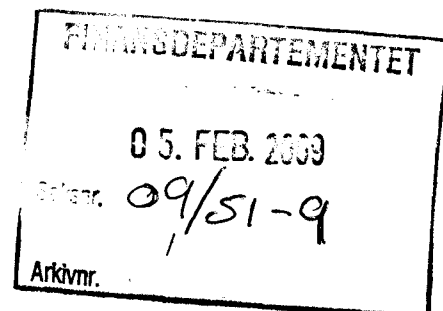




DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Dykkar ref.
09/51 FM TME

Vår ref.
200900181- /HAA

Dato
03.02.2009

**Høring – Kapital- og organisasjonsforhold i sparebanksektoren mv. - NOU
2009:2**

Justisdepartementet viser til brev frå Finansdepartementet av 9. januar 2009.

Vi har følgjande merknader:

1. Justisdepartementet meiner det er uheldig at ei stor og viktig lovsak er sendt på høring med for kort høyringsfrist. Etter utgreiingsinstruksen punkt 5.2 skal høyringsfristen normalt vere tre månader, og ikkje mindre enn seks veker. Justisdepartementet reiser spørsmål om kvifor høyringsfristen ikkje er minst tre månader i denne saka. Lovforslaget synest ikkje å ha eit innhald eller ein bakgrunn som gjer det påkravd å fråvike normale høyringsprosedyrar. Ifølgje utgreiingsinstruksen punkt 1.3 kan instruksjonen fråvikast dersom det ligg føre "særlige omstendigheter". Grunngevinga skal vere skriftleg og følgje saka. Slik grunngeving er ikkje gitt i dette tilfellet. Utgreiinga frå Banklovkommisjonen har eit omfang og ein kompleksitet som gjer at ein burde ha gitt ein høyringsfrist på tre månader.
2. Banklovkommisjonen har i NOU 2009: 2 Kapital- og organisasjonsforhold i sparebanksektoren mv. gjort framlegg om ei rekke endringar 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

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelinga
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandlar
Harald Aass
22245137

tilstrekkeleg omsyn til særtrekka ved dei respektive organisasjonsformene. Dette siste aspektet er ikkje særleg framtrudande i utgreiinga frå Banklovkommisjonen. Justisdepartementet støttar hovudintensjonen bak lovframlegget, men har ein del merknader knytt til forholdet mellom framlegget og reglane i lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak.

3. Lovframlegget gjeld m.a. for samvirkeforetak av låntakarar. Slike foretak vart tidlegare omtalt som kredittforeiningar. Etter vedtakinga av samvirkelova er terminologien i finansieringsverksemdlova endra til "samvirkeforetak av låntakere", sjå § 3-2 første ledd og § 3-10 første og andre ledd (tilsvarende endring bør gjerast i § 2-18 første ledd nr. 2). Samanslutningar som fell inn under samvirkelova, er samvirkeforetak, og ikkje foreiningar. Dette har Banklovkommisjonen ikkje tatt konsekvensen av i si utgreiing. Vi føreset at proposisjonen byggjer på den nye terminologien slik at det blir god samanheng i lovverket.

4. Banklovkommisjonen har gjort framlegg om ei rekke endringar i dei samanslutningsrettslege reglane som skal gjelde for samvirkeforetak av låntakarar, men utan å drøfte forholdet til dei samvirkerettslege reglane som allereie gjeld for slike foretak. På side 56 i utgreiinga har kommisjonen avgrensa mot samvirkelova. Konsekvensen er at utgreiinga har blitt klart mangelfull, og på enkelte punkt også direkte gal.

Når lovframlegget regulerer spørsmål som allereie er regulert i samvirkelova, oppstår fleire problemstillingar. Kor langt skal ein nytte reglane i samvirkelova, og kor langt skal ein nytte reglane i finansieringsverksemdlova? Det er viktig at det i lovteksten og lovforarbeida går klart fram kva slags reglar som skal gjelde. Elles blir rettstilstanden for samvirkeforetaka svært uoversiktleg. På punkt der ein allereie har fullgode reglar i samvirkelova, er det dessutan eit spørsmål om alle dei reglane som blir foreslått for gjensidige forsikringsselskap og sparebankar, i det heile skal gjelde for samvirkeforetak av låntakarar. Vidare må det vurderast om nokre av reglane i lovframlegget kan skape problem i forhold til samvirkedefinisjonen i samvirkelova § 1 andre ledd, og då særleg føresegna i andre ledd nr. 1.

Vi vil i det følgjande peike på nokre av dei problemstillingane som må drøftast nærmare i proposisjonen. Vi ser ikkje bort frå at det også kan vere andre spørsmål som må greiast ut.

Lovforslaget taler fleire stader om "medlemsinnskudd" i kredittforeining, sjå t.d. §§ 2b-1, 2b-3 og 2b-7. Er omgrepet "medlemsinnskudd" meint å ha same innhald som omgrepet "andelsinnskott" i samvirkelova § 10 nr. 4? I motsett fall bør ordbruken i finansieringsverksemdlova tilpassast ordbruken i samvirkelova. Eit alternativ kan kanskje vere å tale om "andelskapital i samvirkeforetak".

Føresegna i framlegget § 2b-2 om omsetjelege eigenkapitalbevis må vurderast opp mot føresegna i samvirkelova § 20 om overgang av medlemskap.

I § 2b-4 om fondsobligasjonskapital blir det i fjerde ledd andre punktum vist til "selskapet". Etter vedtakinga av samvirkelova blir ikkje samvirkeforetak rekna som ein variant av selskap eller foreining, men som ei sjølvstendig organisasjonsform forskjellig frå både selskap og foreining. Bruken av ordet "selskap" i lovteksten tyder derfor på at føresegna ikkje skal gjelde for samvirkeforetak. Om dette ikkje er meininga, må "selskap" erstattast med t.d. "foretaket". Tilsvarende endringar må eventuelt også gjerast elles i lovframlegget.

Det er i § 2b-6 gjort framlegg om å innføre reglar om etterutlikning av underskot også for samvirkeforetak, jf. også § 2b-20 første ledd andre punktum. Ordninga med etterutlikning har tradisjonelt markert ein skilnad mellom dei gjensidige forsikringsselskapa og samvirkeforetaka. Grunnen til at ein skal utviske denne skilnaden mellom dei to organisasjonsformene er ikkje grunnleggjande i utgreiinga. Vi ber derfor Finansdepartementet vurdere om det er ønskjeleg å innføre ein slik regel også for samvirkeforetak av låntakarar. I så fall må forholdet til reglane om ansvarsavgrensing o.a. i samvirkelova § 3 drøftast nærmare.

I § 2b-7 er det foreslått reglar om nedsetjing av eigenkapitalen i finansinstitusjonar. Det kan verke som om føresegna ikkje tek omsyn til at samvirkeforetak er foretak med vekslende kapital. Finansdepartementet må her vurdere forholdet til føresegna i samvirkelova § 22 tredje ledd første punktum om at ein medlem som utgangspunkt har krav på å få tilbakebetalt eit eventuelt andelsinnskot ved utmelding. Samvirkelova har ikkje reglar om nedsetjing av andelskapitalen på grunnlag av årsmøtevedtak, og føresetnaden synest å vere at slik nedsetjing ikkje kan skje. Det er her behov for å vurdere forholdet til samvirkelova nærmare.

Reglar om utferding av eigenkapitalbevis er gitt i framlegget § 2b-9, jf. også § 2b-25. Vi forstår det slik at innehavarane av eigenkapitalbevis ikkje vil ha status som medlemmar av samvirkeforetaket, slik at reglane om innmelding i samvirkelova § 14 ikkje vil gjelde. Det er noko uklart i kva grad reglane i samvirkelova skal gjelde tilsvarende for innehavarar av eigenkapitalbevis. Det kan t.d. reisast spørsmål om innkalling til årsmøte etter samvirkelova § 46 også skal sendast til innehavarar av eigenkapitalbevis. Eit anna døme kan vere føresegna i § 69 om kjønnsrepresentasjon i styret. Føresegna gjeld berre for foretak med meir enn 1 000 medlemmer. Det kan her reisast spørsmål om ein også skal ta omsyn til innehavarane av eigenkapitalbevis. Generelt er det behov for ei nærmare drøfting og klarlegging av rettsstillinga til innehavarane av eigenkapitalbevis.

I §§ 2b-10–2b-12 er det gitt reglar om kva rettar innehavarar av eigenkapitalbevis skal ha på generalforsamlinga. Desse reglane må vurderast i forhold til reglane om årsmøte i samvirkelova, sjå særleg §§ 36 til 38. I tillegg må det vurderast om omgrepet

”representantskap” i § 2b-12 fjerde ledd er meint å ha same innhald som i samvirkelova § 62.

Reglane om årsoverskot og utbytte m.m. i §§ 2b-18 og 2b-27 må dels vurderast i forhold til legaldefinisjonen av samvirkeforetak i samvirkelova § 1 andre ledd, dels i forhold til reglane om økonomiforhold i samvirkelova kapittel 4. Ifølgje samvirkelova § 1 andre ledd nr. 1 er eit samvirkeforetak ei samanslutning der ”avkastinga, bortsett frå ei normal forrenting av innskoten kapital, anten blir ståande i verksemda eller fordelt mellom medlemmane på grunnlag av deira andel i omsetninga med samanslutninga”. Når det gjeld reglane om økonomiforhold i samvirkelova kapittel 4, viser vi særleg til §§ 26, 27, 30 og 31 første ledd andre punktum. Det kan her verke som om reglane i lovframlegget harmonerer dårleg med reglane i samvirkelova. Spørsmålet må vurderast nærmare som ledd i proposisjonsarbeidet.

Eit særleg spørsmål er om lovframlegget § 2b-18 andre ledd og femte ledd opnar for at eit samvirkeforetak kan ha etterbetalingsfond og medlemskapitalkonti etter samvirkelova §§ 28 og 29. Også dette spørsmålet må drøftast i proposisjonen.

Etter lovframlegget § 2b-21 skal nettoformuen ved oppløysing ”fordeles forholdsmessig mellom eierne av egenkapitalbevis”. Føresegna må vurderast opp mot samvirkelova § 135, sjå særleg fjerde og femte ledd.

I § 2b-22 er det foreslått reglar om nedsetjing av eigarandelskapitalen. I relasjon til samvirkeforetak er det dels eit spørsmål om samvirkelova i det heile tillet at andelskapitalen blir sett ned på grunnlag av årsmøtevedtak, jf. ovanfor. Dels er det spørsmål om ei utdeling til medlemmane etter § 2b-22 første ledd bokstav b vil vere i samsvar med samvirkelova § 1 andre ledd nr. 1.

Føresegna i § 2b-23 om auke av eigarandelskapitalen reiser minst to spørsmål i høve til samvirkelova. Det eine er om føresegna er til hinder for at andelskapitalen blir auka ved opptak av nye medlemmar, jf. samvirkelova § 14. Vi forstår framlegget slik at lovframlegget ikkje er til hinder for at andelskapitalen blir auka på denne måten, ettersom andelskapitalen i eit samvirkeforetak ikkje synest å bli rekna som eigarandelskapital i lovframlegget. Det andre spørsmålet er om ei konvertering av grunnfondskapital til eierandelskapital vil vere problematisk i høve til samvirkedefinisjonen § 1 andre ledd nr. 1 og føresegna i § 30. Føresegna i § 30 er meint å innehalde eit forbod mot fondsemisjon, men ordlyden synest ikkje å omfatte ei overføring av grunnfondskapital til eigarandelskapital. Spørsmålet må drøftast nærmare i proposisjonen.

I § 2b-26 er det gitt nærmare reglar om generalforsamling i gjensidig forsikringsselskap, forstandarskap i sparebank og representantskap i samvirkeforetak av låntakarar. I utgreiinga s. 121 uttaler Banklovkommisjonen at gjeldande lovgiving inneheld lite av reglar om anna enn samansetjinga av generalforsamlinga i institusjonar

som ikkje er organiserte som aksjeselskap. Dette er galt når det gjeld samvirkeforetak. Samvirkelova kapittel 5 inneheld utførlege reglar om årsmøtet i samvirkeforetak. Vi kan ikkje sjå nokon grunn til at samvirkeforetak av låntakarar skal vere underlagt lovframlegget § 2b-26 når slike foretak allereie er underlagt tilfredsstillande regulering i samvirkelova. Justisdepartementet går derfor imot framlegget frå Banklovkommisjonen på dette punktet.

Gjensidige forsikringsselskap og sparebankar har meir til felles med samvirkeforetak enn aksjeselskapa og andre kapitalselskap. Det er derfor meir nærliggjande at lovforslaget § 2b-26 byggjer på føresegene i samvirkelova enn på føresegene i allmennaksjelova. Vi vil derfor rå til at tilvisingane til allmennaksjelova her blir erstatta med tilvisingar til samvirkelova.

Også når det gjeld forslaget til nytt regelverk for struktur- og foretaksendringar, har Banklovkommisjonen tatt utgangspunkt i reglane i allmennaksjelova, jf. kapittel 2c i lovframlegget og drøftinga i utgreiinga s. 134. Reglane i samvirkelova er ikkje nemnde, trass i at samvirkelova har utførlege reglar om fusjon, fisjon og omdanning. Slik vi ser det, bør det også her vurderast om reguleringa i finansieringsverksemdlova skal byggje på reglane i samvirkelova, eventuelt at ein nøyer seg med å erstatte tilvisingane til allmennaksjelova med tilvisingar til samvirkelova.

Samvirkeforetak av låntakarar bør etter vårt syn følgje reglane om fusjon, fisjon og omdanning i samvirkelova kapittel 8, 9 og 11. I den grad det er ønskje om særreglar for denne typen samvirkeforetak, bør det presiserast i finansieringsverksemdlova. Uavhengig av lovteknisk løysing er det nødvendig å greie ut forholdet mellom dei allmenne reglane i samvirkelova og dei særlege reglane i finansieringsverksemdlova. I den samanheng er det viktig å sikre at fusjons- og fusionsvederlag blir fordelt i samsvar med kooperative prinsipp, jf. samvirkelova §§ 106 og 121 fjerde ledd. Det same gjeld fordeling av aksjar ved omdanning frå samvirkeforetak til aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, jf. samvirkelova § 147 tredje ledd.


Opplysing er regulert i lovframlegget kapittel 2c II. Synspunkta i det føregåande avsnittet gjeld også her. Det er særleg behov for å vurdere forholdet mellom framlegget § 2c-11 og samvirkelova § 135.


5. I samband med utarbeiding av ein ny konsolidert finansieringsverksemdlov er det etter Justisdepartementets syn behov for å gjere ei samla drøfting av dei rettslege rammvilkåra for norsk finanssamvirke. NOU 2009: 2 frå Banklovkommisjonen går i nokon grad inn på spørsmål som gjeld samvirkeforetak av låntakarar, men inneheld ikkje overordna, prinsipielle drøftingar om bruk av samvirkeforma til finansieringsverksemd. Det kan verke som om mange av framlegga primært er utforma med sparebankane for auge, då det i liten grad er peikt på og tatt omsyn til særtrekka til samvirkeforetak og dei gjensidige selskapa. Etter Justisdepartementet er det behov for

ei meir heilskapleg tilnærming, der hovudfokus er på samvirkeforetaka og eventuelt også dei gjensidige selskapa.

I ei utgreiing om norsk finanssamvirke er det særleg grunn til å drøfte det særnorske forbodet 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.

Med helsing


Harald Aass
fagdirektør


Åshild Tveit
fyrstekonsulent