



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 50

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988
nr. 40 om finansieringsvirksomhet og
finansinstitusjoner og i enkelte andre
lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

Innhold

| | | | | | |
|----------|---|----|----------|---|----|
| 1 | Proposisjonens hovedinnhold | 5 | 7.2.1 | Arbeidsgruppens forslag | 33 |
| | | | 7.2.2 | Høringsinstansenes merknader | 33 |
| 2 | Bakgrunnen for lovforslaget | 7 | 7.2.3 | Departementets vurdering | 33 |
| | | | 7.3 | Erverv som utløser eierkontroll | 34 |
| 3 | Gjeldende rett | 9 | 7.3.1 | Arbeidsgruppens forslag | 34 |
| 3.1 | Norsk rett | 9 | 7.3.2 | Høringsinstansenes merknader | 35 |
| 3.2 | EØS-rett | 9 | 7.3.3 | Departementets vurdering | 36 |
| 3.3 | Eierkontrollregler i Sverige og Danmark | 10 | 7.4 | Nærmere om hvilke disposisjoner som skal likestilles med eierskap | 37 |
| | | | 7.4.1 | Arbeidsgruppens forslag | 37 |
| | | | 7.4.2 | Høringsinstansenes merknader | 37 |
| 4 | Generelt om behovet for revisjon av eierbegrensningsreglene | 12 | 7.4.3 | Departementets vurdering | 39 |
| 4.1 | Innledning | 12 | 7.5 | Krav til opplysninger i søknaden | 40 |
| 4.2 | Generelle hensyn bak regler om eierkontroll i finansinstitusjoner | 12 | 7.5.1 | Arbeidsgruppens forslag | 40 |
| 4.2.1 | Hensyn bak gjeldende eierbegrensningsregler | 12 | 7.5.2 | Høringsinstansenes merknader | 41 |
| | | | 7.5.3 | Departementets vurdering | 41 |
| 4.2.2 | Arbeidsgruppens forslag | 13 | 7.6 | Saksbehandlingstid | 41 |
| 4.2.3 | Høringsinstansenes merknader | 14 | 7.6.1 | Arbeidsgruppens forslag | 41 |
| 4.2.4 | Departementets vurdering | 15 | 7.6.2 | Høringsinstansenes merknader | 41 |
| 4.3 | Nærmere om valg av reguleringsform – overgang til et skjønnsbasert system | 16 | 7.6.3 | Departementets vurdering | 42 |
| | | | 7.7 | Særlig om offentlighet | 42 |
| 4.3.1 | Arbeidsgruppens forslag | 16 | 7.7.1 | Arbeidsgruppens forslag | 42 |
| 4.3.2 | Høringsinstansenes merknader | 17 | 7.7.2 | Høringsinstansenes merknader | 42 |
| 4.3.3 | Departementets vurdering | 19 | 7.7.3 | Departementets vurdering | 43 |
| | | | 7.8 | Sanksjoner | 43 |
| 5 | Strukturen i nytt regelverk om eierkontroll i finansinstitusjoner – særlig om «forbudssoner» | 21 | 7.8.1 | Arbeidsgruppens forslag | 43 |
| 5.1 | Arbeidsgruppens forslag | 21 | 7.8.2 | Høringsinstansenes merknader | 44 |
| 5.2 | Høringsinstansenes merknader | 22 | 7.8.3 | Departementets vurdering | 44 |
| 5.3 | Departementets vurdering | 24 | 7.9 | Særlig om avhendelse | 44 |
| | | | 7.9.1 | Arbeidsgruppens forslag | 44 |
| | | | 7.9.2 | Høringsinstansenes merknader | 44 |
| | | | 7.9.3 | Departementets vurdering | 44 |
| 6 | Myndighetenes skjønnsutøvelse | 26 | 8 | Forholdet til annet regelverk | 45 |
| 6.1 | Tema for myndighetenes skjønnsutøvelse | 26 | 8.1 | Innledning | 45 |
| 6.1.1 | Arbeidsgruppens forslag | 26 | 8.2 | Stiftelsesreglene | 45 |
| 6.1.2 | Høringsinstansenes merknader | 27 | 8.2.1 | Arbeidsgruppens forslag | 45 |
| 6.1.3 | Departementets vurdering | 30 | 8.2.2 | Høringsinstansenes merknader | 45 |
| 6.2 | Avgjørelsesmyndigheten | 32 | 8.2.3 | Departementets vurdering | 45 |
| 7 | Nærmere regler om gjennomføring av eierkontroll i finansinstitusjoner | 33 | 8.3 | Stemmerettsbegrensningsreglene | 45 |
| 7.1 | Innledning | 33 | 8.3.1 | Arbeidsgruppens forslag | 45 |
| 7.2 | Virkeområde | 33 | 8.3.2 | Høringsinstansenes merknader | 46 |
| | | | 8.3.3 | Departementets vurdering | 46 |
| | | | 8.4 | Konsesjonsregler knyttet til virksomhetsutøvelse | 47 |
| | | | 8.4.1 | Arbeidsgruppens forslag | 47 |
| | | | 8.4.2 | Høringsinstansenes merknader | 47 |

| | | | | | |
|-------|---|----|-----------|---|-----------|
| 8.4.3 | Departementets vurdering | 47 | 8.7.3 | Departementets vurdering | 53 |
| 8.5 | Konsesjonsregler knyttet til oppkjøp, fusjoner mv. | 47 | 8.8 | Særlig om flertallskrav ved fusjon | 53 |
| 8.5.1 | Arbeidsgruppens forslag | 47 | 8.8.1 | Arbeidsgruppens forslag | 53 |
| 8.5.2 | Høringsinstansenes merknader | 48 | 8.8.2 | Høringsinstansenes merknader | 53 |
| 8.5.3 | Departementets vurdering | 48 | 8.8.3 | Departementets vurdering | 53 |
| 8.6 | Konsernreglene | 49 | 9 | Lovforslagets administrative og økonomiske konsekvenser | 54 |
| 8.6.1 | Generelt | 49 | 10 | Merknader til de enkelte bestemmelser | 55 |
| 8.6.2 | Endringer som følge av forslaget om å oppheve forbudet mot at andre enn finansinstitusjoner skal kunne være morselskap til en finansinstitusjon | 50 | | Forslag til lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner) .. | 58 |
| 8.6.3 | Endringer i reglene om organiseringen av finanskonsern mv. | 50 | | | |
| 8.7 | Tilbudspliktreglene mv. | 52 | | | |
| 8.7.1 | Arbeidsgruppens forslag | 52 | | | |
| 8.7.2 | Høringsinstansenes merknader | 53 | | | |



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 50

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

*Tilråding fra Finansdepartementet av 28. mars 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Finansdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i eierbegrensningsreglene i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven). Lovforslaget bygger på en utredning som er trykket som NOU 2002: 3 Eierbegrensning og eierkontroll i finansinstitusjoner.

Finansinstitusjoner er underlagt et særskilt reguleringsregime i alle land med en utviklet økonomi. Slik særskilt regulering skal dels ivareta forholdet til institusjonens kunder, og dels den rolle institusjonene innehar i samfunnsøkonomien for øvrig. Et særlig aspekt ved institusjonenes rolle i samfunnsøkonomien er deres rolle som kapitalforvaltere. Finansinstitusjoner kan i denne rollen øve stor innflytelse i den øvrige økonomien og i samfunnet for øvrig, dels gjennom kredittgivning og dels gjennom deres rolle i egenkapitalmarkedet. En viktig side av dette er at finansinstitusjonene forvalter sparemidler, herunder pensjonssparing og forsikring. Denne innflytelsen gjør at det offentlige har en særlig interesse i hvem som eier slike institusjoner. Både i Norge og internasjonalt har man derfor lagt til grunn at det er et behov for å regulere hvem som

kan eie finansinstitusjoner. Reguleringen vil generelt variere fra land til land.

Etter gjeldende rett kan ingen i utgangspunktet eie mer enn 10 prosent av aksjene i en norsk finansinstitusjon. Det er imidlertid gjort viktige unntak fra denne hovedregelen. Det viktigste unntaket er at andre finansinstitusjoner kan eie 100 prosent av en annen finansinstitusjon. Dette unntaket åpner for såkalte finanskonsern (flere finansinstitusjoner i samme konsern). De sentrale hensyn bak eierbegrensningsreglene har dels vært å motvirke kryssende eierposisjoner mellom enkeltinstitusjoner og finanskonsern, siden slikt krysseie ville kunne redusere den faktiske konkurransen i markedet. Videre har kravet om eierspredning tatt sikte på å sikre finansinstitusjonenes og finansnæringens uavhengighet i forhold til annet næringsliv og i forhold til enkelteiere. Dette har vært ansett viktig for bl.a. å unngå eierstrukturer hvor store enkelteiere skal kunne begunstige seg selv eller sine forretningsforbindelser med særlig gunstige lån, garantier mv.

Gjeldende eierbegrensningsregler har virket i snart 15 år, og det er derfor naturlig å foreta en evaluering av hvilke hensyn eierbegrensningsreglene

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

fortsatt bør ivareta og hvorledes en best ivaretar slike hensyn. I denne perioden har det skjedd vesentlige endringer både nasjonalt og internasjonalt i forhold til finansinstitusjoners rammevilkår og virkemåte. I tillegg har EFTAs overvåkningsorgan (ESA) reist spørsmål ved om 10 prosent regelen er i samsvar med EØS-reglene om fri bevegelighet av kapital.

Etter departementets vurdering har gjeldende eierbegrensningsregler hatt viktige funksjoner i forhold til oppfyllelsen av de formål de skulle ivareta. Departementet mener regelverket fortsatt bør ha til formål å legge til rette for uavhengige finansinstitusjoner og en uavhengig finansnæring. I tillegg bør regelverket om eierskap sikre et effektivt tilsyn med finansinstitusjonene. Gjeldende regelverk har imidlertid vist seg å være lite fleksibelt, og vil i flere tilfeller favne videre enn det hensynene bak reglene egentlig tilsier. Dette har bl.a. medført at det er innført en rekke unntak fra hovedregelen. Slik mangel på fleksibilitet tilsier at en nå i tråd med EØS-direktivene innfører større grad av skjønnsbaserte elementer i regelverket.

EØS-reglene pålegger medlemsstatene å sikre at større eiere av finansinstitusjoner anses som «egnet» i lys av behovet for å sikre en sunn og forsvarlig drift av institusjonen. Det er altså ikke slik at norske myndigheter kan fjerne 10 prosent regelen uten å innføre et annet regelverk i stedet for dette. Direktivene krever bl.a. at enhver som ønsker å erverve mer enn 10 prosent (og ved ønske om å erverve mer enn 20, 33 eller 50 prosent) må melde fra til myndighetene forut for ervervet. Myndighetene skal nekte ervervet i løpet av en tre måneders periode, dersom erververen ikke anses som egnet.

I dette lovforslaget foreslås å oppheve gjeldende eierbegrensningsregler, og erstatte disse med et skjønnsbasert system basert på EØS-direktivene for bank og forsikring. Det foreslås imidlertid enkelte regler som går noe lenger enn den regelstruktur som følger av direktivene, for på denne måten å ivareta de særskilte hensyn departementet mener fortsatt bør ligge bak regler om eierkontroll i finansinstitusjoner. Det vises i den anledning til at en rekke andre EØS-land har benyttet seg av det nasjonale handlingsrom direktivene og EF-traktaten (og EØS-avtalen) gir til å fastsette noe mer konkrete regler enn det som kreves etter direktivene.

I samsvar med direktivene foreslås at enhver som ønsker å erverve mer enn 10 prosent av en finansinstitusjon, skal måtte søke myndighetene om dette på forhånd. Likt med erverv av aksjer regnes inngåelse av opsjonsavtaler mv. Saksbehandlingsti-

den kan ikke overstige tre måneder. Tilsvarende skal gjelde ved erverv av mer enn 20 prosent. Dette følger av direktivene. Ved slike erverv skal myndighetene særlig vurdere om den omsøkte eierandelen vil være i samsvar med hensynet til behovet for egnede eiere, tilsynsmessige forhold, institusjonens uavhengighet i forhold til enkelteiere og annet næringsliv, og konkurransemessige hensyn. Ved erverv av mer enn 25 prosent vil eieren kunne oppnå en form for kontroll over institusjonen, og det foreslås derfor et særlig skjønnsregime for slike erverv. Myndighetene skal i slike tilfeller være overbevist om at ervervet ikke vil komme i strid med de ovenfor nevnte hensyn. I tillegg skal myndighetene kunne se hen til om ervervet vil lede til uheldige virkninger for kapital- og kredittmarkedenes virkemåte.

Det er det planlagte innehav av aksjer som skal vurderes, slik at det i normale situasjoner vil være tilstrekkelig å søke én gang. Det må ikke søkes på nytt forut for hver gang de angitte terskelverdier faktisk passerer hvis den planlagte eierandel gjør at vedkommende eier passerer flere terskler i forhold til det eier i utgangspunktet har. Det foreslås at det gis nærmere regler i forskrift om hvilke opplysninger en søknad skal inneholde. Det legges til grunn at offentlighetslovens alminnelige regler får anvendelse på konsesjonssøknaden, slik at det vil bero på en konkret vurdering hvorvidt opplysninger i søknaden skal unntas fra offentlighet. Dersom det erverves aksjer mv. i strid med regelverket, foreslås at disse skal måtte avhendes. I samsvar med direktivene, foreslås at avhendelse av aksjer som innebærer at de nevnte terskelverdier passerer skal måtte meldes til myndighetene.

Eierbegrensningsreglene henger nært sammen med andre regler i finanslovgivningen, og det foreslås enkelte tilpasninger i slike tilgrensende regler som følge av de foreslåtte endringene. Det foreslås for det første enkelte tilpasninger i regelverket for stiftelse av forsikringsselskaper, slik at det også for slike selskaper skal gjelde et krav om offentlig tegning (dette gjelder allerede for forretningsbanker). Videre foreslås å oppheve de særskilte stemmerettsbegrensningene for finansinstitusjoner, siden disse reglene henger nært sammen med eierbegrensningsreglene. Det foreslås også enkelte endringer i de alminnelige konsesjonsreglene for finansinstitusjoner, som er nødvendige for å oppfylle våre EØS-forpliktelser. Opphevelse av de gjeldende eierbegrensningsreglene nødvendiggjør også enkelte endringer i reglene om organisering av finanskonsern.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Finansdepartementet oppnevnte den 23. november 2001 en arbeidsgruppe som fikk i mandat å foreta en evaluering av reglene om eierskap i norske finansinstitusjoner. Gruppen ble gitt følgende mandat:

«1. Ekspertgruppen skal foreta en evaluering av lovreglene i finansieringsvirksomhetsloven, forsikringsvirksomhetsloven og forretningsbankloven om eierskap i norske finansinstitusjoner («eierbegrensningsreglene»).

2. Gruppen skal vurdere sannsynligheten for at EFTA-domstolen ikke gir Norge medhold i en eventuell fremtidig rettssak om de norske eierbegrensningsreglene er i samsvar med våre EØS-forpliktelser. Utgangspunktet for denne evalueringen skal skje på bakgrunn av korrespondansen mellom Finansdepartementet og EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) om de norske eierbegrensningsreglene.

3. Uavhengig av gruppens vurdering som nevnt under pkt. 2, skal det videre vurderes om eierbegrensningsreglene i noen grad bør endres eller utdypes/nyanseres. En slik vurdering skal inneholde en evaluering av hvilke offentlige hensyn en bør søke å ivareta gjennom eierskapskontroll, og forslag til hvordan slike offentlige hensyn vil kunne ivaretas i lovverket (innenfor våre EØS-forpliktelser).»

Arbeidsgruppen hadde følgende sammensetning (titler og arbeidsplass angitt på oppnevningstidspunktet):

- Professor dr. juris Erling Selvig, leder (Universitetet i Oslo)
- Seniorforsker Henrik Bull (Universitetet i Oslo)
- Avdelingsdirektør Tore Mydske (Finansdepartementet)
- Konsernsjef Trond R. Reinertsen (E. A. Smith AS)
- Konserndirektør Gunn Wærsted (Den norske Bank)

Gruppen ble bistått av professor dr. Peter-Christian Müller-Graff, direktør ved Institutt for europeisk næringsreguleringsrett, Universitetet i Heidelberg, som ga en utredning om den norske eierbegrensningsregelens forhold til EØS-avtalen.

Arbeidsgruppen avga 21. januar 2002 en utredning til Finansdepartementet trykt som NOU 2002:

3 om eierbegrensning og eierkontroll i finansinstitusjoner. Müller-Graffs utredning er trykket som vedlegg til NOU 2002: 3, og er omtalt særskilt i NOU 2002: 3 kapittel 0.2.3 og 4.3. Arbeidsgruppen foreslår visse endringer i bestemmelsene i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 og § 2–3 om eierbegrensninger i finansinstitusjoner, der det fremgår at ingen som hovedregel kan eie mer enn 10 prosent av en finansinstitusjon. Utredningen følger som utrykt vedlegg.

Departementet sendte arbeidsgruppens utredning (NOU 2002: 3) på høring 19. februar 2002 til følgende institusjoner:

Akademikerne
 Akademikernes Fellesorganisasjon
 Aksjesparerforeningen i Norge
 AktuarKonsulenters Forum
 Alle departementene
 Arbeidsgiverforeningen for Skip og offshorefartøyer
 Banklovkommisjonen
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 De selvstendige kommunale pensjonskasser
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Aktuarforening
 Den norske Revisorforening
 Det juridiske Fakultet, Universitetet i Bergen
 Det juridiske Fakultet, Universitetet i Oslo
 Det juridiske Fakultet, Universitetet i Tromsø
 Eiendomsmeglerforetakenes Forening
 Finansforbundet
 Finansieringsselskapenes forening
 Finansnæringens Hovedorganisasjon
 Folketrygdfondet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Handels- og Servicenæringenes hovedorganisasjon
 Handelshøyskolen BI
 Kommunenes Sentralforbund
 Konkurransetilsynet
 Kredittilsynet
 Landslaget for Regnskapskonsulenter
 Landsorganisasjonen i Norge
 Likestillingsombudet
 Nord Pool ASA

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

| | |
|--|--|
| Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening | Skattebetalerforeningen |
| Norges Bank | Skattedirektoratet |
| Norges Bondelag | Skatterevisorenes Forening |
| Norges Eiendomsmeglerforbund | Sparebankforeningen i Norge |
| Norges Fondsmeglerforbund | Statistisk Sentralbyrå |
| Norges Handelshøyskole | Stortingets ombudsmann for forvaltningen |
| Norges Ingeniørorganisasjon | Verdipapirfondenes Forening |
| Norges Juristforbund | Verdipapirsentralen |
| Norges Kommuner revisorforening | Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund |
| Norges Kooperative Landsforening | ØKOKRIM |
| Norges Rederiforbund | |
| Norges Røde Kors | |
| Norges Skatterevisorers Landsforening | Følgende institusjoner har kommet med merknader: |
| Norges Skogeierforbund | Arbeids- og administrasjonsdepartementet |
| Norsk Bedriftsforbund | Den Norske Advokatforening |
| Norsk Helse- og Sosialforbund | Den norske Revisorforening |
| Norsk Investorforum | Finansforbundet |
| NOS Clearing ASA | Finansieringsselskapenes Forening |
| Norsk Tillitsmann AS | Finansnæringens Hovedorganisasjon |
| Norske Boligbyggelags Landsforbund | Forbrukerrådet |
| Norske Finansanalytikerers Forening | Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon |
| Norske Finansmegleres Forening | Konkurransetilsynet |
| Norske Forsikringsmegleres Forening | Kredittilsynet |
| Norske Kredittopplysningsbyråers forening | Landsorganisasjonen i Norge |
| Norske Pensjonskassers Forening | Norges Bank |
| Norske Privatskolers Landsforbund | Norske Finansanalytikers Forening |
| Norske Siviløkonomers Forening | NOS Clearing ASA |
| Næringslivets Hovedorganisasjon | Nærings- og Handelsdepartementet |
| Oljeindustriens Landsforening | Næringslivets Hovedorganisasjon |
| Oslo Børs | Oslo Børs |
| Premium Forvaltningssystemer AS | Sparebankforeningen i Norge |
| Regjeringsadvokaten | Utenriksdepartementet |
| Riksadvokaten | Verdipapirsentralen |
| Riksrevisjonen | |
| Rikstrygdeverket | |
| Sjøassurandørenes Centralforening | Høringsuttalelsene følger som uttrykt vedlegg. |

3 Gjeldende rett

3.1 Norsk rett

Eierbegrensningsreglene må prinsipielt holdes atskilt fra *konsesjonsreglene*. Konsesjonsreglene får anvendelse ved erverv av en finansinstitusjon. Reglene får også anvendelse ved fusjoner, fisjoner og overdragelse av en vesentlig del av virksomheten i finansinstitusjoner. Reglene om konsesjon er stort sett inntatt i lovgivningen for de enkelte typer av finansinstitusjoner og retter seg mot institusjonen som sådan. Ved vurderingen av om konsesjon skal gis, vil en bl.a. legge vekt på soliditets- og konkurranseforhold. Skjønnsmyndigheten må utøves i tråd med våre EØS-forpliktelser. Eierbegrensningsreglene er felles for alle finansinstitusjoner, og retter seg direkte mot de enkelte eierne i finansinstitusjonene. Eierbegrensningsreglene er inntatt i finansieringsvirksomhetsloven, og forutsetter i motsetning til konsesjonsreglene i utgangspunktet ingen særskilte vedtak fra tilsynsmyndighetene. Sammenhengen mellom de to regelsettene viser seg ved at det bare kan gis konsesjon dersom ervervet er i samsvar med eierbegrensningsreglene. I det følgende vil kun eierbegrensningsreglene omtales nærmere. En vil imidlertid komme tilbake til forholdet til konsesjonsreglene i kapittel 8.

Hovedregelen om at ingen kan eie mer enn 10 prosent av aksjekapitalen i en finansinstitusjon følger av finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 første ledd. Det er gjort viktige unntak fra denne regelen i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet og tredje ledd. Det følger av annet ledd nr. 1, 2, 3, 4 og 5 at 10 prosent regelen i første ledd ikke er til hinder for at finansinstitusjoner inngår i konsernforhold med andre finansinstitusjoner, forutsatt at det etableres et eierskap på 100 prosent. På grunn av reglene om tvangsutløsning i aksjelovgivningen innebærer dette i realiteten et krav om eierskap på minst 90 prosent. Det følger av annet ledd nr. 6 at kravet om 100 prosent eie ikke gjelder for utenlandske finansinstitusjoner som erverver en norsk finansinstitusjon som datterselskap, forutsatt at ervervet skjer etter tillatelse gitt av Kongen med hjemmel i særlovgivningen. Slike regler i særlovgivningen forutsetter at de øvrige aksjonærer er finansinstitusjoner. Annet ledd nr. 7, 8 og 9 gjør unntak for enkelte særskilte eierforhold, mens annet ledd nr. 10 åpner for at en

norsk eller utenlandsk finansinstitusjon kan ha inntil 25 prosent av aksjene i en annen finansinstitusjon som ledd i en strategisk samarbeidsavtale. Det følger av annet ledd nr. 11 at Kongen i særlige tilfeller kan gjøre unntak fra eierbegrensningen i første ledd. Dispensasjon kan i prinsippet også gis i form av unntak fra hele finansieringsvirksomhetsloven i medhold av finansieringsvirksomhetsloven § 1–3 annet ledd. Etter § 2–2 tredje ledd gjelder ikke eierbegrensningsreglene for finansstiftelser som nevnt i finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2 avsnitt III om omdannelse av finansinstitusjoner.

Det er gjort nærmere rede for gjeldende eierbegrensningsregler i NOU 2002: 3 kapittel 2.

3.2 EØS-rett

Det følger av bank- og forsikringsdirektivene at det må være et system på plass for å sikre at større eiere av finansinstitusjoner anses som «egnet». Norske myndigheter kan altså ikke uten videre fjerne 10 prosent regelen. Direktivene krever at enhver som ønsker å erverve mer enn 10 prosent (og ved ønske om å erverve mer enn 20, 33 eller 50 prosent) må melde fra til de enkelte lands relevante myndigheter forut for ervervet. Myndighetene skal nekte ervervet innen en tre måneders periode, dersom erververen ikke anses som egnet. Egnetheten skal vurderes i forhold til behovet for å sikre «sound and prudent management of the credit institution» (sunn og forsvarlig drift av institusjonen).

Arbeidsgruppen omtaler EØS-retten bl.a. slik (NOU 2002: 3 punkt 5.1 side 40–41):

«[M]edlemsstatene skal kreve at enhver person som tar sikte på, direkte eller indirekte, å erverve en kvalifisert eierandel i en kredittinstitusjon (med konsesjon) skal gi melding på forhånd til konsesjonsmyndigheten. Meldingen skal inneholde opplysning om hvor stor eierandel vedkommende tar sikte på å erverve. Slik forhåndsmelding skal også gis dersom en person som allerede er innehaver av en kvalifisert eierandel, tar sikte på å øke andelen ved å erverve ytterligere andeler slik at personens samlede eierandel vil nå opp i eller overstige henholdsvis 20, 33 eller 50 prosent, eller slik at kredittinstitusjo-

nen blir datterselskap. Også i tilfelle av økning må forhåndsmeldingen angi hvor stor økning som tilsiktes.

Den myndighet som mottar forhåndsmeldingen, kan innen en frist på tre måneder fra mottakelsen motsette seg det planlagte ervervet dersom, «in view of the need to ensure sound and prudent management of the credit institution, they are not satisfied as to the suitability» (egnet) som eier når det gjelder avsenderen av meldingen. [Bestemmelsen sier for øvrig intet om hvilke synspunkter som skal eller kan legges til grunn ved vurderingen.] (...)

Med kvalifisert eierandel menes i EU-direktivene først og fremst en eierandel som representerer 10 prosent eller mer av kapitalen eller stemmene i institusjonen, men definisjonen omfatter også mindre eierandeler som gir adgang til å utøve vesentlig innflytelse («to exercise a significant influence over the management of the undertaking»). Det dreier seg altså her om eierandeler som etter sin størrelse generelt må sies å være «strategiske» – ikke «finansielle» plasseringer. Etter omstendighetene kan altså eierandeler på mindre enn 10 prosent også ha en slik karakter.

Ved avgjørelsen av om en eierandel er en «kvalifisert eierandel», skal en ta hensyn både til aksjer/eierandeler som aksjeeieren har eieomsrett til, og til ulike rettigheter til aksjer med stemmerett som aksjeeieren har i tillegg. Dessuten skal det tas hensyn til aksjer/rett til aksjer som vedkommende «indirekte» eier eller kontrollerer, samt, via regler om konsolidering, til aksjer/rett til aksjer som eies/kontrolleres av ulike grupper av såkalt nærstående personer.»

For det andre er det gitt viktige regler i EØS-avtalens hoveddel. Dette er regler av en annen art enn i direktivene (som krever at nasjonal rett skal inneholde visse regler), siden EØS-avtalens hoveddel *forbyr* enkelte regler i nasjonal lovgivning. De viktigste reglene i denne sammenheng er reglene som etter omstendighetene forbyr restriksjoner på etablering og kapitalbevegelser. I en såkalt «grunn-gitt uttalelse» 30. oktober 2001, stiller ESA spørsmålstegn ved om den norske eierbegrensningsregelen i realiteten er en restriksjon i strid med EØS-avtalens artikkel 40 om frie kapitalbevegelser. Norske myndigheter har ikke akseptert ESAs anbefalinger. I brev til ESA 22. mars 2001 og 31. januar 2002 gjøres det rede for Finansdepartementets standpunkt om at de norske eierbegrensningsreglene er i overensstemmelse med EØS-retten. Arbeidsgruppen har i samsvar med mandatet vurdert dette spørsmålet særskilt, og innehentet i den anledning en juridisk betenkning av professor Müller-Graff (Universitetet i Heidelberg). På bakgrunn av Mül-

ler-Graffs betenkning uttalte utvalget følgende (NOU 2002: 3 side 8):

«Under forutsetning av at eierbegrensningsregelen omfattes av EØS-avtalen, legges det til grunn at regelen vil utgjøre en restriksjon i forhold til EØS-avtalens art. 40 om frie kapitalbevegelser. Det vurderes videre som et åpent spørsmål om en fra norsk side vil få medhold i – eller ikke få medhold i – at eierbegrensningsregelen likevel må kunne godtas etter læren om allmenne hensyn. Müller-Graffs konklusjon er mao. at det på flere områder er et åpent spørsmål om Norge vil vinne frem eller tape i en eventuell sak for EFTA-domstolen. Arbeidsgruppen slutter seg til denne vurderingen.»

Professor dr. Müller-Graffs utredning er inntatt i sin helhet som vedlegg 1 til NOU 2002: 3. Arbeidsgruppens egen vurdering av spørsmålet fremgår av NOU 2002: 3 kapittel 4. Arbeidsgruppen fant for øvrig spørsmålet om gjeldende eierbegrensningsregler lovlig i forhold til våre EØS-forpliktelser å være av mindre interesse, siden den uansett fant det hensiktsmessig å foreslå endringer i gjeldende regelverk.

3.3 Eierkontrollregler i Sverige og Danmark

I NOU 2002: 3 på side 44 heter det om gjennomføringen av eierkontrollregler i enkelte EU-stater bl.a. at:

«I den danske lov 14. juli 2000 nr. 706 § 7b sies det uttrykkelig at det planlagte ervervet bare kan skje i henhold til godkjenning fra Finanstilsynet. Ervervet skal bare godkjennes dersom det ikke strider mot hensynet til å sikre forsvarlig drift av vedkommende institusjon, og bestemmelsen sier for øvrig intet om hvilke synspunkter som i tilfelle kan begrunne avslag. I tilfelle av overtakelse eller fusjon av finansinstitusjoner vil det imidlertid i tillegg til tillatelse til ervervet også bli foretatt en bredere vurdering innenfor rammen av de alminnelige konsesjonsregler. (...)

Den svenske banklov (1987:627) kap. 7 § 10 fastsetter generelt at erverv av kvalifisert eierandel «får ske bara efter tilstånd av Finansinspektionen», og legger til at tillatelsen skal være meddelt før ervervet. Etter § 11 skal tillatelse gis om det kan antas at erververen ikke kommer til å motvirke en sunn utvikling av bankens virksomhet og om erververen også ellers er egnet som utøver av en vesentlig innflytelse på ledelsen av banken. Tillatelse skal nektes dersom erververen i vesentlig grad har tilsidesatt sine

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

pplikter i næringslivsforhold eller i andre økonomiske forhold, eller har gjort seg skyldig i straffbare handlinger.»

For en omtale av gjennomføringen i enkelte andre EU-stater vises det til NOU 2002: 3 side 44 til 45.

4 Generelt om behovet for revisjon av eierbegrensingsreglene

4.1 Innledning

Etter departementets vurdering har gjeldende eierbegrensingsregler hatt viktige funksjoner i forhold til oppfyllelsen av de formål de skulle ivareta. Det vises i den anledning til arbeidsgruppens vurdering av eierbegrensingsreglenes faktiske virkninger i NOU 2002: 3 punkt 3.3 som departementet i hovedsak slutter seg til. Det vises også til den nærmere omtalen av hensynene bak eierbegrensingsreglene nedenfor under punkt 4.2.1.

Reglene har nå virket i snart 15 år, og det har i denne perioden skjedd vesentlige endringer i Norge og internasjonalt av betydning for finansinstitusjonene og finansmarkedene. Det vises i den anledning bl.a. til at EØS-avtalen nå er gjennomført i norsk rett, og at dette har endret konkurransesituasjonen for norske finansinstitusjoner i forhold til tidligere. I tillegg har det skjedd betydelige endringer i vår interne regulering av kredittforholdene. Etter departementets vurdering var det bl.a. i lys av denne utviklingen naturlig å vurdere om det bør foretas endringer i gjeldende eierbegrensingsregler. I prinsippet mener departementet det er naturlig å foreta en slik evaluering uavhengig av ulike anbeførligheter om at de norske eierbegrensingsreglene ikke er i samsvar med våre EØS-forpliktelser. Diskusjonen rundt forholdet til våre EØS-forpliktelser aktualiser imidlertid en slik evaluering. Det vises i den anledning også til arbeidsgruppens vurderinger i NOU 2002: 3 side 39 som departementet i hovedsak slutter seg til.

På denne bakgrunn finner departementet det naturlig å drøfte mer generelt hvilke hensyn regler om eierkontroll i finansinstitusjoner bør ivareta (nedenfor punkt 4.2), og deretter vil en se nærmere på hvilken reguleringsform som mest hensiktsmessig vil kunne ivareta disse hensynene i fremtiden (nedenfor punkt 4.3). En står overfor valget mellom det en kan kalle en forbudsbasert løsning (med utgangspunkt i gjeldende 10 prosent regel) eller det man kan betegne som en skjønnsbasert løsning (med utgangspunkt i EØS-direktivene for bank og forsikring).

4.2 Generelle hensyn bak regler om eierkontroll i finansinstitusjoner

4.2.1 Hensyn bak gjeldende eierbegrensingsregler

Gjeldende eierbegrensingsregler ble utformet på 1980-tallet. I NOU 1983: 52 Forsikring i Norge ble det foreslått nye regler om eierbegrensninger for forsikringsselskaper. I tillegg ble det foreslått generelle eierbegrensingsregler i NOU 1986: 5 Konkurransen på finansmarkedet. Regjeringen sluttet seg i hovedsak til forslagene i de nevnte utredningene, jf. Ot.prp. nr. 41 (1986–87). Stortinget fattet vedtak som i hovedsak var i samsvar med Regjeringens forslag, jf. Innst. O. nr. 58 (1987–88).

Når det gjelder begrunnelsen for å regulere *finansinstitusjoners adgang til å eie andre finansinstitusjoner*, er det i lovforarbeidene særlig lagt vekt på å sikre uavhengige finansinstitusjoner som konkurrerer effektivt med hverandre. I innstillingen til finanskomiteen heter det således (Innst. O. nr. 58 (1987–88) kapittel V «Begrensning i eierandeler og stemmerettsbegrensninger»):

«Flertallet slutter seg til departementets vurderinger og viser til at begrensning av eierandeler som foreslått vil motvirke sammenveving av eierinteressene og stimulere til økt konkurranse. Uten en slik eierbegrensning vil etablerte institusjoner kunne utøve markedsmakt og virke hindrende for at nye selskaper etableres.»

Når det gjelder begrensningen på *adgangen for andre enn finansinstitusjoner til å ha eierandeler i finansinstitusjoner*, er dette begrunnet på følgende måte i innstillingen (Innst. O. nr. 58 (1987–88) kapittel V «Begrensning i eierandeler og stemmerettsbegrensninger»):

«Hovedbegrunnelsen for å begrense private aksjonærs eierandeler i bank eller for så vidt i finansvesenet generelt har vært:

- en sammenblanding av kreditor- og eierinteresse kan anses som lite heldig da dette vil kunne føre til uheldig kredittgivning.
- en har ønsket å unngå privat bankiervirksomhet fordi finansinstitusjonene har en samfunnsmessig rolle å spille. Det vises til at de fleste bedrifter og husholdninger er brukere av banktjenester.

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

- en eierstruktur som ikke er spredd kan føre til en sterk maktkonsentrasjon. Dette vil gjelde spesielt for de større finansinstitusjoner.

Flertallet vil også vise til andre forhold som er viktige for vurderingen av private aksjonærs eierandeler i finansinstitusjoner:

- med dominerende eierposisjon vil en eier kunne øve innflytelse på finansinstitusjonens daglige drift og disposisjoner. Dersom eieren er en bank eller et forsikringsselskap vil Kredittilsynet ha fullt innsyn i morselskapet. Dette vil ikke være tilfelle dersom eieren (konsernspissen) er et industriforetak, eller en annen ikke-finansinstitusjon.
- en finansinstitusjon må forutsettes å føle et moralsk ansvar for å støtte opp om datterselskap dersom dette er en finansinstitusjon, for å opprettholde tilliten i markedet. Det vises her til begrunnelsen for innføringen av konsoliderte egenkapitalkrav. Dette må i mindre grad antas å være tilfelle dersom morselskapet er et industriforetak.»

Det er gjort nærmere rede for det rettspolitiske grunnlaget for eierbegrensningsreglene i NOU 2002: 3 punkt 3.2.

4.2.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen mener at «hovedpilarene i det rettspolitiske grunnlag for lovfesting av et regelverk om eierskap i finansinstitusjoner fortsatt har gyldighet». Arbeidsgruppen uttaler bl.a. (i NOU 2002: 3 side 31–32):

«Arbeidsgruppen vil generelt fremheve at en ved en rettspolitisk vurdering av regelverket om eierskap i finansinstitusjoner bør ta utgangspunkt i regelverkets viktigste virkninger i den foreliggende situasjon. Ved vurderingen må de ulemper som i enkelte sammenhenger kan knyttes til regelverket, i alle tilfelle veies opp mot de hovedhensyn som regelverket skal ivareta. Ved en slik samlet vurdering vil derfor regelverkets generelle virkninger når det gjelder å motvirke uheldig konsentrasjon av økonomisk makt i samfunnet, å sikre finansinstitusjonenes uavhengighet i forhold til andre aktører i næringslivet, og å legge forholdene til rette for effektiv konkurranse i finansmarkedet, måtte tillegges særlig vekt. Arbeidsgruppen antar at en her står overfor overordnede målsetninger som på sikt vanskelig lar seg ivareta uten gjennom ryddige og gjennomsiktede eierstrukturer innenfor finansnæringen. Hovedprinsippene i gjeldende regelverk har således fortsatt solid rettspolitisk forankring. Dette bør tas som ut-

gangspunkt og være retningsgivende ved utformingen av lovgivningen på området.»

Arbeidsgruppens uttaler videre (i NOU 2002: 3 side 29):

«For det første, utviklingen i så vel finansnæringen som i næringslivet for øvrig har ført til at virksomheten i stadig større grad er blitt konsentrert i – etter norske forhold – store økonomiske enheter og grupperinger. Samtidig er finansnæringens rolle i forhold til annet næringsliv og for de store befolkningsgruppene økt vesentlig både i bredde og betydning. Det alminnelige krav om eierspredning i finansinstitusjonene som gjeldende lovgivning inneholder, vil under slike samfunnsforhold ha som ett av sine hovedmål å motvirke at det skjer en for sterk konsentrasjon av økonomisk makt i samfunnet som følge av konsentrasjon av eierskap i finansinstitusjonene. Kravet om eierspredning vil samtidig bidra til å sikre de enkelte finansinstitusjonenes og finansnæringens uavhengighet i forhold til de øvrige deler av næringslivet. Dette innebærer bl.a. at betydelige eiere ikke skal kunne utnytte sin eierposisjon til å oppnå kreditter eller andre fordeler til seg selv eller sine forettningsforbindelser.

For det annet, regelverket om eierskap i finansinstitusjoner og de krav til eierstrukturen i konsernforhold som dette medfører, har – til tross for utviklingen i retning av færre og større enheter – generelt sett frembrakt en ryddig eierstruktur innen finansnæringen. De store finanskonsern og andre frittstående institusjoner fremtrer i dag som kontrollert av prinsipielt og praktisk sett innbyrdes uavhengige eierstrukturer. Arbeidsgruppen mener at dette ikke minst i våre dager er en forutsetning for effektiv konkurranse i finansmarkedet mellom uavhengige leverandører av finansielle tjenester. Den konsentrasjon av finansnæringen som har funnet sted i løpet av perioden etter 1988 da regelverket ble vedtatt, gjør at hensynet til effektiv konkurranse nå må tillegges vesentlig større vekt enn tidligere.

Arbeidsgruppen vil særskilt peke på at regelverket om eierskap i finansinstitusjoner – i motsetning til hva som fra tid til annen blir hevdet – ikke har hatt og heller ikke nå har som oppgave å begrense eller motvirke strukturendringer i finansnæringen. Heller ikke generelt sett har regelverket over tid utgjort noe hinder av betydning i forhold til de vesentlige strukturendringer som har funnet sted, bl.a. med sterkere konsentrasjon som resultat. At de eierstrukturer som etableres ved oppkjøp og fusjoner, må være i samsvar med regelverket om eierskap, har riktignok i praksis fungert som et minstevilkår for konsesjon. Regelverket har li-

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

kevel ikke stengt for – og har etter sitt formål heller ikke til oppgave å erstatte – en bredere konsesjonspolitisk vurdering av de ulike etapper i utviklingen, basert bl.a. på strukturpolitiske overveielser. Det er her viktig å trekke et skille mellom antatte virkninger av regelverket om eierskap og resultatene av den strukturpolitikk som til enhver tid er gjennomført innenfor rammen av konsesjonslovgivningen. Slik Arbeidsgruppen ser det, kan derfor strukturendringene i finansnæringen i løpet av de siste 10–15 år sies i hovedsak å gjenspeile den konsesjonspolitikk som har vært ført i denne perioden.»

På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen å lovfeste enkelte retningslinjer for forvaltnings-skjønn. Disse retningslinjene vil omtales nærmere nedenfor under punkt 6.1.

4.2.3 Høringsinstansenes merknader

Høringsinstansene har noe ulike syn på hvilke hensyn som bør ligge til grunn for et nytt norsk regelverk. Enkelte høringsinstanser mener i samsvar med arbeidsgruppen at hovedhensynene bak gjeldende eierbegrensningsregler fortsatt bør ha gyldighet, og at en søker å benytte det «nasjonale handlingsrom» som EØS-reglene antas å gi ved utforming av nye lovregler.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) og *Finansforbundet* mener eierbegrensningsreglene bør kunne ivareta flere hensyn. LO mener at myndighetene må vurdere om eierskapet er egnet til å ivareta sunne holdninger knyttet til soliditet, langsiktighet og vilje og evne til å bidra til samarbeid med og utvikling av norsk nærings- og arbeidsliv. Finansforbundet uttaler at:

«Finansforbundet finner at det er av størst mulig viktighet at et nytt regelverk viderefører prinsippene som skal ligge til grunn for det norske regelverket slik at man også i fremtiden unngår en uheldig konsentrasjon av økonomisk makt, begrensninger av konkurransen på finansområdet og eierandeler som kan innebære en trussel mot finansforetakenes uavhengighet.

På den annen side er det for forbundet viktig at vi i Norge ikke har regler som fører til at finansforetak velger å lokalisere sin virksomhet til andre land og svekke den norske finansielle infrastrukturen slik at norsk næringsliv og privatkundene mister tilgangen til kapital og kompetanse som de norske finansforetakene i dag representerer. Det er derfor viktig at vi har konkurransedyktige rammebetingelser også for finansnæringen, men at de tilpasses de prinsippene som er nevnt over.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Advokatforeningen, Finansieringsselskapenes Forening og Forbrukerrådet synes heller ikke å ha innvendinger til de hensyn arbeidsgruppen fremhever. Arbeids- og administrasjonsdepartementet peker på at krysseierskap i stor utstrekning vil svekke konkurransen mellom finansinstitusjoner og hindre effektiv konkurranse. Forbrukerrådet peker på at det er i forbrukernes interesse å sikre solide finansinstitusjoner og legge til rette for skikkelige konkurranseforhold i finansnæringen. Den Norske Advokatforening mener at regelverket fortsatt bør søke å sikre uavhengige finansinstitusjoner. Finansieringsselskapenes Forening uttaler at:

«Finansinstitusjonene antas generelt å spille en viktig rolle i samfunnet og en har derfor ønsket å regulere eierforholdene for å begrense enkeltpersoners/foretaks innflytelse, [og for å bidra til] tilfredsstillende konkurranse mellom institusjonene, oversiktlige eierstrukturer, gode kontrollmuligheter mm.»

Kredittilsynet mener det er vesentlig å legge vekt på de hensynene som arbeidsgruppen viser til, blant annet behovet for å sikre uavhengighet og konkurranse samt å motvirke krysseierskap. Kredittilsynet mener videre at gjeldende regelverk har vist svakheter, og uttaler at regelverket i noen grad har bidratt til en defensiv bevaringsstrategi, fremfor en mer offensiv og positiv utvikling av en solid norsk finansnæring. Kredittilsynet konstaterer etter dette at vektleggingen av de ulike hensyn nok har endret seg noe over tid.

Norges Bank tar til orde for at eierbegrensningsreglene skal ivareta et begrenset sett av hensyn. Norges Bank støtter at de hensyn arbeidsgruppen legger vekt på bør videreføres og legges til grunn for praktiseringen av regelverket. Etter Norges Banks syn bør likevel myndighetene i sin behandling legge hovedvekten på vurdering av eierens egenhet, samt hensynet til å sikre uavhengige finansinstitusjoner, et effektivt tilsyn og finansiell stabilitet. Norges Bank uttaler at:

«Arbeidsgruppen viser til at de sentrale hensyn bak dagens eierbegrensningsregler er å sikre uavhengige finansinstitusjoner og en uavhengig finansnæring for å motvirke for sterk konsentrasjon av økonomisk makt i samfunnet. Videre vil en slik uavhengighet sikre de enkelte finansinstitusjonenes og finansnæringens uavhengighet i forhold til de øvrige deler av næringslivet og i forhold til enkelteiere og slike eieres forretningsforbindelser. I tillegg skal regelverket legge til rette for effektiv konkurranse mellom finansinstitusjoner ved å motvirke vesentlig innbyrdes eierskap mellom dem (krysseie).

Etter Norges Banks vurdering er dette viktige hensyn som bidrar til å understøtte stabiliteten i det finansielle systemet og legge til rette for mest mulig velfungerende kapital- og kredittmarkeder.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) mener at de hensyn eierkontrollreglene skal ivareta, bør begrenses til eieres egnethet, samt andre hensyn av soliditetsmessig art. Dette begrunnes med at det vil bidra til større forutberegnelighet for aktørene, samtidig som det bør kunne virke positivt med sikte på økt tempo i saksbehandlingen. Videre mener FNH at myndighetene som et ledd i egnethetskontrollen bør påse at eierstrukturen i et foretak eller konsern er tilstrekkelig oversiktlig, bl.a. som grunnlag for et effektivt tilsyn med virksomheten.

Høringsinstansenes merknader til de mer konkrete retningslinjene for forvaltningssskjønnet blir nærmere omtalt under punkt 6.1.

4.2.4 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis understreke finansinstitusjonenes viktige rolle i samfunnsøkonomien. De særskilte lovkrav som gjelder for finansinstitusjoner i alle land med en velutviklet økonomi, må sees i lys av dette. Slik regulering skal dels ivareta forholdet til institusjonens kunder, og dels den rolle institusjonene innehar i samfunnsøkonomien mer generelt. Et særlig aspekt ved institusjonenes rolle i samfunnsøkonomien er deres rolle som forvaltere av sparemidler og kapital for øvrig. Både banker og forsikringsselskaper forvalter store verdier, og har derfor stor innflytelse i den øvrige økonomien. Slik innflytelse utøves dels gjennom institusjonenes «eiermakt», og dels gjennom deres kredittgivning.

Eiermakt oppnås ved finansinstitusjoners erverv av aksjer og andre egenkapitalinstrumenter som gir rett til innflytelse i andre foretaks styrende organer. Finansinstitusjoners adgang til å oppnå eiermakt på denne måten er underlagt visse begrensninger i lovgivningen, men det kan nok likevel legges til grunn at finansinstitusjoner gjennom eierposisjoner innehar en betydelig innflytelse i annet næringsliv. Arbeidsgruppen legger til grunn at finansinstitusjonenes rolle i egenkapitalmarkedet er vesentlig styrket de senere år, jf. nærmere omtale i NOU 2002: 3 side 20.

Gjennom konsesjonsreglene er finansinstitusjoner gitt et rettslig monopol på *kredittgivning*. Kredittgivning kan gi stor innflytelse i det øvrige næringsliv, siden tilgang til kapital er et nødvendig-

hetsgode for enhver næringsvirksomhet. Dette gjelder både ved vurderingen av om kreditt skal ytes i utgangspunktet, og ved eventuelle reforhandlinger hvor eksempelvis banker kan yte reell makt i forhold til de øvrige kreditorer. Hensynet til en effektiv allokering av samfunnets ressurser, tilsier at finansinstitusjoner i størst mulig grad baserer sin kredittgivning på objektive kriterier som lønnsomhet og risiko.

Samlet sett innehar derfor finansinstitusjoner betydelig innflytelse i det øvrige næringsliv. I hvilken grad enkeltinstitusjoner innehar en slik makt, beror dels på deres størrelse og dels på konkurranseforholdene i det aktuelle markedet.

Det er bl.a. på denne bakgrunn av betydning å ha visse rammer for hvem som kan ha betydelige eierandeler i finansinstitusjoner. Eierskap i en finansinstitusjon gir på samme måte som eierskap i annen næringsvirksomhet rett til å stemme på generalforsamlingen, rett til å påvirke styresammensetningen og annen indirekte innflytelse gjennom mer eller mindre formelle påvirkningsmuligheter en større eierandel gir. Det må kunne antas at slik eiermakt er betydelig dersom eierandelen overstiger 10 prosent, siden det sjelden finnes aksjonærer med tilsvarende eierposter i foretaket. Finansinstitusjoner særpreges videre ved at de har forholdsvis lite egenkapital i forhold til sin forvaltningskapital.

Etter departementets syn er det viktig å ta slike forhold knyttet til institusjonsmakt og eiermakt i betraktning ved vurderingen av hvorledes eierkontrollen i norske finansinstitusjoner bør organiseres. Det vises for øvrig til arbeidsgruppens redegjørelse i NOU 2002: 3 side 20–21 som departementet i hovedsak slutter seg til.

Bank- og forsikringsdirektivene angir en naturlig basis for vurderingen av hvilke hensyn eierkontrollreglene bør ivareta. Etter bankdirektivet artikkel 16 skal myndighetene vurdere hvorvidt erverver er egnet til å sikre en sunn og forsvarlig drift av institusjonen. En slik vurdering av egnethet bør ta utgangspunkt i erververs *personlige egnethet*, i lys av bl.a. vedkommendes økonomiske soliditet og tidligere handlemåte mv.

Et annet formål bak regelverket bør være å sikre et *effektivt tilsyn* med institusjonen. Hensynet til effektivt tilsyn vil bl.a. være relevant ved vurderingen av i hvilken grad ikke-finansielle eiere (som ikke selv er underlagt tilsyn) bør komme inn på eiersiden. Videre vil hensynet være sentralt ved vurderingen av hvilken eierandel som bør kreves der en finansinstitusjon har eierandeler i en annen finansinstitusjon. Etter departementets vurdering må det fortsatt tilstrebes klare eier- og ansvarsforhold i finanskonsern.

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

I tillegg mener departementet at regelverket bør sikre *finansinstitusjonens uavhengighet i forhold til annet næringsliv og eiere* som kunne tenkes å benytte sin innflytelse til å begunstige seg selv, sine forretningsforbindelser eller private forbindelser med gunstige lån, garantier mv. Kontroll over for eksempel et større finanskonsern gir stor innflytelse i annet næringsliv. En bør derfor fortsatt søke å unngå at ikke-finansielle eiere skal kunne oppnå uforholdsmessig stor innflytelse i øvrig næringsliv gjennom innehav av betydelige eierinteresser i norske finansinstitusjoner, siden dette vil kunne åpne for disposisjoner motivert av utenforliggende hensyn. Videre må en fortsatt søke å unngå at ikke-finansielle eiere benytter sin posisjon til å oppnå fordeler (for eksempel billig kreditt, herunder kreditt som ellers ikke ville ha blitt gitt pga. for høy risiko) til seg selv eller til sine forretningsforbindelser eller private forbindelser. Slike interessekonflikter gir også incitamenter til å stille særlig strenge vilkår for kunder som for eksempel konkurrerer med vedkommende betydelige eiers egen virksomhet. Dersom det ikke tas rene forretningsmessige hensyn, så kan dette gå ut over andre kunder i vedkommende finansinstitusjon, finansinstitusjonens lønnsomhet, og derved også gå ut over de andre eierne. I verste fall vil andre måtte gå inn med midler i finansinstitusjonen i en redningsaksjon. Det kan videre medføre samfunnsøkonomisk tap dersom kapitalen ikke tilflyter de best funderte prosjekter.

Gjeldende regler har også som formål å sikre en eierstruktur som legger til rette for en *effektiv konkurranse mellom finansinstitusjoner*. En rekke høringsinstanser mener at slike hensyn ikke bør være relevant ved eierkontrollen. Departementet viser imidlertid til at konkurransehensyn ivaretas i gjeldende regelverk ved at en unngår uheldig kryssseie mellom finansinstitusjoner. Etter departementets syn bør dette fortsatt være et hensyn bak nye regler om eierkontroll. I den forbindelse nevnes at også de alminnelige konkurransemyndighetene etter omstendighetene vil kunne vurdere erverv av finansinstitusjoner. Det understrekes at slike vurderinger foretatt med hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven ikke vil være bindende for Konkurransetilsynets tolkning og skjønnsutøvelse etter konkurranseloven. Dette har ikke medført nevneverdige problemer i praksis. Videre må det anses som en klar fordel for både myndigheter, aktører og markedet for øvrig at finansmyndighetene vurderer eventuelle konkurransehensyn, slik at en reduserer faren for motstridende vurderinger fra hhv finansmyndigheter og alminnelige konkurransehensyn. Dette tilsier at også konkurransehensyn inngår i skjønnsvurderingen. Når det gjelder for-

holdet til konsesjonsreglene, vises til nærmere omtale i punkt 8.5.

Etter departementets vurdering bør en på denne bakgrunn ta sikte på å videreføre de sentrale hensyn bak gjeldende eierbegrensingsregler. Disse hensynene går noe lenger enn det som kreves etter EØS-direktivene, men etter departementets syn kan ikke dette tillegges avgjørende betydning. Det vises til at en rekke andre EØS-land har lovregler som går lenger enn det som direkte følger av strukturen i direktivene, jf. nærmere omtale i NOU 2002: 3 punkt 5.4. Det vises videre til at direktivbestemmelsene er meget generelle, og at det neppe er grunnlag for å hevde på generelt grunnlag at gjennomføringen av den modell EØS-direktivene gir anvisning på vil gi et mindre restriktivt regelverk enn et regelverk som går noe lenger i angivelser av konkrete skjønnsstemaer. Resultatet vil avhenge av gjennomføring og praksis ved skjønnsutøvelsen.

Arbeidsgruppen har på enkelte punkter lagt vekt på hensynet til minoritetsaksjonærer i finansinstitusjoner. Etter departementets syn bør imidlertid ikke regelverket om eierkontroll i finansinstitusjoner særskilt ivareta slike hensyn. Regelverket i aksje- og verdipapirlovgivningen må antas å gi et hensiktsmessig vern av minoritetsaksjonærer i norske allmennaksjeselskaper, herunder minoritetsaksjonærer i finansinstitusjonene. Arbeidsgruppen har under utarbeidelsen av de enkelte retningslinjer i tillegg foreslått å regulere forhold som neppe ivaretas i gjeldende eierbegrensingsregler. Det vises i den forbindelse til forslaget om at myndighetene skal kunne vektlegge hvorvidt ervervet vil medføre en uønsket strukturutvikling i regioner med spredt bosetning eller næringsliv. Etter departementets vurdering bør ikke eierkontrollregelverket ivareta et slikt formål. Hensynet til distrikter mv. bør ivaretas av andre virkemidler enn finanslovgivningen. Det vises i den anledning til nærmere drøftelse i kapittel 6.

4.3 Nærmere om valg av reguleringsform – overgang til et skjønnsbasert system

4.3.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at nye regler om eierkontroll utformes med utgangspunkt i EØS-direktivene for bank og forsikring, jf. nærmere omtale ovenfor i punkt 3.2. Det sentrale elementet ved slike regler er at de forutsetter en utstrakt skjønnsmyndighet i forvaltningen. Arbeidsgruppen uttaler bl.a. følgen-

de om behovet for reform (NOU 2002: 3 side 38–39):

«Den generelle usikkerhet som vil knytte seg til enhver vurdering på forhånd av forholdet mellom den norske eierbegrensningen på 10 prosent og EØS-avtalen art. 40 om frie kapitalbevegelser, gjør det naturlig å reise spørsmålet om ikke de viktigste hensyn som ligger til grunn for det norske regelverket om eierskap i finansinstitusjoner, i hovedsak bør kunne ivaretas ved norsk lovgivning utformet etter noe andre retningslinjer. Arbeidsgruppen vil minne om at Banklovkommisjonen allerede i NOU 1998: 14 foreslo ganske omfattende lovendringer på dette området.

Arbeidsgruppen viser videre til vurderingene i avsnitt 3 foran hvor en – med utgangspunkt i de vesentlige endringer i finansmarkedet fra slutten av 1980-årene til i dag – har søkt å klarlegge virkningene av regelverket om eierskap i finansinstitusjoner hensett til situasjonen i våre dager og i årene fremover, se særlig avsnitt 3.3 foran. Det fremgår der bl.a. at regelverket i en del henseender ikke nødvendigvis har de virkninger som det i den offentlige debatt ofte forutsettes å ha, og at det for øvrig kan reises spørsmål om det i andre henseender virker fullt ut tilfredsstillende.

Videre viser Arbeidsgruppen til sine vurderinger i avsnitt 3.4 foran. En har der kommet til at de sentrale elementer i det rettspolitiske grunnlag for det någjeldende regelverk i hovedsak fortsatt har gyldighet, og at vi således her finner retningslinjer for utformingen av ny lovgivning på området som også tar hensyn til svakheter ved de någjeldende lovbestemmelser. Det pekes dessuten på at regelverket har tiltrukket seg adskillig oppmerksomhet i den offentlige debatt og til dels er blitt utsatt for kritikk fra ulike hold. Det er i lengden ikke heldig at lovgivningen på et livsområde av så stor betydning i samfunnet er gjenstand for så vidt betydelig meningsforskjell.

Arbeidsgruppen er på bakgrunn av disse forhold kommet til at det ikke umiddelbart fremstår som den mest hensiktsmessige fremgangsmåte for norske myndigheter å legge opp til at spørsmålet om eierbegrensningens forhold til EØS-avtalen art. 40 blir prøvet ved EFTA-domstolen. Arbeidsgruppen antar at forholdene tilsier at en i stedet søker å utforme ny norsk lovgivning med utgangspunkt i den modell for kontroll med eierforholdene i finansinstitusjoner som EØS/EUs bank- og forsikringsdirektiver gjenspeiler. Arbeidsgruppen antar at det i så fall vil være mulig å finne frem til løsninger som, på den ene side, i hovedsak ivaretar de viktigste målsetninger som begrunner någjeldende regelverk, og, på den annen side, i hoved-

sak både fjerner grunnlaget for tvil i forholdet til EØS-avtalen og tar hensyn til ulike svakheter ved regelverket som utviklingen i den siste 10–15 års perioden må antas å ha brakt for dagen.»

Arbeidsgruppens vurderinger på dette punktet er nærmere omtalt i NOU 2002: 3 punkt 3.4 og punkt 4.4.

4.3.2 Høringsinstansenes merknader

De fleste høringsinstansene er generelt sett positive til arbeidsgruppens utgangspunkt om et mer skjønnsbasert system som en tilnærming til det EØS-direktivene legger opp til. Uttalelsene er imidlertid nyanserte og spenner over et vidt spekter. Mange høringsinstanser stiller spørsmål ved om arbeidsgruppens forslag går langt nok i retning av et skjønnsbasert system.

Finansforbundet støtter arbeidsgruppens forslag, selv om forbundet «i utgangspunktet ikke har ønsket noen endring av dagens 10 prosent regel». Det uttales videre at:

«Når man likevel har valg å gå bort fra en strengt kvantitativt system og over til et mer skjønnsmessig system i tråd med EUs regler finner forbundet det viktig å understreke betydningen av at forslagets § 2–2 annet ledd blir forvaltet restriktivt i tråd med de intensjonene som ligger til grunn for utvalgets forslag.»

En rekke høringsinstanser uttaler på generelt grunnlag støtte til mer skjønnsmessige regler og harmonisering med det som er vanlig internasjonalt. Blant disse er *Sparebankforeningen, Norges Bank, Revisorforeningen, Finansieringsselskapenes Forening, NOS Clearing ASA, Advokatforeningen, Norske Finansanalytikerens Forening, Forbrukerrådet, Verdipapirsentralen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet*.

Sparebankforeningen uttaler om dette at:

«Arbeidsgruppen har gitt konstruktive innspill til nye regler om kontroll med eierforholdene i norske finansinstitusjoner som hensyntar våre EØS-rettslige forpliktelser, samtidig som vesentlige rettspolitiske hensyn bak våre gjeldende regler blir videreført. Vi mener derfor at Finansdepartementet i all hovedsak med dette har et godt grunnlag for det videre lovarbeid som bør følges opp med henblikk på å unngå rettslig prøving for EFTA-domstolen.»

Norges Bank mener det er viktig å få på plass et mer skjønnsbasert system, og begrunner dette med at:

«[E]t restriktivt og rigid regelverk, som dagens

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

eierbegrensningsregler, kan bidra til å sen-tere en u hensiktmessig struktur og skape unødig overkapasitet. Det kan igjen bidra til å svekke næringens inntjening og soliditet og på lang sikt kunne svekke stabiliteten i det finansielle systemet. Etter Norges Bank syn bør myndighetene gjennom utformingen og praktiseringen av regelverket være tilbakeholdne med å hindre strukturendringer og tilpasninger som næringen selv finner hensiktsmessig. En unødig inn-snevring av institusjonenes handlingsrom kan bidra til å svekke deres lønnsomhet og soliditet på lang sikt. Initiativ til strukturendringer bør komme fra næringen selv.»

På dette grunnlag støtter Norges Bank arbeids-gruppens forslag til nye eierkontrollregler, og frem-lever at:

«Norges Bank er enig i arbeidsgruppens vurde-ring om at formålene bak eierbegrensningsreg-lene bør kunne ivaretas godt i et nytt kvalitativt (skjønnsbasert) system. Et slikt system vil være mer fleksibelt over tid og gi mer rom for å ta spesifikke forhold i betraktning. Som svakhet kan anføres at markedsaktørene mister noe av forutsigbarheten som ligger i dagens regelba-serte system, og at mulighetene for forskjellsbe-handling i enkeltsaker kan øke.»

Flere høringsinstanser legger vekt på konkur-ransemessige betraktninger. Særlig blir rammevil-kårene for norske finansinstitusjoner i forhold til utenlandske institusjoner trukket frem. *Forbruker-rådet* ønsker at det legges til rette for en sunn konkurranse i finansnæringen, både nasjonalt og inter-nasjonalt, og uttaler at med en sunn konkurranse vil de institusjoner som kan fremsette det beste til-budet premieres, og forbrukerne vil få ta del i verdi-skapingen i næringen. Forbrukerrådet støtter et-ter dette forslaget om at minoritetsaksjonærer ikke lenger skal kunne blokkere flertallets ønske om oppkjøp. *Verdipapirsentralen* gir uttrykk for tilsva-rende synspunkter. *Arbeids- og administrasjonsde-partementet* og *Konkurransetilsynet* mener at ut i fra et konkurransemessig synspunkt bør nye norske lovregler ha utgangspunkt i den modell for kontroll av eierforholdene som EØS-direktivene anviser. AAD påpeker at:

«Like og stabile rammebetingelser for finansin-stitusjonene vil kunne skjerpe konkurransen i markedet ved at aktører i det norske markedet i større grad konkurrerer med utenlandske aktø-rer. Skjerpet konkurranse innebærer mer effek-tive aktører og dermed mer effektiv ressursut-nyttelse i næringen.»

Andre høringsinstanser har et noe mer kritisk utgangspunkt for sine kommentarer. Blant disse er

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), *Utenriks-departementet (UD)*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)*, *Kredittilsynet* og *Nærings- og handelsdepartementet*.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) ønsker i utgangspunktet utredningen velkommen, men vi-ser til den debatt som har funnet sted om de norske eierbegrensningsreglene, samt det press fra EFTAs overvåkningsorgan som har vært i forbin-delse med de norske eierbegrensningsreglene, og uttaler at:

«NHO er opptatt av at det ikke lages norske regler for finansinstitusjonene som fremstår som særnorske og vekker unødig oppmerk-somhet i andre land fordi dette også vil kunne virke negativt for annet norsk næringsliv.

NHO er av den oppfatning at den norske ei-erbegrensning på 10 prosent innebærer en re-striksjon som går lenger enn nødvendig for å ivareta de norske allmenne hensyn som utgjør begrunnelsen for bestemmelsen. Vi støtter ut-redningen om at disse lovformålene må kunne ivaretas ved norske lovregler som vil virke mindre restriktivt i praksis.»

Andre høringsinstanser velger å vektlegge for-holdet til våre EØS-forpliktelser i sine kommenta-rer. *Kredittilsynet* støtter hovedtrekkene i arbeids-gruppens forslag til nye eierkontrollregler, men gir uttrykk for at forslaget etterlater en viss usikkerhet når det gjelder forholdet til EØS-avtalen, og uttaler at:

«Som utvalget påpeker skyldes dette den utvik-ling EU-domstolen i de senere årene har frem-met ved i større grad å etterprøve nasjonal lov-givning også direkte i forhold til Romatrakta-tens fire hovedprinsipper om fri bevegelighet. Dette betyr også at man ved tolkingen av inn-holdet i de enkelte direktivene i større grad ser hen til løsninger som ivaretar de overordnede prinsippene, som i dette tilfellet fri bevegelighet av kapital. Disse endringene i EU-retten forut-settes i utgangspunktet også fulgt opp av Nor-ge, kfr EØS-avtalen art. 6, jf art. 105.

Denne utviklingen i EU-retten kan medføre at selv om det norske regelverket i dag ville blitt godkjent av EFTA-domstolen, kan det være usikkert hvordan utfallet av en tilsvarende retts-sak vil bli noen år frem i tid.»

UD og *HSH* og *Nærings- og handelsdepartemen-tet (NHD)* har lignende synspunkter. NHD uttaler at:

«Vi legger til grunn at utformingen av eierbeg-rensningsreglene vektlegger hensynet til verdi-skapingen i finanssektoren og konkurranseev-

nen til norske finansinstitusjoner, i tillegg til stabiliteten og soliditeten i finanssektoren. En harmonisering med EU-direktivene vil bidra til at disse hensynene blir ivaretatt.

Utredningen argumenterer med at det er rom for tolkning av hva som kreves for å tilpasse seg EU-direktivene. Det foreliggende forslaget kan framstå som om det i realiteten er en oppmyket versjon av dagens norske regelverk, framfor en faktisk tilpasning til EU-direktivene. Det er også uklart hvilken begrunnelse innskjerping og unntak fra EU-direktivene har, og om de er i tråd med det EØS-rettslige proporsjonalitetsprinsippet. Det er flere elementer i det foreslåtte regelverket som kan være problematiske ut fra hensynet til verdiskaping, forutsigbarhet og konkurransevne.»

Finansieringsselskapenes Forening, Oslo Børs og Finansnæringens Hovedorganisasjon gir også kritiske merknader. Felles for de innvendinger som anføres er at forslaget i realiteten ikke går langt nok i retning av en harmonisering med det skjønnsbaserte system som EU direktivene gir anvisning på. Finansieringsselskapenes Forening mener forslaget er et skritt i riktig retning av internasjonal tilpasning, men at det ikke går langt nok. Oslo Børs fremhever at hensynet til aksjers frie omsettelighet og den betydning dette har for finansinstitusjoners mulighet til å reise egenkapital er viktig, og uttaler at:

«Hensyn som tilsier begrensninger av fri omsettelighet må derfor veies mot den kostnad dette utgjør. Begrensningene bør også være i tråd med hensyn som praktiseres i kapitalmarkeder som konkurrerer med våre.

Oslo Børs er derfor positiv til en opphevelse av eierbegrensningsreglene og en tilnærming til reglene som gjelder innen EØS. Dog er de foreslåtte reglene på enkelte områder vesentlig strengere enn det som følger av direktiv 2000/12/EC. Videre er det innført nye regler om oppkjøpsplikt som er uten forankring i direktivet. Det kan stilles spørsmål ved om disse strengere særregler er i overensstemmelse med EØS-avtalens regler om fri kapitalbevegelse og etableringsrett.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon mener at forslaget ikke er tilstrekkelig tilpasset dagens situasjon og de fremtidige behov, og uttaler at:

«FNH mener at dagens norske eierbegrensingsregler bør erstattes med et skjønnsbasert system for kontroll med eierforholdene i finansinstitusjoner i samsvar med EU-/EØS-direktivene på finansområdet. Dette har også vært hovedintensjonen fra Selvig-utvalget, slik det fremgår av sammendraget (s. 7) i deres rapport.

Spørsmålet er likevel om utvalgets intensjoner i så hensende samsvarer fullt ut med de konkrete forslag som fremmes. Vår analyse av lovforslagene med tilhørende motiver er at de reelt sett bygger mer på gjeldende norsk regelverk og praksis (og de endringsforslag som tidligere er fremmet av Banklovkommissjonen i 1998) enn på de aktuelle EØS-rettsaktene. Dette gjør at forslagene etter vårt syn ikke er tilstrekkelig tilpasset dagens situasjon og de fremtidige behov.

Rent generelt mener FNH at når man nå først endrer lovgivningen som ledd i en EØS-tilpasning, bør man sørge for å gjennomføre endringene så vidt konsekvent at man definitivt bringer det norske regelverket ut av et grenseland for hva EØS-retten aksepterer.»

FNH fremhever deretter nærmere angitte punkter hvor organisasjonen mener det er behov for justeringer i arbeidsgruppens forslag.

4.3.3 Departementets vurdering

Departementet vil understreke det alminnelige utgangspunktet at våre EØS-forpliktelser krever at det foreligger regler om eierkontroll. Det er derfor ikke et alternativ å oppheve gjeldende regelverk uten å erstatte det med nye regler. I realiteten står en derfor overfor to alternative reguleringsformer mht eierkontroll. På den ene side kan en velge å opprettholde hovedstrukturen i dagens forbudsbaserte system for eierkontroll, der erverv over en nærmere angitt grense i utgangspunktet er forbudt, men likevel kan tillates for visse eiere under gitte vilkår. På den annen side kan det velges et system basert på skjønnsmessige vurderinger fra sak til sak. EØS-reglene i bank- og forsikringsdirektivene kan sies å bygge på et slikt skjønnsbasert system. Fordelen med et forbudsbasert system er at det gir forutsigbarhet for markedsaktørene. Videre begrenser eksplisitte lovregler forvaltningens kompetanse til å utøve skjønn. I Norge har en slik begrensning av skjønnet tradisjonelt blitt sett på som en fordel. Ulempen med et slikt system er at lovreglene etter omstendighetene vil kunne få anvendelse på situasjoner som det etter en vurdering av lovformålene neppe er behov for å regulere. I gjeldende eierbegrensingsregler har dette bl.a. blitt søkt avhjulpet ved å innføre lovbestemte unntak og en generell adgang til å gjøre unntak i «særlige tilfelle», jf. nærmere omtale under punkt 3.1. En slik reguleringsform kan imidlertid bli oppfattet som lite fleksibel.

Et skjønnsbasert system grunnet på EØS-direktivene for bank og forsikring vil trolig kunne innrettes noe mer fleksibelt, og en vil kunne legge bedre

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

til rette for at reglene ikke går lenger enn det hensynene bak regelverket til enhver tid skulle tilsi. Det vises i den anledning til at flere av de hensyn som ligger bak gjeldende eierbegrensningsregler vil kunne ha ulik vekt i ulike situasjoner. Dette gjelder bl.a. vurderingen av konkurranseforhold og vektleggingen av institusjonenes uavhengighet. I et skjønnsbasert system vil slike forhold kunne reflekteres på en bedre måte enn i et forbudsbasert system. Etter departementets syn er det en fordel at et skjønsmessig system vil ligge nærmere det system som gjelder i de fleste andre EØS-land, og at en derfor i mindre grad vil ha grunnlag for å hevde at det norske regelverket ikke er i samsvar med EØS-reglene. Ulempene knyttet til et slikt system, eksempelvis redusert forutberegnlighet, vil til en viss grad kunne avhjelpes ved å lovfeste de sentrale

retningslinjer forvaltningsmyndigheten skal kunne vektlegge, jf. nærmere om dette nedenfor under kapittel 6. For at et skjønnsbasert system skal fungere, er det også en forutsetning at de ansvarlige myndigheter faktisk vil utøve skjønn – og er villig til å ta belastningen ved å gi avslag – i en konkret situasjon, for eksempel ved å forby et oppkjøp som ikke er i samsvar med retningslinjene for skjønn.

Etter departementets syn ligger forholdene godt til rette for å erstatte dagens forbudsbaserte eierbegrensningsregler med et mer skjønnsbasert system som kan ta utgangspunkt i EØS-direktivene for bank og forsikring. Det vises i den anledning til arbeidsgruppens vurdering i NOU 2002: 3 side 38–39 som departementet i hovedsak slutter seg til. De sentrale elementene i et slikt skjønnsbasert system vil drøftes nærmere nedenfor.

5 Strukturen i nytt regelverk om eierkontroll i finansinstitusjoner – særlig om «forbudssoner»

5.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår nye lovregler med utgangspunkt i det skjønnsbaserte system i EØS-direktivene som gjelder bank og forsikring. Direktivene er nærmere omtalt ovenfor under kapittel 3, jf. også NOU 2002: 3 punkt 5.1

Etter arbeidsgruppens syn bør en imidlertid ikke bare legge direktivenes regelstruktur til grunn ved utformingen av norske regler om eierkontroll i finansinstitusjoner. Arbeidsgruppen mener det foreligger et «ganske vidt nasjonalt handlingsrom» ved gjennomføringen av direktivene, og etter arbeidsgruppens syn bør dette handlingsrommet benyttes for å ivareta de overordnede formål som fortsatt bør ligge til grunn for norske eierkontrollregler, jf. ovenfor under kapittel 4. Arbeidsgruppen uttaler i den sammenheng bl.a. (NOU 2002: 3 side 45):

«Arbeidsgruppen vil videre fremholde at direktivenes bestemmelser gir de enkelte medlemsstater en ikke liten grad av handlefrihet ved gjennomføringen av bestemmelsene i nasjonal lovgivning, se foran avsnittene 5.3 og 5.4. Det fremgår også at mange EU-land har gjort bruk av denne fleksibilitet slik at de nasjonale regler har kunnet utformes i et regelverk med tilpassinger til forholdene i hvert enkelt land. Dette åpner i det store og hele for utformingen av et nytt norsk regelverk som, på den ene side, ivaretar de viktigste målsetningene som gjeldende regelverk skal ivareta og, på den annen side, fjerner grunnlaget for tvil i forhold til EØS-avtalen og dessuten retter på ulike svakheter ved regelverket som utviklingen i den siste 10–15 års perioden må antas å ha brakt for dagen, jf. foran avsnitt 4.4 nr. 2).»

I samsvar med strukturen i direktivene foreslås et system hvoretter en må søke om tillatelse på forhånd for å erverve nærmere angitte eierandeler i en finansinstitusjon. Dette systemet skal i prinsippet gjelde uavhengig av om erverver er en annen finansinstitusjon eller ikke. Myndighetene skal etter nærmere angitte kriterier (innen tre måneder) kunne vurdere om ervervet skal godkjennes, noe som også er i samsvar med strukturen i direktivene. De nærmere regler om denne forhåndskontrollen vil drøftes nærmere under kapittel 7.

Selv om arbeidsgruppens forslag på enkelte punkter går noe lenger enn det som kreves etter direktivene, er hovedtrekkene de samme som i direktivene. På et vesentlig punkt foreslår imidlertid arbeidsgruppen et unntak fra ovennevnte skjønnsbaserte system. I samsvar med gjeldende rett foreslås å videreføre enkelte absolutte «forbudssoner» hvor det i utgangspunktet ikke skal åpnes for skjønn. Etter arbeidsgruppens forslag bør det gjelde en forbudssone i to retninger:

- Et forbud mot at andre enn finansinstitusjoner skal kunne eie mer enn 25 prosent av en finansinstitusjon (et fortsatt absolutt forbud mot «privat bankiervirksomhet»). Dette henger sammen med konsernreglene for finansinstitusjoner som krever at morselskap i finanskonsern skal være finansinstitusjon.
- Et forbud mot at en finansinstitusjon eier mellom 25 prosent og to tredeler av en annen finansinstitusjon.

Sett i forhold til gjeldende eierbegrensningsregler (som innebærer at andre enn finansinstitusjoner ikke kan eie mer enn 10 prosent, og at andre finansinstitusjoner ikke kan eie mellom 10 og 100 prosent), innebærer forslaget en liberalisering. Dette skyldes at gjeldende grenser på henholdsvis 10 og 100 prosent vil endres til henholdsvis 25 prosent og 66 2/3 prosent. I det følgende vil arbeidsgruppens begrunnelser for de ulike forbudssonene omtales nærmere.

Forbudet mot at andre enn finansinstitusjoner kan eie finansinstitusjoner har tradisjonelt hatt bred støtte i Norge, jf. også ovenfor kapittel 3. Arbeidsgruppen viser bl.a. til NOU 1986: 5 side 134, der det heter at:

«Det har i alle fall hittil vært en alminnelig oppfatning at finansinstitusjonene ikke skal drives som privat bankiervirksomhet, hvor en enkelt eller noen få personer, bedrifter og lignende i fellesskap eier en finansinstitusjon. Arbeidsgruppen deler denne oppfatningen. Betydelige eierinteresser vil lett skape et forhold mellom vedkommende finansinstitusjon og vedkommende aksjeeier som gjør at vedkommende blir behandlet på en annen og for ham bedre måte enn andre kunder. Bl.a. vil han kunne bli under-

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

lagt en lempeligere kredittvurdering. Uheldige disposisjoner – bl.a. på dette grunnlag – vil kunne ha negative konsekvenser for tilliten til finansvesenet, men også rent samfunnsøkonomisk, bl.a. ved at innskudd/innlån lettere kan tapes og evt. ved at kreditten ikke nødvendigvis går til de beste prosjekter.»

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn et forbud mot at andre enn finansinstitusjoner kan eie mer enn 25 prosent av en finansinstitusjon.

Arbeidsgruppen har foreslått at heller ikke finansinstitusjoner kan eie mellom 25 prosent og to tredeler av en finansinstitusjon. Etter forslaget utløser 25 prosents eierskap tilbudsplikt til samtlige aksjonærer slik at ingen skal kunne oppnå «negativ kontroll» uten å fremme et overtagelsestilbud. For at en finansinstitusjon skal få eie mer enn 25 prosent kreves det i tillegg etter forslaget en akseptgrad på minst to tredeler. Forbudssonen for finansinstitusjoner har en annen begrunnelse enn forbudet mot privat bankiervirksomhet. Når det gjelder grensen på 25 prosent for tilbudsplikt, uttales bl.a. følgende i NOU 2002: 3 punkt 5.5 på side 48:

«Arbeidsgruppen mener at det her er behov for å etablere et klart skille mellom finansinstitusjoner med en eierstruktur basert på en flerhet av aksjeeiere, og finansinstitusjoner med en eierstruktur hvor en enkelt aksjeeier har så stor innflytelse som negativ kontroll vil gi, eller endog bestemmende innflytelse. En slik avklaring vil gi oversiktlige eierstrukturer og dermed gi andre aksjeeiere og kundene innsyn i de reelle maktforhold i institusjonen. Klarhet når det gjelder eierstrukturen og de egentlige maktforhold, vil også være viktig for effektivt tilsyn med virksomheten. Arbeidsgruppen er derfor kommet til at det ikke bør være adgang til gradvis å bygge opp en eierandel som går ut over hva som i praksis kreves for negativ kontroll, dvs. en eierandel på mer enn 25 prosent. En innehaver av en kvalifisert eierandel som ønsker å erverve en større andel, bør derfor bare kunne gjøre dette ved å fremsette overtakstilbud til samtlige øvrige aksjeeiere. De øvrige aksjeeiere gis dermed også en mulighet til å selge seg ut før en enkeltaksjeeier oppnår «negativt flertall.»»

Etter dette foreslår arbeidsgruppen at den nedre grense for forbudssonen for finansinstitusjoners eie av finansinstitusjoner settes til 25 prosent. Når det gjelder kravet om akseptgrad på to tredeler uttales bl.a. følgende (NOU 2002: 3 punkt 3.4 på side 29):

«Regelverket om eierskap i praksis har gitt en minoritet med eierandeler på minst 10 prosent adgang til å blokkere gjennomføringen av opp-

kjøp og fusjon av finansinstitusjoner. Denne adgangen er også benyttet i enkelte tilfelle. Selv om dette i det store og hele neppe har vært av vesentlig betydning for utviklingen i finansnæringen generelt sett, antar Arbeidsgruppen at et så sterkt minoritetsvern på finansområdet vanskelig lar seg rasjonelt begrunne og forsvare. Dette gjelder selv om en legger til grunn at eierskifte ved oppkjøp og fusjon vanligvis medfører slike virkninger for de ulike grupper av aksjeeierne at transaksjonene må være forankret i et klart aksjonærflertall. Gjeldende regelverk kan imidlertid medføre at selv et meget betydelig flertall av aksjeeiere fratras mulighet til å få gjennomført et fordelaktig eierskifte, og dessuten at en forholdsvis beskjeden minoritet vil få en utilsiktet sterk forhandlingsposisjon i forhold til den som vil overta en finansinstitusjon.»

Etter dette foreslår arbeidsgruppen at tilbudsplikten suppleres med et akseptkrav på to tredeler, hvilket i realiteten gir en forbudssone for finansinstitusjoners eie av finansinstitusjoner mellom 25 prosent og to tredeler. Tilsvarende presiserer arbeidsgruppen i utkastet til § 2–2 åttende ledd at en heller ikke i forbindelse med nedslag kan bli sittende med en eierpost på mellom 25 prosent og to tredeler.

5.2 Høringsinstansenes merknader

Som nevnt under punkt 4.3, støtter høringsinstansene forslaget om å gå over til et skjønnsbasert system med utgangspunkt i EØS-direktivene for bank og forsikring. En rekke høringsinstanser mener imidlertid at arbeidsgruppens forslag er for restriktivt i forhold til det de beskriver som direktivenes «minimumskrav». I det følgende vil høringsinstansenes merknader knyttet til forbudssonene omtales nærmere.

Ingen høringsinstanser argumenterer for å beholde forbudssonene slik de er i dag. Alle som uttaler seg argumenterer for en liberalisering. Flere høringsinstanser mener at det ikke bør være noen absolutte forbudssoner overhodet. *Finansieringsselskapenes Forening (FF)*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Nærings- og handelsdepartementet (NHD)*, *Oslo Børs og Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)* mener at forbudssonene bør fjernes helt. Finansieringsselskapenes Forening peker på at selv om dette er en liberalisering i forhold til dagens regler, fremstår forslaget som unødvendig stivbent og strengt, og uttaler at:

«Vi er ikke kjent med at andre EØS-land har tilsvarende «forbudsoner». Etter vår oppfatning

må de grunnleggende reguleringshensyn kunne ivaretas på forsvarlig måte innenfor en «egnethetskontroll» på samme måte som i EØS-landene, supplert med de kontrollordninger og virkemidler som eksisterer i finans- og konkurranselovgivningen for øvrig. En vil da kunne oppnå betydelige forenklinger av regelverket og fleksibilitet i saksbehandlingen av konkrete saker.

Subsidiært mener vi at «forbudssoner» ikke skal gjelde finansieringsselskaper som ikke samtidig er kredittinstitusjon (mottar innlån/innskudd fra allmennheten). De samfunnsmessige hensyn som ligger bak eierbegrensningsreglene, gjør seg ikke i samme grad gjeldende for selskaper som ikke tar i mot slike midler. Vi viser i den forbindelse til de regler om eierskap som finnes for verdipapirforetak i verdipapirhandelsloven § 7–4.»

FNH peker på at EU-/EØS-reglene om eierkontroll inneholder intet om forbudssoner og uttaler at:

«Også i den nye norske lovgivning bør man ta sikte å fjerne innslaget av forbudssoner, idet de grunnleggende reguleringshensyn bør kunne ivaretas på forsvarlig vis innenfor rammene av den egnethetskontroll som er definert i EU-/EØS-reglene, supplert med andre eksisterende kontrollordninger i finanslovgivningen og de virkemidler som ligger i konkurranselovgivningen. Ut over dette vil det selvsagt være opp til det enkelte finansforetak eller finanskonsern å vurdere behovet for særlige eierbegrensninger basert på vedtekter. (..)

I valget mellom å videreføre et reguleringsystem som bygger på forbudssoner – men med dispensasjonsadgang – eller et system med eierskapsprøving etter på forhånd kjente kriterier ved passering av visse eiergrenser, fremstår det siste åpenbart som det mest markedsorienterte, fleksible og fremtidsrettede. (..) FNH kan vanskelig se at de hensyn som dagens eierbegrensningsregelverk tar sikte på å ivareta, skulle trenge å bli skadelidende under et mer EU-tilpasset system. Betydelig vekt må i den forbindelse legges på at intet annet EØS-land har sett behov for et så stramt lovregime som det Selvig-utvalget foreslår. Det bør vektlegges at det i det norske markedet uansett vil kunne operere institusjoner hjemmehørende i andre EØS-land med eierkonstellasjoner som etter utvalgets forslag vil være forbudt for norske institusjoner.»

NHD stiller spørsmålsteget ved den reguleringsformen som er valgt, og uttaler at:

«Den største forskjellen mellom EU-direktivene og arbeidsgruppens forslag synes å være forslaget om et generelt forbud mot å eie mellom 25

og 67 prosent av en finansinstitusjon, samt å kreve at kvalifiserte eiere skal være finansinstitusjoner. Som konsekvens av dette følger også særregler for finansinstitusjoner om budplikt til øvrige aksjonærer ved innehav over 25 prosent. Vi kjenner ikke til slike begrensninger i andre EU/EØS-land, og en sammenlikning av de ulike nasjonale lovverkene på dette punktet er ikke med i utvalgets rapport. Dersom det er tilfelle at slike forbud ikke finnes i andre EØS-land, kan det tyde på at de hensyn som ligger til grunn for det foreslåtte forbudet også kan ivaretas ved egnethetsvurderinger eller andre former for regulering, og at reguleringen derfor ikke står i forhold til de hensyn som skal ivaretas. Videre er det uklart om EU-direktivene er ment å regulere andre forhold enn de soliditetsmessige i finanssektoren. Det foreslåtte regelverket legger opp til at reguleringen skal ivareta langt flere hensyn enn de soliditetsmessige, blant annet distriktshensyn. Dette kan gi uforutsigbarhet i rammebetingelsene og dermed unødig svekket konkurranseevne til den norske finanssektoren.»

Oslo Børs frarår at det innføres en egen tilbudspliktregel for finansinstitusjoner, og uttaler bl.a. at:

«For det første er det kompliserende og unødvendig i forhold til reglene om pliktig tilbud i verdipapirhandelloven. (..) At tilbudsplikten også skal gjelde unoterte foretak vil tilføre et svært fremmed element for slike selskaper, uten at dette er overbevisende begrunnet.

Videre er det ikke nærmere avklart hvordan et oppkjøpstilbud etter utkast til fin § 2–2 (4) skal gjennomføres og struktureres. Etter børsens erfaring reiser en slik plikt en rekke problemstillinger og fordrer regler om fremgangsmåten. Dette er verken hensyntatt i lovforslaget eller kommentert nærmere. Etter børsens oppfatning vil det være uheldig dersom det innføres en regel som ikke er bedre gjennomarbeidet og vurdert i forhold til vphl. regler om pliktig tilbud.

For aktørene i finansmarkedet vil det dessuten være uheldig at det foreligger to former for pliktige tilbud – tilbud som dessuten inntreffer på forskjellige terskler og følger forskjellige regler.

Regelen om oppkjøpsplikt vil i praksis virke som et hinder for å erverve mer enn 25 % med mindre erververen ønsker å kjøpe 100 %. En slik regel vil virke like generelt som dagens eierbegrensningsregel og kan hindre transaksjoner som ikke nødvendigvis er begrunnet i de rettspolitiske synspunkter og hensyn regelen i finansieringsvirksomhetsloven opprinnelig var ment å ivareta. Det må antas at en regel om meldeplikt sammen med en mulighet til å foreta en in-

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

dividuell vurdering av det konkrete erverv og erververen, i seg selv er tilstrekkelig til å ivareta disse hensynene.

Oppkjøpsplikten er begrunnet i et vern for mindre aksjonærer og for å gi dem en mulighet for å selge seg ut av finansinstitusjonen når en aksjonær i praksis får kontroll. Det er liten grunn til at aksjonærer i finansinstitusjoner skal ha et bedre vern enn aksjonærer i andre selskaper. Slike regler bør derfor vurderes og lovfestes på generelt grunnlag og ikke som en særbehandling av aksjonærer i visse typer selskaper. Hensynet til mindre aksjonærer er for øvrig ikke blant de allmenne hensyn som har vært bakgrunnen for eierbegrensingsregelen. (..)

For investorer og eiere er det også av betydning at det er mulig å selge seg ned i et selskap. Generelt er det en vesentlig økonomisk forutsetning for en investor at en investering i et selskap helt eller delvis kan realiseres i kontanter eller investeres på annen måte. En regel som forbyr investorer å eie mellom 25 % og 66,7 % sammen med en oppkjøpsplikt, medfører at det i realiteten er vanskelig å foreta nedsalg fra 100 % og umuliggjør salg i intervallet mellom 66,7 % og 25 %. Manglende mulighet til å foreta ønsket nedsalg vil i seg selv kunne være prisdempende på aksjene i et finansforetak. En regel som forhindrer eierskap mellom 25 og 66,7% kan være en vesentlig begrensning på fornuftige og/eller ønskelige eiersammensetninger, og bør etter børsens oppfatning absolutt ikke innføres.

Etter børsens oppfatning er reglene om oppkjøpsplikt ikke godt nok gjennomtenkt eller vurdert i forhold til gjeldende nasjonale og EØS-regler. Dessuten representerer regelen en faktisk barriere for investorene og aktørene på finansmarkedet som neppe er nødvendig all den stund myndighetene har mulighet til å innføre et system hvor de enkelte større transaksjoner vurderes og godkjennes på individuelt grunnlag.

Børsen fraråder på det sterkeste innføringen av den foreslåtte regel som pålegger investorer i finansinstitusjoner en plikt til å fremsette tilbud om kjøp av samtlige aksjer ved erverv over 25%.»

En rekke andre høringsinstanser drøfter de enkeltendringer arbeidsgruppen foreslår (erstatte grensene på hhv 10 og 100 prosent med grenser på hhv 25 prosent og to tredeler), uten å problematisere nærmere hvorvidt en bør opprettholde slike forbudssoner.

Norges Bank, Sparebankforeningen, Finansforbundet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet gir uttrykk for støtte til arbeidsgruppens forslag om å gå bort fra kravet om 100 prosent eierskap for finansinstitu-

sjoners eie av finansinstitusjoner. *Norske Finansanalytikeres Forening, Kredittilsynet og Advokatforeningen* slutter seg også til forslaget om å gå bort fra kravet om 100 prosent eie som nevnt ovenfor, men stiller seg mer kritisk til andre deler av forslaget, som for eksempel forslaget om innføring av en særskilt tilbudsplikt på 25 prosent ved oppkjøp av finansinstitusjoner. En vil ikke i denne sammenheng gå nærmere inn på disse merknadene.

5.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering vil et skjønnsbasert system på en bedre måte ivareta de sentrale hensyn som fortsatt bør ligge til grunn for regler om eierkontroll, enn et system basert på et lovforbud mot å eie i visse intervaller. Det vises til drøftelsen av dette i punkt 4.3. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er om det foreligger tilstrekkelige grunner for å fravike dette utgangspunktet ved erverv over 25 prosent, slik arbeidsgruppen foreslår. Ved en slik vurdering er det hensiktsmessig å skille mellom andre enn finansinstitusjoners eie av norske finansinstitusjoner og finansinstitusjoners eie av andre finansinstitusjoner.

Etter departementets vurdering bør en fortsatt legge vekt på å ha en norsk finansnæring som er uavhengig av enkeltpersoner og andre næringer, jf. kapittel 4.2.1 om gjeldende hensyn. Dette kan tilsi at en i samsvar med arbeidsgruppens forslag viderefører et absolutt forbud mot at andre enn finansinstitusjoner skal kunne oppnå kontroll over en finansinstitusjon, slik at den reelle hovedregel fremgår av lovtekst i stedet for av forvaltningspraksis. På den annen side kan det anføres at en slik absolutt regel vil kunne gå lenger enn det som er nødvendig. Hensynet til å sikre en uavhengig finansnæring vil uansett være blant de sentrale hensyn myndighetene i et skjønnsbasert system skal kunne legge vekt på ved vurderingen av om ervervet skal kunne gjennomføres. Dette tilsier en skjønnsutøvelse hvor det i alminnelighet ikke vil bli godtatt slike store eiere som ikke er finansinstitusjoner. Det kan imidlertid neppe utelukkes at det i enkelte tilfeller vil kunne oppstå situasjoner der det bør gis adgang for at andre enn finansinstitusjoner erverver kontroll over en finansinstitusjon, som for eksempel ved etablering av mindre nisjeselskaper innen bank og forsikring.

De samme argumenter gjør seg i stor grad gjeldende i forhold til forslaget om å innføre et forbud mot at andre finansinstitusjoner skal kunne eie mellom 25 prosent og to tredeler av aksjene i en annen finansinstitusjon. Det kan anføres at en av hensyn

til å sikre klare eierforhold, et effektivt tilsyn og for å unngå kryssseie i finansnæringen, fortsatt bør ha absolutte regler som sikrer et klart skille mellom institusjoner som preges av spredning på eiersiden og institusjoner som preges av konsentrasjon på eiersiden. På den annen side kan det også her anføres at en slik absolutt regel i enkelte tilfeller kan vise seg å gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Det kan ikke helt utelukkes at det vil kunne oppstå tilfeller hvor det bør kunne tillates at en annen finansinstitusjon eier mellom 25 prosent og to tredeler av aksjene i en annen finansinstitusjon. For å ivareta hensynet til klare eierforhold vil en i slike tilfeller kunne vurdere å fastsette vilkår om at det oppnås en viss akseptgrad. For øvrig vises til drøftelsen av de mer generelle fordeler knyttet til et skjønnsbasert system under punkt 4.3.

Departementet kan etter dette ikke se at det foreligger tilstrekkelige grunner for å fravike et skjønnsbasert system ved erverv av mer enn 25 prosent av aksjene. Etter departementets syn vil arbeidsgruppens forslag til forbudssoner gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de hensyn som fortsatt bør ivaretas av reglene om eierkontroll. Videre legger departementet til grunn at de hensyn som skal ligge bak regelverket vil kunne ivaretas på en mer treffsikker måte i et skjønnsbasert enn i et forbudsbasert system. Men dette forutsetter, som nevnt tidligere, at det er villighet til i praksis å bruke skjønnet til å avslå.

Det er som nevnt også betenkeligheter knyttet til et slikt generelt skjønnsbasert system. Et generelt skjønnsystem vil redusere aktørenes forutsigbarhet. Lovfesting av enkelte generelle retningslinjer vil til en viss grad kunne avhjelpe dette, men dette vil etter departementets syn ikke være en fullt ut tilfredsstillende løsning. Det vises til at intensiteten i skjønnsutøvelsen vil variere avhengig av eierandelens størrelse, og være mer intens dess høyere eierandel det er tale om, og at det etter omstendighetene vil kunne være andre hensyn som gjør seg gjeldende ved større erverv enn ved mindre erverv. Etter departementets syn bør slike ulikheter reflekteres i lovteksten på en tydelig måte.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå det man kan betegne som et *gradert skjønnsmessig system*. Et slikt system baseres på et alminnelig skjønnsbasert system for erverv av eierandeler som ikke anses å gi kontroll over institusjonen. Dersom et erverv kan eller vil gi reell stor grad av kontroll over institusjonen, vurderes ervervet etter mer restriktive kriterier. I slike tilfeller bør det klargjøres at departementet skal nekte erverv, med mindre en er overbevist om at ervervet ikke vil få negative konsekvenser som nevnt i retningslinjene. Forde-

len med et slikt system er at man vil kunne formulere en lovtekst som i større grad binder opp skjønnsutøvelsen ved erverv av mulig kontroll. Videre vil et slikt system i større grad synliggjøre for aktørene at det er andre og mer tungtveiende mot hensyn som kan gjøre seg gjeldende ved denne type erverv. Samtidig vil man kunne beholde den fleksibiliteten et skjønnsbasert regime gir. Kriteriet om at myndighetene må være «overbevist» tilsvareer formuleringen brukt i den danske oversettelsen av EØS-reglene som svarer til direktiv 2000/12/EF artikkel 7 og 16.

Departementet registrerer for øvrig at enkelte høringsinstanser reiser spørsmål ved om arbeidsgruppens forslag ville være i samsvar med våre EØS-forpliktelser. Det kan isolert sett være noe uheldig om det til stadighet vil kunne reises spørsmål ved om viktige deler av rammeverket for norsk finansnæring er i samsvar med våre EØS-forpliktelser. Det antas at det vil reises færre innvendinger av denne art mot departementets forslag til løsning, og dette må i seg selv anses som positivt. Dette kan imidlertid på generelt grunnlag ikke være avgjørende, men inngå som et moment i en totalvurdering.

Et sentralt spørsmål etter dette blir å fastlegge hva som menes med «kontroll», dvs. hvor grensen mellom de to ulike skjønnsystemene skal trekkes. Et første spørsmål er om en med kontroll skal kreve «positiv kontroll» (oppnås formelt ved erverv av mer enn halvparten av aksjene) eller «negativ kontroll» (dvs. mulighet etter aksjelovgivning til å blokkere større beslutninger på generalforsamlingen – oppnås formelt ved erverv av mer enn en tredel av aksjene). Departementet finner det naturlig at et noe strengere skjønnsregime får anvendelse allerede ved erverv av negativ kontroll. Et annet spørsmål er hva som skal regnes som negativ kontroll. Formelt sett oppnås slik kontroll ved erverv av 33 prosent av aksjene, jf. de særskilte reglene i aksjelovgivning om dette. Arbeidsgruppen mener at slik kontroll i praksis ofte kan oppnås allerede ved erverv av 25 prosent av aksjene. Slik reell kontroll kan oppnås der det er lavt oppmøte på generalforsamlingen. Departementet slutter seg til arbeidsgruppens syn.

Departementet vil under kapittel 6 komme tilbake til hvilke retningslinjer for skjønnet som bør lovfestes i de ulike ervervsituasjonene.

Ovennevnte system vil innebære at det ikke lenger vil være behov for lovbestemte unntak av den art som finnes i gjeldende § 2-2 annet ledd. Forholdet mellom eiere som idag omfattes av unntaksbestemmelsen og deres forhold til nye eierkontrollregler vil reguleres nærmere i overgangsregler, jf. lovvedtak IV.

6 Myndighetenes skjønnsutøvelse

6.1 Tema for myndighetenes skjønnsutøvelse

6.1.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste de sentrale momenter myndighetene skal kunne legge vekt på ved vurderingen av om ervervet skal godkjennes. Arbeidsgruppen viser til at innen EØS-området blir eierkontrollreglene praktisert med stor grad av variasjon. Arbeidsgruppen foreslår at en også i Norge gjør bruk av den fleksibilitet EØS-systemet gir, og foreslår å lovfeste enkelte retningslinjer med følgende begrunnelse (NOU 2002: 3 side 49):

«Nye norske lovregler bør i det store og hele kunne utformes i samsvar med norsk rettstradisjon når det gjelder forholdet mellom lovgivning og utøvelse av forvaltningsmyndighet. En antar derfor at de viktigste retningslinjer for utøvelsen av forvaltningsskjønnet så vidt mulig bør lovfestes. Dette gjelder selv om en erkjenner at slike retningslinjer selvsagt ikke vil kunne anses som en helt uttømmende angivelse av hvilke synspunkter konsesjonsmyndigheten vil kunne legge vekt på.»

Arbeidsgruppen viser videre til at EU-landene har håndtert dette på ulike måter i sine nasjonale regelverk. Frankrike og Italia har avstått fra å lovfeste retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Danmark har implementert den direkte ordlyden i direktivet, mens Sverige har noe mer utfyllende regler enn Danmark.

Når det gjelder hvilke kriterier myndighetene skal vurdere, foreslår arbeidsgruppen lovregler som er mer konkrete enn det som kreves etter direktivene. Etter direktivene plikter myndighetene å vurdere om eieren kan anses «egnet» i forhold til å eie den omsøkte eierandelen, sett i lys av behovet for en sunn og forsvarlig drift av institusjonen. Det vises bl.a. til at en rekke EU-land har innført ytterligere kriterier. Arbeidsgruppen tilrår at en benytter seg av det handlingsrommet direktivene antas å gi, og foreslår å lovfeste seks retningslinjer for myndighetenes skjønnsutøvelse. Arbeidsgruppen har lagt vekt på retningslinjer som skal videreføre de grunnleggende hensyn som ligger bak dagens eierbegrensingsregler, og i tillegg er det foreslått å in-

kludere enkelte hensyn som ikke eksplisitt ivaretas av gjeldende regelverk. I den anledning uttaler arbeidsgruppen bl.a. (NOU 2002: 3 side 50):

«Ved vurderingen av erververens egnethet som innehaver av den eierandel gjennomføringen av det planlagte ervervet vil gi, vil ulike forhold og målsetninger kunne tas i betraktning:

- forhold som gjelder den enkelte erverver, vurdert ut fra hensynet til å sikre forsvarlig drift. Slike forhold vil omfatte bl. a. renommé fra andre forretningsforhold, finansielle ressurser, og om eierskapet vil bidra til en stabil eierstruktur. Finansinstitusjonenes særlige betydning i samfunnsøkonomien tilsier at norske konsesjonsmyndigheter – på samme måte som franske myndigheter – legger vekt på langsiktigheten i eierskapet og de økonomiske ressurser erververe av kvalifiserte eierandeler vil ha til sin disposisjon dersom finansinstitusjonen vil ha behov for ny kapital.
- forhold av betydning for målsetningen om et finansmarked basert på konkurranse mellom uavhengige institusjoner. Dette vil således være relevant om erververen er en finansinstitusjon eller et finanskonsern som reelt konkurrerer innenfor samme deler av finansmarkedet. Krysseie mellom konkurrerende institusjoner vil kunne føre til begrenset konkurranse.
- forhold av betydning ved vurderingen av om erververen kan oppnå egne fordeler ved slik innflytelse på institusjonens virksomhet som den samlede eierandelen vil gi grunnlag for, f.eks. til å oppnå gunstige kreditter eller samordning av institusjonens virksomhet med egen virksomhet som investor i verdipapirmarkedet. Kan eiere fra annet næringsliv med kvalifiserte eierandeler, direkte eller indirekte via institusjonens kreditt- eller kapitalvirksomhet, øve innflytelse i forhold til andre næringslivskunder?
- forhold av betydning ved vurderingen av om ervervet vil føre til eierstrukturer som kan true finansinstitusjonenes uavhengighet overfor annet næringsliv eller det mangfold i beslutningsprosessen som er ønskelig ut fra finansinstitusjonenes innflytelse i samfunnet via sin rolle i kreditt- og kapitalmarkedene.
- forhold av betydning ved vurderingen av om ervervet kan føre til en uønsket strukturell

utvikling i finansnæringen i regionalt perspektiv. Utviklingen av regionenes økonomiske og sosiale forhold er i stor grad avhengig av et godt og bredt tilbud av bank- og finanstjenester i nærmiljøet. Finansmarkedet i EØS-området bør derfor også i distrikter og regioner med spredt bosetning eller næringsliv gi bedrifter og forbrukere tilgang på moderne finanstjenester og på kompetansemiljøer med nødvendig nærhet og beslutningskompetanse, noe som er særlig viktig for små og mellomstore bedrifter. Ut fra allmenne samfunnshensyn bør konsesjonsmyndigheten også kunne legge vekt på om ervervet på sikt må antas å fremme slike målsetninger.

- forhold av betydning for om ervervet leder til en strukturutvikling i finansnæringen med uheldige virkninger for kapital- og kredittmarkedenes virkemåte, eller – som det heter i den nederlandske lovgivning – «an undesirable development of the credit system».

Arbeidsgruppen er klar over at de hensyn som er nevnt under de tre første strekpunktene særlig vil ha betydning ved erverv av kvalifiserte eierandeler som minoritetsandeler. Omvendt vil de hensyn som omfattes av de tre siste strekpunktene særlig knytte seg til tilfelle av overtagelse, fusjoner og andre transaksjoner med innvirkning på strukturen i finansnæringen. Noen klar inndeling langs disse linjer er det imidlertid neppe mulig å gjennomføre. Eksempelvis vil forhold som omfattes av første strekpunkt utvilsomt være av generell betydning.»

Arbeidsgruppen foreslår etter dette seks retningslinjer som myndighetene skal legge særlig vekt på ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til økte eierandeler. Etter forslaget skal myndighetene legge særlig vekt på om:

- erververen anses egnet som langsiktig eier ut fra tidligere handlemåte i forretningsforhold, tilgjengelige økonomiske ressurser og hensynet til forsvarlig virksomhet,
- erververen vil kunne bruke sin innflytelse i institusjonen til å oppnå fordeler for egen virksomhet eller indirekte øve innflytelse på annen næringsvirksomhet,
- ervervet er i samsvar med målsetningen om et finansmarked basert på konkurranse mellom innbyrdes uavhengige institusjoner, eller vil kunne svekke institusjonens uavhengighet i forhold til andre næringslivsinteresser,
- ervervet kan føre til en uønsket strukturutvikling i finansnæringen i distrikter og regioner med spredt bosetning eller næringsliv, vurdert ut fra bedriftenes og forbrukernes behov for til-

gang til finanstjenester fra finansmiljøer med nødvendig nærhet og kompetanse,

- ervervet kan føre til en strukturutvikling i finansnæringen med uønskete virkninger for kapital- og kredittmarkedenes virkemåte,
- eierforholdene i institusjonen etter ervervet vil vanskeliggjøre effektivt tilsyn med institusjonen.

Listen er ikke ment å være uttømmende.

6.1.2 Høringsinstansenes merknader

Noen høringsinstanser kommenterer spørsmålet om retningslinjene bør lovfestes. Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg, støtter forslaget om å lovfeste enkelte retningslinjer for myndighetenes skjønnsutøvelse. *Kredittilsynet* støtter dette uttrykkelig, og ser det som en fordel at regelverket begrenser søkers avhengighet av en forvaltningsmessig skjønnsutøvelse, og uttaler at:

«Kredittilsynet mener det er klart ønskelig å få de foreslåtte kriterier inn i loven, eventuelt i forskrift, selv om dette gir mindre spillerom for andre hensyn. Kriteriene vil bidra til større forutberegnelighet både for søker og andre aktører. Selv om kriteriene ikke er ment å være uttømmende, er det sannsynlig at de i praksis vil sette rammen for myndighetenes behandling av en søknad.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter forslaget om lovfesting av relevante retningslinjer for myndighetenes vurdering av oppkjøp, og uttaler at:

«Slike retningslinjer bidrar til økt forutsigbarhet om myndighetenes vurdering av eierintegrasjoner mellom finansinstitusjoner. Forutsigbarheten vil kunne virke preventivt mot eksempelvis konkurransemessige skadelige oppkjøp, eller annen uønsket strukturutvikling.»

Finansforbundet uttaler at:

«Finansforbundet ser det som positivt at utvalget har lagt opp til at retningslinjene for forvaltningsskjønnet som skal legges til grunn for myndighetenes vurdering av erverv ved passering av de ulike terskelverdiene nedtegnes i lovform. Dette vil etter forbundets mening sikre en forutberegnlig saksbehandling av de ulike søknadene.»

LO støtter også arbeidsgruppen:

«LO er enig i at det ut fra hensyn til åpenhet og forutsigbarhet er viktig å presisere hva en mener med «egnethet», som er EU-regelverkets

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

nokså diffuse kriterium. En kunne ha valgt å la det være opp til myndighetenes tolkning å definere innholdet i begrepet til enhver tid. Dette ville ikke være i samsvar med norsk forvaltningspraksis slik den har utviklet seg.»

Oslo Børs er i utgangspunktet av den oppfatning at en egnethetsvurdering ikke bør bindes opp i bestemte særegne kriterier, og uttaler at:

«De vurderingskriterier som er foreslått i utkast til finl., vil etter børsens vurdering lett kunne utvide den vurdering direktivet legger opp til. En forskjell mellom norsk praksis og hva som følges i øvrige EØS-land kan redusere forutsigbarheten for investor. Det vil i den forbindelse være tilstrekkelig at retningslinjene er gitt i forarbeidene og at de videreutvikles gjennom praksis.

På denne bakgrunn foreslår børsen at loveteksten ikke angir nærmere hvilke kriterier som skal legges til grunn ved vurderingen av om erververen anses egnet.»

Når det gjelder spørsmålet om *hvilke* retningslinjer som bør lovfestes, er det til dels stor uenighet mellom høringsinstansene. *Finansforbundet*, *Forbrukerrådet* og *LO* støtter alle seks punktene i arbeidsgruppens liste med retningslinjer, og mener at det er viktig at det tillates at vurderingen gis et vidt innhold. *NHO*, *Advokatforeningen*, *Oslo Børs*, *Sparebankforeningen*, *Norges Bank*, *FNH* og *Finansieringsselskapenes Forening* er mer kritiske til forslaget til retningslinjer. Disse mener skjønnstemaet er angitt for vidt og bør snevres inn.

Når det gjelder enkeltpunktene i arbeidsgruppens forslag, så er det hensynet til å vurdere erververs egnethet og hensynet til å unngå uheldig maktkonsentrasjon og innflytelse som får bredest oppslutning blant høringsinstansene. Disse hensynene ivaretas av de to første strekpunktene. Flere mener derimot at konkurransehensyn, som fremkommer som strekpunkt tre, ikke bør være en del av en egnethetsvurdering, men heller overlates til de alminnelige konkurransemyndighetene. Videre fremkommer kritikk mot strekpunkt fire og fem om at myndighetene skal legge vekt på ervervets betydning for strukturutviklingen i næringen av hensyn til kapital- og kredittmarkedenes virkemåte generelt og regioner og distrikter spesielt. Enkelte høringsinstanser fremhever videre at de tre siste strekpunktene bør reserveres for tilfeller av overtakelse eller fusjon, fordi hensynene ikke slår inn tilsvarende for alminnelige oppkjøp av minoritetsposter.

Forbrukerrådet støtter arbeidsgruppens forslag til retningslinjer generelt og særlig at hensynet til konkurransesituasjonen skal være et vurderingsstema, og uttaler at:

«En forutsetning for at det skal åpnes for forhåndskontroll og forvaltningsskjønn på området, er i følge Forbrukerrådet at det bør ta utgangspunkt i et fast og konsekvent rammeverk, slik at praksisen på området blir mest mulig konsekvent og forutsigbar. Videre er det viktig at et slikt rammeverk fremmer mest mulig konkurranse, slik at den verdiskapning som oppstår på bakgrunn av konkurransen kan komme forbrukerne til gode.»

Også *Finansforbundet* er positiv til de kriterier arbeidsgruppen foreslår å legge til grunn for forvaltningsskjønnet, og uttaler at:

«Etter vår mening legges det her opp til at de prinsippene som dagens regelverk bygger på videreføres på en fornuftig måte. Forbundet vil her spesielt trekke frem det regionale perspektivet som blir foreslått vektlagt ved behandlingen av erverv over en terskelverdi.

Etter forbundets mening vil det være av stor viktighet at departementet ved utøvelsen av forvaltningsskjønnet faktisk benytter de mulighetene som ligger i forslaget til lov. Det vil etter vår mening sikre en forutsigbarhet som norsk finansnæring, de ansatte og mulige investorer har behov for.»

LO slutter seg også til arbeidsgruppens forslag. *LO* mener det beror på en avveining hvor langt en vil gå i presiseringen, og uttaler at:

«Det vil i praksis kunne variere noe med tid og sted hva som er viktige krav. Dersom en går for langt i presiseringen, vil det være naturlig å anta at det som ikke er nevnt, dermed er bevisst glemt og således irrelevant. Dermed vil det begrense spillerommet som kan være kjekt å ha for myndighetene i visse situasjoner. *LO* antar at gruppen har funnet en rimelig balanse mellom det som er nevnt og det som er «glemt».

LO er også enig i de punktene som er fremhevet. Når det gjelder siste punkt, er det viktig å presisere at «uheldige virkninger for kapitalmarkedene» må gis et vidt innhold. Herunder må myndighetene vurdere om eierskapet er egnet til å ivareta sunne holdninger knyttet til soliditet, langsiktighet og vilje og evne til å bidra til samarbeid med og utvikling av norsk nærings- og arbeidsliv.»

Konkurransetilsynet uttaler seg kun helt generelt om konkurransen i markedet:

«Konkurransetilsynet mener at det fra et konkurransemessig synspunkt ikke bør være avgjørende om en finansinstitusjon er under norsk eller utenlandsk eierskap. Konkurransemessig sett er det sentrale poenget at eierne er de som kan drive finansinstitusjonen på den mest effektive måten, slik at konkurransen mellom aktørene

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

ne i markedet kan fungere på en best mulig måte.»

Kredittilsynet støtter arbeidsgruppens forslag til retningslinjer, men peker på at arbeidsgruppen i liten grad drøfter hvordan de foreslåtte regler skal praktiseres, og stiller spørsmål ved i hvilken grad:

« .. hensynet [til] private eieres innflytelse fortsatt skal være et hensyn som skal vektlegges i forbindelse ved utformingen av reglene. Flere av hensynene er «overlappende» og må ses i sammenheng. Kredittilsynet ser for eksempel at det ikke i seg selv er et poeng å begrense private eieres innflytelse. Det er i hovedsak den potensielle bruken av en institusjon til å skaffe seg en urimelig innflytelse som må være hovedpoenget.»

NHO, Advokatforeningen, Sparebankforeningen, Norges Bank, FNH og Finansieringsselskapenes Forening anbefaler færre retningslinjer. Det anføres at vurderingen bør begrenses til eiers egnethet og institusjonens soliditet mv. Finansieringsselskapenes Forening foreslår at finansieringsvirksomhetsloven avlastes for spørsmål som er knyttet til generelle konkurranse spørsmål., og uttaler at:

«Slike hensyn bør ivaretas av de ordinære konkurransemyndigheter og vi viser i den forbindelse til NOU 2000:9 – Konkurranserefateutvalget og det arbeid som pågår i Konkurranselovutvalget.»

FNH mener at det bør være grunnlag for å stramme vesentlig inn i forhold til det som foreslås fra utvalget, hvor flere av de oppregnede vurderingselementer vil være vanskelige å presentere som en del av det organisasjonen betegner som et såkalt «grunnleggende egnethetskriterium». Om ramme for forvaltningsskjønnet uttaler FNH at:

«Først og fremst mener FNH at tiden nå bør være inne til å foreta en grensedragnings mellom på den ene side de vurderingsmomenter som relaterer seg til vedkommende eiers egnethet samt andre hensyn av soliditetsmessig art som skal håndheves av de finansielle tilsynsmyndigheter, og på den annen side de hensyn som relaterer seg til en konkurransemessig kontroll og som skal høre under konkurransemyndighetene. En slik organisering, som samsvarer med EU-retten og det som gjelder i andre EØS-land, vil bidra til en klarere rollefordeling og en bedre utsortering av eventuelle motstridende hensyn på myndighetsnivå. Dette bør igjen bidra til større forutberegnelighet for aktørene, samtidig som det bør kunne virke positivt med sikte på økt tempo i saksbehandlingen.»

Næringslivets Hovedorganisasjon støtter FNH, og uttaler at:

«I tråd med FNH s uttalelse er vi av den oppfatning at hovedspørsmålet er hvilke rammer som skal gjelde myndighetenes vurderingstema når det føres kontroll av eiere i finansforetak. Her mener vi at det bør være grunnlag til å stramme vesentlig inn i forhold til det som foreslås fra utvalget. NHO er særlig opptatt av at vurderingstemaene bør bidra til forutsigbarhet for aktørene i markedet.

En problemstilling som vi vil understreke er grensedragningen mellom på den ene side de vurderingsmomenter som relaterer seg til vedkommende eiers egnethet samt andre hensyn av soliditetsmessig art som skal håndheves av de finansielle tilsynsmyndigheter, og på den andre side de hensyn som relaterer seg til en konkurransemessig kontroll som hører under konkurransemyndighetene.

NHO er av den oppfatning at flere hensyn taler for at de konkurransemessige spørsmålene må vurderes av Konkurransetilsynet. Spørsmålsstillingen vil komme opp i sin fulle bredde i tilknytning til Konkurranselovutvalgets utredning.»

Norges Bank støtter i hovedsak arbeidsgruppens forslag til nye eierbegrensingsregler, men bemerker at:

«Arbeidsgruppens forslag til lovfestede retningslinjer for om tillatelse skal gis, synes å være mer omfattende enn det som er innført i EU-landene, jf. blant annet Sverige og Danmark. Vi vil derfor tilrå at man vurderer å lovfeste retningslinjer som er mer på linje med lovreglene i disse landene. (..) Norges Bank vil videre understreke at de konkurransemessige vurderinger i konsesjonsbehandlingen i hovedsak bør ivaretas av Konkurransetilsynet. Vi vil her vise til anbefalingene fra Konkurranserefateutvalget (NOU 2000: 9) om å sikre en klar og oversiktlig ansvars- og oppgavefordeling mellom regulerings- og konkurransemyndigheter på finansmarkedsområdet og at overlappede myndighetskompetanse bør begrenses så langt mulig.

Norges Bank vil på bakgrunn av dette anbefale at man vurderer å lovfeste mindre omfattende og utførlige retningslinjer for vurdering av om tillatelse skal gis, noe som vil være mer på linje med praksis i andre EØS-land. Hovedvekt bør legges på vurdering av eierens egnethet, samt hensynet til å sikre uavhengige finansinstitusjoner, et effektivt tilsyn og finansiell stabilitet. Skjønnskriteriene i strekpunkt nr. 1–3 og nr. 6 vil være relevante for dette formålet.

De to øvrige kriteriene (jf. strekpunkt nr. 4 og 5) synes imidlertid å ivareta andre formål enn det som er begrunnet ut fra de grunnleggende hensynene bak eierbegrensingsreglene, jf. punkt i over. Tilsvarende retningslinjer

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

synes heller ikke å være lovfestet i andre EOS-land. Etter Norges Banks syn vil de foreslåtte retningslinjene i strekpunkt nr. 4 og 5 kunne gi opphav til betydelige fortolkningsproblemer og således ikke lede til den tilsktede klargjøring og forutsigbarhet.»

Advokatforeningen stiller ut fra harmoniserings-hensyn spørsmål om ønskeligheten av å detaljregulere skjønnsutøvelsen slik det er foreslått i § 2–2(5), særlig strekpunkt 4 og 5. *Sparebankforeningen* setter spørsmålsteget ved flere av arbeidsgruppens forslag til retningslinjer. Sparebankforeningen oppfatter det slik at arbeidsgruppen her presenterer en sum av enkeltregler fra flere land, og ser ikke bort fra at man gjennom en slik «regeloppsamling» beveger seg i en yttergrense for hva EU-retten kan akseptere, og mener at det bare er de tre første strekpunktene som er relevante ved minoritetserv. Sparebankforeningen uttaler etter dette at:

«Vi er fra sparebanksiden ikke uenig i at også de øvrige punkter utgjør viktige og relevante temaer i tillegg til tilsynsproblematikken gjennom sjette strekpunkt, men da i første rekke ved overtakelse og fusjoner, jfr. også arbeidsgruppens egne merknader side 50 annen spalte som synes å forutsette dette. Dette skillet i vektleggingen av relevante hensyn bør utdypes i motivene. (.)

Både av hensyn til sakens EU-rettslige side, og med henblikk på et noe enklere regelverk, reiser vi uansett spørsmål om realitetsinnholdet i de tre siste strekpunktene ikke kan komprimeres i ett strekpunkt. En mulig løsning kan være å utdype enkelthetene gjennom motivene. En tilsvarende modell synes lagt til grunn i det nederlandske regelverk, jfr. utredningen side 45 første spalte, der det går fram i et tilsvarende punkt at myndighetene kan sette foten ned dersom ervervet «would or could lead to an undesirable development of the credit system».

Ingen andre høringsinstanser har merknader til arbeidsgruppens forslag på dette punktet.

6.1.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag om å lovfeste enkelte retningslinjer for myndighetenes skjønnsutøvelse. Dette må anses å gi aktørene større forutberegnlighet enn et system hvor det ikke fremgår på forhånd hvilke forhold myndighetene særlig vil legge vekt på ved vurderingen av en søknad. Det vises i den forbindelse til arbeidsgruppens vurdering som departementet i hovedsak slutter seg til. Dette er det også forholdsvis stor enighet om blant høringsinstansene.

I et skjønnsbasert system blir det av stor betyd-

ning å avklare hvilke hensyn myndighetene særlig skal kunne ta i betraktning ved vurderingen av om erverv skal godkjennes eller ikke. Dette henger nært sammen med drøftelsen av de formål regelverket om eierkontroll i finansinstitusjoner skal ivareta, jf. nærmere om dette i kapittel 4. Innledningsvis bemerkes at de angitte retningslinjer ikke kan anses som uttømmende. Hvorvidt tillatelse skal gis, vil således måtte bero på en konkret vurdering i den enkelte sak.

Etter departementets syn bør de konkrete retningslinjer for skjønnet i størst mulig grad knyttes til de enkelte formål eierkontrollreglene skal ivareta.

Arbeidsgruppen foreslår for det første at en skal legge vekt på om «erververen anses egnet som langsiktig eier ut fra tidligere handlemåte i forretningsforhold, tilgjengelige økonomiske ressurser og hensynet til forsvarlig virksomhet». Etter departementets syn vil en slik retningslinje på en hensiktsmessig måte ivareta hensynet til å sikre erverves «personlige egnethet», jf. nærmere omtale av dette i kapittel 4. Departementet vil imidlertid ikke foreslå å uttrykkelig lovfeste at eiers «langsiktighet» skal vektlegges særskilt. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at myndighetene etter omstendighetene kan vektlegge et slikt kriterium i en konkret sak. Departementet har imidlertid ikke funnet grunn til å fremheve momentet så sterkt som en lovfastsettelse tilsier.

Arbeidsgruppen foreslår videre at en skal legge vekt på om «erververen vil kunne bruke sin innflytelse i institusjonen til å oppnå fordeler for egen virksomhet eller indirekte øve innflytelse på annen næringsvirksomhet». Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag, og viser til at en slik retningslinje vil være egnet til å ivareta hensynet til å sikre finansinstitusjonenes uavhengighet i forhold til eiere som kunne tenkes å benytte sin innflytelse til å begunstige seg selv eller sine forretningsforbindelser med gunstige lån, garantier mv, jf. nærmere omtale i kapittel 4. En slik retningslinje vil klargjøre at en fortsatt vil være restriktive i forhold til såkalt privat bankiervirksomhet, selv om det etter departementets forslag ikke lenger vil være et absolutt forbud mot dette.

For det tredje foreslås å lovfeste at det skal legges vekt på om ervervet er i samsvar med målsetningen om et finansmarked basert på konkurranse mellom innbyrdes uavhengige institusjoner. Retningslinjen vil dels kunne ivareta konkurransehensyn og dels hensynet til å legge til rette for en finansnæring uavhengig av annet næringsliv, jf. nærmere omtale i kapittel 4. Departementet slutter seg på denne bakgrunn til arbeidsgruppens forslag.

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

Videre foreslår arbeidsgruppen å lovfeste at det skal tas hensyn til om «eierforholdene i institusjonen etter ervervet vil vanskeliggjøre effektivt tilsyn med institusjonen». Dette er et sentralt hensyn bak eierkontrollreglene, både ved finansinstitusjoners erverv av andre finansinstitusjoner og ikke-finansinstitusjoners erverv av finansinstitusjoner, jf. omtale i kapittel 4. Departementet slutter seg derfor til arbeidsgruppens forslag.

Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste at en skal vurdere om «ervervet kan føre til en uønsket strukturutvikling i finansnæringen i distrikter og regioner med spredt bosetning eller næringsliv, vurdert ut fra bedriftenes og forbrukernes behov for tilgang til finanstjenester fra finansmiljøer med nødvendig nærhet og kompetanse». Arbeidsgruppen peker særlig på at en også i distrikter og regioner med spredt bosetning eller næringsliv bør gi bedrifter og forbrukere tilgang på moderne finanstjenester og på kompetansemiljøer med nødvendig nærhet og beslutningskompetanse. Etter departementets vurdering bør imidlertid ikke finanslovgivningen utformes med sikte på å ivareta distrikts- og regionshensyn spesielt, og det foreslås derfor ikke en egen retningslinje om dette. Departementet utelukker imidlertid ikke at de hensyn en slik retningslinje skulle kunne ivareta, vil kunne ivaretas av bl.a. den mer generelle retningslinje om kapital- og kredittmarkedenes virkemåte, jf. rett nedenfor om denne. Det vises for øvrig til nærmere omtale i kapittel 4.

Arbeidsgruppen foreslår også at det skal vurderes om «ervervet kan føre til en strukturutvikling i finansnæringen med uønskete virkninger for kapital- og kredittmarkedenes virkemåte». Etter departementets syn vil det etter omstendighetene i enkelte situasjoner kunne være relevant å se hen til kapital- og kredittmarkedenes virkemåte ved vurderingen av om et erverv skal godkjennes eller ikke, og av hensyn til bl.a. aktørenes forutberegnelighet foreslås å lovfeste en retningslinje om dette. Vurderingen bør imidlertid ikke knyttes til «strukturutviklingen i finansnæringen» spesielt, men mer generelt til kapital- og kredittmarkedenes virkemåte. Departementet bemerker at et slikt hensyn kun vil få selvstendig betydning i helt spesielle tilfeller, og da bare i samsvar med våre EØS-forpliktelser. Det vises bl.a. til at EF-domstolens rettspraksis viser at en lovlig kan ivareta strategiske eller allmenne interesser dersom tiltaket ikke går lenger enn det som er nødvendig. Etter departementets vurdering vil nettopp hensynet til kreditt- og kapitalmarkedenes virkemåte etter omstendighetene kunne være et slikt lovlig hensyn. Proporsjonalitetsvurderingen kan en vanskelig foreta på forhånd, men dette

vil være et sentralt hensyn ved vurderingen av aktuelle enkeltsaker. Arbeidsgruppen har opplyst at også Nederland har lovfestet en slik retningslinje for skjønnet, og en bør derfor kunne legge til grunn at det er i samsvar med våre EØS-forpliktelser. Departementet vil for øvrig foreslå å begrense denne retningslinjens relevans til erverv av mer enn 25 prosent av aksjene eller stemmene i institusjonen, jf. rett nedenfor om dette.

Departementet vil i tillegg foreslå at det gis en forskriftshjemmel til å fastsette ytterligere retningslinjer for skjønnet. En slik hjemmel kan bl.a. være aktuell å benytte etter hvert som en vinner mer erfaring med et nytt skjønnsbasert system, og en vil for øvrig kunne øke aktørenes forutberegnelighet når det gjelder ulike forhold knyttet til egnethetsvurderingen.

Departementet vil generelt påpeke at konsekvensene av et erverv i siste instans avhenger av hvilken reell innflytelse erverver oppnår, og hvordan denne benyttes. Når det gjelder grad av innflytelse vil erververs eierandel – i kombinasjon med øvrig eierstruktur – normalt være en observerbar og brukbar målestokk. Å vurdere hvordan en gitt grad av innflytelse kan benyttes og hvilke negative konsekvenser dette kan få, er vanskeligere. Det er viktig å gjøre en konkret vurdering av det foreliggende potensialet for misbruk av innflytelse. Når det gjelder potensialet for begunstigelse av egne interesser, vil dette blant annet ha sammenheng med omfanget av erververs øvrige økonomiske interesser, arten av disse interessene, og faktiske og potensielle økonomiske relasjoner mellom disse og den ervervede finansinstitusjonen. Forholdsvis konkrete vurderinger av slike forhold bør inngå i en samlet vurdering av om tillatelse bør gis.

Det følger av ovenstående at man, selv med en grundig egnethetsvurdering, vanskelig vil kunne ha noen absolutt garanti mot uheldige former for bruk av innflytelse. Dersom det kan sannsynliggjøres at ervervet øker grunnlaget for å realisere kostnadsgevinster eller andre samfunnsøkonomiske fordeler, så vil dette i noen grad kunne veie opp for risikoen for misbruk av innflytelse. Påvisning av slike fordeler kan også bidra til å synliggjøre den egentlige motivasjonen bak det planlagte ervervet. Det vil ikke være aktuelt med noen fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. Hensynet til eventuelle positive konsekvenser foreslås derfor heller ikke regulert direkte i loven. Departementet antar imidlertid at det i forskrift kan være aktuelt å stille krav om nærmere opplysninger om formålet med ervervet.

Arbeidsgruppens forslag forutsetter at de lovfestede retningslinjer skal gjelde ved alle former for

ervert, uavhengig av om det for eksempel dreier seg om ervert av mer enn 10 prosent eller 100 prosent av aksjene. Etter departementets syn bør imidlertid systemet være noe mer «gradert», hvoretter skjønnsutøvelsen og reglene om denne vil variere avhengig av hvor stor eierandel det søkes å ervert, jf. ovenfor i kapittel 5. I utgangspunktet mener departementet at samtlige hensyn som nevnt ovenfor bør være relevante ved alle typer ervert. Generelt bemerkes imidlertid at «intensiteten» i prøvelsen av relevante hensyn vil øke i takt med eierandelenes størrelse. Både ved kontrollertvert (dvs. ervert av mer enn 25 prosent) og ved mindre ervert bør erverters egnethet og tilsynsmessige forhold stå sentralt. Også spørsmålet om ervertveren vil kunne begunstige seg selv eller nærstående, eller indirekte øve innflytelse på annen virksomhet, må vurderes. Det samme gjelder hensynet til å sikre konkurranse mellom finansinstitusjoner (dvs. unngå uheldig krysseie). Etter departementets vurdering bør imidlertid en vurdering av ervertets betydning for kapital- og kredittmarkedenes virkemåte forbeholdes ervert av mer enn 25 prosent. Det er neppe sannsynlig at slike uheldige virkninger vil kunne oppstå ved ervert av mindre eierandeler.

Etter departementets vurdering bør det også tydeliggjøres at det etter omstendighetene vil kunne knytte seg vesentlig større betenkeligheter til å godkjenne kontrollerende ervert (mer enn 25 prosent) i forhold til ikke-kontrollerende ervert. Etter arbeidsgruppens tolking av direktivene skal myndighetene positivt anse ervertveren som egnet. Departementet slutter seg til dette, og legger til grunn at dette synspunktet bør legges til grunn ved begge ervertssituasjoner. Ved ervert av kontrollerende eierandel, bør det imidlertid tydeliggjøres i lovteksten at ervert skal nektes med mindre myndighe-

ne er overbevist om at de relevante hensyn ikke tilsier avslag. Det vises til at begrepet «overbevist» også er benyttet i den danske oversettelsen av EØS-reglene som svarer til direktiv 2000/12/EF artikkel 7 og 16. Det vises til nærmere omtale i kapittel 5.

6.2 Avgjørelsesmyndigheten

Det understrekes at vurderinger foretatt med hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven ikke vil være bindende for Konkurransetilsynets tolkning og skjønnsutøvelse etter konkurranseloven, jf. tilsvarende i punkt 4.2.3.

Etter departementets syn bør avgjørelsesmyndigheten etter loven tillegges Kongen. Det vises til at Kongen er relevant avgjørelsesmyndighet etter sammenlignbare regler i finansieringsvirksomhetsloven. Denne myndigheten er etter slike bestemmelser delegert til Finansdepartementet, som igjen vurderer graden av delegasjon til Kredittilsynet. Også i forhold til eierkontrollreglene legges det opp til betydelig grad av delegasjon. Saksbehandlingstiden skal uansett ikke overstige 3 måneder, uavhengig av hvem som treffer avgjørelsen i førstinstans.

For øvrig vil forholdet mellom spørsmål knyttet til finanslovgivningen (herunder eierkontrollreglene) og prinsippene omtalt i St.meld. nr. 17 (2002-2003) vurderes i forbindelse med oppfølgingen av meldingen.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av forholdet mellom eierkontrollreglene og de alminnelige konsesjonsreglene nedenfor under punkt 8.1.5.

7 Nærmere regler om gjennomføring av eierkontroll i finansinstitusjoner

7.1 Innledning

I det følgende vil det gjøres nærmere rede for de regler som vil være nødvendige for å gjennomføre et skjønnsbasert system for eierkontroll basert på EØS-direktivene for bank og forsikring. Først vil en vurdere hvilke institusjoner som bør underlegges nye regler om eierkontroll (punkt 7.2), før en går nærmere inn på hvilke former for erverv og lignende transaksjoner som skal utløse søknadsplikt (punkt 7.3 og 7.4). I punkt 7.5 drøftes hvilke opplysninger som må fremgå av søknaden, og i de påfølgende avsnitt drøftes særskilte spørsmål i tilknytning til hhv saksbehandlingstid (punkt 7.6), offentlighet av søknaden (punkt 7.7), sanksjoner ved erverv i strid med regelverket (punkt 7.8) og meldeplikt ved avhendelse av eierandeler (punkt 7.9).

7.2 Virkeområde

7.2.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen viser til at EØS-reglene om eierkontroll gjelder kredittinstitusjoner (dvs. banker og kredittforetak) og forsikringsselskaper. Arbeidsgruppen foreslår likevel (og i samsvar med gjeldende rett) at reglene bør gjelde for finansinstitusjoner generelt, og uttaler i den sammenheng (NOU 2002: 3 side 46):

«Dette vil først og fremst ha betydning for holdingselskap som er morselskap i finanskonsern, jf. finansinst.l. § 2–2 bokstav d), bl.a. for morselskapene i de største norske finansgruppene som inntar en nøkkelrolle i norsk finansnæring. Dernest vil også finansieringsselskapene bli omfattet, samt holdingselskap som er morselskap i en finansgruppe bestående av slike selskaper. Norske finansieringsselskaper har til dels forskjellig virksomhet og størrelse, og behovet for og betydningen av kontroll med eierforholdene vil derfor variere en god del. Dette kunne i og for seg tilsi at en gjorde unntak for de aller minste av finansieringsselskapene. Arbeidsgruppen vil likevel ikke foreslå dette. En legger vekt på at det lovteknisk er vanskelig å finne frem til en egnet avgrensning, og at det innenfor et system basert på eierkontroll ved enkeltvedtak vil være mulig å ta hensyn til

de særlige forhold som måtte knytte seg til det enkelte selskap.»

7.2.2 Høringsinstansenes merknader

FNH og *Finansieringsselskapenes forening* tar til orde for at finansieringsselskaper ikke skal omfattes av regelverket, dersom arbeidsgruppens forslag om forbudssoner opprettholdes.

NOS Clearing ASA tar til orde for at eierbegrensingsreglene for oppgjørssentraler, børser og verdipapirregistre oppheves, og at eierforholdene i slike institusjoner underlegges samme reguleringsform som finansinstitusjoner. *Verdipapirsentralen* gir uttrykk for lignende synspunkter.

7.2.3 Departementets vurdering

I likhet med arbeidsgruppen og gjeldende rett mener departementet at reglene om eierkontroll bør gjelde finansinstitusjoner (inkludert holdingselskaper i finanskonsern) generelt. Reglene vil også få anvendelse ved erverv av grunnfondsbevis i sparebanker. Dette følger av grunnfondsbevisforskriften og krever en teknisk endring i denne. Reguleringsbehovet vil kunne variere i forhold til de ulike institusjonene, men slike eventuelle ulikheter vil kunne hensyntas i et skjønnsbasert system. Når det gjelder anførselen fra *FNH* og *Finansieringsselskapenes Forening* vises det til departementets vurdering under kapittel 5 hvor det fremgår at en ikke foreslår slike soner.

NOS og *VPS* foreslår at oppgjørssentraler, børser og verdipapirregistre skal underlegges samme eierkontrollregler som finansinstitusjoner. Departementet vil imidlertid ikke foreslå endringer i reguleringsregimet for disse institusjonene nå. Det vises til at regelverket for børser og verdipapirregistre nylig har vært gjenstand for revisjon¹. I Ot.prp. nr. 73 (1999–2000) om ny børslov og i Ot.prp. nr. 39 (2001–2002) (ny lov om verdipapirregistre) ble det konkludert med at det var behov for eierbegrensingsregler for slike institusjoner. I Ot.prp. nr. 39 (2001–2002) uttales følgende om behovet for eierbegrensingsregler i børser og verdipapirregistre:

¹ Lov 17. november 2000 nr. 80 om børsvirksomhet mv. (børsloven) og lov 5. juli 2002 nr. 64 om registrering av finansielle instrumenter (verdipapirregisterloven).

«I Ot.prp. nr. 73 (1999–2000) la departementet bl.a. vekt på at et hovedhensyn ved regulering av børsvirksomhet er behovet for tillit fra markedsaktørene, og at markedsplassen fremstår som nøytral og med høy integritet. Det ble videre lagt vekt på at børs i Norge vil kunne ha en dominerende posisjon med stor samfunnsmessig betydning, samt at børsen vil være en sentral del av infrastrukturen i verdipapirmarkedet.

Etter departementets syn vil også et verdipapirregister kunne ha en dominerende posisjon med stor samfunnsmessig betydning, og kunne utgjøre en sentral og viktig rolle i infrastrukturen i verdipapirmarkedet. Markedsmessige hensyn tilsier at aktørene i verdipapirmarkedet bør kunne stole på at registrering og oppgjør av transaksjoner i verdipapirmarkedet utføres på en betryggende og tillitsvekkende måte. Aktørene bør videre kunne stole på at det ved driften av registeret legges vekt på hva som er til det beste for markedet og dets aktører og ikke eventuelle særinteresser for store eiere som også kan være brukere av registerets tjenester. Departementet er av den grunn enig med utvalgets flertall og flertallet av høringsinstansene i at det bør gjelde eierbegrensninger for verdipapirregistre.»

Finanskomitéens flertall sluttet seg til departementets forslag, og uttalte bl.a. (Innst.O. nr. 47 (2001–2002 punkt 6.2.2):

«Flertallet vil imidlertid vise til at aktørene bør kunne stole på at det ved driften av registeret legges vekt på hva som er til det beste for markedet og dets aktører, og ikke eventuelle særinteresser for store eiere som også kan være brukere av registerets tjenester.

Flertallet vil også vise til at børser er underlagt eierbegrensning på 10 %. Etter flertallets mening er det viktig og riktig at likeartet virksomhet underlegges like rammevilkår.»

Komiteens flertall viste imidlertid til at:

«spørsmålet om eierbegrensningsregler for finansinstitusjoner er under utredning og vil komme til behandling i snarlig fremtid. Flertallet mener det er mye som taler for at eierbegrensningsregelverket skal være likt for alle aktører som opptrer i samme marked.»

Departementet viser til at det bør være et generelt utgangspunkt at foretak som driver likeartet virksomhet i hovedsak bør underlegges likeartede rammevilkår, jf. tilsvarende i Ot.prp. nr. 39 (2001–2002). Finansinstitusjoner og «infrastrukturinstitusjoner» som børser, verdipapirregistre og oppgjørsinstitusjoner driver imidlertid ikke likartet virksomhet, og har få eller ingen konkurranseflater seg i mellom. Slike foretak opptrer således i ulike pro-

duktmarkeder, og hensynet til likeartet regulering bør neppe tillegges avgjørende betydning ved valg av reguleringsform. I tillegg skiller børser, verdipapirregistre mv. seg fra finansinstitusjonene ved at førstnevnte institusjoner har en meget dominerende stilling innen sine respektive markeder, og deres stilling i verdipapirkjeden tilsier at samtlige aktører har tillit til at institusjonene ikke søker å berike enkelte aktører på bekostning av andre aktører. I tillegg utøver slike institusjoner enkelte offentligrettslige funksjoner. For øvrig vises det til at endringer i disse reglene verken har vært utredet eller vært gjenstand for alminnelig høring. Departementet vil imidlertid ikke utelukke at en på et senere tidspunkt vil komme tilbake til dette spørsmålet, dersom det skulle vise seg å være hensiktsmessig.

7.3 Erverv som utløser eierkontroll

7.3.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen uttaler bl.a. (NOU 2002: 3 side 47):

«Ved utformingen av norske regler om forhåndsmelding av erverv av kvalifiserte eierandeler må en ta standpunkt til om en skal gjøre bruk av den adgang som foreligger etter EØS/EU-direktivene til å fravike de prosentsatser når det gjelder eierandelens størrelse som disse inneholder. Som nevnt gir EØS/EU-direktivene adgang til å fastsette strengere regler, og denne adgangen er benyttet av ganske mange EU-stater. Dette fremgår av den rapport som er behandlet av EUs Banking Advisory Committee og som er omtalt foran i avsnitt 5.3.

Et første spørsmål her gjelder størrelsen på den prosentsats bankdirektivet art. 16 gjør bruk av. Minstekravet til en kvalifisert eierandel er knyttet til 10 prosent av kapital eller stemmer i finansinstitusjonen, men vil etter en konkret vurdering også omfatte mindre eierandeler dersom de etter omstendighetene gir mulighet til å utøve betydelig innflytelse. En del EU-land benytter her 5 prosent som minstegrense. Arbeidsgruppen antar likevel at en ut fra norske forhold fortsatt bør bygge på en 10 prosent grense som hovedregel.

Et annet spørsmål gjelder terskelverdiene ved økning av en kvalifisert eierandel. Her benytter EØS/EU-direktivene grenser på henholdsvis 20, 33 eller 50 prosent. Dessuten er det inntatt en særlig regel for erverv av eierandel som innebærer at institusjonen blir datterselskap. Det følger av reglene i aksjeloven § 1–3 annet ledd at det avgjørende i praksis vil være om en eierandel på mindre enn 50 prosent vil gi «bestemmende innflytelse».

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

Terskelverdiene i EØS/EU-direktivene innebærer at en eier av en kvalifisert eierandel normalt kan øke sin andel – uten at ny meldeplikt inntreer og ny tillatelse kreves – innenfor prosentvise intervaller fra 10,1 til 19,9, fra 20,1 til 32,9 og fra 33,1 til 49,9. Poenget med terskelgrensene er nettopp å angi hvor meget innehaveren av en kvalifisert eierandel kan øke sin eierandel i det enkelte tilfelle uten at ny meldeplikt inntreer. En del EU-land har derfor ment at så vide intervaller som direktivene inneholder, vil gi for svak eierkontroll, og har i stedet innført 5 prosent intervaller. Den reelle begrunnelse må antas å være at så vidt vesentlige endringer i den situasjon som har vært grunnlaget for en uttrykkelig eller stilltiende myndighetsgodkjennelse av et planlagt erverv, bør utløse krav om ny melding og fornyet vurdering. Bakgrunnen er at det i praksis er ganske stor forskjell på den innflytelse en 10 prosent og 20 prosent eierandel vil gi, og tilsvarende gjelder ved endringer innenfor de øvrige intervaller.

Arbeidsgruppen mener etter dette at en fra norsk side her bør legge seg på 5 prosent intervaller på samme måte som andre viktige EU-land har gjort. Dette vil innebære at første terskelgrense vil være 15 prosent og deretter øke gradvis med 5 prosent intervaller. En slik regel er selvsagt ikke til hinder for at den som gir forhåndsmelding, i det enkelte tilfelle selv angir en annen grense for den samlede eierandel han tar sikte på å oppnå, f. eks. en eierandel på 20, 67 eller 100 prosent. Spørsmålet om tillatelse vil i så fall bli vurdert i forhold til den størrelse som er angitt i meldingen.»

7.3.2 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser synes å ha merknader til arbeidsgruppens forslag om at «kvalifisert eierandel» normalt skal anses å foreligge ved erverv av 10 prosent eller mer. Det er imidlertid uenighet knyttet til forslaget om at eierkontrollen skal utløses ved etterfølgende erverv i intervaller på 5 prosent.

Sparebankforeningen, Finansforbundet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet støtter forslaget om fem prosents intervaller. *Finansforbundet* støtter arbeidsgruppens valg av terskelverdier ved 5 prosent intervaller, og uttaler at:

«Vi finner at 10% intervaller ville være for store. Det at man samtidig uttrykkelig gir uttrykk for at det bare er behov for å søke kun en gang hvis en reelt ønsker å gå over flere terskelverdier synes også etter forbundets mening å være fornøytig.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler følgende:

«Krysseierskap i stor utstrekning vil svekke konkurransen mellom finansinstitusjoner og hindre effektiv konkurranse. Derfor støttes arbeidsgruppens forslag om innføring av søknadsplikt ved erverv av 10 prosent og deretter for hver 5 prosent økning utover dette.»

Konkurransetilsynet gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

NHO, Kredittilsynet, Norske Finansanalytikerers Forening, FNH, NHD og Finansieringsselskapenes Forening mener at forslaget må bringes mer i takt med «minimumskravene» i EØS-direktivene. *NHD* uttaler bl.a. at:

«Utkastet til regelverk har strengere krav til meldeplikt enn minstekravene i EU-direktivet; det er foreslått å utvide antallet grenseverdier for når myndighetene skal underrettes uten at det er klart for oss hva gevinsten ved dette er, og om den er stor nok til å forsvare de administrative kostnadene forbundet med en forhåndsmeldingsprosess.»

Kredittilsynet reiser spørsmål ved om det er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innføre grensene på 15, 20 og 90 prosent. Kredittilsynet uttaler at:

«Kredittilsynet [er] av den oppfatning at dette regelverket vil medføre et betydelig antall saker, og dette skyldes ikke minst de mange prosentgrensene som foreslås. EU-direktivene opererer som fremholdt tidligere kun med tre prosentgrenser, mot utvalgets seks. Kredittilsynet reiser spørsmål om det er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innføre grensene som er satt ved 15, 20 og 90 prosent. Foretaket selv og de øvrige aksjonærene vil uansett om det kreves offentlig tillatelse kunne gjøre seg kjent med et slikt forhold, og i børsnoterte foretak foreligger det også en flaggingsplikt.»

Norske Finansanalytikerers Forening foreslår å fjerne grensen på 15 prosent med den begrunnelse at det ikke oppstår noen vesentlig endring i innflytelse fra 14,99 til 19,99 prosent, og uttaler at:

«Det foreliggende forslaget synes (..) å være mer detaljert og mer rigid enn det som er nødvendig etter EU-direktivene, hvor det er krav om forhåndskontroll ved erverv som overstiger 10% [og hvor] ny kontroll skal foretas ved økning ut over 20, 33 eller 50%.»

Finansieringsselskapenes Forening, NHO og FNH går i mot en søknadsplikt ved 5 prosent intervaller og ønsker et system tilsvarende «minimums-

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

kravene» etter EU/EØS direktivene, der terskelverdier som utløser søknadsplikt går ved 10, 20, 33 og 50 prosent. FNH viser til sin vurdering av at arbeidsgruppens forbudssoner ikke bør innføres, og uttaler bl.a.:

«Med et slikt utgangspunkt har vi vanskelig for å se at det skulle være tungtveiende grunner for å fravike de terskler som følger av EØS-lovgivningen, og som også er lagt til grunn i de øvrige nordiske land. Dette betyr at tersklene etter vårt syn bør legges på 10% (kvalifisert eierandel), 20%, 33% og 50%.

Rent generelt mener vi imidlertid at utformingen av reglene på dette punkt må baseres på en avveining av ulike hensyn. Blant annet må det sees på de ulemper som kan være forbundet med en for tett skala av terskler som utløser offentlig eierkontroll. Særlig viktig vil det være hvordan behandlingsprosedyrene legges opp på myndighetenes side, ikke minst når det gjelder omfanget av de vurderinger som skal utløses på myndighetenes hånd i forbindelse med den enkelte behandlingsomgang (jfr. spørsmålet om vurderingskriterier), hvilken behandlingstid som vil bli vanlig, og hva som for øvrig vil gjelde med hensyn til prosedyrene for så vidt gjelder offentlighet m.v.. Vi antar at det på disse punkter kan være betydelige forskjeller mellom de forutsetninger som ligger til grunn fra Selvig-utvalget og de behandlingsprosedyrer som gjelder i flere av de land som utvalget refererer til.

Vi legger som nevnt betydelig vekt på at ingen av de øvrige nordiske land synes å ha sett behov for et slikt tettere nett av terskler, slik Selvig-utvalget foreslår. Flaggingsreglene burde gi myndighetene informasjon om eierposisjonen i de tilfeller hvor det vurderes å gripe inn i forbindelse med antagelse om uheldig innflytelse fra en stor eiers side.»

Finansieringsselskapenes Forening og NHO gir uttrykk for lignende synspunkter.

7.3.3 Departementets vurdering

EØS-direktivene krever at erverv av «kvalifisert eierandel» skal utløse eierkontroll. Med kvalifisert eierandel menes en eierandel som representerer 10 prosent eller mer av kapitalen eller stemmene, eller mindre eierandeler dersom de gir adgang til å utøve vesentlig innflytelse over institusjonen. I likhet med arbeidsgruppen mener departementet at norske regler om kvalifisert eierandel bør sammenfalle med regelstrukturen i EØS-direktivene på dette punktet. Ingen høringsinstanser har hatt merknader til dette.

Et annet spørsmål er hvilke andre erverv (dvs. ut over en kvalifisert eierandel) som også skal utløse eierkontroll. EØS-reglene krever (som minimum) at eierkontroll i hvert fall skal foretas dersom en kvalifisert eierandel (normalt 10 prosent) økes ut over hhv. 20 prosent, 33 prosent eller 50 prosent. En rekke EU-land har imidlertid lagt opp til at eierkontroll skal utløses ved andre intervaller i tillegg. Departementet viser til at spørsmålet dreier seg om hvor mye en erverver skal kunne øke en allerede kvalifisert eierandel uten å måtte underlegges ny eierkontroll. Det er ikke slik at snevre intervaller nødvendigvis vil medføre at erverver må søke oftere enn tilfellet vil være dersom en innfører vide intervaller. Erverver angir i søknaden hvor stor eierandel som skal erverves, for eksempel 20 prosent, 50 prosent eller 100 prosent, og myndighetene vil vurdere egnetheten i forhold til den omsøkte eierandelen. Det vil kunne settes tidsfrister for gjennomføringen av ervervet. Normalt vil det derfor være tilstrekkelig å søke én gang.

Ovenfor i kapittel 5 har departementet foreslått et «gradert» skjønnsmessig system, hvorefter erverver underlegges strengere eierkontroll ved erverv over 25 prosent. Ved erverv i intervallet 10 prosent (kvalifisert eierandel) til 25 prosent, vil departementet i likhet med arbeidsgruppen foreslå at eierkontroll skal utløses ved erverv av mer enn 20 prosent. Det vises til at dette er en direktivforpliktelse. Et særlig spørsmål er om det i tillegg bør kreves at eierkontroll bør utløses ved erverv av mer enn 15 prosent. På den ene siden vises til at forholdsvis små økninger av en eierandel i dette intervallet etter omstendighetene vil kunne få forholdsvis stor virkning på erververs reelle innflytelse i vedkommende finansinstitusjon. Dette gjelder i særlig grad nettopp i finansinstitusjoner, som ofte har stor spredning på eiersiden. Det vises videre til at intensiteten i egnethetsvurderingen av eier vil øke i takt med graden av innflytelse. Dersom en opererer med for vide intervaller, vil egnethetskontrollen nødvendigvis måtte ta utgangspunkt i den eierandelen erverver vil kunne erverve uten at det utløses ny egnethetskontroll. Dette vil kunne medføre at intensiteten i eierkontrollen blir strengere enn det som egentlig er nødvendig. Snevre intervaller vil således legge til rette for et mer «treffsikkert» system for eierkontroll. På den annen side vil det neppe i alminnelighet være en vesentlig forskjell på prøvelsen av egnethet i intervallet 10 prosent til 20 prosent. Etter en helhetsvurdering foreslås derfor ikke å innføre søknadsplikt dersom en kvalifisert eierandel økes til ut over 15 prosent. Det legges i den anledning vekt på at ovennevnte hensyn etter omstendighetene vil kunne ivaretas under skjønnsutøvelsen.

Ved erverv i intervallet 25 prosent til 100 prosent er det etter departementets syn neppe behov for 5 prosent intervaller. Erverver vil med slike eierandeler kunne få sterk kontroll over institusjonen, og egnethetsvurderingen vil uansett måtte bli forholdsvis intens. Det er likevel behov for enkelte terskler. For det første krever direktivene en egnethetskontroll ved 33 prosent. Ved erverv av mer enn 40 prosent, utløses tilbudsplikt dersom det gjelder et børsnotert selskap. Dette nødvendiggjør imidlertid ikke en egen terskel, jf. nærmere om forholdet til tilbudspliktreglene i punkt 8.7. For det andre bør det utløses eierkontroll ved erverv over 50 prosent av aksjene, eller ved erverv av bestemmende innflytelse. «Bestemmende innflytelse» innebærer at det etableres et konsernforhold i henhold til aksjelovgivningens definisjon av konsern (aksjeloven og allmennaksjeloven § 1–3 annet ledd). I slike tilfeller vil erverver formelt ha positiv kontroll over institusjonen. Slik bestemmende innflytelse gir for eksempel adgang til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i finansinstitusjonens styre. For øvrig bør det innføres en slik terskel av hensyn til våre EØS-forpliktelser, jf. ovenfor. Det kan reises spørsmål ved om det i tillegg bør innføres en terskel ved erverv av to tredeler eller mer av aksjene. På den ene side kan det hevdes at arten av erververs kontroll endres ved slike erverv i forhold til erverv av mer enn halvparten av aksjene siden minoritetsaksjonærer formelt sett ikke lenger vil kunne blokkere viktige selskapshendelser. Dette kan tilsi en egen terskel ved erverv av to tredeler eller mer av aksjene. På den annen side vil minoritetsaksjonærer reelt sett normalt miste slik negativ kontroll på et tidligere stadium, bl.a. avhengig av oppmøte på generalforsamlingen. Det følger av aksjelovgivningen at beslutning om å endre vedtektene treffes av generalforsamlingen. Det kreves tilslutning fra «minst to tredeler så vel av de avgitte stemmer som av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen», jf. aksjelovene §§ 5–18 første ledd. Dette innebærer at vedtektsflertall kan oppnås med eierandeler under to tredeler dersom ikke alle aksjonærer er representert på generalforsamlingen. Normalt er heller ikke alle aksjonærer representert. Etter departementets vurdering er det derfor naturlig å legge til grunn at erverver reelt sett vil kunne oppnå full kontroll over institusjonen ved erverv av mer 50 prosent av aksjene, og at arten av vedkommendes innflytelse ikke vil endre seg i betydelig grad ved ytterligere erverv. Departementet vil derfor ikke foreslå ytterligere terskler utover nevnte 50 prosent. Ved egnethetsvurderingen som skal foretas ved erverv over 50 prosent må det etter dette tas hensyn til at erverver vil kunne tvinge

gjennom vedtektsendringer, og det legges derfor opp til en prøving med samme intensitet som ved erverv av 100 prosent av aksjene.

7.4 Nærmere om hvilke disposisjoner som skal likestilles med eierskap

7.4.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at enhver som tar sikte på å erverve en kvalifisert eierandel i en finansinstitusjon skal før det inngås avtale eller foretas disposisjoner for å gjennomføre ervervet, gi melding til departementet som angir størrelsen på den eierandel det tas sikte på å erverve. Om hvilket tidspunkt slik melding skal gis, uttaler arbeidsgruppen at (NOU 2002: 3 punkt 5.5 s 46):

«Hovedregelen vil således være at enhver som tar sikte på å erverve en kvalifisert eierandel, skal ha meldeplikt før det treffes noen disposisjoner med henblikk på å gjennomføre det planlagte ervervet. Realiteten i dette vil være at det ikke skal være adgang til å treffe disposisjoner eller inngå avtaler vedrørende det planlagte ervervet før spørsmålet om tillatelse er avgjort eller fristen for å avgjøre spørsmålet om tillatelse er utløpt. Arbeidsgruppen mener at en så vidt viktig regel bør fremgå uttrykkelig av selve lovteksten.»

Om hvilke former for rettigheter til aksjer som etter forslaget skal omfattes, uttaler arbeidsgruppen bl.a. (NOU 2002: 3 side 46):

«Definisjonen av «kvalifisert eierandel» er en del av minstekravene i EØS/EU-direktivene, og må derfor legges til grunn av medlemsstatene ved gjennomføringen av den modell for eierkontroll som der omhandles. I forhold til det norske regelverket om eierskap i finansinstitusjoner er en forskjell at andeler på mindre enn 10 prosent etter omstendighetene kan anses som kvalifisert andel. Den viktigste ulikheten er imidlertid at også rett til aksjer som ikke bygger på eiendomsrett skal tas med ved beregningen av om det foreligger en kvalifisert eierandel eller ikke. Dette gjelder:

- aksjer som vedkommende ikke eier, men som vedkommende likevel etter avtale har rett til å utøve stemmeretten for, og
- aksjer som vedkommende på eget initiativ kan erverve i henhold til avtale, f.eks. i henhold til kjøpsrett, opsjon eller lignende rett. Dette antas også å omfatte betingede rettigheter, f.eks. rett til å erverve aksjer i henhold til forhåndsaksept av overtakstilbud selv om det er knyttet vilkår til aksepten.

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

Disse utvidelsene av begrepet «eierandel» vil avklare en del vanskelige spørsmål som i løpet av de senere år er oppstått ved anvendelsen av det norske regelverket, se Banklovkommisjonens utredning NOU 1998: 14 s. 105–107 og Banklovkommisjonens forslag i utk. § 6–2 hvor etter erverv av kjøpsrett skal likestilles med erverv av eiendomsrett til eierandelene.»

7.4.2 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser går i mot forslaget om at opsjoner mv. skal inngå ved beregningen av eierandel.

En rekke høringsinstanser mener imidlertid at eierkontrollen ikke bør utløses av avtaler om erverv som er betinget av at det gis tillatelse til ervervet. Dette gjelder særlig *Norske Finansanalytikers Forening, Finansieringsselskapenes Forening, FNH, Kredittilsynet, Oslo Børs og Sparebankforeningen.*

Norske Finansanalytikers Forening er ikke kjent med at forhåndsgodkjenning praktiseres på denne måten i andre markeder, og uttaler at:

«Praksis er tvert imot at det fremsettes tilbud med forbehold om at nødvendige myndighetstillatelser vil bli gitt, og at selve gjennomføringen utstår til slike tillatelser foreligger. Dette bør etter NFFs vurdering være en tilfredsstillende prosedyre for forhåndsgodkjenning også i Norge. Arbeidsgruppens forslag vil medføre at gjennomføringsrisikoen knyttet til oppkjøp blir større i Norge enn i andre land. NFF anbefaler derfor at arbeidsgruppens forslag endres slik at prosedyren for forhåndsgodkjenning harmoniseres med internasjonal praksis.»

Finansieringsselskapenes Forening legger til grunn at melding til myndighetene om aksjeerverv kan fremmes parallelt med kjøpstilbud til aksjonærene, og uttaler at:

«Dette bør presiseres. Det er viktig at det ikke legges opp til prosedyreregler som sammen med regler om offentlighet i forvaltningen, virker prisdrivende i markedet.»

FNH mener formuleringen vil kunne bli oppfattet slik at det må sendes melding også forut for fremsettelse av betinget kjøpstilbud på fastsatt kurs (tilbud hvor det stilles betingelse om nødvendig tillatelse fra myndighetene), og uttaler at:

«Det er imidlertid vanskelig å forstå at dette kan ha vært meningen. En slik regelsituasjon ville skape uoverstigelige problemer i praksis når man også ser hen til Selvig-utvalgets forutsetninger om det vil gjelde offentlighet i disse saker (utredningen s. 49). (..) Den foreslåtte regel vil innebære at budet er offentlig lang tid før det

vil være anledning til å slutte avtale om avhendelse av aksjene ved at aksjonærene aksepterer et bud. I den mellomliggende periode vil markedet reagere med å sende kursen opp i påvente av et bud. Dette kan i seg selv føre til at den potensielle byder trekker seg. (..) Den foreslåtte ordning vil gjøre det svært vanskelig å oppnå en budkonkurranse. (..) Det sentrale i forhold til de aktuelle EU-direktivene er at melding til myndighetene skal sendes før ervervet skjer. (..) FNH mener at det i slike situasjoner [særlig for så vidt gjelder omfattende oppkjøp] må være fullt forsvarlig at melding til myndighetene fremmes parallelt med kjøpstilbud til aksjonærene.»

Kredittilsynet skriver at endringen synes å hindre dagens praksis med forhåndsaksepter og lignende av planlagte oppkjøpstilbud, selv om disse uansett må flagges når avtalene er inngått. Kredittilsynet forstår utvalgets formuleringer slik at alle former for betingede intensjonsavtaler og lignende er utelukket, og uttaler at:

«Sammen med reglene om offentlighet i forvaltningen (..) vil dette kunne medføre komplikasjoner for mulige strukturendringer. At markedet har kjennskap til oppkjøpsplaner før de på noen måte kan gjennomføres kan ha betydelig innvirkning på prisdannelsen på de aktuelle verdipapirer og dette kan medføre uønskede kostnader både for institusjonene selv og investorer, samt uheldig påvirkning av markedet i tilfelle hvor det blir avslag på søknadene eller kjøpet ellers ikke blir gjennomført. (..) Kredittilsynet stiller således spørsmålsteget ved realismen i å kunne gjennomføre et erverv opp til tre måneder etter at planene har blitt kjent i markedet.

En annen side ved bestemmelsen om at tillatelse skal foreligge på forhånd, er problematikken rundt konsolidering, fusjon, oppkjøp m.m. Slike endringer kan medføre at et foretak eller en konsolidert gruppe kommer over de satte grenseterskler. Det synes urealistisk at man i slike tilfelle må søke om tillatelse til å eie før, for eksempel, en fusjonsavtale inngås eller foreslås av et styre. Slike situasjoner kan ikke sees vurdert av utvalget. Regelverket bør åpne for at man i slike tilfelle søker i etterhånd og da eventuelt må selge seg ned hvis tillatelse ikke gis.»

Oslo Børs savner en presisering av hva som nærmere ligger i begrepet «foretas disposisjoner». Hvilke disposisjoner som omfattes bør derfor utdypes og klargjøres. Børsen uttaler videre at:

«En vid tolkning av begrepet vil kunne inkludere disposisjoner som er nødvendige for å kunne erverve aksjer, men som ikke bør kreve for-

håndsmelding. Typisk vil samtaler med finansinstitusjoner om finansiering av ervervet, styrevedtak i erververen, kontakt med rådgivere osv, kunne være omfattet av lovteksten, men vil neppe være disposisjoner som bør kreve forhåndsklarering. Videre kan det ved større erverv også være påkrevet å kontakte potensielle selgere for overhodet å vurdere om et erverv kan være aktuelt. I «vennligsinnede» oppkjøp vil det ofte være en forutsetning at erververen kan forhandle med selskapet forut for et eventuelt formelt tilbud. Etter børsens oppfatning bør slike disposisjoner ikke være omfattet av meldingsplikten.

(..)

Under enhver omstendighet må det presiseres hvilke disposisjoner som omfattes dersom ikke den foreslåtte lovtekst endres.

Børsen mener også at det bør være mulig å fremsette et tilbud til samtlige aksjonærer om kjøp av aksjene parallelt med innsendelse av melding etter finl. Det vil begrense varigheten av oppkjøpsperioden, herunder usikkerheten som et varslet oppkjøp skaper både for de ansatte, aksjonærer, finansinstitusjonen og markedet.»

Sparebankforeningen mener kravet om forhåndsmelding har fått en uklar og uheldig utforming, og uttaler at:

«Det fremgår at enhver som tar sikte på å erverve en kvalifisert eierandel, skal gi melding til Finansdepartementet «før det inngås avtale eller foretas disposisjoner for å gjennomføre ervervet». Vi er usikre på hva som ligger i siste del av formuleringen. Vi legger til grunn at det må være tillatt å ha ulike typer kontakter og foreta forhandlinger mv. med henblikk på en mulig avtale. Vi antar for vår del at skjæringspunktet for plikten til å inngi forhåndsmelding først bør inntre når betinget avtale er inngått. Vi tilrår at lovteksten klargjøres på dette punkt.»

7.4.3 Departementets vurdering

EØS-reglene krever at det skal skje en forhåndskontroll av de aktuelle erverv. Dette følger av direktiv 2000/12/EF (bankdirektivet) artikkel 16 nr. 1. Et viktig spørsmål blir etter dette å avgjøre hva som skal likestilles med «erverv» av aksjer. Det følger av nevnte artikkel 16 nr. 6 at stemmerettigheter mv. som nevnt i artikkel 7 i direktiv 88/627/EØF (flaggedirektivet) skal likestilles med erverv av aksjer. De viktigste gruppetilfellene som omfattes av bestemmelsen er:

- vedkommende har bruksrett til aksjene, eller etter avtale mot vederlag har fått rett til å bruke stemmeretten,
- vedkommende på eget initiativ kan erverve ak-

sjene i henhold til avtale, for eksempel ved utøvelse av kjøpsrett, opsjon, konverteringsrett knyttet til obligasjoner mv.,

- vedkommende har mottatt aksjene i pant/depot mv. med adgang til å benytte stemmeretten etter eget skjønn, i mangel av instruks fra eieren.

I tråd med dette har arbeidsgruppen foreslått at avtale som gir rett til å utøve stemmerett for aksjer skal likestilles med erverv av aksjene. Videre skal erverv av rettigheter som gir vedkommende rett til å erverve aksjer på eget initiativ, også likestilles med erverv av aksjene. Denne gruppen vil omfatte opsjoner mv.

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurdering av at EØS-direktivene tilsier at opsjoner mv. likestilles med aksjer ved beregningen av om terskelverdiene er nådd. Det vises dessuten til at likestilling mellom opsjoner og aksjer vil avhjelpe enkelte tolkingsproblemer skillet har reist i praksis, jf. nærmere omtale i NOU 1998: 14 s 109 flg (Banklovkommissjonens fjerde utredning). Departementet slutter seg derfor til arbeidsgruppens forslag om å likestille opsjoner med aksjer i forhold til reglene om eierkontroll. Forslaget er for øvrig i samsvar med forslaget fra flertallet i Banklovkommissjonen NOU 1998: 14 Finansforetak mv.

Etter departementets vurdering krever imidlertid neppe direktivene at innhentelse av rene forhåndsaksepter må likestilles med erverv av aksjer. Det følger av flaggedirektivet (direktiv 88/627/EF) artikkel 7 at erverv av rettigheter til aksjer skal likestilles med erverv av aksjer når rettigheten kan benyttes på erververs *eget* initiativ («on his initiative alone»). En slik rettighet vil typisk foreligge ved erverv av opsjoner mv. Ved innhentelse av forhåndsaksepter vil imidlertid ervervet være gjort betinget av bl.a. at myndighetene gir sitt samtykke. Det vil således bero på forhold utenfor erververs kontroll om ervervet vil kunne gjennomføres eller ikke. Departementet legger derfor til grunn at våre EØS-forpliktelser ikke krever at inngåelse av slike avtaler skal måtte likestilles med aksjer.

Etter departementets vurdering er det imidlertid behov for å regulere adgangen til å benytte forhåndsaksepter særskilt. Det vises i den anledning til at Banklovkommissjonen i NOU 1998: 14 foreslo nærmere vilkår for innhenting av slike forhåndsaksepter. Etter forslaget skal det ikke kunne innhentes forhåndsaksept dersom eierne har rett til vederlag på mer enn 5 prosent av markedsverdien av aksjene som omfattes av tilbudet på tilbudstidspunktet. Banklovkommissjonen la bl.a. vekt på at et såpass lavt vederlag vil medføre at «...presset på konsesjonsmyndigheten til å fatte en beslutning i sam-

svar med oppkjøpers ønske blir mindre enn tidligere.» Videre skal ikke forhåndsaksept gi eierne rett til lån fra tilbyderer, slik at kapital bundet til verdipapirene helt eller delvis frigjøres. For det tredje foreslås at tilbyderen ikke skal få fullmakt eller andre rettigheter vedrørende stemmeretten knyttet til verdipapirene. Kommisjonens forslag er nærmere omtalt i NOU 1998: 14 side 110–111. Det fremkom ingen vesentlige innvendinger mot Banklovkomisjonens forslag på dette punktet under høringsrunden.

Etter departementets syn er det viktig å begrense de økonomiske bindinger mellom erverver og potensielle avhendere forut for myndighetenes eventuelle samtykke. I motsatt fall vil det kunne oppstå et uheldig press mot konsesjonsmyndighetene i retning av å vektlegge slike utenforliggende forhold i konsesjonsbehandlingen. Videre er det viktig at stemmerettighetene til de aktuelle aksjene kan benyttes av en potensiell avhender på fritt grunnlag frem til eventuelt samtykke gis. Departementet slutter seg derfor i hovedsak til Banklovkomisjonens forslag til regulering av forhåndsaksepser. Etter Banklovkomisjonens forslag ville en imidlertid bare avskjære den som fremsetter oppkjøpstilbudet fra selv å overta stemmerettighetene. Etter departementets syn bør den som fremsetter oppkjøpstilbudet heller ikke ha anledning til å avskjære avhender fra selv å utøve stemmerettigheter forut for myndighetenes eventuelle samtykke. Slik passivisering av stemmerettigheter vil etter omstendighetene kunne gi erverver uforholdsmessig stor innflytelse på institusjonen i perioden forut for at eventuelt samtykke gis. Departementet vil derfor foreslå å lovfeste at oppkjøpstilbudet ikke på noen måte skal begrense utøvelsen av stemmerettigheter knyttet til aksjen.

Innhentelse av forhåndsaksepser vil etter omstendighetene også reguleres av verdipapirhandellovens regler om frivillige tilbud. Dette vil drøftes nærmere under punkt 8.7.

Det presiseres at ovennevnte problemstilling knytter seg til det tidspunkt det senest *må* sendes en søknad til relevante myndigheter. Det sentrale skjæringspunktet går ved erverv eller disposisjoner som likestilles med erverv. Departementet foreslår å kutte ut «disposisjoner» forut for ervervet som alternativt skjæringspunkt, jf. arbeidsgruppens forslag om dette. Departementet kan ikke se at direktivet krever en slik regel, og forslaget reiser også en rekke tolkningsproblemer, jf. også høringsinstansenes merknader på dette punktet. Et annet spørsmål knytter seg til hvor tidlig i prosessen det *kan* søkes om erverv av kvalifisert eierandel mv. Etter gjeldende praksis i tilknytning til konsesjonssøkna-

der, kreves normalt at det er oppstått en tilstrekkelig aktuell situasjon for at myndighetene skal vurdere en søknad, for eksempel ved at det er fremsatt et betinget tilbud til aksjonærene i målselskapet. Etter departementets syn bør det også i forhold til søknad etter reglene om eierkontroll bero på en konkret vurdering av om det i en enkelt sak foreligger en tilstrekkelig aktuell situasjon for at myndighetene skal ta søknaden til behandling, jf. for øvrig nærmere om forholdet mellom de ulike konsesjonsreglene i kapittel 8.

Likt med ervervs eierandeler bør regnes erverv foretatt av nærstående til erverver, jf. også arbeidsgruppens forslag om dette. Definisjonen av «nærstående» følger av finansieringsvirksomhetsloven § 2–6.

7.5 Krav til opplysninger i søknaden

7.5.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen viser til at EØS-direktivene ikke inneholder nærmere regler om hva «meldingen» (dvs. søknaden) til myndighetene skal inneholde. Arbeidsgruppen foreslår at de nærmere regler om søknadens innhold bør gis i forskrift, og uttaler i den sammenheng bl.a. (NOU 2002: 3 side 48):

«Det sier seg selv at konsesjonsmyndigheten ved avgjørelsen av om tillatelse skal gis eller ikke, vil ha behov for opplysninger om ulike forhold, bl.a. vedrørende erververen og den finansinstitusjon det gjelder. Lovgivningen i en del EU-land gir i varierende grad anvisning på hvilke momenter det skal legges vekt på ved vurderingen fra myndighetenes side. Et hovedpoeng med forhåndsmeldingen er da at innholdet blir tilpasset det informasjonsbehov som foreligger på myndighetssiden.

Arbeidsgruppen antar at det av hensyn til aktørene bør gis nærmere regler i forskrift om hvilke opplysninger som en melding skal inneholde, og at nødvendig forskriftshjemmel bør lovfestes. Kravene til opplysninger må tilpasses de momenter som konsesjonsmyndigheten, etter de lovregler som for øvrig foreslås, skal ta i betraktning ved vurderingen av spørsmålet om tillatelse.

Behovet for regler om hvilke opplysninger som er påkrevet, må også sees i sammenheng med den frist for saksbehandlingen på tre måneder fra mottakelsen av forhåndsmeldingen som EØS/EU-direktivene fastsetter. Skal denne forholdsvist korte fristen kunne overholdes, f.eks. ved vurdering av adgang til å fremsette oppkjøpstilbud, vil det være en forutsetning at meldingen selv inneholder de opplysninger

konsesjonsmyndigheten vil ha behov for. Erfaringen fra konsesjonsbehandlingen i senere år er imidlertid at konsesjonssøknadene ofte er ufullstendige, og at det under konsesjonsbehandlingen er nødvendig med så å si løpende kontakt mellom søkeren og myndighetene med henblikk på å fremskaffe nødvendige opplysninger.

Arbeidsgruppen mener at dette understreker behovet for utfyllende regler om innholdet av forhåndsmeldinger.»

7.5.2 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har merknader på dette punktet. Kredittilsynet uttaler imidlertid at forskriften som skal utarbeides, må sette detaljerte krav til meldingen, hvilke opplysninger som skal gis om søker, søkers næringsvirksomhet, øvrige eierinteresser, hvilke andre innehavere av aksjen som skal konsolideres med søker, begrunnelsen for søknaden mv.

7.5.3 Departementets vurdering

I likhet med arbeidsgruppen foreslår departementet at nærmere regler om søknadens innhold skal kunne gis i forskrift. Departementet viser for øvrig til Kredittilsynets uttalelse med hensyn til behovet for å fastsette tilstrekkelig detaljerte krav til meldingen.

7.6 Saksbehandlingstid

7.6.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår i samsvar med regelstrukturen i EØS-direktivene at søknaden skal avgjøres innen tre måneder. Arbeidsgruppen drøfter særlig hvorvidt fristen bør forlenges i de tilfeller søknaden ikke er fullstendig, eller om mangelfulle søknader i stedet bør medføre avslag. Arbeidsgruppen foreslår sistnevnte løsning, og uttaler i den forbindelse bl.a. (NOU 2002: 3 side 48–49):

«EØS/EU-direktivene inneholder en bestemmelse om at tillatelse skal anses gitt dersom fristen for saksbehandlingen oversettes uten at konsesjonsmyndigheten har tatt standpunkt i saken. Arbeidsgruppen antar at bestemmelsen i direktivene i alle tilfelle må leses slik at dette også må være hovedregelen. Det kan likevel reises spørsmål om det ikke bør være adgang til å forlenge fristen dersom en melding ikke inneholder opplysninger som kreves etter fastsatte regler. Alternativet vil være at konsesjonsmyndigheten får adgang til å nekte å gi tillatelse til ervervet dersom nødvendige opplysninger

mangler. Dette vil i så fall innebære at det må gis ny forhåndsmelding når nødvendige opplysninger er fremskaffet. I og for seg kan en slik løsning synes å være unødvendig formalistisk. Arbeidsgruppen er likevel blitt stående ved å fremme forslag om en slik regel. En fast frist må generelt sett antas å føre til at de opplysninger som er påkrevet, blir fremskaffet før melding sendes, og således til at saksbehandlingen i de fleste tilfelle vil la seg gjennomføre innenfor det fastsatte tidsrom. En legger også vekt på at et planlagt erverv ofte vil gjelde en finansinstitusjon med børsnoterte finansielle instrumenter, og at det derfor ofte kan knytte seg usikkerhet til kursdannelsen så lenge spørsmålet om tillatelse ikke er avgjort. Av hensyn både til den som har gitt meldingen og til øvrige aktører i verdipapirmarkedet bør en slik periode med usikkerhet ikke kunne strekke seg over lengre tid.»

7.6.2 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser går i mot at myndighetene pålegges en tre måneders frist. *Kredittilsynet* mener det er viktig i denne sammenheng at regelverket slår fast at fristen løper fra den tid myndighetene har mottatt en fullstendig søknad. *NHO*, *HSH*, *FNH*, *Sparebankforeningen*, *Finansforbundet* og *Norske Finansanalytikerforening* gir uttrykkelig støtte til en 3 måneders frist. *HSH* uttaler at regelverket bør utformes slik at det motiverer søker til å gi fullstendig informasjon og konsesjonsmyndighetene til å starte sin saksbehandling relativt raskt. *FNH* støtter arbeidsgruppens forslag. I tillegg ønsker *FNH* at det i loven kommer til uttrykk en lovgiverintensjon om raskest mulig saksbehandling. *FNH* mener videre at myndighetene bør få en frist på tre til fire uker på å påvise eventuelle mangler ved søknaden som gir grunnlag for ytterligere forskyvning av tre måneders fristen. *Sparebankforeningen* understreker sterkt betydningen av at denne fristregelen blir effektiv, og at den ikke reelt sett forlenges som følge av myndighetenes mer eller mindre velbegrunnede krav om tilleggsinformasjon sent i saksbehandlingsprosessen eller lignende, og uttaler at:

«Tvert imot, loven bør på dette punkt følges opp med merknader i motivene om at tre måneder utgjør maksimal saksbehandlingstid. Det bør kunne forutsettes at saksbehandlingsrutinene legges opp slik at de kurante sakene kan behandles raskere enn tre måneder.»

Finansforbundet gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

7.6.3 Departementets vurdering

I samsvar med EØS-direktivene og arbeidsgruppens forslag vil departementet foreslå at det lovfestes en saksbehandlingsfrist på tre måneder. Saksbehandlingsfristen vil gjelde samlet tidsbruk i departementet og Kredittilsynet i saker hvor myndigheten ikke er delegert til Kredittilsynet, jf. også ovenfor punkt 6.2 om konsesjonsmyndigheten. Dette vil være en maksimalfrist, og vil ikke være til hinder for en raskere behandlingstid. Det vises for øvrig til at søknader skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a.

Rask saksbehandling forutsetter at søknaden er fullstendig. I samsvar med Kredittilsynets høringsuttalelse, vil departementet foreslå at fristen begynner å løpe når søknaden er fullstendig. Etter departementets syn er det lite hensiktsmessig å lovfeste en plikt for myndighetene til å avslå søknader som er ufullstendige, jf. arbeidsgruppens forslag om dette.

7.7 Særlig om offentlighet

7.7.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen drøfter om søknader om erverv av kvalifisert eierandel mv. bør kunne unntas fra offentlighet etter de reglene som gjelder for offentlighet i forvaltningen, og uttaler (NOU 2002: 3 side 49):

«Dette regelverket blir normalt praktisert slik at selve det forhold at det er søkt om konsesjon, ikke unntas fra offentlighet, men at opplysninger om forretningsmessige forhold mv. som søknaden inneholder, normalt vil være unntatt fra offentlighet.

Arbeidsgruppen mener at tilsvarende praksis bør legges til grunn ved håndteringen av forhåndsmeldinger om erverv av kvalifiserte eierandeler. En viser til at meldingen som regel vil inneholde opplysninger om størrelsen av et planlagt erverv av børsnoterte finansielle instrumenter utstedt av en finansinstitusjon. Dette vil normalt være kurssensitiv informasjon av en type som det i praksis har vist seg svært vanskelig å holde fortrolig under en så vidt lang periode som inntil tre måneder. Skal en oppnå at kursdannelsen og handelen i denne perioden skjer på realistisk grunnlag tilgjengelig i markedet, og dessuten fjerne risikoen for ulovlig innsidehandel, kan en derfor vanskelig unnta forhåndsmeldingen og opplysning om størrelsen av det planlagte ervervet fra offentlighet. Dette synspunkt har særlig vekt i tilfelle av oppkjøpsforsøk og fusjon hvor erfaringen er at viktige disposi-

sjoner ofte er truffet i forkant av offentliggjøring i markedet.»

7.7.2 Høringsinstansenes merknader

Kredittilsynet reiser spørsmål ved arbeidsgruppens drøftelse, og uttaler:

«Utvalget kan ikke sees å ha vurdert om ikke selve søknaden vil kunne være av en slik art at den er taushetsbelagt med hjemmel i disse reglene. Kredittilsynet kan vanskelig se at faren for at det kan bli begått straffbare handlinger eller for potensielle lekkasjer fra myndighetene, bør begrunne en generell regel om offentliggjøring av søknaden. Det er på den annen side verken ønskelig eller realistisk å regne med at en fullstendig behandling av en søknad kan gjennomføres uten en stor grad av offentlighet. Kredittilsynet mener departementet bør utrede disse forhold nærmere. Spørsmålet om offentlighet må ses i sammenheng med regelverket for bruk av opsjoner mv. før tillatelse eventuelt foreligger.»

FNH går også i mot offentlighet i slike situasjoner, og uttaler:

«Valg av tidspunkt for fremsettelse av bud vil bero på en sammensatt vurdering der ikke minst børskursen spiller en sentral rolle. Den foreslåtte regel vil innebære at budet er offentlig lang tid før det vil være anledning til å slutte avtale om avhendelse av aksjene ved at aksjonærene aksepterer et bud. I den mellomliggende periode vil markedet reagere med å sende kursen opp i påvente av et bud. Dette kan i seg selv føre til at den potensielle byder trekker seg.

Meldingen vil ikke innebære noen forpliktelse til å fremsette et bud. Markedsmessige forhold – eller andre forhold – kan føre til at den som har sendt meldingen ikke legger inn noe bud. I så fall har man fått et markant løft i kursen som det ikke var kommersielt grunnlag for, hvilket kan invitere til manipulasjon.

Den foreslåtte ordning vil gjøre det svært vanskelig å oppnå budkonkurranse. Eventuelle konkurrerende bydere måtte i så fall skynde seg å gi melding straks de ser at noen har sendt en melding. Dette vil kunne medføre at det sendes meldinger på sviktende grunnlag, eller rett og slett for å få opp prisen i det tilbud som forventes gitt i henhold til en melding. Ingen av delene fremstår som spesielt heldig.»

Oslo Børs gir uttrykk for tilsvarende synspunkter, og uttaler:

«Taushetsplikten i forvaltningsloven gjelder blant annet for «drifts- eller forretningsforhold». Hensikten med taushetsplikten er å hindre

spredning av opplysninger som kan føre til tap for et foretak. Å gi offentligheten tilgang til opplysninger om at et selskap eller en person har til hensikt å legge inn bud på en finansinstitusjon, kan medføre tap for erververen ved at kursen på aksjene stiger som følge av opplysningen. Når så budet fremmes forventer aksjeeierne ytterligere oppkjøpspremie. Selve oppkjøpet blir dermed dyrere, men det kan også vanskeliggjøre øvrige planer og strategier erververen eventuelt måtte ha. I sum vil dette kunne vanskeliggjøre forretningsmessige og strukturpolitisk fornuftige endringer i næringen. I mange tilfeller vil kostnaden bli så høy at aktørene ser seg bedre tjent med å unnlate å initiere velbegrunnede strukturendringer. Over tid vil dette kunne redusere den norske finansnæringens konkurransevne i forhold til utenlandske foretak. Forslaget innfører således en informasjonsplikt som er strengere enn det som gjelder for børsnoterte selskaper for øvrig etter børsforskriften § 5–2 første ledd eller for investorer i vphl. § 3–2, uten at hensynet til offentlighetens informasjonsbehov og investorenes handlefrihet er avveiet. Det er heller ikke vanlig å informere markedet om slike planer på et så tidlig tidspunkt som det kan se ut til at forslag til ny regel fastsetter.

Kjennskap til planer om erverv av aksjer i en børsnotert finansinstitusjon, vil kunne være kurssensitiv informasjon. Det forhold at det er vanskelig å holde slik informasjon «hemmelig» i en periode på opptil tre måneder kan selvfølgelig være et problem. Problemer med å bevare taushet om slike planer er imidlertid ikke et argument for at opplysningene bør være offentlige. Erfaring tilsier at en ved å begrense kretsen av innsidere vil gjøre det enklere å bevare informasjonen konfidensiell. Videre vil det være et incitament til å sørge for en meget rask avklaring av om ervervet skal godtas eller ikke. Også i dag er det ikke uvanlig å orientere myndighetene muntlig i forkant av større transaksjoner, uten at det gjøres offentlig.

En offentliggjøring av at det er søkt om tillatelse om å erverv aksjer i et finansforetak, vil også kunne gi markedet usikre signaler. Jo tidligere i prosessen det er krav om at melding sendes, jo større usikkerhet er det mht. om det faktisk er mulig å gjennomføre ervervet. Det kan da være andre forhold enn tillatelsen som kan hindre ervervet, som finansiering, aksept fra aksjonærer osv. Til en viss grad kan det også virke hemmende for virksomheten i det foretak hvor oppkjøpet finner sted. I tillegg kan erververen risikere at ervervet etter at tillatelse er gitt er blitt for dyrt, finansieringen går ikke i orden eller at ledelsen i finansforetaket har motarbeidet oppkjøpet i en slik grad at det er blitt uinteressant.

En offentliggjøring av intensjoner om å er-

verve aksjer i en finansinstitusjon vil dessuten åpne muligheten for å manipulere kursen. Reglen om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 andre ledd nr. 2) bør således gjelde også for det forhold at det er sendt melding om erverv av kvalifisert eierandel eller passering av en eller flere av de lovbestemte terskler i medhold av forslag til finl. § 2–2.

Børsen er av den oppfatning at myndighetene ikke bør praktisere offentlighet for det forhold at melding er sendt i samsvar med finl. § 2–2, med mindre opplysningene er gjort offentlig av meldereren eller på annen måte.»

7.7.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at spørsmål knyttet til konsekvenser av offentliggjøring av en eventuell søknad og innholdet av en eventuell søknad, henger nært sammen med tidspunktet for når en søknad skal måtte sendes. Som det fremgår ovenfor under punkt 7.4.3, foreslår departementet enkelte endringer i forhold til arbeidsgruppens forslag på dette punktet. Etter departementets forslag vil bl.a. innhentelse av forhåndsaksepter ikke alene utløse søknadsplikt.

Departementet kan ikke se at det er behov for særskilte regler om offentliggjøring, ut over de alminnelige reglene som følger av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Etter forvaltningsloven § 13 har forvaltningen taushetsplikt om bl.a. forhold av konkurransemessig betydning. Dette vil etter omstendighetene både kunne gjelde at en søknad er sendt, og nærmere opplysninger i en konkret søknad. Slike vurderinger vil måtte foretas på konkret grunnlag.

Det presiseres at en slik løsning ikke vil innebære en informasjonsplikt, slik børsen synes å forutsette i sin høringsuttalelse.

7.8 Sanksjoner

7.8.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår sanksjoner for tilfelle av erverv i strid med regelverket, og uttaler i den forbindelse (NOU 2002: 3 side 46):

«Arbeidsgruppen antar at det, for å sikre at regelverket vil bli overholdt, bør fastsettes at erverv som er gjennomført før tillatelse er meddelt eller må anses gitt, vil være ugyldig, og at eierandelen vil kunne kreves tvangssolgt etter ellers gjeldende regler. En har merket seg at bankdirektivet art. 16 nr. 5 som eksempler på

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

sanksjoner nevner ulike selskapsrettslige reaksjoner, f. eks. tap av stemmerett, ugyldighet av stemmegivning mv. Felles for slike sanksjoner er at de i praksis normalt forutsettes gjort gjeldende etter initiativ fra andre aksjeeiere, og at de dessuten kan skape uklarhet med hensyn til stemmegivning på generalforsamlingen og gyldigheten av de vedtak som der måtte være truffet. Arbeidsgruppen viser til at regelverket om kontroll med eierforholdene i finansinstitusjoner er begrunnet i allmenne hensyn, og at det tilligger tilsynsmyndighetene å gjøre slike sanksjoner gjeldende. En mener derfor at sanksjonene bør rettes direkte mot det ulovlige ervervet. Ugyldighet eller tvungen avhendelse vil da være de mest egnede sanksjoner.»

7.8.2 Høringsinstansenes merknader

Oslo Børs støtter forslaget om tvangssalg. Børsen peker imidlertid på at det i lovteksten heter at ervervet er ugyldig. Det uttales i den forbindelse:

«Dette kan misforstås slik at selve rettshandelen er privatrettslig ugyldig og derfor uten virkning for partene. Dette har neppe vært meningen, og det bør således presiseres at erverv i strid med bestemmelsen vil kunne medføre tvangssalg med mindre salg foretas innen en bestemt frist etter mønster av verdipapirhandelloven § 4–20. Ettersom et tvangssalg vil ta noe tid, bør det også presiseres at stemmerett ikke kan utøves for aksjer som overstiger den terskel hvor det ikke er gitt tillatelse til ervervet».

Kredittilsynet, FNH og Sparebankforeningen gir uttrykk for lignende synspunkter.

7.8.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at aksjer som erverves i strid med eierkontrollreglene, skal måtte avhen-

des, jf. også departementets forslag til endring i finansieringsvirksomhetsloven § 5–2 annet ledd. I samsvar med EØS-direktivene foreslås i tillegg at stemmerettighetene knyttet til slike aksjer ikke skal kunne anvendes. Det synes å være lite praktisk å lovfeste en privatrettslig ugyldighet i slike tilfeller, siden dette vil kunne volde problemer ved handler slutter over børs hvor en ikke kjenner motpartens identitet. Departementet går etter dette inn for at forslaget til lovtekst utformes i samsvar med EØS-reglene som svarer til direktiv 2000/12/EF artikkel 16 nr. 5. Departementet bør videre kunne tilbakekalle en tillatelse dersom det har grunn til å anta at innehaveren av en kvalifisert eierandel har utvist slik handlemåte at forutsetningene for tillatelse ikke lenger er til stede.

7.9 Særlig om avhendelse

7.9.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at ved avhendelse av kvalifisert eierandel, eller reduksjoner som innebærer at en av de øvrige terskelverdiene passerer, skal det gis melding om dette til Kredittilsynet.

7.9.2 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til arbeidsgruppens forslag på dette punkt.

7.9.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at det etter EØS-direktivene kreves at salg av aksjer som innebærer at terskelverdiene passerer, skal måtte meldes til tilsynsmyndighetene. Departementet slutter seg på denne bakgrunn til arbeidsgruppens forslag.

8 Forholdet til annet regelverk

8.1 Innledning

Gjeldende eierbegrensningsregler henger nært sammen med annet regelverk, og flere høringsinstanser har etterlyst en nærmere avklaring av i hvilken grad slikt annet regelverk berøres av de foreslåtte endringene. I det følgende vil departementet søke å gi en slik avklaring. I den forbindelse vil det foreslås enkelte endringer i tilgrensende regelverk.

8.2 Stiftelsesreglene

8.2.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at kravet om offentlig tegning ved stiftelse av banker, også utvides til å omfatte forsikringsselskaper. Det uttales i den sammenheng bl.a. (NOU 2002: 3 side 53):

«Praktiseringen av kravet om offentlig tegning i forretningsbankloven § 4 første ledd er vesentlig i denne sammenheng fordi denne bestemmelsen stenger for såkalte «bankier-banker» samtidig som den offentlige tegningen gjennomgående vil føre til ganske stor spredning av eierinteressene i en bank under stiftelse. I NOU 1998: 14 foreslo Banklovkommissjonen at kravet om offentlig tegning skulle utvides til å omfatte forsikringsselskaper.»

8.2.2 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til arbeidsgruppens forslag på dette punkt.

8.2.3 Departementets vurdering

Generelt vil departementet bemerke at stiftelsesreglene henger nært sammen med regler om eierkontroll. Stiftelsesreglene tar bl.a. sikte på å sikre at institusjonen får et forholdsvis spredt eierskap fra begynnelsen av, særlig gjennom kravet om offentlig tegning. Eierbegrensningsreglene innebærer at dette hensynet ivaretas også i institusjonens senere liv. Selv om det nå foreslås endringer i eierbegrensningsreglene, kan ikke departementet se at dette tilsier vesentlige endringer i stiftelsesreglenes krav til offentlig tegning. Av hensyn til konsekvent regu-

lering av finansinstitusjoner på dette området, foreslås i samsvar med Banklovkommissjonens og arbeidsgruppens forslag at kravet om offentlig tegning også gjøres gjeldende for forsikringsselskaper.

Departementet vil for øvrig foreslå enkelte tekniske endringer i reglene om stiftelse og offentlig tegning. Bestemmelsen i forretningsbankloven § 4 første ledd forutsetter at banken stiftes ved såkalt suksessivstiftelse. Det fremgår imidlertid av de nye aksjelovene kapittel 2 (særlig § 2–1) at aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper skal stiftes ved simultanstiftelse. Forretningsbanker ble i overgangsbestemmelsene i aksjelovene §§ 21–2 nr. 23 og 21–2 nr. 20 gitt et midlertidig unntak fra kravet om simultanstiftelse. Etter at unntaket nå er opphørt, må stiftelser av forretningsbanker skje ved (1) simultanstiftelse i henhold til aksjelovene og ved (2) offentlig tegning i henhold til forretningsbankloven § 4.

Banklovkommissjonen foreslo i NOU 1998: 14 å oppheve reglene om suksessivstiftelse for forretningsbanker. Det ble bl.a. vist til at forretningsbanker burde være underlagt den alminnelige aksjelovgivningingen på dette punktet. Ingen høringsinstanser hadde innvendinger mot forslaget. Departementet går etter dette inn for å endre forretningsbankloven § 4 slik at ordlyden kommer mer i overensstemmelse med aksjelovgivningingen. Kravet om offentlig tegning for forretningsbanker videreføres for å legge til rette for spredt eierskap. Dette innebærer at offentlig tegning etter de nye reglene om stiftelse må skje ved etterfølgende kapitalforhøyelse.

Departementet slutter seg videre til Banklovkommissjonen som i NOU 1998: 14 side 160 uttaler at det ikke er grunn til å videreføre kravet om at det blant stifterne må være minst ti personer. Det vises til at de eierkontrollreglene som nå foreslås kan ivareta disse hensyn.

8.3 Stemmerettsbegrensningsreglene

8.3.1 Arbeidsgruppens forslag

Det følger av finansieringsvirksomhetsloven § 2–4 at ingen kan stemme for mer enn 10 prosent av ak-

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

sjene i en finansinstitusjon. Videre følger det av bestemmelsen at ingen kan stemme for mer enn 20 prosent av de stemmene som er representert på generalforsamlingen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det stemmes for aksjer som eies i samsvar med unntakene som nevnt i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd.

Arbeidsgruppen har ikke foreslått endringer på dette punktet, og problemstillingen er heller ikke nærmere omtalt.

8.3.2 Høringsinstansenes merknader

FNH tar til orde for at bestemmelsen oppheves, og uttaler i den sammenheng:

«FNH legger til grunn at det i forbindelse med lovsaken nå vil være helt nødvendig å ta stilling til hva som skal skje videre med de lovbestemte stemmerettsbegrensningsregler. Et selvsagt utgangspunkt er at disse regler må tilpasses de nye regler om eierkontroll. Dette vil bety at lovlig eierskap etter disse regler også innrømmes tilsvarende stemmerett. Dette vil harmonere med det grunnleggende prinsipp om at én aksje gir én stemme.

Det klareste absolutte element i dagens regler i § 2–4, er bestemmelsen om at ingen kan stemme for mer enn 20% av de stemmer som er representert på generalforsamlingen. *FNH* kan ikke se noe behov for å videreføre denne bestemmelse innenfor rammen av en ny lovgivning.

FNHs konklusjon er derfor at dagens bestemmelse i finansinstitusjonslovens § 2–4 om stemmerettsbegrensninger bør oppheves.

På dette punkt, liksom i forhold til forbudsosoner i forbindelse med eierkontrollen, vil det imidlertid være opp til den enkelte finansinstitusjon og det enkelte konsern å vurdere behovet for eventuelle reguleringer basert på vedtekter.»

Kredittilsynet tar også til orde for at stemmerettsreglene tilpasses eierreglene, og uttaler:

«Utvalget har ikke gått nærmere inn på reguleringen av stemmeretten. Dette reguleres i dag i loven § 2–4 som fastsetter at ingen på generalforsamlingen i en finansinstitusjon kan stemme for mer enn 10 prosent av stemmene eller for mer enn 20 prosent av de stemmene som er representert på generalforsamlingen. Det synes imidlertid å fremgå indirekte at utvalget forutsetter at stemmeretten skal følge eierandelen, dvs at en aksjonær får stemme for den eierandel han innehar. *Kredittilsynet* mener dette i tilfelle bør fremgå direkte, det synes formålsløst å gjennomføre de foreslåtte endringer uten at det

foretas tilsvarende endringer i stemmerettsreglene.

Det skal til dette nevnes at den enkelte institusjon kan ha egne vedtektsfastsatte stemmerettsbegrensninger som er mer restriktive enn regelverket.»

Advokatforeningen gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

Sparebankforeningen mener at stemmerettsreglene formodentlig i hvert fall *delvis* bør endres som følge av de foreslåtte endringer i eierbegrensningsreglene, og uttaler at:

«Uansett om Finansdepartementet i det videre lovarbeid tilpasser stemmerettsreglene til de nye reglene om eierkontroll, eventuelt lar stemmerettsreglene falle, må det etter vårt skjønn være åpning for at man gjennom den enkelte finansinstitusjons vedtekter inntar stemmerettsregler.»

8.3.3 Departementets vurdering

Etter departementets syn er det lite hensiktsmessig å videreføre absolutte stemmerettsbegrensninger dersom det åpnes for en mer skjønnsmessig eierkontroll. EUs eierkontrollregler gjelder erverv av eierandeler som representerer bestemte andeler av institusjonenes eierkapital, andel av stemmene og rettigheter til eierandeler som gir slik stemmerett. Temaet for kontrollen er hvilken innflytelse slike erverv gir. Et helt sentralt ledd i slik kontrollutøvelse er for eksempel stemmegivning på generalforsamlingen. Etter gjeldende rett kan ingen stemme for mer enn 10 prosent av stemmene i selskapet eller for mer enn 20 prosent av de stemmer som er representert på generalforsamlingen, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2–4. Bestemmelsen må ses i sammenheng med gjeldende eierbegrensningsregel på 10 prosent i § 2–2. Begrunnelsen for særskilte stemmerettsregler var muligheten for begrenset oppmøte på generalforsamlingen i en finansinstitusjon. En slik tilleggsbegrensning retter seg mer direkte mot adgangen til å øve innflytelse enn selve eierandelen isolert sett. Etter forslaget til nytt skjønnbasert system vil det kunne gis tillatelse til å inneha en eierandel som gir rett til på en generalforsamling å stemme for eksempelvis 30 prosent av aksjene i en finansinstitusjon. For at innholdet i en slik tillatelse skal gi tilstrekkelig mening, bør ikke den innflytelsen eierandelen representerer begrenses av stemmerettsreglene i § 2–4. Departementet legger til grunn at de særskilte stemmerettsbegrensninger for finansinstitusjoner som er inntatt i finansieringsvirksomhetsloven § 2–4 ikke har noen plass ved siden av de nye regler om ei-

erforholdet som er inntatt i denne lovproposisjonen. Det foreslås derfor å oppheve de særskilte stemmerettsbegrensninger for finansinstitusjoner i finansieringsvirksomhetsloven § 2–4 og § 2–5. De hensyn gjeldende stemmerettsregler skal ivareta (se ovenfor) vil imidlertid kunne ivaretas i den alminnelige egnethetsvurderingen, ved at en i den forbindelse vurderer egnethet i lys av den reelle innflytelse som vil kunne utøves.

8.4 Konesjonsregler knyttet til virksomhetsutøvelse

8.4.1 Arbeidsgruppens forslag

Etter gjeldende regler vil de ulike typer finansinstitusjoner måtte ha virksomhetskonesjon som for eksempel bank eller forsikringsselskap etter bestemmelser i særlovgivningen. Arbeidsgruppen mener det er nødvendig med tilpasninger i disse reglene, og uttaler:

«Dersom det gjennomføres vesentlige endringer i gjeldende regelverk om eierskap i finansinstitusjoner, vil det – slik Arbeidsgruppen ser det – være behov for en del endringer i de alminnelige bestemmelser om konesjon som er inntatt i lovgivningen for de ulike typer av finansinstitusjoner. Dette skyldes at bestemmelsene om eierbegrensninger i finansinst.l. § 2–2 ikke kan oppheves uten at en samtidig gjennomfører EØS/EU-direktivenes bestemmelser om eierkontroll i forbindelse med tildeling av konesjon. Dette gjelder bestemmelsene i det «konsoliderte» bankdirektiv 2000/12/EC art. 7 som det er redegjort for foran i avsnitt 5.1 nr. 1), og tilsvarende bestemmelser i forsikringsdirektivene.

Arbeidsgruppen antar imidlertid at en ved utformingen av nye norske konesjonsregler i stor grad bør kunne bygge på de regler som i tilfelle gjennomføres når det gjelder forhåndskontroll med erverv av eierandeler i finansinstitusjoner. En minner for øvrig om at EØS/EU-direktivene i hovedsak overlater til medlemsstatene å fastsette de nærmere regler om tildeling av konesjon, se bl.a. det «konsoliderte» bankdirektiv art. 4 flg. En går for øvrig ikke nærmere inn på de spørsmål som oppstår i denne sammenheng.»

Arbeidsgruppen viser videre til at Banklovkommissjonen i NOU 1998: 14 har foreslått at det skal kunne settes nye vilkår knyttet til konesjon til å drive virksomhet som finansinstitusjon, i de tilfeller det skjer vesentlige endringer i eierforholdene. Arbeidsgruppen foreslår at dette forslaget følges opp, og uttaler (NOU 2002: 3 side 53):

«Ved vesentlige endringer i eierforholdene, vanligvis etterfulgt av endringer i virksomhet og ledelsesforhold, vil det være rimelig at slike forhold undergis særskilt vurdering, bl.a. med henblikk på å utforme konesjonsvilkår tilpasset den nye situasjonen. Arbeidsgruppen mener derfor at det i forbindelse med den nye lovgivningen bør vurderes også å supplere någjeldende konesjonsregler med en slik bestemmelse som foreslått av Banklovkommissjonen.»

8.4.2 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har kommentert arbeidsgruppens forslag på dette punktet.

8.4.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er det i lys av forslaget om å oppheve gjeldende eierbegrensningsregler behov for lovendringer for å sikre en full gjennomføring av bankdirektivet (2000/12/EF) artikkel 7 og tilsvarende regler i forsikringsdirektivene. Det vises i den anledning til at direktivene krever en egnethetsvurdering før det gis virksomhetskonesjon. Denne egnethetsvurderingen er sammenfallende med den egnethetsvurdering som kreves ved erverv av kvalifisert eierandel mv, jf. bankdirektivet artikkel 7 og 16. Etter departementets vurdering er det naturlig å innføre en slik tilsvarende parallell i det norske regelverket også, selv om de foreslåtte norske reglene på enkelte punkter er noe mer konkrete enn det som kreves etter direktivene. Det vises i den anledning til forslag til endring i forretningsbankloven § 8a nytt tredje ledd, forsikringsvirksomhetsloven § 2–1 første ledd og finansieringsvirksomhetsloven § 3–3 nytt sjettede ledd.

Departementet vil for øvrig vurdere forslaget om tilbakekall av konesjon i tilknytning til oppfølgingen av NOU 1998: 14. Det vises til at de alminnelige forvaltningsrettslige regler om omgjøring av bl.a. konesjonsvilkår etter omstendighetene vil kunne få anvendelse på slike situasjoner forslaget tar sikte på å regulere.

8.5 Konesjonsregler knyttet til oppkjøp, fusjoner mv.

8.5.1 Arbeidsgruppens forslag

Etter gjeldende rett kreves det konesjon for å erverve, fusjonere og fisjonere finansinstitusjoner, jf. nærmere omtale om forholdet mellom eierbegrensingsreglene og konesjonsreglene ved oppkjøp mv. i NOU 2002: 3 side 43.

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

Arbeidsgruppen foreslår ingen endringer på dette punktet, og uttaler i den sammenheng bl.a. (NOU 2002: 3 side 53):

«Spørsmålet om forhåndstillatelse til å erverve en kvalifisert eierandel, f. eks. ved overtakelsestilbud eller fusjon, må prinsipielt holdes atskilt fra spørsmålet om tillatelse til selve gjennomføringen av overtakelsen eller fusjonen og videreføring av virksomheten på nytt grunnlag, se avsnitt 5.2 nr. 4). Ved vurderingen av den sistnevnte tillatelse vil bl.a. spørsmål om soliditet, organisering av virksomheten, og styret og ledelsen være sentrale vurderingstema. Slike spørsmål inngår generelt sett ikke ved vurderingen av spørsmål knyttet til eierforholdene, jf. ovenfor nr. 10), og vil dessuten vanskelig kunne vurderes innenfor den saksbehandlingsfrist på tre måneder som gjelder når melding om planlagt erverv av kvalifisert eierandel er gitt.»

8.5.2 Høringsinstansenes merknader

Sparebankforeningen reiser spørsmål ved om ikke det vil være behov for en viss grad av samordning mellom reglene om eierkontroll og de alminnelige konsesjonsreglene knyttet til oppkjøp mv, og uttaler at:

«Det er her tale om forhold som tradisjonelt har vært vurdert i konsesjonssammenheng, jfr. særlig de konkurransemessige aspekter og forholdet til Konkurransetilsynet. Vi viser her for øvrig til arbeidsgruppens utsagn i motivene side 53 første spalte om at en forhåndstillatelse til overtakelse må «holdes atskilt fra spørsmålet om tillatelse til selve gjennomføringen av overtakelsen eller fusjonen». Myndighetenes behandling av eierkontrollen ved overtagelse forutsettes således fulgt opp av en særskilt konsesjonsrunde, med tilhørende soliditetsvurdering mv. Vi reiser spørsmål om tids- og ressursbruk ved den doble saksbehandling det her legges opp til, hensett til det svært brede skjønnet som skal foretas i «første runde».»

8.5.3 Departementets vurdering

De alminnelige konsesjonsregler for oppkjøp mv. i finanslovgivningen forutsetter at overdragelse mv. skjer til en annen finansinstitusjon. I det følgende drøftes enkelte spørsmål om forholdet mellom alminnelige konsesjonsregler og eierkontrollreglene som oppstår når en finansinstitusjon erverver en annen finansinstitusjon. Dersom en ikke-finansinstitusjon erverver en finansinstitusjon, vil normalt ikke disse reglene få direkte anvendelse (med unntak

av konsesjonsplikt ved etablering av konsern, jf. § 2a-3 første ledd). Disse situasjonene vil ikke omtales spesielt nedenfor.

Innledningsvis vil departementet bemerke at gjeldende konsesjonsregler for oppkjøp mv. av finansinstitusjoner generelt har et videre anvendelsesområde enn de foreslåtte reglene om eierkontroll, ved at de i tillegg til oppkjøp også omfatter fusjon, fisjon og overdragelse av vesentlige deler av virksomheten i institusjonen. På den annen side vil eierkontrollreglene omfatte situasjoner som ikke reguleres av de alminnelige konsesjonsreglene, for eksempel ved erverv av ikke-kontrollerende eierposter.

Det er likevel på det rene at disse reglene i mange tilfeller i prinsippet vil kunne få anvendelse ved siden av hverandre. Dette vil typisk gjelde ved oppkjøp av en finansinstitusjon. Departementet kan ikke se at reglene vil kunne stå i rettslig motstrid til hverandre, men slik parallell lovregulering reiser enkelte særlige problemstillinger.

Et viktig spørsmål gjelder hvilke hensyn som skal vurderes etter hhv. eierkontrollreglene og de alminnelige konsesjonsreglene. Det synes lite hensiktsmessig å trekke en klar grense mellom de hensyn som er relevante ved eierkontrollen og de hensyn som er relevante ved den alminnelige konsesjonsbehandlingen. De relevante hensyn ved eierkontrollen er nærmere omtalt under punkt 6.1, og omfatter bl.a. en vurdering av erververs økonomiske stilling, tilsynsmessige forhold mv. Ved vurdering etter de alminnelige konsesjonsreglene, vil tilsynsmessige forhold, soliditet og konkurranseforhold stå sentralt.

Det vil også etter omstendighetene kunne oppstå tidsmessig sammenfall av vurderingen av søknader etter de to regelsettene, selv om det her er visse forskjeller. Konsesjonsplikten etter eierkontrollreglene vil normalt utløses på et noe tidligere tidspunkt enn de alminnelige konsesjonsreglene, men det vil neppe være noe i veien for at en erverver velger å fremme søknad etter konsesjonsreglene på et tidligere tidspunkt (dvs. samtidig med at det sendes søknad etter eierkontrollreglene).

Forholdene synes derfor å ligge godt til rette for at myndighetene skal kunne vurdere ervervet etter de to regelsettene samtidig. Det antas at dette vil kunne avhjelpe de praktiske problemer som vil kunne oppstå som følge av at to regelsett får anvendelse. Det bemerkes imidlertid at pliktsubjektet er forskjellig etter de to regelsettene. Eierkontrollreglene retter seg direkte mot den aktuelle erverver, mens konsesjonsreglene retter seg mot institusjonene som sådan.

Det understrekes videre at saksbehandlingsfris-

ten kun gjelder i forhold til reglene om eierkontroll. Myndighetene bør ha mulighet til å kunne vurdere nøye om det for eksempel er behov for ytterligere konsesjonsvilkår i tilknytning til de alminnelige konsesjonsreglene, og i så fall vil utfallet av eierkontrollen kunne avklares på et tidligere tidspunkt enn utfallet av den alminnelige konsesjonsbehandlingen.

8.6 Konsernreglene

8.6.1 Generelt

Departementets forslag til endringer i eierbegrensingsreglene går på enkelte punkter noe lenger enn arbeidsgruppens forslag, og dette reiser enkelte spørsmål i tilknytning til reguleringen av finanskonsern mv. som ikke ble drøftet av arbeidsgruppen. Viktige elementer av konsernlovgivningen ble imidlertid utredet av Banklovkommisjonen i NOU 1998: 14. Dette gjelder særlig reguleringen av blandede finanskonsern mv. Utredningen har vært på høring, men det er ikke fremmet en odelstingsproposisjon om disse forhold.

Det gjelder særlige regler for såkalt finanskonsern, dvs. konsern hvor minst et selskap (som ikke er morselskapet) er en finansinstitusjon. Disse reglene finnes dels i finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2a, og dels i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 1 til 5. I tillegg finnes enkelte bestemmelser i særlovgivningen for den enkelte institusjon. Det er en nær lovteknisk sammenheng mellom konsernreglene og eierbegrensingsreglene. Dette gjelder særlig konsernreglene i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd, som er utformet som unntak fra den alminnelige 10 prosent begrensingen i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 første ledd. I tillegg er det en viss materiell sammenheng mellom konsernreglene og eierbegrensingsreglene. Dette vil drøftes nærmere i det følgende.

Som et generelt utgangspunkt vil ikke departementet nå foreslå endringer i konsernreglene i større utstrekning enn det som er nødvendig for å foreta en tilpasning til de nye reglene om eierkontroll. Lovteknisk bør også konsernreglene i størst mulig grad «stå på egne ben» i forhold til eierkontrollreglene.

Gjeldende konsernregler pålegger bl.a. konsesjonsplikt ved etablering av finanskonsern, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-3 og § 2a-4. Videre gjelder særskilte regler om transaksjoner og konsolidering mv, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-8 og § 2a-9. I tillegg gjelder enkelte særregler

for morselskap i finanskonsern som kun forvalter sine eierinteresser i konsernet, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-10 til § 2a-16. Departementet vil ikke foreslå vesentlige endringer i disse reglene. Et generelt spørsmål er imidlertid når konsernreglene kommer til anvendelse, for eksempel når konsesjonsplikten vil inntre. Dette reiser ikke særlig tvil i dag, fordi det i utgangspunkt er forbudt for en finansinstitusjon å eie mellom 10 og 100 prosent av en annen finansinstitusjon. Opphevelsen av disse reglene kan i prinsippet gi opphav til usikkerhet om det foreligger et konsernforhold som reguleres av lovens kapittel 2a, siden det i konserndefinisjonen til dels inngår skjønnsmessige kriterier dersom eierforholdet ikke overstiger 50 prosent. I utgangspunktet vil en legge til grunn aksjelovgivningens konsernbegrep ved vurderingen av slike situasjoner. For øvrig er det lite trolig at dette vil bli en praktisk problemstilling, siden en vil søke å eliminere denne type tvilsspørsmål under konsesjonsbehandlingen og de vilkår som vil bli satt i den forbindelse, hvor nettopp hensynet til ryddige eierforhold og tilsynsmessige forhold vil stå sentralt.

Departementets forslag til endringer i eierbegrensingsreglene reiser imidlertid realitetsproblemer i særlig to retninger. For det første vil departementets forslag innebære at det ikke lenger vil være et lovbestemt forbud mot at en ikke-finansinstitusjon eier en finansinstitusjon. Gjeldende konsernregler bygger imidlertid på et slikt lovbestemt forbud, og disse reglene må følgelig justeres, jf. nærmere om dette nedenfor i punkt 8.6.2. For det andre foreslås å oppheve de lovbestemte krav i eierbegrensingsreglene knyttet til størrelsen på en finansinstitusjons eierskap i en annen finansinstitusjon. I hvilken grad enkelte elementer av disse reglene bør videreføres i konsernregelverket, og om det for øvrig er nødvendig med endringer i reglene knyttet til organiseringen av finanskonsern vil drøftes nærmere nedenfor under punkt 8.6.3.

Det kan generelt reises spørsmål om i hvilken grad finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2a gjelder for utenlandske selskaper som erverver norske finansinstitusjoner, jf. uttalelser i Ot.prp. nr. 2 (1991–92) side 23. Etter departementets syn bør i hvertfall bestemmelser om konsesjon i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-3 mv gjelde ved slike erverv. For øvrig bør det gis adgang til å regulere forholdet til utenlandske eiere nærmere i forskrift, jf. forslag til presisering av forskriftshjemmelen i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-1 annet ledd.

8.6.2 Endringer som følge av forslaget om å oppheve forbudet mot at andre enn finansinstitusjoner skal kunne være morselskap til en finansinstitusjon

Etter departementets forslag vil det ikke lenger være et lovbestemt forbud mot at andre enn finansinstitusjoner eier en finansinstitusjon. Hvorvidt en slik eierkonstellasjon skal tillates eller ikke, vil måtte vurderes i forhold til de alminnelige retningslinjene for egnethetsvurderingen og konsesjonsreglene som gjelder ved opprettelsen av et finanskonsern, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-3 annet ledd.

Et spørsmål som oppstår i den sammenheng er om eier av en finansinstitusjon som ikke selv er finansinstitusjon, skal underlegges særskilt regulering. Etter gjeldende finansieringsvirksomhetslov § 2a-5 må morselskap i finanskonsern enten være en finansinstitusjon eller et holdingselskap som nevnt i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-2 bokstav d. Slike holdingselskaper skal regnes som en finansinstitusjon i forhold til reglene i finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2a, jf. også § 2–1. Slike foretak er underlagt de alminnelige eierbegrensningsreglene, tilsyn, kapitalregler mv. Videre gjelder det viktige særregler for slike foretak i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-10 flg.

Etter departementets syn er det et åpenbart behov for regulering av eier som ikke selv er finansinstitusjon, bl.a. for å sikre et effektivt tilsyn. Etter departementets syn er imidlertid dette forhold som bør utredes nærmere, og det foreslås derfor at de nærmere reglene om dette kan gis i forskrifter. Det antas at slike forskrifter kan gis med hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-1 annet ledd. Det vises for øvrig til at enkelte bestemmelser i særlovgivningen inneholder krav til morselskapet, jf. bl.a. forsikringsvirksomhetsloven § 5–1 og § 5–4. Det foreslås ingen endringer i disse.

Slike foretak som eier en finansinstitusjon (men som ikke selv er en finansinstitusjon) vil således bli underlagt visse plikter i konsernkapitlet, og det synes hensiktsmessig å innta en legaldefinisjon av «eierforetak» i lovens § 2a-2 ny bokstav e). Slike foretak vil således være noe annet enn de rene holdingselskaper som nevnt i § 2a-2 bokstav d). Slike holdingselskap vil fortsatt ha en lovbestemt funksjon i organiseringen av finanskonsern, og de bør derfor fortsatt være definert i loven og reguleres som en finansinstitusjon, jf. nedenfor punkt 8.6.3.

Et annet spørsmål er hvilke regler som skal gjelde for konsernet som sådan når et slikt eierforetak er konsernspiss. Etter departementets syn er det neppe behov for særregulering av slike konsern. En gruppe bestående av et eierforetak og en

finansinstitusjon vil anses som et finanskonsern, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-2 bokstav a). Dette innebærer bl.a. at reglene om konserntransaksjoner og konsolidering vil komme til anvendelse, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-8 og § 2a-9. Etablering av slikt konsernforhold vil også kreve konsesjon etter finansieringsvirksomhetsloven § 2a-3 annet ledd, jf. nærmere om forholdet mellom slike konsesjonsregler og eierkontrollreglene i punkt 8.5. Det vil imidlertid oppstå særlige spørsmål om hvilke former for virksomhet som skal kunne drives i slikt finanskonsern, jf. gjeldende finansieringsvirksomhetslov § 2a-6. De nærmere reglene om slike forhold bør kunne gis i forskrift. Det antas at slik forskrift eventuelt kan gis med hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-1 annet ledd (jf. første ledd), men det foreslås en teknisk presisering i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-6 om dette.

Dersom det aktuelle konsernet er et blandet finanskonsern (dvs. med både bank og forsikring) oppstår imidlertid særskilte spørsmål. Dette vil drøftes nedenfor.

8.6.3 Endringer i reglene om organiseringen av finanskonsern mv.

Generelt

Departementet foreslår å fjerne det lovbestemte kravet i eierbegrensningsreglene knyttet til størrelsen på en finansinstitusjons eierskap i en annen finansinstitusjon. Dette innebærer imidlertid ikke at en mener det i fremtiden vil være mindre viktig å sikre klare og tydelige eierforhold innen et finanskonsern, jf. nærmere ovenfor i kapittel 4, 5 og 6. Etter departementets syn vil imidlertid slike hensyn kunne ivaretas på en mer målrettet måte i et skjønnsbasert system. Det bør derfor klargjøres i de lovfestede retningslinjer at erverver må overbevise myndighetene om at det internt i et finanskonsern opprettholdes klare og tydelige eierforhold som ikke vil vanskeliggjøre et effektivt tilsyn. Videre vil det kunne settes vilkår i tilknytning til en eventuell tillatelse. Opphevelsen av det lovbestemte kravet om 100 prosent eie innebærer at det ikke lenger er nødvendig å opprettholde særreglene som gjelder for utenlandske institusjoners adgang til å eie mindre enn 100 prosent av sine norske datterselskaper. Etter disse reglene er det tilstrekkelig at det utenlandske morselskapet eier mer enn 50 prosent av aksjene i den norske institusjonen, forutsatt at de øvrige aksjene eies av andre finansinstitusjoner, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3–5 annet ledd, forretningsbankloven § 4 tredje ledd og finan-

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

sieringsvirksomhetsloven § 3–6 tredje ledd bokstav b og fjerde ledd. I samsvar med arbeidsgruppens forslag og Banklovkomisjonens forslag i NOU 1998: 14, foreslår departementet å oppheve disse reglene.

Ovennevnte løsning reiser imidlertid enkelte spørsmål. For det første må det vurderes å videreføre de elementer i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 1 til 5 som ikke regulerer eierandelens størrelse. Dette gjelder bl.a. lovregler om plasseringen av de ulike konsernselskaper i forhold til hverandre jf. også nærmere omtale i NOU 2002: 3 side 51. For det andre kan det reises spørsmål ved om det innad i visse typer finanskonsern fortsatt bør gjelde krav til eierandelens størrelse. Disse forhold vil drøftes nærmere nedenfor.

Organiseringen av blandet konsern mv.

I det følgende vil departementet særlig drøfte organiseringen av såkalt blandet finanskonsern, dvs. konsern hvor det både inngår bank og forsikrings-selskap, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-2 bokstav b. Slike konsern er i dag regulert i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 1 og 2. Departementet ser ikke grunn til å videreføre de særskilte konsernreglene for kredittforsikrings-selskaper og finansierings- og låneformidlingsselskaper i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 3 til 5. Hensynet til en hensiktsmessig organisering av konsern hvor slike foretak inngår, vil kunne vurderes i tilknytning til de alminnelige eierkontrollreglene og konsesjonsreglene i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-3 annet ledd. Det vises for øvrig til at Banklovkomisjonen ikke foreslo å videreføre den særskilte reguleringen av slike foretak i NOU 1998: 14.

Det følger av *gjeldende rett* (finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 1 bokstav a)) at forsikringsselskap kan eies 100 prosent av et morselskap i konsern eller i fellesskap av flere selskaper innen konsernet, forutsatt at fordelingen av aksjene i morselskapet i samsvar med eierbegrensingsreglene. Forsikringsselskap kan også eies av gjensidig forsikringsselskap eller av en gruppe av slike selskaper som nevnt i forsikringsvirksomhetsloven § 4–10. Videre kan forsikringsselskap eies av en bank, dersom banken eier forsikringsselskapet gjennom et 100 prosent eiet holdingselskap, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 1 bokstav c). Det følger av finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 2 bokstav a) at en bank kan eies 100 prosent av morselskap i konsern som omfattes av forsikringsvirksomhetsloven eller morselskap som ikke skal drive annen virksomhet enn

å forvalte sine eierinteresser i finanskonsern, forutsatt at fordelingen av aksjer i slike morselskap er i samsvar med eierbegrensingsreglene. Videre kan en bank eies 100 prosent av et forsikringsselskap, forutsatt at forsikringsselskapet eier banken gjennom et 100 prosent eiet holdingselskap, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 2 bokstav b). Tilsvarende adgang til å eie bank gjelder konserngruppe bestående av gjensidige forsikringsselskaper eller tilsvarende konserngrupper. Organisering og eierforhold i blandet finanskonsern er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 2 (1991–92), hvor det bl.a. uttales:

«Departementets forslag åpner for at bank eller et forsikringsselskap gjennom et eierselskap (holdingselskap) skal kunne eie henholdsvis forsikringsselskap eller bank 100 pst. Morselskap i et forsikringskonsern skal kunne eie bank. Forsikringsselskap skal tilsvarende kunne eies av morselskap (holdingselskap) i bankkonsern, og i så fall må også selve banken kunne eies av holdingselskapet. Disse synspunkter er reflektert i forslag til nye regler i finansinstitusjonsloven § 2–2 annet ledd. En åpner således for bruk av to noe ulike organisasjonsformer for konsern hvor bank og forsikring inngår. Etter en modell vil et holdingselskap være konsernspiss og eie såvel banken som forsikringsselskapet som 100 pst. datterselskap. Denne modell passer ikke hvor hovedselskapet i gruppen er en sparebank eller et gjensidig forsikringsselskap. I så fall må banken eller forsikringsselskapet kunne benytte en noe annen modell og eie henholdsvis forsikringsselskapet eller banken via et 100 pst. eiet holdingselskap. I forhold til begge modeller vil det således etableres klare selskapsrettslige skiller eller «brannvegger» mellom de ulike virksomhetsområder. Dette vil også bidra til å skape oversikt og ryddigere forhold når det gjelder konserninterne transaksjoner og risikoeksponering og valget av de to modeller er således også begrunnet i tilsynsmessige forhold.»

Det er gitt særskilte regler for etablering av konsern bestående av sparebank og gjensidig forsikringsselskap, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-16. Det vises til nærmere omtale i Ot.prp. nr. 45 (1998–99).

Banklovkomisjonen foreslo i NOU 1998: 14 å lovfeste nærmere regler om eierforhold og organisering av blandet finanskonsern. Kommisjonen var delt i et flertall og et mindretall. Flertallet foreslo å lovfeste en hovedregel om at morselskapet på toppen av et blandet konsern alltid skal være et selskap som bare skal ha til formål å forvalte sine eierinteresser i døtrene (også kalt «holdingmodellen»).

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

Mindretallet foreslo å oppheve de særskilte kravene til organiseringen av blandet finanskonsern, og mente at aktørene selv burde kunne velge den modell de fant hensiktsmessig. *Høringsinstansene* var også delt i dette spørsmålet. Bl.a. støttet Kredittilsynet og Norges Bank flertallets forslag, mens representanter for finansnæringen i hovedsak sluttet seg til mindretallets forslag.

Etter *departementets vurdering* er det ikke naturlig å ta opp dette spørsmålet til generell vurdering nå. I tråd med departementets generelle utgangspunkt nevnt innledningsvis, bør en nå begrense seg til å foreta de endringer som er nødvendige for å gjennomføre de nye reglene om eierkontroll. Øvrige endringer i konsernreguleringen vil kunne vurderes i tilknytning til den nærmere oppfølgingen av NOU 1998: 14.

I tråd med dette foreslås å videreføre gjeldende regulering av blandede konsern. Dette innebærer at det fortsatt bør stilles krav om at:

- Morselskapet er et holdingselskap som nevnt i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-2 annet ledd bokstav d, som igjen eier banken og forsikringsselskapet (holdingmodellen).
- I tilfelle morselskapet er en operativ bank, forsikringsselskap eller konsernenhet bestående av gjensidige konsernselskaper må henholdsvis bank eller forsikring eies gjennom et mellomliggende holdingselskap.

Etter departementets syn vil slike konsernmodeller bidra til å skape klare selskapsrettslige skiller mellom bank og forsikringsvirksomheten i finanskonsern.

Holdingselskaper som nevnt vil være en finansinstitusjon, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2a-2 bokstav d og finansieringsvirksomhetsloven § 2-1 første ledd annet punktum, og vil ikke kunne drive annen virksomhet enn å forvalte sine eierinteresser i de operative selskapene. Ved erverv av et holdingselskap i «holdingmodellen» vil derfor eierkontrollreglene få anvendelse.

Et særlig spørsmål er om det bør videreføres lovbestemte krav til eierandelens størrelse mellom konsernselskaper i et blandet konsern eller delkonsern. I en mellomliggende holdingmodell synes det naturlig å kreve at det operative selskapet eier alle aksjene i holdingselskapet. Holdingselskapet vil i en slik struktur kun være et selskapsrettslig instrument for utøvelse av det operative selskapets eierskap, noe som forutsetter heleie. Et særlig spørsmål er om det fortsatt bør være et lovbestemt krav om en viss eierandel fra holdingselskapet ned i de operative selskapene, uavhengig av om det gjelder holdingmodellen eller den mellomliggende

holdingmodellen. Departementet kan ikke se at det er nødvendig med lovregler om dette. Holdingselskapet vil forutsetningsvis eie mer enn 50 prosent av aksjene i det operative selskapet (dvs. inneha «bestemmende innflytelse» jf. aksjelovens konserndefinisjon), og i tillegg kan myndighetene under konsesjonsbehandlingen sette vilkår om en høyere eierandel dersom dette synes nødvendig ut fra bl.a. tilsynsmessige hensyn. Det foreslås for ordens skyld å presisere adgangen til å sette slike vilkår i finansieringsvirksomhetsloven § 2a-6 annet ledd.

Ovenfor er det drøftet særskilte spørsmål knyttet til reguleringen av blandet finanskonsern i finansieringsvirksomhetsloven § 2-2 annet ledd nr. 1 og 2, dvs. hvor både bank og forsikring inngår. Det følger imidlertid implisitt av finansieringsvirksomhetsloven § 2-2 annet ledd nr. 2 at en bank ikke kan eie en annen bank. Departementet tar ikke sikte på å endre dette, jf. forslag til presisering i § 2a-6 annet ledd.

Det foreslås videre at Kongen i særlige tilfelle kan gjøre unntak fra første til tredje ledd. For øvrig vises det til at Kredittilsynet for tiden utarbeider et høringsnotat der direktiv 2002/87/EF om utvidet tilsyn med blandede finanskonsern¹ vil bli foreslått innarbeidet i norsk rett. Departementet vil kunne komme tilbake med nærmere regler om finanskonsern i forbindelse med gjennomføringen av direktivet.

8.7 Tilbudspliktreglene mv.

8.7.1 Arbeidsgruppens forslag

Det følger av verdipapirhandeloven § 4-1 at den som gjennom erverv blir eier av aksjer som representerer mer enn 40 prosent av stemmene i børsnotert et norsk selskap, plikter å gi tilbud om kjøp av de øvrige aksjene i selskapet.

Arbeidsgruppen har ikke foreslått endringer i disse reglene, men foreslo i stedet en særskilt tilbudsplikt ved erverv av mer enn 25 prosent av aksjene i en finansinstitusjon. I tillegg ble det foreslått et særskilt «akseptkrav» på mer enn to tredeler dersom erverver er finansinstitusjon. Et tilsvarende akseptkrav følger ikke av de alminnelige reglene i verdipapirhandeloven. Det vises til nærmere omtale av dette forslaget under kapittel 5.

¹ Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate.

8.7.2 Høringsinstansenes merknader

Enkelte høringsinstanser tar til orde for en generell reduksjon av tilbudspliktsgrensen i verdipapirhandelloven § 4–1. *Oslo Børs* mener det kan være god grunn til å redusere den alminnelige tilbudspliktsgrensen til for eksempel 30 prosent, men uttaler at det er naturlig å ta dette opp i anledning gjennomføringen av fremtidige EØS-regler om overtagelsestilbud.

8.7.3 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at de alminnelige tilbudspliktsregler vil komme til anvendelse ved siden av de foreslåtte reglene om eierkontroll. Dette har betydning i to retninger.

For det første vil et betinget tilbud om å erverve mer enn 40 prosent av aksjene i et børsnotert foretak utløse et *frivillig tilbud* etter verdipapirhandelloven § 4–18. Departementet viser til at en forhåndsaksept er en endelig aksept av et betinget tilbud. Etter departementets forslag vil erverver når visse vilkår er oppfylt kunne innhente slike aksepter uten at dette i seg selv skal inkluderes ved beregningen av de ulike terskelverdiene, jf. nærmere drøftelse under punkt 7.4. Dersom erverver fremsetter et slikt betinget tilbud til mer enn 40 prosent av aksjonærene, vil enkelte av bestemmelsene om frivillige tilbud få anvendelse på tilbudet.

For det andre vil reglene om *pliktige tilbud* få anvendelse ved erverv av mer enn 40 prosent av aksjene i et børsnotert foretak. Departementet legger til grunn at de alminnelige tilbudspliktsreglene vil gjelde ved siden av de foreslåtte reglene om eierkontroll, men tilbudspliktsreglene vil komme til anvendelse på et senere tidspunkt i prosessen. Dersom erverver ønsker å erverve mer enn 40 prosent av aksjene i en børsnotert finansinstitusjon, vil vedkommende måtte søke om tillatelse til dette på forhånd, jf. punkt 7.4 om hvilke disposisjoner som i den forbindelse skal likestilles med erverv. Ervervet vil først kunne gjennomføres etter at eventuell tillatelse er gitt innen tre måneders fristen, og det er først på dette tidspunktet at tilbudsplikten vil kunne bli aktuell.

For øvrig nevnes at departementet i denne omgang ikke vil foreslå endringer i den alminnelige tilbudspliktsgrensen i verdipapirhandelloven § 4–1. Tilbudspliktsreglene vil imidlertid kunne vurderes nærmere på et senere tidspunkt, bl.a. i tilknytning

til gjennomføringen av eventuelle EU-regler om overtagelsestilbud. Det vises til at EU-kommisjonen fremmet forslag til nye regler på området 2. oktober 2002.

8.8 Særlig om flertallskrav ved fusjon

8.8.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at avtale om fusjon eller annen sammenslåing av finansinstitusjoner må ha tilslutning fra eierandeler som tilsvarer minst to tredeler av stemmene og kapitalen i hver av institusjonene. Etter alminnelig aksjelovgivning er dette flertallskravet knyttet til aksjekapitalen som er representert på generalforsamlingen, jf. allmennaksjeloven § 13–3 annet ledd og § 5–18.

8.8.2 Høringsinstansenes merknader

FNH går i mot forslaget, og uttaler:

«Tar man i betraktning det gjennomsnittelige oppmøte på generalforsamlinger i norske børsnoterte selskaper, innebærer regelen en markant skjerpelse av kravet til kvalifisert flertall. Ikke minst vil dette gjelde for finansinstitusjoner med spredt eierskap, hvor en slik regel for praktiske formål vil kunne umuliggjøre et lovlig vedtak om fusjon. De eksisterende bestemmelser i aksjelovene er gitt ut fra en avveining av minoritetenes krav på beskyttelse og selskapets behov for handlekraft i strukturelle spørsmål. Det er ingen grunn til at den avveining som her er foretatt skal falle annerledes ut i finansinstitusjoner.»

Kredittilsynet og *Oslo Børs* gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

8.8.3 Departementets vurdering

Departementet kan i likhet med høringsinstansene ikke nå se behov for en slik særskilt selskapsrettslig regel som foreslått av arbeidsgruppen. Det vises til at forslaget ikke berører de nye reglene om eierkontroll. Departementet vil eventuelt kunne komme tilbake til forslaget i forbindelse med oppfølgingen av bl.a. NOU 1998: 14 Finansforetak mv, hvor det også er foreslått enkelte selskapsrettslige bestemmelser for finansinstitusjoner.

9 Lovforslagets administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget til nye eierkontrollregler innebærer en endring fra et forbudsbasert system til et mer skjønnsbasert system. Denne omleggingen i forhold til gjeldende eierbegrensningsregler åpner for at erverver kan søke om å eie mer enn ti prosent av en finansinstitusjon og i den forbindelse bli underlagt en egnethetsvurdering.

Forslaget antas å medføre noe økt ressursbruk hos myndighetene. Nærmere regler om hvilke opplysninger søknaden skal inneholde og de nærmere kriterier for skjønnsutøvelsen antas å bidra til effektivisering av saksbehandlingen. Behovet for økt ressursbruk vil både avhenge av søknadsmengden og av de ressurser som en forsvarlig behandling av den enkelte sak vil kreve. Departementet venter ikke at den økte ressursbruken vil være av en slik størrelsesorden at det vil få budsjettmessige conse-

kvenser. Det forutsettes videre at en søknad bare vil bli vurdert dersom det antas å foreligge en tilstrekkelig aktuell situasjon; jf. diskusjonen under punkt 7.4.3 om når det *kan* søkes.

Når det gjelder ressursbruken for private skal det presiseres at en erverver som sikter mot en gitt eierandel innen en gitt tidshorison, forutsettes å søke om tillatelse for denne andelen direkte. Det er altså ikke nødvendig med suksessive søknader før passering av hver fastsatte terskelverdi. Søknaden må tilfredsstillende myndighetenes informasjonsbehov slik det foreslås beskrevet i forslaget til § 2–2 med tilhørende forskrifter, slik at det kan foretas en forsvarlig egnethetsvurdering. De lovfaste skjønnskriteriene antas å bidra til ytterligere forutberegnelighet i søkeprosessen. I kurante saker må ressursbruken således antas å være beskjeden.

10 Merknader til de enkelte bestemmelser

Lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker

Til § 4

Første ledd foreslås endret i tråd med Banklovkomisjonens forslag i NOU 1998: 14, (utkast til lov om finansforetak § 3–8 (offentlig tegning) og § 4–4 (simultanstiftelse)), jf. omtale i punkt 8.2.3. Videre foreslås å oppheve den særskilte bestemmelsen i tredje ledd om utenlandske bankers adgang til å stifte og eie norske forretningsbanker, jf. også nærmere omtale i punkt 8.6.3. Tilsvarende endring foreslås i forsikringsvirksomhetsloven § 3–5 og finansieringsvirksomhetsloven § 3–6, jf. nedenfor.

Til § 7

Det synes ikke å være behov for en særskilt bestemmelse om antall eiere i en forretningsbank. Hensynet til eierspredning må anses tilstrekkelig ivaretatt i stiftelsesreglene og de foreslåtte regler om eierkontroll, jf. også omtale i NOU 2002: 3 side 19.

Til § 8a

Forslag til nytt tredje ledd gir eierkontrollreglene i finansieringsvirksomhetsloven anvendelse for forretningsbankers søknad om konsesjon. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 8.4.3. Med henvisningen til finansieringsvirksomhetsloven § 2–3 er det særlig retningslinjene det siktes til. Ved beregning av kvalifisert eierandel vil bl.a. reglene om beregning av eierandel i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 tredje ledd få anvendelse, jf. henvisninger til disse reglene i § 2–3 første ledd.

Til § 11

Henvisningen i fjerde ledd endres i samsvar med at § 4 tredje ledd foreslås opphevet.

Til § 13

Bestemmelsen viser til banker ervervet eller stiftet etter § 4 tredje ledd (som foreslås opphevet), og kan derfor utgå.

Lov 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet

Til § 2–1

Det foreslås å gi eierkontrollreglene anvendelse ved vurdering av forsikringsselskapers søknad om konsesjon. Endringen er nærmere omtalt i punkt 8.4.3. Med henvisningen til finansieringsvirksomhetsloven § 2–3 er det særlig retningslinjene det siktes til, jf. ovenfor om forretningsbankloven § 8a.

Til § 3–5

Det foreslås en adgang for Kongen til å gjøre unntak fra første ledd bokstav b, slik at bestemmelsens ordlyd ikke skal stenge for konsern som nevnt i finansieringsvirksomhetsloven § 2a–6. Det foreslås videre å oppheve den særskilte bestemmelsen i annet ledd om utenlandske forsikringsselskapers adgang til å eie norske forsikringsselskaper, jf. også nærmere omtale i punkt 8.6.3. Tilsvarende endring foreslås å forretningsbankloven § 4 og finansieringsvirksomhetsloven § 3–6.

Til § 3–6

Endringen i første ledd reflekterer endringene i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2. Tilsvarende gjelder annet ledd. Det synes ikke lenger å være nødvendig med en egen bestemmelse om erverv som foretas av utenlandske forsikringsselskap. Etter forslaget vil ethvert erverv som innebærer at et norsk forsikringsselskap blir et datterselskap omfattes av konsesjonsplikten, uavhengig av om erverver er norsk eller utenlandsk. Det vises for øvrig til omtale av forholdet til konsesjonsreglene i punkt 8.5.3. Ved vurderingen av om det foreligger et konsernforhold må det tas utgangspunkt i konserndefinisjonen i aksjelovene, jf. også nærmere omtale i punkt 8.6.1.

Til § 5–1

Endringene innebærer en teknisk tilpasning til endringene i finansieringsvirksomhetsloven. Ved vurderingen av om det foreligger et konsernforhold som nevnt i tredje ledd må det tas utgangspunkt i

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

konserndefinisjonen i aksjelovene, jf. også nærmere omtale i punkt 8.6.1.

Til § 5–4

Endringen innebærer en teknisk tilpasning til endringene i finansieringsvirksomhetsloven. Ved vurderingen av om det foreligger et konsernforhold som nevnt i tredje ledd må det tas utgangspunkt i konserndefinisjonen i aksjelovene, jf. også nærmere omtale i punkt 8.6.1.

Til § 5–5

Endringen innebærer en teknisk tilpasning til endringene i finansieringsvirksomhetsloven. Ved vurderingen av om det foreligger et konsernforhold må det tas utgangspunkt i konserndefinisjonen i aksjelovene, jf. også nærmere omtale i punkt 8.6.1.

Til § 5–8

Det foreslås å oppheve stemmerettsbegrensninger for forsikringsselskaper mv. i likhet med det foreslås for finansinstitusjoner generelt, jf. nærmere omtale i punkt 8.3.3.

Til § 13-8

Henvisningen til § 5-8 første ledd tas ut ettersom bestemmelsen foreslås opphevet.

Lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner

Til § 2–2

Bestemmelsen angir de sentrale regler ved erverv av kvalifisert eierandel i en finansinstitusjon. De nærmere regler om egnethetsvurderingen gis i § 2–3.

Første ledd angir plikten til å innhente departementets tillatelse forut for erverv av en kvalifisert eierandel. Annet ledd angir den tilsvarende plikten ved erverv som innebærer at en kvalifisert eierandel økes ut over de angitte prosentsatser, jf. nærmere omtale i punkt 7.3. Tredje ledd gir regler for hvordan eierandeler skal beregnes, og fastsetter bl.a. at opsjoner skal medregnes, jf. nærmere omtale i punkt 7.4. Erverv som er betinget av tillatelse mv. etter finanslovgivningen skal ikke medregnes med mindre de nærmere vilkår i fjerde ledd er oppfylt, jf. omtale i punkt 7.4. Med tillatelse etter finanslovgivningen siktes det til alminnelig konsesjon til erverv av finansinstitusjon etter forretningsbanklo-

ven, forsikringsvirksomhetsloven og finansieringsvirksomhetsloven, samt til tillatelse til erverv av finansinstitusjon etter eierkontrollreglene i finansieringsvirksomhetsloven. Femte ledd gir regler om søknaden og søknadsprosessen, jf. omtale i punkt 7.5 og 7.6. Om forholdet til konsesjonsreglene vises det til punkt 8.5. Sjetten ledd gir departementet enkelte forskriftshjemler.

Til § 2–3

Bestemmelsen gir nærmere regler om egnethetsvurderingen.

Første ledd gir regler om hvordan departementet skal vurdere søknader om erverv i ulike intervaller. Bestemmelsen angir en gradert egnethetsvurdering tilpasset eierandelens størrelse. Ved erverv av eierandeler ut over 25 prosent må departementet være «overbevist» om at det bør gis tillatelse, jf. omtale i punkt 6.1. Tilsvarende vil gjelde ved erverv som innebærer at eierandelen når opp til eller overstiger 33 eller 50 prosent av kapitalen i selskapet (jf. uttrykket «overstiger» 25 prosent). Vurderingstemmet «kapital- og kredittmarkedenes virkemåte» er nærmere omtalt i punkt 6.1. For å få tillatelse til å eie over 50 prosent må erverver også anses egnet til å ha vedtektsflertall på generalforsamling, se punkt 7.3.3. Hensynet til minoritetsaksjonærer anses ivaretatt av aksjelovgivningen og verdipapirhandelloven. Flaggepliktreglene og tilbudspliktreglene er i sin helhet regulert i verdipapirhandelloven kapittel 3 og 4. Se nærmere omtale i punkt 8.7. Det presiseres at departementet kan sette vilkår for tillatelsen. I den forbindelse vil det bl.a. kunne settes vilkår om en frist for gjennomføring av ervervet.

Annet ledd angir de ulike retningslinjene for skjønnsutøvelsen, jf. omtale i punkt 6.1. Listen er ikke uttømmende. Etter tredje ledd kan departementet gi nærmere regler om dette i forskrift. I fjerde ledd presiseres at departementet kan tilbakekalle en tillatelse dersom det er grunn til å anta at innehaveren har utvist en slik handlemåte at forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede.

Til § 2–4

Det foreslås å oppheve stemmerettsbegrensningene for finansinstitusjoner. Endringen er omtalt i punkt 8.2.3.

Til § 2–5

Forbudet mot å stille garanti for aksjetegning er ikke lenger aktuell etter endringene i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2.

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

Til § 2–23

Det foreslås å oppheve tredje ledd.

Til § 2–6

Henvisningen til §§ 2–4 og 2–5 tas ut som følge av at disse foreslås opphevet.

Til § 2a-1 annet ledd

Det legges til grunn at den eksisterende forskriftshjemmel innebærer at eiere av finansinstitusjoner som ikke selv er finansinstitusjoner skal kunne reguleres nærmere i forskrift. Forskriftshjemmelen er nærmere omtalt i punkt 8.6.2. Slike forskrifter vil kunne angi løsninger som avviker fra loven, jf. ordlyden i første ledd. Forholdet til utenlandske foretak er omtalt i punkt 8.6.1

Til § 2a-2 bokstav e

Endringen er omtalt i punkt 8.6.2. Ved vurderingen av om det foreligger et konsernforhold må det tas utgangspunkt i konserndefinisjonen i aksjelovene.

Til § 2a-3

Endringene er omtalt i punkt 8.6.2.

Til § 2a-5

Det foreslås en ny bokstav c som åpner for at andre enn finansinstitusjoner kan eie finansinstitusjoner. Endringene er omtalt i punkt 8.6.2.

Til § 2a-6

Endringen i første og annet ledd er omtalt i punkt 8.6.2. Tredje ledd tar sikte på å videreføre bestemmelsene i § 2–2 annet ledd nr. 1 til 2 for så vidt gjelder reguleringen av blandede finanskonsern, dvs. finanskonsern der det inngår både bank og forsikringsselskap. Det synes ikke å være behov for å videreføre bestemmelsen i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2 annet ledd nr. 1 bokstav a og b om hvem som kan eie et forsikringsselskap. Det vises til omtale av konsernforhold i punkt 8.6.2. Bestemmelsen i bokstav c om blandet konsern bør imidlertid videreføres. Når det gjelder bestemmelsen i annet ledd nr. 2 om hvem som kan eie en bank, bør forbudet i bokstav a om at en bank eies av en annen bank videreføres, jf. forslaget til annet ledd fjerde punktum. Forbudet omfatter også indirekte eie, for eksempel gjennom et holdingselskap. Videre bør bestemmelsen bokstav b om blandet konsern vide-

reføres. I samsvar med gjeldende rett bør det være en dispensasjonsmulighet, jf. forslaget til nytt siste ledd. Forslaget er for øvrig omtalt i punkt 8.6.3.

Til § 2a-7

Endringen åpner for at det gjøres unntak fra konsejnsplikten i forskrift, bl.a. ved endringer i konsernstrukturen til finanskonsern med et ikke-finansielt foretak som konsernspiss.

Til § 3–3

Forslag til nytt sjette ledd gir eierkontrollreglene anvendelse også på vurderingen av om finansieringsforetak skal få konsesjon. Tilsvarende endring foreslås i forretningsbankloven § 8a og forsikringsvirksomhetsloven § 3–5. Endringen er omtalt i kapittel 8.4.3. Med henvisningen til finansieringsvirksomhetsloven § 2–3 er det særlig retningslinjene det siktes til, jf. ovenfor om forretningsbankloven § 8a.

Til § 3–4

Henvisningen i annet ledd første punktum til § 2–4 tas ut ettersom denne bestemmelsen foreslås opphevet.

Til § 3–6

Endringen i tredje ledd reflekterer endringene i finansieringsvirksomhetsloven § 2–2. Tilsvarende gjelder fjerde ledd. Det synes ikke lenger å være nødvendig med en egen bestemmelse om erverv som foretas av utenlandske forsikringsselskap. Etter forslaget vil ethvert erverv som innebærer at et norsk finansieringsforetak blir et datterselskap omfattes av konsejnsplikten, uavhengig av om erverver er norsk eller utenlandsk. Det vises for øvrig til omtale av forholdet til konsejnsreglene i punkt 8.5.3. Ved vurderingen av om det foreligger et konsernforhold må det tas utgangspunkt i konserndefinisjonen i aksjelovene, jf. også nærmere omtale i punkt 8.6.1.

Til § 5–2

Det foreslås en henvisning til § 2a-6 ettersom enkelte regler i gjeldende § 2–2 nå foreslås tatt inn her. Endringen er for øvrig omtalt i punkt 7.8 og svarer til dels til formuleringen i verdipapirregisterloven § 5–2 femte ledd.

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

Finansdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

I

I lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker gjøres følgende endringer:

§ 4 første og annet ledd skal lyde:

En forretningsbank skal stiftes i henhold til reglene i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper § 2–1 eller lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper § 2–1. Tillatelse etter § 8 i loven her skal nektes hvis ikke mer enn tre firedeler av forretningsbankens aksjekapital tegnes ved kapitalforhøyelse uten fortrinnsrett for aksjeeiere eller andre.

Kongen kan tillate at en forretningsbank stiftes av tre eller flere banker uten tegningsinnbydelse, eller uten at tegningsinnbydelsen legges ut til offentlig tegning.

§ 4 tredje ledd oppheves

§ 4 fjerde ledd blir nytt tredje ledd og skal lyde:

Første og annet ledd gjør ingen innskrenkning i en forretningsbanks adgang til å inngå i et finanskonsern etter finansieringsvirksomhetsloven § 2a–6.

§ 4 femte ledd blir fjerde ledd.

§ 7 oppheves

§ 8 a nytt tredje ledd skal lyde:

Søknad om tillatelse etter § 8 første og annet ledd skal nektes med mindre Kongen er overbevist om at eiere av kvalifisert eierandel og innehav av slike eierandeler er i samsvar med finansieringsvirksomhetsloven § 2–3. Med kvalifisert eierandel menes en eierandel som representerer 10 prosent eller mer av kapitalen eller stemmene i institusjonen, eller som for øvrig gir adgang til å utøve en vesentlig innflytelse i ledelsen av institusjonen og dens virksomhet.

§ 11 fjerde ledd skal lyde:

Generalforsamlingen velger elleve femtendeler av representantskapets medlemmer. Både medlemmene og varamedlemmene skal velges blant bankens aksjeeiere eller, dersom banken er stiftet eller ervervet overensstemmende med § 4 annet ledd,

blant de deltakende bankers aksjeeiere, tillits – eller tjenestemenn. Valget forberedes av en valgkomité som er valgt av generalforsamlingen. Kravet i annet punktum om at medlemmene og varamedlemmene av representantskapet skal velges blant bankens aksjeeiere, gjelder ikke i de tilfelle der Statens Banksikringsfond er aksjeeier.

§ 13 første ledd åttende punktum oppheves

II

I lov 10. juni 1988 nr. 39 om forsikringsvirksomhet gjøres følgende endringer:

§ 2–1 første og annet ledd skal lyde:

Et forsikringsselskap kan ikke drive virksomhet uten tillatelse av Kongen, som kan sette vilkår for tillatelsen. Et forsikringsselskap skal ha forretningskontor og hovedkontor i Norge. Tillatelse skal nektes med mindre Kongen er overbevist om at eiere av kvalifisert eierandel og innehav av slike eierandeler er i samsvar med finansieringsvirksomhetsloven § 2–3. Med kvalifisert eierandel menes en eierandel som representerer 10 prosent eller mer av kapitalen eller stemmene i institusjonen, eller som for øvrig gir adgang til å utøve en vesentlig innflytelse i ledelsen av institusjonen og dens virksomhet. Tillatelse skal nektes med mindre mer enn tre firedeler av forsikringsselskapets aksjekapital tegnes ved kapitalforhøyelse uten fortrinnsrett for aksjeeiere eller andre.

Tillatelse skal for øvrig gis med mindre det er grunn til å anta:

- (1) at selskapet ikke vil oppfylle de krav som stilles i lov eller i medhold av lov,
- (2) at startkapitalen ikke står i rimelig forhold til den planlagte virksomhet, eller
- (3) at tillatelse på annen måte vil få uheldige virkninger for forsikringstakerne eller grupper av forsikringstakere.

§ 3–5 første ledd skal lyde:

Et forsikringsselskap kan inngå i et konsernforhold i samsvar med finansieringsvirksomhetsloven

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

§ 2a-6 bare dersom:

- a) morselskapet, selskapene i konsernenheten eller annet eierselskap ikke er kredittforsikrings-selskap, og
- b) morselskapet, selskapene i konsernenheten og i tilfelle alle andre selskaper i det konsern forsikrings-selskapet tilhører, enkeltvis og samlet oppfyller vilkårene i § 7-1 og § 7-2 i loven her. Kongen kan i forskrift gjøre unntak fra bestemmelsene i denne bokstav og gi forskrifter om at konsernet samlet må oppfylle også andre regler gitt i eller i medhold av loven her.
- c) konsernforholdet er etablert etter tillatelse etter finansieringsvirksomhetsloven § 2a-3.

§ 3-5 annet ledd oppheves

§ 3-6 skal lyde:

Sammenføyning (fusjon) og deling (fisjon) av forsikrings-selskaper og morselskaper til forsikrings-selskaper, kan ikke gjennomføres uten Kongens tillatelse. Likt med deling regnes avhendelse av vesentlige deler av selskapets aktiva. Kongen avgjør i tvilstilfelle om en avhendelse omfatter vesentlige deler av selskapets aktiva.

Erverv av aksjer i et forsikrings-selskap som allerede har tillatelse etter § 2-1 til å drive virksomhet, er avhengig av Kongens godkjennelse når ervervet medfører at selskapet vil inngå i et konsern.

§ 5-1 første ledd fjerde punktum skal lyde:

Styret skal ha et flertall av personer som ikke er ansatt i selskapet eller i selskaper i samme konsern.

§ 5-1 tredje ledd første punktum skal lyde:

Reglene i denne paragraf gjelder også for morselskap til forsikringsaksjeselskap eller forsikringsallmennaksjeselskap.

§ 5-4 sjette ledd skal lyde:

Reglene i første, annet, tredje og femte ledd gjelder også for morselskap til forsikringsaksjeselskap eller forsikringsallmennaksjeselskap.

§ 5-5 tredje ledd første punktum skal lyde:

Reglene i denne paragraf gjelder også for morselskap til forsikringsaksjeselskap eller forsikringsallmennaksjeselskap.

§ 5-8 første ledd oppheves. Annet ledd blir første ledd.

§ 13-8 første ledd skal lyde:

Bestemmelsene i § 3-5 og § 5-1 første ledd gjelder ikke for forsikrings-selskaper som ifølge sine vedtekter bare kan overta direkte forsikring for en nærmere angitt krets av forsikringstakere, og eventuelt gjenforsikring i tillegg. Kongen kan for slike selskaper gjøre unntak også fra andre av lovens bestemmelser.

III

I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven)

§ 2-2 skal lyde:

§ 2-2 Erverv av eierandeler i finansinstitusjoner

Erverv av kvalifisert eierandel i en finansinstitusjon kan bare skje i henhold til tillatelse gitt av Kongen etter reglene i paragrafen her. Som kvalifisert eierandel regnes her en eierandel som representerer 10 prosent eller mer av kapitalen eller stemmene i en finansinstitusjon, eller som for øvrig gir adgang til å utøve en vesentlig innflytelse i ledelsen av institusjonen og dens virksomhet.

Det samme gjelder erverv som medfører at en kvalifisert eierandel økes slik at den vil utgjøre eller overstige henholdsvis 20, 25, 33 eller 50 prosent av kapitalen eller stemmene i institusjonen, eller ved annet erverv som gir bestemmende innflytelse som nevnt i aksjeloven § 1-3 og allmennaksjeloven § 1-3. Enhver som vil avhende en kvalifisert eierandel eller redusere den så meget at eierandelen deretter er mindre enn en prosentvis grense som nevnt, skal gi melding om dette til Kredittilsynet.

Den samlede eierandel til en eier beregnes ut fra de eierandeler denne eier og i tillegg:

- a) eierandeler som denne etter avtale har rett til å erverve på eget initiativ,
- b) eierandeler som denne etter avtale har rett til å utøve stemmerett for, unntatt stemmerettsfullmakt som nevnt i aksjeloven § 5-2 og allmennaksjeloven § 5-2 når det ikke er gitt vederlag for fullmakten, og
- c) eierandeler som en person som omfattes av § 2-6 eier eller har rett til å erverve eller utøve stemmeretten for.

Ved beregning av eierandeler som nevnt i annet ledd inkluderes ikke avtale om erverv betinget av tillatelse etter finanslovgivningen, med mindre avtalen innebærer at:

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

- a) *eierne gis rett til vederlag på mer enn 5 prosent av markedsverdien av aksjene på tilbudstidspunktet,*
- b) *eierne gis rett til lån fra tilbyderer, eller*
- c) *eierens rett til å utøve stemmerettigheter knyttet til aksjene begrenses.*

Søknaden skal angi størrelsen på den eierandel det tas sikte på å erverve. Kongen skal avgjøre om tillatelse skal gis innen tre måneder fra den dag fullstendig søknad er mottatt. Dersom søknaden ikke inneholder de opplysninger som er nødvendige for å avgjøre om tillatelse skal gis, regnes fristen fra det tidspunkt slike opplysninger ble mottatt. Dersom vedtak ikke er truffet når fristen utløper, anses tillatelse gitt.

Kongen kan gi forskrift til gjennomføring av bestemmelsene i denne paragrafen, herunder regler om hvilke opplysninger søknaden skal inneholde. Kongen kan gi forskrift om plikt for finansinstitusjoner til å gi melding om eiere som har kvalifiserte eierandeler i institusjonen, og plikt for juridiske personer som har kvalifiserte eierandeler i finansinstitusjon til å gi melding om hvem som inngår i styret og ledelsen.

§ 2-3 skal lyde:

§ 2-3 Egnethetsvurdering

Kongen kan gi tillatelse til erverv av eierandeler i en finansinstitusjon dersom erververen er egnet til å utøve slik innflytelse i finansinstitusjonen som den samlede eierandel beregnet i henhold til § 2-2 vil gi grunnlag for. Dersom det omsøkte ervervet vil gi erververen en eierandel som utgjør eller overstiger 25 prosent, skal tillatelse nektes hvis ikke Kongen er overbevist om at de hensyn som er nevnt i annet ledd tilsier at ervervet gjennomføres. I tillegg skal Kongen i slike tilfeller være overbevist om at ervervet ikke vil medføre uønskete virkninger for kapital- og kredittmarkedenes virkemåte. Det kan settes vilkår for tillatelsen.

Ved vurdering av om tillatelse skal gis, skal Kongen særlig legge vekt på om:

- a) *erververen anses egnet som eier ut fra tidligere handlemåte i forretningsforhold, tilgjengelige økonomiske ressurser og hensynet til forsvarlig virksomhet,*
- b) *erververen vil kunne bruke sin innflytelse i institusjonen til å oppnå fordeler for egen eller tilknyttet virksomhet, eller indirekte øve innflytelse på annen næringsvirksomhet,*
- c) *ervervet er i samsvar med målsetningen om et finansmarked basert på konkurranse mellom innbyrdes uavhengige institusjoner, eller vil kunne svekke institusjonens uavhengighet i forhold til andre næringslivsinteresser,*
- d) *eierforholdene i institusjonen etter ervervet vil vanskeliggjøre effektivt tilsyn med institusjonen.*

Kongen kan i forskrift fastsette ytterligere retningslinjer for skjønnsutøvelsen.

Kongen kan tilbakekalle en tillatelse dersom det er grunn til å anta at innehaveren har utvist slik handlemåte at forutsetningene for tillatelse ikke lenger er til stede.

§ 2-4 oppheves

§ 2-5 oppheves

§ 2-6 første ledd skal lyde:

Like med aksjeeierens egne aksjer regnes i forhold til reglene i § 2-2 de aksjer som eies eller overtas av:

- a) *aksjeeierens ektefelle, mindreårige barn eller personer som aksjeeieren har felles husholdning med,*
- b) *selskap hvor aksjeeieren har slik innflytelse som nevnt i aksjeloven § 1-3,*
- c) *selskap innen samme konsern som aksjeeieren, og*
- d) *noen som det må antas aksjeeieren har forpliktende samarbeid med når det gjelder å gjøre bruk av rettighetene som aksjonær.*

§ 2-23 tredje ledd oppheves

§ 2a-1 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om hvilke bestemmelser som skal gjelde for utenlandske foretak.

§ 2a-2 ny bokstav e skal lyde:

- e) *Som eierforetak regnes i dette kapittel annet foretak enn foretak som nevnt i § 1-4 og bokstav d som er morselskap til en finansinstitusjon.*

§ 2a-3 annet ledd første punktum skal lyde:

Uten Kongens tillatelse kan ingen inneha så stor eierinteresse i en finansinstitusjon at det vil bestå et konsernforhold mellom erververn og finansinstitusjonen.

§ 2a-5 skal lyde:

§ 2a-5 Morselskap i finanskonsern

Morselskap i finanskonsern kan være:

- a) *finansinstitusjon som omfattes av § 1-4,*
- b) *selskap som omfattes av § 2a-2 bokstav d, eller*
- c) *eierforetak som omfattes av § 2a-2 bokstav e.*

§ 2a-6 første og annet ledd skal lyde:

I tillegg til morselskap som nevnt i § 2a-5, kan når ikke annet følger av lov eller forskrift, finanskonsern omfatte:

- a) *finansinstitusjoner,*
- b) *forvaltningsselskap for verdipapirfond,*

Om lov om endringer i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner og i enkelte andre lover (eierkontroll i finansinstitusjoner)

- c) eiendoms- og investeringsselskaper,
- d) inkassoselskaper,
- e) selskap som formidler finansielle tjenester, og
- f) selskap med naturlig tilknytning til finansierings- eller forsikringsvirksomhet.

Organiseringen av et finanskonsern skal godkjennes av Kongen. I forbindelse med godkjenningen kan det stilles vilkår om at selskap som inngår i finanskonsern skal være direkte eiet av morselskap som nevnt i § 2a-2 annet ledd bokstav d eller organiseres i samme delkonsern. *Det kan stilles vilkår om størrelsen på morselskapets eierandel. En bank kan ikke eies av en annen bank. I blandet konsern skal enten:*

- a) morselskapet være holdingselskap som nevnt i § 2a-2 annet ledd bokstav d,
- b) forsikringsselskapet utøve bestemmende innflytelse i banken gjennom et 100 prosent eiet datterselskap som etter sine vedtekter ikke skal drive annen virksomhet enn å forvalte sine eierinteresser i foretak som ikke driver forsikringsvirksomhet, eller
- c) banken utøve bestemmende innflytelse i forsikringsselskapet gjennom et 100 prosent eiet datterselskap som etter sine vedtekter ikke skal drive annen virksomhet enn å forvalte sine eierinteresser i forsikringsselskaper.

§ 2a-6 nytt sjette ledd skal lyde:

Kongen kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra første og annet ledd.

§ 2a-7 annet ledd første punktum skal lyde:

Andre endringer i organiseringen enn nevnt i første ledd skal godkjennes av Kongen, med mindre annet følger av forskrift.

§ 3-3 nytt sjette ledd skal lyde:

Søknad om tillatelse etter første ledd skal nektes hvis ikke Kongen er overbevist om at eiere av kvalifisert eierandel og innehav av slike eierandeler er i samsvar med § 2-3. Med kvalifisert eierandel menes en eierandel som representerer 10 prosent eller mer

av kapitalen eller stemmene i institusjonen, eller som for øvrig gir adgang til å utøve en vesentlig innflytelse i ledelsen av institusjonen og dens virksomhet.

Nåværende sjette ledd blir nytt syvende ledd.

§ 3-4 første ledd annet punktum skal lyde:

Denne lovs § 3-3 annet, tredje, *sjette og syvende* ledd gjelder tilsvarende for utenlandske finansieringsforetak.

§ 3-4 annet ledd første punktum skal lyde:

For filial av finansinstitusjon med tillatelse etter første ledd gjelder denne lovs bestemmelser med unntak av kapittel 2a og §§ 2-2, 2-3, 2-6, 2-18 til og med 2-24, 3-5, 3-6, 3-8 til og med 3-11 og 3-17.

§ 3-6 tredje ledd skal lyde:

Erverv av aksjer i finansieringsforetak som har tillatelse etter § 3-3 er avhengig av godkjenning fra Kongen når ervervet medfører at foretaket *vil inngå i et konsern.*

§ 3-6 fjerde ledd oppheves

§ 5-2 annet og tredje ledd skal lyde:

Departementet kan ilegge den som ikke etterkommer pålegg etter første ledd tvangsmulkt til staten. Tvangsmulkten kan ilegges i form av engangsmulkt eller løpende mulkt. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi nærmere regler om fastsettelse av tvangsmulkt, herunder mulktens *størrelse.*

Eierandel ervervet i strid med reglene om eierkontroll skal umiddelbart tvangsselges. Tvangsfullbyrdesloven § 10-6, jf. § 8-16 kommer ikke til anvendelse. Stemmerett knyttet til slike eierandeler kan ikke anvendes.

IV

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid. Kongen kan gi forskrift om overgangsbestemmelser.