

Dokumenttype	NOU 1993:9	Dokumentdato	1993-02-25
Tittel	UNI Storebrand og myndighetene		
Utvalgsnavn	Granskningsutvalget		
Utvalgsleder	Sandene, Erling		
Utgiver	Administrasjonsdepartementet		
Oppnevnt	1992-09-25	Sider	188
Kapittel	3 Oversikt over granskningsutvalgets standpunkt til hovedspørsmålene		

Oversikt over granskningsutvalgets standpunkt til hovedspørsmålene

Før utvalget i detalj behandler de spørsmål som har meldt seg under granskningen, skal det gi en oversikt over enkelte sentrale spørsmål og kort gjøre rede for utvalgets standpunkt til dem. Utvalget gir oversikten i samme spørsmålsrekkefølge som i den etterfølgende utførlige behandling, og viser for så vidt til innholdsfortegnelsen.

Granskningsutvalget uttaler om myndighetenes forhold til reglene i forvaltningsloven 10. februar 1967 at reglene i 17 (om forvaltningsorganets utredningsplikt) og i 22 annet ledd (om nedtegning av opplysninger etter konferanser) ikke ble iaktatt av Finansdepartementet under behandlingen av oppkjøpssaken, jfr. avsnitt V 2 a.

Om tidligere konsernsjef Langangens møter med embetsmenn på høyt nivå, særlig møter med finansråd Øien, bemerker utvalget at møtene i oppkjøpssaken, og måten møtene ble gjennomført på, kunne gi anledning til misoppfatninger hos Langangen og også til etterfølgende misvisende opplysninger fra hans side, jfr. avsnitt V 2 b.

Utvalget har ikke funnet at Finansdepartementet har påvirket Kredittilsynet på noen usaklig måte under behandlingen av fusjonssaken og oppkjøpssaken, jfr. avsnitt V 2 c.

Utvalget har intet å bemerke til utvelgelsen av høringsinstanser i fusjonssaken, men mener at Norges Bank burde vært hørt i oppkjøpssaken, jfr. avsnitt V 2 e.

Utvalget mener at daværende finansminister Skauges pressemelding 6. juni 1990 i fusjonssaken var lite heldig.

I forkant til oppkjøpet av Skandia-aksjene hadde daværende konsernsjef Langangen møter og samtaler med statsminister Gro Harlem Brundtland, finansminister Sigbjørn Johnsen og finansråd Arne Øien. Under oppkjøpet hadde Langangen møter med finansministeren, finansråden og embetsmenn i Finansdepartementet. - Etter det omfattende materiale granskningsutvalget har hatt for hånden, har utvalget den oppfatning at Langangen ikke på noe tidspunkt er gitt noe forhåndstilsagn om konsesjon på aksje-oppkjøpet. Men utvalget har ansett det lite heldig at finansråd Øien hadde stadige møter med daværende konsernsjef Langangen om sider av oppkjøpssaken, mens saken var under behandling i Kredittilsynet og Finansdepartementet. Det er imidlertid etter opplysningene som er gitt til utvalget, ikke grunn til å tro at disse forhold påvirket saksbehandlingen og beslutningene på noen usaklig måte, jfr. avsnitt V 2 f.

Med det unntak som er nevnt foran (daværende finansminister Skauges pressemelding) har utvalget intet å bemerke til saksbehandlingen i fusjonssaken. Heller ikke har utvalget - ut fra lovregler, prinsipper og retningslinjer ellers - noe å bemerke til at Finansdepartementet ga tillatelse til fusjonen, jfr. avsnitt V 3.

Når det gjelder oppkjøpet av Skandia-aksjer, behandler granskningsutvalget først spørsmålet om forståelsen av 2a-3 tredje ledd i finansieringsvirksomhetsloven 10. juni 1988 nr. 40. Utvalget er av den oppfatning at bestemmelsen krever konsesjon før det erverves mer enn 10 prosent av eierandelene i utenlandsk finansinstitusjon, og utvalget tar derfor avstand fra Finansdepartementets og Kredittilsynets lovforståelse, jfr. avsnitt V 4 a.

I det følgende underavsnitt behandler utvalget også et annet lovspørsmål, formålet med konsesjonsordningen. Utvalget har her intet vesentlig å bemerke til Finansdepartementets og Kredittilsynets oppfatning av hvilke hensyn som bør være avgjørende, jfr. avsnitt V 4 b.

Granskningsutvalget tar deretter - med utgangspunkt i sin oppfatning av de nevnte lovspørsmål - opp myndighetenes håndtering av oppkjøpssaken. Det gjøres særskilt for fire tidsperioder, fra oppkjøpet begynte i september 1991 frem til Finansdepartementet 23. desember 1991 ga UNI Storebrand AS tillatelse til å eie inntil 25 (28) prosent av aksjekapitalen i Skandia.

Den første periode omfatter tiden forut for konsesjonssøknaden 7. oktober 1991. Utvalget kritiserer Finansdepartementet og Kredittilsynet for at oppkjøpet ikke ble stoppet da 10 prosent-grensen ble nådd (ca. 15. september), eller iallfall 17. september, da det ble flagget for oppkjøp av 11,4 prosent, jfr. avsnitt V 4 c.

Den neste periode knytter seg til Finansdepartementets mottagelse av konsesjonssøknaden og departementets første behandling av søknaden. Utvalget kritiserer departementet for at den på flere måter mangelfulle søknad ikke ble returnert, og for at ytterligere oppkjøp av aksjer da ikke ble stoppet. Et punkt i kritikken er at departementet godtok at det ikke ble innsendt søknader for de enkelte selskaper i konsernet. Subsidiært kritiserer utvalget departementet for at den mangelfulle søknad en uke etter mottagelsen ble sendt Kredittilsynet, og det til "snarlig uttalelse" og uten nærmere kommentarer, således ikke om høringsinstanser, jfr. avsnitt V 4 d.

Den tredje periode gjelder behandlingen av søknaden i Kredittilsynet, fra 14. oktober til 14. november 1991, da Tilsynet ga tilråding til Finansdepartementet. Granskningsutvalget kritiserer at Kredittilsynet ikke stoppet ytterligere oppkjøp av Skandia-aksjer. Videre kritiserer utvalget Tilsynets styre for at det 14. november ga tilråding til Finansdepartementet om midlertidig konsesjon, til tross for mangelfulle og uklare opplysninger om plan for oppkjøpet. Utvalget kritiserer også styret for at det ikke i tilrådingen om konsesjon tok med vilkår som administrasjonen hadde foreslått, om utvidelse av morselskapets aksjekapital og overføring av livselskapets aksjer til morselskapet og begrensninger i Skandia-investeringen i skadeselskapene, jfr. avsnitt V 4 e.

I den siste periode, fra Tilsynets tilråding 14. november til Finansdepartementet meddelte konsesjon 23. desember 1991, fremsatte UNI Storebrand 27. november søknad om utvidelse av konsesjonen til 28 prosent, og ba dessuten om at Finansdepartementet måtte utelate vilkår som var med i Kredittilsynets konsesjonstilråding. Brevet ble ikke forelagt Kredittilsynet til uttalelse. Dette er en saksbehandlingsfeil som utvalget kritiserer. UNI Storebrand hadde 22. november 1991 kjøpt eller forpliktet seg til å kjøpe opp inntil 28 prosent av aksjene i Skandia slik at det i denne siste periode var tidsmessig bare en begrenset mulighet for å stoppe ytterligere aksjeoppkjøp, jfr. avsnitt V 4 f.

Granskningsutvalget vurderer i avsnitt V 5

Finansdepartementets tillatelse 23. desember 1991 til at UNI Storebrand AS får eie inntil 25 prosent av aksjene i Skandia og

en midlertidig tillatelse til å eie ytterligere 3 prosent. Avsnittet har mange underavsnitt, således om soliditet og likviditet, vilkår og forutsetninger som er tatt med i departementets konsesjonstillatelse, og en del av de spørsmål som Stortingets finanskomité har ønsket nærmere belyst.

- Etter denne innledning skal utvalget opplyse om sine konklusjoner når det gjelder spørsmålene i avsnitt V 5: Granskningsutvalget peker på at UNI Storebrand hadde et betydelig likviditetsproblem, og at Finansdepartementet ikke burde ha gitt konsesjon når spørsmålet om kapitalutvidelse var uavklart, iallfall burde departementet ha satt som vilkår at det ble foretatt en kapitalutvidelse, jfr. avsnitt V 5 a.

Kapittel 3 Oversikt over granskningsutvalgets standpunkt til hovedspørsmålene

Utvalget mener at Finansdepartementet burde ha uttalt det direkte i konsesjonen dersom den skulle være tidsbegrenset. Det var urealistisk og unødvendig å tolke et tidsvilkår for selve konsesjonen inn i vilkåret om at Skandia innen 30. juni 1992 skulle avvikle eierskapet i Vesta-gruppen, jfr. avsnitt V 5 b. Vedtektene for Skandia har regler om stemmerettsbegrensninger. Granskningsutvalget bemerker at det var uheldig at Finansdepartementet avsto fra å trekke stemmerettsbegrensningene inn ved vurderingen av UNI Storebrands prosjekt, jfr. avsnitt V 5 c. Fusjonstillatelsen 25. januar 1991 hadde vilkår om at UNI Storebrand skulle investere i norske aksjer og bidra med egenkapital til selskaper i distriktene. Vilkåret var ikke oppfylt da oppkjøpssaken ble behandlet i Kredittilsynet og Finansdepartementet, men dette ble etter det som er opplyst for utvalget i samtaler med embets- og tjenestemenn ikke tillagt vekt under behandlingen av konsernets søknad om konsesjon til aksjeoppkjøpet. Utvalget har vist til dette, jfr. avsnitt V 5 d. UNI Storebrand reiste i oktober/november 1991 spørsmål om statlig deltagelse i en aksjeutvidelse i selskapet. Spørsmålet ble besvart benektende. Utvalget har forstått uttalelsene fra Finansdepartementets embetsmenn slik at konsernets spørsmål ikke ble tillagt betydning under departementets konsesjonsbehandling.

- Granskningsutvalget har tatt uttalelsene til etterretning, jfr. avsnitt V 5 e.

I samtaler med utvalget har den tidligere ledelse i UNI Storebrand benektet å ha uttalt at selskapet hadde fått et muntlig løfte om uten konsesjon å kunne passere konsesjonsgrensen på 10 prosent. Som nevnt like foran (oversikten vedkommende V 2f) har utvalget ikke ansett det godtgjort at noen i departementet har gitt slikt forhåndsløfte. Men skulle tidligere konsernsjef Langangen eller andre i ledelsen ha misforstått uttalelser fra embetsmenn og gjentatt til andre uttalelser på en slik måte at det kunne oppfattes som at selskapet hadde fått et forhåndstilsagn om konsesjon, legger granskningsutvalget etter de samlede opplysninger til grunn at dette har vært uten betydning for behandlingen av søknaden om tillatelse til kjøp av Skandia-aksjer, jfr. avsnitt V 5 f.

Granskningsutvalget er etter en samlet vurdering av den oppfatning at Finansdepartementet ikke burde ha gitt UNI Storebrand tillatelse til å eie de oppkjøpte Skandia-aksjer. Det er

særlig lagt vekt på det behov for likviditet som et slikt oppkjøp betydde for morselskapet UNI Storebrand AS, jfr. avsnitt V 5 g. Utvalget har vurdert Kredittilsynets behandling av oppkjøpet av Skandia-aksjer også utenom konsesjonsbehandlingen, og herunder gitt uttrykk for sitt syn på Finansdepartementets fortolkning, ifølge St. meld. nr. 1 (1992-93), av enkelte bestemmelser i finansieringsvirksomhetsloven. Utvalget distanserer seg for en del fra departementets fortolkning. Utvalget konkluderer ellers med at dokumenttilsyn, rapportering fra selskapet og stedlig inspeksjon synes lite egnet hvis myndighetene ønsker å påvirke transaksjoner som Skandiainvesteringen. Mer effektivt vil det være med kontroll i forkant av transaksjonen, jfr. avsnitt V 6.

Prisdirektoratet behandlet saken om UNI Storebrands oppkjøp av Skandia-aksjer med sikte på at prismyndighetene kunne få materiale til å vurdere om inngrep burde foretas etter prisloven 26. juni 1953 (nr. 4) 42a. Prismyndighetene fant at de fremlagte opplysningene ikke var tilstrekkelige for en forsvarlig vurdering, og forlenget fristen for å treffe avgjørelse etter 42a til september 1993. Granskningsutvalget har intet å bemerke til prismyndighetenes standpunkt og begrunnelse, jfr. avsnitt V 7. Mellom Oslo Børs på den ene side og UNI Storebrand og Kredittilsynet på den annen side har det vært ulike oppfatninger om selskapets regnskap og utbytteutdeling for 1991. Dessuten har Børsen, i forbindelse med aksje-oppkjøpet i Skandia, tatt opp spørsmålet om UNI Storebrand har oppfylt sin informasjonsplikt etter 4-7 i børsloven 17. juni 1988 nr. 57. Dette har for Børsen gitt anledning til tidkrevende undersøkelser, som ennå ikke er avsluttet. - Granskningsutvalget tar til orientering opplysningene om Børsens undersøkelser vedkommende UNI Storebrands oppfyllelse av sin informasjonsplikt, jfr. avsnitt V 8.

Mandatet for utvalget har et eget punkt om at utvalget, om det finner grunn til det, skal fremme forslag til endringer i gjeldende regelverk, og/eller praktisering av det. Et sentralt spørsmål har vært om finansieringsvirksomhetsloven 2a-3 tredje ledd bør endres for at det skal være klart at konsesjon må foreligge før det erverves mer enn 10 prosent av eierandelene i utenlandsk finansinstitusjon. Granskningsutvalget er av den oppfatning at noen lovendring ikke er nødvendig. Ordlyd, forarbeider og tidligere praksis etter valutareguleringsloven gjør det klart at konsesjon må foreligge på forhånd, jfr. avsnitt VI 1 a. Et annet spørsmål som kan melde seg vedkommende 2a-3 tredje ledd, er om bestemmelsen bør få en tilføyelse om hvilke hensyn konsesjonsmyndighetene skal legge vekt på når en konsesjonssøknad skal avgjøres. Granskningsutvalget tilrår ikke noen slik tilføyelse, jfr. avsnitt VI 1 b.

Konkurransemessige virkninger skal både Finansdepartementet og prismyndighetene legge vekt på ved avgjørelse etter henholdsvis finansieringsvirksomhetsloven 2a-3 tredje ledd og prisloven 42a. Det kan her forekomme motstridende avgjørelser, og det er ikke nærmere regulert i lov eller forskrift hvordan saken da skal endelig avgjøres.

Granskningsutvalget har i sine samtaler med embets- og tjenestemenn fått uttalelser om spørsmålet. Utvalget viser til uttalelsene, jfr. avsnitt VI 2.

Granskningsutvalget har noen kritiske merknader til Finansdepartementets saksbehandling i oppkjøpssaken og antyder endringer i departementets praksis, jfr. avsnitt VI 3.

Mandatet for utvalget har et eget punkt om at utvalget, etter det materialet som utvalget har hatt for hånden, bør vurdere om det er grunn til å foreta ytterligere undersøkelser eller granskning av de interne forhold i UNI-Storebrand konsernet, og i tilfelle i hvilken form dette bør skje. Granskningsutvalget mener at det er grunn til å foreta granskning av forhold innen konsernet, og at dette bør skje ved en egen offentlig granskningskommisjon, jfr.

avsnitt VII.
