



Norge

11/1000 - 55

Det Kongelige Finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Oslo, 26. oktober 2011

HØRING – BANKLOVKOMMISSJONENS UTREDNING OM NY FINANSLOVGIVNING

Coop Norge SA viser til Finansdepartementets høringsbrev datert 31. mai 2011, samt til samtale med departementet.

De fremtidige rammevilkår for finansforetak og finanskonsern har vesentlig samfunnsmessige betydning. Tanken om å samordne en stor del av den eksisterende institusjonsspesifikke lovgivningen farget av ulike prosesser, tidsepoker og interesser er ambisiøs, men vil kunne gi et langt mer oversiktlig, sammenhengende og forutsigbart lovverk på finansområdet. Det vil være meget positivt.

Coop Norge SA mener at en ny finansforetakslov bør åpne for banker organisert som samvirkeforetak og kommenterer dette nedenfor i høringsuttalelsens pkt. 1. Gjennom vedtagelsen av samvirkeoven av 29.juni 2007 nr. 81 er dette blitt en enda mer aktuell problemstilling. Ved samvirkeoven har samvirkeforetakene i Norge for første gang fått en omfattende og detaljert foretakslovgivning som vil befeste samvirkeformen og gi plass for en videre utvikling av denne.

1. Banklovkommissjonens forslag knyttet til valg av foretaksform mv

Banklovkommissjonen har i utkast til ny Finansforetakslov § 7-1 foreslått følgende bestemmelser:

- "(1) Bank skal stiftes og organiseres som allmennaksjeselskap, eller som sparebank som oppfyller vilkårene til generalforsamling etter § 8-2.
(2) Bank som skal være datterforetak i finanskonsern kan stiftes og organiseres som aksjeselskap."

Bestemmelsene åpner ikke for at banker kan organiseres som samvirkeforetak.

I utkast til § 7-2 første ledd er det foreslått at forsikringsforetak skal stiftes og organiseres som allmennaksjeselskap eller gjensidig forsikringsselskap.

Coop Norge SA Hovedkontor

Postboks 1173 Sentrum – N-0107 Oslo – Norge

Besøksadresse: Kirkegaten 4

Telefon +47 22 89 95 00 – Telefaks +47 22 41 14 42 – Bankgiro 7050.06.20003

www.coop.no

Gjensidige forsikringsselskaper kan anses som en spesiell type samvirkeforetak. Sistnevnte bestemmelse er dermed mer liberal enn det som er foreslått for banker ved at det åpnes for at forsikringsforetak kan organiseres som samvirkeforetak.

I utkast til § 7-3 første ledd er det foreslått følgende bestemmelse:

"Kredittforetak og finansieringsforetak kan ikke uten Kongens samtykke stiftes og organiseres på annen måte enn som allmennaksjeselskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak av låntakere."

Forslaget til regler om valg av foretaksform for kredittforetak og finansieringsforetak er således også mer liberalt enn regimet som er foreslått for banker.

Banklovkommissjonen synes i NOUen fra 1998 ikke å ha vurdert spørsmålet om banker burde ha adgang til å organiseres som samvirkeforetak.

Samvirkelovutvalget under ledelse av professor dr.juris professor Ole Gjems-Onstad påpekte i sin utredning NOU 2002: 6 at Banklovkommissjonen ikke hadde påvist at det innen finanssektoren er uheldig med samvirkeorganisering. I utredningen s 135 sies bl.a. følgende:

"Samvirkelovutvalget kan ikke se at samvirkeorganisering innen finanssektoren har negative virkninger som kan forsvare et forbud. Tvert imot mener utvalget at dette nettopp er et område hvor man bør åpne for varierte eierformer, bl.a. for å bidra til skjerpet konkurranse til beste for kundene. (vår uthevelse)" Utvalget avsluttet sin drøftelse slik:

"Utvalget vil etter dette sterkt fraråde at Banklovkommissjonens forslag om å forby nye kredittforeninger blir vedtatt. Videre bør myndighetene overveie å oppheve dagens forbud mot å organisere banker som samvirkeforetak."

Banklovkommissjonene vurderte visse spørsmål knyttet til bruk av samvirkeformen innen finansnæringen i NOU 2009: 2. Imidlertid ble det ikke foretatt en prinsipiell, generell vurdering av spørsmålet om det burde være adgang til å etablere banker organisert som samvirkeforetak. Justisdepartementet savnet en slik utredning og tok til orde for å gjennomføre dette. Justisdepartementet gikk imidlertid lenger og gikk i høringsuttalelsen også inn for at loven skal åpne for samvirkebanker. Se Justisdepartementets høringsuttalelse datert 3. februar 2009 (sak nr 200900181- /HAA) til NOU 2009: 2. som vi kommer nærmere tilbake til nedenfor.

Forslaget til § 7-1 om valg av foretaksform for banker medfører at det heller ikke i fremtiden skal være adgang til å etablere kooperative banker, det vil si banker organisert som samvirkeforetak.

Etter Coop Norge SAs vurdering er det ikke grunn for denne begrensningen. Vi mener at den nye finansforetaksloven bør åpne for kooperative banker, det vil si banker organisert som samvirkeforetak.

2. Nærmere om begrunnelsen for at banker bør kunne organiseres som samvirkeforetak

I nærings- og organisasjonslivet benyttes flere typer foretaksformer.

Valg av foretaksform fattes blant annet på bakgrunn av hvilken foretaksform som er best egnet for å drive virksomheten som skal etableres, hvor egnet foretaksformene er med tanke på å realisere aktuelle mål og hvordan det er ønskelig å organisere virksomheten som skal drives.

Som hovedregel kan stifterne og/eller eierne fritt velge hvilken type foretak (foretaksform) som skal benyttes. Begrensninger i valg av foretaksform krever i henhold til legalitetsprinsippet hjemmel i lov.

Finanslovgivningens någjeldende regler og nye regler i tråd med Banklovkomisjonens forslag utgjør unntak fra hovedregelen om frihet til å velge foretaksformen som ønskes.

Det er behov for og ønskelig med mange forskjellige foretaksformer å velge mellom ettersom et godt utvalg vil øke mulighetene for å kunne benytte en foretaksform som er særlig egnet. Et mangfold av foretaksformer vil også bidra til å gjøre det finansielle systemet mer robust.

Det er ikke påviselige og gode nok grunner til at banker skal være avskåret fra å kunne organiseres som samvirkeforetak. Tvert om er det en lang rekke gode grunner for å tillate banker organisert som samvirkeforetak. Samvirkeformen har en lang rekke egenskaper som gjør den gunstig for bankvirksomhet. Det foreligger ikke forhold som tilsier at den er lite egnet.

Samvirkeutvalget mente at det burde være fri adgang i bruk av samvirkeformen. Utvalget foreslo også å overveie forbudet mot at banker organiseres som samvirkeforetak. Fra NOU 2002: 6 s 131 siteres:

"Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at samvirkeformen bør stå åpen for enhver form for økonomisk virksomhet. For utvalget står det sentralt at samvirke skal være en alminnelig og bredt anvendelig organisasjonsform på linje med de lovregulerte selskapsformene."

Fra s 135 i nevnte NOU siteres videre:

"Generelt bør myndighetene legge til rette for størst mulig grad av organisasjonsfrihet. Man får så overlate til de aktuelle aktørene å vurdere hvilken organisasjonsform som er best egnet for deres type virksomhet. Dersom samvirkeformen skal utelukkes fra visse

sektorer av nærings- og samfunnslivet, må det etter utvalgets syn foreligge tungtveiende grunner."

Videre siteres fra s 135 og 136:

Banklovkommisjonen har i sin utredning NOU 1998: 14 foreslått at det ikke lenger skal være adgang til å etablere kredittforeninger. Om dette sier Samvirkelovutvalget i NOU 2002:6 på s 135,136 bl.a. :

"Samvirkelovutvalget kan ikke se at samvirkeorganisering innen finanssektoren har negative virkninger som kan forsvare et forbud. Tvert imot mener utvalget at dette nettopp er et område hvor man bør åpne for varierte eierformer, bl.a. for å bidra til skjerpet konkurranse til beste for kundene. Et slikt synspunkt harmonerer godt med de tankene som ligger bak någjeldende finansieringsvirksomhetslov. Et hovedformål med loven har vært å sikre «en struktur med et tilstrekkelig antall selvstendige og gjensidig uavhengige finansinstitusjoner» som en «garanti for at konkurransen er effektiv på varig basis». 6 I forarbeidene heter det videre: «Adgangen til å etablere nye finansinstitusjoner vil kunne bidra til at det vil være et rimelig antall reelt konkurrerende selskaper på det innenlandske finansmarkedet. En slik adgang er nødvendig og en viktig del av konkurransen». 7 Etter utvalget syn har disse uttalelsene minst like stor gyldighet i dag som da de ble gitt."

Utvalget sier videre : " I mange land spiller samvirkeorganisering innen finanssektoren en meget viktig rolle. I USA er det 10 600 kredittforeninger med til sammen 80 millioner medlemmer; i Irland er det 540 kredittforeninger med 2,4 millioner medlemmer; i Frankrike er det 4700 kooperative banker med 13,5 millioner medlemmer, mens det i Tyskland er 2000 kooperative banker med 15 millioner medlemmer. 8 Myndighetene i disse landene, og i flere andre, legger til rette for kooperativ organisering innen finanssektoren, og anser brukereid finansieringsvirksomhet som et konkurransefremmende element i markedet og dermed et nyttig korrektiv til forretningsbankene. Etter utvalgets syn er det ingen grunn til at norske myndigheter skal innta en annen holdning på dette punktet.

Utvalget vil etter dette sterkt fraråde at Banklovkommisjonens forslag om å forby nye kredittforeninger blir vedtatt. Videre bør myndighetene overveie å oppheve dagens forbud mot å organisere banker som samvirkeforetak."

Justisdepartementet mener at det bør gis adgang til banker organisert som samvirkeforetak. Dette fremgår av Justisdepartementet høringsuttalelse til NOU 2009: 2 datert 3. februar 2009 (sak nr 200900181- /HAA) til NOU 2009: 2. Fra Justisdepartementets høringsuttalelse siteres:

"Banklovkommisjonen har i NOU 2009: 2 Kapital- og organisasjonsforhold i sparebanksektoren mv. gjort framlegg om ei rekke endringer i reglane om

økonomiforhold for finansinstitusjonar som ikkje er aksjeselskap eller allmennaksjeselskap. Framlegget omfattar sparebankar, gjensidige forsikringsselskap og samvirkeforetak av låntakarar. Justisdepartementet ser det som viktig at desse foretaka får økonomiske rammevilkår som er konkurransedyktige med dei vilkåra kapitalsekskapa har, m.a. for å medverke til mangfald og konkurranse i finanssektoren. Samtidig er det viktig at reglane i finansieringsverksemdlova på dette punktet tek tilstrekkeleg omsyn til særtrekka ved dei respektive organisasjonsformene. Dette siste aspektet er ikkje særleg framtreddande i utgreiinga frå Banklovkommisjonen."

Videre siteres:

"I ei utgreiing om norsk finanssamvirke er det særleg grunn til å drøfte det særnorske forbudet mot å organisere bankar som samvirkeforetak. Samvirkebankar er store og sentrale aktørar i land som Tyskland, Frankrike og USA. Vi kan ikkje sjå at det ligg føre særlege omsyn som tilseier at det i Noreg skal vere forbode med samvirkeorganisering på denne sektoren. Justisdepartementet (v/Lovavdelinga) ber om bli halde orientert om korleis Finansdepartementet følgjer opp oppmodinga om å gjere ei breiare utgreiing om dei rettslege rammevilkåra for norsk finanssamvirke som ledd i arbeidet med ei ny lov om finansieringsverksemd."

Coop Norge SA er enig med Justisdepartementet.

Ved den relativt nye samvirke-loven er det etablert en moderne, tidsmessig og velkjent lovgivning for samvirkeforetak.

Den alminnelige selskapslovgivningen for samvirkeforetak er langt mer utviklet enn den selskapsrettslige lovgivningen for sparebanker og gjensidige forsikringsselskaper.

Finanslovgivningen vil på vanlig måte også gjelde for banker organisert som samvirkeforetak. Organisering av banker som samvirkeforetak vil ikke svekke realiseringen av de mål og behov som ligger til grunn for finanslovgivningen.

Det er i dag adgang til å organisere forsikringsselskaper og finansieringsforetak som samvirkeforetak. Banklovkommisjonen foreslår å beholde denne adgangen. Det er ikke noe som tilsier at samvirkeformen vil være mindre gunstig for banker enn for de nevnte foretakene. Dette underbygges av at det, som Justisdepartementet i ovennevnte høringsuttalelse påpeker, i flere viktige land er adgang til å etablere samvirkebanker.

Samvirkebanker vil eies av kundene. Samvirkeformen gir gunstige eierforhold blant annet ved at den er egnet til å sikre bredt eierskap. Når kundene er eiere vil banken selv, dens eiere og kunder ofte ha felles interesser. I aksjebanker kan det oftere tenkes å være interessekonflikt mellom eierne, banken selv og kundene. I relasjon til disse forholdene synes samvirkeformen å være gunstigere enn aksjeselskapsformen. Tilsvarende er påpekt i relasjon til sammenligningen av forsikringsaksjeselskaper og gjensidige forsikringsselskaper, jf Jone Engh, "Forsikringsvirksomhetsloven med kommentarer", Oslo 2000 s 152.

Samvirkeformen er egnet til å sikre norsk eierskap i banker. Norsk eierskap er viktig med tanke på å sikre at mest mulig av hovedkontorfunksjonene plasseres i Norge. Dette er viktig for å sikre kompetanse i Norge og norsk konkurransedyktighet. Aksjebanker vil i mange tilfeller være utenlandsk eid og inngå i en gruppe ("finanskonsern") som er kontrollert og eid fra utlandet. I slike tilfeller er det stor fare for at viktige hovedkontorfunksjoner og viktig kompetanseoppbygging skjer i utlandet.

Finanslovgivningen skal blant annet bidra til å sikre finansiell stabilitet. Det er lite sannsynlig at banker organisert som samvirkeforetak vil gjøre det vanskelige å fremme dette målet.

Et av de sentrale mål med finanslovgivningen er å sikre at finansinstitusjonene er finansielt solide. Reglene som skal sikre dette vil gjelde for samvirkebanker på samme måte som for aksjebanker og sparebanker. Dette tilsier at samvirkeformen tillates for banker.

For å sikre at finansinstitusjoner er finansielt solide er det viktig at banker har en foretaksform som gjør at det lett og effektivt kan innhentes ny kapital ved behov. Det er intet med samvirkeformen eller finansregelverket for øvrig som tilsier at det vil være vanskeligere for banker organisert som samvirkeforetak å innhente ny kapital enn det som gjelder for aksjebanker, sparebanker og gjensidige forsikringsselskaper. Dette følger av at muligheten til å utstede egenkapitalbevis i henhold til reglene i den gjeldende finansieringsvirksomhetsloven og lovforslagets kap 11, se også utkastet til § 10-2. Det er neppe noe i veien for at mulighetene til å utstede slike instrumenter også åpnes for banker organisert som samvirkeforetak. Erfaring over en lang periode har vist at egenkapitalbevis (tidligere grunnfondsbevis) er hensiktsmessige instrumenter for innhenting av kapital.

I tillegg er det viktig å merke seg at det mest avgjørende for å få inn ny kapital er om investorer finner det attraktivt å investere i finansielle instrumenter utstedt av en aktuell bank. Selskapets drift, markedsforholdene og lønnsomhet vil være viktige momenter i en slik vurdering. Det er ikke dokumentasjon for at aksjebanker i forhold til sparebanker og gjensidige forsikringsselskaper som utsteder egenkapitalbevis har en fordel i relasjon til om investorer skal gå inn med ny kapital. Lovgivningen inneholder ikke hjemmel for å kreve at eksisterende aksjonærer eller andre skal tilføre en bank ny kapital.

Det er liten tvil om at finanslovgivningen, som på vanlig måte vil få anvendelse på banker organisert som samvirkeforetak, vil medføre like godt kapitalvern, det vil si vern mot uttak av kapital, som det som gjelder for aksjebanker og sparebanker. Erfaringer med kredittforeninger og gjensidige forsikringsselskaper tyder ikke på at samvirkeformen er mindre betryggende enn aksjeselskapsformen.

Finanslovgivningen gir for øvrig blant annet regler om krav til konsesjon, krav til virksomheten, likviditet og krav knyttet til fusjon, fisjon og avvikling. Alle disse reglene vil på vanlig måte komme til anvendelse på banker organisert som samvirkeforetak. Det

betyr at de hensyn som disse kravene skal ivareta fullt ut vil bli ivaretatt i relasjon til samvirkebanker. Samvirkeformen medfører ingen ulemper i forhold til slike krav.

Banklovkommisjonen anfører at det må avklares om regelverket i samvirkeloven er egnet for bankorganisering. Det er ikke konkretisert hvilke bestemmelser i samvirkeloven som skulle være uegnet. For øvrig er det innarbeidet praksis at finanslovgivningen som særlovgivning har forrang om den generelle lovgivningen skulle være mangelfull, jf ovenfor om dette.

Et fortsatt forbud mot at banker organiseres som samvirkeforetak vil representere en uheldig etableringshindring som savner en tilfredsstillende begrunnelse.

3. Banklovkommisjonens forslag i lovutkastets § 2-4 femte ledd

Banklovkommisjonen har fremmet følgende forslag til § 2-4 femte ledd:

"Når de hensyn som lovgivningen om finansforetak skal ivareta tilsier det, kan Kongen bestemme at innskuddsordning som omfattes av fjerde ledd, skal organiseres og drives som egen bank, og fastsette frist for søknad om konsesjon til bank etter reglene i § 2-10."

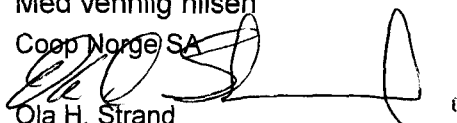
Det må vurderes hvorvidt kredittinstitusjonsdirektivet kan medføre krav til konsesjon i relasjon til slike innskuddsordninger det her er tale om. At innskuddsordningen gjelder for en avgrenset krets av personer og at det ikke drives utlån taler mot at den foreslåtte hjemmelen er nødvendig for å tilfredsstille kravene i direktivet. Ordningen med at samvirkelag har tatt imot innskudd fra egne medlemmer, hviler på en lang tradisjon som har sikre røtter tilbake til 1800-tallet. Gjennom Samvirkelagenes Garantifond A.L. er det etablert en betryggende sikringsordning for innskuddene.

Hjemmelen er betenkelig fordi kriteriet "Når de hensyn som lovgivningen om finansforetak skal ivareta tilsier det " er vagt og gir liten forutberegnelighet. Dette innebærer svak rettssikkerhet.

Dersom det legges til grunn at hjemmelen må beholdes bør den endres slik at det er klarere kriterier for hva som skal til for å benytte hjemmelen. I tillegg bør det foretas en endring ved at hjemmelen gjøres mindre vid, det vil si at vilkårene for å bruke den gjøres strengere.

Med vennlig hilsen

Coop Norge SA



Ola H. Strand

Administrerende direktør



Kjetil Bull

Juridisk direktør