

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
20/614

DERES REFERANSE

DATO
04.04.2023

Forslag om opphevelse av forskrift om sparemidler i boligbyggelag og forslag om overføring av gjenstående midler i Boligbyggelagenes sikringsfond til Bankenes sikringsfond

Det vises til tidligere korrespondanse om forskrift av 28. august 1961 nr. 1 om boligbyggelagenes adgang til å motta og forvalte sparemidler fra andelseierne (forskrift om sparemidler i boligbyggelag), senest ved e-post fra Ann Viljugrein av 14. oktober 2022. I e-posten ble det varslet om at Finanstilsynet jobbet med et forslag om at muligheten for boligbyggelag å ta imot innskudd (også formelt) avskaffes, og at de resterende midlene som står i Boligbyggelagenes sikringsfond overføres til Bankenes sikringsfond.

Finanstilsynet har i tråd med dette utarbeidet et forslag til hva som bør gjøres med forskrift om sparemidler i boligbyggelag og de gjenværende sparemidlene i Boligbyggelagenes sikringsfond som følge av at ingen boligbyggelag lenger mottar innskudd og at det heller ikke forventes opprettet nye innskuddsordninger for boligbyggelag under ordningen.

1 Innledning

Ålesund boligbyggelag og USBL avvirket, som de to siste boligbyggelagene, sine innskuddsordninger i 2002. Inntående på konto tilknyttet Boligbyggelagenes sikringsfond utgjør i dag midler tilsvarende innskudd fra medlemmer i Ålesund boligbyggelag (nå OBOS) og USBL som lagene ikke har evnet å få kontakt med og dermed ikke fått overført penger til. Finanstilsynet er i dag disponent på kontoen.

Finanstilsynet har i brev til Bankenes sikringsfond av 21. desember 2020 gitt uttrykk for at det ville være hensiktsmessig å overføre midlene i Boligbyggelagenes sikringsfond til Bankenes sikringsfond med visse forutsetninger.

Det er i dag ingen boligbyggelag som mottar spareinnskudd fra sine medlemmer. Reglene for spare- og utlånsvirksomhet for boligbyggelag, herunder forskriftshjemmelen, er heller ikke videreført i ny lov om boligbyggelag, men er flyttet til finansforetaksloven.

Det foreslås at man samtidig med overføring av midler til Bankenes sikringsfond avviker Boligbyggelagenes sikringsfond, samt at forskrift om sparemidler i boligbyggelag oppheves.

2 Bakgrunn

Boligbyggelagens sikringsfond forvaltet 31. desember 2001 kr 9.456.445 (som bankinnskudd). Finansdepartementet fastsatte at OBOS skulle være medlem av Sparebankenes sikringsfond (nå Bankenes sikringsfond) fra 1. januar 2002. Innskuddene i fondets to gjenværende medlemmer, Ålesund boligbyggelag og USBL, utgjorde pr. 31. desember 2001 kr 889.227. Dette var innskudd fra ikke-identifiserbare kunder. For at Boligbyggelagens sikringsfond fullt ut skulle kunne dekke det garantiansvaret Boligbyggelagens sikringsfond hadde overfor de ikke-identifiserbare innskyterne i disse to lagene, ble det besluttet at kr 900.000 skulle bli værende i fondet. Det resterende ble overført til Sparebankenes sikringsfond (nå Bankenes sikringsfond). Finanstilsynet har vært disponent på kontoen siden før OBOS' midler i Boligbyggelagens sikringsfond ble overført til Sparebankenes sikringsfond 1. januar 2002. Ordningen har vært inaktiv siden OBOS' uttreden.

Ålesund Boligbyggelag hadde pr. 31.12.2001 andelseiere med til sammen kr 65.560 i innskudd. Boligbyggelaget ble fusjonert inn i OBOS i 2015. USBL hadde på samme tidspunkt 629 andelseiere med til sammen kr 823.667 i innskudd. Begge lagene avviklet sine innskuddsordninger i 2002 og betalte tilbake innskuddene til de innskyterne de klarte å komme i kontakt med.

Årsoppgaven fra 2022 viser at innestående på sikringsfondets konto, inklusive akkumulerte renteinntekter er kr 1.382.953 pr. 31.12.2022

3 Gjeldende forskrift

Bestemmelser om boligbyggelagens innskuddsordning er fastsatt i forskrift av 28. august 1961 nr. 1 om boligbyggelagens adgang til å motta og forvalte sparemidler fra andelseierne (forskrift om sparemidler i boligbyggelag).

Forskrift om sparemidler i boligbyggelag er fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 28. august 1961 i medhold av § 1 annet ledd punkt b i lov 4. februar 1960 om boligbyggelag (opphevet), jfr. kgl.res. av 2. juni 1960. Forskrift om sparemidler i boligbyggelag ble overført til Finansdepartementet, jfr. Kronprinsreg.res. av 30. mars 1984.

Bestemmelsen i § 1 annet ledd punkt b i lov 4. februar 1960 om boligbyggelag er ikke videreført i lov av 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag. Boligbyggelagens hjemmel for å ta imot innskudd følger i dag av finansforetaksloven § 2-2 tredje ledd.

Forskrift om sparemidler i boligbyggelag er endret ved forskrifter 8. nov 1976, 1. mai 1986, 29. desember 1993 nr. 1261, 2. januar 2002 nr. 2, 3. februar 2005 nr. 77, 18. desember 2009 nr. 1726.

4 Nærmere om saken

Boligbyggelagens sikringsfond skal etter forskrift om sparemidler i boligbyggelag § 2 dekke tap som sparerne kan få på sine innskudd i boligbyggelag når vedkommende lags egne midler ikke strekker til. Boligbyggelagens sikringsfond har pr. i dag ingen drift og ingen ansatte. Styrefunksjonen ble nedlagt med forskriftsendringen i 2005. Finanstilsynet er pr. i dag de eneste med en indirekte rolle i ordningen og har fungert som sekretariat og disponent for de gjenværende midler i fondet som er plassert på særvilkårskonto hos OBOS Banken. Nåværende og fremtidige driftskostnader anses å være minimale, men det kan reises spørsmål om Finanstilsynet er nærmest til å fortsette å bære disse både fra et praktisk og et prinsipielt ståsted. Videre medfører dagens

ordning visse regnskapsmessige utfordringer for Finanstilsynet.

Forskrift om sparemidler i boligbyggelag er utdatert og i stor grad virkningsløs som følge av at de gjenværende boligbyggelag avvirket sine ordninger i 2002. Forskriftshjemmelen i lov om boligbyggelag fra 1960 er heller ikke videreført i ny lov om boligbyggelag fra 2003, men er flyttet til finansforetaksloven.

Forskrift om sparemidler i boligbyggelag, som fastsetter krav for at et boligbyggelag skal kunne ta imot innskudd, inneholder regler som ikke er i tråd med dagens virkelighet. Regelverket inneholder blant annet krav om fysisk sparebok hvor alle innskudd og uttak skal kvitteres for, hva som skjer dersom spareboken tapes og henviser til boligbyggelagets behov for "kassebeholdning". Det er vanskelig å tenke seg hvordan disse reglene rent faktisk skal kunne praktiseres i dagens samfunn. Forskriften illustrerer at ordningen, i realiteten, allerede er avvirket. Bestemmelsene om boligbyggelagens adgang til å motta og forvalte sparemidler fra andelseierne er i dag uten praktisk betydning og det bør derfor vurderes om de skal utgå.

Før forskrift om sparemidler i boligbyggelag kan oppheves, men også uavhengig av forslaget om opphevelse, må det avklares hva som bør gjøres med de gjenværende midlene i ordningen.

Beløpet tilsvarte i første omgang de gjenstående innskuddene til Ålesund boligbyggelag og USBL som ikke var tilbakebetalt til andelseierne pr. departementets vedtak 2. juli 2002 om overføring av OBOS' midler i Boligbyggelagens sikringsfond til Sparebankenes sikringsfond, jfr. forskrift om sparemidler i boligbyggelag §2 d). Etter avviklingen av Ålesund boligbyggelag og USBL sine innskuddsordninger, jfr. forskrift om sparemidler i boligbyggelag §13, gjenspeiler beløpet innskudd fra ikke-identifiserbare andelseiere i ordningene.

Målet er å utforme og iverksette adekvate tiltak for de gjenværende midler og ordningen som sådan, både med tanke på overføring av gjenværende midler, samt avvikling av ordningen.

5 Hvilke tiltak er relevante?

For forslaget om endelig avvikling av ordningen vil tiltaket være at forskrift om sparemidler i boligbyggelag oppheves kombinert med avviklingsbestemmelser, herunder overføring av gjenstående midler til Bankenes sikringsfond.

6 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Tiltakene anses ikke å reise særskilt prinsipielle spørsmål med unntak for en mer overordnet prinsipiell vurdering av om det er gode grunner til å beholde eller videreføre Boligbyggelagens sikringsordning og forskrift om sparemidler i boligbyggelag fra 1961. Gitt at ordningen har vært inaktiv i nærmere 20 år vil videreføring måtte baseres på en antakelse om at den i fremtiden igjen vil bli aktuell og relevant. Det er imidlertid få eller ingen holdepunkter for en slik antakelse.

Videre er ikke forskrift om boligbyggelagens adgang til å motta og forvalte sparemidler fra andelseierne ajourført i tråd med de strenge finansregulatoriske regler som gjelder på andre områder, herunder hensyn til kundevern, kundekontroll og hvitvaskingsregler.

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

7.1 Berørte parter

Tiltakene berører formelt sett Boligbyggelagens sikringsfond og de ikke-identifiserbare andelseiere i de avviklede innskuddsordningene i Ålesund boligbyggelag (nå OBOS) og USBL for det tilfelle at disse boligbyggelagene ikke er i stand til å tilbakebetale innskuddsmidlene. Primærforpliktelsen ligger etter forskriften således fortsatt hos Ålesund boligbyggelag (nå OBOS) og USBL. Ettersom ordningen er inaktiv, andelseierne er ukjente, og det er gått 20 år siden avvikling av de siste boligbyggelagens innskuddsordninger, antas avviklingen i praksis ikke å ha betydning. Finanstilsynet vil på sin side bli fritatt sin nåværende rolle knyttet til Boligbyggelagens sikringsfond, herunder får de midlene ut av Finanstilsynets regnskap.

I det følgende redegjøres nærmere for de positive og negative virkningene av tiltakene.

7.2 Avvikling av Boligbyggelagens sikringsfond og opphevelse av forskrift om sparemidler i boligbyggelag

Ordningen er for praktiske formål allerede avviklet slik at virkningen av tiltaket hovedsakelig er at denne tilstanden og de praktiske formaliteter endelig avklares. I den konkrete situasjon vurderes at tiltaket ikke medføre noen negative virkninger eller kostnadsvirkninger for de berørte av betydning. Tiltaket anses heller ikke å gi noen store nyttevirkninger og positive effekter for de berørte utover de effekter som følger av at situasjonen endelig avklares. Den positive effekten knytter seg hovedsakelig til at Finanstilsynet fritas fra de administrative oppgaver de pr. i dag har i forbindelse med de gjenværende midler i ordningen, samt at Bankenes sikringsfond mottar et mindre beløp som i praksis går til samme formål, nemlig å sikre innskuddsforpliktelser.

Det bemerkes at tiltaket med avvikling av Boligbyggelagens sikringsfond er reversibelt dersom behovet for ordningen senere skulle aktualiseres. Finansdepartementet har i finansforetaksloven § 2-2 tredje ledd hjemmel til å fastsette ny forskrift.

7.3 Videreføring, oppdatering og/eller erstatning av nåværende forskrift med ny forskrift

Det kan reises spørsmål om relevansen og forholdsmessigheten av slike alternative tiltak gitt at innskuddsordningen de facto er avviklet for alle boligbyggelag i Boligbyggelagens sikringsfond og at eventuelle nye boligbyggelag med nye innskudd i dag også vil måtte tilfredsstille kravene i finansforetaksloven § 2-2 tredje ledd.

Departementet ba i brev av 22. oktober 1997 om at Kredittilsynet utarbeidet utkast til forskrifts- endringer med sikte på å tilpasse forskriften til banklovgivningen. Slik kunne boligbyggelag som drev med innskudd og utlånsvirksomhet i utgangspunktet reguleres på samme måte som banker og kredittforetak i Norge. Forskriften skulle, for alle praktiske formål, oppdateres slik at den regulerte OBOS' innlåns- og utlånsvirksomhet. Forskriften skulle likevel utformes generelt slik at alle boligbyggelag som for fremtiden ble ansett som kredittinstitusjoner ble omfattet. Samtidig pekte man på at dersom OBOS ikke ville kunne videreføre sin virksomhet, så burde det vurderes om bankdirektivenes minimumsløsninger burde legges til grunn i forskriften. OBOS, som var eneste boligbyggelag med aktiv innskuddsordning, ble av Kredittilsynet påfølgende år pålagt å søke konsesjon

fordi foretaket også drev med utlånsvirksomhet til annet enn egen virksomhet, og dermed uansett ble ansett å falle inn under finansieringsvirksomhetsloven § 1-1, jf. § 1-2. Boligbyggelagsloven § 1 annet ledd b gav kun hjemmel til å forskriftsregulere forvaltning av sparemidler fra andelseiere, og ikke fra andre. OBOS' virksomhet ville dermed uansett ikke kunne reguleres av en endring i forskrift om boligbyggelagens adgang til å motta og forvalte sparemidler fra andelseierne. Videre ble det påpekt fra Kredittilsynet at det ikke var ønskelig at det ble etablert boligbyggelag som finansinstitusjoner uten at virksomheten ble regulert av finansieringsvirksomhetsloven.¹ Som et resultat av at OBOS fikk pålegg om å søke konsesjon for å drive finansieringsvirksomhet den 26. mai 1998, ble sparemidlene senere overført Sparebankenes sikringsfond. Da problemet ble løst ved at OBOS søkte konsesjon, ble ikke initiativet om forskriftsendringer videreført..

Departementet vil også for nye innskuddsordninger i boligbyggelag kunne kreve det samme etter finansforetaksloven § 2-2 fjerde ledd.

En positiv virkning ved status quo er at ordningen fortsetter å være tilgjengelig. Derimot er det uklart hvem av de berørte som vil få en fordel av en videreføring i praksis. Tiltakene antas å ha negative kostnadsvirkninger for de berørte i form av administrative og operasjonelle kostnader, selv om disse sannsynligvis er små. Det kan for øvrig reises spørsmål om det vil være mest hensiktsmessig (og det tryggeste) for innskyterne om man ved ønske om å forvalte innskuddsmidler, bør underlegges dagens regulatoriske krav til å drive slik virksomhet, og dermed uansett underlegges krav om konsesjon.

7.4 Overføring av gjenværende midler til Bankenes sikringsfond

Tiltaket om overføring av gjenværende midler er foreslått av Finanstilsynet i brev av 21. desember 2020 til Bankenes sikringsfond, Det må antas å ha en positiv virkning for Finanstilsynet som berørt part ved at de fritas fra de administrative oppgaver de pr. i dag har i forbindelse med de gjenværende midlene i ordningen. Det foreligger ikke andre aktører det er mer naturlig å overføre midlene til, gitt Bankenes sikringsfonds rolle som innskuddsgarantiordning. Formålet med sikring av innskuddsforpliktelser ivaretas da videre. En overføring vil imidlertid rent praktisk skje best i forbindelse med avvikling av Boligbyggelagens sikringsfond.

7.5 Videreføring av dagens ordning

En videreføring av dagens ordning vil berøre Finanstilsynet som den eneste aktør med en indirekte rolle som disponent på kontoen. Finanstilsynet anser det selv som hensiktsmessig å tre ut av dagens ordning og at ansvaret for midlene overtas av Bankenes sikringsfond. En videreføring vil derfor oppleves som en ulempe. Samtidig fremstår det uklart hvilke positive effekter som vil følge av et slikt tiltak.

8 Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?

Det foreslås å gå videre med tiltakene redegjort for i 7.2 og 7.4 ovenfor som innebærer at:

1. Boligbyggelagens sikringsordning avvikles og forskrift om sparemidler i boligbyggelag oppheves
2. Gjenværende midler overføres til Bankenes sikringsfond

¹ Brev fra Kredittilsynet til OBOS av 26.mai 1998

Som redegjort for i kapittel 7 taler tiltakenes samlede positive virkninger opp mot tiltakenes samlede negative virkninger i favør av denne anbefalingen. Avviklingen av ordningen og overføringen av de gjenværende midlene fra Finanstilsynet til Bankenes sikringsfond er i tråd med ønske fra Finanstilsynet og vil være frigjørende for tilsynsmyndighetens rolle i dagens ordning.

Overføringen foreslås gjort til Bankenes sikringsfond som er administrator for innskuddsgarantiordningen for banker. Administrasjon av innskuddsordningen er en del av Bankenes sikringsfonds kjernevirksomhet. Bankenes sikringsfond (daværende Sparebankenes sikringsfond) har tidligere overtatt OBOS' midler fra Boligbyggelagens sikringsfond og overtakelsen av de gjenværende midler i Boligbyggelagens sikringsfond vil kunne gjennomføres tilsvarende og på en tids- og kostnadseffektiv måte.

Det er ikke knyttet usikkerhet til om tiltakene vil bidra til å innfri problemet som søkes løst med å endre forskriften. Tiltakene kan heller ikke sies å reise fordelingsvirkninger eller prinsipielle hensyn som har innvirkning på anbefalingen.

9 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

I første omgang er det viktig at høringen når ut til de berørte parter slik at disse gis anledning til å komme med innspill og eventuelle innvendinger til forslagene, og at det deretter fastsettes en forskrift.

En annen viktig forutsetning for vellykket gjennomføring er at det inngås nærmere avtale mellom Finanstilsynet og Bankenes sikringsfond om det tekniske og praktiske rundt overføringen av midlene.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Konsekvenser for Finansdepartementet

Forslagene ventes ikke å medføre noen konsekvenser for Finansdepartementet utover gjennomføring av en høringsprosess med påfølgende vedtak av avviklingsforskrift.

10.2 Konsekvenser for Finanstilsynet

Finanstilsynet vil få noe arbeid i forbindelse med overføringen av midler, men vil deretter fritas oppgavene de til nå har hatt i ordningen. Utover dette antas Finanstilsynet ikke bli påført kostnader eller bruk av ressurser.

10.3 Konsekvenser for Bankenes sikringsfond

Forslagene vil innebære at Bankenes sikringsfond overtar ansvaret for de gjenværende midler i ordningen. Bankenes sikringsfond vil få noe arbeid i forbindelse med overføringen av midler, men antas ellers i liten grad å bli påført kostnader og ytterligere ressursbruk fra forslagene.

Bankenes sikringsfond må videre ta stilling til hva som vil skje med de overførte midlene fra boligbyggelagens sikringsfond, herunder må det avklares om eventuelle krav fra innskytere mot boligbyggelagens sikringsordning vil være foreldet.

10.4 Konsekvenser for boligbyggelagene

Forslagene vil ikke medføre noen konsekvenser for boligbyggelagene da det ikke lenger eksisterer noen relevante innskuddsordninger i eller utenfor dagens ordning. Forslagene vil imidlertid innebære at nye innskuddsordninger i boligbyggelag ikke vil kunne opprettes uten at det enten søkes konsesjon som bank eller fastsettes ny forskrift.

10.5 Konsekvenser for innskyterne

Det legges til grunn at innskyterne ikke vil bli påført kostnader ved forslaget, og at den formelle avviklingen av Boligbyggelagens sikringsfond i praksis ikke innebærer noe tap for de ukjente innskyterne som ikke har gjort påkrav mot hovedskylder eller Boligbyggelagens sikringsfond på over 20 år.

10.6 Eventuelt andre konsekvenser

Forslaget har ikke betydning for likestilling eller bærekraft.

For Finanstilsynet

Ole-Jørgen Karlsen
seksjonssjef

Ida Marie Hestdahl Kristiansen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg: Utkast til forskrift (se neste side)

11 Forslag til ny forskrift

Forslag til forskrift om opphevelse av forskrift av 28. august 1961 nr. 1 om boligbyggelagenes adgang til å motta og forvalte sparemidler fra andelseierne (forskrift om sparemidler i boligbyggelag):

Fastsatt av Finansdepartementet med hjemmel i § 2-2 tredje ledd i lov 10. april 2015 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven).

Forskriften er opprinnelig fastsatt med hjemmel i § 1 annet ledd punkt b i lov 4. februar 1960 om boligbyggelag (OPPHEVET), jfr. kgl.res. av 2. juni 1960. Forskriften er overført til Finansdepartementet jfr. Kronprinsreg.res. av 30. mars 1984.

I

§ 1 (Avvikling og overføring)

Boligbyggelagenes sikringsfond avvikles. Boligbyggelagenes sikringsfonds midler overføres til Bankenes sikringsfond som en særskilt egenkapitaltransaksjon i Bankenes sikringsfond, med frigjørende virkning for Finanstilsynet fra overføringstidspunktet.

II

§ 2 (Ikrafttredelse)

Forskriften trer i kraft straks.

Fra samme tidspunkt oppheves forskrift av 28. august 1961 nr. 1 om boligbyggelagenes adgang til å motta og forvalte sparemidler fra andelseierne (forskrift om sparemidler i boligbyggelag):