



Nærings- og fiskeridepartementet
Pb 8090 Dep
0032 OSLO

VÅR REFERANSE
16/11423

DERES REFERANSE
16/5520-1

DATO
27.01.2017

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven - Høring

Det vises til høringsbrev av 24. oktober 2016 om forslag til ny stiftelseslov.

Ekspertutvalgets utredning inneholder ikke forslag om endringer i reguleringen og tilsynet med finans- og sparebankstiftelser, men utvalget anbefaler nærmere utredning av disse spørsmålene, og gir uttrykk for at tilsynsansvaret for finans- og sparebankstiftelser delvis bør overføres til Stiftelsestilsynet. Finanstilsynet vil under gi enkelte merknader til spørsmålene om finans- og sparebankstiftelser. Tilsynet har ikke særskilte merknader til forslaget til ny stiftelseslov.

Finans- og sparebankstiftelser kan opprettes i forbindelse med sammenslåing, deling eller omdanning av finansforetak som ikke er organisert som aksje- eller allmennaksjeselskap.

Finans- og sparebankstiftelser reguleres i utgangspunktet av finansforetaksloven og er under tilsyn av Finanstilsynet. Det følger imidlertid av finansforetaksloven § 12-19 tredje ledd at dersom finansstiftelsens eierandel er mindre enn 10 prosent av finansforetaket den er opprettet av, kan departementet vedta at finansstiftelsen ikke skal være under tilsyn av Finanstilsynet.

Begrunnelsen for at Finanstilsynet skal føre tilsyn med finansstiftelsene har særlig vært knyttet til stiftelsenes eierrolle. Finansdepartementet har i sin konsesjonspraksis ikke åpnet for at sparebankstiftelser ikke skal være under tilsyn av Finanstilsynet. Dette gjelder også i tilfeller der eierskapet har vært vesentlig lavere enn 10 prosent. Tilsynsansvaret for finansstiftelser ble vurdert i lovproposisjonen til ny finansforetakslov, jf. Prop. 125 L (2013-2014) Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) s. 140.

I utredningen uttaler ekspertutvalget (kapittel 8):

"Denne dreiningen i retning av at det allmenntilgittige formålet har fått en større og viktigere plass hos sparebankstiftelsene, gjør at det kan være grunn til å vurdere om dagens tilsynsordning er hensiktsmessig. Utvalget ser det som naturlig at kontrolloppgaver knyttet til eierskap og kapitalforvaltning fremdeles skal ligge hos Finanstilsynet. Samtidig er det åpenbart at Finanstilsynet verken er spesielt oppmerksom på, eller har spesiell kompetanse når det gjelder formålsrealiseringen. Dette kan tilsi at tilsynet med formålsrealiseringen bør ligge hos Stiftelsestilsynet. Finans- og sparebankstiftelsene er store og viktige samfunnsaktører, også som gavegivere på det allmenntilgittige området, selv om dette ikke er særlig lagt vekt på i finansforetakslovens virksomhetsbeskrivelser. Den

kontrollen med gjennomføringen av formålet som de alminnelige stiftelsene er underlagt, bør etter utvalgets syn også omfatte finans- og sparebankstiftelsene.

I Ot.prp. nr. 42 (1989–90) *Om lov om endringer i finansinstitusjonsloven og i visse andre lover – omdannelse av finansinstitusjoner mv.* kapittel 6.1 merknad til § 2-21 synes det forutsatt at finans- og sparebankstiftelsene er materielle stiftelser som man har sett det som nødvendig å underlegge en rekke særregler i den daværende finansinstitusjonsloven. Etter utvalgets syn kan det imidlertid være grunn til å vurdere om finans- og sparebankstiftelsene nå i større grad bør være underlagt den samme lovgivningen som alminnelige pengeutdelende stiftelser. Utvalget legger da særlig vekt på at formålsrealisering synes å stå stadig mer sentralt i stiftelsenes virksomhet, og at hensynet til eier- og kapitalstrukturen i finanssektoren er kommet noe mer i bakgrunnen."

Utvalget peker på en endring i stiftelsenes virksomhet som grunnlag for at tilsynsspørsmålet bør vurderes nærmere. Det uttales at utdelinger til allmenntilgode gaver reelt sett er blitt den primære og mest ressurskrevende virksomheten i sparebankstiftelsene. Dette er ikke nærmere dokumentert, men utvalget viser til at bare halvparten av sparebankstiftelsene i sine vedtekter har krav til eierandel i banken stiftelsen har sitt utspring fra.

Etter Finanstilsynets vurdering synes ikke synspunktet å være tilstrekkelig begrunnet. Det at bare halvparten¹ av sparebankstiftelsene har vedtektsbestemt krav til eierandel i banken må ses på bakgrunn av lovendringer i 2009 som innebærer at det ikke lenger er krav om at stiftelsen må eie 10 prosent eller mer av banken den springer ut av for å være en sparebankstiftelse, men at det krever særskilt vedtak fra Finansdepartementet om stiftelse som eier mindre en 10 prosent likevel ikke skal være under tilsyn av Finanstilsynet, jf. over. Ikke minst må fraværet av slike vedtektsbestemmelser ses på grunnlag av at det etter disse lovendringene kunne opprettes stiftelser i forbindelse med andre strukturendringer enn omdanning. Det er ved omdanning av sparebanker til aksjesparebanker at stiftelsen har en funksjon som vern mot såkalte uønskede oppkjøp, og hvor det særlig kan være aktuelt å fastsette en minste eierandel. Det er kun tre av 31 sparebankstiftelser som springer ut av omdannede sparebanker (DNB, SR-Bank, Bien sparebank).

Av de særlige reglene som gjelder for sparebankstiftelser, følger det at disse skal "videreføre sparebanktradisjonene og ha som formål et langsiktig og stabilt eierskap i sparebanken ...". Dette innebærer at sparebankstiftelsene etter loven har særskilte virksomhetskrav som vil være bestemmende for deres drift. Kravene er sentrale elementer i sparebanklovgivningen, og gjennom reguleringen av sparebankstiftelsene er disse elementene, som også lå til grunn for innskytterne av den eierløse kapitalen i sparebankene, videreført². Det ligger i disse kravene at en sparebankstiftelse skal være en ekstern kapitalbuffer for banken stiftelsen springer ut av. Stiftelsens forvaltning forventes innrettet slik at den er mest mulig i stand til å opprettholde sin eierandel i banken også ved senere kapitalutvidelser.

Sparebankstiftelsenes adgang til å utdele midler følger i utgangspunktet de samme reglene som gjelder for annen sparebankvirksomhet. Loven er formulert slik at stiftelsen kan dele ut midler i form av gaver til allmenntilgode formål, ikke at de må. Slik utdeling skal for øvrig være "forsvarlig og forenlig med forsiktig og god forretningsskikk under tilbørlig hensyn til tap som måtte være inntruffet etter regnskapsårets avslutning, eller som må påregnes å ville inntreffe, samt ut fra behovet for oppbygging av egenkapital i finansforetaket".

¹ Ihht ekspertutvalgets undersøkelser

² Ot. prop 59 (2002-2003) s. 13

Ekspertutvalget benytter begrepet "formålsrealisering" om hvordan stiftelser gjennomfører sitt vedtektsbestemte formål. Typisk vil dette være utdelinger. Ekspertutvalgets vurdering er at tilsynet med formålsrealiseringen bør skilles fra tilsynet med finans- og sparebankstiftelsenes forvaltnings- og eierrolle. Etter Finanstilsynets vurdering vil forvaltning og formålsrealisering henge nært sammen, jf. de lovfastsatte virksomhetsreglene over. En deling av kontrolloppgavene vil skape avgrensingsproblemer og kunne være opphav til uklare ansvarsforhold mellom tilsynsmyndighetene.

Selv om sparebankstiftelser også er store aktører når det gjelder utdeling av gaver til allmennyttige formål, er dette etter Finanstilsynets vurdering ikke sparebankstiftelsenes primære funksjon. Nivået på sparebankstiftelsenes gaveutdeling vil imidlertid være av betydning for hvordan stiftelsene kan ivareta sitt eierskap og være en kapitalbuffer for banken de springer ut fra. Sparebankstiftelsenes gaveutdeling følger for øvrig de samme reglene for utdeling som de som gjelder for sparebankene som også er under tilsyn av Finanstilsynet. Utvalgets antakelse om at tilsynet med gaveutdelingen ikke er ivaretatt, eller ikke kan ivaretas, av Finanstilsynet på en tilfredsstillende måte, er ikke dokumentert eller synliggjort. Det er vanskelig ut fra utvalgets beskrivelse å se hvilke gevinster som realiseres ved en deling av tilsynsoppgavene.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
finanstilsynsdirektør

Ann Viljugrein
fung. direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.