

Høyringsnotat

Lovavdelinga
Desember 2007
Snr. 200706929

UTKAST TIL FORSKRIFT OM GEBYR FOR STIFTELSESTILSYNETS HANDSAMING AV SAKER ETTER LOV OM SAMVIRKEFORETAK

1. Innleiing og bakgrunn

Lov 29. juni 2006 nr. 81 om samvirkeforetak (samvirkelova) skal setjast i verk 1. januar 2008. Lova legg ein godkjenningsskompetanse til Stiftelsestilsynet, jf. nærmare nedanfor. Sidan Stiftelsestilsynet er gebyrfinansiert, gjer Justisdepartementet framlegg om at også dei oppgåvene Stiftelsestilsynet skal ha etter samvirkelova, blir finansiert gjennom gebyr frå brukarane. Temaet for denne høyringa er kor stort gebyret skal vere.

Ot.prp. nr. 21 (2006–2007) kapittel 17 (s. 229. flg.) inneheld ei nærmare drøfting av dei økonomiske og administrative konsekvensane av samvirkelova. Dei økonomiske konsekvensane for Stiftelsestilsynet er omtalt i punkt 17.2 (s. 231):

”Visse transaksjonar og vedtektsendringar er i lovforslaget gjort avhengig av godkjenning frå Stiftelsestilsynet, jf. § 103 andre ledd, § 120 andre ledd, § 135 sjette ledd og § 146 andre ledd. Det gjeld vedtak som inneber at medlemmane får krav på ein (større) andel av nettoformuen ved oppløysing. Etter gjeldande rett kan økonomiske foreiningar ikkje gjere slike vedtektsendringar utan godkjenning frå Stiftelsestilsynet, jf. lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven) § 55 første ledd bokstav c. Samvirkelag treng derimot ikkje noko tilsvarande offentleg godkjenning, men det er noko uvisst i kva grad eit kvalifisert fleirtal av medlemmane i eit samvirkelag kan gjere denne typen vedtektsendringar.

Justisdepartementet har på dette punktet valt å byggje på dei reglane som gjeld for økonomiske foreiningar, dvs. ei ordning med godkjenning frå Stiftelsestilsynet. Det er særleg fire årsaker til at godkjenningsskompetansen er lagt til Stiftelsestilsynet, og ikkje til ein annan offentleg instans: For det første har desse sakene mykje til felles med saker som gjeld omdanning av stiftingar – det er tale om å treffe avgjerd om disponering av midlar som ingen eksterne har eigarrådvalde til. For det andre høyrer ei rekke av desse sakene allereie inn under Stiftelsestilsynet, jf. stiftingslova § 55 første ledd bokstav c. For det tredje er det ingen andre offentlege organ som naturleg peiker seg ut for ei slik rolle. For det fjerde sparer ein kostnader ved å leggje ein slik funksjon til eit eksisterande offentleg organ, framfor å opprette eit nytt organ som berre skal

behandle saker etter samvirkelova.’

Det er vanskeleg å føresjå kor mange saker av denne typen Stiftelsestilsynet vil få til behandling kvart år. Departementet vil understreke at ikkje alle saker om fusjon, fisjon, og omdanning skal bringast inn for Stiftelsestilsynet. Det er berre dei sakene der transaksjonen inneber at medlemmane i eit foretak får større tilgang på dei gjenverande midlane ved oppløysing, som skal leggjast fram for Stiftelsestilsynet. Departementet reknar til dømes med at dei aller fleste fusjonar og fisjonar kan gjennomførast utan samtykke frå Stiftelsestilsynet. Talet på saker vil kunne avhenge av kor strengt eller liberalt tilsynet utøver godkjenningskompetanse.

Departementet går utfrå at sakene etter samvirkelova uansett vil representere ein liten del av den totale saksmengda. På den andre sida må ein rekne med at enkelte saker vil krevje ein del arbeid, særleg dersom det er tale om store verdiar og kryssande interesser. Stiftelsestilsynet blir finansiert gjennom gebyr frå dei stiftingane som er registrerte i stiftingsregisteret. Ei mogleg løysing kan vere at også samvirkeforetak som søker Stiftelsestilsynet om godkjenning etter reglane i samvirkelova, skal betale gebyr for saksbehandlinga. Forskrifter om slike gebyr kan utferdast med heimel i forvaltingslova § 27 a.”

2. Nærmare om kva slags vedtak som krev godkjenning frå Stiftelsestilsynet

Etter samvirkelova er det krav om godkjenning frå Stiftelsestilsynet for alle vedtak som inneber at medlemmane får krav på ein større andel av nettoformuen ved oppløysing.

Dette omfattar:

- *vedtektsendringar* som inneber at medlemmane får ein større andel av dei gjenverande midlane ved oppløysing (§ 135 sjette ledd)
- *fusjonar* som inneber at medlemmane av eit overdragande eller overtakande foretak får krav på ein større andel av dei gjenverande midlane ved oppløysing (§ 103 andre ledd)
- *fisjonar* som inneber at medlemmane av eit overdragande eller overtakande foretak får krav på ein større andel av dei gjenverande midlane ved oppløysing (§ 120 andre ledd)
- *omdanningar* til aksjeselskap og allmennaksjeselskap, om ikkje medlemmane etter vedtektene har krav på alle gjenverande midlar ved oppløysing av samvirkeforetaket (§ 146 andre ledd).

I tillegg til kravet om godkjenning frå Stiftelsestilsynet er det i desse tilfella krav om sakleg grunn og fire femdels fleirtal av røystene på årsmøtet. Kravet om godkjenning frå Stiftelsestilsynet står i nær samanheng med kravet til sakleg grunn, ettersom det sentrale i Stiftelsestilsynets prøving nettopp vil vere om vedtektsendringa eller transaksjonen byggjer på saklege omsyn. Når det gjeld innhaldet i kravet om sakleg grunn, viser departementet til Ot.prp. nr. 21 (2006–2007) Om lov om samvirkeforetak (samvirkelova) s. 303 høgre spalte og NOU 2002: 6 Lov om samvirkeforetak s. 272–273.

3. Fastsetjing av storleiken på gebyret

3.1 Generelt

Justisdepartementet gjer framlegg om at det bør gjelde ein sams gebyrsats for alle saker som Stiftelsestilsynet får til handsaming etter samvirkelova. Ein slik sats gjer at samvirkeforetaka alltid vil kunne vite på førehand kva eit godkjenningsvedtak vil koste. Ein flat sats fordelt på alle samvirkeforetak er etter vårt syn ikkje aktuelt, fordi ein slik sats vil medføre auka kostnader for mange foretak som aldri vil vere i ein situasjon der det er påkravd med godkjenning frå Stiftelsestilsynet. Eit alternativ kunne vere å fastsetje eit gebyr per medgått tid. Fordelen ved ei slik løysing er at tilsynet ville få ei finansiering som står i forhold til ressursbruken i kvar einskild sak. Ulempa er at det i eit brukarperspektiv er lite tilfredsstillande å ikkje kunne vite på førehand kor stort det samla gebyret vil bli. Departementet har derfor valt å gjere framlegg om ein sams sats som skal gjelde i alle tilfelle.

Ved fastsetjinga av gebyrsatsen må det takast omsyn til kor mange saker etter samvirkelova tilsynet venteleg vil få til handsaming kvart år. Det må også takast omsyn til kor ressurskrevjande sakene vil bli. Gebyret skal vidare fastsetjast i samsvar med Finansdepartementets Rundskriv R-112/2006 om "Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger". I punkt 3.1.2 om "Prinsipper for fastsettelse av gebyrer" heiter det:

- ”1. Dersom det innføres gebyr på et område, bør gebyret normalt fullt ut dekke kostnadene ved å produsere den gebyrbelagte myndighetshandlingen basert på kostnadseffektiv drift. Når hovedformålet med gebyret ikke er å finansiere statens utgifter, men å motvirke overforbruk av den aktuelle myndighetshandlingen (avsiling), kan det settes lavere.
2. Gebyret bør beregnes på grunnlag av gjennomsnittskostnaden ved å utføre den gebyrbelagte myndighetshandlingen slik:
 - a. Dersom den gebyrbelagte aktiviteten ikke påvirker virksomhetens faste kostnader, bør gebyret baseres på de gjennomsnittlige variable kostnadene ved å utføre myndighetshandlingen.
 - b. Dersom den gebyrbelagte aktiviteten påvirker virksomhetens faste kostnader, bør også tillegget i de faste kostnadene tas med i beregningsgrunnlaget¹.
3. Det bør ikke legges inn krav til overskudd i beregningsgrunnlaget.
4. Gebyret bør teknisk utformes slik at det best mulig sikrer samsvar mellom betaling og produksjonskostnader. Gebyrsatsen bør enten basere seg på standardiserte satser ("prislistene") knyttet direkte til vedkommende myndighetshandling eller på faktisk medgått ressursforbruk knyttet til handlingen.
5. Enhver virksomhet som omfattes av retningslinjene, skal ved forespørsel kunne redegjøre for beregningene som ligger til grunn for gebyrets størrelse.
6. Gebyret bør oppdateres i tilknytning til budsjettprosessen. Den gebyrbelagte aktiviteten bør evalueres med jevne mellomrom for å sikre kostnadseffektiv drift.”

Rundskrivet inneber på den eine sida at Stiftelsestilsynet bør få dekt alle kostnadene ved å handsame saker etter samvirkelova, og på den andre sida at handsaminga av desse sakene ikkje skal gi tilsynet eit overskot.

Det er på førehand vanskeleg å vite kor mange slike saker om samvirkeforetak Stiftelsestilsynet vil handsame kvart år. Dette vil også kunne variere frå år til år. Det einaste ein har som erfaringsmateriale er saker etter lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven) § 55 første ledd bokstav c. Føresegna seier at omdanningsreglane i stiftelseslova gjeld tilsvarande for "formuesverdier som tilhører en forening, når det følger av foreningsrettslige regler at foreningen ikke har fri rådighet over midlene". Føresegna gjeld m.a. for økonomiske foreningar som vil bli omfatta av samvirkelova. Stiftelsestilsynet har opplyst at tilsynet, etter at stiftelseslova vart sett i verk 1. januar 2005, har handsama to saker etter § 55 første ledd bokstav c. Talet på saker etter samvirkelova vil etter alt å døme bli høgare enn dette. Det heng m.a. saman med at lova har reglar om fusjon, fisjon og omdanning som legg betre til rette for omorganiseringsprosessar. Samtidig er dette reglar som i praksis berre vil ha aktualitet for nokre av dei om lag 4 000 samvirkeforetak som vil bli omfatta av lova. Dei fleste samvirkeforetak er små, frittstående verksemder som neppe har planar om fusjon, fisjon eller omdanning. Vidare er det grunn til å tru at fusjon og fisjon er mest praktisk mellom likearta samvirkeforetak, dvs. at medlemmane i både overdragande og overtakande foretak har lik tilgang på nettoformuen, slik at det skjerpa vedtakskravet ikkje gjeld. Fusjonar eller fisjonar innanfor forbrukarsamvirket (Coop) kan t.d. gjennomførast utan å involvere Stiftelsestilsynet ettersom dei lokal samvirkelaga har sams standardvedtekter.

Det mest praktiske vil truleg bli reine vedtektsendringar etter samvirkelova § 135 sjettedde ledd. Dette er endringar av vedtektene som gir medlemmane ein større tilgang til nettoformuen ved oppløysing utan at vedtektsendringa skjer som ledd i ein fusjon, ein fisjon eller ei omdanning. Mange samvirkeforetak har i dag vedtekter som byggjer på at nettoformuen ved oppløysing skal gå til samvirkeformål eller allmenntytige formål. I nokre av desse foretak kan eit kvalifisert fleirtal av medlemmane ha eit ønskje om å få i alle fall ein viss del av dei gjenverande midlane ved oppløysing. Bak dette kan liggje eit meir overordna mål om å styrke eigarrettane i foretaket for å stimulere til aktiv brukardeltaking. Skogeigarsamvirket har i seinare tid gjennomført ein omorganiseringsprosess som inneber at skogeigarforeiningane har blitt andelslag. Det er grunn til å tru at også samvirkeforetak på andre område vil gjennomføre tilsvarande prosessar i åra som kjem.

Denne typen vedtektsendringar vil nok vere mindre aktuelle for samvirkeforetak som blir skipa etter at samvirkelova er sett i verk. Det heng saman med at vedtektene skal innehalde føresegner om korleis nettoformuen skal fordelast ved oppløysing, jf. samvirkelova § 10 nr. 9. Stiftarane blir dermed tvungne til å ta stilling til dette spørsmålet. I ei rekke foretak vil nok stiftarane gå for ei løysing som inneber at medlemmane får tilgang på nettoformuen ved oppløysing. Det skjerpa vedtakskravet i § 135 sjettedde ledd gjeld ikkje dersom medlemmane på eit seinare tidspunkt skulle ønskje

å endre vedtektene slik at gjenverande midlar ved oppløysing i staden skal gå til samvirkeformål eller allmennyttige formål. Dette kan i seg sjølv vere ein grunn til at stiftarane, dersom dei er i tvil, bør fastsetje vedtekter som gir medlemmane tilgang på nettoformuen ved oppløysing.

Reglane om omdanning i samvirkelova §§ 145 til 152 inneber at det blir lettare å omdanne eit samvirkeforetak til aksjeselskap eller allmennaksjeselskap. Det kan derfor bli nokre fleire omdanningstilfelle enn ein har hatt så langt. Likevel vil talet på slike saker truleg vere langt mindre enn dei reine vedtektsendringane som er nemnde like ovanfor. Ein må kunne leggje til grunn at det store fleirtalet av dei som har valt samvirkeforma, vil halde fram med å operere innanfor denne organisasjonsforma også etter at samvirkelova er sett i verk. Eit sentralt siktemål med lova er nettopp å leggje betre til rette for samvirkeorganisering.

3.2 Den nærmare fastsetjinga av gebyret

Fastsetjinga av gebyret må skje innanfor dei rammene som er nemnde i punkt 3.1. I mangel på fullgodt erfaringsmateriale må det nødvendigvis knyte seg ei uvisse til grunnlaget for gebyrfastsetjinga. I samsvar med Finansdepartementets Rundskriv R-112/2006 punkt 3.1.2 nr. 6 bør gebyret evaluerast når ein har vunne røynsle med kor mange samvirkesaker Stiftelsestilsynet får til handsaming, og kor ressurskrevjande desse er. Det er vidare grunn til å tru at kostnadene i ein oppstartsfase vil kunne vere noko høgare enn kostnadene på lengre sikt, m.a. fordi det i den første perioden vil vere eit behov for kompetanseoppbygging, fastsetjing av sakshandsamingsrutinar o.a. Gebyrsatsen må ta høgde for dette for å unngå underfinansiering.

Ved fastsetjinga av gebyret tek Justisdepartementet utgangspunkt i at det vil bli om lag 20 saker i året. Stiftelsestilsynet har som nemnt opplyst at tilsynet, etter at stiftelseslova vart sett i verk 1. januar 2005, har handsama to saker etter stiftelseslova § 55 første ledd bokstav c. Samvirkelova inneber at godkjenning frå Stiftelsestilsynet er nødvendig i fleire typar tilfelle enn etter gjeldande rett. Det er derfor grunn til å tru at det vil bli vesentleg fleire saker etter samvirkelova enn det tilsynet så langt har hatt etter stiftelseslova. Samtidig er det relativt få samvirkeforetak i Noreg, om lag 4 000, og kvart år vil berre eit fåtal av desse vil vere involvert i prosessar som krev godkjenning frå Stiftelsestilsynet. Justisdepartementet meiner ut frå dette at 20 saker er eit rimeleg overslag, men vil understreke at det knytter seg stor uvisse til dette talet.

Neste spørsmål er kor mykje det i gjennomsnitt vil koste å handsame kvar sak. Stiftelsestilsynet har opplyst at dei to sakene tilsynet har hatt etter stiftelseslova § 55 første ledd bokstav c, har vore forholdsvis ressurskrevjande. Også ein del av sakene etter samvirkelova vil nok vere det, særleg dersom det er tale om store verdier. Samtidig må det takast omsyn til at tilsynet etter kvart vil få ei viss røynsle med denne sakstypen, og at tidlegare presedensar vil lette handsaminga av nye saker. Departementet legg til grunn at tilsynet i gjennomsnitt vil bruke om lag tre dagar på kvar sak. I dette ligg at enkelte saker vil ta lengre tid, medan andre vil ta kortare tid.

Kurante saker vil tilsynet truleg kunne handsame på ein dag eller to. Større og meir kompliserte saker vil tilsynet kunne bruke minst fire dagar på.

Stiftelsestilsynet har overfor Justisdepartementet gitt uttrykk for at det må tilsetjast ein godt kvalifisert person for å ta hand om desse sakene. I tillegg må tilsynet bruke ressursar på tilpassingar i saksbehandlingssystem og administrative system, kompetanseoppbygging, informasjonstiltak, telefonførespurnader, feilsendte saker, klagesaker o.a. Ein må dessutan ta omsyn til kostnadene ved at overordna skal gå gjennom sakene. Alle desse kostnadene er nedanfor omtalt som "ymse kostnader". Stiftelsestilsynet har lagt til grunn at desse kostnadene vil utgjere 75 % av lønnskostnadene. Justisdepartementet meiner dette er noko høgt, og har her basert seg på 50 %.

Ifølgje Stiftelsestilsynet vil lønnskostnadene inkludert arbeidsgivaravgift for ei fagstilling bli på kr 575 000,-. I tillegg kjem ymse kostnader, som departementet stipulerer til 50 % av lønnskostnadene, dvs. kr. 287 500,-. Kostnaden per årsverk blir dermed:

Lønn og arbeidsgivaravgift:	kr	575 000,-
<u>Ymse kostnader:</u>	kr	<u>287 500,-</u>
Kostnader per årsverk	kr	862 500,-

Dersom ein legg til grunn at det blir 20 saker per år og at tilsynet brukar 3 dagar per sak, vil ein nytte 27,3 % årsverk på desse sakene (ein legg då til grunn at eitt årsverk svarer til 220 dagsverk). Dette talet blir runda av til 30 %.

Utfrå desse føresetnadene vil kostnadene per sak bli: $(kr\ 862\ 500 \times 0,3) : 20 =$ kr 12 937,50

Den gjennomsnittlege sakshandsamingstida vil truleg vere lengre enn tre dagar den første tida. For å ta høgde for dette, gjer departementet framlegg om at gebyret blir sett til kr 15 000,-. Det er som nemnt aktuelt å evaluere storleiken på gebyret når ein har vunne meir røynsle med sakområdet.

4. Ny forskrift eller innarbeiding i stiftelsesforskrifta?

Det kan reisast spørsmål om gebyrregelen bør fastsetjast i ei ny forskrift eller innarbeidast i forskrift 21. desember 2004 nr. 1793 om stiftelsesloven (stiftelsesforskrifta). Stiftelsesforskrifta inneheld m.a. reglar om gebyr for registrering av stiftingar og reglar om årleg avgift.

Justisdepartementet ser det som ein fordel om ein kan ha ei sams forskrift for saker Stiftelsestilsynet handsamar etter stiftelseslova og samvirkelova. Tilsynet slepp då å måtte halde seg til to forskrifter. Departementet kan heller ikkje sjå at ei slik løysing vil vere uheldig i eit brukarperspektiv. Føresetnaden er at tittelen på forskrifta blir endra, slik at tittelen ikkje lenger gir inntrykk av at forskrifta berre gjeld saker etter

stiftelseslova. Ny tittel på forskrifta kan vere "Forskrift 21. desember 2004 nr. 1793 om Stiftelsestilsynet". Det må også gjerast nokre mindre endringar elles i forskrifta dersom ein skal innarbeide gebyrregelen for samvirkeforetak.

Departementet er skeptisk til å utarbeide ei eiga forskrift om Stiftelsestilsynets handsaming av saker etter samvirkelova. Dette vil i tilfelle bli ei svært knapp forskrift, tilsynet må halde seg til to forskrifter, og det samla talet på forskrifter vil auke. Dette er moment som talar for at ein bør unngå å gi ei heilt ny forskrift.

Justisdepartementet har etter dette kome til at gebyrregelen for samvirkeforetak bør innarbeidast i stiftelsesforskrifta. Departementet gjer framlegg om at regelen blir plassert som ein ny § 6 i forskrifta.

Heimelen for den nye gebyrregelen vil vere lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 27 a.

5. Økonomiske og administrative konsekvensar

For dei samvirkeforetak som søker Stiftelsestilsynet om godkjenning etter samvirkelova, inneber forslaget at dei må betale eit gebyr på 15 000 kroner. For Stiftelsestilsynet er konsekvensen at tilsynet får gebyrinntekter som er meint å dekkje kostnadene ved å handsame saker etter samvirkelova.

6. Forslag til forskrift

I

I forskrift 21. desember 2004 nr. 1793 om stiftelsesloven blir det gjort følgjande endringar:

Tittelen på forskrifta skal vere: Forskrift 21. desember 2004 nr. 1793 om *Stiftelsestilsynet*.

§ 1 skal lyde:

§ 1 *Stiftelsestilsynet*

Stiftelsestilsynet har de oppgaver som følger av stiftelsesloven § 7 og *samvirkelova § 103 andre ledd, § 120 andre ledd, § 135 sjette ledd og § 146 andre ledd*. Stiftelsestilsynets kompetanse etter lovene legges til Lotteri- og stiftelsestilsynet.

§ 6 skal lyde:

§ 6 *Gebyr ved behandling av saker etter samvirkelova*

Gebyr etter bestemmelsen her tilfaller staten ved Stiftelsestilsynet.

For Stiftelsestilsynets behandling av saker etter samvirkelova skal det betales kr 15.000 i gebyr.

Noverande § 6 blir ny § 7.

II

Forskrifta tek til å gjelde straks. § 6 gjeld alle saker Stiftelsestilsynet handsamar etter at forskrifta er sett i verk.