

Dokument nr. 8:10

(2001-2002)

Forslag fra stortingsrepresentant Siv Jensen om tilpasninger i regelverket slik at godkjenning av konserndannelser i finansinstitusjoner også kan omfatte at datterselskap har eksterne minoritetseiere som ikke er finansinstitusjoner

Til Stortinget

Bakgrunn

Generelle eierbegrensningsregler for finansinstitusjoner ble gjennomført i finansinstitusjonslovgivningen i 1988. Hovedregelen om at ingen kan eie mer enn 10 pst. av eierandelene i en finansinstitusjon gjelder i forhold til så vel finansinstitusjoner som andre foretak og privatpersoner. Konsesjonsmyndighetene har lagt til grunn en restriktiv håndhevelse av reglene.

Praktiske utslag av eierbegrensningsreglene har blant annet vist seg å være en adgang for minoritetsaksjonærer til å blokkere oppkjøp og fusjoner. Dette er f.eks. synliggjort ved BN-bank saken, der Fokus Bank i en periode blokkerte DnBs oppkjøp av BN-bank. Blokkeringen fra Fokus Bank var ikke effektiv frem til konsesjonsbehandlingen. DnB fikk likevel avslag på sin søknad på grunn av den gjeldende struktur- og distriktpolitiske målsetting om å holde oppe minst ett finansielt tyngdepunkt utenfor Oslo. Sampos bud på Storebrand illustrerer også blokkeringsadgangen idet DnB, etter å ha kjøpt seg opp til en samlet eierandel på 9,92 pst. i Storebrand, unnlot å akseptere Sampos tilbud. Det er illustrerende at DnB begrunner sitt standpunkt ikke med utgangspunktet i det beste for Storebrand og Storebrands aksjonærer, men med hva som er det beste for DnBs aksjonærer. For øvrig nevnes at med unntak for DnB var det bare ca. 4 pst. av aksjonærene som ikke støttet tilbudet.

Praktiseringen av eierbegrensningsreglene åpner etter dette for at en konkurrerende finansinstitusjon, med en relativt liten eierandel, effektivt kan blokkere hensiktsmessige strukturendringer i finansnæringen. Dette innebærer også at aksjonærer med kommersielle interesser ut over sitt eierskap, får en svært overproporsjonal innflytelse i forhold til de øvrige aksjonærene. Begge disse forhold kan synes å være i strid med intensjonen om å sikre maktspredning.

Hensynet bak eierbegrensningsreglene

I Ot.prp. nr. 41(1986-1987) s. 57 fremgår det at eierbegrensningsreglene i finansinstitusjoner gjelder både eierandeler som innehas av annen finansinstitusjon (1) og eierandeler som innehas av andre enn finansinstitusjon (2). Begrunnelsen for (1) er først og fremst at sammenvevde eierforhold kan svekke konkurransen og for (2) hensynet til maktspredning, ønsket om å unngå privat bankiervirksomhet og muligheten for uheldig kredittgivning til storaksjonærer.

Gjeldende rett

Etter lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-2 første ledd kan ingen eie mer enn 10 pst. av aksjekapitalen i en finansinstitusjon. Etter § 2-2 annet ledd kan en finansinstitusjon under visse forutsetninger alene eller sammen med andre i samme konsern eie en annen finansinstitusjon 100 pst., og gjennom det danne finanskonsern.

Eierbegrensningsregelen er ikke til hinder for at en utenlandsk finansinstitusjon har datterselskap etablert i Norge etter tillatelse gitt av Kongen, jf. § 2-2 annet ledd nr. 6. I tillegg til unntakene fra eierbegrensningsregelen som er direkte regulert i § 2-2 annet ledd, kan det i særlig tilfelle gjøres unntak fra eierbegrensningsregelen både når det gjelder finansinstitusjoners adgang til å eie andre finansinstitusjoner og andres adgang til å eie finansinstitusjoner, jf. § 2-2 annet ledd nr. 11.

Dagens skjønnsadgang i eierbegrensningsreglene har så langt vært tolket strengt. Som en hovedregel blir unntaket bare gitt for en begrenset tidsperiode (f.eks. når en erverver trenger noe tid for å oppfylle 100 pst. kravet), jf. blant annet omtale av dette i Kredittilsynets tilrådning i Samposaken av 24. august 2001. Stortinget har gitt sin tilslutning til en slik streng tilnærming, jf. Innst. S nr. 287 (1996-1997)

om praktiseringen av eierbegrensningsregelen, hvor finanskomiteen blant annet uttalte:

«Flertallet (...) vil bemerke at eierbegrensningsregelen i finansinstitusjonsloven tar sikte på å sikre makt- og eierspredning i finansinstitusjoner. Flertallet vil understreke at en konsekvent praktisering av denne regelen er viktig for at formålet skal kunne innfris.»

Stortinget sluttet seg til denne uttalelsen i sitt vedtak i saken av 20. juni 1997, hvor det heter:

«Stortinget legger til grunn en streng og konsekvent praktisering av finansinstitusjonslovgivningens regler om eierbegrensning, i tråd med de merknader flertallet har gitt i Innst. S nr. 287(1996-97).»

Kredittilsynet opplyser videre i tilrådingen i Samposaken at «i praksis er denne bestemmelsen brukt ved pågående oppkjøps- og fusjonstilfeller hvor den overtagende institusjon har oppnådd aksept fra eiere som representerer minst 90 pst. av aksjekapitalen, eller når institusjonen kan sannsynliggjøre at man vil kunne oppnå 90 pst. i løpet av kort tid».

Det er da blitt gitt midlertidig tillatelse til å eie mindre enn 100 pst.

Vurdering og endringsbehov

De formelle lovregler og den gjeldende strukturpolitikk, som danner basis for praktiseringen av eierbegrensningsreglene, er gitt en utforming som har vanskeliggjort en rasjonell strukturtilpasning for finansnæringen. Dette innebærer at aktørenes incitament til å søke rasjonelle strukturtilpasninger hemmes. Konsekvensen vil videre kunne være svekket konkurranseevne, samt en negativ innvirkning på norske finansinstitusjoners posisjon i egenkapitalmarkedet både i forhold til norske og internasjonale investorer.

Banklovkommisjonen har vurdert eierbegrensningsreglene i sin delutredning nr. 4 NOU 1998:14 om Finansforetak mv. uten at endringer i hovedstrukturen i eierbegrensningsreglene ble foreslått.

Kommisjonens mindretall har imidlertid i en særmerknad lagt vekt på at de hensyn eksisterende regelverk om eierbegrensninger er ment å ivareta ikke lenger kan ivaretas i særlig grad gjennom særnorske regler, jf. NOU 1998:14 om Finansforetak s. 115. Det uttales videre:

«Det tenkes her bla på den utvikling som har skjedd når det gjelder konkurransesituasjonen og på det faktum at utenlandske finansinstitusjoner fritt kan etablere seg i Norge samt drive grenseoverskridende virksomhet uten å være underlagt tilsvarende eierbegrensningsregler som norske institusjoner. Det kan i denne forbindelse være verdt å merke seg at de største nordiske bankene og forsikringsselskapene har erklært Norden som sitt hjemmemarked og allerede er etablert i Norge. De hensyn de norske regler var ment å ivareta kommer således nå i et noe annet lys enn tid-

ligere. Hovedvirkningen av reglene blir snarere å vanskeliggjøre en nødvendig strukturtilpasning av norsk finansnæring og dermed også til at norske institusjoners rolle selv i det norske marked blir svekket. (...)»

Disse medlemmene vil for øvrig vise til at den bekymring det er gitt uttrykk for ovenfor også har kommet til uttrykk fra Norges Bank, OECD og IMF, som alle stiller seg skeptisk til strukturpolitikken, eierbegrensningsreglene og praktiseringen av dem.»

Vanskeliggjøringen av en rasjonell strukturtilpasning er ikke en direkte følge av hovedreglene om at ingen kan eie mer enn 10 pst. av aksjekapitalen i en finansinstitusjon, men skyldes det regelverk som er fastsatt for dannelsen av finanskonsern. Her er hovedregelen at morselskapet må eie datterselskapene 100 pst. De hensyn som har begrunnet eierbegrensningsreglene tilsier ikke at dette skal være et ufravikelig krav.

Hvis man ved myndighetenes godkjenning av en konserndannelse anser det hensiktsmessig at en finansinstitusjon inngår som datterselskap i konsernet, vil dette ikke ha konsekvenser verken for sammenveving av eierforhold eller maktspredning om det er minoritetsiere i datterselskapet. Det bør derfor åpnes for at myndighetene på fritt grunnlag kan ta stilling til hvor stor eierandel morselskapet vil kunne ha i datterselskapet. En slik vurdering er det åpnet for når det gjelder datterselskaper av utenlandske finansinstitusjoner, men med den begrensning at minoritetsiere må være finansinstitusjoner. Det dreier seg her om en begrensning som det er vanskelig å begrunne ut fra de hensyn som ligger bak eierbegrensningsreglene.

Etter gjeldende bestemmelser kan myndighetene som nevnt ovenfor i særlige tilfelle dispensere fra eierbegrensningsreglene, jf. Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-2 annet ledd nr. 11. Bestemmelsen har imidlertid vært meget strengt praktisert og praksis har gitt inntrykk av at myndighetene i utgangspunktet har ansett seg avskåret fra å gi varige dispensasjoner fra kravet om at datterselskaper i finanskonsern skal være 100 pst. eiet.

For å legge forholdene bedre til rette for en konkurransedyktig finansnæring i Norge, blant annet gjennom strukturtilpasninger, synes det etter dette nødvendig å gjennomføre tiltak for å justere regelverket. Et slikt tiltak bør gå ut på at myndighetene ved godkjenningen av konserndannelser står fritt med hensyn til å kunne godkjenne at et datterselskap har eksterne minoritetsiere. Dette kan gjøres ved at man fjerner det generelle kravet om 100 pst. eie ved konserndannelser. Problemet vil eventuelt også kunne løses ved at det i større grad legges opp til at man kan benytte dispensasjonshjemmelen. Samtidig bør man fjerne de særlige bestemmelser om at utenlandske datterselskaper bare kan ha finansinstitusjoner som medeiere.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om tilpasninger i dagens regelverk slik at godkjenning av

konserndannelser i finansinstitusjoner også kan omfatte at et datterselskap har eksterne minoritetsiere som ikke er finansinstitusjoner.

24. oktober 2001