

**FINANSTILSYNET**THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAYFinansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLOVår referanse
24/20310
Deres referanse

03.02.2025

NOU 2024: 22 Norske sparebanker - tradisjon og tilpasning - høringsuttalelse

1. Innledning

Den første sparebanken ble opprettet for 200 år siden. Sparebankene hadde opprinnelig et lokalt opphav og tilhørighet, men konsolidering i sparebanksektoren de siste tiårene har medført endringer i sparebankstrukturen. Mens det på 1950-tallet var over 600 sparebanker, er det 80 sparebanker igjen i dag.

Sparebankene var opprinnelig uten eiere ("selveide"), og overskuddet ble holdt tilbake i virksomheten. Etter hvert som bankene fikk overskuddskapital, delte de ut en begrenset andel av overskuddet til gaver til allmennyttige formål. Fra slutten av 1980-tallet fikk sparebankene anledning til å hente inn risikokapital fra eksterne investorer i form av grunnfondsbevis (egenkapitalbevis fra 2009). Grunnfondsbevis ga rett på avkastning, og eiere av grunnfondsbevis fikk en viss representasjonsrett i bankens generalforsamling (forstanderskap), som før dette hadde bestått av representanter fra innskytere, kommuner og ansatte.

Sparebanker har siden 2002 hatt en snever adgang til å omdanne seg til aksjebank. I dag er to sparebanker aksjebanker, mens 50 banker har utstedt egenkapitalbevis i varierende omfang. 30 banker er fortsatt rene grunnfondsbanker ("selveide"). Dagens sparebanker har således en variert kapitalstruktur. Felles for sparebankene er at det opprinnelige grunnfondet og avkastningen på dette fortsatt utgjør en betydelig del av eierskapet i banken (direkte eller indirekte gjennom stiftelsene) og at deler av sparebankenes overskudd kanaliseres tilbake til allmennheten.

Sparebankutvalget foreslår flere endringer i regelverket for sparebankenes kapitalstruktur, blant annet endringer i regelverket for egenkapitalbevis. Formålet er å fjerne usikkerheten om kravet til ren kjernekapital er oppfylt og å forenkle strukturen. Finanstilsynet er enig i utvalgets vurderinger av reglene for egenkapitalbevis opp mot kravene i kapitalkravsregelverket (CRR). Finanstilsynet støtter også utvalgets forslag til ny eierandelsmodell.

Utvalget mener reglene for egenkapitalbevis eierens representasjonsrett kan videreføres som i dag. Etter Finanstilsynets vurdering, er det ønskelig å innføre regler som gir sterkere sammenheng mellom eierandelskapitalens relative størrelse og egenkapitalbevis eierens innflytelse, men slik at det fortsatt er et tak på hvor stor innflytelsen kan bli.

Utvalget foreslår å likestille de tre selskapsformene (grunnfondsbank, egenkapitalbevisbank og aksjebank). Utvalget viser til at det er vanskelig å se at bankens organisasjonsform direkte påvirker lokalt nærvær, gaveinstituttet, tilgangen til banktjenester eller lokale kompetansearbeidsplasser og at det bør være opp til bankenes styrende organer å avgjøre bankens selskapsform. Finanstilsynet er i utgangspunktet enig med utvalget i at begrensningene i gjeldende regelverk når det gjelder

omdanning til allmennaksjeselskap bør oppheves. Finanstilsynet mener imidlertid at myndighetene fortsatt bør ha adgang til å stille minimumskrav til stiftelsenes eierandel ved en omdanning. Stiftelsenes eierskap er en viktig del av sparebankenes egenart, og minstekrav til stiftelsenes eierandel er viktig for å ta vare på det lokale eierskapet som utgjør en viktig del av sparebanktradisjonen.

Sparebankstiftelsene vil trolig øke i omfang og størrelse, og utvalget foreslår styrket regulering av disse. Finanstilsynet slutter seg til utvalgets forslag.

Utvalget foreslår å avvikle sparebankenes adgang til å dele ut kundeutbytte fra grunnfondskapitalens andel av overskuddet. Finanstilsynet er enig i dette forslaget. Da kundeutbytte ble innført i 2009, ble det i liten grad diskutert om dette var i samsvar med sparebanktradisjonen. Det er foreløpig et fåtall av sparebankene som har innført kundeutbytte. Finanstilsynet mener samtidig at det er viktig å utrede nærmere rammene for sparebankenes gaver til allmenntytte, herunder om gavemidler skal kunne benyttes til investeringer i næringsvirksomhet.

Utvalgets forslag er diskutert nærmere nedenfor. Regelverket for egenkapitalbevis er behandlet i punkt 2. I punkt 3 behandles sparebankers adgang til omdanning til aksjeselskap, mens regelverket for sparebankstiftelser behandles i punkt 4. Sparebankenes gaver til allmenntyttige formål behandles i punkt 5 og kundeutbytte i punkt 6. Punkt 7 gir enkelte avsluttende merknader. Finanstilsynet vil oversende enkelte forslag til endringer i lovteksten i eget brev.

2. Selskapsform og ekstern kapital – regelverket for egenkapitalbevis

2.1 Generelle merknader

Det er viktig at bankene har kapital til å møte uventet tap uten at det skaper uro om bankens evne til å oppfylle sine forpliktelser. Det stilles derfor blant annet krav om at bankene har et minimum av kapital av beste kvalitet ("ren kjernekapital"). Regelverket angir nærmere vilkår for å kvalifisere som kapital av beste kvalitet.

De norske reglene som stiller krav til bankenes kapital, består i dag av EU-forordninger som er tatt inn som forskrift i norsk rett. Etter finanskrisen i 2008 ble kapitalkravene strammet inn, og det ble etablert europeiske tilsynsbyrå som skulle bidra til en harmonisert tilsynspraksis og regelverksetterlevelse i EU/EØS-området. Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) er gitt en særskilt rolle i å påse at kapitalinstrumenter som inngår i ren kjernekapital oppfyller kravene til ren kjernekapital som følger av regelverket.

Et av de viktigste vilkårene for å kvalifisere som ren kjernekapital er at kapitalen er "tapsabsorberende" og dekker en forholdsmessig andel av tap etter hvert som de oppstår. Dette vilkåret er oppfylt for aksjer. I regelverket for egenkapitalbevis, er reglene for deling av overskudd og dekning av underskudd ulikt utformet. Mens overskuddet deles mellom grunnfondskapitalen og eierandelskapitalen etter den såkalte "eierbrøken"¹, vil innskutt eierandelskapital dekke tap først når grunnfondskapitalen og opptjent eierandelskapital ("utjevningsfondet") er uttømt. Dette innebærer at eierandelskapitalen er mindre eksponert mot tap enn grunnfondskapitalen. Skjevheten påvirkes av størrelsen på utjevningsfondet relativt til grunnfondet. Mange banker har lavt utjevningsfond.

EBA vurderte norske kapitalinstrumenter i 2022, og ga i tilbakemeldingen til Finanstilsynet uttrykk for at banker med lavt utjevningsfond måtte øke dette for at egenkapitalbevis i disse bankene skal kunne oppfylle kravet til tapsabsorberende evne. Finanstilsynet ble bedt om å redegjøre for hvilke tiltak som ble vurdert. Finanstilsynet viste til at det på kort sikt ville foreslå enkelte lovendringer,

¹ Forholdet mellom eierandelskapitalen og summen av grunnfondskapital og eierandelskapital

samtidig som det ville foreslå at EBAs tilbakemelding ble grundigere vurdert i en utredning av sparebankenes kapitalstruktur som Finansdepartementet allerede hadde varslet.

Utvalget har foretatt en grundig gjennomgang av kravene til kapital som følger av regelverket og vurdert egenkapitalbevis opp mot dette. Dersom grunnfondskapitalen kun ses på som opptjent egenkapital som ingen andre har interesser i (og som det ikke er knyttet instrument til), kan en ordrett fortolkning av regelverket tilsi at egenkapitalbeviset, sammenliknet med andre instrumenter, oppfyller kravet om å dekke det forholdsmessig største tapet. Myndighetene har imidlertid lagt vekt på at verdiene som er skapt av eierløse sparebanker og i dag ligger i sparebankenes grunnfond, skal behandles som om det stod en eierinteresse ("samfunnet") bak.

Et viktig utgangspunkt for regelverket for egenkapitalbevis er derfor at det er to kapitalklasser som i størst mulig grad skal likebehandles. Kapitalkravsforordningen er tydelig på at dersom ren kjernekapital består av flere klasser, må disse klassene dekke tap "pari passu". Når grunnfondskapitalen fungerer som en "støtpute" for eierandelskapitalen, innebærer det etter utvalgets vurdering at egenkapitalbevis ikke kan anses å oppfylle kravene til tapsabsorberende evne som følger av forordningen. Finanstilsynet deler denne vurderingen. Egenkapitalbeviset er utformet for å likne mest mulig på aksjer, men avviker blant annet når det gjelder investorenes eksponering mot tap. Asymmetrisk behandling av overskudd (eierandelskapitalen får sin andel av overskuddet) og underskudd (grunnfondskapitalen tar tap før innskutt eierandelskapital), gir investorene insentiver til å være mer opptatt av oppsiden (høy avkastning) enn nedsiden (høy risiko).

Finanstilsynet støtter på denne bakgrunnen utvalgets forslag om å endre reglene for dekning av tap (prioritetsrekkefølgen).

Finanstilsynet mener samtidig at gjeldende regelverk, også etter en endring av prioritetsrekkefølgen, fremstår som unødig komplekst og inneholder uklarheter. Finanstilsynet mener det er uheldig at informasjon om eierforholdet til ulike kapitalklasser ikke fremgår av bankens vedtekter, og at eierforholdene må beregnes basert på periodiske regnskapsopplysninger. Utvalget har i kapittel 10 i utredningen vist til flere uklarheter i regelverket som etter Finanstilsynets syn er uheldig i et selskapsrettslig rammeverk generelt og for banksektoren spesielt. Det vises i denne sammenhengen blant annet til uklarheter knyttet til hvordan de to kapitalklassene skal håndteres ved sammenslåinger, samt utfordringene knyttet til gjeldende regelverk i en krisesituasjon. Klarhet om rettstilstanden er spesielt viktig for et instrument som inngår i bankenes rene kjernekapital. Kompleksitet og uklarheter i regelverket øker risikoen for tvister og feil.

Finanstilsynet mener utvalgets forslag til ny eierandelsmodell innebærer en forbedring og forenkling og gir mer transparens rundt eierbrøk og endringer i denne. Finanstilsynet støtter utvalgets forslag.

Videre er Finanstilsynet i utgangspunktet enig i utvalgets vurderinger om at endret prioritetsrekkefølge ikke nødvendigvis innebærer at det må gjøres endringer i stemmeretten til egenkapitalbevisene, ettersom aksjemodellen er et alternativ for banker som ønsker å gi eksterne investorer økt innflytelse. Finanstilsynet mener likevel at representasjonsretten bør gjøres proporsjonal for eierandeler mellom "gulv" (20 prosent) og "tak" (40 prosent) og at intervallet bør utvides til mellom 10 og 50 prosent, for å styrke sammenhengen mellom eierbrøk og innflytelse.

2.2 Nærmere merknader til eierandelsmodellen

2.2.1 Emisjoner til lav kurs

Etter gjeldende regler reduseres grunnfondskapitalens "eierandel" når banken går med underskudd som belastes grunnfondet. Dersom banken får store utfordringer som medfører at banken må hente kapital til en tegningskurs under bokført verdi, innebærer samtidig reglene for håndtering av overkurs at det skjer en utvanning av eksisterende egenkapitalbevisere til fordel for nye eiere, mens grunnfondskapitalen opprettholder eierandelen, jf. NOU 2024: 22 punkt 10.11.4. Etter gjeldende regler skal overkurs over bokført verdi deles med grunnfondet (til kompensasjonsfond), mens det for overkurs mellom pålydende og bokført verdi ikke skjer en tilsvarende deling.

Gjeldende regelverk kan som nevnt i punkt 10.14.12 (s. 141) i utredningen også medføre særskilte utfordringer i forbindelse med en krisehåndtering og konvertering av gjeld til egenkapital.

Med eierandelsmodellen vil tap belastes de to kapitalklassene likt og påvirker ikke eierbrøken. Eierandelsmodellen gir samtidig symmetrisk behandling av overkurs, uavhengig av om kursen er over eller under bokført verdi. Dersom det gjennomføres en egenkapitalbevisemisjon til en tegningskurs med betydelig rabatt, kan imidlertid grunnfondskapitalen (som i utgangspunktet ikke kan delta i emisjonen) utvannes, på samme måte som en eier av egenkapitalbevis som ikke kan eller vil delta i emisjonen.

For å forhindre urimelig store rabatter bør tegningskurs ved kapitalutvidelser fortsatt godkjennes av Finanstilsynet, som foreslått av utvalget. Erfaringsmessig kan det imidlertid være utfordrende å fastslå om rabatten er urimelig stor. Finanstilsynet mener derfor det bør innføres regler som tillater at grunnfondet senere kan delta i en "reparasjonemisjon" (i form av en utbytteemisjon) til samme kurs som ble benyttet ved emisjonen av egenkapitalbevis. Ettersom det ikke er knyttet noe instrument til grunnfondet, vil dette innebære at man holder tilbake en andel av midlene som opprinnelig skulle utdeles fra grunnfondet og benytter disse til å tegne grunnfondsandeler med utgangspunkt i kursen som ble benyttet ved emisjon av egenkapitalbevis. En slik løsning er betinget av at banken faktisk går med overskudd i perioden etter emisjon.

2.2.2 Utdelinger og utvanning

I en bank med to kapitalklasser der eierbrøken bestemmes av samlede fond tilordnet de respektive klassene, vil ulik utdelingsgrad påvirke eierforholdet. Etter gjeldende regler skal sparebankene ved beslutning om utdelinger "legge vekt på" at eierbrøken ikke endres. Bankene har ulik oppfatning av hva lovens krav om å "legge vekt på at eierbrøken ikke endres" innebærer. I sparebanker der egenkapitalbevis verdsettes til over bokført verdi, har bankene innenfor gjeldende regelverk, generelt lagt stor vekt på likedeling² for å unngå at egenkapitalinvestorer "utvannes", jf. omtale i NOU 2009: 2. I banker der egenkapitalbevis verdsettes til under bokført verdi, er skjevdeling mer utbredt. Med den foreslåtte eierandelsmodellen påvirkes ikke eierforholdet av at det foretas høyere utdeling fra en av kapitalklassene. Felles overskuddsfond innebærer at utdelingsgraden i utgangspunktet må være den samme fra begge kapitalklassene. Som utvalget påpeker, gir imidlertid eierandelsmodellen mulighet for ulik utdeling, men slik at det som ikke deles ut, benyttes til å formelt øke antall andeler i den kapitalklassen det gjelder til gjeldende kurs. Finanstilsynet mener dette bidrar til klarhet om eierforholdene og hvordan ulik utdeling kan påvirke eierforholdene, samtidig som man unngår verdiutvanningen som oppstår ved en skjevdeling innenfor gjeldende regelverk. Finanstilsynet støtter utvalgets forslag. Nærmere regler om gjennomføringen av bruk av overskudd til å øke antall grunnfondsandeler bør fastsettes i forskrift.

Finanstilsynet har avdekket at enkelte banker har beholdt midler som er besluttet utdelt i gaver, på balansen over tid som et ekstra "gavefond", men slik at dette ikke behandles som et "gavefond" i relasjon til finansforetakslovens gjeldende bestemmelser og heller ikke medregnes i grunnfondskapitalen ved beregning av eierbrøken. Finanstilsynet har påpekt at slike midler etter gjeldende rett skal inngå i grunnfondskapitalen. Utvalget foreslår ikke noe gavefond innenfor eierandelsmodellen og tilbakeholdt overskudd vil tilhøre begge kapitalklassene. Dersom en beslutning om utdeling av gaver ikke er fulgt opp innen utgangen av regnskapsåret, viser utvalget til at gjenværende midler må overføres til en stiftelse. Finanstilsynet ser at det av praktiske grunner, f.eks. dersom ikke-utbetalte gavemidler er relativt beskjedent, herunder i situasjoner der banken har fått tilbake midler som følge av prosjekter som ikke ble realisert, bør det aksepteres at banken

² Med likedeling menes at "utdelingsgraden" fra grunnfondets andel av resultatet (i form av gaver og kundeutbytte) utgjør det samme som utdelingsgraden fra eierandelskapitalens andel av resultatet (i form av utbytte til egenkapitalbeviserne). Likedeling innebærer at eierbrøken opprettholdes.

tilbakeholder dette som opptjent egenkapital. Den nærmere grensen for hva som eventuelt aksepteres av udisponerte gavemidler bør fastsettes i forskrift.

2.2.3 Styret og generalforsamlingens plikt til å ivareta begge kapitalklasser

I sparebanker med både grunnfondskapital og egenkapitalbevis er det viktig at generalforsamlingen, styret og ledelsen ivaretar interessene til både eierandelskapitalen og grunnfondskapitalen. Dette innebærer en plikt til å unngå handlinger som gir enkelte eiere eller andre en urimelig fordel på bekostning av andre eiere eller banken selv. Finansforetaksloven § 8-7 fastslår at allmennaksjeloven § 6-28 om forbud mot å gi visse aksjeeiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller foretakets bekostning, gjelder tilsvarende for finansforetak som ikke er aksjeselskap. Finanstilsynet mener at det bør presiseres at bestemmelsen også innebærer krav om likebehandling av eierandelskapitalen og grunnfondskapitalen. Det bør samtidig klargjøres i loven at innskytere og ansatte som deltar i generalforsamlingen har en særlig plikt til å påse at grunnfondets interesser ivaretas.

3. Adgang til omdanning til aksjeselskap og eventuelle vilkår for dette

Gjeldende regulering begrenser sparebankenes adgang til omdanning og gir myndighetene anledning til å stille vilkår for slik omdanning. Det følger av finansforetaksloven § 12-13 at ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til omdanning av en sparebank, skal det blant annet "legges vekt på at en sparebank som hovedregel bør være organisert som vanlig sparebank eller som sparebank med eierandelskapital. Det skal også legges vekt på virksomheten sparebanken har drevet i vedkommende kommune og i tilfelle om eller hvordan virksomheten vil bli videreført."

I Ot.prp. nr. 75 (2008-2009) peker departementet på at det er behovet for egenkapital som skal være hovedbegrunnelsen bak en søknad om omdanning fra sparebank til bank i aksjeselskaps form. Det antas at f.eks. de største bankene vil kunne fremme en søknad begrunnet i at aksjeselskapsmodellen vurderes å gi bedre vilkår for kapitalinnhenting. Så langt er det bare Sparebank 1 SR-bank, senere Sparebank 1 Sør-Norge, som har ønsket og fått tillatelse til omdanning til ASA.

Utvalget mener at det ikke lenger er grunnlag for at myndighetene skal forsøke å påvirke bankstrukturen ved å begrense sparebankenes adgang til å velge selskapsform. Utvalget viser til at det er vanskelig å se at bankens organisasjonsform direkte påvirker lokalt nærvær, gaveinstituttet, tilgangen til banktjenester eller lokale kompetansearbeidsplasser og at det bør være opp til bankenes styrende organer å avgjøre bankens selskapsform. Omdanning til aksjesparebank krever to tredjedels flertall i generalforsamlingen, der representasjonsregelen gir andre grupper (ansatte og innskytere og eventuelt offentlig oppnevnte representanter) mulighet til å blokkere vedtak om omdanning.

Finanstilsynet deler utvalgets vurdering av at sparebankene selv bør kunne velge selskapsform. I motsetning til utvalget, mener imidlertid Finanstilsynet at myndighetene fortsatt bør kunne stille krav til stiftelsenes eierandeler i den omdannede banken, slik det ble gjort i Sparebank 1 SR-bank og senere Sparebanken Sør-Norge. Det er etter Finanstilsynets vurdering viktig å videreføre sparebanktradisjonen og ivaretagelsen av grunnfondet gjennom å vektlegge sparebankstiftelsenes eierrolle. Av denne grunn bør det fremgå av regelverket at myndighetene også kan stille krav til stiftelsenes eierandeler i egenkapitalbevisbanker. Grunnlaget for eierandelen en stiftelse får ved opprettelsen, senere omdanning eller sammenslåing er vidt forskjellig. Det må således foretas en konkret vurdering i den enkelte sak om hvilken grense som skal gjelde, men slik at utgangspunktet er at stiftelser i de store sparebankene etter en eventuell omdanning bør ha en eierandel som gir negativt flertall.

Finanstilsynet mener også at det bør innføres et krav om melding til Finanstilsynet når en stiftelse planlegger betydelig nedsalg, og at Finanstilsynet gis hjemmel til å gripe inn dersom nedsalget vurderes å være i strid med stiftelsens formål om å være en langsiktig eier i banken.

Finanstilsynet mener for øvrig at bruk av ordet sparebank bør være forbeholdt banker der stiftelser har en viss eierandel. Bestemmelsen om at en sparebankstiftelse må eie minst 10 prosent av aksjene bør videreføres, eventuelt med en tilføyelse om at kravet kan oppfylles ved at flere stiftelser til sammen har en eierandel over 20 prosent.

Utvalget foreslår å presisere myndighetenes hjemmel til å kreve omdanning av en sparebank til aksjeselskap ved en krisehåndtering. Finanstilsynet slutter seg til dette.

4. Regler for sparebankstiftelser

Sparebankstiftelser kan oppstå ved at banken konverterer en del av grunnfondskapitalen til eierandelskapital som gis til en stiftelse, ved at stiftelse opprettet av overdragende bank mottar eierskap i en overtakende bank ved sammenslåinger, ved omdanning av en sparebank til aksjesparebank eller ved avvikling av en sparebank.

I dag er det 47 sparebankstiftelser med eierskap i 23 sparebanker og 1 forretningsbank. Sparebankstiftelsene har en viktig rolle som eier i banken som opprettet stiftelsen og som bidragsyter til allmennyttige formål i de områdene bankene som opprettet stiftelsene, kom fra. Omfanget av midlene stiftelsene har til forvaltning og deres rolle som eier og gaveutdeler, tilsier etter utvalgets vurdering at det stilles nærmere krav til styremedlemmers egnethet på samme måte som i en bank. Finanstilsynet er enig i dette.

Finanstilsynet slutter seg for øvrig til utvalgets forslag om å endre navn på generalforsamlingen i stiftelser til Stiftelsesråd og forslaget om å oppheve kravet om at medlemmer av generalforsamlingen (stiftelsesrådet) må velges blant bankens innskytere. Medlemmene i stiftelsesrådet må fortsatt representere samfunnsinteressene, det vil si lokalsamfunnet banken som opprettet stiftelsen, springer ut av.

Etter Finanstilsynets vurdering kan det være hensiktsmessig å klargjøre i finansforetaksloven hvilke oppgaver Stiftelsesrådet kan ha, jf. Stiftelseslovens bestemmelser om andre organer, og at styret er stiftelsens øverste organ.

Sparebankstiftelser er underlagt både Stiftelsesloven og Finansforetaksloven. I 2016 ble det foreslått endringer i Stiftelsesloven. Forslaget til lovendringer er ikke fulgt opp. Finanstilsynet vil peke på viktigheten av arbeidet med ny stiftelseslov, også av hensyn til sammenhengen med reglene i finansforetaksloven.

5. Sparebankenes gaver til allmennyttige formål

Deler av sparebankenes overskudd kanaliseres tilbake til samfunnet i form av gaver til allmennyttige formål. Sparebankenes allmennyttige arbeid var i den første fasen preget av bidrag til fattigdomsomsorg, mødrehjelp, barnehjem og eldreomsorg. I dag er dette oppgaver som i stor grad er overtatt av det offentlige.

Sparebanker og sparebankstiftelser er likevel fortsatt en betydelig bidragsyter i norsk samfunnsliv gjennom gaver til kultur, idrett og lokalsamfunn mv. Begrepet "allmennyttige formål" er ikke presist definert og har endret seg over tid. Etter utvalgets oppfatning bør det aksepteres et vidt rom for skjønn for bankenes og stiftelsens praktisering av gaveinstituttet innenfor rammen av hva som kan anses som allmennytte. I utredningen pekes det imidlertid på at det kan være behov for å avklare nærmere om og i hvilket omfang det skal kunne gis gaver til stiftelser som investerer i næringsvirksomhet. Finanstilsynet er enig i at dette bør utredes nærmere med sikte på en snarlig avklaring.

6. Kundeutbytte

Kundeutbytte i sparebanker ble introdusert i 2009 med inspirasjon fra Gjensidige Forsikring, som var en kundeeid forening før omdanning og børsnotering. Gjensidigestiftelsen deler i dag ut kundeutbytte til norske skadeforsikringskunder i Gjensidige. Det ble i forarbeidene til lovendringene i 2009 ikke foretatt en nærmere vurdering av hvordan denne ordningen passet inn i sparebanker, som ikke er kundeeide.

Sparebankene ble etablert ved at kommuner og/eller enkelte velstående skjøt inn midler for å etablere en bank som skulle tilby tjenester til kommunens innbyggere. Dagens sparebanker har utvidet det geografiske nedslagsfeltet enten gjennom egen ekspansjon eller gjennom sammenslåing med annen bank. Ved fusjon med en annen bank, legger regelverket vekt på at verdiene tilhører lokalsamfunnet som banken springer ut av og at verdiene skal tas vare på, enten i form av et øremerket grunnfond eller gjennom en sparebankstiftelse. Utdeling av utbytte til alle bankens kunder, bryter med prinsippet om at avkastningen på grunnfondet skal føres tilbake til det distriktet grunnfondet kommer fra.

Sparebankene benytter kundeutbytte i markedsføring for å holde på og tiltrekke seg nye kunder. I den bindende forhåndsuttalelsen fra Skattedirektoratet i 2019, som konkluderte med at kundeutbytte er en utgift som er fradragsberettiget (utgifter til inntekts ervervelse) etter skatteloven § 6-1 og § 6-24, ble det blant annet vist til følgende begrunnelse fra banken:

«Innsender ønsker å fremheve særskilt at det ikke er noen kobling mellom kundeutbytte og gaver fra grunnfondet i Sparebanken. De samfunnsmessige hensyn knyttet til sparebankvirksomheten ivaretas gjennom gaveutdelinger fra grunnfondet til lokalsamfunnet, og de kjerneområdene banken har bygget opp sin virksomhet rundt. Disse gavene har derfor ingen sammenheng med eventuelt kundeutbytte. For kundeutbytte er det på den annen side heller ingen gavehensikt fra Sparebanken. Sparebanken vil utbetale kundeutbytte for å styrke sin konkurranseposisjon i bankmarkedet og være konkurransedyktig for å tiltrekke seg nye, og beholde eksisterende, innskudds- og lånekunder.»

I etterkant av Skattedirektoratets vurdering ble det reist spørsmål ved den regnskapsmessige behandlingen av kundeutbytte. Finanstilsynet uttalte i februar 2020 at utdeling av kundeutbytte skal føres som en overskuddsdisponering i regnskapet, og ikke som en kostnad. Det ble samtidig påpekt at banker som ønsker å ha en type kundelojalitetsrabatt for å markedsføre sine produkter, vil disse rabattene falle utenfor bestemmelsene i finansforetaksloven §§ 10-7 og 10-17, og bli gjenstand for resultatføring. Det ble vist til at kundeutbytte i tråd med finansforetaksloven ikke er en lojalitetsrabatt som en kunde kan forvente å motta, men som er betinget av tilstrekkelig årsresultat, egenkapital og likviditet på lik linje med øvrige utdelinger fra egenkapitalen.

Finanstilsynet har i etterkant fulgt opp enkelte bankers markedsføring, men ser at banker med kundeutbytte fortsatt presenterer kundeutbytte som en belønning for kundelojalitet, herunder tilbyr kalkulatorer for å estimere hvor mye utbytte en kunde kan forvente å motta og opplyser om effekten av kundeutbytte i lånetilbud. Finanstilsynet står fast ved vurderingen av at måten kundeutbytte markedsføres på, vil kunne bety at kundeutbytte ikke kan anses som en overskuddsdisponisjon på linje med gaveutdelinger, men som en utgift som må kostnadsføres.

Finanstilsynet mener at kundeutbytte og måten bankene markedsfører dette på, skaper uheldige forventninger om regelmessige utdelinger blant kundene. Soliditetskrav skal bidra til å unngå at bankene foretar utdelinger utover det som er forsvarlig. Bruk av kundeutbytte i markedsføringen, kan imidlertid medføre at innskytere som har lagt vekt på dette i valg av bank og forventer utbytte, trekker ut pengene når banken ikke oppnår overskudd. Dette kan forverre bankens økonomiske situasjon i perioder med lav lønnsomhet.

I banker med eierandelskapital betales kundeutbytte fra grunnfondskapitalens andel av overskuddet, mens eierandelskapitalen får en andel av skattefradraget for kundeutbytte og markedsføringseffekten. Etter Finanstilsynets vurdering er dette urimelig. Dersom adgangen til å dele ut en andel av overskuddet til kundene videreføres, bør dette tas fra det samlede overskuddet før fordeling mellom kapitalklassene.

Bruk av kundeutbytte skaper et marked der det er vanskeligere for kunder og eventuelle rådgivere å sammenlikne priser mellom banker. Finanstilsynet mener det svekker konkurransen i markedet og er samlet sett til ugunst for kundene.

Finanstilsynet støtter utvalgets forslag om å avvikle adgangen til å betale ut kundeutbytte fra grunnfondskapitalen.

7. Avslutning

Finanstilsynet mener det er viktig å følge opp utvalgets forslag. Det gjelder spesielt forslaget til regelverksendringer om sparebankenes kapitalstruktur. Finanstilsynet vil ha kommunikasjon med EBA om de foreslåtte endringene i regelverket for egenkapitalbevis, herunder om videre prosess i lys av høringsinnspill og departementets vurderinger.

Finanstilsynet vil oversende enkelte forslag til endringer i forslag til lovteksten i eget brev til departementet.

For Finanstilsynet

Per Mathis Kongsrud
finanstilsynsdirektør

Anders Hole
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Dokumentet er godkjent elektronisk.