

Finansdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 30.01.2025
Vår ref.: 2025/818
Deres ref.: 24/5717

NOU 2024: 22 Norske sparebanker - tradisjon og tilpasning – Finans Norges hørings svar

Det vises til Finansdepartementets brev av 18.11.24, der det bes om merknader til Sparebankutvalgets vurderinger og forslag innen 03.02.25. Finans Norge avgir her synspunkter, og vi viser samtidig til at næringens vurderinger av utvalgets forslag om sparebankstiftelser i hovedsak vil omtales i høringsuttalelsen som fremlegges av Sparebankforeningen.

1. Hovedsynspunkter

- Sparebankutvalget har i henhold til det brede mandatet avgitt en omfattende og grundig utredning. Finans Norge verdsetter især utvalgets redegjørelse av sparebankenes historiske utvikling, tradisjoner og kjennetegn samt ikke minst dagens viktige samfunnsrolle og sentrale betydning. Det er dessuten positivt at det etter utvalgets forslag vil gis en økt fleksibilitet der den enkelte sparebank skal kunne velge den organisasjonsformen som den selv anser som mest hensiktsmessig.
- På den annen side vil vi understreke at en gjennomføring av utvalgets foretrukne eierandelsmodell og ulike andre forslag vil samlet sett svekke egenkapitalbevisets attraktivitet. Noe forenklet kan det sies at egenkapitalbevisets fordeler fjernes, mens ulempene gjenstår eller forsterkes. Instrumentet er i dag velfungerende og godt kjent blant investorer, det har vært av avgjørende betydning for sparebanknæringens utvikling og det har ikke minst tjent bredere samfunnsinteresser på en god måte.
- Både Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) og Sparebankutvalget mener at norske lovendringer er påkrevd for at egenkapitalbeviset skal kunne kvalifisere som rent kjernekapitalinstrument etter EUs kapitalkravsforordning. EBAs vurderinger er knappe og ufullstendige, mens utvalget anser at eierløs kapital i sparebanker med egenkapitalbevis skal behandles helt på linje med den eide egenkapitalen. Etter Finans Norges vurdering bør EU-bestemmelsene tolkes i lys av den særegne norske strukturen bestående av egenkapital både med og uten eiere.
- Eierløs egenkapital, som er helt uten eierbeføyelser, bør på generelt grunnlag ikke betraktes som om den har eiere. Vi understreker at bak denne kapitalen står det verken fysiske eller juridiske personer som eiere, og således vil ingen kunne fremme krav om tilbakebetaling ved avvikling. Utvalgets premiss synes imidlertid å være at denne kapitalen likevel skal anses å ha (konstruerte) eiere, og med dette følger utvalgets konklusjon. Finans Norge bedømmer derimot at med utgangspunkt i det grunnleggende skillet mellom egenkapital med og uten eiere er dagens regulering av egenkapitalbeviset fullt ut i samsvar med EU-regelverket.

- Etter vårt syn har utvalget ikke anlagt en bred fortolkningstilnærming, og dets konklusjon vil kunne svekke norske myndigheters handlingsrom overfor EU/EØS-myndigheter. Dette er klart uheldig, og en mer åpen tilnærming fra utvalgets side ville ikke i tilsvarende grad ha svekket dette handlingsrommet. Uavhengig av dette bør Finansdepartementet nå følge opp relevante EU/EØS-myndigheter med siktemål om å bevare dagens kapitalstruktur og prioritetsrekkefølge i norske egenkapitalbevisbanker. Det er uansett behov for avklaringer, og det ville vært dypt problematisk om Stortinget ble forelagt et forslag til lovendringer basert på et grunnlag der det hersker vesentlig tvil om forståelsen av EU-regelverket.
- Utvalget har vurdert alternativer til dagens regulering av egenkapitalbeviset, og etter vårt syn er utredningen her for knapp og ufullstendig. Utvalget har blant annet foreslått å fjerne den etablerte sammenhengen mellom egenkapitalbeviser og deres innflytelse, og den utfordringen som følger av dette er verken tilstrekkelig vurdert eller erkjent. Finans Norge anser, og kun som en subsidiær vurdering, at alternativet der dagens kapitalstruktur videreføres – mens prioritetsrekkefølgen endres – utgjør en enklere og mer transparent og fleksibel løsning enn utvalgets foretrukne eierandelsmodell.
- Regler som formelt sett viderefører egenkapitalbeviset er ikke uten videre det samme som reell ivaretagelse. Selv om aksjesparebanker og tilknyttede stiftelser på en god måte kan ivareta sparebankrollen og -tradisjonen, er det like fullt vår vurdering at utvalget ikke har godt nok belyst forslagene samlete virkninger og mulige konsekvenser. I all hovedsak trekker summen av forslagene i én bestemt retning, og alvorlighetsgraden av dette innebærer at departementet ikke bør utvise unødig tilbakeholdenhet i en oppfølging overfor relevante EU/EØS-organer. EBAs vurderinger og utvalgets anbefalinger har allerede skapt usikkerhet om egenkapitalbeviset og dets egenskaper, og Finans Norge kan vanskelig se at denne blir større om norske myndigheter vil søke å ivareta dagens kapitalstruktur og prioritetsrekkefølge i egenkapitalbevisbankene.
- Finans Norge støtter som nevnt utvalgets forslag om at det skal være fleksibilitet i valg av organisasjonsform. Dette må ses i sammenheng med at det også bør være et krav til negativ kontroll fra sparebankstiftelse(r) i banker som er omdannet til aksjesparebank. Finans Norge stiller seg også positiv til at det skal aksepteres et vidt rom for skjønn for bankenes og stiftelsenes praktisering av gaveinstituttet, og allmenntyttebegrepet bør tydeliggjøres.
- Det bør innføres en bestemmelse som regulerer en tilbakeføringsadgang fra en eiende sparebankstiftelse til en sparebanks grunnfond. Det bør videre utredes om det skal tillates en generell adgang til at en stiftelse kan oppkapitalisere grunnfondet. Dette må blant annet ses i sammenheng med at (den foreslåtte) eierandelsmodellen vil medføre at grunnfondskapitalen i en egenkapitalbevisbank trolig blir marginalisert over tid. For øvrig anser vi at sparebankbegrepet signaliserer visse særtrekk ved banken som oppfattes å ha en positiv verdi, og det er derfor grunnlag for å opprettholde en lovregulert beskyttelse av sparebanknavnet.
- Næringen er delt i spørsmålet om adgangen til kundeutbytte bør videreføres etter dagens løsning. Finans Norge inntar derfor ingen konkluderende posisjon om denne problemstillingen, men refererer de ulike synspunktene i kapittel 10.

2. Sparebankutvalgets vurderinger av det norske regelverket opp mot kravene i CRR

2.1. Problemstillingens bakgrunn og Sparebankutvalgets konklusjon

Den mest sentrale problemstillingen i Sparebankutvalgets mandat og utredning handler om hvorvidt den norske reguleringen av egenkapitalstrukturen i egenkapitalbevisbanker samsvarer med relevante bestemmelser i kapitalkravsforordningen (CRR). Bakgrunnen for dette er EBAs vurdering om at norske lovendringer er påkrevd for at egenkapitalbeviset fortsatt skal kunne kvalifisere som rent kjernekapitalinstrument.¹ Utvalget har redegjort for de relevante forordningsbestemmelsene, og av særlig betydning er utvalgets vurderinger av rangordningen (prioritetsrekkefølgen) både ved dekning av underskudd i den løpende driften og i en situasjon med avvikling eller krisehåndtering av banken.

Etter gjeldende norske lovregler følger det at for en sparebank med både eierandelskapital og grunnfondskapital, vil ulike egenkapitalposter ha ulik prioritet når banken skal dekke underskudd. Den vedtektsfestede eierandelskapitalen har best prioritet, og fordelingen av hvordan underskudd dekkes følger ikke av eierbrøken. Utvalget har også påpekt at i en avviklingssituasjon vil eierandelskapitalen ha prioritet foran grunnfondskapitalen.²

Som tidligere anført, og som utvalget har redegjort for, anser Finans Norge at egenkapitalstrukturen i egenkapitalbevisbanker er regulert etter prinsipper som **fullt ut** harmonerer med de relevante bestemmelsene i kapitalkravsforordningens artikler 26 og 28. Utvalget angir selv at basert på en vurdering av ordlyden i de relevante bestemmelsene kan det «argumenteres for at alle egenkapitalpostene i norske sparebanker hver for seg oppfyller kravene i CRR artiklene 26 og 28», og det vises til at dette også er lagt til grunn i CRR/CRD-forskriften § 5.

Videre viser utvalget til at grunnfondskapitalen ikke er knyttet til et instrument, men består av eierløse kapitalposter, og det fremheves at det er «ikke grunn til å bestride at det i norske egenkapitalbevisbanker bare finnes ett utstedt egenkapitalinstrument, og heller ikke at grunnfondskapitalen formelt sett kun består av egenkapitalposter».

Utvalget presiserer ikke minst også at «[b]åde grunnfondet, gavefondet og utjevningfondet er, i tråd med CRR artikkel 26 nr. 1 annet ledd, umiddelbart tilgjengelig uten begrensning for å dekke tap etter hvert som de oppstår. Siden sparebanker ikke har utstedt andre egenkapitalinstrumenter enn egenkapitalbevis, dekker videre eierandelskapitalen, representert ved egenkapitalbeviset, den første og forholdsmessig største andelen av tapet sammenlignet med andre utstedte instrumenter i tråd med kravet i CRR artikkel 28 nr. 1 bokstav i». Denne klargjøringen sammenfaller med Finans Norges forståelse av samsvaret mellom norske lovregler og relevante forordningsbestemmelser.

¹ Jf. EBAs [brev](#) av 09.06.2022 til Finanstilsynet om «CET1 eligibility – instruments issued by Norwegian institutions». Brevet inneholder en knapp, ufullstendig og uklar vurdering av norske egenkapitalbevis.

² Som utvalget har redegjort for følger det av finansforetaksloven § 10-20 at den del av eierandelskapitalen som er tilbake etter at alle kreditorer har fått fullt oppgjør, skal fordeles forholdsmessig mellom eierne av egenkapitalbevis. Eventuelle overskytende midler, det vil si etter at alle forpliktelser er dekket og eierandelskapitalen har fått tildelt midler etter finansforetaksloven § 10-20, skal overføres til én eller flere sparebankstiftelser, jf. finansforetaksloven § 12-11 og § 12-12. På bakgrunn av dette anser utvalget at eierandelskapitalen har prioritet foran grunnfondskapitalen ved avvikling. Finans Norge vil her minne om at stiftelsene i denne sammenhengen ikke har en rolle som eier av eierløs kapital, de er kun angitt som den mest hensiktsmessige mottaker av eventuelle residualmidler.

Utvalget synes for øvrig opptatt av å fremheve at det norske regelverket har blitt «lappet på i flere runder» og at det ikke er resultat av «ett helhetlig lovarbeid». Ifølge utvalget har dagens norske regler blitt til der «både lovgiver og banknæringen tilsynelatende har vært mer opptatt av andre forhold enn CRRs detaljerte krav til ren kjernekapital». Finans Norge ser imidlertid ikke på det gjeldende samsvaret med CRR-bestemmelsene som et utfall av rene tilfeldigheter.

Videre anfører utvalget en «viss forståelse» for vurderingene avgitt av næringen, men anser at en utover en ordlydsfortolkning også bør ta utgangspunkt i en «bred og formålsbasert» tilnærming. Utvalget har vurdert det som sentralt «å se nærmere på om den norske reguleringen av forholdet mellom grunnfondskapitalen og eierandelskapitalen kan sies å være i tråd med formålene som ligger bak kravene til rene kjernekapitalinstrumenter ifølge CRR». På bakgrunn av dette konkluderer utvalget med at reguleringen av norske egenkapitalbevis ikke tilfredsstillende som CRR stiller til rene kjernekapitalinstrumenters tapsabsorberende evne og prioritet.

2.2. Ordlyd og formål

Etter Finans Norges vurdering må en fortolkning av ordlyden i forordningsbestemmelsene utgjøre utgangspunktet for å vurdere om norske lov- og forskriftsregler harmonerer med CRR. Ved usikkerhet om forståelsen vil det kunne være hensiktsmessig å se hen til en formålsbasert tilnærming, jf. CRR artikkel 79a som utvalget henviser til, men Finans Norge anser at dette bør inngå i en helhetlig tilnærming der en ikke uten videre tilsidesetter reglens ordlyd.

Utvalget viser til at dersom eierandelskapitalen og grunnfondskapitalen var tilknyttet to ulike utstedte kapitalinstrumenter, ville den norske reguleringen ikke samsvart med forordningen som følge av at grunnfondskapitalen, og dermed kapitalen tilknyttet et hypotetisk «grunnfondsinstrument», dekker tap med lavere prioritet enn eierandelskapitalen. Utvalget presiserer at i et slikt tilfelle, og altså for at begge de to kapitalinstrumentene da skulle ha kvalifisert som rene kjernekapitalinstrumenter, «måtte det norske regelverket vært utformet slik at tap ble tatt pari passu etter eierbrøken, og ved en avvikling måtte de to instrumentene hatt lik prioritet».

Etter Finans Norges syn er vurderingen ovenfor basert på et tydelig premiss om at det eksisterer to likestilte og utstedte instrumenter, både et egenkapitalinstrument og et «grunnfondsinstrument». I så fall følger det åpenbart av forordningen at det påkreves norske lovregler som innebærer et pari passu-prinsipp både hva gjelder dekning av underskudd i den løpende driften og i en situasjon med avvikling eller insolvens.

Utvalget har videre vist til at selv om grunnfondskapitalen «riktignok er eierløs», er denne kapitalen regulert som en egen kapitalklasse «hvis rettigheter skal beskyttes som om det sto en (konstruert) eier bak». Etter Finans Norges vurdering indikerer formuleringen at utvalget i praksis ikke anser grunnfondskapitalen som eierløs. Vi deler ikke dette synet, og vil her bemerke at grunnfondskapitalen verken har fysiske eller juridiske personer som eiere. Sentralt her er at ingen kan kreve denne kapitalen tilbakebetalt ved avvikling. Etter vår forståelse er gjeldende norske lovregler basert på at grunnfondskapitalen er eierløs, og rangordningen både ved dekning av underskudd og ved fordelingen av midler i en avviklingssituasjon må ses i lys av dette.

Utvalget har dessuten sett det som relevant å vurdere hvilke krav CRR stiller for at egenkapitalen i aksjeselskaper eller allmennaksjeselskaper med flere aksjeklasser skal kunne godkjennes som ren kjernekapital. Finans Norge ser ikke denne tilnærmingen som relevant ettersom den ikke har noen parallell til to egenkapitalformer der den ene er eierløs og den andre har eiere. Dersom det er flere aksjeklasser, vil samtlige knyttes til instrumenter som etter CRR utvilsomt må dekke tap pari passu dersom de skal kunne kvalifisere som ren kjernekapital. En bank med ulike aksjeklasser utgjør av den

grunn ikke et relevant sammenlikningsgrunnlag for norske egenkapitalbevisbanker, og utvalgets resonnement minner her sterkt om en sirkelslutning der konklusjonen ligger i det antatte premisset.³

Ifølge utvalget er det dessuten «vanskelig å akseptere argumentasjonen om at grunnfondskapitalen kun skal betraktes som «poster» i relasjon til kravene i CRR», og utvalget mener det gir «best mening å tolke CRR slik at det stilles krav om pari passu tapsdekning mellom grunnfondskapitalen og eierandelskapitalen». Finans Norge vil her presisere at grunnfondet i all hovedsak består av opptjent kapital og det benevnes som sparebankens fond. Etter vårt syn består sparebankenes grunnfondskapital utvilsomt av kapitalposter, som altså kvalifiserer som ren kjernekapital, slik det blant annet påpekes både i EBAs brev av 09.06.22 og i Finanstilsynets brev av 03.10.22.

Finans Norge vil understreke at gitt at utvalget ikke synes å akseptere at den eierløse kapitalen kun består av kapitalposter, fremstår det som at utvalget i praksis har lagt til grunn at det allerede eksisterer et «syntetisk grunnfondsinstrument». Det som kan forstås som utvalgets analytiske forutsetning har da sterke likhetstrekk med den foreslåtte eierandelsmodellen, som altså formaliserer et nytt syntetisk instrument basert på grunnfondskapitalen. Og hvis man legger til grunn at det allerede finnes et slikt (konstruert) instrument, påkriver CRR pari passu-dekning av tap, slik at med den valgte forutsetningen er konklusjonen gitt.

2.3. Egenkapital med og uten eiere

Etter Finans Norges forståelse har utvalget i realiteten ikke akseptert at grunnfondskapitalen bare består av eierløse kapitalposter. Dette må ses på bakgrunn av utvalgets drøfting med utgangspunkt i et hypotetisk «grunnfondsinstrument», henvisningen til beskyttelse «som om det sto en (konstruert) eier bak», vektleggingen av den regulatoriske implikasjonen av ulike aksjeklasser samt vurderingen om at det er «vanskelig å akseptere» at grunnfondskapitalpostene kun skal anses som poster.

Etter vårt syn har utvalget ikke engang forsøkt å vurdere hvordan den eierløse egenkapitalen kan samvirke med den som har eiere, innenfor rammen av CRR-bestemmelsene. Finans Norge kan i det hele tatt ikke se at utvalget har forfulgt alternative resonnementer og tolkningsmuligheter. Der utvalget viser til at i en avviklingssituasjon må et rent kjernekapitalinstrument (som egenkapitalbeviset) være etterstilt alle andre krav, eller eventuelt pari passu med andre rene kjernekapitalinstrumenter, så kan altså ikke dette ses uavhengig av at grunnfondskapitalen, med lavere prioritet enn eierandelskapitalen, nettopp består av eierløse kapitalposter. Bak den eierløse egenkapitalen står det verken fysiske eller juridiske personer som kan fremme krav fordi denne kapitalen er eierløs, og således er eierandelskapitalen etterstilt alle andre krav, jf. CRR artikkel 28 nr. 1 bokstav j.⁴ Tilsvarende må en også vurdere de eierløse kapitalpostenes dekning av underskudd i den løpende driften. Disse

³ Med en valgt forutsetning om to likestilte (eier)kapitalklasser vil det på bakgrunn av ordlyden i relevante CRR-bestemmelser nødvendigvis måtte følge en konklusjon om likebehandling (i betydningen pari passu-rangordning både dekning av underskudd og ved avvikling eller insolvens).

⁴ Dagens løsning med overføring av eventuelle overskytende midler til én eller flere sparebankstiftelser, etter at alle forpliktelser er dekket og eierandelskapitalen har fått tildelt midler etter finansforetaksloven § 10-20, representerer etter Finans Norges vurdering bare en vurdering om at sparebankstiftelsene utgjør den mest formålstjenlige adressaten for midlene, ikke fordi stiftelse(n)e har eller kan fremme krav. Sparebankstiftelsene har i denne sammenhengen derfor ingen annen rolle enn å være utpekt etter finansforetaksloven som den mest hensiktsmessige mottaker av eventuelle residualmidler, og de er således ikke betraktet eller kategorisert som en eier av grunnfondskapitalen. For øvrig vises det her også til ordlyden i CRR artikkel 28 nr. 1 bokstav j: «Instrumentene er etterstilt alle andre fordringer dersom institusjonen blir insolvent eller avvikles».

postene er ikke tilknyttet et instrument, og både CRR artikkel 26 nr. 1 annet ledd samt CRR artikkel 28 nr. 1 bokstav i er oppfylt.

Den formålsbaserte tilnærmingen til utvalget har altså etter Finans Norges syn klare svakheter fordi en synes å legge ensidig vekt på at grunnfondskapitalen ikke kan betraktes som reelt sett eierløs. Dersom en derimot tar utgangspunkt i den realitet at den faktisk er eierløs, og står helt uten eierbeføyelser, er det langt fra opplagt at den formålsbaserte tilnærmingen nødvendigvis vil måtte lede til en konklusjon om pari passu-tapsdekning mellom eierandelskapitalen og grunnfondskapitalen. Utvalgets utredning gir et klart inntrykk av at det ikke har frigjort seg fra en referanseramme om at det bak ulike kapitalformer alltid vil måtte stå eiere.

2.4. Baselkriteriene, EU-regelverket og vurderinger av intensjon

Etter vår forståelse anser utvalget at en annen konklusjon enn pari passu-prinsippet vil utgjøre et avvik fra CRR, og det angis at dersom «EUs organer hadde ment at det skulle åpnes for avvik fra disse kravene for egenkapitalinstrumenter utstedt av sparebanker mv., antar utvalget at dette ville fremgått av regelverket». Finans Norge mener for det første at dagens norske regler ikke utgjør et avvik. Men dersom en likevel legger til grunn at en særskilt presisering i EU-reglene er påkrevd, blir utvalgets konklusjon om at denne intensjonen ville ha fremgått eksplisitt av reglene nokså søkt all den tid utvalget jo presiserer at det ikke har funnet kapitalinstrumenter utstedt av sparebanker i andre land som er utformet og regulert etter de samme prinsippene som norske egenkapitalbevis.

Videre har utvalget funnet «grunn til å påpeke utfordringene ved at det ikke finnes selskapsstrukturer i andre land som er helt sammenlignbare med strukturen i norske egenkapitalbevisbanker og at det har vært «begrenset veiledning å finne i andre lands rett». Utvalget har også betegnet egenkapitalbeviset som «en særlig norsk juridisk konstruksjon». Finans Norge anser at dette i seg selv bør tillegges vesentlig betydning når en vurderer den særegne eierformen i norske egenkapitalbevisbanker opp mot både EU-regelverket og Baselkriteriene.

Det å vektlegge en formålsbasert tilnærming, fremfor EU-reglenes ordlyd, har den svakhet at man drøfter en problemstilling som lovgiver (EU-myndighetene) etter alt å dømme ikke har kjent til når regelverket ble utformet og vedtatt. Det samme vil nok dessuten kunne anføres om den Baselstandard som utvalget også henviser til og som EU-reglene er basert på. For øvrig er Finans Norge ikke kjent med at den særegne norske strukturen på noe tidspunkt har blitt fremhevet og utdypet overfor de organene som utvikler globale standarder og gjennomfører disse i EUs kapitalkravsregelverk. Den norske problemstillingen er med andre ord trolig godt utenfor regelutformers horisont. Etter vår vurdering er det da særlig viktig at den formålsbaserte tilnærmingen er bred fremfor snever, og en bør i dette tilfellet være varsom med å trekke skarpe slutninger, især dersom en formålsbasert tilnærming gir en annen konklusjon enn den som følger av EU-reglenes ordlyd. Etter Finans Norges syn utgjør dette en stor svakhet ved utvalgets utredning av den mest sentrale problemstillingen.

Selv om rangordningen i egenkapitalbevisbanker for dekning av tap ikke er direkte sammenliknbar med aksjebanker, anser Finans Norge at førstnevnte struktur ikke skaper usikkerhet om den faktiske tapsabsorberende kapasiteten. Utvalget fremhever blant annet ordlyden i Baselstandard, og etter vår vurdering er det utvilsomt slik at egenkapitalbeviset «do not possess features which could cause the condition of the bank to be weakened as a going concern during periods of market stress».⁵ Slik

⁵ Sparebankutvalget viser til at det i Baselkomiteens standard CAP 10 punkt 10.8 er fastsatt 14 kriterier («Baselkriteriene») som angir krav til ren kjernekapital. Disse kravene er inntatt i boks 14.1 i Sparebankutvalgets

sett har norske egenkapitalbevis sammenliknbar kvalitet med aksjer når en hensyntar den eierløse egenkapitalens virkemåte i den særegne norske kapitalstrukturen i egenkapitalbevisbanker.

Finans Norge vurderer at egenkapitalbeviset og dets egenskaper sett under ett har tjent både sparebankene og bredere samfunnsinteresser på en meget god måte. En overgang til pari passu-prinsippet, uten økt innflytelse for egenkapitalbevisseierne, vil svekke bevisets attraktivitet relativt til andre egenkapitalinstrumenter, noe som over tid kan redusere egenkapitalbevisets betydning.

Dagens prioritetsrekkefølge har (alt annet likt) åpenbart en positiv finansiell verdi for innehaverne av egenkapitalbevis, og etter Finans Norges syn er det problematisk om man gjennom en regulatorisk endring – som det ikke er gitt er nødvendig – fratrukker egenkapitalbevisseierne eksisterende rettigheter og verdier. På bakgrunn av den betydningen som egenkapitalbeviset har hatt gjennom de siste tiårene for sparebanknæringens utvikling, er det Finans Norges vurdering at norske myndigheter for lengst burde ha opplyst bedre om norske egenkapitalbevisbankers særegne eierform overfor relevante EU-organer. Dersom det fremkom et behov for det, burde norske myndigheter ha søkt å oppnå en presiserende tilpasningstekst ved innlemmelse av forordningen i EØS-avtalen.

2.5. Oppsummering – Finans Norge mener

Den foreliggende hovedproblemstillingen, om egenkapitalbeviset kvalifiserer som ren kjernekapital etter CRR, handler ikke bare om forholdet mellom kapitalinstrumenter og -poster som sådan, men også om den grunnleggende distinksjonen mellom egenkapital med og uten eiere. Det er på bakgrunn av det sistnevnte skillet at Finans Norge anser at kapitalstrukturen i egenkapitalbevisbanker fullt ut samsvarer med forordningens aktuelle bestemmelser, og med dette følger det også en aksept for at grunnfondskapitalen bare består av eierløse kapitalposter, som altså er helt uten eierbeføyelser.

Finans Norge kan ikke se at Sparebankutvalget har nærmere drøftet tolkningen av relevante CRR-bestemmelser i lys av en særegen norsk struktur bestående av egenkapital både med og uten eiere. Tvert imot gir utvalgets vurderinger et klart inntrykk av at utvalget anser at den eneste relevante referansen er egenkapitalformer som alle har eiere. Dette utgjør etter vår vurdering ikke en bred og helhetlig, men derimot nokså snever, fortolkningstilnærming. Med utvalgets utgangspunkt og premiss kan det da heller ikke følge noen annen konklusjon enn nødvendigheten av en pari passu-rangordning. Etter vårt syn er altså denne konklusjonen basert på en tvilsom forutsetning om at en uten videre skal betrakte den eierløse kapitalen «som om det sto en (konstruert) eier bak».

Finans Norge er således uenig i at utvalget har anlagt en bred tilnærming, og vi anser samtidig at egenkapitalbeviset oppfyller kravene som følger av CRR. Dessuten vil vi understreke at utvalgets tilnærming og konklusjon kan svekke norske myndigheters handlingsrom dersom en overfor EU/EØS-myndigheter skulle se det som formålstjenlig å argumentere for at dagens kapitalstruktur og prioritetsrekkefølge i egenkapitalbevisbanker samsvarer med CRR. Dette ser Finans Norge som klart uheldig, og en mer åpen og drøftende tilnærming fra utvalgets side ville ikke i tilsvarende grad ha svekket dette handlingsrommet. Uansett vil vi anmode om at departementet nå følger opp relevante EU/EØS-myndigheter med siktemål om å bevare dagens kapitalstruktur og prioritetsrekkefølge i norske egenkapitalbevisbanker.

utredning, herunder en tilknyttet fotnote 12 til Baselkriteriene, som sitatet i teksten ovenfor er hentet fra. Sparebankutvalget har også vist til at det er få forskjeller mellom CRRs hovedregler om rene kjernekapitalinstrumenter i artikkel 28 og de kravene som følger av Baselstandard.

3. Endringer i reguleringen av egenkapitalbevisbanker – utvalgets alternativer

3.1. Utvalgets vurderte alternativer – overordnede synspunkter

På bakgrunn av utvalgets konklusjon om at reguleringen av norske egenkapitalbevis ikke tilfredsstillende, har utvalget vurdert ulike alternativer for å sikre at vilkårene i CRR er oppfylt. Finans Norge er som nevnt høyst uenig i utvalgets konklusjon, men vi vil like fullt avgjøre enkelte vurderinger av utvalgets skisserte alternativer. Utvalget har vurdert (i) begrensninger i adgangen til å dele ut utbytte for å bygge opp utjevningsfondet, (ii) en endring i prioritetsrekkefølgen, (iii) en endring i prioritetsrekkefølgen kombinert med endringer i regelverket og kapitalstrukturen (omtalt som eierandelsmodellen) og (iv) omdanning av all grunnfondskapital til eierandelskapital.

Finans Norge vil understreke at dersom utvalgets ulike forslag skulle bli gjennomført, vil det kunne få en stor innvirkning på sparebanknæringen der egenkapitalbevisets utbredelse og relevans vil kunne bli kraftig svekket. Om valg av organisasjonsform og kapitalstruktur er det positivt at utvalget vektlegger fleksibilitet, slik at sparebankene «ut fra egne prioriteringer og strategiske valg kan velge løsninger som best vil tjene den enkelte bank, dens kunder og berørte lokalsamfunn». Samtidig vil utvalgets forskjellige forslag klart kunne begrense og vanskeliggjøre den muligheten egenkapitalbevisbankene har i dag til å foreta ulike disposisjoner og strategiske valg. Finansdepartementet må se dette i sammenheng.

Selv om egenkapitalbeviset foreslås videreført, er det ingen tvil om at utvalgets foretrukne løsning og ulike andre forslag vil svekke dette instrumentets totale attraktivitet. Betraktet alt annet likt vil egenkapitalbevisbankenes kapitalkostnader øke. Etter Finans Norges syn har heller ikke utvalget godt nok analysert og vektlagt betydningen av å ha robuste og attraktive egenkapitalbevis i perioder med kraftige tilbakeslag og finansiell uro der kapitalinnhenting kan bli nødvendig. Om forslagene kan det noe forenklet sies at egenkapitalbevisets fordeler fjernes samtidig som ulempene står tilbake eller forsterkes. Det vil igjen kunne påvirke strukturen i sparebanknæringen, og slik sett vil Sparebankutvalgets utredning kunne utgjøre et linjeskift i den sparebankreguleringen som nå strekker seg drøye 200 år tilbake i tid.

Ved offentliggjøringen av Sparebankutvalgets utredning uttalte finansministeren at sparebankene er «en stor og viktig del av det norske banksystemet».⁶ Samtidig ble betydningen av å «opprettholde og videreutvikle den unike rollen sparebankene har hatt rundt om i norske lokalsamfunn i over 200 år» fremhevet. Finans Norge anser at Sparebankutvalget i mindre grad enn ved tidligere offentlige utredninger har vektlagt sparebankenes samfunnsrolle i vurderingen av lovendringer, og Finansdepartementet bør vurdere utvalgets anbefalinger i lys av dette.

Finans Norge vil dessuten minne om at den norske sparebanknæringen er mangfoldig og bidrar til verdiskaping i hele landet. Sparebankene bidrar i utstrakt grad til den sterke bankkonkurransen, og ulike analyser viser at den er svært sentral for lokalt samfunns- og næringsliv.⁷ Dette handler ikke bare om gaver til allmennyttige formål, men også om husholdningers og ikke minst små og mellomstore bedrifters tilgang til kreditt og andre finansielle tjenester. Sparebankene bidrar dessuten til en stabil utlånskapasitet og -praksis gjennom aktivitetssvingningene i norsk økonomi.

Når Finansdepartementet nå skal vurdere oppfølgingen av Sparebankutvalgets forslag, er det således betydningsfulle avveininger som skal foretas. Da bør en også unngå en unødig tilbakeholdenhet overfor Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), som bare har avgitt mangelfulle og knappe

⁶ Jf. [pressemelding 18.11.24](#).

⁷ Jf. blant annet [Menons publisering nr. 119-2024](#), om sparebankers bidrag til verdiskaping.

vurderinger av norsk regulering og som til overmål har stilt seg uvillig til å fremlegge oppklarende opplysninger overfor Sparebankutvalget. Finans Norge vil her også minne om at deler av dialogen mellom EBA og Finanstilsynet ikke er offentliggjort.

3.2. Sammenhengen mellom prioritetsrekkefølge, innflytelse og mulig kompensasjon

I dag er det en veletablert sammenheng mellom egenkapitalbeveiseiernes prioritetsfordel og deres begrensede innflytelse på bankens generalforsamling. Utvalget peker på at det «kan argumenteres for at det bør gjøres endringer i styringsmodellen som en kompensasjon» dersom gjeldende prioritetsfordel opphører, men det konkluderes med at utvalget «har ikke funnet grunnlag for å legge vesentlig vekt på dette».

Etter Finans Norges vurdering er imidlertid sammenhengen mellom dagens prioritetsrekkefølge og representasjonen på generalforsamlingen i egenkapitalbevisbankene av vesentlig betydning. Den begrensede innflytelsen til egenkapitalbeviserierne, uavhengig av eierbrøk, er kompensert gjennom prioritetsfordelen samtidig som oppkjøpsvernet er godt hensyntatt. Utvalgets forslag rokker ved denne strukturen, og etter vårt syn tar utvalget lett på problemstillingen når det temmelig enkelt konkluderer med «at det ikke er avgjørende for at egenkapitalbevisbankene skal fungere godt at det gjøres endringer i reglene om generalforsamlingen». Etter Finans Norges forståelse har utvalget ikke erkjent og vurdert den utfordringen som oppstår hva gjelder representasjon og innflytelse dersom egenkapitalbeveiseiernes prioritetsfordel fjernes.

Etter Finans Norges forståelse er utvalget også av den mening at egenkapitalbeveiseierne, dersom prioritetsfordelen bortfaller, får sin nødvendige kompensasjon i form av at egenkapitalbeviset med dette fortsatt vil kvalifisere som rent kjernekapitalinstrument.⁸ Etter vårt syn er dette en mangelfull vurdering. Egenkapitalbeveiseierne bør ikke uten videre fratras en rettighet og verdi uten nærmere vurderinger av kompenserende tiltak, eksempelvis økonomisk i form av en viss økning i eierbrøken. Finans Norge trekker her ingen konklusjon om økonomisk kompensasjon, men vi vil poengtere at dette er en problemstilling som utvalget burde ha nærmere redegjort for.

Etter vårt syn er med andre ord spørsmålet om kompensasjon, både eventuelt økonomisk og med hensyn til innflytelse, utilstrekkelig utredet og vurdert. Finans Norge anser at egenkapitalbeveiseiernes innflytelse bør styrkes, men dette må i så fall balanseres mot hensynet til å bevare et tilstrekkelig oppkjøpsvern. Denne problemstillingen har betydning for Finans Norges overveielser av utvalgets ulike, skisserte reguleringsalternativer, jf. våre vurderinger i etterfølgende delkapitler.

3.3. Utbytterestriksjoner for oppbygging av utjevningsfondet

Dette utgjør det første alternativet som utvalget vurderer, og det må kunne betraktes som en direkte oppfølging av den anbefalingen som EBA fremla i brevet av 9. juni 2022. Utvalget stiller seg kritisk til løsningen, blant annet fordi en slik utbytterestriksjon ville for enkelte banker måtte vært virksom i svært lang tid. Det er heller ikke rimelig at utjevningsfondet på generelt grunnlag skal størrelsesmessig svare til (eller overstige) grunnfondskapitalen, uavhengig av hva eierbrøken er i utgangspunktet. Finans Norge kan heller ikke se at CRR stiller krav om de ulike kapitalpostenes relative størrelse. Utvalget fremhever også at løsningen ikke innebærer full symmetri hva gjelder deling av overskudd og underskudd mellom eierandelskapitalen og den eierløse kapitalen, slik utvalget har lagt til grunn som en nødvendig betingelse for CRR-samsvar.

⁸ Som nevnt anser Finans Norge at den gjeldende norske reguleringen av egenkapitalbeviset fullt ut oppfyller de relevante kravene i kapitalkravsforordningen.

Finans Norge deler utvalgets vurdering om at dette forslaget ikke bør forfølges videre. EBAs betraktning og anbefaling er høyst uklar sett opp mot de relevante forordningsbestemmelsene, uansett om en legger utvalgets eller næringens CRR-fortolkning til grunn. Her bør det minnes om at også Finanstilsynet har pekt på at det etter EBAs uttalelse er uklarhet om hvordan CRR-kravene skal forstås og hvilke endringer som er påkrevd for at egenkapitalbeviset skal tilfredsstillere disse kravene.⁹ Den uklarheten som tilsynet her påpeker burde utvalget i langt sterkere grad vektlagt i vurderingen av de relevante CRR-bestemmelsene. Etter vårt syn er en oppfølging av EBAs anbefaling heller ikke praktisk gjennomførbart for et høyt antall banker, og det ville trolig ha fremtvinget en rekke inngripende og utilsiktede tilpasninger.¹⁰

For øvrig illustrerer her utvalgets drøfting godt hvorfor det var riktig av Finansdepartementet å ikke følge opp enkelte av de forslagene som Finanstilsynet, på bakgrunn av EBAs vurderinger, fremmet i høringen «[Utdelinger i finansforetak: Forslag til endringer i finansforetaksloven](#)».¹¹ Helt tilsvarende bekrefter dette også hensiktsmessigheten av at Stortinget ikke sluttet seg til Finansdepartementets forslag, i [Prop. 13 L \(2023–2024\)](#), om å stramme inn på adgangen til utdelinger fra utjevningfondet, som også hadde EBAs uttalelse som utgangspunkt.¹² Denne utviklingen i saken, i kombinasjon med usikkerheten om både EBAs vurderinger samt utvalgets ulike, skisserte alternativer, understreker behovet for avklaringer av hvordan de relevante EU-bestemmelsene skal forstås.

3.4. Endret prioritetsrekkefølge

Det andre alternativet utvalget vurderer er å endre prioritetsrekkefølgen, slik at eierandelskapitalen og grunnfondskapitalen belastes underskudd forholdsmessig og parallelt, samt å endre rangordningen ved avvikling. Samtidig påpekes det at ulike problemstillinger oppstår etter dagens regler ettersom eierandelskapitalen og grunnfondskapitalen har ulik oppbygning. Av den grunn ser utvalget denne løsningen som «mindre intuitiv» ettersom det for eierandelskapitalen fortsatt vil være et skille mellom vedtektsfestet kapital og annen kapital, mens det for den eierløse kapitalen ikke vil være et slikt skille. Utvalget anser dessuten at behovet for enkelte av dagens egenkapitalposter vil falle bort dersom eierandelskapitalen og den eierløse kapitalen skal ha lik prioritet.

Etter Finans Norges vurdering er dagens struktur i egenkapitalbevisbankene oversiktlig og transparent og den har også gitt bankene fleksibilitet til å foreta ulike disposisjoner og valg. Dersom samsvar med EU-regelverket skulle påkrevve at den gjeldende rangordningen endres, både under løpende drift og ved avvikling, anser Finans Norge at dette kan foretas uten øvrige endringer i kapitalstrukturen.

⁹ Jf. Finanstilsynets brev til EBA av 26. august 2022.

¹⁰ Primært som følge av at utbytterestriksjonen måtte vært pålagt i svært lang tid for mange banker.

¹¹ Departementet fulgte ikke opp Finanstilsynets forslag om utvidet meldeplikt for egenkapitalbevisbanker (ved forslag om utdeling som innebærer at det samlede utbytte til eierne av egenkapitalbevis i et enkelt år overstiger halvparten av årets overskudd tilordnet eierandelskapitalen). Departementet fulgte heller ikke opp forslaget om at Finanstilsynet skulle kunne gi pålegg om at en egenkapitalbevisbank tilfører hele eller deler av årets overskudd tilordnet eierandelskapitalen til utjevningfondet dersom det vurderes nødvendig for å styrke grunnlaget for at eierandelskapitalen skal dekke sin forholdsmessige andel av et underskudd.

¹² Det ble i Prop. 13 L (2023–2024) «Endringer i finansforetaksloven (utdelinger fra finansforetak mv.)» foreslått en endring i finansforetaksloven § 10-18 tredje ledd slik at utdelinger fra utjevningfondet bare skulle kunne foretas etter samtykke fra Finanstilsynet og der det blant annet skulle ses hen til at eierandelskapitalen måtte kunne dekke sin forholdsmessige andel av et underskudd. Forslaget må altså ses på bakgrunn av EBAs vurderinger, og Stortinget gikk imot dette forslaget blant annet med henvisning til at en burde avvente Sparebankutvalgets utredning. Finans Norge mener dette var en riktig beslutning.

Samtidig utelukker ikke dette at en kan vurdere visse endringer i denne strukturen, som for eksempel å overveie reglene tilknyttet kompensasjonsfondet.

Etter vårt syn er det nødvendig med ytterligere utredning av dette alternativet utover den knappe vurderingen som utvalget har foretatt, jf. blant annet våre vurderinger av den gjeldende sammenhengen mellom egenkapitalbeveiseiernes prioritetsfordel og deres innflytelse i delkapittel 3.2. Samtidig vil vi understreke at en slik modell vil ha klare fordeler sammenliknet med utvalgets anbefalte eierandelsmodell. Blant annet vil dagens fleksibilitet tilknyttet skjevdeling og anvendelsen av gavefondet kunne opprettholdes, og Finans Norge anser at denne fleksibiliteten bør videreføres.

3.5. Eierandelsmodellen

Dette fremlegges som utvalgets foretrukne løsning, der det foreslås å strukturere grunnfondskapitalen tilsvarende som eierandelskapitalen, med pari passu tapsdekning og prioritet. Med lik struktur for grunnfondskapitalen og eierandelskapitalen anser utvalget at en kan unngå uklarheter og misforståelser slik at en del av dagens problemstillinger vil opphøre (jf. utredningens kapittel 10). Det anføres også at eierandelsmodellen vil gi oversiktlige regler og klarhet om rettsforholdene. Utvalget mener denne modellen best ivaretar alle de hensyn som har blitt ansett som sentrale og at det samtidig ikke vil herske tvil om at CRR-kravene er oppfylt.

Konkret foreslås det blant annet at deler av grunnfondskapitalen vedtektsfestes under benevnelsen «vedtektsfestet grunnfondskapital». Vedtektsfestet grunnfondskapital omgjøres til grunnfondsandeler med pålydende som svarer til eierandelskapitalens pålydende (vedtektsfestet eierandelskapital) og i et antall som følger av eierbrøken. Etter denne gjennomføringen vil eierbrøken fremkomme ved å dele antallet egenkapitalbevis på det totale antallet egenkapitalbevis og grunnfondsandeler.

Utvalget fremhever at eierandelsmodellen legger til rette for å videreføre kapitalstrukturen og styringsmodellen som i dag og «med de beskyttelsesmekanismer dette kan innebære for strukturendringer». Det skal fortsatt kunne deles ut gaver basert på grunnfondskapitalens andel av utbyttmidlene. Utvalget angir også at et «gavefond tilordnet grunnfondskapitalen kan brukes til midler avsatt til gaver frem til årsslutt», men at ikke-utdelte gaver «ved årets slutt må etter eierandelsmodellen derimot gis til en stiftelse for allmennyttige formål». Det presiseres dessuten at modellen i seg selv ikke utelukker dagens praksis for kundeutbytter.

Videre angis det at skjevdeling av utbyttmidler kan gjennomføres, men at konsekvensen vil bli mer transparent, slik at for eksempel overskudd til utdeling tilhørende grunnfondskapitalen som ikke deles ut motsvares av nyopprettede grunnfondsandeler, og med dette vil eierbrøken reduseres. Utvalget anfører også at den anbefalte eierandelsmodellen vil innebære likebehandling av emisjonskurs over og under bokført verdi, i motsetning til i dag.

Dersom departementet vurderer gjennomføring av en slik modell, bør denne etter Finans Norges vurdering utredes grundigere. Det har blant annet sammenheng med grunnfondets stilling ved emisjoner, jf. våre vurderinger i delkapittel 6.3. Dessuten bør en nærmere vurdere forholdet mellom endringer i prioritetsrekkefølgen og egenkapitalbeveiseiernes innflytelse i bankens generalforsamling, jf. våre vurderinger i delkapittel 3.2.

Modellen innebærer dessuten begrensninger i den fleksibiliteten bankene har i dag, for eksempel med hensyn til hvordan egenkapitalbevisbanker anvender gavefondet og gjør bruk av skjevdeling. Finans Norge anser at eierandelsmodellen vil for slike disposisjoner bli vesentlig tyngre («mer byråkratiske») og mer kostnadskrevende å gjennomføre. Verken gaveinstituttet eller praksisen for skjevdeling vil kunne forbli som i dag med denne modellen. Det kan med andre ord reises klare

innvendinger mot at eierandelsmodellen i alle henseende er enklere og mer transparent, og den fremstår mindre fleksibel enn alternativet der kun den gjeldende prioritetsrekkefølgen endres.

Finans Norge vil også bemerke at analytikere har pekt på at eierandelsmodellen vil medføre langt kraftigere utvanning av grunnfondskapitalen enn i dag ved emisjoner der emisjonskursen er lavere enn bokført verdi. Over tid vil dette kunne medføre en voksende og etter hvert svært høy eierbrøk. Vi kan ikke se at denne virkningen og medførende konsekvenser er belyst og vurdert av utvalget.¹³ Utvalget har for øvrig om skjevdeling angitt at det «kan besluttes ulik fordeling av utbyttmidler til henholdsvis utdeling og til fondsemisjon for de to kapitalklassene».¹⁴ Finans Norge savner en redegjørelse av hvilken emisjonskurs som skal benyttes i dette tilfellet.

3.6. Omdanning av all grunnfondskapital til eierandelskapital

Om dette gir utvalget kun en kortfattet og beskrivende omtale. Det vises til at dersom all grunnfondskapital i egenkapitalbevisbankene omgjøres til eierandelskapital, vil disse bankene få en eierbrøk på 100 prosent. Med dette vil problemstillingen knyttet til ulik prioritet mellom eierandelskapital og eierløs kapital bortfalle.

En slik omdanning vil utgjøre en løsning som ligger særlig tett opptil en aksjebankmodell, men uten en tilsvarende innflytelse for egenkapitalbeviserne som for innehaverne av bankaksjer. Av den grunn er den også etter Finans Norges vurdering ikke relevant som en generell modell, men alternativet er uansett etter vårt syn knapt og utilstrekkelig utredet, jf. også vurderingene i delkapittel 3.2.

3.7. Grunnfondsbanker og aksjesparebanker

Utvalget anser at det ikke er tvil om at kapitalkravsforordningens krav er oppfylt for sparebanker med kun grunnfondskapital, og det er således ingen usikkerhet om at denne kapitalen kvalifiserer som ren kjernekapital. Som følge av dette har utvalget tatt utgangspunkt i at sparebanker som ikke har eierandelskapital kan videreføre gjeldende kapitalstruktur.

Etter utvalgets syn er det for øvrig heller ikke tvilsomt at egenkapitalstrukturen i sparebanker organisert som aksjesparebanker tilfredsstillende til kravene til ren kjernekapital i henhold til de relevante forordningsbestemmelsene. Således kan også slike banker videreføre dagens kapitalstruktur.

Finans Norge deler her utvalgets vurderinger.

3.8. Oppsummering – Finans Norge mener

Utvalget har vurdert fire alternativer til dagens regulering av egenkapitalstrukturen og prioritetsrekkefølgen i sparebanker med utstedte egenkapitalbevis. Det er positivt at utvalget tydeliggjør at alternativet som utgjør en direkte oppfølging av EBAs anbefaling ikke bør gjennomføres. På den annen side anser Finans Norge at utredningen av alternativene samlet sett er for knapp og ufullstendig, selv om utvalgets foretrukne løsning gis en mer utfyllende – men ikke uttømmende – omtale. Denne vurderingen har særlig sammenheng med utvalgets forslag om å fjerne den veletablerte sammenheng mellom egenkapitalbeviserens prioritetsfordel og deres innflytelse, og etter vårt syn er denne endringen og utfordringen verken tilstrekkelig vurdert eller erkjent.

Når Finansdepartementet skal vurdere utvalgets skisserte alternativer, er derfor ytterligere utredning påkrevd, også av utvalgets anbefalte modell. Dersom det skulle vise seg at endringer i prioritetsrekkefølgen er nødvendig for å oppfylle kravene i CRR, så anser vi, og bare som en subsidiær vurdering, at alternativet der kapitalstrukturen videreføres – mens prioritetsrekkefølgen endres – utgjør en

¹³ Jf. også omtale i dette høringssvarets kapittel 6.

¹⁴ Jf. forslag til ny § 10-19 om forhøyelse av vedtektsfestet eierandelskapital og vedtektsfestet grunnfondskapital.

enklere og mer fleksibel løsning enn utvalgets foretrukne modell. Vi vil dessuten fremheve at utvalgets til dels knappe og begrensede utredning av alternativene har gjort det krevende for næringen å avgi dyptgående vurderinger, noe som ikke minst forsterkes av den korte høringsfristen.

Samtidig vil vi understreke at når man ser utvalgets ulike forslag i sammenheng, vil dette kunne innebære betydelige endringer i sparebanknæringen. Regler som formelt sett viderefører egenkapitalbeviset er ikke uten videre det samme som reell ivaretagelse, og en gjennomføring av utvalgets ulike forslag vil kunne sterkt svekke instrumentets utbredelse og relevans. Dagens aksjesparebanker og tilknyttede stiftelser ivaretar sparebankrollen og -tradisjonen, men det er like fullt vår vurdering at utvalget ikke har godt nok belyst forslagene samlete virkninger – som kan bli vidtrekkende. I all hovedsak trekker altså summen av forslagene i én bestemt retning, og alvorlighetsgraden tydeliggjør hvorfor norske myndigheter ikke bør utvise unødig tilbakeholdenhet i en oppfølging overfor relevante EU/EØS-organer. EBAs vurderinger og utvalgets anbefalinger har allerede skapt en vesentlig usikkerhet om egenkapitalbeviset og dets egenskaper, og Finans Norge kan vanskelig se at denne blir større om norske myndigheter vil arbeide for å ivareta dagens kapitalstruktur og prioritetsrekkefølge i egenkapitalbevisbankene.

4. Vilkår for omdanning

4.1. Utvalgets vurdering

Det eksisterer i dag tre organisasjonsformer for sparebanker. Den første er en ren grunnfondsbank uten eksterne eiere. Den andre er en egenkapitalbevisbank, hvor banken har eksterne eiere i form av investorer i egenkapitalbevis. I tillegg har en slik bank også en andel grunnfondskapital, som er uten eiere. En egenkapitalbevisbank kan ha en ekstern sparebankstiftelse som eier egenkapitalbevis. Den siste organisasjonsformen er en aksjesparebank. En aksjesparebank vil følge av en omdanning fra en av de to andre modellene, ved at grunnfondskapitalen i banken omdannes til aksjekapital eid av en sparebankstiftelse.

Utvalget har redegjort for utviklingen innen organisasjonsformene i sparebanknæringen som har funnet sted over tid, herunder det regulatoriske rammeverket og de hensynene som har vært vurdert. Myndighetene har fulgt opp ambisjonen fra 2009 om at «[e]n viktig føring for rammevilkårene bør være å legge til rette for videreføring av grunnfondskapitalbank og eierandelskapitalbank som hovedmodeller i sparebanksektoren».¹⁵ Banklovkommisjonen fremhevet den gang at det må «være rimelig klart at sparebankenes egenart og sparebanksektorens nåværende rolle i finansmarkedet vanskelig lar seg videreføre over tid med mindre det store flertall av eksisterende sparebanker fortsatt beholder sin tradisjonelle organisasjonsform eller etter behov tar form av eierandelskapitalbank». Kommisjonen påpekte også at egenkapitalbeviset var «av vesentlig betydning som et tiltak for å motvirke at sparebankenes egenart og rolle i bankmarkedet blir vesentlig endret».

Et klart flertall av norske sparebanker er i dag organisert enten som grunnfondsbanker eller som egenkapitalbevisbanker. Vår forståelse er at adgangen til omdanning til aksjesparebank har vært og er snever, noe som illustreres ved at det kun er to banker som innehar denne organisasjonsformen i dag. Utvalget konkluderer med at reglene om valg av organisasjonsform bør endres slik at det ikke settes særskilte vilkår før det gis tillatelse til omdanning til aksjesparebank. En omdanning vil fortsatt kreve tillatelse fra Finansdepartementet. Utvalget viser til at det bør være opp til beslutningsorganene i den enkelte sparebank å avgjøre om det er hensiktsmessig eller ikke med en omdanning.

¹⁵ Finansdepartementets uttalelse fra Ot.prp. nr. 75 (2008-2009) omtalt på side 80 i utredningen.

4.2. Fleksibilitet i valg av organisasjonsform

I takt med samfunns- og markedsutviklingen har sparebankene blitt større, og behovet for ekstern kapital har etter hvert vokst frem. Med det har en rekke grunnfondsbanker gått over til å bli egenkapitalbevisbanker, og et fåtall har senere omdannet seg til aksjesparebanker.

Finans Norge har merket seg det tidligere arbeidet som er gjort om valg av organisasjonsform og vilkår for omdanning til aksjesparebank. Til tross for et ønske fra næringen om fleksibilitet,¹⁶ har myndighetene konkludert med at hovedmodellene for sparebankene skal være grunnfondsbank og egenkapitalbevisbank. Finans Norge har forståelse for myndighetenes tidligere argumentasjon og vurderinger. Likevel, gitt også den betydelige usikkerheten om utfallet av høringsprosessen (jf. omtale under delkapittel 3.1), anser vi at det bør være fleksibilitet om valg av organisasjonsform. Helt sentralt er at det synes urimelig om grunnfondsbanker og kanskje særlig egenkapitalbevisbanker (gitt behovet for ekstern kapital) skulle bli fastlåst i en modell og organisasjonsform som disse bankenes styrende organer eventuelt ikke lenger skulle anse som hensiktsmessig.

For øvrig vil vilkår for omdanning ha en side til stiftelsens rolle og betydning i form av eierskap i banken. I den grad en gjennomføring av Sparebankutvalgets forslag vil medføre at flere av dagens grunnfondsbanker og egenkapitalbevisbanker omdannes til aksjesparebanker, vil stiftelsenes omfang og betydning øke. Finans Norges vurdering av stiftelsenes rolle, sett fra bankenes perspektiv, er nærmere omtalt i kapittel 7. Her vil vi også bemerke at vi tar til orde for at stiftelsen(e) bør ha et eierskap som gir «negativ kontroll» i aksjesparebanker.

4.3. Effekt for vilkår satt i tidligere tillatelser

Finans Norge vil påpeke at endringer i vilkår for omdanning vil kunne få betydning for de vilkårene som allerede er satt i forbindelse med tidligere omdanninger. I utredningen gis det en nærmere omtale av SpareBank 1 SR-Bank, nå SpareBank 1 Sør-Norge. Ved omdanningen ble det blant annet satt krav om at Sparebankstiftelsen SR-Bank måtte eie minst 25 prosent av aksjene og at stiftelsen måtte vedtektsfeste at ethvert salg av aksjer krevde enstemmighet i sparebankstiftelsens styre. Ved fusjonen med SpareBank 1 Sørøst-Norge var tillatelsen blant annet betinget av at de tre største stiftelsene til enhver tid skal ha en samlet eierandel som er lik eller høyere enn 33,4 prosent av aksjekapitalen. I tillegg måtte den enkelte sparebankstiftelse vedtektsfeste den minste eierandelen den kunne ha i den fusjonerte banken.

Finans Norge kan ikke se at utvalget har vurdert i hvilken grad en endring av de særskilte vilkårene for omdanning skal ha effekt for allerede omdannede banker (herunder tillatelse om fusjoner). Etter vårt syn bør Finansdepartementet avklare om endringer i vilkår for omdanning vil påvirke allerede godkjente omdanninger og fusjoner, især ut fra hensynet til jevnbyrdige konkurransevilkår. Vi viser her også til nærmere omtale i kapittel 7 om en minste eierandel for stiftelsene i aksjesparebanker. Finans Norge anser at stiftelsen(e)s eierskap er det sentrale spørsmålet for en sparebank som omdannes eller er del av en fusjon. Vi ønsker for øvrig å påpeke at en endring ikke medfører et forbud mot at den enkelte bank og sparebankstiftelse tilpasser vedtektene for å sikre for eksempel en minste eierandel på mer enn én tredjedel.

4.4. Oppsummering – Finans Norge mener

Finans Norge deler utvalgets vurdering om at det i utgangspunktet ikke bør fastsettes en rekke ulike særskilte vilkår for omdanning til aksjesparebank. Dette vil gi sparebankens styrende organer

¹⁶ Jf. omtale av Rammevilkårsutvalgets innstilling fra 2006 (nedsatt av Sparebankforeningen) på side 79 i utredningen.

fleksibilitet til å fatte en beslutning om hvilken modell som anses hensiktsmessig. Imidlertid bør sparebankstiftelsen(e) ha en eierandel som gir «negativ kontroll» i den omdannede sparebanken, og Finans Norge anser at det er mest hensiktsmessig å fastsette dette som et særskilt konsesjonskrav, jf. nærmere omtale i delkapittel 7.4. Av hensyn til likebehandling og like konkurransevilkår bør Finansdepartementet avklare om endringer i vilkår for omdanning påvirker allerede godkjente omdanninger og fusjoner.

5. Adgang til å redusere eierbrøken ved delvis tilbakeføring av tidligere konvertert grunnfondskapital

5.1. Bakgrunn

Som utvalget påpeker er det i dag ingen omtale i finansforetaksloven om konvertering av eierandelskapital til grunnfondskapital, mens loven åpner for og regulerer konvertering av grunnfondskapital til eierandelskapital. Følgelig er adgangen til å øke eierbrøken regulert, uten at det finnes regulering for hvordan eierbrøken kan reduseres i form av at tidligere konvertert grunnfondskapital tilbakeføres til grunnfondet.

Spørsmålet er særlig aktuelt for SpareBank 1 Sogn og Fjordane, som i 2017 søkte om tillatelse til å redusere eierbrøken. Banken ønsket å gjennomføre dette ved nedsettelse av eierandelskapital, utdeling til sparebankstiftelsen og ved at beløpet stiftelsen mottok ble tilbakeført til banken som et tilskudd til grunnfondet. Finanstilsynet avsto søknaden i 2018, blant annet begrunnet med at midlene som ble frigjort i stiftelsen må benyttes i tråd med vedtektene, hvilket innebar allmennyttige formål eller til å kjøpe egenkapitalbevis på et senere tidspunkt. Videre ble det vist til at stiftelsesloven § 19 ikke tillater utdelinger til foretaket som har opprettet stiftelsen og at det ikke var tilstrekkelige «særlige grunner» til at å benytte unntaksregelen i regelverket. Vedtaket ble påklaget til Finansdepartementet som i september i fjor besluttet å ikke ta klagen til følge.

5.2. Utvalgets vurdering

Utvalget har i utredningens kapittel 16.4.3 vurdert om sparebankstiftelser bør kunne gi gaver til sparebanken som har opprettet stiftelsen. Dette har en klar parallell til ovennevnte beskrivelse, og utvalget viser til at formålet med en slik gave vil kunne være å styrke grunnfondet.

Utvalget viser til at en gave til oppretterbanken vil være problematisk. Det trekkes frem, som nevnt over, at stiftelsesloven § 19 annet ledd innebærer et forbud mot utdeling til oppretteren av stiftelsen. Videre er utvalget av den oppfatning at en tilbakeføringsadgang kan innebære at det stilles spørsmål ved om stiftelsen eksisterer i henhold til definisjonen i stiftelsesloven og særlig selvstendighetskriteriet. Utvalget gir uttrykk for at dette potensielt kan medføre at stiftelsene ikke lenger kan opprettholde sin skattefrie status.

Avslutningsvis gir utvalget uttrykk for at det ikke bør foretas endringer i dagens regelverk for å åpne for en mulighet som nevnt over. Dette begrunnes med at en løsning vil bryte med egenarten til stiftelsen og trolig innebære et behov for ytterligere særregulering.

5.3. Ulemper og mulig løsning

Bakgrunnen for problemstillingen er at da Sparebanken Sogn og Fjordane fusjonerte med Fjaler Sparebank i 2010, ble en betydelig andel av grunnfondet konvertert til egenkapitalbevis. Nesten all konvertert kapital ble lagt i den nyopprettede stiftelsen Sparebankstiftinga Sogn og Fjordane.

Banken så i ettertid at den høye eierbrøken bød på flere utfordringer. For det første anså banken at en mye høyere eierbrøk relativt til den begrensede innflytelsen i en egenkapitalbevisbank ikke var

hensiktsmessig. For det andre innebar et lite grunnfond at banken i liten grad var egenfinansiert og i større grad avhengig av kapitalen i de to stiftelsene som eier nær alle dens egenkapitalbevis. Det anses ikke å være uproblematisk at stiftelsene, om de ønsket og hadde mulighet, kunne selge egenkapitalbevis til andre investorer for å øke bankens investorbase. Årsaken er at nye investorer vil kunne vurdere egenkapitalbeviset som mindre attraktivt i lys av forholdet mellom dagens eierbrøk og den begrensede innflytelsen som følger av lovverket. Saken forsterkes dessuten ved at SpareBank 1 Sogn og Fjordane ikke er børsnotert. For det tredje har banken vurdert at den høye eierbrøken gjør det krevende å betale ut et konkurransedyktig utbytte, og den reduserer bankens mulighet til skjevdeling. Banken har ansett at dette reduserer attraktiviteten til dens utstedte egenkapitalbevis.

Etter Finans Norges vurdering bør departementet vektlegge bankens vurdering av konsekvensene av dens gjeldende eierbrøk. Slik vi ser det bør det innføres en bestemmelse som etter nærmere vilkår regulerer en tilbakeføringsadgang fra stiftelsen til sparebankens grunnfond (som kan anses som en unntaksbestemmelse). Adgangen bør være snever og basert på tillatelse fra Finansdepartementet.

Utvalget stiller spørsmål ved om det i det hele tatt foreligger en stiftelse dersom det åpnes for en slik tilbakeføring. Finans Norge presiserer at et slikt tiltak vil måtte følge av en konkret behandling og etter tillatelse basert på en særskilt søknad til departementet. Vi mener at adgangen skal anses som en sikkerhetsventil, ved at formålet er å reversere det banken anser som en tidligere uheldig tilpasning. Tiltaket må være frivillig fra stiftelsens side, og det må forsikres om at økonomien til stiftelsen(e) er ivaretatt. Finans Norge legger også til grunn at dette innebærer at det ikke vil være en fullstendig reversering av tidligere konvertert grunnfondskapital.

Når det gjelder eventuelle endringer for stiftelsens skattefritak, erkjenner vi at dette ikke er formelt avklart. Imidlertid anser vi at en snever adgang til tilbakeføring, samt de vilkår som fremgår over, taler for at dette ikke nødvendigvis er en aktuell problemstilling. Det vil altså ikke være anledning til å gjennomføre mer løpende tilpasninger av for eksempel skattehensyn.

Utvalget ser for øvrig ikke ut til å ha vurdert unntaksbestemmelsen i stiftelsesloven. Vi registrerer at enkelte har argumentert for at det er juridisk uklarhet rundt forholdet mellom stiftelsesloven og finansforetaksloven. Finans Norge er kjent med at SpareBank 1 Sogn og Fjordane har foreslått for Finansdepartementet å innføre en unntaksbestemmelse i finansforetaksloven, og Finans Norge støtter at det innføres en slik bestemmelse i finansforetaksloven fremfor en eventuell endring av stiftelsesloven som vil ha et bredere omfang enn sparebankstiftelser. Uansett vil det måtte søkes en juridisk avklaring slik at stiftelseslovens § 19 om utdelingsforbud mot oppretter ikke får anvendelse ved gjennomføring av foreslåtte unntaksbestemmelse.

5.4. Oppsummering – Finans Norge mener

Finans Norge mener det bør innføres en bestemmelse som tillater en tilbakeføringsadgang fra stiftelsen til sparebankens grunnfond etter nærmere regler. En slik mulighet vil innebære at en bank får mulighet til å reversere en tidligere høy konvertering av grunnfondet dersom det anses som formålstjenlig. Adgangen bør være snever og basert på tillatelse fra Finansdepartementet. Videre må tiltaket være frivillig fra stiftelsens side, og det må forsikres om at økonomien til stiftelsen(e) er ivaretatt. De gitte forutsetninger vil sikre at utvalgets bekymring rundt skatteeffekter mv. bortfaller, og det må for øvrig sikres en juridisk avklaring av forholdet mellom stiftelsesloven og aktuelle bestemmelser i finansforetaksloven.

6. Grunnfondets rolle

6.1. Grunnfondets bakgrunn og virkemåte

Sparebanker ble i sin tid opprettet basert på innskutte midler uten at dette ga rett på utbytte, stemmerett eller tilgang på verdier dersom banken ble avviklet. Noen banker fikk også tilskudd som kunne kreves tilbakebetalt og eventuelt forrentet på visse vilkår. Som utvalget har redegjort for, hadde sparebankene som formål å tilby et trygt plasseringssted for oppsparte midler og etter hvert tilbud av kreditt. I takt med en økende innskuddsmasse økte bankenes utlånsvolum, og også overskuddet. For å unngå en akkumulering av egenkapital ble gaver til allmenntillegelige formål introdusert av Christiania Sparebank allerede i 1840. Praksisen ble i 1856 lovregulert slik at gaveutdeling kun var tillatt dersom grunnfondet (egenkapitalen) utgjorde mer enn 1/15 av bankens samlede forvaltningskapital. Samtidig bør det understrekes grunnfondskapitalens grunnleggende formål altså var bankens drift – det vil si tilbudet av finansielle tjenester – ikke gaver som sådan, selv om gaveinstituttet etter hvert ble et viktig særtrekk og kjennetegn ved sparebanktradisjonen.

Den innskutte grunnfondskapitalen og tilbakeholdte overskudd har med andre ord vært avgjørende for sparebankenes virksomhet. Samfunnsinteressene understøttes i dag gjennom tre modeller: grunnfondsbank, egenkapitalbevisbank og aksjesparebank. I en grunnfondsbank utgjør hele egenkapitalen eierløs kapital. For en egenkapitalbevisbank vil den opprinnelige grunnfondskapitalen nå være hjemmehørende i grunnfondet i banken og eventuelt også i en sparebankstiftelse som eier egenkapitalbevis. I en aksjesparebank er all grunnfondskapital konvertert til aksjer eid av en eller flere sparebankstiftelser. En sparebankstiftelse skal i henhold til finansforetaksloven § 12-25 ha i sine vedtekter at stiftelsen skal «videreføre sparebanktradisjonene og ha som formål et langsiktig og stabilt eierskap i sparebanken eller den omdannede banken, eller i det holdingforetaket som er morselskap i det finanskonsernet banken inngår i».

I hvilken utstrekning (den eierløse) grunnfondskapitalen er plassert i sparebanken og/eller en sparebankstiftelse, påvirkes av bankens organisasjonsform og eierbrøk (eierandelskapital som andel av samlet ren kjernekapital). I en grunnfondsbank vil all kapital være selveid, mens i en aksjesparebank og eventuelt i en egenkapitalbevisbank vil sparebankstiftelser eie aksjer eller egenkapitalbevis, noe som medfører at andre hensyn også må ivaretas. Av særlig relevans er det faktum at disse stiftelsene må ha en viss andel investeringer/plasseringer som enkelt kan likvideres for å støtte sparebanken med kapital dersom det skulle bli behov for en egenkapitalemisjon. Jo større dette behovet er ansett å være, jo mindre direkte eksponert vil stiftelsen være i den aktuelle sparebanken.

6.2. Formuesskatt

Etter vår forståelse er grunnfondskapitalen ansett som en upersonlig skatteyder etter skatteloven. Av denne kapitalen må det i 2025 betales formuesskatt til staten med en sats på 0,475 prosent over 1,76 millioner kroner og 0,575 prosent over 20,7 millioner kroner¹⁷ Tilsynelatende har den særskilte skatteplikten bakgrunn i at sparebanken utgjør (skattemessig) det siste «eierleddet» av grunnfondskapitalen. Formuesskatten betales over sparebankens drift og reduserer dermed bankens overskudd som deles på grunnfondskapitalen og eiere av egenkapitalbevis i egenkapitalbevisbanker.

Skatten er særegen for sparebanker med grunnfondskapital og gir en klar kostnadmessig ulempe. Tall fra Bankenes Sikringsfond indikerer at de aktuelle sparebankene betalte om lag 420 millioner kroner i formuesskatt på grunnfondskapitalen for 2023, og beregningen er basert på skattereglene for dette

¹⁷ Jf. [Skattesatser for 2025](#).

året.¹⁸ Med den vedtatte økningen i skattesatsen for 2025 vil formuesskattebelastningen øke betydelig. Isolert sett gir innretningen av formuesskatten insentiver til omdanning til aksjesparebank eller konvertering av grunnfondet til egenkapitalbevis, da midler eid av en stiftelse ikke rammes av formuesskatteplikten.

6.3. Utfordring ved utvanning av grunnfondet

Som nevnt tidligere i høringsuttalelsen, vil en innføring av eierandelsmodellen bidra til endrede regler i forbindelse med en emisjon. I henhold til utvalgets forslag vil eksisterende og nye eiere i en emisjon få den eierandelen som bidraget tilsier. Utvalget mener at modellen vil bidra til å redusere utfordringer for egenkapitalbevisbankene ved å hente kapital sammenliknet med dagens situasjon.

Finans Norge er i positiv til tiltak som bidrar til enklere tilgang på kapital. Dette gjelder særlig dersom tilgangen er vanskelig i utfordrende tider, hvor det er naturlig å se for seg at Pris/Bok er under 1. Likevel ønsker vi å fremheve utfordringen ved hvordan grunnfondets posisjon svekkes med forslaget, og dette er en effekt som vil kunne være betydelig på lang sikt, der eierbrøken vil kunne bli svært høy.

Per i dag er grunnfondet ansett som en minoritetseier som ikke får delta i emisjonen som rettes mot eierandelskapitalen. Med andre ord vil det alltid være eierandelskapitalen som stiller med all ny egenkapital i en emisjon. Ved en emisjon til Pris/Bok under 1 vil eierandelskapitalen investere ny egenkapital, men den nye kapitalen (nye egenkapitalbevis) vil ikke få full uttelling i form av eierskap som følge av at grunnfondskapitalen prises til Pris/Bok = 1. Ved Pris/Bok over 1 vil overkursen fordeles mellom overkursfondet (eid av egenkapitalbeviserne) og kompensasjonsfondet (del av grunnfondskapitalen) etter nærmere regler. Det eksisterer med andre ord en asymmetri i regelverket, hvor merverdier i banken utover bokført egenkapital deles med grunnfondskapitalen ved en emisjon, mens det ikke er noen regulering rundt deling dersom det er mindreverdier i banken (dvs. Pris/Bok < 1).

I utvalgets forslag vil grunnfondskapitalen prises til den faktiske Pris/Bok slik som for eierandelskapitalen. Det betyr at de som bidrar i emisjonen får en eierandel som bidraget tilsier. Til tross for den positive effekten for investorer, er det en bekymring at grunnfondskapitalen blir utvannet i større grad enn i dag. Dette følger av at grunnfondskapitalen ikke har anledning til å delta i emisjonen og dermed forsvare sin eierandel. Erfaring tilsier at de fleste emisjoner foretas til Pris/Bok under 1, noe som i så fall vil medføre at grunnfondskapitalen til slutt vil bli en marginal størrelse målt opp mot bankens øvrige egenkapital.

Finans Norge er gjort kjent med en beregning som viser et konkret og illustrerende eksempel. Som følge av endrede rammevilkår og økte kapitalkrav måtte en bank hente ny egenkapital i 2015. Til tross for at dette var en emisjon som ikke fulgte av en krise, var banken nødt til å gi en stor rabatt for å dekke kapitalbehovet. Banken utførte en fortrinnsemisjon på Pris/Bok = 0,66,¹⁹ hvor eierbrøken økte fra ca. 19,5 til 25,6 prosent (før utbytte i 2015). Under eierandelsmodellen ville eierbrøken økt til 31 prosent og medført en verdioverføring på nær 600 millioner kroner (bokførte verdier) fra grunnfondskapitalen til eierandelskapitalen. Dette beløpet utgjorde 7,2 prosent av grunnfondets formue.

6.4. Vurdering av ulemper

Finans Norge vil påpeke at dersom grunnfondskapitalen i sparebankene har en særskilt verdi, bør Finansdepartementet vurdere tiltak for å bøte på de ulempene som eksisterer i dag og som eventuelt

¹⁸ Formuesskatten til staten i 2023 innebar en sats på formuer mellom 1,7 og 20 mill. på 0,3 prosent, og en sats på 0,4 prosent for formuer over 20 mill.

¹⁹ Pris/Bok på 0,66 er basert på en verdsettelse «post money», hvilket hensyntar kapitalen som ble hentet.

innføres gjennom eierandelsmodellen. Førstnevnte omhandler formuesskatten og sistnevnte en marginalisering av grunnfondets relative størrelse over tid.

Som nevnt er sparebanker med grunnfondskapital pålagt en formuesskatt på denne kapitalen. Dette er en særegen skatt som reduserer bankenes overskudds- og utbyttegrunnlag ved at formuesskatten belastes bankens bunnlinje. Formuesskatten betales dessuten i tillegg til finansskatten, og den utgjør en klar ulempe som rammer de fleste norske sparebanker.²⁰

Når det gjelder en videreføring av grunnfondet som en del av sparebanken, mener vi det er naturlig å se hen til at sparebankstiftelsenes kapital opprinnelig er grunnfondskapital. Selv om stiftelsene ikke eier grunnfondskapitalen i egenkapitalbevisbanker, er det likevel et spørsmål om det bør åpnes for at stiftelsene skal kunne forsvare grunnfondets posisjon i fremtidige emisjoner. Dette vil i praksis bety at stiftelsen skal kunne skyte inn kapital direkte i grunnfondet og har dermed en parallell til spørsmålet om å kunne redusere eierbrøken på samme vis, jf. omtale i kapittel 5. Finans Norge har ingen klar anbefaling om dette, men mener det er et tema som bør utredes nærmere. Som omtalt i kapittel 7 støtter vi en tydeliggjøring av allmennyttebegrepet, og det kan være naturlig å se for seg at denne saken kan inngå i samme utredning.

6.5. Oppsummering – Finans Norge mener

Grunnfondskapitalen – sparebankenes fond – som i all hovedsak består av opptjente midler, har vært avgjørende for sparebankenes virksomhet. Utvalgets forslag til «eierandelsmodell» vil kunne medføre at grunnfondet i egenkapitalbevisbanker over tid blir marginalisert. I tillegg innebærer dagens skatteregler at grunnfondet belastes en ikke ubetydelig formuesskatt. Finansdepartementet bør vurdere tiltak for å redusere ulemper og sikre grunnfondets posisjon. Det bør også utredes om sparebankstiftelser skal kunne forsvare grunnfondets posisjon i en emisjon.

7. Regelverket for sparebankstiftelser

7.1. Innledende merknader

Utvalget har vurdert sparebankstiftelsenes rolle som eiere i sparebanker, som forvaltere av betydelige «sparebankmidler» og som givere av gaver til allmennyttige formål.²¹ Dette følges opp med en nærmere vurdering av problemstillinger knyttet til regulering av sparebankstiftelser generelt og allmennyttige formål spesielt. Finans Norge viser for øvrig til Sparebankforeningens uttalelse for en nærmere beskrivelse og vurdering av forslagene som gjelder regelverket for sparebankstiftelser.

7.2. Gaveinstituttet og rammene for allmennytte

Sparebankutvalget har sluttet seg til hovedtrekkene i den gjeldende reguleringen av sparebankstiftelsenes anvendelse av overskudd på gaver til allmennyttige formål, men ber samtidig om at de nærmere grensene for allmennyttige gaver mot næringsformål utredes nærmere.

Finans Norge støtter en videreføring av gjeldende lovregulering av rammene for gaveutdelinger fra stiftelsene. Vi slutter oss også til utvalgets vurdering av at det både etter gjeldende rett og i fremtiden bør aksepteres et vidt rom for skjønn for bankenes og stiftelsenes praktisering av gaveinstituttet. Samtidig erkjenner Finans Norge at skrankene for utdelinger både fra banker og stiftelser i noen tilfeller kan oppfattes som uklare, ikke minst hva gjelder grensen om næringsvirksomhet. Begrepet «allmennytte» er dynamisk og gjenspeiler samfunnets til enhver tid gjeldende behov. Hva som

²⁰ Finansskatten innebærer en ekstraskatt for arbeidsgivere i finanssektoren på lønnsgrunnlaget på 5 prosent samt en skattesats på 25 prosent på overskudd (3 prosentpoeng høyere enn øvrige foretak per i dag).

²¹ Jf. utredningens kapitler 16 og 17.

kvalifiserer som et allmennyttig formål vil derfor kunne endre seg over tid, og skrankene har tradisjonelt ikke vært underlagt en snever tolkning. Spørsmålet har imidlertid i større grad blitt aktualisert med voksende fond av midler til utdeling. I denne sammenheng vil spørsmål knyttet til forutberegnelighet og skattemessige forhold også stå sentralt. Etter Finans Norges vurdering kan det derfor – som utvalget viser til – være behov for en tydeliggjøring av de gjeldende rammer for hva som ligger i begrepet «allmennytte».

For øvrig vises det til at utvalget har foreslått i ny § 10-15 fjerde ledd å fjerne den gjeldende henvisningen til gavefond. Dette følger av de endringene som foreslås i egenkapitalbevisbankenes kapitalstruktur ved «eierandelsmodellen».

Utvalget har presisert at «[s]om omtalt i punkt 15.2.4.5 vil et gavefond tilordnet grunnfondskapitalen kunne brukes til midler avsatt til gaver frem til årsslutt dersom gavene ikke kan deles ut samtidig med at det utbetales utbytte. Ikke-utdelte gaver ved årets slutt må etter eierandelsmodellen derimot gis til en stiftelse for allmennyttige formål».

Konsekvensene ved en slik endring er ikke omtalt i utvalgets arbeid. Etter vår vurdering må en slik plikt til å overføre ikke-utdelte midler til en stiftelse med allmennyttige formål – både av hensyn til banken og stiftelsen – følge av selve lovbestemmelsen som sådan. Det er ikke tilstrekkelig at en slik plikt fremgår av merknadene til ny § 10-15 og kravet må forankres i et klart rettslig grunnlag.

7.3. Styringsstruktur og representasjon i stiftelsens generalforsamling

Når det gjelder styringsstrukturen i sparebankstiftelser, foreslår utvalget ingen vesentlige endringer i gjeldende regulering. Det foreslås imidlertid en navndring i finansforetaksloven, ved at «generalforsamling» endres til «stiftelsesråd». I tillegg foreslår utvalget å oppheve kravet til at en andel av styret og generalforsamlingen rekrutteres blant bankens innskytere.

Finans Norge er enig i at navnet «generalforsamling» i sparebankstiftelser kan fremstå som mindre dekkende enn i oppretterbanken, ettersom organets kompetanse og representasjon i sparebankstiftelser avviker fra øvrige finansforetak. Benevnelsen generalforsamling ble (trolig) i sin tid innført av hensyn til felles regulering for finansstiftelser og sammenhengen med den øvrige foretaksreguleringen på finansområdet. Finans Norge foreslår i stedet at navnet endres til «representantskap», noe som i større grad vil signalisere at organet innehar kompetansen etter finansforetaksloven til å velge medlemmer av styret, tilsvarende kompetansen som lå i representantskapet etter den tidligere forretningsbankloven. Etter vår vurdering vil et slikt navn være bedre egnet enn «stiftelsesråd» til å forklare hvilken kompetanse som ligger i dette organet i en sparebankstiftelse.

For øvrig støtter Finans Norge her i det vesentlige forslagene fra utvalget. Utvalget viser til at stiftelsen skal ivareta stiftelsens interesser og ikke oppretterbankens, men har utover dette ingen begrunnelse for forslaget.

Finans Norge viser til at det gjeldende kravet i finansforetaksloven²² om kunderepresentasjonen i sparebankstiftelsens styre står i nær sammenheng med tilsvarende krav til valg av innskuddskunder til generalforsamlingen i sparebanker (som ikke er aksjebanker). Det har tradisjonelt vært stor grad av symmetri mellom reguleringen av representasjon i de øverste organer i sparebanker og sparebankstiftelser, noe som har sammenheng med at sistnevntes kapitalbase utgår alene fra grunnfondet i sparebanken, som over tid er bygget opp av bankens kunder.

²² Jf. § 12-21 tredje ledd.

Gjeldende krav til at innskuddskunder skal være representert i organstrukturen i sparebanker og sparebankstiftelser er historisk betinget, og det gir kundene fra det geografiske området der banken i sin tid ble opprettet en representasjon i det øverste organet i virksomheten. Samtidig er stiftelsens formål et annet enn sparebankens, og dette reflekteres blant annet i kravene til styresammensetning i stiftelser. Finans Norge er usikker på om det er hensiktsmessig å endre kravene til styrerepresentasjon slik utvalget foreslår, men presiserer at det bør være en vedtektsfestet adgang til å sikre at kundene i oppretterbanken er representert i styret, hvor stiftelsen finner dette hensiktsmessig.

For øvrig støtter Finans Norge utvalgets forslag til profesjonalisering av kravene til styring av stiftelser, herunder utvidede krav til kompetanse og egnethet. Vi er enig i prinsippet om at sparebankstiftelser i utgangspunktet bør ha daglig leder etter de samme regler som gjelder for næringsdrivende stiftelser etter stiftelsesloven. Samtidig vil den foreslåtte nye eierandelsmodellen kunne innebære at det i fremtiden opprettes nye stiftelser med svært begrenset grunnkapital. Av kostnadmessige hensyn reiser Finans Norge spørsmål om det vil være hensiktsmessig at terskelverdien for krav om å ha en daglig leder i sparebankstiftelser settes høyere enn en grunnkapital på 3 millioner kroner. Det fremstår også hensiktsmessig å innføre regulering av styremedlemmenes tjenestetid og inhabilitetsregler, som i det vesentlige er i tråd med stiftelseslovens ordinære regler.

7.4. Minstekrav til stiftelsen eierskap

En sparebankstiftelse er i dag påkrevd å fastsette i dens vedtekter at den skal «videreføre sparebanktradisjonene og ha som formål et langsiktig og stabilt eierskap i sparebanken eller den omdannede banken».²³ Sparebankstiftelsen eierandeler varierer betydelig og har sin bakgrunn i blant annet eierskapet ved opprettelsen av stiftelsen og en mulig utvanning i forbindelse med fusjoner eller emisjoner. Finans Norge deler utvalgets oppfatning om at sparebankstiftelsene skal bidra til videreføring av sparebanktradisjonen gjennom sitt eierskap. Spørsmålet blir således hvilket nivå av eierskap som sikrer en slik videreføring og om det er nødvendig å lovfeste en nedre grense.

Etter finansforetaksloven § 12-26 annet ledd skal i dag et nedsalg av aksjer eller egenkapitalbevis besluttes av generalforsamlingen med flertall som for vedtektsendringer. Vi deler utvalgets syn om at et slikt salg har særlig betydning for stiftelsen. En finansstiftelse kan fastsette minstekrav i vedtektene til hvor stor eierandel stiftelsen skal ha i banken, hvilket kan tale for at dette hensynet reguleres av stiftelsene selv. Ifølge utvalget har 16 av sparebankstiftelsene en slik bestemmelse i vedtektene i dag.

Dersom for eksempel en egenkapitalbevisbank omdanner seg til en aksjesparebank, vil bankens grunnfond konverteres til aksjer eid av en sparebankstiftelse. Det er eksempler på at tillatelsen fra Finansdepartementet om omdanning følger av særskilte vilkår, herunder en minste eierandel i den omdannede banken. Dermed vil det følge en nedre grense for stiftelsens (evt. stiftelsenes) eierskap, med mindre det søkes om endringer i konsesjonsvilkåret.

Som utvalget påpeker, har det en betydning om stiftelsen eier aksjer i en omdannet aksjesparebank eller egenkapitalbevis i en egenkapitalbevisbank. Et viktig element i så måte er hvordan oppkjøpsvernet ivaretas. I en egenkapitalbevisbank følger oppkjøpsvernet av at egenkapitalbeveiseierne aldri kan ha høyere innflytelse enn 40 prosent av stemmene i generalforsamlingen.²⁴ I en aksjesparebank er det ikke et tilsvarende lovkrav, men heller krav (vilkår) som følger av tillatelsen til omdanning. Som omtalt ble det i fusjonen mellom SpareBank 1 SR-bank og SpareBank 1 Sørøst-Norge satt som krav at

²³ Jf. finansforetaksloven § 12-25.

²⁴ Jf. finansforetaksloven § 10-11 første ledd.

de tre største stiftelsene til enhver tid skal ha en samlet eierandel som er lik eller høyere enn 33,4 prosent av aksjekapitalen.

Når det gjelder egenkapitalbevisbanker, støtter Finans Norge utvalgets konklusjon om at selve modellen ivaretar sparebanktradisjonen. Dette følger av kravene i finansforetaksloven om at innskytere, ansatte og representanter for lokalsamfunnet vil utgjøre en majoritet i bankens generalforsamling. Følgelig vil det ikke være nødvendig å lovfeste et krav om en nedre grense for sparebankstiftelsenes eierskap i en sparebank med grunnfond.

For sparebanker som er omdannet til aksjesparebank følger kravene til eierskap fra stiftelsen de vilkår som er satt for omdanning og eventuelt i forbindelse med en fusjon. Som omtalt i kapittel 4 deler Finans Norges utvalgets vurdering om at det på et generelt grunnlag ikke bør fastsettes en rekke ulike særskilte vilkår ved en omdanning. Likevel mener vi at det bør være et krav til en nedre grense for eierskap fra en sparebankstiftelse, eller eventuelt flere sparebankstiftelser hvis relevant, og det er mest hensiktsmessig å stille dette som et konsesjonskrav.

Etter vår vurdering bør en nedre grense ta utgangspunkt i «negativ kontroll». Det innebærer at sparebankstiftelser bør eie minimum 33,4 prosent av aksjene for å sikre tilstrekkelig myndighet på generalforsamlingen. Dette vil både sikre et effektivt oppkjøpsvern og at en betydelig andel av overskuddet i banken allokteres til stiftelsen og dermed kommer allmennyttige formål til gode.

Dersom det er flere sparebankstiftelser som har eierandeler i samme bank, anser vi at oppfyllelsen av kravet bør kunne oppfylles sett under ett, av hensyn til likebehandling av stiftelsene. I den forbindelse har vi merket oss at utgangspunktet for nevnte fusjon var at alle syv stiftelser skulle opprettholde eierandelen, men at Finanstilsynet besluttet at en tilstrekkelig eierandel skulle ivaretas av de tre største stiftelsene. Videre erkjenner vi at det kan være situasjoner hvor et krav om eierskap vil være krevende å overholde. Eksempelvis kan det ikke utelukkes at mengden likvide midler i stiftelsen viser seg å være utilstrekkelig for å opprettholde eierandelen i en emisjon, særlig i en situasjon med systemkrise. Dette taler for at et krav må formuleres med en tilstrekkelig fleksibilitet ved at for eksempel utilsiktede brudd ikke får særskilte konsekvenser og at det gis et visst handlingsrom til å kunne øke eierandelen tilbake til et gitt nivå over en viss periode. Flexibilitetshensyn taler dermed for at et minstekrav til eierskap tar form som et konsesjonskrav som vurderes ved søknad om omdanning til aksjesparebank.²⁵

7.5. Oppsummering – Finans Norge mener

Finans Norge støtter det vesentlige av forslagene som gjelder regulering av sparebankstiftelser, herunder videreføring av gjeldende styringsstruktur og kompetanse- og egnethetskrav for styret og daglig leder. Vi foreslår imidlertid at generalforsamlingen bytter navn til representantskap. Gjeldende lovregulering av rammene for gaveutdelinger fra stiftelsene bør videreføres, men vi ser som utvalget et behov for en tydeliggjøring av skrankene for «allmennytte». I tillegg må en plikt til å overføre ikke-utdelte midler fra banken til en stiftelse følge av et klart rettslig grunnlag.

Videre støtter Finans Norge utvalgets vurdering om at både grunnfonds- og egenkapitalbevismodellen ivaretar sparebanktradisjonen, og at det dermed ikke er behov for å lovregulere et minstekrav til stiftelsenes eierandel i egenkapitalbevisbanker. For banker som er omdannet til

²⁵ Finans Norge er kjent med at én bank har en eierbrøk og stiftelseseierskap per i dag som gjør at de ikke vil kunne oppnå et tilstrekkelig eierskap (33,4 prosent) i en omdannet sparebank. Det kan for øvrig ikke utelukkes at andre banker kan komme i en tilsvarende situasjon. Et eventuelt krav må derfor ha et visst rom for fleksibilitet for at det som hovedregel skal være fri adgang til omdanning, jf. kapittel 4.

aksjesparebanker bør det imidlertid være et krav om en nedre grense for stiftelsenes eierskap som sørger for en tilstrekkelig myndighet (negativ kontroll) på generalforsamlingen. Tiltaket vil utgjøre et vern mot oppkjøp, og det vil samtidig sikre at sparebankstiftelsene får rett på en betydelig andel av overskuddet i banken. Av fleksibilitetshensyn bør kravet utformes som et konsesjonskrav.

8. Krisehåndtering

Utvalget foreslår at finansforetaksloven § 20-20 andre ledd endres slik at det innføres en klar hjemmel der Finanstilsynet ved bruk av krisetiltak kan beslutte å endre foretakets juridiske organisasjonsform.

Utvalget viser til reguleringer i krisehåndteringsdirektivet (BRRD) hvor det fremgår at krisehåndteringsmyndigheten kan beslutte at den juridiske formen på foretaket skal endres.²⁶ I norsk rett mener utvalget at omdanningsadgangen følger forutsetningsvis av finansforetaksloven § 20-20 andre ledd. Med grunnlag i den vesentlige betydningen en endring av foretaksform vil ha, særlig for en tradisjonell sparebank med grunnfond, mener utvalget at omdanningsadgangen bør fremgå av en klar lovhjemmel. Finans Norge er enig med utvalget i det bør innføres en klar hjemmel for omdanning.

Ved krisehåndtering av en sparebank med utgangspunkt i manglende soliditet viser utvalget til at hele eller store deler av ren kjernekapital (eierandelskapital og grunnfondskapital) normalt vil være tapt. I en slik situasjon anser utvalget at det fremstår fornuftig at banken organiseres som et allmennaksjeselskap. Utvalget har begrunnet behovet for en slik omdanning med representasjonsreglene for generalforsamlingen i en sparebank med egenkapitalbevis. Etter utvalgets syn er det lite hensiktsmessig om gjeldsinvestorer, som etter krisehåndtering har blitt egenkapitalinvestorer, skal tvinges til å bli eiere av et foretak med en ikke-standard selskapsform. Finans Norge deler utvalgets vurdering. I den grad representasjonsreglene i en sparebank med egenkapitalbevis utgjør et hinder for gjennomføring av krisetiltaket, kan dette begrunne omdanning av banken.

Videre mener utvalget at omdanning til aksjesparebank også er hensiktsmessig ved andre krisetiltak enn oppkapitalisering. Ved overdragelse av banken som sådan, peker utvalget på utfordringer ved at representasjonsreglene på generalforsamlingen følger med. Videre angir utvalget at i den grad det er positiv verdi i banken ved krisehåndtering, utgjør det en utfordring at «eierskapet» til den delen av den kriserammede banken som eventuelt fortsatt er tilordnet grunnfondskapitalen ikke kan overdras. Finans Norge deler utvalgets syn om at nevnte problemstillinger kan begrunne en omdanning til aksjesparebank.

Selv om det kan være forhold i en krisehåndtering som begrunner omdanning, mener Finans Norge at utgangspunktet bør være at bankens organisasjonsform ikke endres. Dette er også i tråd med Finanstilsynets veiledning²⁷ om intern oppkapitalisering i en krisehåndtering. I vurderingen av omdanning, mener vi det bør legges vekt på bankens betydning for lokalmiljøet og regionen hvor banken har sin virksomhet. En «tvungen» omdanning til aksjesparebank ved krisehåndtering vil medføre at oppkjøpsvernet som følger av representasjonsreglene på generalforsamlingen forsvinner. Som omtalt i delkapittel 6.4, anser vi at det bør utredes en mulighet for at sparebankstiftelse(n) kan tilføre grunnfondet kapital. En slik mulighet vil kunne medføre at banken kan opprettholdes som en tradisjonell sparebank med grunnfond også i tilknytning til krisehåndtering. Med grunnlag i ovennevnte mener vi at en beslutning om omdanning til aksjesparebank bør betinge at det foreligger konkrete holdepunkter for at slik omdanning er avgjørende for gjennomføringen av krisetiltaket.

²⁶ BRRD artikkel 17 nr. 5 bokstav g.

²⁷ Jf. [veiledning vedrørende mekanisme for intern oppkapitalisering](#).

8.1. Oppsummering – Finans Norge mener

Finans Norge anser at omdanning til aksjesparebank kan være hensiktsmessig for gjennomføring av krisetiltak ved krisehåndtering av en sparebank. Videre er Finans Norge enig med utvalget i at det bør foreligge en klar hjemmel for slik omdanning. Utgangspunktet bør likevel være at bankens organisasjonsform ikke endres. En omdanning til aksjesparebank vil medføre at oppkjøpsvernet som følger av representasjonsreglene på generalforsamlingen forsvinner. I vurderingen av omdanning bør det derfor legges vekt på bankens betydning for lokalmiljøet og regionen hvor banken har sin virksomhet. En beslutning om omdanning til aksjesparebank bør betinge at det foreligger konkrete holdepunkter for at slik omdanning er avgjørende for gjennomføringen av krisetiltaket.

9. Bruk av navnet «sparebank»

Det følger av dagens regelverk²⁸ at en sparebank, som er omdannet til aksjesparebank, fortsatt kan benytte «sparebank» eller «spare» i sitt foretaksnavn, dersom stiftelsen som ble opprettet ved omdanningen eier minst 10 prosent av aksjene i banken. Utvalget foreslår endringer i gjeldende regulering som medfører at en sparebank, som er omdannet til aksjesparebank, kan beholde sparebanknavnet uavhengig av størrelsen på eventuelt eierskap av en sparebankstiftelse.

I begrunnelsen for forslaget viser utvalget til uttalelser fra flertallet i Banklovkommissjonen i NOU 1998: 14²⁹. Kommisjonens flertall ønsket ikke å beskytte navnet «sparebank», og la i begrunnelsen avgjørende vekt på at flere av de større sparebankene driver en virksomhet som har større likhetstrekk med virksomheten til ordinære forretningsbanker enn det som opprinnelig kjennetegnet virksomheten til sparebanker. Flertallet mente at ordet «sparebank» derfor sier lite om den virksomhet som foretaket driver, og at det derfor er liten grunn til å beskytte sparebankbegrepet. Til dette mener Finans Norge at selv om enkelte av de største sparebankene kan ha visse likhetstrekk med forretningsbanker, har likevel de fleste sparebankene i Norge en bankvirksomhet som skiller seg tydelig fra virksomheten til forretningsbankene. Disse forskjellene viser seg blant annet i lokal tilstedeværelse og den betydningen bankene har i sine primærområder. Sparebankenes virksomhet er dessuten i betydelig grad rettet mot privatmarkedet. I tillegg har sparebankene et tydelig formål om allmennytte. Finans Norge mener således at bruken av «sparebank» i foretaksnavnet signaliserer visse særtrekk i banken som oppfattes å ha en positiv verdi, og det er derfor grunnlag for å beskytte sparebankbegrepet.

Utvalget viser videre til at flertallet i Banklovkommissjonen la vekt på at kredittinstitusjoner med hovedsete i en annen stat, med rett til å drive virksomhet i Norge, kan bruke ordet «bank» eller «sparebank» e.l. i sitt navn dersom den har adgang til det i sin hjemstat. For slike foretak er det ikke stilt opp særskilte krav til organisasjonsform. Etter Finans Norges vurdering er dette et forhold som bør tillegges mindre vekt i vurderingen av om sparebankbegrepet i Norge skal beskyttes. Sett hen til det samlede antall sparebanker i Norge, er det grunn til å anta at utenlandske foretak med rett til å benytte «sparebank» i navnet kun vil utgjøre et marginalt antall. Effekten slike foretak eventuelt vil ha for utvanning av sparebankbegrepet vil derfor være relativt begrenset.

Utvalget viser også til NOU 2009: 2³⁰, der Banklovkommissjonen anførte at en situasjon hvor stiftelsens eierandel synker under 10 prosent normalt ikke vil være av betydning for innretningen av bankens virksomhet og for hvordan banken velger å profilere seg i bankmarkedet. Finans Norge er enig i at

²⁸ Finansforetaksloven § 2-19 andre ledd.

²⁹ NOU 1998: 14 s. 241.

³⁰ NOU 2009: 2 side 117.

dersom stiftelsens eierandel synker noe under 10 prosent, vil dette neppe alene være av betydning for bankens virksomhet og profilering. Derimot mener vi at en reduksjon i eierandelen som medfører at stiftelsen blir en marginal eier i banken, med en tilhørende svekkelse av koblingen mellom bankens virksomhet og stiftelsens gaveutdeling til allmennyttige formål, kan få betydning for hvordan bankens profil oppfattes.

Utvalgets forslag medfører ikke at aksjebanker uten videre kan ta i bruk navnet «sparebank» i foretaksnavnet. Forutsetningen er at banken før omdanning er en sparebank, og i dette ligger det en viss beskyttelse av sparebankbegrepet. Imidlertid er ikke denne beskyttelsen tilstrekkelig etter Finans Norges vurdering. En bank, som opprinnelig var sparebank, kan gjennom ulike omstruktureringer etter hvert få en virksomhet som har lite til felles med det som oppfattes som tradisjonell sparebankvirksomhet. En slik utvikling vil kunne medvirke til at sparebankbegrepet utvannes over tid, noe som etter vårt syn vil redusere den positive verdien sparebankbegrepet har i dag.

Én av faktorene som særpreger sparebankene, både historisk og fortsatt gjeldende i dag, er den samfunnsrollen de har ved at deler av overskuddet gis tilbake som gaver til allmennyttige formål. Sparebankutvalget fremhever blant annet at «[s]parebankenes gaver til allmennyttige formål anses i alminnelighet som en sentral del av «sparebankenes DNA», og i økende grad som selve kjernen i deres egenart».³¹ For å unngå en utvanning av sparebankbegrepet mener Finans Norge at banker som skal tillates å bruke sparebanknavnet i det minste må oppfylle kjernen i det som i dag kjennetegner sparebankvirksomheten. Etter vårt syn vil en bank uten allmennyttig formål, direkte eller indirekte via stiftelse, ikke ha en virksomhet som er i tråd med gjeldende sparebankpraksis. Dagens regulering av et minstekrav knyttet til stiftelsens eierandel ved omdanning, ivaretar etter vårt syn sammenhengen mellom bankens virksomhet og stiftelsens gaveutdeling til allmennyttige formål som begrunnelse for å kunne benytte sparebanknavnet.

Finans Norge registrerer at utvalget legger vekt på utfordringene et slikt minstekrav kan ha for banken og stiftelsen. I utvalgets vurdering³² av krav til stiftelsens eierandel i en omdannet bank, vises det til at strukturendringer i sparebanknæringen har resultert i at flere stiftelser som følge av sammenslåinger har fått redusert sine eierandeler i banken som i sin tid opprettet stiftelsen. Utvalget peker på at krav om ivaretagelse av en bestemt eierandel kan medføre at sparebankstiftelsen må motsette seg at banken tar del i eventuelle strukturendringer som ellers fremstår som fornuftige. Videre anser utvalget at kravet til en minste eierandel kan være uheldig for stiftelsens økonomi. Finans Norge mener at dette er forhold som uansett vil kunne gjøre seg gjeldende knyttet til blant annet konsesjonskrav i tilknytning til omdanning av banken. Det følger av forvaltningspraksis³³ at kravet til stiftelsens eierskap, i tilknytning til tillatelser for omdanning og ved fusjoner, har vært betydelig høyere enn lovens minimumskrav knyttet til bruk av sparebanknavnet.

Finans Norge anser at dagens lovregulering for beskyttelse av sparebanknavnet er hensiktsmessig. Kravet om en minste eierandel for stiftelsen(e) ivaretar at en bank som benytter sparebanknavnet opprettholder og viderefører sin allmennyttige rolle ved gaveutdelinger fra stiftelsen(e). På den måten

³¹ Se utvalgets rapport kapittel 13.5.

³² Se utvalgets rapport side 218.

³³ I tillatelsen til omdanning av SpareBank 1 SR-Bank stilte Finansdepartementet vilkår om at Sparebankstiftelsen må opprettholde en eierandel i banken på minimum 25 prosent. I tillatelsen til sammenslåing av SpareBank 1 SR-Bank ASA og SpareBank 1 Sørøst-Norge, stilte Finanstilsynet vilkår om at Sparebankstiftelsen SR-Bank, SpareBank 1 Stiftelsen BV og Sparebankstiftelsen Telemark til enhver tid har en samlet eierandel i den sammenslåtte banken på minimum 33,4 prosent.

oppretholdes sparebanktradisjonen og særpreget som skiller sparebankene fra andre banker. Dagens regulering medfører forutsigbarhet både for banken og stiftelsen(e) ved at det er satt et minstekrav til eierskap.

9.1. Oppsummering – Finans Norge mener

Sparebankbegrepet signaliserer i dag visse særtrekk som oppfattes å ha en positiv verdi, og det er derfor grunnlag for å beskytte sparebankbegrepet. Dagens regulering, med krav i finansforetaksloven om en minste eierandel for stiftelsen på 10 prosent, ivaretar en hensiktsmessig beskyttelse av sparebanknavnet i tråd med sparebanktradisjonen og viktige særpreg som skiller sparebankene fra øvrige banker.

10. Kundeutbytte

10.1 Utvalgets vurdering

Utvalget har redegjort for utviklingen av sparebankenes disponering av overskuddet tilordnet grunnfondskapitalen. Overskuddsmidler har blitt utdelt i form av gaver til allmennyttige formål, med ulike begrensninger i lovverket over tid, og i senere tid også som kundeutbytte til en banks kunder. Utvalget har videre problematisert utviklingen i andelen som deles ut som gaver målt opp mot andelen utbetalt som kundeutbytte.

Utvalget viser til at i perioder med gode resultater for sparebankene kan det være mer krevende å finne tilstrekkelige antall allmennyttige formål å dele ut gaver til. Kundeutbytte trekkes her frem som en mulig løsning for å sikre en stabil eierbrøk, i tillegg til at det ikke bør være en for snever tolkning i hva som legges i allmennyttebegrepet.

Utvalget trekker frem følgende fem hovedutfordringer ved bruk av kundeutbytte:

1. Reduserer grunnfondskapitalens evne til å finansiere gaver til allmennyttige formål
2. Skaper forventninger om utdelinger til ytterligere en gruppe av bankens «stakeholders» og kan i sin tur spille inn på bankens soliditet
3. Kan føre til at overskudd tilordnet bankens grunnfond føres ut av bankens hjemdistrikt
4. Gjør prisene på utlån og innskudd mindre transparente, noe som kan redusere konkurransen om innskudd og utlån
5. Finansieringen av kundeutbytte innebærer i praksis en fordel for egenkapitalbevisererne på bekostning av grunnfondskapitalen

Videre viser utvalget til tre alternativer for å løse eller redusere disse utfordringene. Det første er at kundeutbytte kun skal utbetales til kunder i bankens hjemkommune(r). Det andre er å begrense størrelsen på kundeutbytte målt opp mot andelen gaver som deles ut. Det tredje, som utvalget tilrår, er å fjerne adgangen til å betale kundeutbytte som en overskuddsdisponering. Utvalget presiserer at adgangen til en form for kundelojalitetsrabatt da fortsatt vil kunne tas i bruk, men at kostnaden i så fall vil være å regne som en ordinær markedsføringskostnad og dermed ikke fradragsberettiget på en måte som øker bankens overskudd etter skatt.

Finans Norge gjør oppmerksom på at det i næringen er ulike syn om dagens kundeutbyttepraktisering. I de to påfølgende delkapitlene viser vi til enkelte, sentrale synspunkter fra våre bankmedlemmer, der én gruppering anser at dagens kundeutbytteordning bør opphøre, mens en annen mener at

ordningen bør videreføres. De to påfølgende delkapitlene utgjør ikke nødvendigvis en uttømmende fremstilling av de ulike bankenes vurderinger.

10.2 Argumenter for å avvikle den gjeldende kundeutbytteordningen

Utover en støtte til utvalgets vurderinger og konklusjon, har bankene som ikke ønsker at ordningen med kundeutbytte tillates videreført særlig poengtert at den selveidde kapitalens andel av sparebankens overskudd utgjør grunnlaget for kundeutbyttebetalinger. Sparebankene har en lang tradisjon for å utbetale deler av overskuddet tilordnet grunnfondskapitalen som gaver til allmennyttige formål. Som utvalget redegjør for, er det et klart mindretall av sparebankene som har vedtekter som gir banken adgang til å utbetale kundeutbytte.

Adgangen til å finansiere kundeutbytte med overskudd fra grunnfondskapitalen ble innført i 2009, og kundeutbytte som andel av utdelingene har økt siden. Som utvalget viser til kostnadsføres kundeutbyttet i sparebankenes skatteregnskap, mens gaver ikke er fradragsberettiget. Konsekvensen av dette er, slik utvalget også påpeker, at bankenes overskudd etter skatt øker når bankene prioriterer kundeutbytte fremfor gaver.

I 2023 sto kundeutbytte for om lag to tredeler av samlede utdelinger fra banker som har innført kundeutbytte og deres tilknyttede stiftelser. Kundeutbytte innebærer slik sett et brudd med den opprinnelige ideen om at grunnfondskapitalen (og avkastningen på denne) enten skulle virke i banken eller utbetales som gaver til allmennyttige formål i lokalsamfunnet der banken ble stiftet. På bakgrunn av endringene i sparebankenes nedslagsfelt utbetales kundeutbytte i økende grad til kunder utenfor sparebankenes historiske hjemdistrikt. Midlene tilhører lokalsamfunnet i sparebankenes respektive historiske markedsområde og bør ikke føres ut av hjemdistriktet, herunder som utbytte til enkeltpersoner hjemmehørende andre steder. Nyten bør komme bredere samfunnsinteresser som frivillighet og breddeidrett til barn og unge til gode fremfor enkeltindivider direkte.

Som utvalget også viser til, kan egenkapitalbevisbanker som ikke utbetaler kundeutbytte motvirke utvanning på to måter. Det kan enten skje ved å tilpasse nivået på gavene til eierens ønskede nivå på utbytte, eller ved å tilpasse nivået på utbyttet til et gavenivå i tråd med lokalsamfunnets behov. Forskjellen i utbetalt utbytte behøver ikke være vesentlig forskjellig ettersom samlede utbetalinger i begge tilfellene må tilpasses bankens behov for egenkapital til for eksempel å finansiere utlånsvekst.

Ved å fjerne skatteincentivet til å prioritere kundeutbytte kan bankene konkurrere på et likere grunnlag. Banker som ønsker å ha en type kundeloyalitetsrabatt for å markedsføre sine produkter vil da bli gjenstand for regnskapsføring over resultatet.

Som utvalget også viser til kan en god resultatutvikling blant mange sparebanker, med tilhørende vekst i utbetalt andel av overskuddet tilordnet grunnfondskapitalen, ha gjort det mer utfordrende å finne frem til gaveformål i lokalsamfunnene med høy allmenn nytte. Utvalget peker derfor på at dette kan tilsa at kravet om at gavene skal ha allmenn nytte ikke bør fortolkes snevert eller at banker ved behov bør kunne anvende overskudd tilordnet grunnfondskapitalen til kundeutbytte. Samtidig er det slik at de fleste sparebanker og sparebankstiftelser klarer å håndtere relativt store gaveutdelinger på en god måte. På bakgrunn av dette konkluderer utvalget med at utfordringene som knytter seg til å finne gode gaveformål i lokalsamfunnene bør søkes løst på annen måte enn ved å erstatte gaver til allmennyttige formål med kundeutbytte.

Bankene som ikke støtter dagens kundeutbyttepraktisering påpeker også at skattefordelen som følger av kundeutbytte gir et fradrag som kommer «kundeutbyttebankens» totalresultat til gode. Som nevnt ovenfor kostnadsføres kundeutbytte i bankenes skatteregnskap, mens gaver ikke er fradrags-

berettiget. Det innebærer at bankens overskudd etter skatt – alt annet likt – øker når banken prioriterer kundeutbytte fremfor gaver. Med andre ord vil egenkapitalbevisiere (i banker med kundeutbytte) få et høyere resultat jo større andel av grunnfondskapitalens avkastning som deles ut som kundeutbytte. Den skattemessige løsningen følger av en bindende forhåndsuttalelse (BFU 9/2019) fra Skattedirektoratet, og den har således ikke vært gjenstand for en bred vurdering. Det vises til at skatteeffekten isolert sett gir et insentiv til å dele ut mest mulig i kundeutbytte for å oppnå et høyest mulig skattefradrag, noe som vil gå på bekostning av gaveutdelingen. I 2023 ble det utbetalt i overkant av 2 milliarder kroner i kundeutbytte, med en samlet skattefordel på over 500 millioner kroner. Til sammenlikning ble det utbetalt 226 millioner kroner i kundeutbytte i 2017. Ved utgangen av 2023 var det 106 norske banker, hvorav 85 sparebanker, og per i dag har ni sparebanker en vedtektsfestet adgang til kundeutbytte.

Dessuten har denne bankgrupperingen fremhevet at kundeutbyttepraktiseringen innebærer en vesentlig skjevhet i konkurransevilkårene. Det er bare egenkapitalbevisbanker som kan dra nytte av ordningen til fordel for eierne³⁴ slik det er vist til ovenfor. Det anføres også at for banker med høy eierbrøk vil andelen av overskuddet som er tilordnet grunnfondskapitalen generelt være for lav til å kunne gi en meningsfull størrelse på et kundeutbytte.

10.3 Argumenter for å videreføre kundeutbytte etter dagens løsning

Bankene som ønsker å bevare dagens kundeutbytteordning påpeker at bankene ikke ble opprettet for å gi gaver, men for å tilby regulerte spare- og kredittmuligheter i sine lokalmiljøer. Det var kundene, herunder bankens innskytere, sparebankene ble opprettet for. Derfor har kundene betydelig representasjon i sparebankenes generalforsamling. Gaveinstituttet ble til som et svar på akkumulering av overskudd, ut over den kapitalen som skulle til for å finansiere fremtidig utlånsvekst. Senere ble denne fleksibiliteten økt til å gjelde både gaver og kundeutbytte. Sparebankmodellen og regelverket for kapitalinstrumenter for sparebanker har således utviklet seg i takt med tiden.

Bankene som ønsker å bevare dagens kundeutbytteordning påpeker videre at innføringen av kundeutbyttet var en del av moderniseringen av regelverket for sparebankene i lys av Banklovkommisjonens utredning. Banklovkommisjonen (NOU 2009:2) anbefalte å styrke sparebankmodellen og gi bankene større handlefrihet i disponeringen av utbyttmidler for å begrense utvanningseffekter.

Kundeutbytte var en nyvinning for sparebankene, men hadde paralleller i samvirke tradisjonen, som nevnt i Banklovkommisjonens utredning. Formålet var å sikre stabil eierbrøk og styrke sparebankenes samfunnsrolle. Banklovkommisjonen henviste videre til at utbytte til kunder som er medlemmer har lang tradisjon, og at tilsvarende ordning med utbytte til forsikringskunder var etablert i forsikring av Gjensidige. Etter innføringen har sparebankene fortsatt med gaveutdelinger, mens kundeutbytte har blitt et tillegg som balanserer hensynet til både kunder og allmennyttige formål.

Disse bankene er uenige i utvalgets premiss om at kundeutbytte gir vesentlig lavere beløp til allmennyttige gaver. De viser til at samlet gavebeløp fra sparebanksektoren var på en halv milliard kroner i 2009, da det ble åpnet for å gi kundeutbytte. I 2023 var dette tallet 4 milliarder kroner.

De siste årene har vært preget av høy kapitaldekning og gode resultater som har resultert i betydelige overskudd som tilordnes grunnfondskapitalen. Som utvalget anfører kan det i slike tilfeller være utfordrende å finne tilstrekkelige gaveformål med høy allmennytte, og dette har medført en høyere

³⁴ I betydningen eierne av bankens utstedte egenkapitalinstrumenter.

andel kundeutbytte for de aktuelle bankene. Adgangen til en slik fleksibel overskuddsdisponering er viktig blant annet for å stabilisere eierbrøken, i tråd med banklovkomisjonens intensjon.

Utvalget legger vekt på at kundeutbytte skaper forventninger om utdelinger og at dette i sin tur kan spille inn på bankens soliditet. Bankgrupperingen som støtter dagens ordning for kundeutbytte viser til at regelverket for kapitaldekning og utbytte ivaretar bankenes soliditet, og at verken kundenes eller egenkapitalbeveiseiernes utbytteforventninger påvirker bankenes utbyttebeslutninger.

Utviklingen av digitale tjenester har utvidet sparebankenes geografiske virkeområder til å omfatte langt mer enn deres opprinnelige markedsområder. Kunder som ønsker å beholde bankforbindelsen dersom de flytter fra bankens opprinnelige markedsområde, og ikke minst introduksjonen av nye digitale konsepter, har bidratt til dette. En bank kan i dag ha en stor del av sine kunder utenfor det opprinnelige markedsområdet sitt, og som bidrar like fullt til bankens inntjening. Bankene som vil bevare dagens kundeutbytteordning mener det er naturlig at de kundene som har vært med å bidra til inntjening i det respektive år, bør kunne motta en andel av et eventuelt overskudd.

Disse bankene mener også at kundeutbytte bidrar til bedre konkurranse i det norske bankmarkedet, ikke redusert konkurranse og mindre transparens, slik utvalget anfører. De viser til at banker med kundeutbytte hadde lavere rentemarginer per tredje kvartal i 2024 (både på innskudd og utlån) enn sammenliknbare banker uten kundeutbytte. En gjennomgang av regnskapstall per tredje kvartal 2024 for 13 utvalgte banker, som inngår henholdsvis i enten Oslo Børs' hovedindeks eller egenkapitalbevisindeks, viser at gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsmarginer i personmarkedet for banker med kundeutbytte var 8 basispunkter lavere for banker uten kundeutbytte.³⁵ Tilsvarende var innskuddsmarginene 31 basispunkter lavere. Det er således ikke belegg for at kundeutbyttebanker har en høyere rentemargin enn banker uten kundeutbytte. I lys av dette fremstår det paradoksalt at konkurransen skulle bli bedre dersom forbrukerne ikke kan få del av overskuddet gjennom kundeutbytte, i tillegg til konkurransedyktige betingelser.

Finanstilsynet og Finansdepartementet var ved innføringen av kundeutbytte opptatt av at kundeutbytte ikke skulle ha en innlåsende effekt for kunden, hvilket kunne hindre kundemobilitet og dermed begrense konkurransen. Dette ble derfor ivarettatt ved innføringen av kundeutbytte, ved at kundeutbytte bare deles ut på grunnlag av de månedene gjennom et år som kundeforholdet har vart, og det er ikke et vilkår at kundeforholdet består på utbetalingstidspunktet. På denne måten vil ikke kunden tape "opptjent" kundeutbytte ved å bytte bank, og den påståtte innlåsende effekten er fraværende.

Utvalget har påpekt at finansieringen av kundeutbytte i praksis kan være en fordel for egenkapitalbeveiseierne på bekostning av grunnfondskapitalen. Bankene som vil beholde dagens kundeutbytteordning mener at utvalgets antakelser om markedsføringseffekten av kundeutbytte fra utvalget er udokumenterte. Bankene anfører at det er vanskelig å se at en eventuell markedsføringseffekt av kundeutbytte skiller seg vesentlig fra tilsvarende effekter av gavetildeling.

Utvalget viser også til at utbetaling av kundeutbytte gir skattefradrag, slik at skattekostnaden reduseres og resultatet etter skatt øker sammenliknet med om banken bare hadde delt ut gaver (alt

³⁵ Medlemmer av Finans Norge har gjennomgått regnskapstall per tredje kvartal 2024 for banker som inngår i Oslo Børs' hovedindeks (to banker) og Oslo Børs' egenkapitalbevisindeks (19 banker), totalt 21 banker. Åtte av disse bankene rapporterer ikke rentemarginer per segment. Av de 13 bankene som rapporterer rentemarginer for personmarkedet, er det fem som har vedtektsfestet adgang til kundeutbytte og åtte er uten kundeutbytte.

annet likt). Den skattemessige håndteringen av kundeutbytte er imidlertid bekreftet av Skatteetaten som anser at kundeutbytte oppfylder vilkårene for fradragsrett etter skatteloven § 6-1 (1).

Videre mener disse bankene at skattehåndteringen av kundeutbytte må ses i sammenheng med formuesskatten på grunnfondskapitalen som også belastes egenkapitalbevisene, jf. omtale i kapittel 6.2. Formuesskatten reduserer resultatet etter skatt, noe som også påvirker størrelsen på overskudd som skal fordeles mellom kapitalklassene. Dette illustrerer at reduksjon av skattekostnaden som følge av fradrag for kundeutbytte ikke kan vurderes isolert. Videre bør ikke skatteregler ha betydning for sparebankenes fundamentale rammebetingelser og for hvordan overskuddsdisponering i sparebanksektoren skal utformes.

Bankene som mener at kundeutbytteordningen bør videreføres etter dagens modell, fremhever at gaver og kundeutbytte er to av de viktigste særegenhetene som skiller sparebankene fra forretningsbankene, og dette har sikret en sterk sparebanksektor som har tjent den norske modellen godt. Fjernes de vesentlige særegenhetene for dagens sparebanker, vil det, slik disse bankene ser det, være en oppskrift på å svekke utviklingen i distrikter, lokalsamfunn og bankkonkurransen i Norge.

10.4 Gjensidige forsikringsforetak

Finans Norge minner om at både sparebanker og sparebankstiftelser i noen grad gjennom finansforetaksloven er underlagt fellesregulering med andre finansforetak som ikke er organisert som aksjeselskaper eller allmenaksjeselskaper, for eksempel gjensidige forsikringsforetak og finansstiftelser. Sparebankutvalget har foreslått enkelte endringer i regler som etter sin ordlyd også regulerer gjensidige forsikringsforetak, uten at implikasjoner for gjensidige selskaper og deres kapitalmodell er utredet. Det må fremgå av proposisjonen som legges fram at reglene ikke gjelder for gjensidige forsikringsforetak og heller ikke gjør endringer for gjensidige forsikringsforetak.

10.5 Oppsummering - Finans Norge mener

På bakgrunn av ulike syn i næringen om dagens kundeutbyttepraksis har Finans Norge ikke inntatt en konkluderende posisjon om denne problemstillingen.

11. Avsluttende merknader

Sparebankutvalget ble gitt et bredt mandat, og det har avgitt en omfattende utredning. Blant annet har utvalget fremlagt grundige redegjørelser av sparebankenes historiske utvikling og tradisjoner samt dagens rolle, kjennetegn og struktur. På den annen side anser Finans Norge at utredningen har flere begrensninger og svakheter, både når det gjelder vurderingene av den særegne kapitalstrukturen i egenkapitalbevisbanker sett opp mot EU-regelverket og med hensyn til drøftingen av nye og alternative kapitalstrukturer og lovregler.

Utvalget har etter vårt syn argumentert nokså ensidig og snevert i vurderingene av om egenkapitalbeviset oppfylder kravene i kapitalkravsforordningen. Dette kan i seg selv, på en uheldig måte, begrense norske myndigheters handlingsrom i en oppfølging overfor EBA. Dessuten er utvalgets utredning av alternative løsninger samlet sett for knapp og utilstrekkelig.

Utvalget viser til at dets formål har vært «å legge til rette for en bred og åpen diskusjon om de ulike reguleringsalternativene». Imidlertid har den begrensede drøftingen av alternativene vanskeliggjort høringsinstansenes mulighet til å fremme inngående vurderinger, og ytterligere utredning er nødvendig. Disse svakhetene, i kombinasjon med en kort høringsfrist, har ikke utgjort et hensiktsmessig utgangspunkt for dyptgående vurderinger av utvalgets alternativer.

Finans Norge vil samtidig understreke at totaliteten i utvalgets ulike forslag trekker i retning av omdanning til en aksjebankmodell. Dagens aksjesparebanker og tilknyttede sparebankstiftelser ivaretar sparebankrollen og -tradisjonen på en god måte, men samtidig har egenkapitalbeviset uten tvil vært svært viktig for sparebanknæringens utvikling gjennom de siste tiårene. Etter Finans Norges vurdering har dette bidratt positivt også til bredere samfunnsinteresser.

Dersom egenkapitalbeviset skulle bortfalle eller gradvis tape relevans, vil det over noe tid kunne svekke de samfunnsøkonomiske gevinstene som følger av dagens mangfoldige og landsdekkende sparebanknæring. Slik sett kan Sparebankutvalgets vurderinger og forslag i realiteten utgjøre et paradigmeskifte i norsk sparebankregulering, og konsekvensene og betydningen av dette bør nå tungt vektlegges av Finansdepartementet.

Det er ikke minst også en betydelig svakhet ved utredningen at EBA overfor utvalget ikke har vært villig til å foreta nærmere vurderinger av hvordan kapitalkravsforordningen skal forstås. Finans Norge mener det vil være dypt problematisk dersom Stortinget blir forelagt forslag til lovendringer basert på et beslutningsgrunnlag der det hersker betydelig tvil om forståelsen av EU-regelverket.

Etter Finans Norges forståelse harmonerer den gjeldende norske lovreguleringen av egenkapitalbeviset fullt ut med de relevante forordningsbestemmelsene, og de nærmere vurderingene av dette samsvaret bør utgjøre et utgangspunkt for en avklarende dialog med EBA. Vi anmoder om at departementet følger opp problemstillingene overfor relevante EU/EØS-organer med siktemål om å kunne videreføre dagens regulering av egenkapitalbeviset.

I likhet med utvalget anser Finans Norge at sparebankene selv bør kunne beslutte sin organisasjonsform, men til forskjell fra utvalget mener vi det bør være et krav om negativ kontroll fra eiende sparebankstiftelser i aksjesparebanker. Videre støtter vi utvalgets vurdering om at det bør være et vidt rom for skjønn i forbindelse med gaveutdeling. I vurderingen av dagens praksis for kundeutbytte er næringen delt, og Finans Norge har ikke inntatt en konkluderende posisjon.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Kari Olrud Moen

Administrerende direktør

Sign.

Erik Johansen

Direktør, Bank og kapitalmarked