrud av Covid-19), til að mynda ef skuldarar sjá fyrir fjárhagslega

erfiðleika í nánustu framtíð og þá geti kröfuhafar einnig átt frumkvæði að slíkri endurskipulagningu. Þá sé gert ráð fyrir ríkari aðkomu kröfuhafa í gegnum kröfuhafaráð.

Með hliðsjón af framangreindu virðist vera að annars staðar á Norðurlöndunum sé verið að grípa til sambærilegra aðgerða og mælt er fyrir um í frumvarpi þessu. Meiri hlutinn hvetur stjórnvöld til að skoða hvort ástæða sé til að taka upp sambærilegar heimildir og finna má t.d. í nýsamþykktum lögum í Noregi í þessum efnun, sérstaklega ef til skoðunar kemur að gera varanlegar breytingar á þessu sviði.

Aðstoðarmaður og umsjónarmaður (4. og 19. gr.).

Hlutverk og þóknun.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að þegar sótt er um fjárhagslega endurskipulagningu hafi skuldari með sér aðstoðarmann sem skuli vera lögmaður eða löggiltur endurskoðandi sem aðstoðar skuldarann fyrstu þrjú mánuði greiðsluskjóltsins við að fara yfir reksturinn og kannar möguleika á eða gera frjálsta samninga við kröfuhafa um greiðslu skulda. Hyggist skuldari leita þess að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu með nauðasamningi í samræmi við 20. eða 21. gr. skal hann áður leita til héraðsdóms og óska eftir skipun manns til að hafa umsjón með nauðasamningsumleitunum. Skipaður umsjónarmaður skal uppfylla skilyrði XIII. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að hlutverk aðstoðarmanns ætti að vera með sambærilegum hætti og hlutverk aðstoðarmanns skv. 10. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Annars vegar væri æskilegt að taka fram í 4. gr. frumvarpsins að aðstoðarmaður sé ráðinn til þess starfa af hálfu skuldara og hins vegar að í yfirlýsingu aðstoðarmanns skuli koma fram að hann uppfylli skilyrði 3. mgr. 10. gr. laganna líkt og áskilið sé í tengslum við beiðnir um greiðslustöðvun.

Að auki var nefndinni bent á að í frumvarpinu virðist ekki gert ráð fyrir að aðstoðarmaður eigi rétt á þóknun fyrir störf sín úr hendi skuldarans heldur aðeins skipaður umsjónarmaður, sbr. 3. tölul. 2. mgr. 14. gr. og 19. gr. Jafnframt voru gerðar athugasemdir við það fyrirkomulag að þóknun umsjónarmanns væri ákveðin af dómstólasýslunni en hingað til hafi tímagjald samkvæmt reglum dómstólasýslunnar verið umtalsvert lægra en hefðbundið tímagjald lögmannna og ekki sætt reglulegri endurskoðun með tilliti til verðlags. Þá séu engar ástæður sem mæli með því að þóknun umsjónarmanns eigi að vera önnur og lægri en það sem gildir um aðstoðarmann, m.a. í ljósi þess að ábyrgð umsjónarmanns virðist ívið meiri en aðstoðarmanns. Þá geti þóknun á mismunandi grundvelli valdið vandkvæðum í framkvæmd ef um sama einstaklinginn er að ræða sem gegnir starfi aðstoðarmanns og umsjónarmanns. Enn fremur orki þessi háttur á ákvörðun tímagjalds lögmannna tvímælis gagnvart 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar sem mæli fyrir um að í lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.

Af samhengi ákvæðisins má ráða að í 3. tölul. 2. mgr. 14. gr. sé um að ræða þóknun til aðstoðarmanns en ekki skipaðs umsjónarmanns. Meiri hlutinn leggur því til leiðréttingar á ákvæðinu þess efnis. Þá leggur meiri hlutinn til breytingar þess efnis að við 4. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein þar sem áréttað er að aðstoðarmaður er ráðinn til starfans af hálfu skuldara og að hann skuli vera lögmaður eða löggiltur endurskoðandi. Samhliða eru lagðar til breytingar á 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. til samræmis við framangreindar breytingar.

Þá á skipaður umsjónarmaður rétt til þóknunar fyrir störf sín úr hendi skuldarans eftir því sem miðar fram og skal hún ákveðin sem tímagjald eftir reglum sem dómstólasýslan setur. Þekkt er að þóknun lögmannna við tiltekin störf taki mið af tímagjaldi sem dómstólasýslan ákveður með reglum, sbr. reglur um ákvörðun málskostnaðar við áritun stefnu í útivistarmáli,

nr. 10/2018, og reglur um þóknun til verjanda og réttargæslumanna, nr. 2/2020. Meiri hlutinn bendir á að hér er um fastmótaða framkvæmd af hálfu dómstóla að ræða. Þá má ráða af frumvarpinu að gert er ráð fyrir að halda kostnaði niðri til að úrræðið geti þjónað markmiði sínu.

Val aðstoðarmanns.

Við meðferð málsins voru gerðar athugasemdir þess efnis að aðstoðarmaður verði einhliða skipaður og valinn aflögaðilum sem séu að sækja um fjárhagslega endurskipulagningu ásamt því að gerðar séu minni kröfur um hæfi aðstoðarmanna. Viðráðar voru áhyggjur af því að þetta fyrirkomulag leiði til þess að aðstoðarmaður verði ekki talinn óhlutdrægur í störfum sínum. Þess í stað ætti að skipa aðstoðarmann með sama hætti og umsjónarmann. Þá komu fram sjónarmið um að æskilegt væri að aðstoðarmaður teljist opinber sýslumaður líkt og á við um þann sem hefur verið skipaður skiptastjóri, sbr. 3. mgr. 77. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að fyrirtæki hafi svigrúm til að bregðast hratt við og ráða til sín aðstoðarmann að eigin vali sem hafi þekkingu á rekstri skuldara svo hægt verði að hefja fjárhagslega endurskipulagningu sem fyrst. Þá er líklegt að í mörgum tilvikum komi ekki til þess að skipa þurfi umsjónarmann. Meiri hlutinn tekur fram að aðstoðarmaður skal uppfylla sömu skilyrði og aðstoðarmaður skuldara við greiðslustöðvun, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Í því ákvæði kemur m.a. fram að aðstoðarmaður megi hvorki sjálfur hafa hagsmuna að gæta af fjárhagslegum málefnum skuldarans né neinn honum nákominn. Meiri hlutinn telur ekki ástæðu til að gerðar séu meiri kröfur um hæfi aðstoðarmanns við fjárhagslega endurskipulagningu en um hæfi aðstoðarmanns við greiðslustöðvun. Aftur á móti, til að gæta samræmis við 3. mgr. 10. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., leggur meiri hlutinn til að í 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins skuli með beiðni um heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar leggja fram yfirlýsingu aðstoðarmanns um að hann fullnægi skilyrðum 3. mgr. 10. gr. laganna.

Þá bendir meiri hlutinn á að samkvæmt lögum um lögmenn, nr. 77/1998, og lögum um endurskoðendur og endurskoðun, nr. 94/2019, eru lögmenn opinberir sýslunarmenn og einnig endurskoðendur við framkvæmd endurskoðunarstarfa. Með hliðsjón af því telur meiri hlutinn ekki ástæðu til að taka það sérstaklega fram að aðstoðarmaður og umsjónarmaður séu opinberir sýslunarmenn þegar þeir gegna starfanum.

Réttaráhrif greiðsluskjóls (6. gr.).

Upphaf greiðsluskjóls.

Í 6. gr. er fjallað um réttaráhrif þess að héraðsdómi berist beiðni um heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar og miðast réttaráhrifin við móttöku héraðsdóms á beiðni skuldara.

Við meðferð málsins var gagnrýnt að upphaf greiðsluskjóls miðist við móttöku beiðni án tillits til þess hvort líklegt sé að forsendur fjárhagslegrar endurskipulagningar séu fyrir hendi. Frekar eigi að miða upphafið við það þegar héraðsdómari hafi samþykkt beiðnina og hafi ákveðinn tíma til þess. Það verði að gjalda varhug við því að ganga á eignarréttindi kröfuhafa án nokkurra takmarkana, þó að greiðsluskjolið sé tímabundið. Áréttað var að úrræðið eigi að standa þeim fyrirtækjum til boða sem séu raunverulega rekstrarhæf en órekstrarhæfum fyrirtækjum eigi að vísa til gjaldþrotaskipta til að koma í veg fyrir aukið tap lánardrottna. Nauðsynlegt sé að koma í veg fyrir misnotkun á úrræðinu, svo sem með því skilyrði að með beiðni fylgi frummat á rekstrarhæfni skuldara að teknu tilliti til áhrifa faraldursins eða að beiðninni fylgi staðfesting aðstoðarmanns að skuldari sé ekki á vanskilaskrá eða í vanskilum vegna skulda sem féllu í gjalddaga áður en áhrifa fór að gæta af faraldrinum. Að öðrum kosti verði

að tryggja að héraðsdómari taki afstöðu til beiðninnar innan tilgreinds skamms tíma, en að öðru leyti falli réttaráhrifin niður.

Meiri hlutinn áréttar að eitt af markmiðum frumvarpsins er að gera málsmeðferðina einfaldari og skilvirkari til að greiða fyrir að fyrirtæki komist í greiðsluskjól og það komi að gagni svo fljótt sem verða má. Þá má gera ráð fyrir að úrræðið verði nýtt í einhverjum mæli og búast má þess vegna við auknum verkefnum héraðsdóma og því mikilvægt að réttaráhrif miðast við móttöku beiðni um fjárhagslega endurskipulagningu en ekki við samþykkt hennar. Aftur á móti áréttar meiri hlutinn að héraðsdómi ber að taka afstöðu til beiðni án ástæðulauss dráttar, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Fyrning.

Fram komu sjónarmið um að greiðsluskjól feli í sér hættu á fyrningu krafna og gera þyrfti viðeigandi breytingar á lögum um fyrningu kröfuréttinda, nr. 150/2007, þess efnis að fyrningarfrestur framlengist meðan á greiðsluskjóli stendur. Þá var bent á að lögveðsréttur krafna sé tímabundinn til tveggja ára og falli niður að þeim tíma liðnum ef vanefndaúrræði hafi ekki verið nýtt til fullnustu kröfu.

Meiri hlutinn leggur til að í 6. gr. frumvarpsins verði kveðið á um að sé krafa tryggð með lögveði þegar beiðni um heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar hefst skal sá tími sem heimildin er í gildi vera undanskilinn lögbundnum fyrningarfresti lögveðs. Slíkt ákvæði er í samræmi við ákvæði 4. mgr. 11. gr. laga um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010. Að öðru leyti beinir meiri hlutinn því til ráðuneytisins að kanna hvort tilefni sé til að gera frekari breytingar á lögum er varða fyrningu annarra krafna.

Meðferð héraðsdóms á beiðni (7. gr.).

Í 7. gr. frumvarpsins er fjallað um meðferð héraðsdóms á beiðni um fjárhagslega endurskipulagningu. Vakin var athygli á því að þar sé ekki heimild til handa dómara til að veita skuldara frest til að bæta úr annmörkum á umsókn, líkt og þegar um er að ræða greiðslustöðvun og nauðasamninga. Enn fremur hafi héraðsdómari ekki heimild til að synja beiðni ef bersýnilega sé ljóst að endurskipulagningin muni ekki ná fram að ganga vegna alvarlegra greiðsluferfiðleika sem hafi verið til staðar fyrir faraldurinn. Þá ætti að bæta við sambærilegum ákvæðum og komi fram í 2. og 5. tölul. 1. mgr. 12. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Meiri hlutinn bendir á að í 7. gr. frumvarpsins er vísað til 11. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. um meðferð á beiðni. Þar er tekið fram að veita skuli stuttan frest ef ekki liggja öll gögn fyrir. Meiri hlutinn telur því dómara hafa slíka heimild.

Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins skal synja beiðni ef ekki er fullnægt öllum skilyrðum 1. mgr. 1. gr., sbr. 2. gr. Þannig þurfi að sýna fram á að greiðsluvandann megi rekja til aðstæðna sem skapast hafa vegna faraldursins en megi ekki rekja til vanda sem hafi verið til staðar fyrir faraldurinn. Takist ekki að sýna fram á slíkt skal beiðninni synjað. Þá telur meiri hlutinn ekki þörf á sambærilegum ákvæðum og er í 2. og 5. tölul. 2. mgr. 12. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. þar sem skilyrði frumvarpsins nægja að þessu leyti.

Heimild lánardrottins til niðurfellingar heimildar til fjárhagslegrar endurskipulagningar (12. gr.).

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins getur lánardrottinn skuldara krafist þess við héraðsdóm að heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar verði felld niður að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Nefndinni var bent á að sambærilega heimild sé að finna í 26. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. sem lúti að greiðslustöðvun. Í 3. mgr. 26. gr. laganna sé þó kveðið á um heimild héraðsdómara um að vísa kröfunni frá, m.a. ef hann telur hana bersýnilega tilefnislaus. Þar sem frumvarpið kveði ekki á um slíka heimild sé því héraðsdómara skylt að boða til þinghalds komi slík krafa fram. Það fyrirkomulag geti verið háð vandkvæðum í framkvæmd. Það geti einna helst bitnað á þeim tíma sem skuldari hefur til fjárhagslegrar endurskipulagningar ef lánardrottinn hafi uppi ítrekuð mótmæli um heimildina auk þess að leiða til verulegs kostnaðar fyrir alla hlutaðeigandi.

Meiri hlutinn tekur undir framangreint og leggur til að við 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins bætist sambærileg heimild og er að finna í 3. mgr. 26. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Ráðstöfun fjármuna undir fjárhagslegri endurskipulagningu (13.–15. gr.).

Í 13.–15. gr. frumvarpsins er fjallað um réttaráhrif heimildar til fjárhagslegrar endurskipulagningar að því er snertir athafnafrelsi skuldara.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að almennt verði greiðslur rekstrarkostnaðar undir fjárhagslegri endurskipulagningu að teljast til nauðsynlegra útgjalda í skilningi 14. og 15. gr. og eigi það ekki síst við um greiðslu leigu vegna húsnæðis eða tækja. Bent var á að ef slíkar greiðslur teldust ekki til nauðsynlegra útgjalda yrði staða skuldara bætt á kostnað kröfuhafa án hans aðkomu og án þess að hann geti með nokkrum hætti brugðist við. Í 20. gr. sé hins vegar kveðið á um ýmsar heimildir til tiltekinnar ráðstafa ef ekki verði árangur af fjárhagslegri endurskipulagningu. Ekki verði séð að til þess sé tekin afstaða í frumvarpinu hvort heimildir 20. gr. nái til nauðsynlegra útgjalda skv. 14. og 15. gr. Því þurfi að áréttast sérstaklega að leigugreiðslur vegna eigna sem nýttar séu í rekstri fyrirtækja í fjárhagslegri endurskipulagningu teljist nauðsynlegur þáttur í daglegum rekstri eða endurskipulagningu og slík útgjöld séu nauðsynleg til að tryggja áframhaldandi rekstur, sem og áréttast að heimildir 20. gr. nái ekki til slíkra útgjalda. Þá þurfi að taka fram að trygging skv. VII. kafla húsa-leigulaga, nr. 36/1994, sé óháð réttaráhrifum fjárhagslegrar endurskipulagningar.

Meiri hlutinn áréttar að úrræðið veitir skjól fyrir þvingunarráðstöfunum, svo sem útburði vegna vangoldinnar húsaleigu og innsetningu í verðmæti sem kunna að vera á leigu vegna rekstrarins. Frumvarpið kemur hins vegar ekki í veg fyrir að leigusamningi verði sagt upp. Þá tekur meiri hlutinn fram að líta eigi á leigugreiðslur sem hluta af nauðsynlegum rekstri félagsins og slík útgjöld séu nauðsynleg til að tryggja áframhaldandi rekstur. Þess fyrir utan áréttar meiri hlutinn að meta þarf í hverju tilviki, í samráði við aðstoðarmann, hvað telst til nauðsynlegra útgjalda til að halda áfram rekstri skuldarans.

Samningsveð (20. og 24. gr.).

Með frumvarpinu er lagt til það nýmæli að nauðsamningar eftir ákvæðum laga um gjaldþrotaskipti o.fl. án undangenginna gjaldþrotaskipta geti einnig tekið til samningsveðkrafna, sbr. 2. mgr. 20. gr. og b-lið 24. gr. frumvarpsins. Lagt er til að breyting þess efnis á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. verði varanleg.

Við meðferð málsins voru gerðar athugasemdir þess efnis að gengið verði á rétt kröfuhafa án þess að þeim sé tryggð full aðkoma. Slík tilhögun geti haft veruleg áhrif á gildi og gagnsemi veðsins og gengið á eignarrétt þess sem á veðið. Þá þyrfti slík varanleg breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nánari skoðun, m.a. hvort afmarka ætti slíka heimild aðeins til krafna sem tryggðar séu með veði eða tryggingarréttindum í verðmætum sem séu jafnan stöðug, t.d. fasteignum. Jafnvel væri tilefni til að fella brott 24. gr. frumvarpsins eða gera hana tímabundna að svo stöddu.

Nefndin var upplýst um að það að nauðasamningar hafi ekki tekið til samningsveðkrafna hafi hindrað gerð nauðasamnings og er frumvarpinu ætlað að bregðast við því. Á fundum nefndarinnar var áréttað að ekki sé verið að fella niður höfuðstól þessara krafna heldur er einungis verið að veita heimild til að breyta greiðsluskilmálum kröfu, þar á meðal að lengja lánstíma.

Meiri hlutinn bendir á að fyrir liggur að lög um gjaldprotaskipti o.fl. þarfnast endurskoðunar. Í ljósi þess telur meiri hlutinn æskilegt að meta reynslu og árangur af slíkri breytingu og að teknu tilliti til hagsmuna veðhafa áður en gerðar eru varanlegar breytingar af þessu tagi. Meiri hlutinn leggur því til að í stað 31. gr. a, sbr. b-lið 24. gr. frumvarpsins, komi ákvæði til bráðabirgða í lögum um gjaldprotaskipti o.fl. og verði þannig afmarkað við fjárhagslega endurskipulagningu samkvæmt frumvarpi þessu. Enn fremur leggur meiri hlutinn til að heimild til að lengja lánstíma eða fresta gjalddaga á greiðslu hluta skuldarinnar eða hennar allrar í allt að þrjú ár verði stytt í allt að 18 mánuði. Sú breyting er m.a. gerð með hliðsjón af því að veð hafa mismunandi verðgildi.

Atkvæðisréttur lánardrottins.

Samkvæmt c-lið 24. gr. frumvarpsins hefur lánardrottinn ekki atkvæðisrétt um nauðasamning þótt hann geymi ákvæði um breytta greiðsluskilmála kröfu skv. 31. gr. a nema að því leyti sem hann hafi áður afsalað sér tryggingarrétti fyrir kröfu sinni.

Fyrir nefndinni voru gerðar athugasemdir við þetta fyrirkomulag í ljósi þeirra verulegu hagsmuna sem samningsveðhafar hafi að gæta. Í því samhengi var bent á að tryggingarréttindi samningsveðhafa teljast til óbeinna eignarréttinda sem varin séu af 72. gr. stjórnarskrárinnar og þá kunni frumvarpið að hafa í för með sér afturvirka skerðingu á eignarréttindum sem ekki sé heimil nema bætur komi til. Æskilegt væri að samningsveðhafar sem verða fyrir áhrifum nauðasamnings hefðu atkvæðisrétt og í þeim efnum vísað til þess fyrirkomulags sem tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1023 kveður á um um atkvæðisrétt við fjárhagslega endurskipulagningu, flokkaskiptingu kröfuhafa og staðfestingu dómstóla ef minni hluti kröfuhafa er mótfallinn áætlun endurskipulagningar. Sú tilskipun hafi tekið gildi í Evrópusambandinu 16. júlí 2019. Í þessu sambandi mætti einnig hafa til hliðsjónar útfærslu fyrrgreindra norskra laga um fjárhagslega endurskipulagningu þar sem bæði sé gert ráð fyrir mismunandi flokkum kröfuhafa og útfærslu á samþykkiskröfum. Allt að einu þyrfti samt að tryggja hagsmunum kröfuhafa með því að setja ítarleg skilyrði til þess að héraðsdómara yrði gert fært að staðfesta slíkan nauðasamning.

Meiri hlutinn hefur skilning á framangreindum sjónarmiðum og telur að komið sé til móts við þau að ákveðnu leyti með þeim framangreindum breytingartillögum sem lagðar eru til á b-lið 24. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn áréttar þó að frumvarpið mælir fyrir um breytingu á greiðsluskilmálum en ekki er um að ræða skerðingu á veðrétti. Þá telur meiri hlutinn að hagsmunum kröfuhafa sé gætt með aðkomu héraðsdóms að úrræðinu. Að auki hafa kröfuhafar andmælarétt og geta borið ágreining undir héraðsdóm. Meiri hlutinn beinir því til ráðuneytisins að við endurskoðun laga um gjaldprotaskipti o.fl. verði framangreind sjónarmið, sem og önnur sjónarmið sem koma hafa fram í umsögnum, tekin til skoðunar.

Lok fjárhagslegrar endurskipulagningar.

Á fundum nefndarinnar var vakin athygli á skörun á milli 1. og 4. tölul. 1. mgr. 20. gr. frumvarpsins og að ekki væri nægilega skýrt hvort innheimtukostnaður og dráttarvextir sem falla til eftir uppkvaðningu úrskurðar um heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar eigi að falla undir 1. eða 4. tölul. 20. gr.

Meiri hlutinn tekur fram að í raun geti innheimtukostnaður og dráttarvextir fallið undir báða töluliðina. Þannig verði skuldari að meta hvort líkindi séu á að hann fái samþykktan nauðasamning sem fellir þessa kostnaðarþætti annaðhvort undir 1. tölul. eða 4. tölul. Meiri hlutinn telur ekki tilefni til breytinga í þessum efnunum.

Lögbundin gjöld.

Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að óljóst væri hvort heimild til að fella niður dráttarvexti á öllum gjaldföllum skuldum eða afborgunum næði einnig til lögveðskrafna, svo sem lögbundinna dráttarvaxta af fasteignagjöldum, húsgjöldum og brunaiðgjöldum. Óljóst væri hver áhrif úrræðisins væru þess vegna á lögbundinn rétt kröfuhafa í þessum efnunum.

Meiri hlutinn bendir á að greiðslur á lögbundnum gjöldum, svo sem fasteignagjöld, brunaiðgjöld og húseignagjöld, geta fallið undir greiðslur skv. 14. eða 15. gr. frumvarpsins. Hins vegar getur meiri hlutinn ekki tekið undir að dráttarvextir af slíkum gjöldum teljist til lögveðs heldur er um að ræða úrræði til handa lögveðshafa.

Eftirgjöf skulda.

Við meðferð málsins var bent á að gert sé ráð fyrir að eignaauki vegna eftirgjafar við nauðasamning á skuldum í atvinnurekstri verði skattskyldur. Skattskyldan geti leitt til þess að fyrirtæki verði mögulega gjaldþrota eða lendi í greiðsluerfiðleikum um leið og það hafi lokið fjárhagslegri endurskipulagningu. Æskilegt væri að kveða á um tímabundið skattfrelsi tekna af eftirgjöf skulda í frumvarpinu ásamt því að gera viðeigandi breytingar á lögum um tekjuskatt.

Það er í samræmi við skattalega meðferð eftirgjafar á rekstrargjöldum að eftirgjöf skuldar vegna atvinnureksturs myndar skattstofn. Mikilvægt er að skattaleg meðferð verði ekki mismunandi eftir því hvernig eftirgjöf ber að. Meiri hlutinn beinir því til dómsmálaráðuneytis, í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið, að taka það til nánari skoðunar hvaða áhrif það geti haft á fyrirtæki ef ekki verði veitt tímabundið skattfrelsi tekna af eftirgjöf skulda og hvort tilefni er þá til að bregðast við framangreindu sem fyrst.

Neytendur.

Við meðferð málsins var nefndinni bent á mikilvægi þess að gæta hagsmuna neytenda í þessu sambandi. Þá komu fram sjónarmið um mögulega bótaskyldu ríkisins með niðurfellingu kröfu neytenda að hluta eða í heild.

Meiri hlutinn hefur skilning á sjónarmiðum neytenda. Neytendur eru vissulega settir í sömu stöðu og aðrir kröfuhafar þegar fyrirtæki fá heimild til fjárhagslegrar endurskipulagningar. Þó verður að hafa hugfast að hér vegast á hagsmunir af því að halda fyrirtækjum í rekstri á móti því að fyrirtækin fari í fjöldagjaldþrot. Að mati meiri hlutans vega hagsmunirnir þyngra af því að fyrirtæki haldist í rekstri og haldi þar með starfsmönnum í vinnu og mikilvægt er að reyna að koma í veg fyrir samfélagslegt tjón.

Keðjuverkandi áhrif.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að heimild eins fyrirtækis til fjárhagslegrar endurskipulagningar muni hafa keðjuverkandi áhrif í för með sér og geti þannig leitt til neikvæðra efnahagslegra áhrifa á viðsejendur þess.

Ljóst er að það eru óvissuþættir við upptöku nýs úrræðis, einna helst hvort það muni leiða til keðjuverkandi áhrifa og hversu víðtæk slík áhrif geti orðið. Enn fremur er vandkvæðum bundið að spá fyrir um hvernig hið nýja úrræði muni gagnast eða hvort það muni gagnast betur en núverandi kerfi samkvæmt lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. Hér vegast á mismunandi hagsmunir þegar metið er hvernig hægt er að lágmarka hið efnahagslega tjón. Þrátt fyrir framangreind sjónarmið telur meiri hlutinn að frumvarpið dragi úr samfélagslegu tjóni og hafi hagsmuni samfélagsins að leiðarljósi enda er það til þess fallið að koma í veg fyrir fjöldagjaldþrot fyrirtækja og þar með að ná að vernda störf. Meiri hlutinn telur brýnt að frumvarpið verði að lögum enda um að ræða mikilvægt úrræði sem ætti að nýtast flestum vel til að geta hafið sem fyrst endurreisn fyrirtækja þegar birta fer til í efnahagslífinu.

Að lokum leggur meiri hlutinn til breytingar til samræmingar og skýringar.

Fyrirvari Þorbjargar Sigríðar Gunnlaugsdóttur.

Þær aðstæður sem fyrirtæki í landinu hafa staðið frammi fyrir vegna COVID-19-faraldursins hafa reynst mörgum þeirra afar þungbærar. Markmið þessa frumvarps er að veita fyrirtækjum í landinu tímabundið skjól á meðan á þessu ástandi stendur og tækifæri til fjárhagslegrar endurskipulagningar. Markmið frumvarpsins er verðugt en erfitt er að spá fyrir um hverjar afleiðingar þess kunna að verða. Við meðferð málsins í nefndinni var endurtekið stef að við óbreyttar aðstæður sé fjöldagjaldþrot fyrirtækja óumflýjanlegt. Með því tapast verðmæti, þekking glatast og atvinnuleysi eykst enn frekar. Það er til mikils unnið að vinna gegn því að svo verði. Hins vegar verður ekki fram hjá því litið að sú leið sem hér er farin er til þess fallin að stuðla að réttaróvissu þar sem hún felur í sér frávik frá þekktum reglum gjaldþrotaskiptaréttar.

Þær breytingar sem orðið hafa á frumvarpinu við meðferð málsins í nefndinni eru jákvæðar og til hins betra. Þar ber að horfa til þess að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða er heimild til lengingar á lánstíma eða frestunar gjalddaga stytt úr þremur árum í 18 mánuði. Sú nálgun er til þess fallin að draga úr hugsanlegri verðmætaryrnun á meðan á greiðsluskjól stendur en leysir ekki fyrirsjáanlega óvissu að öllu leyti. Þá er staða einyrkja betur tryggð. Að teknu tilliti til markmiðs frumvarpsins og þeirra breytinga sem á málinu hafa verið gerðar styð ég málið.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að sammingsveðhafar muni ekki hafa áhrif á ákvarðanir sem varða fjárhagslega hagsmuni þeirra við nauðasammingsumleitunir. Breytingin virðist stangast á við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1023, sem líklegt má telja að verði tekin upp í EES-samninginn. Er því einnig mikilvægt að um tímabundið úrræði er að ræða í því ljósi, enda má ætla að taka þurfi lög um gjaldþrotaskipti o.fl. til heildstæðrar endurskoðunar verði tilskipunin innleidd.

Að lokum er mikilvægt að áréttu að dómstólum landsins verði gert kleift að mæta því aukna álagi sem þessu úrræði fylgir. Líklegt er að mikill fjöldi fyrirtækja muni nýta þetta úrræði og er því brýnt að tryggja að málsmeðferðartími mála samkvæmt úrræðinu, sem og annarra mála sem eru til meðferðar hjá dómstólum, lengist ekki úr hófi.

Að lokum.

Með hliðsjón af því sem framar sagði leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Páll Magnússon ritar undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis.

Alþingi, 11. júní 2020.

Páll Magnússon,
form., frsm.

Birgir Ármannsson.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Guðmundur Andri Thorsson,
með fyrirvara.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir,
með fyrirvara.