

Prop. 188 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i finansieringsvirksomhetsloven
og eiendomsmeglingsloven mv.
(klagenemndbehandling, oppgjør av
eiendomshandler mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hoved-innhold	5	4.2.2	Departementets vurderinger	33
			4.3	Forslag om at Norges Bank uten hinder av lovpålagt taushetsplikt skal kunne gi informasjon til Etikkrådet, departementet og enkelte internasjonale organisasjoner	33
2	Nemndbehandling av tvister	7			
2.1	Gjeldende rett og bakgrunn for lovforslaget	7			
2.1.1	Generelt	7	4.3.1	Gjeldende rett	33
2.1.2	Tilknytning til klagenemnd mv. ...	8	4.3.2	Høringsforslaget	34
2.1.3	Sakskostnader ved rettstvist	8	4.3.3	Høringsinstansenes syn	35
2.2	Adgang til å pålegge tilslutning til klagenemnder	10	4.3.4	Departementets vurderinger	36
2.2.1	Banklovkommisjonens utkast	10	4.4	Forslag om utvidelse av Folketrygdfondets taushetsplikt om forretningsmessige forhold	36
2.2.2	Høringsinstansenes syn	11			
2.2.3	Departementets vurdering	12	4.4.1	Gjeldende rett	36
2.3	Regler om dekning av saks-kostnader etter nemnduttalelser ..	12	4.4.2	Høringsforslaget	36
2.3.1	Bakgrunn og høringsutkast	12	4.4.3	Høringsinstansenes syn	37
2.3.2	Høringsinstansenes syn	14	4.4.4	Departementets vurderinger	37
2.3.3	Departementets vurdering	17	4.5	Forslag om taushetsplikt for departementet og Etikkrådet når de mottar taushetsbelagte opplysninger fra Finanstilsynet, Norges Bank og Folketrygd-fondet	39
3	Endringer i eiendoms-meglingsloven	19			
3.1	Bakgrunn	19	4.5.1	Gjeldende rett	39
3.2	Gjeldende rett	19	4.5.2	Høringsforslaget	40
3.3	Høringsutkastet	24	4.5.3	Høringsinstansenes syn	41
3.3.1	Meglernes plikter ved gjennomføring av oppgjør	24	4.5.4	Departementets vurderinger	42
3.3.2	Tredjepartskonflikter	25	4.6	Finanstilsynets adgang til å gi opplysninger til relevante tilsyns-myndigheter innen EU/EØS uten hinder av lovpålagt taushetsplikt	43
3.3.3	Behov for ytterligere regulering i forbindelse med omsetning av fast eiendom	26			
3.4	Høringsinstansenes syn	28	4.6.1	Gjeldende rett	43
3.5	Departementets vurdering	29	4.6.2	Høringsforslaget	44
3.5.1	Meglernes plikter ved gjennomføring av oppgjør	29	4.6.3	Høringsinstansenes syn	44
3.5.2	Tredjepartskonflikter	29	4.6.4	Departementets vurderinger	44
3.5.3	Spørsmål om behov for ytterligere regulering i forbindelse med fast eiendom	30	5	Adgang til å gi innsyn til bruk for forskningsformål i opplysninger som er omfattet av verdipapirregisterets taushetsplikt	45
4	Endring av taushetsplikts-bestemmelsene i finanstilsyns-loven, sentralbankloven og folketrygdfondloven	31	5.1	Bakgrunn for lovforslaget	45
4.1	Lovforslagets bakgrunn	31	5.2	Gjeldende rett	45
4.2	Høringsinstansenes generelle merknader	33	5.3	Høring	46
4.2.1	Høringsinstansenes syn	33	5.4	Høringsutkastet	46
			5.5	Høringsinstansenes syn	47
			5.6	Departementets vurdering	49

6	Oppretting av inkurier i verdipapirhandelloven og verdipapirfondloven	50	7.4	Til endringene om adgang til å gi innsyn til bruk for forskningsformål i opplysninger som er omfattet av verdipapirregisterets taushetsplikt	53
6.1	Oppretting i verdipapirhandelloven § 8-1 og § 8-3	50	8	Merknader til de enkelte bestemmelser	54
6.2	Opprettinger i verdipapirfondloven § 1-2	50	8.1	Til endringene i finanstilløven	54
6.3	Oppretting i verdipapirfondloven § 4-10	50	8.2	Til endringene i sentralbankloven	54
6.4	Oppretting i verdipapirfondloven § 5-6	50	8.3	Til endringene i finansieringsvirksomhetsloven	54
6.5	Oppretting i verdipapirfondloven § 6-18	51	8.4	Til endringene i verdipapirregisterloven	55
6.6	Adgang for spesialfond til å fravike verdipapirfondloven § 6-9 med Finanstilløven samtykke	51	8.5	Til endringene i folketrygdfondloven	55
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	52	8.6	Til endringene i eiendomsmeglingsloven	55
7.1	Til forslagene om nemndbehandling av tvister	52	8.7	Til endringene i verdipapirhandelloven	56
7.2	Til endringene i eiendomsmeglingsloven	52	8.8	Til endringene i verdipapirfondloven	56
7.3	Til endringene av taushetspliktsbestemmelsene i finanstilløven, sentralbankloven og folketrygdfondloven	52		Forslag til lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og eiendomsmeglingsloven mv. (klagenemndbehandling, oppgjør av eiendomshandler mv.)	58

Prop. 188 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i finansieringsvirksomhetsloven og eiendomsmeglingsloven mv. (klagenemndbehandling, oppgjør av eiendomshandler mv.)

*Tilråding fra Finansdepartementet 23. august 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen foreslås det endringer i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloyen og verdipapirfondloyen for å gjennomføre nye regler om nemndbehandling av tvister mellom finansforetak og deres kunder. Videre foreslås det endringer i eiendomsmeglingslovens regler om oppgjør av eiendomshandler. Det foreslås også endringer av reglene om taushetsplikt i finanstillsynsloyen § 7, sentralbankloyen § 12 og folketrygdfondloyen § 6, samt endringer i verdipapirregisterloyen som innebærer at det for forskningsformål blir åpnet opp for å gi innsyn i opplysninger i verdipapirregistre underlagt lovpålagt taushetsplikt.

Endringene i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloyen og verdipapirfondloyen foreslås for å gjennomføre nye regler om nemndbehandling av tvister mellom finansforetak og deres kunder. De foreslåtte reglene vil for det før-

ste innebære hjemmel for Kongen til å bestemme i forskrift at finansforetak skal være tilsluttet en klagenemnd som nevnt i finansavtaleloyen § 4 eller forsikringsavtaleloyen § 20-1. Det foreslås også at et finansforetak skal, dersom det ikke følger en uttalelse fra en klagenemnd i tvist med en forbrukerkunde, dekke egne og motpartens nødvendige sakskostnader ved domstolsbehandling i første instans av samme tvist mellom de samme partene. Dette vil gjelde tilsvarende for behandling i høyere rettsinstanser dersom finansforetaket er den ankende part. Forslagene er bygget på utkast og initiativ fra Banklovkommisjonen og Finanskriseutvalget, jf. henholdsvis NOU 2011: 8 og NOU 2011: 1.

Det foreslås å lovfeste i eiendomsmeglingsloyen § 6-9 at eiendomsmeglere og advokater som bistår ved oppgjør av eiendomshandler, skal sørge for at kjøper har fått rettsvern for sitt erverv før

kjøpesummen kan disponeres på vegne av selger. Formålet er å sikre at oppgjøret foregår på en tryggest mulig måte. Det foreslås også at departementet skal kunne fastsette nærmere regler i forskrift om gjennomføring av det økonomiske oppgjøret, herunder unntak fra regelen som nevnt ovenfor. Videre foreslår departementet en bestemmelse i eiendomsmeglingsloven § 3-2 om at kreditorerne ikke skal kunne søke dekning i kjøpesummen som står på meglers klientkonto før betingelsene for frigivelse av kjøpesummen som gjelder mellom partene, er oppfylt. Vanligvis vil kjøpesummen ikke kunne frigis til selger før kjøper har fått tinglyst skjøte, jf. den foreslåtte bestemmelsen i § 6-9 som nevnt ovenfor. Videre vil det normalt være avtalt at kjøpers långivere skal ha fått tinglyst sine pantedokumenter, og at heftelser på eiendommen skal være slettet før kjøpesummen kan frigis til selger. Hensikten med forslaget er særlig å unngå at det oppstår tvil om hvorvidt selgers kreditorer i perioden etter at kjøper har overtatt bruken av eiendommen, men før han har oppnådd rettsvern for ervervet, kan søke dekning både i eiendommen og kjøpesummen. Forslaget vil blant annet bidra til å sikre at kjøper og kjøpers långivere ikke lider økonomisk tap i forbindelse med oppgjøret. Dessuten foreslås det at bestemmelsene om oppbevaring og forvaltning av klientmidler i eiendomsmeglingsforskriften § 3-9 flyttes til eiendomsmeglingsloven § 3-2, slik at de viktigste reglene om klientmidler blir samlet i loven.

Endringene i finanstillsynsloven § 7, sentralbankloven § 12 og folketrygdfondloven § 6 foreslås for å ivareta hensynet til nødvendig informasjonsflyt og hensynet til klare og oversiktlige regler om taushetsplikt. Endringene har i hovedsak følgende innhold:

- Norges Banks taushetsplikt gjelder ikke overfor Finansdepartementet, Etikkrådet eller enkelte internasjonale organisasjoner.
- Finansdepartementet og Etikkrådet pålegges tilsvarende taushetsplikt som følger av sentralbankloven for Norges Bank.
- Folketrygdfondets taushetsplikt utvides slik at den omfatter forretningsmessige opplysninger i sin alminnelighet og ikke kun opplysninger det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.
- Finansdepartementet pålegges tilsvarende taushetsplikt som følger av folketrygdfondloven for Folketrygdfondet.
- Personer og institusjoner utenfor Finanstillsynet som mottar opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt fra Finanstillsynet, pålegges tilsvarende taushetsplikt som følger av finanstillsynsloven for Finanstillsynet.

Videre foreslås det endringer i lov av 5. juli 2002 nr. 64 om registrering av finansielle instrumenter (verdipapirregisterloven) som innebærer at det for forskningsformål blir åpnet opp for å gi innsyn i opplysninger i verdipapirregistre underlagt lovpålagt taushetsplikt.

2 Nemndbehandling av tvister

2.1 Gjeldende rett og bakgrunn for lovforslaget

2.1.1 Generelt

Banklovkommisjonen og Finanskriseutvalget har foreslått nye regler om nemndbehandling av tvister mellom finansforetak og deres forbrukerkunder, jf. henholdsvis NOU 2011: 8 *Ny finanslovgivning* og NOU 2011: 1 *Bedre rustet mot finanskriser*. Banklovkommisjonen har foreslått å utvide adgangen til å bringe tvister inn for klagenemnder gjennom utkast til nye regler om finansforetaks tilslutning til klagenemnder og rett til nemndbehandling uavhengig av nemndtilslutning. Finanskriseutvalget har foreslått at det lovfestes at finansinstitusjoner som ikke etterlever nemnduttalelser i forbrukerens favør, må dekke sakskostnadene knyttet til behandling av saken i første rettsinstans, og i høyere instanser dersom institusjonen skulle anke.

Finansdepartementet redegjorde i Finansmarknadsmeldinga 2012 for planlagte endringer i avtalen om Finansklagenemnda og for de to ovennevnte regelverksinitiativene, jf. kapittel 4 i Meld. St. 30 (2012–2013). Om regelverksinitiativene uttalte flertallet i Stortingets finanskomité følgende da meldingen ble behandlet i Stortinget, jf. kapittel 4 i Innst. 423 S (2012–2013):

«[Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti,] gir videre sin fulle tilslutning til arbeidet med nye regler om tvisteløsning på finansmarkedsområdet, som blant annet vil gi forbrukerne rett til nemndbehandling av tvister, uavhengig av om finansforetaket er nemndtilknyttet eller ikke. Flertallet mener også at det er riktig at finansforetak som ikke aksepterer nemnduttalelser i forbrukerens favør, må dekke sakskostnadene ved en eventuell rettssak. Flertallet mener dette styrker forbrukers rettsikkerhet fordi det bidrar til å ta bort den økonomiske risikoen for forbrukeren ved å reise søksmål hvis finansforetaket ikke følger opp en nemndsavgjørelse i kundens favør, og at dette samtidig kan virke disipline-

rende på finansforetakene. Samlet vil de to tiltakene, i kombinasjon med endringene i Finansklagenemnda, bety betydelig forbedret forbrukervern i finansmarkedsområdet.»

Finansklagenemnda er et utenrettslig tvisteløsningsorgan etablert i 2010 av Forbrukerrådet, Næringslivets Hovedorganisasjon, Finansnæringens Fellesorganisasjon, Finansieringsselskapenes Forening og Verdipapirfondenes forening. Finansklagenemnda er en sammenslåing av det tidligere Forsikringsklagekontoret (Forsikringsklagenemnda) og Bankklagenemnda. Finansklagenemnda organiserer i dag fire nemnder som behandler tvister som oppstår mellom finansforetak og deres kunder. På forsikringsområdet er det tre nemnder for henholdsvis skadeforsikring, eierskifteforsikring og personforsikring. Den fjerde nemnden, Finansklagenemnda Bank, avgir uttalelser om privatpersoners kontraktsforhold med banker, finansieringsselskap, kredittforetak, fondsforvaltningsselskap og verdipapirforetak (når tvisten gjelder investeringsrådgivning). De fire nemndene har et felles sekretariat i Finansklagenemnda som forbereder sakene. Nemndene behandler tvister som oppstår mellom finansforetak og deres kunder. Foretak som er medlem av Finansnæringens Fellesorganisasjon, Finansieringsselskapenes Forening eller Verdipapirfondenes forening, er gjennom sitt medlemskap i disse organisasjonene tilknyttet Finansklagenemnda.

Etter lov 25. juni 1999 om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven) § 4 kan det gjennom avtale mellom en finansinstitusjon eller en lignende institusjon eller en organisasjon for slike institusjoner på den ene siden, og på den annen side Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som representerer institusjonenes kunder, opprettes en eller flere nemnder for behandling av tvister om finansavtaler.

Offentlig godkjente vedtekter for nemnd opprettet ved avtale mellom en finansinstitusjon eller en lignende institusjon eller en organisasjon for slike institusjoner på den ene siden, og på den annen side Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som representerer institusjonenes kunder,

etablerer visse offentligrettslige rettsvirkninger. Kunden kan kreve nemndbehandling av tvister innenfor nemndens virkeområde (der nemnden er kompetent), såfremt kunden har saklig interesse i å få nemndens uttalelse i saken. Tvist om urettmessig belastning av konto eller urettmessig bruk av betalingsinstrument, jf. finansavtaleloven § 37, kan bringes inn for nemnden av vedkommende finansinstitusjon. Ut over dette har en finansinstitusjon ingen tilsvarende rett til å få en tvist behandlet av nemnden.

Tvister som er til behandling i en nemnd hvor Kongen har godkjent vedtektene, kan ikke bringes inn for en alminnelig domstol før nemnden har avgitt sin uttalelse. En sak som er realitetsbehandlet av nemnden, kan bringes direkte inn for tingretten uten forutgående forliksrådsbehandling. Finansinstitusjonen og kunden har samme rett til å bringe saken inn for domstolene etter at nemnden har avgitt sin uttalelse.

For tvister om forsikringsavtaler gjelder tilsvarende etter lov 16. juni 1989 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven) § 20-1.

Kongens kompetanse til å godkjenne nemndvedtekter i medhold av finansavtaleloven § 4 og forsikringsavtaleloven § 20-1 er delegert til Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet har vurdert og godkjent avtaleverket for de tidligere nemndene i Bankklagenemnda og Forsikringsklagenemnda. Basert på utkast til endringer i avtaleverket for Finansklagenemnda, ga Justis- og beredskapsdepartementet i april 2013 forhåndstilsagn om offentlig godkjenning, jf. nærmere omtale i kapittel 4 i Meld. St. 30 (2012–2013) Finansmarknadsmeldinga 2012.

Virksomheten til Finansklagenemnda finansieres av de tilknyttede finansforetakene. Forbrukere som klager saker inn for nemndene under Finansklagenemnda, skal etter Finansklagenemndas vedtekter ikke betale for klagesaksbehandlingen i sekretariatet eller nemnd.

2.1.2 Tilknytning til klagenemnd mv.

Etter lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) § 4b-1 fjerde ledd kan Finansdepartementet ved forskrift bestemme at ytere av betalingstjenester som nevnt i loven § 4b-1 nr. 1 til 4, og filialer av utenlandske betalingsforetak, skal være tilsluttet en klagenemnd som nevnt i finansavtaleloven § 4. Med henvisningen til finansieringsvirksomhetsloven § 4b-1 første ledd nr. 1 til 4 gjelder hjemmelen kredittinstitusjoner, e-pengeforetak, postgirokontorer som etter norsk lov

har rett til å yte betalingstjenester, og betalingsforetak. Departementet har i forskrift 21. desember 2011 nr. 1444 om betalingsforetak § 1 femte ledd bestemt at betalingsforetak og andre ytere av betalingstjenester skal være tilknyttet en klagenemnd som nevnt i finansavtaleloven § 4 for behandling av tvister om betalingstjenester.

Etter lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond (verdipapirfondloven) § 2-13 skal forvaltningsselskap for verdipapirfond ha interne rutiner for behandling av kundeklager, og Finansdepartementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om klagebehandling, herunder at forvaltningsselskap skal være tilknyttet en klageordning. Departementet har i forskrift 21. desember 2011 nr. 1467 til verdipapirfondloven § 2-7 gitt nærmere regler om rutiner for klagebehandling, men ikke om tilknytning til klageordninger.

For betalingsforetak og e-pengeforetak kan departementet ved forskrift fastsette nærmere regler om nemndbehandling av tvister, jf. finansieringsvirksomhetsloven §§ 4b-2 tredje ledd og 4c-3 annet ledd.

Banklovkommissjonen har i NOU 2011: 8 *Ny finanslovgivning* foreslått å utvide adgangen til å bringe tvister inn for klagenemnder gjennom utkast til nye regler om finansforetaks tilslutning til klagenemnder og rett til nemndbehandling uavhengig av nemndtilslutning.

2.1.3 Sakskostnader ved rettstvist

Den som bringer en sak inn for domstolene, må betale rettsgebyr i henhold til lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven) § 8. Partene risikerer også å bli idømt motpartens sakskostnader. Det vil normalt også påløpe andre kostnader i forbindelse med tvisten, herunder utgifter til advokat. Disse utgiftene kan utgjøre betydelige beløp. Tvistelovens hovedregel er at ansvaret for sakskostnader påhviler den enkelte part, jf. lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 20-7. I tillegg følger det av tvisteloven § 20-2 første ledd at den part som har vunnet saken, som hovedregel har krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten. Den tapende part kan imidlertid helt eller delvis fritas for erstatningsansvar etter paragrafens tredje ledd hvis tungtveiende grunner gjør det rimelig. Etter bestemmelsen skal det legges særlig vekt på om det var god grunn til å få saken prøvd fordi den var tvilsom eller først ble bevismessig avklart etter saksanlegget, om den vinnende part kan bebreides at det kom til sak eller har avslått et rimelig forlikstilbud, eller om

saken er av velferdsmessig betydning. Det skal også legges vekt på om styrkeforholdet partene imellom tilsier at en av partene helt eller delvis bør fritas for erstatningsansvar. Disse momentene skal også tillegges vekt om det er aktuelt helt eller delvis å fritas for erstatningsansvar en part som har fått medhold av betydning uten å vinne saken, jf. tvisteloven § 20-3. I tillegg skal det legges særlig vekt på hvor mye parten har fått medhold, og andelen av sakskostnadene som knytter seg til den delen av saken. Etter tvisteloven § 20-4 kan en part uavhengig av sakens utfall helt eller delvis tilkjennes sakskostnader når saken er reist uten fyllestgjørende grunn, og parten snarest godtar kravet, når saken heves på grunn av forhold utenfor partens kontroll, og det er klart at parten ellers hadde vunnet saken, eller i den utstrekning kostnadene skyldes motpartens forsømmelser.

I forarbeidene til tvisteloven uttalte Justis- og politidepartementet bl.a. følgende om § 20-2 tredje ledd om mulighetene for helt eller delvis fritak for erstatningsansvar, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 446:

«Unntaksregelen i tredje ledd vil også kunne anvendes i visse typer forbrukertvister. (...) Særlig to typetilfeller vil her være aktuelle. Det ene er tilfeller hvor forbrukeren har brakt en tvist inn for en tvisteløsningsnemnd og fått medhold der. Dersom den næringsdrivende ikke aksepterer denne avgjørelsen og bringer saken inn for de ordinære domstoler, vil forbrukeren på grunn av kostnadsrisikoen lett kunne føle et press i retning av å gi opp et krav forbrukeren så langt har fått medhold i. Tilsvarende betraktninger vil også kunne gjøre seg gjeldende dersom forbrukeren vinner en sak for tingretten, og den næringsdrivende anker saken videre. (...)

En annen mulig unntakssituasjon er de tilfeller hvor det foreligger sterke velferdsmessige hensyn for at parten skal kunne få prøvd saken. Det vil også kunne vektlegges at det foreligger vesentlig ressursulikhet mellom partene. Isolert sett bør disse hensyn – ressursulikhet og velferdsgrunner – neppe alene tilsi at det gjøres unntak, men etter omstendighetene vil disse hensyn kunne være utslagsgivende sett i sammenheng med de øvrige forhold i saken. Det vil generelt være mindre grunn til å vektlegge ressursulikhet i tvister mellom private parter, men unntakstilfelle kan tenkes. I tvister mellom for eksempel en forbruker og et større næringsdrivende selskap, bør det forhold at det gjelder en prinsipiell avklaring, jf

foran, kombinert med ressursulikhet, lett få den konsekvens at selskapet ikke får dekket sine sakskostnader fullt ut selv om det vinner.»

På s. 284 i Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) viste Justis- og politidepartementet til at tvistemålsutvalget, som utarbeidet utkast til tvisteloven i NOU 2001: 32, ikke gikk inn for særskilte regler om at forbrukeren ikke skal kunne ilegges erstatningsansvar for sakskostnader dersom saken tapes, og begrunnet dette med at «de generelle unntaksregler gir tilstrekkelig hjemmel», jf. sitatet ovenfor.

For Finansklagenemndas tre nemnder på forsikringsområdet (for skade-, eierskifte- og personforsikring) gjelder en bransjenorm etablert av Finansnæringsens Fellesorganisasjon, med formål å bidra til en høy grad av etterlevelse av uttalelsene i nemndene. Bransjenormens punkt 4 omhandler dekning av sakskostnader, og lyder som følger:

«Dersom et selskap ikke følger nemndsavgjørelsen, forplikter det seg til å dekke klagers rimelige og nødvendige omkostninger ved etterfølgende domstolsbehandling av det rettslige temaet som har vært gjenstand for behandling i nemnda. Dette gjelder for første rettsinstans.

Innenfor samme ramme dekker selskapet også klagers saksomkostninger for høyere rettsinstanser dersom selskapet er ankende part.

Saksomkostninger dekkes i henhold til tvistelovens regler, herunder de særlige regler om småkravsprosess.

I tillegg til det som fremkommer ovenfor gjelder følgende:

- Ved uenighet om omfanget av saksomkostningene kan selskapet kreve at klager ber retten fastsette prosessfullmektigens godtgjøring, jf. tvisteloven § 3-8. Hvis klager motsetter seg dette er selskapet ikke forpliktet til å dekke klagers saksomkostninger.
- Selskapets forpliktelse er ikke betinget av at klager benytter eventuelle rettshjelpsforsikringer.
- Innenfor rammen av første og andre avsnitt kan klager ikke pålegges å dekke selskapets saksomkostninger.»

For Finansklagenemndas nemnd for tvister om kontraktsforhold med banker, finansieringsselskap, kredittforetak, fondsforvaltningsselskap og

verdipapirforetak (Finansklagenemnda Bank) er det ikke fastsatt en tilsvarende bransjenorm.

Finanskriseutvalget har i NOU 2011: 1 *Bedre rustet mot finanskriser* foreslått at det lovfestes at finansinstitusjoner som ikke etterlever nemnduttalelser i forbrukerens favør, må dekke sakskostnadene knyttet til behandling av saken i første rettsinstans, og i høyere instanser dersom institusjonen skulle anke.

2.2 Adgang til å pålegge tilslutning til klagenemnder

2.2.1 Banklovkommisjonens utkast

Banklovkommisjonen avga NOU 2011: 8 *Ny finanslovgivning* til Finansdepartementet 27. mai 2011. I utredningens kapittel 12.2.4 drøftet kommisjonen bl.a. ordninger for behandling av tvister mellom finansforetak og deres kunder. Banklovkommisjonen legger vekt på at det bør være effektive ordninger for behandling av kundeklager, og foreslo en hjemmel for Finansdepartementet til å kreve at finansforetak skal være tilsluttet en klagenemnd innenfor det virksomhetsområdet som foretaket driver. Dette vil etter forslaget også omfatte filialer av utenlandske finansforetak. Det vises til Banklovkommisjonens utkast til lov om finansforetak og finanskonsern mv. (finansforetaksloven) § 13-21 annet ledd.

For de tilfellene hvor det er etablert en klagenemnd innenfor det virksomhetsområdet som finansforetaket driver innenfor, og som tvisten gjelder, foreslo Banklovkommisjonen også at både finansforetaket og en forbrukerkunde skal kunne kreve nemndbehandling av en tvist selv om finansforetaket ikke har sluttet seg til nemnden, jf. utkastet § 13-21 første ledd. Utkastet fra Banklovkommisjonen inneholdt også en forskriftshjemmel som gir Kongen adgang til å gi nærmere regler om nemndbehandling, jf. utkastet § 13-21 tredje ledd.

Banklovkommisjonen definerer finansforetak som foretak som driver virksomhet som bank, kredittforetak, finansieringsselskap, forsikrings-selskap, pensjonsforetak, holdingselskap i finanskonsern, betalingsforetak og e-pengeforetak, jf. utkastet til finansforetakslov § 1-4.

NOU 2011: 8 *Ny finanslovgivning* ble sendt på høring 31. mai 2011 med høringsfrist 30. september 2011. Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Banklovkommisjonen
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Finanstilsynet
Folketrygdfondet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Handelshøyskolen i Bodø
Høyskolen i Sogn og Fjordane
Konkurransetilsynet
Likestillingsombudet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norges Bank
Regjeringsadvokaten
Riksrevisjonen
Riksadvokaten
Skattedirektoratet
Statens Pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø
Økokrim

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Akademikerne
Aksjonærforeningen i Norge
AktuarKonsulenters Forum
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Coop Norge SA
Den Norske Advokatforening
Den Norske Aktuarforening
Den norske Revisorforening
Econa
Eiendomsmeglerforetakenes Forening
Energibedriftenes Landsforening
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes Forening
Finansnæringens Arbeidsgiverforening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Handelshøyskolen BI
Havtrygd Gjensidig Forsikring
HSH
Huseiernes Landsforbund
Imarex Nos ASA
KS
Landsforeningen for trafikkskadde
Landsorganisasjonen i Norge
Nord Pool ASA
Nordic Association of Energy Traders (NAE1)
Nordisk Energimeglerforbund (NEBA)
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening

Norges Bondelag
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 Norges Fondsmeglerforbund
 Norges Handelshøyskole
 Norges Ingeniørorganisasjon
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunerevisorforening
 Norges Rederiforbund
 Norges Røde Kors
 Norges Skogeierforbund
 Norsk Bedriftsforbund
 Norsk Kapitalforvalterforening
 Norsk Sjøoffisersforbund
 Norsk Tillitsmann ASA
 Norsk Venture
 Norsk Øko-Forum
 Norske Boligbyggelags Landsforbund
 Norske Finansanalytikerens Forening
 Norske Forsikringsmeglerens Forening
 Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
 NOS Clearing ASA
 NTL-Skatt
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oljeindustriens Landsforening
 Oslo Børs
 Pensjonskasseforeningen
 Revisjonssjefkretsen
 Skattebetalerforeningen
 Skatterevisorenes Forening
 Småbedriftsforbundet
 Sparebankforeningen i Norge
 The Nordic Association of Marine Insurers
 (Cefor)
 Unio
 Verdipapirfondenes forening
 Verdipapirsentralen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Økonomiforbundet

Følgende høringsinstanser har gitt merknader til forslaget om nemndbehandling av tvister:
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet

2.2.2 Høringsinstansenes syn

Forbrukerombudet og *Forbrukerrådet* støtter utkastet fra Banklovkommisjonen om en adgang til å kreve nemndbehandling også dersom finansforetaket ikke har sluttet seg til en klagenemnd. Forbrukerombudet uttaler videre at nemndtilknytning også burde vært et konsesjonsvilkår for finansforetak, og viser til at dette er tilfelle innen-

for inkassobransjen. I sin høringsuttalelse går Forbrukerombudet og Forbrukerrådet også inn for at det bør lovfestes en plikt for finansforetakene til å opplyse om adgangen til utenrettslige tvisteløsningsordninger ikke bare ved selve avtaleinngåelsen, men også senere, for eksempel dersom et finansforetak helt eller delvis avviser et krav eller en klage fra en forbrukerkunde, såfremt tvisten ligger innenfor nemndens virkeområde.

Forbrukerrådet har også merknader knyttet til spørsmål om fordeling av kostnader ved nemndbehandling og utkastet til forskriftshjemmel:

«Ved utformingen av forskrift angående ansvaret for kostnadene knyttet til nemndsbehandlingen jf. (2), vil det være naturlig å legge til grunn det som fremgår om dette i NOU 2010: 11 Nemndsbehandling av forbrukertvister. I pkt. 8.3.7 i denne fremgår det at utvalget mener at det fortsatt må være bransjen som betaler omkostningene ved nemndsbehandling. Utvalget går derfor inn for at nemndsbehandlig bør være gebyrfri for forbrukerne, og ved det kunne forbli et lavterskeltilbud. Vår erfaring tilsier at det er avgjørende for bruk av nemndene at forbrukerne ved å fremsette nemndsklage ikke risikerer å måtte betale både gebyr og saksomkostninger knyttet til nemndsbehandling.

Vi støtter at det med hjemmel i tredje ledd kan pålegges finansforetak som ikke er tilsluttet nemnda å betale for kostnadene knyttet til nemndsbehandling av tvisten mot dem. Finansklagenemnda må ha mandat til å fastsette betalingsstørrelse. Betalingen må videre kunne pålegges foretakene uansett utfallet i nemnda, fordi det som utgangspunkt må være gratis for kundene å bringe inn klager.»

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at utkastet til finansforetakslov § 13-21 omhandler klagenemnd for behandling av tvister, og har en side til spesiallovgivningens regulering av ulike klagenemnder på finansområdet. Det heter videre:

«Forslaget om at hver av partene i en tvist innenfor en nemnds virkeområde kan kreve nemndsbehandling, selv om finansforetaket ikke har sluttet seg til klagenemnda, synes å endre det nokså grunnleggende utgangspunkt om slike nemnders avtalebaserte forankring. Justisdepartementet forutsetter at Finansdepartementet foretar en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser en slik bestemmelse vil ha, forholdet til finansiering av nemndenes

virksomhet og forholdet til den nærmere regulering av nemndene i spesiallovgivningen.»

2.2.3 Departementets vurdering

Bruk av klagenemnder som er etablert i henhold til finans- og forsikringsavtalelovgivningen, bidrar til enklere og mer effektiv tvisteløsning innenfor finanssektoren. Hensynet til kundene kan tale for at det bør være en vid adgang til å bringe saker inn for en klagenemnd. Departementet finner å kunne slutte seg til Banklovkommisjonens utkast til en forskriftshjemmel for å kreve tilslutning til klagenemnd, jf. kommisjonens lovutkast § 13-21 annet ledd.

Banklovkommisjonens utkast til bestemmelse om å lovfeste en rett for begge parter, både finansforetaket og en forbrukerkunde, til å kunne bringe en tvist inn for en nemnd på finansområdet som behandler slike tvister, selv om finansforetaket ikke er tilsluttet nemnden, reiser en del spørsmål, jf. bl.a. Justis- og beredskapsdepartementets høringsuttalelse. Å gi både foretak og kunder en rett til å kunne bringe tvist inn for en nemnd på finansområdet, vil også avvike fra hovedregelen om at det bare er kunder som kan kreve nemndbehandling.

Det er etter departementets vurdering et riktig og viktig utgangspunkt at nemndenes kompetanse er begrenset til behandling av tvister mellom nemndtilknyttede foretak og deres kunder. Departementet vil derfor ikke følge opp Banklovkommisjonens utkast til en regel som ville gitt foretak og kunder rett til å bringe tvister inn for en nemnd som foretaket ikke har sluttet seg til. Som nevnt foreslår departementet imidlertid å gjennomføre kommisjonens utkast til forskriftshjemmel for å kreve tilslutning til klagenemnd. Regler i medhold av den foreslåtte forskriftshjemmelen vil kunne sikre en vid adgang for kunder av finansforetak til å bringe saker inn for en klagenemnd, gjennom finansforetakenes frivillige eller pålagte tilslutning til klagenemnden. Slike regler vil for eksempel kunne fastsettes dersom det viser seg at kundenes adgang til å bringe tvister inn for klagenemnder blir begrenset som følge av at finansforetak avstår fra å slutte seg til, eller trekker seg fra, nemndene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å ta den ovennevnte forskriftshjemmelen inn i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven). Dette vil innebære at hjemmelen gis anvendelse for finansinstitusjoner, betalingsforetak, e-pengeforetak, forsikringsselskap og pensjonsfore-

tak. For betalingsforetak og e-pengeforetak innebærer dette videreføring av gjeldende rett, jf. omtalen i avsnitt 2.1.2 ovenfor. Det vises til lovforslaget del III.

Departementet mener videre at forskriftshjemmelen bør gjelde for en videre krets av tilbydere av finansielle tjenester enn det som dekkes av Banklovkommisjonens definisjon av finansforetak. Bestemmelsen bør som et minimum gjelde de foretakstyper som kan innklages til Finansklagenemnda, det vil si finansforetak som er medlem av FNO (gjennom medlemskap i Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge), Finansieringsselskapenes Forening og Verdipapirfondenes forening, samt finansforetak som er direkte tilknyttet Finansklagenemnda (uten medlemskap i de nevnte organisasjonene). Ut fra de typer av foretak som er medlem av de ovennevnte organisasjonene, og at Finansklagenemnda i henhold til sine vedtekter skal behandle tvister innen «tjenestemrådene forsikring, bank, finans og verdipapirfond», er det etter departementets vurdering hensiktsmessig å gjøre bestemmelsen gjeldende også for verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond. Departementet foreslår derfor å gi forskriftshjemmelen tilsvarende anvendelse for slike foretak gjennom henvisninger til finansieringsvirksomhetsloven fra lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) og lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond (verdipapirfondloven). Det vises til lovforslaget del VII og VIII.

2.3 Regler om dekning av sakskostnader etter nemnduttalelser

2.3.1 Bakgrunn og høringsutkast

Finansklagenemnda organiserer som nevnt ovenfor fire nemnder som behandler tvister som oppstår mellom finansforetak og deres kunder. For saker som behandles av de tre nemndene på forsikringsområdet (skade-, eierskifte- og personforsikring), har FNO innført en bransjenorm om at forsikringsselskapet skal dekke sakskostnadene for kunden i en eventuell etterfølgende sak for domstolen dersom selskapet ikke aksepterer, og retter seg etter, nemndens uttalelse. FNOs bransjenorm slår bl.a. fast at det er klagers rimelige og nødvendige kostnader som skal dekkes, at dekningen skal skje i henhold til tvistelovens regler, og at foretaket kan kreve at klager ber retten fastsette prosessfullmektigens godtgjøring. Det er

ikke tilsvarende bransjenorm for saker som behandles i Finansklagenemnda Bank.

Spørsmålet om det bør være særregler om sakskostnadsansvar når avgjørelser i nemnder på finansområdet bringes inn for domstolene, har vært drøftet både i Banklovkommisjonen og i Finanskriseutvalget. Banklovkommisjonen viser til at det i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) ble lagt til grunn at reglene om sakskostnader (nå tvisteloven § 20-2) gir nødvendig fleksibilitet, og har ikke foreslått særregler for nemnder på finansområdet. Et flertall i Finanskriseutvalget har foreslått at det lovfestes at finansinstitusjoner som ikke etterlever nemnduttalelser i forbrukerens favør, må dekke sakskostnadene knyttet til behandling av saken i første rettsinstans, og i høyere instanser dersom institusjonen skulle anke, jf. NOU 2011: 1 *Bedre rustet mot finanskriser* kapittel 14.4.3.

På bakgrunn av forslaget fra flertallet i Finanskriseutvalget sendte Finansdepartementet 29. juni 2012 ut et høringsnotat med følgende utkast til lovbestemmelse, utarbeidet for å passe inn som et nytt annet ledd i Banklovkommisjonens utkast til ny finansforetakslov § 13-21:

«Dersom et finansforetak ikke følger en uttalelse fra en nemnd som nevnt i første ledd, skal finansforetaket dekke klagers kostnader ved etterfølgende domstolsbehandling av det rettslige temaet som var gjenstand for nemndbehandling, såfremt vilkår om dette i nærmere regler fastsatt av Kongen er oppfylt. Bestemmelsen i første punktum gjelder ved behandling av saken i første rettsinstans, og ved behandling av saken i høyere rettsinstanser dersom finansforetaket er den ankende part.»

Departementet ba i høringsbrevet om høringsinstansenes eventuelle vurdering av forholdet mellom tvistelovens generelle regler og spesialregler om kostnadsansvar på enkelte rettsområder, og av forholdet mellom avtalefestede nemnder og bruk av lovbestemmelser på enkeltelementer i nemndenes virksomhet. Departementet ba også om høringsinstansenes syn på hvilke regler det eventuelt kan være behov for å utfylle den foreslåtte hovedregelen med, og om kommentarer til bransjenormen etablert av FNO for dekning av sakskostnader i saker behandlet av Finansklagenemndas tre nemnder på forsikringsområdet. Høringsfristen var 5. september 2012.

Høringsutkastet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Direktoratet for økonomistyring
Folketrygdfondet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Konkurransetilsynet
Norges Bank
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Skattedirektoratet
Statens pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø
Økokrim

Akademikerne
Aksjonærforeningen i Norge
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Coop Norge SA
Den Norske Advokatforening
Den Norske Aktuarforening
Den norske Revisorforening
Econa
Evry ASA
Eiendomsmeglerforetakenes Forening
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes Forening
Finansnæringens Arbeidsgiverforening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Hovedorganisasjonen Virke
KS
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
Norges Eiendomsmeglerforbund
Norges Fondsmeglerforbund
Norges Interne Revisorers Forening
Norsk Bedriftsforbund
Norsk Kapitalforvalterforening
Norske Boligbyggelags Landsforbund
Norske Finansanalytikerens Forening
Norske Forsikringsmegleres Forening
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oslo Børs
Oslo Clearing ASA
Pensjonskasseforeningen
Sparebankforeningen i Norge

Unio
Verdipapirfondenes forening
Verdipapirsentralen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende instanser har gitt merknader til høringsutkastet:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Forbrukerombudet
Statens pensjonskasse
Den Norske Advokatforening
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes Forening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Forbrukerrådet
JussBuss
Landsorganisasjonen i Norge
Næringslivets Hovedorganisasjon
Unio
Verdipapirfondenes forening

2.3.2 Høringsinstansenes syn

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Den Norske Advokatforening (Advokatforeningen), Finansieringsselskapenes Forening, Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO), Forbrukerombudet, Forbrukerrådet, Juss-Buss, Landsorganisasjonen i Norge, Statens pensjonskasse (SPK) og Unio uttrykker tilslutning til høringsutkastet.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har ikke merknader til det materielle innholdet i høringsutkastet som sådan, men kommenterer henholdsvis mulige konsekvenser av forslaget og plassering av de nærmere reglene.

Finansforbundet, Næringslivets Hovedorganisasjon og Verdipapirfondenes forening mener at det ikke er grunnlag for å gjennomføre en lovbestemmelse i tråd med høringsutkastet, og gir sin tilslutning til en uttalelse fra et mindretall i Finanskriseutvalget, som mente at utvalgets forslag ikke var godt nok underbygget. Mindretallet uttalte at de ordinære reglene om saksomkostningsansvar i tvisteloven burde være tilstrekkelig til i nødvendig grad å sikre et reelt forbrukervern også overfor finansinstitusjoner, jf. NOU 2011: 1, s. 165.

Høringsinstansene som har gitt sin tilslutning til høringsutkastet, legger vekt på at gjennomføring av en lovbestemmelse i tråd med høringsutkastet kan bidra til å styrke forbrukernes stilling i

finansmarkedene, og at det er viktig med gode utfyllende regler om hvilke tilfeller og sakskostnader mv. som omfattes.

Finansieringsselskapenes Forening og FNO viser til at også andre typer foretak enn finansforetak kan innklages for Finansklagenemnda, og at man derfor bør vurdere den avgrensning som ligger i bruken av begrepet «finansforetak» i høringsutkastet. FNO mener at det bør fremgå av lovbestemmelsen at den gjelder for alle foretak som etter vedtektene kan innklages til Finansklagenemnda, herunder de verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond som i dag er tilsluttet Finansklagenemnda, og ikke bare foretak som er definert som finansforetak i Banklovkommisjonens utkast til finansforetaklov § 1-4.

Forbrukerombudet og Forbrukerrådet mener at klagerens rett etter høringsutkastet til å få dekket sakskostnader bør utvides til også å gjelde behandling i høyere rettsinstanser når klageren er den ankende part, slik at klageren får dekket sakskostnadene helt frem til endelig avgjørelse i saken foreligger, uavhengig av hvem som eventuelt anker saken til høyere rettsinstanser enn tingretten. Forbrukerombudet uttaler bl.a. følgende om dette:

«Det er grunn til å anta at foretakene er mer tilbakeholdne med å følge nemndas avgjørelse i forbrukerens favør der saken har prinsipiell betydning for foretaket, fordi avgjørelsen får direkte betydning for flere saker og flere forbrukere. I en del slike tilfeller vil trolig foretaket ønske en grundigere behandling av spørsmålet og en endelig dom fra retten. Det vil gjerne være tilfeldig hvilke av selskapets kunder som først har fått behandlet sin sak i nemnda (og vunnet), og som dermed blir selskapets motpart i retten. På samme måte som det er av stor interesse for selskapet å få prøvd saken også for høyere rettsinstanser dersom de taper i tingretten, vil det for selskapets kunder være viktig at saken kan prøves for en høyere rettsinstans, dersom forbrukeren som har vunnet i nemnda taper i tingretten. Det er en reell fare for at en forbruker som ikke har økonomi til å ta prosessrisikoen blir nødt til å avstå fra å få prøvd saken i en høyere rettsinstans. Dette vil ikke bare gå ut over den enkelte forbrukeren som er part i saken, men også kunne få store konsekvenser for selskapets øvrige kunder. Tallene i Finanstilsynets brev viser at det er få saker hvor foretakene ikke følger nemndas uttalelse i forbrukerens favør, noe som tyder på at en rett for forbrukeren til å få

eventuelle omkostninger dekket i alle rettsinstanser ikke vil bli for kostnadskreven for foretakene. Videre kan foretakene selv kontrollere antallet saker, ved at retten til å få dekt saksomkostninger først utløses når foretaket velger å ikke følge nemndas avgjørelse. Risikoen for at en utvidelse som foreslått vil bli særlig prosessdrivende er derfor neppe stor. Tvert imot vil det kunne bidra til at foretakene får en høyere terskel for ikke å følge nemndas uttalelser i forbrukerens favør. For øvrig påpekes det at retten uavhengig av den foreslåtte bestemmelsen, vil kunne avskjære en anke etter reglene i tvisteloven.»

Forbrukerombudet mener i tillegg at man bør vurdere om bestemmelsens virkeområde bør utvides til enkelte tilfeller der nemnden avviser en sak fra realitetsbehandling. *Forbrukerombudet* skriver at dette «gjelder saker som faller inn under nemndas virkeområde, men som av ulike årsaker er uegnet for behandling i nemnda, for eksempel fordi saken er for komplisert eller ikke egner seg for skriftlig behandling».

Flere av høringsinstansene (bl.a. *Advokatforeningen*, *FNO*, *Forbrukerombudet* og *SPK*) gir uttrykk for at sentrale elementer av FNOs bransjenorm bør danne grunnlag for de utfyllende reglene, herunder at det er «klagers rimelige og nødvendige omkostninger» som skal dekkes, at kostnader skal dekkes i henhold til tvistelovens regler, og at foretaket kan kreve at klager ber retten fastsette prosessfullmektigens godtgjøring.

Advokatforeningen tilrår at tvistelovens generelle og spesielle regler om kostnadsansvar gis anvendelse for denne type domstolsbehandling, og uttaler bl.a. følgende:

«Tildeling av sakskostnader etter lovutkastet bør (...) følge hovedreglene for tvistesaker i tvisteloven kapittel 20, se for eksempel § 20-5 om utmålingen. For å sikre mot at prosessfullmektigen krever godtgjøring av klager ut over de sakskostnader som klager tilkjennes i søksmålet, bør det åpnes for at klager kan kreve at retten fastsetter prosessfullmektigens godtgjørelse, jf. tvistelovens § 3-8. Det bør også vurderes å gi finansinstitusjon som pålegges å dekke sakskostnadene en slik rett. I saker etter lovutkastet vil det være finansinstitusjonen og ikke parten som har den reelle økonomiske interesse i forhold til prosessfullmektigens godtgjøring.»

Advokatforeningen viser videre til at «klager» ikke er nærmere definert i lovutkastet, og at foreningen legger Finansklagenemndas tolkning av forbrukerbegrepet til grunn, ettersom klageadgangen etter Finansklagenemndas saksbehandlingsregler tilkommer forbrukere. Finansklagenemndas saksbehandlingsregler angir en «forbruker» som «en fysisk person når avtalens formål for denne ikke hovedsakelig er knyttet til næringsvirksomhet».

Forbrukerombudet mener at utmålingen av de sakskostnader som skal dekkes av finansforetaket, bør skje etter de samme prinsippene som gjelder etter tvisteloven § 20-5, uten begrensningene som følger av tvisteloven § 10-5 om sakskostnader ved småkravsprosess (i motsetning til FNOs bransjenorm, der reglene om småkravsprosess er nevnt som en mulighet). *Forbrukerombudet* uttaler bl.a. følgende:

«Etter min mening vil det være uheldig å la begrensningene i erstatning for sakskostnader som gjelder for småkravsprosess, gjelde også her. Saker på Finansklagenemndas felt kan i en del tilfeller være kompliserte, selv om tvistsummene ikke alltid er så høye. Videre er det som nevnt ovenfor grunn til å anta at foretakene er mer tilbakeholdne med å følge nemndas avgjørelse i forbrukerens favør, der saken har prinsipiell betydning for foretaket. I slike saker er ikke nødvendigvis tvistesummen i den enkelte sak så stor, men samlet sett kan sakene utgjøre en stor kostnad for foretaket. Tvistesummen i den enkelte sak vil derfor ikke nødvendigvis gjenspele tvistens betydning for partene, og det er grunn til å anta at det i en del tilfeller vil være både behov for og forsvarlig av forbrukeren å pådra seg mer utgifter i forbindelse med saken enn det som dekkes etter reglene om småkravsprosess. Det antas at det også vil være i foretakets interesse å få opplyst saken best mulig.»

Forbrukerombudet støtter bransjenormens regel om at foretaket kan kreve at klager ber retten fastsette prosessfullmektigens godtgjøring, men uttaler at klageren i alle tilfeller bør ha krav på den summen som ikke er omtvistet. *Forbrukerombudet* uttaler videre at de utfyllende reglene til en lovregel etter høringsutkastet bør presisere at det er både klagers og finansforetakets sakskostnader som skal dekkes av finansforetaket, og at foretakets plikt til å dekke sakskostnadene ikke er betinget av at klager har rettshjelpsforsikring.

Forbrukerombudet mener videre at det bør være krav om informasjon til forbrukerne om retten til å få sakskostnader dekket, og uttaler bl.a. følgende:

«Det bør etter min mening være et krav at nemnden informerer samtlige forbrukere som vinner frem med sitt krav, om retten til å få dekket saksomkostninger ved etterfølgende domstolsbehandling dersom foretaket ikke følger uttalelsen fra nemnda. Slik informasjon bør gis særskilt og inneholde opplysninger både om adgangen til å få dekket saksomkostninger, og de nærmere vilkårene for dette.»

Forbrukerrådet mener at det bør være krav om bl.a. at klagere skal informeres om rettslige utfall av relevante saker, og at beslutninger i finansforetak om ikke å etterleve nemnduttalelser må fattes «på et tilstrekkelig høyt organisatorisk nivå».

FNO uttaler at det bør fremgå av forskrift og/eller av forarbeidene til lovbestemmelsen at finansforetaket ikke kan bli pålagt å dekke forbrukerens sakskostnader når forbrukeren «endrer krav, faktiske eller rettslige anførsler for kravet og/eller vil føre nye bevis», jf. at det i henhold til høringsutkastet er «det rettslige temaet som var gjenstand for nemndbehandlingen» som skal omfattes. *SPK* viser til at *SPK* «i enkelte tilfeller [har] sett at nemnda har gått ut over mandatet gitt av partene, og behandlet spørsmål som ikke var tilstrekkelig opplyst for nemnda», og uttaler at lovbestemmelsen bare bør gjelde sakskostnader knyttet til det rettslige temaet som var *begjært* behandlet av nemnden.

SPK mener også at det bør være et «vilkår at stevning tas ut innen en viss frist etter nemndas avgjørelse, for eksempel 6 måneder».

Justis- og beredskapsdepartementet mener at samtlige vilkår for dekning av sakskostnader bør fremgå av selve lovbestemmelsen, og ikke av en forskrift i tillegg til lovbestemmelsen. *Justis- og beredskapsdepartementet* uttaler dessuten følgende om forholdet til tvisteloven:

«Etter vårt syn vil det være hensiktsmessig å vise til tvistelovens alminnelige regler om utmåling av sakskostnader i den aktuelle lovteksten. Tvistelovens kapittel 20 inneholder generelle bestemmelser om sakskostnader, herunder om utmåling av erstatning for sakskostnader. Tvisteloven § 20-5 gir blant annet hjemmel til å begrense sakskostandskravet til nødvendige utgifter ved saken. Slik vi ser det, bør disse alminnelige reglene kunne benyttes

også der erstatning tilkjennes etter regler i spesiallovgivningen. Det understrekes imidlertid at vi mener det er en riktig løsning å legge selve bestemmelsen om dekning av rettskostnader etter nemnduttalelser i spesiallovgivningen.»

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet omtaler de mulige økonomiske og administrative konsekvensene av å gjennomføre høringsutkastet (med utgangspunkt i Finansdepartementets vurdering i høringsbrevet 29. juni 2012), og uttaler bl.a. følgende:

«Etter vår vurdering bør det være mulig å synliggjøre saksbehandlingskostnader knyttet til klagebehandling for eksempel ved å vise til noen eksempler på ulike typer saker gitt dagens situasjon, og anslå saksbehandlingskostnadene for disse. For det samlede beløpet må man sannsynligvis bruke en slags gjennomsnittstilnærming.

Ifølge Finansdepartementet vil det være de indirekte virkningene som har særlig betydning. Disse vil avhenge av endringer i aktørenes tilpasning, som det kan være vanskelig å forutsi. Ved å etablere noen scenarier basert på ulike grader av endring i aktørenes tilpasning, kan man likevel antyde hvordan konsekvensene kan bli.

For det første forventes forslaget å føre til økt antall klager til nemnda. Avhengig av økningen på antall klager, vil dette gi økte saksbehandlingskostnader i nemnda, hos finansforetak og for klager. I denne beregningen bør det også tas høyde for at finansforetakene i større grad vil bruke ressurser på hver klagebehandling.

For det andre forventes at finansforetakene i større grad vil etterleve nemnduttalelser i sin disfavør. Her er det to virkninger som trekker i hver sin retning:

Økt antall klager trekker i retning av flere domstolsbehandlinger.

Større grad av etterlevelse trekker i retning av færre saker for domstolen.

Den samlede virkningen for antall klagesaker vil da kunne utligne hverandre.

For det tredje kan kvaliteten på selskapenes saksbehandling og tilnærming i sin forretningspraksis bli bedre, noe som også vil bidra til å redusere grunnlaget for klager.

Redusert antall klager trekker i retning av lavere kostnader hos alle berørte parter, men selskapenes saksbehandling kan muligens bli noe mer ressurskrevende.»

2.3.3 Departementets vurdering

Ved behandlingen av ny tvistelov sluttet Stortinget seg til forslaget fra Justis- og politidepartementet om at kostnadsspørsmålet i tilfelle der forbrukere som får medhold i tvist med en profesjonell part i en nemnd, men må bringe saken inn for en domstol eller anke en domstolsavgjørelse for å vinne frem, ikke skal løses med en særregel, men håndteres innenfor de generelle reglene om fritak for erstatningsansvar i tvisteloven § 20-2 tredje ledd, jf. Innst. O. nr. 110 (2004-2005). En forbruker som taper en slik sak, kan på nærmere vilkår bli helt eller delvis fritatt for ansvaret for motpartens sakskostnader hvis tungtveiende grunner gjør det rimelig. I denne vurderingen skal det som nevnt ovenfor blant annet legges særlig vekt på om saken er av velferdsmessig betydning og styrkeforholdet partene imellom tilsier slikt fritak. Justis- og politidepartementet uttalte i Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) at slikt fritak kan være særlig aktuelt i tilfeller hvor næringsdrivende ikke har fulgt nemnduttalelser i en forbrukers favør. Forbrukeren har imidlertid ingen garanti for at domstolen vil benytte adgangen til å frita forbrukeren for erstatningsansvar for motpartens sakskostnader i slike tilfeller, og i alle tilfelle må forbrukeren etter gjeldende rett normalt dekke egne sakskostnader, jf. tvisteloven § 20-7. Er saken av en viss kompleksitet, og/eller den ankes til høyere rettsinstanser, kan forbrukerens egne sakskostnader raskt komme opp i store beløp.

Etter departementets syn står tvister mellom forbrukere og leverandører av finansielle tjenester i en særstilling på grunn av den økonomiske viktigheten av mange kontraktsforhold i finansmarkedene. Departementet mener, i tråd med flertallet av høringsinstansene, at det er grunnlag for å lovfeste en rett for forbrukere til dekning av sakskostnader på alle områdene som behandles av nemndene i Finansklagenemnda.

En lovbestemmelse i tråd med FNOs bransjenorm på forsikringsområdet vil ha størst praktisk betydning for saker knyttet til den av Finansklagenemndas nemnder som ikke omfattes av FNOs bransjenorm om dekning av sakskostnader, det vil si nemnden for tvister mellom forbrukere og banker, finansieringsselskap, kredittforetak, fondsforvaltningsselskap og verdipapirforetak (Finansklagenemnda Bank).

Enkelte av høringsinstansene har foreslått visse endringer i departementets utkast. Departementet er enig med FNO i at en lovbestemmelse bør gjelde for en videre krets av foretak enn det som følger av Banklovkommisjonens definisjon av

finansforetak. Bestemmelsen bør som et minimum gjelde de foretakstyper som kan innklages til Finansklagenemnda, det vil si foretak som er medlem av FNO (gjennom medlemskap i Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge), Finansieringsselskapes Forening og Verdipapirfondenes forening, samt foretak som frivillig er tilknyttet Finansklagenemnda, jf. også drøftingen i avsnitt 2.2.3 ovenfor. Ut fra de typer av foretak som er medlem av de ovennevnte organisasjonene, og at Finansklagenemnda i henhold til sine vedtekter skal behandle tvister innen «tjenesteområdene forsikring, bank, finans og verdipapirfond», er det etter departementets vurdering hensiktsmessig å gjøre bestemmelsen gjeldende for finansinstitusjoner, betalingsforetak, e-pengeforetak, forsikringsselskap, pensjonsforetak, verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond.

Forbrukerombudet og Forbrukerrådet mener som nevnt ovenfor at forbrukere i tillegg bør få rett til dekning av sakskostnader også når det er forbrukeren som anker en sak til høyere rettsinstanser enn tingretten. Etter departementets vurdering kan en slik lovregel legge til rette for at saker i for stor grad ankes. Etter departementets syn bør det være tilstrekkelig at forbrukeren får rett til dekning av sakskostnader ved behandling i tingretten, og i høyere rettsinstanser hvis det er finansforetaket som anker saken. Departementet har ikke vurdert Forbrukerombudets innspill om at den foreslåtte bestemmelsens virkeområde eventuelt bør utvides til enkelte tilfeller der nemnden avviser en sak fra realitetsbehandling. Dette har ikke vært på høring. Departementet tar derfor ikke opp forslag om dette her.

Departementet viser til at Justis- og beredskapsdepartementet i høringen har sluttet seg til at denne type særskilte regler bør legges til spesiallovgivningen på finansmarkedsområdet. Etter Finansdepartementets vurdering vil det videre, som påpekt av Justisdepartementet, være mest hensiktsmessig at sentrale vilkår for dekning av sakskostnader fremgår av lovbestemmelsen, og at Kongen får hjemmel for eventuelt å gi nærmere regler i forskrift. Tvistelovens regler vil komme til anvendelse der spesiallovgivningen ikke angir at annet skal gjelde. Departementet er enig med Advokatforeningen og andre høringsinstanser som går inn for at tvistelovens generelle og spesielle regler om kostnadsansvar bør gis anvendelse så langt de passer.

Departementet er videre enig med høringsinstansene i at bransjenormen etablert av FNO for Finansklagenemndas tre nemnder på forsikrings-

området er et godt utgangspunkt for å utfylle en hovedregel etter departementets høringsutkast, herunder gjennom tilsvarende henvisninger til tvistelovens bestemmelser.

Vilkårene for dekning av sakskostnader som bør fremgå av en slik lovbestemmelse, bør etter departementets vurdering være at

- foretaket ikke følger en uttalelse fra en nemnd som nevnt i finansavtaleloven § 4 eller forsikringsavtaleloven § 20-1,
- klageren er forbruker som nevnt i finansavtaleloven § 2 første ledd annet punktum,
- klagerens kostnader er nødvendige i henhold til tvisteloven § 20-5, og
- saken gjelder samme tvist mellom samme parter som i nemndbehandlingen.

Etter departementets syn vil en lovbestemmelse utformet i tråd med dette innebære at behovet for eventuelle ytterligere regler er begrenset. Departementet mener f.eks. at det ikke vil være hensiktsmessig med særlige angivelser av forståelsen av begreper som «nødvendige kostnader» og «det rettslige temaet som var gjenstand for nemndbehandling». Slike spørsmål vil ikke være unike

for tvister mellom forbrukere og finansforetak. Løsningen av slike spørsmål bør være den samme i denne type saker som i andre typer saker, basert på de generelle reglene i tvisteloven.

Selve utmålingen av de sakskostnader som skal dekkes, bør etter departementets syn skje i henhold til tvistelovens regler så langt disse passer. Departementet slutter seg til Forbrukerombudets vurdering om at de særlige reglene om avgjørelse av kostnadsspørsmål i småkravprosesser, jf. tvisteloven § 10-5, ikke bør komme til anvendelse i de tilfeller det her er tale om.

Departementet legger til grunn at nemnder som omfattes av en lovbestemmelse i tråd med høringsutkastet, vil opplyse om rettighetene forbrukeren har i medhold av lovbestemmelse, når nemndene meddeler sin uttalelse i en tvist til tvistens parter.

Departementet foreslår å ta lovbestemmelser om dekning av sakskostnader etter nemnduttalelser inn i finansieringsvirksomhetsloven, med henvisninger slik at bestemmelsen gjelder tilsvarende i verdipapirhandelloven og verdipapirfondloven. Det vises til lovforslaget del III, VII og VIII.

3 Endringer i eiendomsmeglingsloven

3.1 Bakgrunn

Kredittilsynet (nå Finanstilsynet) foreslo i høringsnotat 2. juni 2009 en ny bestemmelse i eiendomsmeglingsforskriften om at megler skulle sørge for at kjøper hadde fått hjemmel til eiendommen før kjøpesummen kunne disponeres på vegne av selger. Forslaget var særlig begrunnet i behovet for å endre en praksis der megler rutinemessig ved hjelp av sikringsobligasjon la til rette for at hele eller deler av kjøpesummen ble utbetalt til selger, eller benyttet til å dekke meglers vederlag, før kjøper hadde fått rettsvern for sitt erverv. Departementet sendte forslaget på høring 8. juni 2009, med høringsfrist 10. september 2009.

På bakgrunn av høringsuttalelser og kontakt med aktører i bransjen, utarbeidet Finanstilsynet et nytt, korrigert høringsnotat 16. mars 2011 (feildatert til 16. mars 2010). Høringsnotatet inneholdt – i tillegg til forslag med tilsvarende innhold som nevnt ovenfor – også forslag om å lovfeste i eiendomsmeglingsloven at selger blir eier av kjøpesummen når kjøper har overtatt den faktiske bruken av eiendommen. I høringsnotatet ble det dessuten foreslått at kreditorene ikke skulle kunne søke dekning i kjøpesummen på meglers klientkonto før betingelsene for frigivelse av kjøpesummen som gjelder mellom kjøper og selger, var oppfylt. Forslagene er nærmere omtalt nedenfor under punkt 3.3.

Ved brev 4. november 2011 sendte departementet Finanstilsynets høringsnotat 16. mars 2011 på høring. Høringsfristen var 5. februar 2012. Høringsnotatet og høringsbrevet ble sendt følgende instanser:

Departementene

Banklovkommisjonen
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Handelshøyskolen i Bodø
Høyskolen i Sogn og Fjordane
Konkurransetilsynet
Norges Bank

Norges Handelshøyskole
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Skattedirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø
Økokrim

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Akademikerne
Aksjonærforeningen i Norge
Den Norske Advokatforening
Den Norske Aktuarforening
Den norske Revisorforening
Eiendomsmeglerforetakenes Forening
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes forening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Handelshøyskolen BI
Hovedorganisasjonen Virke
Huseiernes Landsforbund
Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
Norges Eiendomsmeglerforbund
Norges Fondsmeglerforbund
Norges Juristforbund
Norske Boligbyggelags Landsforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Småbedriftsforbundet

Følgende instanser har kommet med merknader til forslagene i høringsnotatet 16. mars 2011:

Den Norske Advokatforening
Eiendomsmeglerforetakenes Forening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Forbrukerrådet
Norges Bank
Norges Eiendomsmeglerforbund

3.2 Gjeldende rett

Det følger av eiendomsmeglingsloven (lov 29. juni 2007 nr. 73) § 6-9 første ledd nr. 1 og 2 at megler

skal sørge for utferdigelse og tinglysing av skjøte og eventuelle andre dokumenter som har sammenheng med handelen, med mindre kjøper og selger ønsker noe annet. Videre følger det av eiendomsmeglingsloven § 6-9 første ledd nr. 4 at megler skal sørge for gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret, med mindre kjøper og selger ønsker noe annet.

Det er fastsatt i eiendomsmeglingsforskriften (forskrift 23. november 2007 nr. 1318) § 3-9 annet ledd at:

«Midler som noen har innbetalt til eiendomsmeglingsforetaket (klientmidler) i forbindelse med et oppdrag er vedkommendes midler inntil de er brukt overensstemmende med hva som er avtalt».

Det er ikke gitt mer detaljerte regler om hvordan megler skal gjennomføre oppgjør i eiendomsmeglingsloven eller eiendomsmeglingsforskriften. Det er imidlertid trukket opp retningslinjer i praksis, med bakgrunn i den generelle bestemmelsen om god meglerskikk i eiendomsmeglingsloven § 6-3 og eiendomsmeglingslovens formål om sikker og ordnet eiendomshandel.

Oppgjør av eiendomshandler gjennom eiendomsmegler må dessuten ses i sammenheng med andre regler knyttet til omsetning av fast eiendom. I vedlegg til høringsnotatet 16. mars 2011 har Finanstilsynet redegjort slik for relevante problemstillinger og rettsområder:

«1. Utgangspunkt for utvekslingen mellom kjøper og selger

Oppgjørsvilkårene i en normal eiendomshandel går ut på at selger stiller eiendommen til kjøpers disposisjon, faktisk - ved overtagelse av bruken, og juridisk (rettslig) - ved overlevering av skjøte. I avhendingslova er dette regulert i § 2-3 slik:

«§ 2-3. Heimelsoverføring og overtakingstid

Når kjøparen har oppfylt sine skyldnader etter avtala, kan kjøparen krevje skøyte av seljaren. På same vilkår kan kjøparen krevje å overta bruken av eigedomen ved tredje månadsskifte etter at avtala vart bindande.»

Bestemmelsen er fravikelig med mindre omsetningen gjelder nyoppført bolig fra næringsdrivende til forbruker, jf. avhendingslova § 1-2 annet ledd. Dette innebærer at det i andre avtaleforhold er anledning til å avtale

avvikende betalingsvilkår, for eksempel forskuddsbetaling av kjøpesummen.

Selger innestår også for at kjøpers råderett ikke er begrenset ved heftelser o.a. utover det som er avtalt skal følge handelen, jf. avhendingslova § 4-17. Avtalte råderettsbegrensninger kan for eksempel være panterett til eierseksjonssameiet for sameiernes forpliktelser eller begrensinger i bruksretten i form av leieavtale, borett etc.

Når eiendomshandelen går gjennom megler, følger det av eiendomsmeglingsloven § 6-9 første ledd nr. 4 at megler skal tinglyse skjøte. Med andre ord har kjøper da krav på tinglyst hjemmel og ikke bare overlevering av skjøtet. Bestemmelsen kan imidlertid fravikes i næringsmegling, jf. eiendomsmeglingsforskriften § 1-2 og ellers dersom kjøper og selger etter at handel er kommet i stand blir enige om andre vilkår.

Dersom kjøpesummen er finansiert med lån, vil normalt kjøpers långiver betale kjøpesummen direkte til megler, samtidig som denne betinger seg panterett i eiendommen som megler formidler. Megler får dermed også rollen som garantist overfor långiver. For at megler skal kunne sikre at kjøpers långiver får rett prioritet for sin panterett i eiendommen, må megler tinglyse långivers pant samtidig med skjøtet, og forsikre seg om at kjøpesummen dekker innfrielse av foranstående panthefelser.

Kjøpers og/eller långivers forutsetning for betaling av kjøpesummen til megler betegnes i det videre for *oppgjørsbetingelser*.

Eiendomsmeglingsforskriften § 3-9 annet ledd regulerer hvem megler besitter klientmidlene på vegne av og har følgende ordlyd:

«midler noen har innbetalt i forbindelse med et oppdrag er vedkommendes midler inntil de er brukt overensstemmende med hva som er avtalt.»

Den sentrale oppgaven for megler utover å sørge for at kjøper får hjemmel til eiendommen, er at kjøpesummen ikke stilles til selgers disposisjon før kjøpers oppgjørsbetingelser er oppfylt, samt at verken ikke både eiendommen og kjøpesummen kan bli gjenstand for kreditorbeslag på selgersiden. Når selger har gitt fra seg bruken av eiendommen, må heller ikke kjøpesummen - før den er betalt til selger eller benyttet til innfrielse av selgers panthefelser - kunne være gjenstand for kreditorbeslag på

kjøpersiden. Dette bygger på at selger før overtagelsestidspunktet gir fra seg signert skjøte til megler, som oppbevarer dette på vegne av selger frem til kjøper har betalt kjøpesummen og overtatt eiendommen. Selgers overlevering av skjøte til megler og selgers overlevering av eiendommen til kjøper på oppgjørsdagen skjer under forutsetning av at selger mottar avtalt kjøpesum.

2. Skjæringstidspunktet for overføring av eiendomsretten

Som nevnt i Finanstilsynets høringsnotat av 2. juni 2009, er det uklart etter gjeldende lovgivning hva som er skjæringstidspunktet for utveksling av ytelsene når dette skjer gjennom mellommann; bruksovertagelsen eller hjemmelsoverføringen.

Eiendomsretten defineres som summen av den faktiske og juridiske råderetten over formuesgodet. Oppgjør av eiendomshandel må forstås som utveksling av ytelsen og motytelsen; vederlag mot råderetten over eiendommen (både faktisk og rettslig). Ettersom summen av de beføyelser som inngår i råderetten ikke går over samtidig, er oppjøret en prosess som går over tid. Med andre ord skjer ikke utvekslingen av alle ytelsene nøyaktig samtidig, slik det alminnelige kjøpsrettslige prinsipp om ytelse mot ytelse er basert på.

Høyesterett synes imidlertid å ha lagt til grunn som et generelt utgangspunkt at kjøpers instruksjonsrett over kjøpesummen innbetalt til megler opphører ved bruksovertagelsen. Dette harmonerer også med avhendingslova § 2-4 som bestemmer at risikoen for eiendommen går over ved bruksovertagelsen. Dette tidspunktet skal også legges til grunn for vurdering av om eiendommen har mangel, jf. § 3-1 annet ledd. Bruksovertagelsen er også skjæringstidspunktet for avregning av eiendommens inntekter (avkastning) og kostnader, jf. § 2-5.

Dette innebærer at kjøper etter overtagelsen har funnet sted er avskåret fra å gjøre gjeldende tilbakeholdsrett/stansningsrett i kjøpesummen på grunnlag av faktiske mangler ved eiendommen. På samme måte må det antas at selger, når kjøper har fått overtatt eiendommen, er avskåret fra å gjøre gjeldende tilbakeholdsrett i den gjenstående del av ytelsen; hjemmelsdokumentet, fordi kjøper da har innbetalt kjøpesummen til megler. Dette kan uttrykkes som om megler nå sitter med skjøte

på vegne av kjøper, slik det er forutsatt i forarbeidene til avhendingslova. Etter at kjøper har innbetalt kjøpesummen og på dette grunnlag overtatt eiendommen, kan altså ikke selger instruere megler til å tilbakelevere hjemmelsdokumentet.

Slik Finanstilsynet ser det er det på bakgrunn av Høyesteretts praksis vanskelig å legge noe annet utgangspunkt til grunn enn at avhendingslovas system er basert på at eiendomsretten til både eiendommen og kjøpesummen går over til den annen part ved bruksovertagelsen.

Dette skjæringstidspunktet vil også være styrende for hvem av partene rentene på klientkontoen tilfaller.

For bustadoppføringstilfellene kan imidlertid dette forholdet være noe annerledes regulert enn det som er tilfelle etter avhendingslova. Etter ordlyden i bustadoppføringslova § 46 kan entreprenøren bare kan kreve betaling mot hjemmelsoverføring og altså ikke allerede ved bruksovertagelsen. I praksis betales kjøpesummen til megler rett i forkant av bruks- overtagelsen også i disse handlene, men det er antatt, med grunnlag i ordlyden i nevnte bestemmelse, at kjøper likevel har instruksjonsrett over kjøpesummen frem til kjøper har fått rettsvern for sitt erverv, med mindre selger stiller bank- eller forsikringsgaranti for den utbetalte del av kjøpesummen etter § 47. Kjøper vil på denne måten ha vern mot kreditorbeslag hos selger, men selger vil ikke ha tilsvarende vern mot kreditorbeslag hos kjøper. Der- som denne forståelsen legges til grunn, innebærer dette en forskjell fra avhendingslova når det gjelder vernet for selger. I så fall kan dette begrunnes med ubalansen i partsforholdet med næringsdrivende på selgersiden og forbruker på kjøpersiden, som ikke gjør seg gjeldende på samme måte når både boligkjøper og boligselger er forbrukere. Dessuten kan selger etter § 46 annet ledd kreve at kjøper stiller sikkerhet for betalingen. I det videre behandles bare skjæringstidspunktet i relasjon til avhendingslovas ordning.

3. Partenes råderett (instruksjonsrett) over kjøpesummen.

Det neste spørsmålet blir da hvordan bestemmelsen i gjeldende eiendomsmeglingsforskrift § 3-9 annet ledd skal forstås i relasjon til at utvekslingen av kjøpesum og eiendommen skjer ved bruksovertagelsen.

Ordlyden tilsier i det minste at kjøpesummen ikke kan stilles til selgers rådighet (disposisjon) før oppgjørsbetingelsene er oppfylt (at både kjøpers erverv og långivers pant har fått rettsvern).

Det kan spørres om bestemmelsen også er ment å angi eierforholdet til pengene. Hvis oppgjørsbetingelsene må anses å falle inn under «hva som er avtalt», er den logiske konsekvensen av dette at pengene er «vedkommendes midler» – i betydning eierforholdet til pengene – helt frem til oppgjørsbetingelsene er oppfylt. I så fall er det ikke mulig å gjennomføre utvekslingen «ytelse mot ytelse», slik avhendingslova gir anvisning på. Slik Finanstilsynet ser det må enten begrepet «hva som er avtalt» rent faktisk gå ut på at eierforholdet til kjøpesummen går over ved bruksovertagelsen, likevel slik at rådigheten ikke går over før oppgjørsforutsetningene er oppfylt. Eller så må begrepet «vedkommendes midler» forstås som råderett og ikke eiendomsrett.

Uansett kan ikke Finanstilsynet se noe annet rimelig tolkningsresultat enn at kjøpesummen er kjøpers midler frem til bruksovertagelsen, deretter er det selger som eier pengene, likevel slik at selger ikke får råderetten over kjøpesummen før kjøper og kjøpers långiver har fått rettsvern for henholdsvis ervervet og pantet.

4. Vern mot partenes kreditorer

4.1 Kreditorforfølgning på selgersiden

Med utgangspunkt i at selger blir eier av kjøpesummen ved bruksovertagelsen, jf. punkt 2, kan dette innebære at selgers kreditorer tar dekning i kjøpesummen på meglers klientkonto, før kjøper og kjøpers långiver har fått rettsvern for sine disposisjoner, noe som resulterer i at eiendommen også inngår i kreditorbeslag på selgersiden, jf. tinglysingsloven §§ 20 og 23 for henholdsvis utlegg og konkurs.

Megler besitter kjøpesummen på vegne av kjøper eller selger, og etter tvangsfullbyrdsloven § 7-14 kan det tas utlegg i kjøpesum på meglers klientkonto, men bare dersom denne tilhører saksøkte, jf. § 7-1 annet ledd. I så fall skal megler underrettes både om utleggspantet og forbudet mot å forføye over beløpet i medhold av tvangsfullbyrdsloven § 7-19. På samme måte kan konkursboet ta beslag i det som tilhører skyldneren på beslagstiden, jf. dekningsloven § 2-2. Disse reglene bygger på prinsippet om at kreditorene ikke får bedre rett enn skyldneren (kreditor

avleder sin rett fra debitor). Rettsvernsreglene medfører imidlertid at beslagsretten i visse situasjoner likevel utvides i forhold til skyldnerens rettsstilling.

I høringsnotatet fra 2009 antok Finanstilsynet at kjøpesummen i perioden mellom bruks- overtagelsen og hjemmelsoverføringen var unntatt kreditorbeslag på bakgrunn av synspunkt om deponering, jf. punkt 3.

Finanstilsynet er bare kjent med én avgjørelse fra lagmannsretten som har relevans for dette spørsmålet. I en klagesak over utleggsforretning la lagmannsretten til grunn at selger ikke kunne anses å være «eier» av beløpet i relasjon til dekningsloven § 2-2 fordi kjøpers långiver hadde stilt som forutsetning for innbetalingen til megler at eiendommens pantheftelser skulle slettes. Retten kom til at långiver hadde separatistrett og opphevet utleggsforretningen. Slik Finanstilsynet forstår separatisretten, bygger denne på at midlene «tilhører» vedkommende, jf. formuleringen i dekningsloven § 2-2. Dommen bør antagelig sees på som et uttrykk for prinsippet om at betingede erverv først anses som innvunnet når betingelsen inntreffer, og at dette ikke nødvendigvis er sammenfallende med tidspunktet for når eiendomsretten til pengene går over fra kjøper til selger. Det sentrale må etter Finanstilsynets vurdering i denne situasjonen være om selger var berettiget til å råde over pengene.

En underliggende problemstilling i ovennevnte lagmannsrettsdom er at det fra utleggstakers side forgjeves ble anført at långiver ikke hadde etablert rettsvern i kjøpesummen da utlegget ble stiftet. Rettsvernsreglene skal blant annet beskytte skyldners kreditorer mot proforma-arrangementer og er begrunnet i hensynet til notoritet. Ved overføring av formue fra selger kan ikke kjøperen påberope seg retten til formuesgjenstanden overfor selgers kreditorer uten at ervervet har fått rettsvern. Når formuesgodet er fast eiendom er det derfor sikker rett at tinglysingsloven § 23 innebærer at dersom kjøper ikke har fått hjemmel til eiendommen senest dagen før konkursåpning, behøver ikke selgers konkursbo å respektere kjøpekontrakten. Tilsvarende følger det av tinglysingsloven § 20 annet ledd at utlegg går foran rettserverv som ikke er tinglyst eller tinglyses etter utlegget.

Finanstilsynet kan vanskelig se at det gjør seg gjeldende notoritetshensyn som kan begrunne krav om rettsvern i relasjon til overføring av kjøpesummen isolert sett. Overførin-

gen av kjøpesummen fra kjøper til selger er en sekundær transaksjon i forhold til overføring av eiendomsretten til eiendommen. Det avgjørende i forhold til beslagsretten er da om kjøpesummen inngår i debitors, her selgers, formue etter dekningsloven § 2-2. Med de rettsvernsregler som er etablert for å sikre notoritet om kjøpsavtalen som sådan, kan det neppe være behov for at det knyttes egen rettsvernakt til disponering av kjøpesummen etter den samme avtalen.

Slik Finanstilsynets ser det er det gode grunner for at kjøpersiden har fortrinnsrett til kjøpesummen på meglers klientkonto inntil rettsvern for kjøper (og kjøpers långiver) er etablert i eiendommen som forutsatt.

4.2 Kreditorforfølging på kjøpersiden

Selv om Finanstilsynet ikke er kjent med praktiske tilfeller av kreditorbeslag på kjøpersiden i perioden mellom overtagelsen og hjemmelsoverføringen, kan denne situasjonen ikke utelukkes. Når kjøper har overtatt bruken av eiendommen, inngår denne i kjøpers formue, uavhengig av om kjøper har fått hjemmel. Den logiske konsekvensen av ytelse mot ytelsesprinsippet vil da være at kjøpesummen er utenfor beslagsretten på kjøpersiden. Her kan det vanskelig oppstå noen rettsvernsproblematikk.

Dersom kjøpesummen er finansiert med lån og långiver har betinget seg pant i eiendommen, oppstår det imidlertid en annen problemstilling. Slik ordningen med utbetaling av lån til megler i dag fungerer, tinglyses pantet sammen med skjøtet til kjøper etter overtagelsen, noe som kan resultere i at utlegg eller konkursbeslag på kjøpersiden vil kunne oppnå prioritet foran långivers pant, jf. tinglysingsloven § 20 annet ledd og § 23. Slik långivers forutsetning normalt formuleres, avgir megler garanti overfor långiver for tilbakeføring av lånebeløpet dersom det ikke lar seg gjøre å etablere panteretten som forutsatt. I mange tilfeller kan långivers forutsetning innebære at kjøper (for dette beløpet) ikke kan sies å ha oppfylt sin betalingsforpliktelse før långivers pant har fått rettsvern. Når selger overleverer eiendommen i tillit til at kjøpesummen er innbetalt, kan selger vanskelig akseptere en situasjon hvor han ikke mottar den del av kjøpesummen som er lånefinansiert ved konkurs eller utlegg på kjøpersiden.

Selgeren vil riktignok kunne ha krav overfor kjøpers utleggstaker eller konkursbo på til-

bakelevering av eiendommen etter reglene i dekningsloven § 7-7, jf. avhendingslova § 5-3 fjerde ledd og tinglysingsloven § 21 tredje ledd, men de nærmere forutsetninger for dette synes ikke å være rettslig avklart. Det er grunn til å anta at både selger og kjøpers långiver vil gjøre gjeldende krav overfor megler på utbetaling av beløpet, noe som vil kunne utløse megleransvar. Konsekvensen av dette er at der kjøpet er lånefinansiert, lar det seg ikke gjøre å gjennomføre et ytelse mot ytelsesoppgjør. I praksis er dette løst ved at megler påtar seg et rent garantiansvar overfor långiver. Dersom megler ikke lykkes å etablere panterett i eiendommen med forutsatt prioritet, er megler ansvarlig overfor långiver og må dekke långivers tap.

Megler bør kunne sikre seg ved å sørge for rettsvern for långivers pant før overtagelsen. Dette kan gjøres ved tinglysing av pantedokumentet med selgers samtykke, enten gitt i egen erklæring eller ved påtegning på pantobligasjon. Imidlertid må megler da få fullmakt fra långiver til å slette pantet dersom handelen ikke gjennomføres.

Spørsmålet er da om tinglysing av sikringsobligasjon (pantedokument med urådighetserklæring utstedt av selger med megler som rettighetshaver) er mer hensiktsmessig. Det er i alle fall i teorien antatt at megler da vil kunne transportere panteretten til kjøpers långiver dersom en situasjon som nevnt ovenfor skulle oppstå. Det må i så fall kunne legges til grunn at en slik pantsettelse vil stå seg overfor konkursbo eller utleggstaker. Sentralt for dette spørsmålet er at det i det minste fremgår av den underliggende pantsettelsesavtalen at pantet gjelder som sikkerhet for kjøpers lån. Det synes ikke som om en slik ordning rammes av ordlyden i omstøtelsesreglene i dekningsloven § 5-7.

Ved medhjelpersalg etter tvangsfullbyrdesloven er denne problemstillingen løst ved bestemmelsen i § 11-33 annet ledd annet punktum, som bygger på en tilsvarende bestemmelse i sjøloven, jf. § 24 tredje ledd tredje punktum. Bestemmelsen for tvangssalg lyder slik:

«Avtalepant som sikrer lån gitt til kjøperen for erverv av formuesgodet, som medhjelpere har besørget registrert og som er registrert samme dag som skjøtet, går foran alle andre rettsstiftelser som utledes fra kjøperen uansett når de er registrert.»

Bakgrunn og begrunnelse for denne bestemmelsen er i følge forarbeidene følgende:

«Ved lånefinansierte kjøp hender det undertiden at det stiftes frivillige eller tvungne heftelser i vedkommende formuesgode i tidsrommet etter inngåelsen av salgsavtalen, men før kjøperen har fått registerhjemmelen til formuesgodet. Det første vil trolig være mest aktuelt hvor medhjelperen har påtatt seg å yte bistand ved etableringen av lånene som omtalt ovenfor. At kjøperens kreditorer tar utlegg [side 237] i vedkommende formuesgode, vil derimot kunne skje i alle tilfeller - også hvor det er kjøperen selv som skal ordne finansieringen. Uansett leder slike rettsstiftelser til at långiverne ikke får den prioritet for sin sikkerhet som de var forespeilet. Resultatet kan da lett bli at långiveren avslår å yte kreditt og at det ikke blir mulig å gjennomføre salget på grunn av manglende finansieringsmuligheter. Ettersom departementet ser det som en viktig målsetting å legge forholdene til rette for at et tvangssalg skal kunne gjennomføres, bør det gis regler som sikrer långiverne prioritet foran andre heftelser på kjøperens hånd.

For salg av skip finnes det allerede slike regler i sjøl § 24 tredje ledd. Også tingl § 21 tredje ledd har en beslektet regel, men denne gjelder bare forbehold fra selgerens side og vil ikke komme til anvendelse ved lån fra andre enn denne. Departementet mener imidlertid at det ved tvangssalg ikke bør spille noen rolle at lånet er ytet av en tredjeperson. I alle tilfeller bør kjøperens kreditorer bare kunne ta beslag i den netto som det ervervede objekt representerer for deres debitor. I annet punktum foreslås det derfor at avtalepant som er gitt for å sikre kjøperens lån til erverv av formuesgodet går foran andre rettsstiftelser som utledes fra kjøperen. Det er viktig å være klar over at regelen bare gjelder for pant som sikrer lån for erverv av formuesgodet, pant for andre lån omfattes ikke. Regelen er videre uavhengig av hvem som er långiver. Det er særlig viktig at slik avtalepant går foran utlegg, men avtalepantet går også foran andre rettsstiftelser. Regelen gjelder bare der medhjelperen har bistått ved registreringen. Dette bidrar til å sikre at lånet er gitt for å kjøpe formuesgodet. Denne prioritetsregelen gjelder bare når avtalepantet er registrert samme dag som skjøtet ble tinglyst. Før skjøtet ble tinglyst, hadde ikke kjøperen grunnbokshjemmel og kunne ikke få registrert avtalepantet.

Hensynet til kjøperens finansiering og avtalepantene i denne forbindelse er tilstrekkelig ivarettatt ved at de går foran alle andre ved tinglysning denne dagen. Regelen i annet punktum muliggjør utveksling av ytelse mot ytelse både ved kjøpet av formuesgodet og i forholdet mellom kjøperen og dennes panthavere.»

Finanstilsynet bemerker at bestemmelsen i sjøloven er generell i den forstand at det ikke stilles vilkår om medhjelpersalg. Som det fremgår av ovennevnte forarbeider til tvangsfullbyrdsloven, har ikke tinglysingsloven tilsvarende bestemmelse, uten at Finanstilsynet kan se noen legislativ begrunnelse for at skip og fast eiendom er regulert forskjellig på dette punktet. Når denne reguleringen likevel er innført for tvangssalg, antar Finanstilsynet at det for oppgjør gjennom eiendomsmegler kan anføres tilsvarende begrunnelse: at megler kan gjennomføre et ytelse mot ytelsesoppgjør og på den måten å legge forholdene til rette for en sikker gjennomføring av handelen gjennom mellommann. Dette krever imidlertid unntak i tinglysingsloven § 21 tredje ledd, noe Finanstilsynet på det nåværende tidspunkt ikke vil foreslå, da dette bør utredes i sammenheng med reguleringen i kontraktslovene for fast eiendom, samt at det etter det Finanstilsynet kjenner til er planlagt revisjon av tinglysingsloven.

I påvente av en slik regulering, antar Finanstilsynet at ettersom risikoen for tap som følge av en slik situasjon er liten, er det hensiktsmessig at spørsmålet om meglers sikkerhetsrutiner når det gjelder inneståelsesgarantier overfor långivere overlates til meglerforetakenes sikkerhetsstillere.»

Departementet har ingen vesentlige merknader til Finanstilsynets fremstilling av gjeldende rett.

3.3 Høringsutkastet

3.3.1 Meglers plikter ved gjennomføring av oppgjør

Finanstilsynet har foreslått en ny bestemmelse i eiendomsmeglingsloven § 6-9 tredje ledd om at megler som forestår oppgjør, skal sørge for at kjøper har fått rettsvern for sitt erverv før kjøpesummen disponeres på vegne av selger. Videre har Finanstilsynet foreslått at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om gjennomføring av det økonomiske oppgjøret, herunder unntak fra lovens hovedregel. I høringsno-

tatet har Finanstilsynet også foreslått forskriftsbestemmelser, herunder at det presiseres i eiendomsmeglingsforskriften at den nye bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 6-9 tredje ledd ikke er ment å gripe inn i adgangen til å avtale oppgjørsvilkår etter bustadoppføringslova § 47. Øvrige forslag til forskriftsendringer i høringsnotatet vil ikke bli omtalt nærmere her. I Finanstilsynets høringsnotat 16. mars 2011 pkt. 3 fremgår videre:

«Etter forslaget skal megler ivareta prinsippet om ytelse mot ytelse, som er kjøpsrettens normalordning. Etter hovedregel skal det heller ikke legges til rette for oppgjørsvilkår mellom kjøper og selger som går ut på at hele eller deler av kjøpesummen utbetales til selger før kjøper har fått rettsvern for sitt erverv. Bestemmelsen ledsages av en forskriftshjemmel i annet punktum som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler og gjøre unntak fra den foreslåtte bestemmelsen.

Rettsvern er nødvendig for å sikre kjøper mot konkurrerende rettsstiftelser i eiendommen. Betingelse om rettsvern før oppgjør til selger er det som best harmonerer med eiendomsmeglingslovens formål om en sikker og ordnet eiendomsomsetning gjennom mellommann.

Forslaget setter rammer for oppgjørsavtalen mellom kjøper og selger når eiendomsoppgjøret skal utføres av eiendomsmeglingsforetak. De nærmere vilkårene i oppgjørsavtalen og den særskilte oppgjørsinstruksen fra selger vil være bestemmende for meglers videre disposisjoner, slik dette følger av forslaget i lovens § 3-2 annet ledd, jf gjeldende eiendomsmeglingsforskrift § 3-9 annet ledd, som regulerer behandling av betrodde midler.

Forslaget regulerer ikke kjøpers og selgers instruksjonsrett over kjøpesummen, bare vilkårene for oppgjør. Dersom kjøper gjør gjeldende tilbakeholdsrett, eller det inntreffer andre forhold som innebærer at hele eller deler av kjøpesummen ikke går over til selger som planlagt, reguleres meglers plikter av lovforslagets § 3-2.

Det har i den siste høringsrunden ikke kommet innvendinger til den regeltekniske utformingen av forslaget til nytt tredje ledd i eiendomsmeglingsloven § 6-9. Basert på innspillene finner imidlertid Finanstilsynet grunn til å understreke at denne reguleringen ikke begrenser adgangen til å medvirke til en avtale om at kjøper stiller en eller annen form for sik-

kerhet for oppfyllelse av kjøpsavtalen. Dette forholdet ligger imidlertid utenfor det Finanstilsynet har til hensikt å regulere, jf. også punkt 4 vedrørende tredjepartskonflikter.

En konsekvens av lovforslaget vil være at dersom kjøpere og selger seg i mellom ønsker andre oppgjørsvilkår enn det som faller innenfor rammene av lov- og forskriftsforslaget, for eksempel at kjøper skal yte kreditt til selger i form av forskuddsbetaling av kjøpesummen eller at kjøpesummen skal stilles til selgers disposisjon før kjøper har fått hjemmel til eiendommen, må megler overlate oppgjøret til partene selv, slik gjeldende eiendomsmeglingslov § 6-9 tillater.

Meglens avtaleforpliktelser, herunder for eksempel inntektsforpliktelser overfor kjøpers långiver, og forsikringsvilkår i avtalen med sikkerhetsstiller, vil kunne medføre ytterligere plikter for megler ved gjennomføringen av oppgjøret, utover det som følger av minstekravene i den foreslåtte oppgjørsbestemmelsen i § 6-9 nytt tredje ledd.

Det følger allerede av eiendomsmeglingsforskriften § 1-2 at eiendomsmeglingsloven § 6-9 kan fravikes ved formidling av næringseiendom, slik dette er definert i eiendomsmeglingsloven § 1-4 tredje ledd. Alminnelig leieformidling vil heller ikke være omfattet av lovforslaget. Meglers plikter i disse tilfellene vil bero på oppdragsavtalen, avtalen mellom partene i eiendomshandelen og meglers omsorgsplikt etter eiendomsmeglingsloven § 6-3.

Megleroppdrag ved tvangssalg reguleres av tvangsfullbyrdsloven som ved motstrid går foran eiendomsmeglingslovens bestemmelser.»

3.3.2 Tredjepartskonflikter

Finanstilsynet har foreslått to nye bestemmelser i eiendomsmeglingsloven § 3-2 med tilknytning til tredjepartskonflikter. For det første har Finanstilsynet foreslått å lovfeste i eiendomsmeglingsloven at selger blir eier av kjøpesummen når kjøper har overtatt den faktiske bruken av eiendommen, med mindre annet er avtalt eller følger av annen lovbestemmelse (høringsutkastet § 3-2 tredje ledd). For det andre har Finanstilsynet foreslått å fastsette at kreditorer kun kan søke dekning i kjøpesummen mens den står på meglers klientkonto dersom beløpet tilhører debitor på beslagstiden, jf. dekningsloven § 2-2, og betingelsene for frigivelse som gjelder mellom partene i handelen er oppfylt (høringsutkastet § 3-2 fjerde ledd). I

høringsnotatet pkt. 4 har Finanstilsynet uttalt følgende:

«Tredjepartskonflikter i forbindelse med omsetning av fast eiendom er fragmentarisk regulert, og i vesentlig grad basert på ulovfestet rett. Enkelte problemstillinger knyttet til oppgjør gjennom mellommann er ikke rettslig avklart. Finanstilsynet er kjent med at det både er en viss usikkerhet samt ulike synspunkter på hvorvidt de respektive parter formuesytelser har vern mot kjøpers eller selgers kreditorer i perioden da disse forvaltes av megler; mellom bruksovertagelsen og rettsvernregistreringen. Det er i den forbindelse drøftet ulike avtalemodeller som kan sikre begge parter i oppgjøret, som forutsettes å inngå i kjøpekontrakten mellom kjøper og selger. Etter Finanstilsynets vurdering er det usikkert om det som gjelder forholdet til tredjeparter lar seg tilstrekkelig sikre gjennom avtaler mellom partene. Det er i et eget vedlegg til dette notatet – Oppgjør av eiendomshandler gjennom mellommann – redegjort for Finanstilsynets oppfatning om disse spørsmål, og som ligger til grunn for endringsforslaget.

Hensikten med å benytte mellommann i oppgjørsfasen er å sikre både kjøper og selger mot økonomisk tap som kan oppstå som følge av illojale disposisjoner eller kreditorbeslag hos den annen part i handelen. Dette er ikke bare et behov for partene i eiendomshandelen, men også i samfunnets interesse. Eiendomsmegleren har også en sentral rolle i forbindelse med lånefinansieringen av fast eiendom, og da som garantist for korrekt tinglysing av finansieringsselskapenes pant. Etter Finanstilsynets vurdering vil det ikke være forsvarlig dersom kreditorvernet ved oppgjør gjennom eiendomsmegler avhenger av avtaleutformingen mellom partene. Alle parter involvert i eiendomshandelen er tjent med at regelverket er tilstrekkelig klart på dette området, noe som også vil forebygge konflikter for domstolene.

En regulering som beskytter den ene parten i eiendomshandelen mot den annen parts kreditorer, må likevel ikke gå lenger enn disse hensyn tilsier. Det er ikke ønskelig med en ordning som legger til rette for at meglers klientkonto benyttes til å unndra midler fra de respektive parter kreditorer. Imidlertid er hensynet til notoritet langt på vei ivaretatt ved de formelle krav som stilles til omsetning gjennom eiendomsmegler som for eksempel plikten til løpende journalføring av alle eiendoms-

omsetninger og korresponderende arkiveringsplikt av originale kjøpekontrakter i nummerorden. Det vises også til særskilte regler for bokføring av kjøper- og selgerreskonto i tilknytning til transaksjonene på klientkonto samt plikter vedrørende oppbevaring og journalføring av deponerte hjemmelsdokumenter og verdipapirer.

For å fjerne enhver uklarhet eller tvil omkring meglers funksjon i oppgjøret, samt å sikre en ensartet og forsvarlig praksis på dette området, er det etter Finanstilsynets oppfatning nødvendig med en presisering i eiendomsmeglingsloven som klargjør formuens overgang mellom partene samt beslagsrettens grenser når det gjelder pengene som forvaltes på meglers klientkonto i forbindelse med overføringen.

Disse forhold er etter Finanstilsynets vurdering langt på vei ivaretatt ved gjeldende regulering i eiendomsmeglingsforskriften § 3-9 annet ledd, som bygger på avtalen mellom partene og reguleringen i kjøpsretten og annen lovgivning. Som gjennomgangen i vedlegget viser, er det imidlertid etter Finanstilsynets vurdering behov for å presisere og synliggjøre enkelte grunnleggende forhold i eiendomsmeglingsregelverket. Dessuten mener Finanstilsynet – som også Justisdepartementet har pekt på i den første høringen – at et så sentralt forhold som oppgjør av eiendomshandelen bør fremgå av lov og ikke av forskrift. Det foreslås derfor at også de sentrale bestemmelser om forvaltning og disponering av klientmidler i eiendomsmeglingsforskriften § 3-9 oppheves og tas inn i eiendomsmeglingsloven § 3-2, jf. forslaget første og annet ledd, samt at de nevnte presiseringer tas inn i henholdsvis tredje og fjerde ledd.

Gjeldende forskriftshjemmel om nærmere regulering av betrodde midler foreslås videreført. Det vises for øvrig til endringsforslaget i punkt 9 og særmerknadene til forslaget i punkt 6.»

3.3.3 Behov for ytterligere regulering i forbindelse med omsetning av fast eiendom

Finanstilsynet har under punkt 6 i høringsnotatet gitt uttrykk for følgende:

«Finanstilsynet finner grunn til å påpeke at det i forbindelse med behandlingen av de problemstillingene som ligger til grunn for dette regel-

endringsforslaget er det blitt særlig tydelig at det samlede regelverket for omsetning av fast eiendom ikke er godt nok harmonisert og tilpasset de faktiske forhold knyttet til overlevering, oppgjør og tinglysing. Reguleringen er dessuten spredt i et stort antall lovverk og ellers i betydelig grad basert på ulovfestet rett.

Blant flere forhold kan det pekes på at verken avhendingslova eller bustadoppføringslova tar høyde for at bruksovertagelsen og rettsvernsregistreringen ikke skjer nøyaktig samtidig. Disse regelsettene er heller ikke tilpasset situasjoner der transaksjonene gjennomføres ved mellommann. Dette til tross for at det antagelig er svært få boligoppgjør som ikke håndteres av eiendomsmeglingsforetak eller advokat.

Når det gjelder den særskilte reguleringen av salg av nye boliger fra næringsdrivende til forbrukere, regulerer bustadoppføringslova eksplisitt adgangen til å avtale forskuddsbetaling av kjøpesummen (før hjemmelsoverføring) i kombinasjon med krav til selvskyldnergaranti etter § 47. Avhendingslova har ikke tilsvarende regulering. Slik Finanstilsynet tolker avhendingslova er det et ufravikelig krav til ytelse mot ytelsesoppgjør ved denne type omsetning, dvs. at det ikke er adgang til forskuddsbetaling av kjøpesum mot garantistillelse. Etter bustadoppføringslova må også selger stille oppfyllelsegaranti etter § 12, noe som ikke kreves ved omsetning som faller inn under avhendingslova. Grensedragningen mellom disse to regelsettene beror på om boligen er ferdigstilt på avtaletidspunktet eller ikke, noe som i praksis medfører forskjellig regulering av helt sentrale forhold i ett og samme boligprosjekt.

Et annet eksempel er at det i prioritetsbestemmelsen i tinglysningsloven § 21 er gjort særskilt unntak for panterett som sikrer lån for erverv ved tvangssalg ved mellommann. Begrunnelsen for dette unntaket er å muliggjøre utvekslingen ytelse mot ytelse når kjøper har lånefinansiert kjøpesummen. Med andre ord har banker og andre låneinstitusjoner forskjellig beskyttelse i regelverket avhengig av om det er tvangssalg med megler som medhjelper eller frivillig omsetning med megler som mellommann. Som gjennomgangen i vedlegget viser, er det behov for en tilsvarende prioritetsbestemmelse for frivillig omsetning for fullt ut å kunne ivareta behovet for sikkerhet i oppgjøret på vegne av den som lånefinansierer kjøpet.

Det har skjedd omfattende endringer i markedet for omsetning av boliger de siste tiårene,

blant annet når det gjelder omsetningsvolum og boligorganiseringsformer samt salgs- og markedsføringsmetoder. Finanstilsynet har erfart at det generelt er et høyt konfliktnivå og dermed stort press på domstolene når det gjelder boligsaker. Med den stadig økende vektlegging av forbrukerbeskyttelse, mener Finanstilsynet det er behov for et mer enhetlig, harmonisert og lettere tilgjengelig regelverk for boligomsetningen. Det vises til at det allerede pågår lovarbeid med tilstandsrapporter ved salg av bolig samt at det synes å være planlagt en revisjon av tinglysningsloven.

Finanstilsynet vil i denne sammenheng også peke på behovet for å tilpasse reglene for innskuddsdekning i banksikringsloven slik at boligkundene har sikkerhet for sine innskudd i perioden disse er på meglers klientkonti. Slik Finanstilsynet forstår gjeldende regulering, vil den enkelte boligkunde bare oppnå dekning under banksikringsfondet dersom beløpet er holdt på særskilt bankkonto lydende på den enkelte boligkundens navn. Etter Finanstilsynets vurdering er det ikke hensiktsmessig å pålegge meglerforetakene å splitte opp klientmidlene på særskilte bankkonti. Dette fordi kjøpesummen står på meglers klientkonto kun i den korte perioden det tar å gjennomføre oppgjøret samt at kjøpesummen skifter eier i løpet av denne perioden.

Det fremgår av brev til Banklovkommissjonen fra Finansdepartementet av 26. juni 2009 at kommisjonen er gitt mandat til å utrede en revisjon av banksikringsloven av 6. desember 1996 med forskrifter, og at dette arbeidet bør tilpasses endringer i relevante EU-direktiver. Finanstilsynet viser i den forbindelse til at Danmark har vedtatt en sikringsordning som innebærer at fondet dekker fullt ut kjøpesummen for boligeiendom:

«Fonden dækker fuldt ud indskud af købesum for fast ejendom, der indtil 9 måneder fra indsættelsen er deponeret i henhold til forudgående købsaftale, og indskud af provenu af realkreditlån iforbindelse med belåning af fast ejendom indtil 9 måneder fra indsættelsen af beløbet, ved nybyggeri dog indtil 2 år. Fondens dækning sker dog med fradrag af forpligtelser, der har relation til realkreditlånesagen eller eiendomshandelen, og eventuelle forpligtelser, der ikke er modregnet over for det pågældende institut i henhold til stk. 1. Det er en forudsætning, at den faste ejendom har været anvendt hovedsagelig ikkeerhvervsmæssigt eller er

bestemt til hovedsakelig ikkeerhvervsmässig anvendelse af køberen eller sælgeren af ejendommen henholdsvis den, der har optaget realkreditlånet.»

Etter Finanstilsynets vurdering bør en lignende ordning også vurderes for den norske innskuddsgarantiordningen.»

3.4 Høringsinstansenes syn

Den Norske Advokatforening er enig i at det er behov for regler som sikrer kjøpers rett til kjøpesummen i perioden fra overtakelse frem til han oppnår rettsvern.

Eiendomsmeglerforetakenes forening (Eff) slutter seg til hovedtrekkene i høringsnotatet. Eff er positiv til forslaget om å regulere i eiendomsmeglingsloven § 3-2 når kreditorer kan ta beslag i kjøpesummen, slik at rettstilstanden blir avklart, og slik at det blir en ensartet praksis i bransjen på dette punkt. Eff antar at dette vil redusere antall forsøk på beslag i meglers klientkonto, noe som vil forenkle oppgjør for både kjøper, selger og selgers kreditorer. Eff støtter videre forslaget til eiendomsmeglingsloven § 6-9 nytt tredje ledd, der det foreslås å lovregulere at oppgjør først kan gjennomføres når kjøper har fått rettsvern for sitt kjøp. Det fremgår imidlertid av høringsnotatet at konsekvensen av forslaget vil være at dersom partene avtaler andre oppgjørsvilkår, må megler overlate oppgjøret til partene selv. Eff mener dette er en uheldig konsekvens, særlig fordi i de tilfellene der partene avtaler avvikende ordninger, skyldes dette som oftest et skjevt styrkeforhold mellom partene. Finansnæringens Fellesorganisasjon har i brev 21. januar 2011, som var vedlagt høringsnotatet, forutsatt at banker kan gjennomføre oppgjør der meglere og advokater er avskåret fra dette. Eff kan ikke se at loven åpner for dette, og ber i så fall om at dette presiseres. Etter lovens ordlyd må alle som har et oppdrag som mellommann i oppgjøret, følge de foreslåtte reglene. Eff er dessuten positiv til Finanstilsynets vurdering om at det burde innføres tilsvarende ordning som i Danmark når det gjelder innskuddsdekning etter banksikringsloven for klientmidler.

Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO, nå Finans Norge) er positiv til at det foretas en revisjon av reglene for oppgjør ved kjøp og salg av eiendom ved hjelp av mellommann. For banker og andre finansinstitusjoner er det viktig med ryddige og forutberegnelige regler for oppgjøret. Reglene må blant annet sikre at kjøpers bank opp-

når rettsvern for pant med forutsatt prioritet for lån til kjøper, herunder at banken sikres mot utlegg og konkursbeslag på selgers side. Reglene må også sikre at selgers bank sikres oppgjør til innfrielse av lån til selger med pant i eiendommen. FNO er enig med Finanstilsynet i at det er behov for en revisjon av flere lover for å oppnå målet om et ryddig og sikkert oppgjør ved eiendomshandler. FNO støtter forslaget til eiendomsmeglingsloven § 6-9 nytt tredje ledd om at megler skal sørge for at kjøper har fått rettsvern før kjøpesummen disponeres på vegne av selger. FNO bemerker at regelen i realiteten innfører et forbud mot en praksis hvor et forskudd på 10 prosent av kjøpesummen kan utbetales til selger, eller benyttes til dekning av meglers krav på godtgjørelse, før kjøper har fått rettsvern for sitt erverv. Når det gjelder Finanstilsynets uttalelse om at megler må overlate oppgjøret til partene selv dersom kjøper skal yte kreditt til selger i form av forskuddsbetaling, har ikke FNO noe imot at dette tas inn i eiendomsmeglingsloven, men mener det er uheldig dersom det medfører at flere oppgjør gjennomføres uten megler. FNO tar derfor til orde for at det tas inn en bestemmelse i avhendingslova/bustadoppføringslova, hvor det fremgår at kjøpesummen ikke kan disponeres på vegne av selger før kjøper og kjøpers långiver har fått rettsvern som forutsatt. Et alternativ kan være at bankene selv må forestå oppgjøret, jf. eiendomsmeglingsloven § 2-1 annet ledd. FNO legger til grunn at partene kan benytte banker til å forestå oppgjøret, selv om partene avtaler andre oppgjørsvilkår enn det som faller innenfor rammene av lov- og forskriftsforslaget. FNO mener imidlertid at en endring i avhendingslova/bustadoppføringslova er å foretrekke. Finanstilsynets forslag om å benytte kjøpers rettsvern som skjæringstidspunkt for når megler kan disponere kjøpesummen på vegne av selger, er en regel som er enkel å praktisere, og som innebærer at overdragelse av alle typer eiendom kan behandles likt, herunder aksjeleiligheter og obligasjonsleiligheter. FNO er videre positiv til Finanstilsynets forslag om å regulere tredjepartskonflikter, jf. utkastet til eiendomsmeglingsloven § 3-2 nytt fjerde ledd. Forslaget bidrar til større klarhet i reglene om kreditorers dekningsmulighet i kjøpesummen. Finanstilsynets forslag avhjelper imidlertid ikke i tilstrekkelig grad den usikkerhet som knytter seg til kreditorenes mulighet til å ta utlegg eller konkursbeslag i eiendommen. FNO er enig med Finanstilsynet i at det bør vurderes å endre tinglysingsloven, slik at det tas inn en lignende bestemmelse som i tvangsfullbyrdsloven § 11-

33 annet ledd for ordinær omsetning av fast eiendom.

Forbrukerrådet er positivt til forslagene i høringsnotatet, og bemerker at det innebærer en styrking av kjøpers rettigheter ved boligomsetning gjennom eiendomsmegler. Videre støtter Forbrukerrådet vurderingen i høringsnotatet om at det er ønskelig med en samlet gjennomgang av regelverket for omsetning av fast eiendom, som i dag er spredt på flere ulike lover.

Norges Bank støtter Finanstilsynets vurdering av at det er et behov for å tilpasse reglene for innskuddsdekning i banksikringsloven, slik at boligkundene har sikkerhet for sine innskudd i den perioden disse står på meglers klientkonti.

Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF) stiller spørsmål ved behovet for å regulere meglers plikter i oppgjørsfasen ved lov og forskrift. Så vidt NEF er kjent med, har bransjen langt på vei lagt om rutinene for gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret, særlig etter Finanstilsynets rundskriv 6/2010. NEF er imidlertid kjent med uenigheten om sentrale problemstillinger knyttet til tredjepartskonflikter i forbindelse med omsetning av fast eiendom, som har sin bakgrunn i fragmentarisk regulering, stor grad av ulovfestet rett og ulik praksis. NEF er derfor positiv til en regulering av disse spørsmålene, særlig fordi megler skal ha en nøytral stilling i alle faser av oppdraget, og nødvendigvis ikke kan ta stilling til spørsmål i forbindelse med tredjepartskonflikter.

3.5 Departementets vurdering

3.5.1 Meglers plikter ved gjennomføring av oppgjør

En av eiendomsmeglers viktigste oppgaver er å sørge for at oppgjøret gjennomføres på en trygg måte, slik at verken kjøper, selger eller deres långivere utsettes for risiko for økonomisk tap. Forslaget om å lovfeste at megler skal sørge for at kjøper har fått rettsvern for sitt erverv før kjøpesummen kan disponeres av selger, vil etter departementets syn bidra til å ivareta eiendomsmeglingslovens formål om en sikker og ordnet eiendomshandel gjennom mellommann. Selv om vanlig praksis i bransjen nå synes å være at oppgjøret gjennomføres på denne måten, bør prinsippet etter departementets syn fremgå av eiendomsmeglingsloven, særlig fordi det er av sentral betydning for forbrukere. Forslaget har også fått bred støtte blant høringsinstansene. Det vises til forslaget til eiendomsmeglingsloven § 6-9 nytt tredje ledd første punktum.

Departementet mener videre at det bør gis hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om gjennomføring av det økonomiske oppgjøret, herunder unntak fra hovedregelen som nevnt ovenfor, slik Finanstilsynet har foreslått i høringsnotatet. Det kan blant annet være aktuelt å fastsette unntak for utenlandsmegling. Videre vil det bli presisert i eiendomsmeglingsforskriften at bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 6-9 nytt tredje ledd første punktum ikke er til hinder for avtaler etter bustadoppføringslova § 47, slik at det ikke oppstår tvil om forholdet mellom bestemmelsene. Øvrige forslag til forskriftsbestemmelser vil ikke bli omtalt her. Det vises til forslag til forskriftshjemmel i eiendomsmeglingsloven § 6-9 nytt tredje ledd annet punktum.

3.5.2 Tredjepartskonflikter

I høringsnotatet har Finanstilsynet foreslått to nye bestemmelser i eiendomsmeglingsloven § 3-2 som omhandler tredjepartskonflikter.

Finanstilsynet har for det første foreslått å lovfeste i eiendomsmeglingsloven at selger blir eier av kjøpesummen når kjøper har overtatt bruken av eiendommen, med mindre annet er avtalt eller følger av annen lovbestemmelse, jf. høringsutkastet § 3-2 tredje ledd. I høringsnotatet under punkt 4 har Finanstilsynet uttalt at forslaget er ment som en «*presisering i eiendomsmeglingsloven som klargjør formuens overgang mellom partene*».

Etter det departementet kan se har ingen av høringsinstansene uttalt seg uttrykkelig om forslaget til slik bestemmelse, men flere har på mer generelt grunnlag gitt uttrykk for at de støtter forslagene om å regulere tredjepartskonflikter i eiendomsmeglingsloven.

Departementet viser til at denne delen av høringsutkastet innebærer en regulering av forholdet mellom kjøper og selger i eiendomshandelen. En slik regulering hører etter departementets oppfatning ikke naturlig hjemme i eiendomsmeglingsloven, som regulerer meglers funksjon som mellommann, og ikke partsforholdet mellom kjøper og selger. Sistnevnte reguleres av avhendingslova og bustadoppføringslova og tilhørende rettspraksis med videre. Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke slik bestemmelse i eiendomsmeglingsloven som i høringsutkastet § 3-2 tredje ledd.

I høringsnotatet har Finanstilsynet for det andre foreslått en ny bestemmelse i eiendomsmeglingsloven § 3-2 om at kreditorer ikke skal kunne søke dekning i kjøpesummen på meglers klientkonto før betingelsene for frigivelse av kjøpesum-

men som gjelder mellom partene i handelen er oppfylt. Forslaget har fått støtte av alle høringsinstansene som har uttalt seg. Departementet viser til at i henhold til tinglysingsloven § 23, må kjøper ha fått dagbokført sitt erverv senest dagen før konkursåpning for at ervervet skal stå seg overfor konkursåpning hos selger. Videre følger det av tinglysingsloven § 20 annet ledd at utleggsforretninger får prioritet foran andre rettserverv som er innført i dagboken samme dag. Dersom eiendomsretten til kjøpesummen i handler som reguleres av avhendingslova, anses å gå over fra kjøpers til selgers formue når kjøper overtar den faktiske bruken av eiendommen, er det blant annet risiko for at selgers kreditorer kan søke dekning både i eiendommen og i kjøpesummen på meglers klientkonto i perioden etter at kjøper har overtatt bruken av eiendommen, men før han har fått dagbokført sitt erverv. Det bør etter departementets oppfatning derfor fastsettes i eiendomsmeglingsloven at kreditorerne ikke kan søke dekning i kjøpesummen på meglers klientkonto før betingelsene for frigivelse av kjøpesummen i henhold til avtalen mellom kjøper og selger er oppfylt. Forslaget vil etter departementets syn bidra til å ivareta formålet i eiendomsmeglingsloven om en sikker og ordnet eiendomshandel gjennom mellommann. Det vil videre være klargjørende overfor partenes kreditorer, og dessuten forhindre at megler, som skal ha en nøytral stilling i oppgjøret, må ta stilling til konflikter med tredjemann. Departementet foreslår derfor – i samsvar med høringsutkastet – at det fastsettes i eiendomsmeglingsloven § 3-2 tredje ledd (tilsvarer høringsutkastet § 3-2 fjerde ledd) at kreditorer ikke kan søke dekning i kjøpesummen på meglers klientkonto før betingelsene for frigivelse av kjøpesummen som gjelder mellom partene er oppfylt. Vanligvis betyr dette at kjøper må ha fått rettsvern for sitt erverv, jf. den foreslåtte bestemmelsen i eiendomsmeglingsloven § 6-9 nytt tredje ledd, at heftelser som kjøper ikke skal overta, er slettet, samt at kjøpers långiver har fått tinglyst sine pantedokumenter. Det vises til forslaget til eiendomsmeglingsloven § 3-2 nytt tredje ledd.

I høringsnotatet foreslo Finanstilsynet dessuten å flytte reglene om forvaltning og oppbevaring

av klientmidler fra eiendomsmeglingsforskriften § 3-9 til eiendomsmeglingsloven § 3-2 første og annet ledd. Departementet er enig med Finanstilsynet i at forslaget vil gjøre reglene om klientmidler mer tilgjengelige og oversiktlige, ved at de bestemmelser som er av vesentlig betydning for forbrukere, samles på ett sted. Det vises til forslaget til eiendomsmeglingsloven § 3-2 nytt første og annet ledd.

3.5.3 Spørsmål om behov for ytterligere regulering i forbindelse med fast eiendom

Både Finanstilsynet og enkelte av høringsinstansene har gitt uttrykk for at det bør foretas en bredere gjennomgang av regelverket som gjelder omsetning av fast eiendom, jf. ovenfor under punkt 3.3.3 og 3.4.

Departementet bemerker at flere av problemstillingene som tas opp i Finanstilsynets høringsnotat, er av mer generell karakter, slik at de ikke bare er aktuelle for eiendomshandler som skjer gjennom mellommann. En eventuell gjennomgang av det samlede regelverket knyttet til omsetning av fast eiendom må imidlertid antas å være ressurskrevende, og vil etter departementets vurdering fordre en nærmere gjennomgang og vurdering av flere lover som regulerer overdragelse av fast eiendom.

Når det gjelder Finanstilsynets uttalelser i høringsnotatet om at det er behov for tilpasninger i banksikringsloven for innskudd på meglers klientkonto, viser departementet til at i Norge har en valgt å sette en generell og høy grense for hvilke innskudd som skal være garantert av Bankenes sikringsfond. En slik generell og høy innskuddsgrense er relativ enkel å administrere og kommunisere, og skaper ikke omgåelsesmuligheter. Banklovkommisjonen er som nevnt i høringsnotatet gitt i oppdrag å utrede en revisjon av banksikringsloven. Etter departementets syn bør en eventuell ny vurdering av spørsmålet om unntak fra grensen på 2 millioner for innestående beløp på visse typer konti foretas i forbindelse denne revisjonen.

4 Endring av taushetspliktsbestemmelsene i finanstilsynsloven, sentralbankloven og folketrygdfondloven

4.1 Lovforslagets bakgrunn

Offentleglova, lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, gir allmennheten rett til innsyn i saksdokumenter, journaler og liknende register dersom ikke annet er fastsatt i eller med hjemmel i lov. Bestemmelser om unntak fra innsynsretten følger av offentliglova. Unntak gjelder blant annet for opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Generelle taushetspliktsbestemmelser følger av forvaltningsloven, lov 10. februar 1967, mens særbehov for taushetsplikt på enkeltområder ivaretas i særlovgivningen.

Erfaringen med taushetspliktsbestemmelsene i finanstilsynsloven, sentralbankloven og folketrygdfondloven tilsier visse endringer og presiseringer i dem, blant annet for å ivareta hensynet til nødvendig informasjonsflyt mellom organene på området, slik at disse skal kunne løse sine oppgaver best mulig. Samtidig er det viktig med klare og oversiktlige regler om taushetsplikt.

Departementet ba på denne bakgrunn i brev 6. februar 2013 om høringsinstansenes merknader til et høringsnotat utarbeidet av departementet med forslag om endringer av taushetspliktsbestemmelsene i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. (finanstilsynsloven), lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) og lov 29. juni 2007 nr. 44 om Folketrygdfondet (folketrygdfondloven). Det ble foreslått endringer med i hovedsak følgende innhold:

- Norges Banks taushetsplikt gjelder ikke overfor Finansdepartementet, Etikkrådet eller enkelte internasjonale organisasjoner.
- Finansdepartementet og Etikkrådet pålegges tilsvarende taushetsplikt som følger av sentralbankloven for Norges Bank
- Folketrygdfondets taushetsplikt utvides slik at den omfatter forretningsmessige opplysninger i sin alminnelighet og ikke kun opplysninger det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde

- Finansdepartementet pålegges tilsvarende taushetsplikt som følger av folketrygdfondloven for Folketrygdfondet
- Personer og institusjoner utenfor Finanstilsynet som mottar opplysninger underlagt lov pålagt taushetsplikt fra Finanstilsynet, pålegges tilsvarende taushetsplikt som følger av finanstilsynsloven for Finanstilsynet.

Høringsfristen var 20. mars 2013.

Høringsutkastet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Banklovkommisjonen
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Direktoratet for økonomistyring
Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland
Finansmarkedsfondet
Finanstilsynet
Folketrygdfondet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Handelshøyskolen i Bodø
Høyskolen i Sogn og Fjordane
Konkurransetilsynet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norges Bank
Norges Forskningsråd
Norges Handelshøyskole
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Skattedirektoratet
Statens Pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø

Økokrim

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Akademikerne

Aksjonærforeningen i Norge

AktuarKonsulenters Forum

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Bedriftsforbundet

Coop Norge SA

Den Norske Advokatforening

Den Norske Aktuarforening

Den norske Revisorforening

Econa

Eiendomsmeglerforetakenes forening

Energi Norge

EVERY

Finans Norge

Finansforbundet

Finansieringsselskapenes forening

Handelshøyskolen BI

Havtrygd Gjensidig Forsikring

Hovedorganisasjonen Virke

Huseiernes Landsforbund

Imarex Nos ASA

Knowledge Group

KS

Landsorganisasjonen i Norge

Nasdaq OMX Oslo ASA

Nordic Association of Electricity Traders (NAET)

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening

Norges Bondelag

Norges Eiendomsmeglerforbund

Norges Fondsmeglerforbund

Norges Ingeniør- og teknologorganisasjon

Norges Interne Revisorers Forening (NIRF)

Norges Juristforbund

Norges Kommunerevisorforening

Norges Rederiforbund

Norges Røde Kors

Norges Skogeierforbund

Norges Takseringsforbund

Norsk Investorforum

Norsk Kapitalforvalterforening

Norsk Landbrukssamvirke

Norsk olje og gass

Norsk Sjøoffisersforbund

Norsk Tillitsmann ASA

Norsk Venture

Norsk Øko-Forum

Norske Boligbyggelags Landsforbund

Norske Finansanalytikerers Forening

Norske Forsikringsmeglerers Forening

Norske Kredittopplysningsbyråers Forening

NOS Clearing ASA

NTL-Skatt

Næringslivets Hovedorganisasjon

Oslo Børs

Oslo Clearing ASA

Pensjonskasseforeningen

Personskadeforbundet LTN

Skattebetalerforeningen

Skatterevisorenes Forening

Småbedriftsforbundet

Sparebankforeningen i Norge

The Nordic Association of Marine Insurers
(Cefor)

Unio

Verdipapirfondenes Forening

Verdipapirsentralen

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Økonomiforbundet

Ved e-post fra Finansdepartementet 11. februar
2013 ble følgende instanser gjort oppmerksom på
høringen:

Norsk kommunikasjonsforening

Norsk Journalistlag

Norsk Presseforbund

Norsk Redaktørforening

Institutt for Journalistikk (IJ)

Journalisten

Følgende instanser uttalte at de ikke ville gi utta-
lelse i saken eller at de ikke hadde merknader til
forslagene i høringsnotatet:

Arbeidsdepartementet

Barne-, likestillings- og inkluderings-
departementet

Fiskeri- og kystdepartementet

Fornyings-, administrasjons- og kirke-
departementet

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet

Miljøverndepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Utenriksdepartementet

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Bedriftsforbundet

Brønnøysundregistrene

Finanstilsynet

LO

NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet

Norges Eiendomsmeglerforbund

Norges Takseringsforbund

Riksadvokaten

Økonomiforbundet

Følgende instanser har uttalt seg om realiteten i forslagene:

Advokatforeningen

Cefor

Datatilsynet

Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland

Finans Norge

Folketrygdfondet

Norges Bank

Norsk Journalistlag

Norsk Redaktørforening

Norsk Presseforbund

Norsk kommunikasjonsforening

Pensjonskasseforeningen

Statistisk sentralbyrå

For øvrig omtales høringsmerknadene i tilknytning til redegjørelsen for de konkrete lovendringsforslagene nedenfor.

4.2.2 Departementets vurderinger

Finansdepartementet er av den oppfatning at det uavhengig av en eventuell fremtidig bredere gjennomgang av gjeldende taushetspliktsbestemmelser, er et aktuelt og presserende behov for de endringene i gjeldende regelverk som er omtalt i høringsnotatet. Dette tilsier at lovforslag om dette ikke bør utsettes i påvente av en bredere gjennomgang av gjeldende taushetspliktsbestemmelser.

4.2 Høringsinstansenes generelle merknader

4.2.1 Høringsinstansenes syn

Enkelte av høringsinstansene som har avgitt høringsuttalelse har uttalt seg generelt om de støtter eller går mot forslagene.

Finans Norge og *Cefor* støtter i hovedsak de foreslåtte endringene. De mener de foreslåtte endringene gir klare og forutberegnelige regler for taushetsplikt for de berørte parter, noe som er viktig både for institusjonene og for finansnæringen.

Pensjonskasseforeningen uttaler i sin høringsuttalelse at de har betydelig forståelse for det uttalte behovet for justeringer i regelverket for de angjeldende institusjonene, herunder de skisserte beveggrunner. Foreningen støtter Finansdepartementets konkrete forslag til lovendringer.

Advokatforeningen har, med unntak av forslaget om utvidelse av Folketrygdfondets taushetsplikt, ingen merknader til utformingen av utkastet til lovendringer, og mener disse ivaretar hensynet til klare og oversiktlige regler på en god måte.

Norsk kommunikasjonsforening, *Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag* går i mot de foreslåtte endringene. Disse høringsinstansene stiller videre spørsmål ved at man foreslår endringer av enkelte taushetspliktsbestemmelser, når det man egentlig trenger er en helhetlig gjennomgang av alle taushetspliktsbestemmelsene i norsk lovverk. Høringsinstansene viser til at dette behovet er fremhevet i flere sammenhenger, blant annet av Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999: 27 pkt. 10.4.2, Offentlighetslovutvalget i NOU 2003: 30 s. 48 og i regjeringens kriminalitetsforebyggende handlingsplan *Gode krefter* (tiltak 29).

4.3 Forslag om at Norges Bank uten hinder av lovpålagt taushetsplikt skal kunne gi informasjon til Etikkrådet, departementet og enkelte internasjonale organisasjoner

4.3.1 Gjeldende rett

I tillegg til den alminnelige taushetsplikten som gjelder for forvaltningen, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13, er Norges Bank underlagt en særskilt taushetsplikt i medhold av sentralbankloven § 12. Etter denne bestemmelsens første ledd plikter «(e)nhver som utfører tjeneste eller arbeid for banken, (...) å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om bankens eller andres forretningsmessige forhold eller om noens personlige forhold.»

Taushetspliktsbestemmelsen er blitt praktisert slik at den også omfatter oppgavene med den operasjonelle forvaltningen av Statens pensjonsfond utland som Norges Bank er tillagt etter lov 21. desember 2005 nr. 123 om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd.

Det følger av sentralbankloven § 12 annet ledd at taushetsplikt etter første ledd ikke gjelder overfor Finanstilsynet eller overfor andre EØS-staters sentralbanker. Det er uklart om unntaket som gjelder andre EØS-staters sentralbanker, kan tolkes slik at det omfatter andre relevante myndighetsorganer og organisasjoner, jf. drøftelsen av tilsvarende spørsmål når det gjelder Finanstilsynets taushetsplikt nedenfor under avsnitt 6. Taushetsplikten etter første ledd gjelder heller ikke overfor Økokrim ved oversendelse av opplysninger i hen-

hold til § 18 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven).

Taushetsplikten gjelder ikke meddelelser om bankens forretningsmessige forhold som hovedstyret eller noen som har fullmakt fra hovedstyret, gir på vegne av banken, jf. § 12 fjerde ledd.

Sentralbankloven § 12 tredje ledd fastslår at bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13a til § 13e får anvendelse. Forvaltningsloven § 13 b nr 5 gir regler om adgangen et forvaltningsorgan har til å gi opplysninger underlagt taushetsplikt til andre forvaltningsorgan. Det framgår av bestemmelsen at taushetsplikten etter forvaltningslovens § 13 ikke er til hinder for at et forvaltningsorgan blant annet kan gi andre forvaltningsorgan opplysninger «som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag». Bestemmelsene innebærer at Norges Bank kan gi opplysninger underlagt taushetsplikt til Finansdepartementet og Etikkrådet i den grad dette er nødvendig for at Norges Bank skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver.

4.3.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet pkt. 2.2 fremgikk det følgende om forslaget til endring av sentralbankloven § 12 annet ledd første punktum:

«Norges Bank vil regelmessig ha behov for å informere departementet om fortrolige forhold som omfattes av Norges Banks taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven § 13 og sentralbankloven § 12. Det vises her særlig til at Norges Banks oppgaver blant annet omfatter å være utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken, jf. sentralbankloven § 1 første ledd annet punktum, samt til bankens rolle i den operative forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, jf. lov om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd. Dersom banken mener det er behov for tiltak av penge-, kreditt-, og valutapolitisk karakter av andre enn banken, skal banken underrette departementet om dette, jf. sentralbankloven § 3 annet ledd. Videre skal alle bankens beslutninger i saker av særlig viktighet først forelegges Finansdepartementet, se sentralbankloven § 2 annet ledd. Norges Bank, som formell eier og ansvarlig for arbeidet med å ivareta Statens pensjonsfond utlands eierrettigheter, vil dessuten løpende motta informasjon som del av forvaltningen som vil kunne være relevant for Etikkrådets arbeid.

Det følger av mandat fastsatt av departementet 8. november 2010 for forvaltningen av SPU at ansvarlig investeringsvirksomhet skal være en integrert del av forvaltningen og at den skal være i samsvar med retningslinjene for observasjon og utelukkelse (fastsatt av Finansdepartementet 1. mars 2010). For å identifisere selskaper med virksomhet som kan være i strid med disse retningslinjene er det opprettet et uavhengig råd - Etikkrådet - som overvåker porteføljen løpende. Etikkrådet gir tilrådinger til Finansdepartementet om for eksempel å utelukke selskaper fra fondets investeringsunivers på grunn av handlinger eller unnlatelser som strider mot kriteriene i fondets retningslinjer.

Av retningslinjene for observasjon og utelukkelse § 6 framgår det blant annet at det jevnlig skal avholdes møter mellom Finansdepartementet, Etikkrådet og Norges Bank for å utveksle informasjon om arbeid med eierskapsutøvelse og Etikkrådets overvåking av porteføljen, og at Etikkrådet kan be Norges Bank om opplysninger om hvordan konkrete selskaper er håndtert i eierskapsutøvelsen og om andre forhold som vedrører disse selskapene.

Norges Banks hovedstyre, eller noen som har fullmakt fra hovedstyret, kan gi opplysninger om bankens forretningsmessige forhold i medhold av sentralbankloven § 12 fjerde ledd. Denne bestemmelsen sammenholdt med forvaltningsloven § 13 b nr 5, som åpner for at Norges Bank kan gi andre forvaltningsorgan opplysninger «som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag», dekker etter Finansdepartementets syn i all hovedsak Norges Banks behov for å kunne gi departementet og Etikkrådet informasjon som er taushetsbelagt. For å unngå tvil om at Norges Bank også skal kunne gi opplysninger som er taushetsbelagt, for eksempel om andres forretningsmessige forhold, og som ikke er omfattet av unntaket i forvaltningsloven § 13 b nr 5 bør det imidlertid framgå av sentralbankloven at Norges Bank kan gi informasjon til Finansdepartementet og Etikkrådet uten hinder av lovpålagt taushetsplikt.

Departementet foreslår også lovendringer som skal klargjøre at Norges Bank uten hinder av lovpålagt taushetsplikt kan gi opplysninger til enkelte internasjonale organisasjoner som Norges Bank er medlem av eller samarbeider med. Det gjelder for eksempel Bank for International Settlement (BIS), samt de europeiske

tilsynene i banksektoren, nasjonalt og på EU-nivå innen EØS-området. Internasjonal økonomi er sammenvevet, og situasjonen i andre land vil raskt kunne påvirke situasjonen i Norge. I takt med utviklingen av internasjonal økonomi har det internasjonale samarbeidet utviklet seg mye de siste årene. Et viktig område er utviklingen av makrotilsyn i banksektoren og samordningen med det tradisjonelle banktilsynet. Det samarbeides mer og tettere også mellom sentralbanker og finanstilsynsmyndigheter om regulering og krisehåndtering i banksektoren. Det kan oppstå behov for å kunne utveksle opplysninger – også taushetsbelagte – for eksempel i en bankkrisesituasjon. En slik adgang for Norges Bank til å gi opplysninger er et naturlig motstykke til den adgangen Finanstilsynet har etter finanstilsynsloven § 7 til å gi taushetsbelagte opplysninger til andre myndigheters sentralbanker.

På denne bakgrunn foreslås det endringer i sentralbankloven slik at Norges Bank kan gi informasjon som er underlagt taushetsplikt til henholdsvis Finansdepartementet, Etikkrådet og internasjonale organisasjoner som Norges Bank samarbeider med eller er medlem av. Det vises til forslaget til endring i sentralbankloven § 12 annet ledd første punktum.»

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen og *Norges Bank* støtter Finansdepartementets forslag til endringer av taushetspliktbestemmelsene i sentralbankloven § 12.

Norges Bank foreslår at den foreslåtte endringen i sentralbankloven § 12 annet ledd første punktum, som innebærer at det gjøres unntak fra taushetsplikten også for andre EØS-staters «banktilsynsmyndigheter» justeres til «finanstilsynsmyndigheter» for å dekke at problemstillingene og samarbeidsstrukturene er tverrsektorielle, slik at dette ved behov vil kunne dekke også verdipapirmarkeds- og forsikringstilsyn, inkludert slike myndigheter på EU-nivå.

Etikkrådet støtter den delen av departementets forslag som omhandler Etikkrådet. Etikkrådet viser til at forslaget innebærer at den juridiske hindringen mot at Norges Bank deler informasjon med Etikkrådet faller bort, noe som vil gjøre samarbeidet mellom institusjonene enklere.

Finans Norge og *Cefor* er generelt enig i det foreslåtte unntaket fra sentralbankens taushetsplikt overfor departementet, Etikkrådet og EØS-staters banktilsynsmyndigheter. Finans Norge ser behovet for ustrakt og tett samarbeid mellom Nor-

ges Bank og internasjonale organisasjoner, men etter deres vurdering er unntaket som foreslås, for bredt og generelt utformet. Finans Norge mener at slik forslaget til endring i Norges Banks taushetsplikt er formulert, vil dette i ytterste konsekvens kunne innebære at sentralbanken gis unntak fra taushetsplikten overfor enhver internasjonal organisasjon banken skulle bli medlem av eller samarbeide med i fremtiden. Det vil være avgjørende for finansnæringen at opplysninger gitt til sentralbanken også i fremtiden blir behandlet konfidensielt, slik at forretningsmessig sensitive opplysninger ikke kommer på avveie. Det vil videre være viktig for næringen med forutberegnelighet for i hvilke situasjoner sentralbanken vil videreformidle informasjon den har fått fra næringsaktørene, samt til hvilke organisasjoner slik informasjon skal kunne gis. Finans Norge foreslår derfor at unntaket fra sentralbankens taushetsplikt enten skal gjelde for nærmere angitte internasjonale organisasjoner, eksempelvis hjemlet i forskrift, eller at det inntas i lovforslaget at Norges Bank bare unntas taushetsplikt når informasjon underlegges taushetsplikt tilsvarende sentralbankens hos mottagende organisasjon.

Datatilsynet skriver i sin høringsuttalelse at det fremstår som uklart for Datatilsynet hvilken betydning forslag om unntak fra taushetsplikten kan ha for personopplysningsvernet. Dette kommer av at høringsnotatet ikke omtaler eventuelle negative personvernmessige konsekvenser eller forholdet til personopplysningsloven. Det vises til at en negativ personvernmessig konsekvens kan være utvidelse av adgangen til utlevering av taushetsbelagte opplysninger om noens personlige forhold, jf. forslag til ny sentralbanklov § 12 annet ledd første punktum. Etter alminnelig personvernrett vil en slik utlevering ofte følges opp med en informasjonsplikt til den registrerte, enten i forkant av at utlevering skjer eller i forbindelse med slik utlevering. Datatilsynet ber om at departementet ser hen til – og eventuelt vurderer kompensering for – eventuelle negative personvernmessige konsekvenser lovforslagene kan medføre. Etter Datatilsynets vurdering bør også forholdet til personopplysningsloven og personvern-direktivet klargjøres.

Statistisk sentralbyrå (SSB) viser til at de foreslåtte endringer i sentralbankloven i utgangspunktet ikke innvirker på SSBs tilgang til opplysninger fra Norges Bank for bruk ved utarbeidelse av offisiell statistikk i medhold av statistikkloven (lov 16. juni 1989 nr. 54) § 2-2 jf. forvaltningsloven § 13 b nr 4. SSB fremholder at det likevel kan reises spørsmål om den klargjøring av hvilke mottakere

som kan motta opplysninger fra banken uten hinder av taushetsplikten som nå foreslås, kan så tvil om SSBs fortsatte rett til opplysninger. SSB ber derfor om at departementet vurderer om SSB også skal tas med i listen over mottakere som omtales i sentralbankloven § 12 annet ledd første punktum, eventuelt om det omtales i forarbeidene til lovendringen at endringene ikke er ment å få innvirkning på SSBs rett til opplysninger underlagt taushetsplikt fra banken i medhold av statistikkloven § 2-2 jf. sentralbankloven § 12 tredje ledd og forvaltningsloven § 13 b nr 4.

4.3.4 Departementets vurderinger

Finansdepartementet har kommet til at den foreslåtte endringen i sentralbankloven § 12 annet ledd første punktum, som innebærer at det gjøres unntak fra taushetsplikten også for andre EØS-staters «banktilsynsmyndigheter», bør justeres til å omfatte andre EØS-staters «finanstilsynsmyndigheter». Det vises til begrunnelsen som fremgår av Norges Banks høringsmerknad gjengitt ovenfor.

Videre bør et vilkår for utlevering av informasjon underlagt lovpålagt taushetsplikt til internasjonale organisasjoner som Norges Bank er medlem av eller samarbeider med, være at opplysningene underlegges taushetsplikt tilsvarende sentralbankens hos mottagende organisasjon. Det vises til begrunnelsen som fremgår av Finans Norge og Cefors høringsmerknad gjengitt ovenfor. I tilfeller der eventuelt lovverk som gjelder for mottagende organisasjon, ikke pålegger organisasjonen en tilstrekkelig omfattende taushetsplikt, vil dette kunne reguleres ved at mottagende organisasjon i avtale med Norges Bank forplikter seg til å behandle opplysningene konfidensielt.

Organisasjoner som kan være aktuelle for adgangen til å utlevere informasjon underlagt lovpålagt taushetsplikt til internasjonale organisasjoner som Norges Bank er medlem av eller samarbeider med, vil for eksempel kunne være Bank for International Settlement (BIS) og Det internasjonale pengefondet (IMF).

Finansdepartementet har vurdert den foreslåtte endringen i sentralbankloven § 12 annet ledd første punktum opp mot reglene i personopplysningsloven (lov 14. april 2000 nr 31). Departementet anser eventuelle personvernmessige konsekvenser av den foreslåtte endringen for å være små. Det vises her til at den foreslåtte endringen er en presisering og klargjøring av en adgang til å utveksle opplysninger som i stor grad allerede foreligger etter gjeldende regelverk. Videre innebærer den foreslåtte endringen av sentralbanklo-

ven § 12 første ledd at mottaker av opplysningene underlegges en tilsvarende taushetsplikt som Norges Bank. Det må videre kunne antas at den informasjon som gis i medhold av unntaket fra taushetsplikt, normalt ikke vil være personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr 1.

Departementet deler SSBs oppfatning av at de foreslåtte endringer i sentralbankloven i utgangspunktet ikke innvirker på SSBs tilgang til opplysninger fra Norges Bank for bruk ved utarbeidelse av offisiell statistikk i medhold av statistikkloven § 2-2 jf. forvaltningsloven § 13 b nr 4.

Departementet opprettholder for øvrig vurderingene som fremgår av høringsnotatet. Det vises til forslag til endring i sentralbankloven § 12 annet ledd første og annet punktum.

4.4 Forslag om utvidelse av Folketrygdfondets taushetsplikt om forretningsmessige forhold

4.4.1 Gjeldende rett

Folketrygdfondloven § 6 første ledd annet punktum gjør forvaltningslovens regler om taushetsplikt (jf. forvaltningsloven § 13 flg.) gjeldende for Folketrygdfondets tillitsvalgte, ansatte og andre som utfører tjeneste eller arbeid for selskapet. Folketrygdfondets ansatte mv. er således underlagt den samme taushetsplikten som gjelder generelt i offentlig forvaltning. Henvisningen til forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser medfører at opplysninger om forretningsforhold er underlagt taushetsplikt kun i den utstrekning «det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Det framgår av Folketrygdfondloven § 6 første ledd tredje punktum at taushetsplikten ikke gjelder overfor departementet.

Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskrifta) § 1 tredje ledd bokstav b slår fast at offentliglova ikke gjelder for «dokument knytte til formuesforvaltning hos rettssubjekt som har slik forvaltning som foremål».

4.4.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslås det at taushetsplikten for Folketrygdfondet utvides til å omfatte både egne og andres forretningsmessige forhold i sin alminnelighet, og ikke kun i den utstrekning «det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår» jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Med forretningsmessige forhold menes også «tekniske innretninger og framgangsmåter» slik dette tolkes etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e om begrensinger i taushetsplikten vil etter forslaget fortsatt få anvendelse for Folketrygdfondet.

Det framgår av folketrygdfondloven § 6 første ledd tredje punktum at Folketrygdfondets taushetsplikt ikke gjelder overfor departementet. Det foreslås i høringsnotatet at unntaket fra taushetsplikten også skal gjelde for den utvidede taushetsplikten som foreslås i høringsnotatet.

4.4.3 Høringsinstansenes syn

Norsk kommunikasjonsforening, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag går i mot forslaget om utvidelse av Folketrygdfondets taushetsplikt. Foreningene viser til viktigheten av uavhengig og løpende kontroll i arbeidet med å avdekke blant annet korrupsjon. Foreningene uttaler at en utvidet taushetsplikt for Folketrygdfondet vil redusere medienes og andre samfunnsaktørers muligheter til å drive kontroll med Folketrygdfondets forvaltning. Foreningene viser til at lovgiver allerede har foretatt en vurdering av behovet for å verne Folketrygdfondets forretningsvirksomhet og behovet for innsyn gjennom de unntak som er vedtatt. Det vises særskilt til unntaket for dokumenter knyttet til formuesforvaltning, og unntakene for anskaffelsesprosesser og lønn. Foreningene anser at det ikke er godtgjort at det foreligger et konkret, legitimt og reelt behov for departementets forslag. Når det gjelder disse foreningenes generelle innvendinger vises det til omtalen i avsnitt 4.2.

Advokatforeningen er i tvil om forslaget og ber departementet vurdere å videreføre den rett til innsyn som i dag følger av folketrygdfondloven § 6. Advokatforeningen uttaler blant annet: «Folketrygdfondet forvalter «Statens pensjonsfond Norge». Selv om dette er en forretningsmessig virksomhet med formål om å oppnå høyest mulig avkastning, forvalter Folketrygdfondet fellesskapets pensjons midler. Dette kan gi grunnlag for innsyn i virksomheten ut over det som ellers gjelder for virksomhet av forretningsmessig karakter.» Foreningen peker også på at det ikke fremgår av departementets begrunnelse om gjeldende regler har skapt problemer av betydning for Folketrygdfondet.

Finans Norge og *Cefor* har ingen innvendinger mot forslaget om at Folketrygdfondets taushetsplikt endres slik at den tilpasses fondets forret-

ningsmessige virksomhet, mens Folketrygdfondet, Norges Bank og Pensjonskasseforeningen støtter forslaget.

Folketrygdfondet er generelt positive til forslaget til endring av taushetspliktsbestemmelsen i folketrygdfondloven. Folketrygdfondet viser til at dagens taushetspliktbestemmelse i forvaltningsloven ikke tar hensyn til at Folketrygdfondet ikke er et tradisjonelt forvaltningsorgan. Det vises til at Folketrygdfondet forestår alminnelig forretningsvirksomhet på linje med andre kapitalforvaltere, og virksomheten avviker betydelig fra virksomheten til ordinære forvaltningsorganer. Folketrygdfondet peker også på rådgivningsplikten som Folketrygdfondet har overfor departementet om investeringsstrategi og behov for endringer i mandatet for kapitalforvaltningen. Det uttales at det ikke kan utelukkes at denne rådgivningen også kan innbefatte forhold som ikke er omfattet av unntaket i offentligforskrifta § 1 tredje ledd bokstav b. Folketrygdfondet uttaler: «For å sikre fortløpig og mest mulig åpen rådgivning overfor Finansdepartementet, er det viktig at også egne forretningsmessige forhold er omfattet av taushetsplikten.»

Pensjonskasseforeningen viser til at det i forhold til de forslag som relateres til Folketrygdfondets taushetsplikt om forretningsmessige forhold, er nærliggende paralleller til de hensyn som gjør seg gjeldende for landets kommunale pensjonskasser. Disse vil, i likhet med Folketrygdfondet, ha et sterkt behov for at forretningsrelaterte opplysninger ikke tilflyter uvedkommende. Pensjonskassene har samme behov for at taushetsplikten inkluderer både egne og andres forretningsmessige forhold i alminnelighet. En slik utvidelse som departementet foreslår for Folketrygdfondet, må etter Pensjonskasseforeningens syn også gjelde for offentlige pensjonskasser. Disse pensjonskassene har, tilsvarende som Folketrygdfondet, kapitalforvaltning som kjerneområde i virksomheten. Det vises også i denne sammenheng til bestemmelsen i offentligforskrifta § 1 tredje ledd bokstav b.

4.4.4 Departementets vurderinger

Folketrygdfondet forvalter motverdien av den delen av Statens pensjonsfond som omtales som «Statens pensjonsfond Norge», jf. lov om Statens pensjonsfond § 2 tredje ledd og § 7. Stortinget har valgt å dekke statens behov for kapitalforvaltningstjenester ved å legge noe av kapitalforvaltningen til Folketrygdfondet. Med unntak av noen svært få subjekter, befinner aktørene som leverer kapitalforvaltningstjenester seg utenfor forvaltnin-

gen. Formålet med virksomheten er å oppnå høyest mulig avkastning på kapitalen i Statens pensjonsfond Norge. Folketrygdfondet driver dermed ikke alminnelig forvaltningsvirksomhet, men forretningsmessig virksomhet. Dette er hensyntatt ved at forvaltningsloven, med unntak av taushetsplikt- og habilitetsbestemmelsene, ikke gjelder for Folketrygdfondet.

Taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven er tilpasset alminnelig forvaltningsvirksomhet og hindrer bare delvis innsyn i andres forretningsmessige disposisjoner. Folketrygdfondets egne forretningsmessige behov for skjerming mot innsyn er også kun delvis ivaretatt og da primært ved at offentleglova ikke gjelder for dokumenter knyttet til Folketrygdfondets formuesforvaltning, jf. forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova § 1 tredje ledd bokstav b. Dette unntaket omfatter for eksempel dokumenter som inneholder kurssensitiv informasjon, analyser fra investeringsrådgivere mv. Unntaket omfatter ikke nødvendigvis dokumenter som berører andre sider ved driften, for eksempel forretningsmessige avtaler med Folketrygdfondets depotbank som kan inneholde informasjon som vil kunne være skadelig for kapitalforvaltningen om det ble offentliggjort. Videre gir unntaksbestemmelsene i offentleglova noe vern, og i praksis kan innsideinformasjonsbestemmelsen i verdipapirhandeloven § 3-4 gi vern i noen grad.

Folketrygdfondet som institusjonell investor har samme behov for vern av sine næringsinteresser som det aktørene utenfor forvaltningen har. Erfaring har vist at det er behov for et større vern av Folketrygdfondets egne forretningsmessige forhold enn det gjeldende rett åpner for. Næringsdrivende og andre Folketrygdfondet har kontakt med, bør dessuten kunne gi opplysninger av forretningsmessig karakter til Folketrygdfondet i tilfelle til at opplysningene ikke blir kjent for uvedkommende. Som det framgår av omtalen i avsnitt 4.3.1 og 4.3.2, er taushetsplikten til Norges Bank tilpasset dette organets formål og virksomhet, jf. sentralbankloven § 12. Også Folketrygdfondets taushetsplikt bør være tilpasset organets forretningsformål.

Også av hensyn til styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Folketrygdfondet kan det være nødvendig å utveksle informasjon som av hensyn til forvaltningen bør være konfidensiell, men som ikke nødvendigvis er taushetsbelagt eller omfattet av noen av unntaksbestemmelsene i offentleglova. Det vises til drøftelsen i avsnitt 4.5.1 og 4.5.2.

Ansvars- og rolledelingen mellom Finansdepartementet og Folketrygdfondet forutsetter en god og åpen informasjonsutveksling mellom disse organene om forhold som gjelder forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge. Bred åpenhet er en viktig forutsetning for å skape oppslutning og legitimitet omkring forvaltningen. Departementet legger derfor vekt på at informasjon om forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge i størst mulig grad skal være offentlig tilgjengelig.

Samtidig er det slik at enkelte opplysninger ikke bør være allment tilgjengelig for å unngå å påføre fondet unødige kostnader og andre ulemper. Eksempler på slike opplysninger er planer om større endringer i investeringsstrategien, detaljer om gjennomføring av vedtatte endringer i investeringsstrategien og råd fra Folketrygdfondet i andre spørsmål om forvaltningen, som utformingen av risikorammer, rapporteringskrav, bestemmelser om ansvarlig investeringspraksis mv. Folketrygdfondets betydelige størrelse i det norske aksje- og obligasjonsmarkedet taler for å legge vekt på slike hensyn. Verdien av Statens pensjonsfond Norge tilsvarer om lag 10 pst. av verdien av Oslo Børs totalindeks. Tilsvarende tilsvarer porteføljen av norske obligasjoner om lag 5 pst. av verdien av referanseindeksen for norske obligasjoner.

Deler av informasjonsutvekslingen mellom departementet og Folketrygdfondet vil ikke kunne unntas fra offentlighet etter de generelle unntaks- og taushetspliktbestemmelsene etter offentleglova. Samtidig vil opplysningene kunne være av en slik art at det vil svekke institusjonenes evne til å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling, og det vil kunne ha negative konsekvenser for statens forretningsmessige interesser, hvis opplysningene på løpende basis blir gjort offentlig tilgjengelig. Hvis lovverket ikke gir et tilstrekkelig vern mot at denne type opplysninger blir allment kjent, vil det i ytterste konsekvens kunne svekke forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge.

En utvidet taushetsplikt for Folketrygdfondet vil etter departementets syn ikke hindre mediene i å utøve kontroll. Svært mye informasjon om forvaltningen er offentlig tilgjengelig. Finansdepartementet rapporterer årlig om Statens pensjonsfond til Stortinget. Folketrygdfondet er gjennom retningslinjene for forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge pålagt omfattende rapporteringskrav. Det er i retningslinjene et eksplisitt krav om å legge til grunn størst mulig åpenhet om forvaltningen innenfor de rammer som settes av en forsvarlig gjennomføring av forvalteroppdraget (jf. § 7-1 første ledd i mandat 8. november 2010 om

forvaltningen av Statens pensjonsfond utland og § 6-1 første ledd i mandatet 21. desember 2010 om forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge).

I tillegg til den kontrollen som utføres av de nevnte aktørene, er virksomheten i Folketrygdfondet underlagt tilsyn av ekstern og intern revisor. Videre vil Riksrevisjonen påse at forvaltningen skjer innenfor Stortingets vedtak og forutsetninger. Eventuelle avvik mellom departementets forvaltning og Stortingets vedtak og forutsetninger vil framgå både av meldingen om Statens pensjonsfond og Riksrevisjonens årlige rapporter til Stortinget.

Samtidig vil forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e etter forslaget fortsatt få anvendelse for Folketrygdfondet. Det medfører blant annet begrensninger i taushetsplikten der det ikke er behov for beskyttelse slik dette er avgrenset i forvaltningsloven § 13 a.

Det er derfor departementets vurdering at informasjon om både departementets og Folketrygdfondets forvaltning samlet sett er godt ivare tatt. Det er imidlertid viktig at hensynet til offentlighetens behov for innsyn skjer innenfor en ramme som også ivaretar viktige og legitime hensyn til en forsvarlig økonomisk forvaltning av fellesskapets midler.

Departementet har merket seg høringsmerkningen fra Pensjonskasseforeningen vedrørende kommunale pensjonskassers behov for regler om taushetsplikt tilpasset virksomheten i pensjonskassen. Endringen i folketrygdfondloven vil etter departementets vurdering ikke ha virkninger for pensjonskassers taushetsplikt.

Det framgår av folketrygdfondloven § 6 første ledd tredje punktum at Folketrygdfondets taushetsplikt ikke gjelder overfor departementet. Dette bør gjelde også for den utvidede taushetsplikten som foreslås her.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at taushetsplikten etter folketrygdfondloven § 6 utvides slik at den omfatter Folketrygdfondets og andres forretningsmessige forhold. Det vises til forslag til endring i § 6 første ledd og § 6 nytt annet ledd første, annet og fjerde punktum.

4.5 Forslag om taushetsplikt for departementet og Etikkrådet når de mottar taushetsbelagte opplysninger fra Finanstilsynet, Norges Bank og Folketrygdfondet

4.5.1 Gjeldende rett

Forvaltningsloven § 13 første ledd fastslår at: «(e)nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om: 1) noens personlige forhold, eller 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Bestemmelsen gjelder for forvaltningen i sin alminnelighet, og denne taushetsplikten gjelder således for ansatte mv. i Finansdepartementet, Etikkrådet, Finanstilsynet og Norges Bank.

Ansatte mv. i Finanstilsynet og Norges Bank er i medhold av bestemmelser i henholdsvis finanstilsynsloven og sentralbankloven i tillegg underlagt særskilte regler om taushetsplikt som er mer omfattende enn taushetsplikten som følger av forvaltningsloven §§ 13 flg.

Taushetsplikten etter finanstilsynsloven § 7 gjelder opplysninger om en «kundes forhold». Begrepet «kunde» i finanstilsynsloven § 7 antas å omfatte enhver fysisk eller juridisk forretningsforbindelse av en institusjon underlagt tilsyn av Finanstilsynet. Bestemmelsen pålegger en videre taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Det vises her til at det etter finanstilsynsloven § 7 ikke er vilkår om at opplysningene skal angå «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold». Dette innebærer at eksempelvis opplysninger om privatkunder omfattes. Videre oppstiller ikke bestemmelsen noe krav om at hemmelighold må være av konkurransemessig betydning.

Sentralbankloven § 12 gjelder enhver opplysning knyttet til «bankens eller andres forretningsmessige forhold eller noens personlige forhold». Bestemmelsens begrep «noens personlige forhold» skal tolkes i samsvar med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, jf. uttalelser i NOU 1983: 39 Lov om Norges Bank og pengevesenet s. 374. Bestemmelsen går imidlertid videre enn taushetsplikten som følger av forvaltningsloven, da taushetsplikten omfatter bankens eller andres forretningsmessige forhold i alminnelighet, ikke kun «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt

drifts- eller forretningsforhold som det av hensyn til den opplysningen angår, vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde».

4.5.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått å utvide Finansdepartementets taushetsplikt slik at taushetsplikten i departementet og i Etikkrådet samsvarer med taushetsplikten i henholdsvis Norges Bank, Finanstilsynet og Folketrygdfondet. Om forslag til endring av Finansdepartementets taushetsplikt ble det i høringsnotatet uttalt følgende:

«Når opplysninger underlagt særskilt taushetsplikt hos Finanstilsynet eller Norges Bank blir gitt til departementet, oppstår spørsmålet om hvilken taushetsplikt som gjelder for disse opplysningene hos Finansdepartementet. Problemstillingen kan for eksempel komme på spissen ved at noen ber departementet om innsyn i et dokument oversendt fra Finanstilsynet eller Norges Bank med slike opplysninger.

En tilsvarende problemstilling som den som er nevnt i avsnittet ovenfor, vil kunne oppstå for opplysninger som Folketrygdfondet gir til departementet underlagt den utvidede taushetsplikten som foreslås i avsnitt 3 ovenfor.

Det følger av offentleglova § 29 første ledd at det er organet som mottar et innsynskrav, som skal vurdere og avgjøre det. I Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova, avsnitt 6.2.1 s. 76, gis det uttrykk for at det er rekkevidden av mottakerorganets taushetsplikt som er avgjørende for om opplysningene er unntatt fra innsyn etter offentleglova § 13 første ledd. Videre heter det at det må være særskilt fastsatt i de aktuelle bestemmelsene om taushetsplikt for at den strengere taushetsplikten til avsenderorganet skal «følge med» når et dokument blir oversendt til et annet organ.

Verken finanstilsynsloven § 7 eller sentralbankloven § 12 pålegger etter sin ordlyd taushetsplikt for ansatte mv. i departementet. Deres forutsetningen i Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova vist til i avsnittet ovenfor legges til grunn, så innebærer det at opplysninger, når de er oversendt til Finansdepartementet fra Finanstilsynet og Norges Bank, underlegges en taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven § 13 flg. som etter omstendighetene kan være mindre omfattende enn det som gjaldt hos avgiverorganene. Det samme vil være tilfellet hvis Folketrygdfondet pålegges en mer omfattende taushetsplikt enn det som

følger av forvaltningslovens bestemmelser, jf. forslaget til endring av folketrygdfondloven § 6 nevnt i avsnitt 3 ovenfor.

Dersom Finansdepartementet i medhold av offentleglova må gi innsyn i opplysninger som er undergitt særskilt taushetsplikt i avgiverorganet, vil dette etter departementets vurdering gi resultater som ikke er egnet til å ivareta hensynene bak den utvidede taushetsplikten på en god måte.

Det framgår av forarbeidene til finanstilsynsloven § 7 (se Ot.prp. nr. 2 (1985-86) avsnitt 8.12.8) at den mer omfattende taushetsplikten for en «kundes forhold» som gjelder for Finanstilsynets tjenestemenn, må ses i sammenheng med reglene om taushetsplikt som gjelder for bankene. Banker og andre finansinstitusjoner behandler og oppbevarer en omfattende mengde opplysninger, herunder personsopplysninger, om sine kunder. Det er av betydning for tilliten til finansinstitusjonene at kunder kan overlate midler til, og kjøpe tjenester fra dem, uten fare for at informasjon tilflyter konkurrenter, media eller andre. Sivilombudsmannen har i januar 2011 i en avsluttet sak om dokumentinnsyn (Sivilombudsmannens sak 2010/1876) gitt uttrykk for at den nære sammenhengen mellom finansinstitusjonenes taushetsplikt og den taushetsplikt Finanstilsynet er underlagt, tilsier at bestemmelsene tolkes likt. Saken gjaldt spørsmål om en avis kunne få innsyn i kundeopplysninger en bank hadde oversendt til Finanstilsynet. Finansdepartementet fikk medhold i at det var riktig å opprettholde Finanstilsynets vedtak om at det ikke skulle gis innsyn. Dette er etter Finansdepartementets syn i tråd med standpunktet om at den strengere taushetsplikten bør «følge med» når opplysninger gis fra Finanstilsynet til Finansdepartementet.

Den strengere taushetsplikten som gjelder for Norges Bank, jf. avsnitt 4.1 ovenfor, har sammenheng med at Norges Bank i medhold av sentralbankloven § 1 annet ledd annet punktum kan utføre alle former for bankforretninger og banktjenester til fremme av sine formål. Det framgår av forarbeidene til sentralbankloven, se NOU 1983: 39 Lov om Norges Bank og pengevesenet s. 373-374 at man derfor anså det for naturlig at banken ble underlagt like strenge taushetspliktbestemmelser som det øvrige bankvesen. Videre ble her vist til at sentralbanken burde ha taushetsplikt om opplysninger som banken mottar fra andre institusjoner i egenskap av å være sentralbank, for

eksempel fra andre statsbanker, kredittinstitusjoner m.v., samt taushetsplikt om egne forhold.

Det vises videre til det som er sagt ovenfor i avsnitt 3.2 om begrunnelsen for å utvide Folketrygdfondets taushetsplikt utover det som følger av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 flg.

En mindre omfattende taushetsplikt hos Finansdepartementet vil videre kunne hindre en god og åpen informasjonsutveksling, enten fordi myndighetsorganer med særskilt taushetsplikt finner det problematisk å gi opplysninger videre til departementet, eller fordi private parter blir mer tilbakeholdne med å oppfylle sin opplysningsplikt ovenfor Finanstilsynet, eller begrenser den informasjonen de gir til Norges Bank eller Folketrygdfondet, fordi de frykter at informasjonen vil kunne komme på avveie når den ikke beskyttes av en like omfattende taushetsplikt i Finansdepartementet. Dette vil kunne virke negativt inn på de nevnte institusjonenes evne til å utføre sine lov-pålagte oppgaver.

Etter Finansdepartementets vurdering er det på denne bakgrunn behov for lovendringer som fjerner usikkerhet knyttet til hvorvidt opplysninger som er undergitt taushetsplikt i Norges Bank og Finanstilsynet, samt Folketrygdfondet gitt lovendringen foreslått i avsnitt 3 ovenfor, vil være undergitt en tilsvarende omfattende taushetsplikt dersom de gis til Finansdepartementet.

Det vises til forslaget til endring av finanstilsynsloven § 7 første ledd, sentralbankloven § 12 første ledd nytt annet punktum og folketrygdfondloven § 6 nytt annet ledd nedenfor.»

Om forslaget til endring av Etikkrådets taushetsplikt ble det uttalt følgende i høringsnotatet:

«Det vises til forslaget om utvidelse av Finansdepartementets taushetsplikt i avsnitt 4.2.1 ovenfor. Når Etikkrådet får opplysninger fra Norges Bank underlagt taushetsplikt etter sentralbankloven, bør medlemmer av Etikkrådet av samme grunner ha en tilsvarende taushetsplikt som den som gjelder for Norges Bank.

Det vises til forslaget til endring av sentralbankloven § 12 første ledd nytt annet punktum nedenfor.»

4.5.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Finans Norge, Cefor, Folketrygdfondet og Norges Bank støtter Finansdepartementets forslag til endringer av taushetspliktbestemmelsene i finanstilsynsloven § 7 og sentralbankloven § 12.

Folketrygdfondet viser til at det er en naturlig følge av en utvidet taushetspliktsbestemmelse at den også vil gjelde dersom slike opplysninger oversendes Finansdepartementet. Av hensyn til en åpen informasjonsutveksling, også når det gjelder Folketrygdfondets rådgivningsplikt ovenfor departementet, er det viktig at taushetsbelagte opplysninger forblir taushetsbelagt når slike opplysninger oversendes Finansdepartementet.

Norges Bank viser i sin høringsuttalelse til at det i gjeldende sentralbanklov § 12 allerede finnes et unntak for at Norges Bank kan gi opplysninger til Finanstilsynet uten hinder av bankens taushetsplikt, og ber om at det inntas en tilsvarende presisering om mottakers taushetsplikt for Finanstilsynet for opplysninger oversendt dit fra Norges Bank, dvs. på samme måte som foreslått for Finansdepartementet og Etikkrådet. Bakgrunnen er det nære samarbeid mellom sentralbanken og Finanstilsynet bl.a. knyttet til beredskap og finanskrisehåndtering. Banken viser til at Finanstilsynets taushetsplikt etter finanstilsynsloven § 7 første ledd om «en kundes forhold» dels er mer begrenset enn taushetsplikten etter sentralbankloven § 12, samt at Finanstilsynets taushetsplikt etter forvaltningslovens §§ 13 følgende kunne være mindre omfattende enn den som gjelder for Norges Bank selv, på samme måte som i forholdet til Finansdepartementet.

Norsk kommunikasjonsforening, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag støtter ikke forslaget om å utvide taushetsplikten til også å gjelde Finansdepartementet eller Etikkrådet. Det vises til at forslaget er i strid med de klare anbefalinger som foreligger, jf. det som er referert fra disse høringsinstansenes høringsmerknader under pkt 4.2.1 ovenfor. Videre anser disse at departementets begrunnelse er mangelfull. Det er, og skal være, forskjell på en privat banks taushetsplikt og en offentlig virksomhet. Når opplysninger fra banker oversendes departementet, er det fordi det er relevant i en annen sammenheng enn de er gitt, og da er det også logisk at de underlegges det regelverk som gjelder inn-syn i offentlig saksbehandling. Offentleglova har dessuten også unntaksbestemmelser som verner andre legitime hensyn som økonomi, konkurranse, interne diskusjoner og vurderinger mv. Pri-

vat informasjon som tilhører banken, vil derfor ikke, som departementet frykter, «tilflytte media, konkurrenter eller andre» med mindre den er relevant og ikke kan unntas etter offentleglova. Da har samfunnet også en legitim rett til innsyn. Det framholdes at man ikke kan se at departementet har godgjort at det er behov for særskilt unntak på dette området. Disse høringsinstansene er videre uenige i departementets tolking av Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2010/1876.

4.5.4 Departementets vurderinger

Som det framgår ovenfor er Finansdepartementet av den oppfatning at uavhengig av en eventuell fremtidig bredere gjennomgang av gjeldende taushetspliktsbestemmelser, er det aktuelt og presserende behov for de endringer i gjeldende regelverk som er omtalt i høringsnotatet.

Formålet med den foreslåtte lovendringen er å sikre at opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt hos Finanstilsynet, Norges Bank eller Folketrygdfondet underlegges en like omfattende taushetsplikt når opplysningene gis videre til Finansdepartementet eller Etikkrådet. Dagens regelverk innebærer at opplysninger lovgiver har ment skal være underlagt lovpålagt taushetsplikt, etter omstendighetene vil kunne være underlagt en mindre omfattende taushetsplikt når de, for eksempel, oversendes Finansdepartementet i forbindelse med en klagesak, i forbindelse med Norges Banks rolle som rådgivende organ for penge, kreditt- og valutapolitikken, eller når Etikkrådet får oversendt opplysninger av betydning for rådets arbeid. De samme hensynene som tilsier taushetsplikt hos Finanstilsynet, Norges Bank eller Folketrygdfondet, tilsier etter departementets syn i slike situasjoner en tilsvarende taushetsplikt for Finansdepartementet og Etikkrådet.

Departementets ansvar i henhold til lov om Statens pensjonsfond § 2 annet ledd jf. § 7, omfatter fastsettelse av overordnede rammer for forvaltningen av SPU og SPN. Disse rammene forankres i Stortinget. Departementet fastsetter de overordnede investeringsrammene for forvaltningen, herunder referanseindekser og risikorammer. Referanseindeksene angir en strategisk fordeling av fondskapitalen på ulike typer eiendeler og geografiske regioner. Indeksene er en detaljert beskrivelse av hvordan fondenes kapital i utgangspunkt skal være investert. Mandatene er rammepregede og prinsippbaserte, og forutsetter at Norges Bank og Folketrygdfondet fastsetter mer detaljerte interne bestemmelser.

Norges Bank og Folketrygdfondet ivaretar den operative forvaltningen av henholdsvis SPU og SPN. Dette omfatter i tillegg til gjennomføring av den fastsatte investeringsstrategien, og plasseringer i henhold til denne, styring, måling og kontroll av risiko samt rapportering og utøvelse av eierrettigheter på vegne av SPU og SPN. Norges Bank og Folketrygdfondet har også ansvar for å gi departementet råd om videreutvikling av investeringsstrategien for fondene.

Departementet følger opp forvaltningen blant annet gjennom kvartalsvise møter med Norges Bank og Folketrygdfondet.

I Meld. St. 15 (2010–2011) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2010 og Meld. St. 17 (2011–2012) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011 er det gjort nærmere rede for styringsmodellen for forvaltningen av Statens pensjonsfond og den etablerte ansvars- og rolledelingen mellom departementet på den ene side og de to forvalterne på den annen side.

Ansvars- og rolledelingen mellom departementet og de to kapitalforvalterne forutsetter en god og åpen informasjonsutveksling mellom disse organene. Samtidig er bred åpenhet viktig for å skape oppslutning og legitimitet omkring forvaltningen. Departementet viser til redegjørelsen i punkt 4.4.4 syvende til niende avsnitt hvor departementet vurderer hensynet til åpenhet opp mot behovet for å unnta opplysninger for å unngå å påføre fondet unødige kostnader og andre ulemper. De samme momentene som gjør seg gjeldende i forbindelse med forvaltningen av SPN, gjør seg gjeldende for SPU. For Norges Bank gjelder særskilt at avvik også vil framgå av representantskapets årlige rapportering til Stortinget. Samlet sett er departementets vurdering at offentlighetens tilgang på informasjon om både departementets, Folketrygdfondets og Norges Banks forvaltning godt ivaretatt. Det er viktig at hensynet til offentlighetens behov for innsyn tilpasses en ramme som også ivaretar viktige og legitime hensyn til en forsvarlig økonomisk forvaltning av fellesskapets midler.

Et bedre samsvar mellom departementets taushetsplikt og forvalters taushetsplikt vil dessuten tilrettelegge bedre for skriftlig dokumentasjon omkring forretningsmessige forhold ved forvaltningen av Statens pensjonsfond. Skriftlighet om slike forhold vil være hensiktsmessig også av hensyn til det parlamentariske og det konstitusjonelle ansvaret. Ved vedtakelsen av unntaket i offentleglova § 23 fjerde ledd, vektla lovgiver til sammenlikning at det er viktig å opprettholde god og skriftlig korrespondanse mellom eier og selskap, og at inn-

syn vil kunne skade konkurranseevnen til selskapet og det offentliges kontroll som eier. Det følger av offentleglova § 23 fjerde ledd at «(d)et kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld selskap der staten (...) har eigarinteresser, og som blir behandla av vedkommande organ som eigar, dersom selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet for lova her.» Offentleglovutvalet (NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov) foreslo å oppheve unntaket, slik at unntak for korrespondanse mellom eierorganet og selskapet skulle følge de alminnelige innholdsbaserte unntaksbestemmelsene. Under høringsrunden ga blant annet Olje- og energidepartementet uttrykk for at unntaket burde beholdes, idet det ble pekt på at dokument som blir utvekslet mellom eierorganet og selskapene, ofte inneholder sensitive opplysninger, og at det er viktig med skriftlig kommunikasjon på grunn av det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret. Justisdepartementet viser i forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlige verksemd (offentleglova) avsnitt 12.3.7, til at det er viktig å opprettholde god og skriftlig korrespondanse mellom eier og selskap, og at unntaket er godt begrunnet. Det vises videre til at innsyn vil kunne skade konkurranseevnen til selskapet og det offentliges kontroll som eier. Justisdepartementet gikk derfor inn for å beholde unntaket, samtidig som unntaket ble snevret inn ved at det omfatter bare kommunikasjon med selskap som faller utenfor offentlighetslovens virkeområde. Finansdepartementet mener at mange av de samme hensynene som ble vektlagt ved vedtakelsen av offentleglova § 23 fjerde ledd gjør seg gjeldende i forholdet mellom forvalter og Finansdepartementet.

En utvidet taushetsplikt på departementets hånd vil etter departementets syn ikke være i konflikt med offentlighetsprinsippet.

Som nevnt i punkt 4.3.2 framgår det av retningslinjene for observasjon og utelukkelse § 6 blant annet at det jevnlig skal avholdes møter mellom departementet, Etikkrådet og Norges Bank for å utveksle informasjon om arbeid med eierskapsutøvelse og Etikkrådets overvåking av porteføljen, og at Etikkrådet kan be Norges Bank om opplysninger om hvordan konkrete selskaper er håndtert i eierskapsutøvelsen og om andre forhold som vedrører disse selskapene. Selv om Norges Bank og Etikkrådet er tillagt klart definerte og ulike oppgaver overfor selskapene i porteføljen opptrer begge med utgangspunkt i samme aksje-post og på vegne av samme eier. Dette tilsier behov for koordinering av arbeidet i gitte situasjo-

ner. I likhet med hva som gjelder ved informasjon som gis departementet, må informasjon som er taushetsbelagt i Norges Bank, forbli taushetsbelagt også dersom Norges Bank gir slik informasjon til Etikkrådet. Arbeidet Etikkrådet gjør, er foranlediget av det eierskapet departementet formelt sett har. Det vil si at de samme hensynene som begrunner en utvidet taushetsplikt for departementet av hensyn til eierrollen departementet har, tilsier en utvidet taushetsplikt for også Etikkrådet. Departementet foreslår at Etikkrådet pålegges tilsvarende taushetsplikt som det som følger av sentralbankloven § 12 for Norges Bank.

Departementet har i utkastet til endring av sentralbankloven § 12 første ledd nytt annet punktum fulgt opp Norges Banks forslag om at taushetsplikt etter sentralbankloven § 12 også bør gjelde for Finanstilsynet når Norges Bank utleverer opplysninger underlagt taushetsplikt til Finanstilsynet. Det vises til Norges Banks begrunnelse gjengitt ovenfor.

For øvrig vises det til vurderingene som framgår av høringsnotatet.

På denne bakgrunn foreslår departementet lovendringer som fjerner usikkerhet knyttet til hvorvidt opplysninger som er undergitt taushetsplikt i Norges Bank og Finanstilsynet, samt Folkestrygdfondet gitt lovendringen foreslått i punkt 4.4 ovenfor, vil være undergitt en tilsvarende omfattende taushetsplikt dersom de gis til Finansdepartementet og Etikkrådet.

Det vises til forslaget til endring av finanstilsynsloven § 7 første ledd, sentralbankloven § 12 første ledd nytt annet punktum og folkestrygdfondloven § 6 nytt annet ledd tredje punktum.

4.6 Finanstilsynets adgang til å gi opplysninger til relevante tilsynsmyndigheter innen EU/EØS uten hinder av lovpålagt taushetsplikt

4.6.1 Gjeldende rett

Det framgår av finanstilsynsloven § 7 første ledd tredje punktum at taushetsplikten som pålegges Finanstilsynets tjenestemenn mv i medhold av finanstilsynsloven § 7 første ledd, samt etter forvaltningslovens bestemmelser, ikke gjelder overfor blant annet «[...] andre EØS-staters sentralbanker eller tilsynsmyndigheter som fører tilsyn som nevnt i § 1 første ledd nr. 1-6, nr. 9, 10, 14 eller nr. 18, eller tilsyn med forvaltningsselskap for verdipapirfond.» Unntaket som innskrenker taushetsplikten overfor tilsynsmyndigheter i andre

EØS-land, kom inn i loven ved lov 20. desember 1996 nr. 89 om endringer i lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynet) (EØS-tilpasning) og lov av 15. juli 1949 nr. 1 om Norges Kommunalbank m.m. Med hjemmel i finanstilsynsloven § 7 første ledd femte og sjette punktum er det for øvrig i forskrift 30. november 1998 nr. 1102 om utveksling av opplysninger med tilsynsmyndigheter fra land i og utenfor EØS-området gitt nærmere regler om Finanstilsynets utveksling av opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt med andre lands tilsynsmyndigheter.

4.6.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet pkt. 5 ble det gitt følgende redegjørelse for departementets vurdering av Finanstilsynets adgang til å gi opplysninger til relevante tilsynsmyndigheter innen EU/EØS uten hinder av lovpålagt taushetsplikt:

«Bakgrunnen for innskrenkingen av taushetsplikten nevnt ovenfor er å legge til rette for at norske tilsynsmyndigheter kan utveksle opplysninger med relevante tilsynsmyndigheter innen EU/EØS, noe som kan anses som en forutsetning for et vel fungerende finansielt tilsyn i hele EØS-området.

Fra 1. januar 2011 er det i EU etablert et nytt europeisk tilsynssystem på finansmarkedsområdet med formål å styrke tilsynet med hele den europeiske finanssektoren og bedre forutsetningene for finansiell stabilitet. Det nye tilsynssystemet er basert på en todeling. European Systemic Risk Board (ESRB) – «Risikorådet» – har ansvaret for makroovervåking av systemrisiko på hele det europeiske finansmarkedet, mens tre europeiske finanstilsynsmyndigheter driver tilsyn på mikronivå innen bank (European Banking Authority, EBA), forsikring og pensjon (European Insurance and Occupational Authority, EIOPA) og verdipapirmarkedet (European Securities and Markets Authority, ESMA).

Finanstilsynsloven § 7 første ledd tredje punktum åpner etter sin ordlyd som nevnt for utveksling av opplysninger underlagt lovpålagt

taushetsplikt med «andre EØS-staters [...] tilsynsmyndigheter». Etter Finansdepartementets syn tilsier de samme hensynene som innebærer at Finanstilsynets skal ha adgang til å utveksle opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt med andre EØS-staters tilsynsmyndigheter, at denne innskrenkingen av taushetsplikten også bør gjelde overfor de nye, europeiske tilsynsorganene nevnt i avsnittet ovenfor. I lys av at dette, samt av at disse organene neppe kan anses som «uvedkommende» i forhold til Finanstilsynets taushetsplikt etter finanstilsynsloven § 7 første ledd første punktum, er Finansdepartementet av den oppfatning at bestemmelsen henvisning til «andre EØS-staters [...] tilsynsmyndigheter» i dag må anses for å omfatte de nye europeiske tilsynsorganene. Finansdepartementet har på denne bakgrunn kommet til at det ikke er behov for lovendring på dette punktet.»

4.6.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen uttaler i sin høringsuttalelse at det er viktig at norske tilsynsmyndigheter kan utveksle opplysninger med relevante tilsynsmyndigheter innen EØS med sikte på å opprettholde et fungerende finansielt tilsyn i hele EØS-området.

Finans Norge og *Cefor* deler departementets tolkning av den aktuelle bestemmelsen. De forutsetter at informasjonen skal være underlagt taushetsplikt hos mottagende tilsynsmyndighet samt at informasjonen kun kan benyttes til tilsynsformål. Disse høringsinstansene uttaler at de er kjent med at Finanstilsynet allerede praktiserer dette ved oversendelse av informasjon til europeiske tilsynsmyndigheter.

4.6.4 Departementets vurderinger

Departementet viser til at det ikke er kommet inn merknader til forståelsen av Finanstilsynsloven § 7 første ledd tredje punktum som det er redegjort for i høringsnotatet. Departementet opprettholder sin vurdering i høringsnotatet, og anser det derfor ikke nødvendig med en eksplisitt regulering av at unntaket fra taushetsplikt også gjelder overfor de nye finanstilsynsmyndighetene i EU.

5 Adgang til å gi innsyn til bruk for forskningsformål i opplysninger som er omfattet av verdipapirregisterets taushetsplikt

5.1 Bakgrunn for lovforslaget

Verdipapirsentralen ASA (Verdipapirsentralen) ba i brev 12. oktober 2010 Finansdepartementet om å vurdere å gjøre endring i lov av 5. juli 2002 nr. 64 om registrering av finansielle instrumenter (verdipapirregisterloven) slik at det for forskningsformål ble åpnet opp for å gi innsyn i opplysninger i verdipapirregistre underlagt lovpålagt taushetsplikt. Det ble vist til bestemmelsen i § 13 d i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) som mønster for tilsvarende bestemmelse i verdipapirregisterloven. Det ble opplyst at henvendelsen skjedde i forståelse med Finansmarkedsfondet, som er opprettet med det formål å bidra til å fremme kunnskap om verdipapirmarkedet.

Av brevet fremgikk det blant annet følgende om Verdipapirsentralens praktisering av regelverket om taushetsplikt i forbindelse med tilgjengeliggjøring av data for forskning:

«Rettstilstanden er således slik VPS oppfatter det at anonymiserte data kan være gjenstand for utlevering, selv om dette ikke er uttrykkelig bestemt slik som på forvaltningslovens område (jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2). VPS har som sagt praktisert taushetsplikten på denne måten tidligere, og gitt tilgang til anonymiserte data til forskningsformål i en del tilfeller. Imidlertid har det vist seg at utvikling mht. hvilke opplysninger som er tilgjengelig fra andre kilder, i større grad enn tidligere gjør det mulig å sammenstille anonymiserte opplysninger fra VPS med andre offentlige tilgjengelige kilder slik at identifikasjon av investorene blir mulig.

Dette har gjort at VPS har måttet si nei til utlevering av data som tidligere ble innvilget. Blant annet har en stoppet utlevering av data til en rekke forskningsprosjekter i regi av Bedriftsøkonomisk Institutt og Norges Handelshøyskole. VPS har også måttet avslå flere prosjekter som Finansmarkedsfondet har inn-

vilget støtte til betinget av formelle avklaringer mht. datatilgangen. VPS er videre kjent med at Finansmarkedsfondet har vurdert det som nødvendig å presisere overfor aktuelle søkere at søknader uten tilstrekkelig ex ante avklaring mht. datatilgang ikke vil bli behandlet.»

Finansdepartementet ba på denne bakgrunn i brev 21. september 2011 Finanstilsynet om å utarbeide et utkast til høringsnotat med forslag til lovendringer som åpner for å gi innsyn i opplysninger som er registrert i verdipapirregistre, og som er underlagt taushetsplikt etter verdipapirregisterloven § 8-1, for forskningsformål.

5.2 Gjeldende rett

Verdipapirregistre er regulert i lov av 5. juli 2002 nr. 64 om registrering av finansielle instrumenter (verdipapirregisterloven). Lovens formål er å legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering av finansielle instrumenter og rettigheter i slike instrumenter, jf. § 1-1. Det fremgår av verdipapirregisterloven § 6-8 at et verdipapirregister skal inneholde opplysninger om de finansielle instrumentene og om innehaverne av rettigheter til disse. Forskrift om hvilke opplysninger som skal fremgå av verdipapirregister av 21. mai 2003 nr. 620 (registreringsforskriften) gir nærmere regler om blant annet hvilke opplysninger som skal registreres.

En vesentlig del av de lagrede opplysningene i et verdipapirregister er ansett for å være sensitive opplysninger knyttet til forretningsmessige eller personlige forhold. Verdipapirregisterloven § 8-1 slår på denne bakgrunn fast at ansatte, tillitsvalgte og revisor i et verdipapirregister plikter å hindre at noen får adgang eller kjennskap til det de i sitt arbeid får vite om noens forretningsmessige eller personlige forhold, med mindre annet følger av verdipapirregisterloven eller annen lov. Formålet med bestemmelsen er å beskytte investorene, for-

hindre at opplysninger om investorer misbrukes og å ivareta det overordnede hensyn til investorenes og allmennhetens tillitt til et verdipapirregister og finansmarkedet som helhet. Bestemmelsen er videre begrunnet i hensynet til å verne utstedere mot at kurssensitiv og annen konfidensiell informasjon kommer på avveie.

Verdipapirregisterloven § 8-2 gir i visse nærmere angitte tilfeller rett til å få opplysninger fra et verdipapirregister uten hinder av den generelle taushetsplikten som følger av § 8-1. Verdipapirregisterloven § 8-2 nr. 1 til 3 gir innsynsrett i nærmere bestemte opplysninger fra et verdipapirregister til kontohaver, panthaver eller andre rettighetshavere, tingretten og namsmannen. Det følger videre av § 8-2 nr. 4 at enhver har rett til å få opplysninger som er registrert om et finansielt instrument, med mindre annet følger av lov eller forskrift. Verdipapirregisterloven § 8-2 nr. 5 fastsetter at dersom noen med hjemmel i lov har krav på opplysninger og opplysningene finnes i et verdipapirregister, har vedkommende rett til å få disse opplysningene fra verdipapirregisteret.

Videre har visse institusjoner tilgang til opplysninger fra verdipapirregister for å kunne utføre offentlige tilsyns- og kontrolloppgaver. Det fremgår således av verdipapirregisterloven § 8-4 at politiet, Finanstilsynet og norsk regulert marked har elektronisk adgang til opplysninger i norske verdipapirregistre på nærmere angitte vilkår. Videre har ligningsmyndighetene i medhold av ligningsloven § 6-5 krav på nærmere bestemte opplysninger fra verdipapirregistre.

Verdipapirregisterloven § 8-3 fastsetter at verdipapirregistre kan kreve vederlag for utlevering av opplysninger, med unntak for opplysninger som offentlige myndigheter har krav på i medhold av lov eller forskrift.

Verdipapirregisterloven inneholder ikke regler som åpner opp for å gi innsyn i opplysninger underlagt taushetsplikt for forskningsformål. Imidlertid er det i forarbeidene til verdipapirregisterloven, NOU 2000: 10 side 140 uttalt at bestemmelsen om taushetsplikt ikke skal være til hinder for at opplysninger fra verdipapirregistrene benyttes til statistiske formål så lenge det ikke kan skje en identifisering av en enkelt institusjons eller persons forhold. I praksis er det lagt til grunn at utlevering av opplysninger blant annet til forskningsformål kun kan gjøres dersom verdipapirregisteret forsikrer seg om at opplysningene sammen med andre tilgjengelige opplysninger ikke vil kunne avsløre identiteten til noen av investorene.

5.3 Høring

Departementet ba i høringsbrev 14. september 2012 om høringsinstansenes merknader til høringsnotatet fra Finanstilsynet 28. mars 2012.

Høringsfristen var 11. januar 2013.

Høringsutkastet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Banklovkommisjonen

Datatilsynet

Det juridiske Fakultet, Universitetet i Bergen

Det juridiske Fakultet, Universitetet i Oslo

Det juridiske Fakultet, Universitetet i Tromsø

Finansmarkedsfondet

Norges Bank

Norges Handelshøyskole

Skattedirektoratet

Statistisk sentralbyrå

Økokrim

Aksjonærforeningen i Norge

Den Norske Advokatforening

Handelshøyskolen BI

Finansnæringens Fellesorganisasjon

Norges Fondsmeglerforbund

Norsk Investorforum

Norske Finansanalytikerens Forening

Oslo Børs

Verdipapirfondenes forening

Verdipapirsentralen

Følgende instanser har gitt merknader til høringsutkastet:

Advokatforeningen

Datatilsynet

Finansmarkedsfondet

Finansnæringens Fellesorganisasjon

Helse- og omsorgsdepartementet

Kunnskapsdepartementet

Norges Bank

Nærings- og handelsdepartementet

Skattedirektoratet

Statistisk sentralbyrå

Verdipapirsentralen

5.4 Høringsutkastet

I høringsnotat 28. mars 2012 uttaler Finanstilsynet blant annet følgende om hensynene som må avveies ved utformingen av forslaget:

«Verdipapirregistre inneholder betydelig informasjon om verdipapirmarkedet. Datamaterialet i verdipapirregisteret er ansett for å være av høy kvalitet, og dette kan danne grunnlag for forskning av stor samfunnsmessig betydning. Ettersom det ikke er tillatt med forvalterregistrering av aksjer for norske borgere, vil opplysningene som kan hentes ut kunne være mer anvendelig for forskere ved at registeret inneholder mer informasjon om reelle eiere enn en del andre lands verdipapirregister. Forskning på finansmarkedsområdet er blant annet viktig for å gi økt kunnskap om og forståelse for finansielle markeders virkemåte, herunder hvordan regulering av markeder virker og hvordan markedsaktører agerer under ulike forhold. Gjennom opprettelsen av Finansmarkedsfondet er det et uttalt ønske å legge til rette for økt forskning og utdanning knyttet til verdipapirmarkedet. Dette er tungtveiende hensyn som taler for å endre verdipapirregisterloven slik at det gis tilgang til opplysninger som er underlagt taushetsplikt til bruk for forskning.

Opplysningene som er registrert i verdipapirregister er omfattende og er av til dels svært sensitiv karakter. Når det foreslås at det skal åpnes for innsyn i slike opplysninger er det derfor avgjørende for å ivareta tilliten til verdipapirregisteret at det samtidig fastsettes rammer for håndteringen og behandlingen av opplysningene i de institusjoner som får tilgang, herunder bestemmelser om taushetsplikt for de forskerne som får tilgang til opplysningene.»

Finanstilsynet foreslår, i samsvar med oppdraget fra Finansdepartementet, at verdipapirregisterloven endres slik at det åpnes for at forskere kan gis innsyn i opplysninger som er registrert i verdipapirregister til bruk i forskning. Konkret foreslås det at det i verdipapirregisterloven § 8 tas inn ny § 8-3 om opplysninger underlagt taushetsplikt til bruk i forskning og ny § 8-4 om forskeres taushetsplikt. Bestemmelsene foreslås i hovedsak utformet etter mønster av tilsvarende bestemmelser i forvaltningsloven § 13 d og 13 e, som gjelder generelt i forvaltningen, men det er gjort tilpasninger som følge av at et verdipapirregister ikke er et forvaltningsorgan.

Om forslaget til ny § 8-3 heter det i høringsnotatet blant annet:

«Det foreslås [...] at Finanstilsynet gis kompetanse til å bestemme at verdipapirregister skal utlevere opplysninger underlagt taushetsplikt. I dette ligger at Finanstilsynet kan pålegge ver-

dipapirregisteret å utlevere de aktuelle opplysningene som er underlagt taushetsplikt til den aktuelle forskeren.»

Finanstilsynet foreslår at det skal gis innsynsrett dersom «det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser». I dette ligger at det må foretas en helhetsvurdering, der flere momenter spiller inn. Det legges i forslaget opp til at begjæring om tilgang til opplysninger underlagt taushetsplikt sendes til verdipapirregisteret, som gir en tilråding til Finanstilsynet i saken. Det foreslås videre hjemmel for å stille vilkår i forbindelse med at det gis innsynsrett og en hjemmel for at departementet skal kunne gi nærmere regler i forskrift.

Om forslaget til ny § 8-4 om forskeres taushetsplikt, heter det i høringsnotatet blant annet:

«Finanstilsynet foreslår videre at det fastsettes en egen bestemmelse om forskeres og andre som utfører arbeid i forbindelse med en forskningsoppgaves taushetsplikt om opplysninger de mottar i forbindelse med en forskningsoppgave som et verdipapirregister har gitt opplysninger undergitt taushetsplikt til. Det foreslås også at det fastsettes at den som har fått opplysningen er bundet av eventuelle vilkår som er satt med hjemmel i forslaget § 8-3 annet ledd. I bestemmelsens tredje ledd foreslås en bestemmelse om at resultatet av forskningen kan offentliggjøres i anonymisert form, med mindre de som har krav på taushet samtykker.

Det foreslås at brudd på taushetsplikten som fastsatt i forslaget § 8-4 skal være underlagt tilsvarende straffansvar som gjelder for tilitsvalgte, ansatte og revisor i verdipapirregister etter verdipapirregisterloven § 10-4.»

Videre foreslås det at verdipapirregisteret skal gjøre forskeren og hans medarbeidere kjent med taushetsplikten og straffebestemmelsen ved utlevering av opplysningene, og at det kan kreves at skriftlig erklæring om at de kjenner og vil respektere reglene.

5.5 Høringsinstansenes syn

Verdipapirsentralen, Nærings- og handelsdepartementet, Advokatforeningen, Finansnærings Fellesorganisasjon, Kunnskapsdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank, Finansmarkedsfondet og Skattedirektoratet gir i sine høringsmerknader uttrykk for støtte til forslaget om at forskere

gis tilgang til opplysninger i et verdipapirregister som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt etter verdipapirregisterloven § 8-1.

Verdipapirsentralen går imot at Finanstilsynet gis adgang til å bestemme at verdipapirregister skal utlevere opplysninger. Om dette uttales det blant annet følgende:

«VPS slutter seg ikke til høringsutkastets forslag på dette punkt. Etter VPS' vurdering må Finanstilsynets oppgave være å ta stilling til om det, ut fra hensynet til de som opplysningene gjelder og de kriterier som er angitt i forslaget § 8-3 annet ledd, kan gjøres unntak fra verdipapirregisterets taushetsplikt etter verdipapirregisterloven § 8-1.

Hvorvidt verdipapirregisteret skal gi slikt innsyn må være opp til verdipapirregisteret å vurdere på samme måte som hva gjelder andre private aktører som besitter informasjon som forskere måtte ha interesse av.»

Verdipapirsentralen viser i denne sammenheng til at kapasitetshensyn kan innebære at et register ikke finner å kunne prioritere resurskrevende forespørsler fra forskere. Videre vises det til at:

«VPS kjenner ikke til at det verken i finansieringsvirksomhetsloven, verdipapirhandelloven, børsloven eller andre andre lover som gjelder for private foretak som besitter informasjon som er av interesse for forskere, er inntatt bestemmelser som på samme måte som i høringsutkastet pålegger disse å gi ut informasjon til forskere uavhengig av egen vurdering mht tilgjengelige ressurser og kapasitet til å fremskaffe dataene. Det er ikke i høringsnotatet inntatt en begrunnelse for den forskjellsbehandling av et verdipapirregister fra andre private aktører som høringsforslaget innebærer.»

Verdipapirsentralen foreslår at bestemmelsen i verdipapirregisterloven § 8-3 formuleres slik at Finanstilsynet, når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser kan fastsette at et verdipapirregister kan gi opplysninger som etter loven er underlagt taushetsplikt, til bruk for forskning uten hinder av registerets taushetsplikt etter § 8-1.

Finansnæringens Fellesorganisasjon uttaler at det ved vurderingen av om forskere skal gis tilgang til opplysninger, må tas hensyn til at utenlandske forskere i utgangspunktet ikke vil være underlagt straffansvar ved brudd på taushetsplik-

ten, da brudd på verdipapirregisterloven ikke omfattes av straffeloven § 12 nr. 4.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler at forslaget bør strammes noe inn for å unngå at informasjonen kan misbrukes markedsmessig:

«Vi mener at det må settes et klarere skille mellom kurssensitiv informasjon og annen taushetsbelagt informasjon. Utgangspunktet bør være at personkretsen som har adgang til kurssensitiv informasjon, er så begrenset som mulig. Det bør derfor slås fast at forskere ikke har adgang til informasjon som registerfører har lagt inn med utsatt offentliggjøring. Etter vår vurdering bør det fremgå av lovtekst eller forskrift at kurssensitiv informasjon fra VPS ikke kan frigis til forskere.»

Kunnskapsdepartementet ber om at det i lovendringsforslaget tas inn en nærmere drøfting av saksgangen, herunder en vurdering av eventuelt behov for å bruke et organ som Rådet for taushetsplikt og forskning i saksbehandling av forespørsler om innsyn for forskningsformål.

Datatilsynet peker på at de foreslåtte lovendringene vil medføre et økt inngrep i de registrertes personvern, og at endringene vil svekke den enkeltes selvbestemmelsesrett over egne personopplysninger. Om dette skriver Datatilsynet videre:

«Datatilsynet savner en vurdering av den foreslåtte bestemmelsen opp mot forholdet til bestemmelsene og rammene i personopplysningsloven og personverndirektivet. Dette gjelder både behandling av personopplysninger fra registeret til forskningsformål nasjonalt og i utlandet. Datatilsynet minner om at personopplysninger ofte er regulert gjennom to parallelle regelsett: Taushetspliktregler og personvernregler. Etter Datatilsynets vurdering bør forholdet til personopplysningsloven og personverndirektivet klargjøres før forslaget til ny bestemmelse eventuelt vedtas.

Datatilsynet peker videre på at det ved utformingen av en eventuell ny bestemmelse om unntak fra taushetsplikten er viktig å se på mulighetene for å begrense personvernulempene. Dette kan gjøres uten at det går på bekostning av forskningsinteresser. Datatilsynet foreslår i den sammenheng at det vurderes om den foreslåtte bestemmelsen kan suppleres med vilkår om at identitetsopplysninger som navn og fødselsnummer skal være skjult. Dette innebærer at det identifiserende elementet (for

eksempel fødselsnummeret) er kryptert eller erstattet med en «falsk» entydig identitet. Datatilsynet mener det uansett bør vurderes å fastsette et minimumsvilkår i bestemmelsen om at graden av personidentifikasjon ikke skal være større enn nødvendig for å nå formålene.»

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det savner en omtale i høringsnotatet av hvorvidt/i hvilken grad den som er vernet av reglene om taushetsplikt, skal informeres om at opplysningene gis til forskning, jf. blant annet personopplysningsloven §§ 19 og 20.

5.6 Departementets vurdering

Det er etter Finansdepartementets syn ønskelig å legge til rette for forskning som kan gi økt kunnskap om verdipapirmarkedenes virkemåte. Slik dagens regelverk er utformet, er det problematisk for verdipapirregister å gi forskere tilgang til opplysninger fra registeret, også når disse opplysningene er anonymisert. Det vises her til det som er sitert ovenfor om at Verdipapirsentralen har sett seg nødt til å si nei til utlevering av opplysninger til forskningsformål, da det ved hjelp av andre kilder har blitt enklere å identifisere enkeltpersoner og opplysninger til tross for at opplysningene gis i anonymisert form. På denne bakgrunn er det behov for å lovregulere adgangen til å gi forskere tilgang til opplysninger hos verdipapirregister som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt. Siktemålet med lovendringene er å legge til rette for samfunnsnyttig forskning på grunnlag av slike opplysninger, samtidig som hensynene bak taushetsplikten som gjelder for verdipapirregistre ivaretas på en god måte.

I tråd med Verdipapirsentralens høringsmerknad bør bestemmelsen etter departementets vurdering utformes slik at den åpner opp for at Finanstilsynet kan beslutte at Verdipapirsentralen kan gi opplysninger underlagt taushetsplikt i medhold av verdipapirregisterloven § 8-1 til bruk for forskning. Den foreslåtte § 8-3 vil således fremstå som en hjemmel for, på nærmere angitte vilkår, å dispensere fra taushetsplikten. Hvis dispensasjon foreligger, vil det være opp til verdipapirregisteret om opplysninger skal gis ut. Dette betyr at Finanstilsynet kan tillate at opplysningene gis ut, men dette er altså ikke noe pålegg om å gi dem ut.

Finansdepartementet slutter seg til forslaget i høringsutkastet om at de lovfastsatte vilkårene for at verdipapirregister skal gis adgang til å gi ut opplysninger som er underlagt taushetsplikt, bør være at det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser. Departementet vil understreke at adgangen til å dispensere fra taushetsplikten, samt de vilkår som stilles i den forbindelse, må praktiseres på en måte som innebærer at tilliten til verdipapirregistre ikke svekkes. Dette tilsier en relativt streng praksis. Det vil være grunn til særlig aktsomhet knyttet til å gi verdipapirregistre adgang til å gjøre kurssensitiv informasjon tilgjengelig for forskning. Videre bør graden av personidentifikasjon ikke være større enn nødvendig for å nå formålene. Det må vurderes konkret hvorvidt det skal stilles vilkår om at identitetsopplysninger som navn og fødselsnummer skal skjules før opplysninger leveres ut, jf. Datatilsynets merknad gjengitt ovenfor.

Finansdepartementet anser det ikke for hensiktsmessig å benytte Rådet for taushetsplikt og forskning i saksbehandlingen av forespørsler om å gi forskning tilgang til opplysninger hos verdipapirregister underlagt taushetsplikt. Det vises her til at verdipapirregistre ikke er forvaltningsorgan.

Det fremgår ovenfor at Helse- og omsorgsdepartementet har uttalt at det savner omtale av hvorvidt/i hvilken grad den som er vernet av reglene om taushetsplikt, skal informeres om at opplysningene gis til forskning, jf. blant annet personopplysningsloven §§ 19 og 20. Finansdepartementet forstår regelen i personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a slik at det ikke foreligger varslingsplikt når innsamlingen eller formidlingen av opplysninger er uttrykkelig fastsatt i lov.

Departementet mener at det foreslåtte regelverket legger til rette for å ivareta tilliten til verdipapirregistre, samt ivareta interessen til de personer eller virksomheter som sensitive opplysninger i verdipapirregistre er knyttet til, på en god måte.

De foreslåtte bestemmelsene bør, i tråd med forslaget i høringsnotatet, tas inn i verdipapirregisterloven etter lovens § 8-2, som ny § 8-3 og ny § 8-4. Dette innebærer at nåværende § 8-3 blir § 8-5 og nåværende § 8-4 blir § 8-6. Det foreslås at utvidelsen av kapittel 8 også markeres i kapitteloverskriften, ved at den får ordlyden «Taushetsplikt og innsynsrett mv.»

6 Oppretting av inkurier i verdipapirhandellden og verdipapirfondlden

6.1 Oppretting i verdipapirhandellden § 8-1 og § 8-3

I forskriftshjemmelen om egenhandel i verdipapirhandellden (lov 29. juni 2007 nr. 75) § 8-1 annet ledd er det vist til «første ledd nr. 7». Verdipapirhandellden § 8-1 første ledd ble imidlertid endret ved lov 18. november 2011 nr. 42 om endringer i betalingssystemloven og finansieringsvirksomhetsloven mv. (gjennomføring av EØS-regler som svarer til direktiv 2009/44/EF og direktiv 2009/110 EF), slik at tidligere nr. 7 er gjeldende nr. 6. Henvisningen i § 8-1 annet ledd må konsekvensjusteres som følge av dette. Det foreslås derfor at det i § 8-1 annet ledd vises til første ledd nr. 6, i stedet for første ledd nr. 7. Dette innebærer ingen materielle endringer.

I § 8-3, som gir særlige regler om egenhandel for ansatte i visse typer foretak, er det i første ledd første punktum vist til «§ 8-1 første ledd nr. 2 til 7». Som nevnt ovenfor ble verdipapirhandellden § 8-1 første ledd endret ved lov 18. november 2011 nr. 42. Etter lovendringen finnes det ikke lenger noe nr. 7 i oppregningen i § 8-1 første ledd. Bestemmelsen i § 8-3 første ledd er ikke blitt konsekvensjustert som følge av endringen i § 8-1 første ledd. Det foreslås derfor at det i § 8-3 første ledd første punktum vises til § 8-1 første ledd «nr. 2 til 6», i stedet for «nr. 2 til 7». Dette innebærer ingen materielle endringer.

6.2 Opprettinger i verdipapirfondlden § 1-2

Det er avdekket en mindre skrivefeil i verdipapirfondlden (lov 25. november 2011 nr. 44) § 1-2 første ledd nr. 9. I definisjonen av «nærstående» i bestemmelsens underpunkt 4 er det henvist til de øvrige underpunkter i nr. 9. Henvisningene er angitt med bokstaver og ikke med tall slik de øvrige underpunktene skulle tilsi. Departementet foreslår at verdipapirfondlden § 1-2 første ledd nr. 9 endres slik at bestemmelsens underpunkt 4

henviser til de øvrige underpunktene i tall, og ikke bokstaver.

6.3 Oppretting i verdipapirfondlden § 4-10

I gjeldende verdipapirfondlov § 4-10 første ledd om andelseierregister og forvalterregistrering står det at «Forvaltningsselskapet skal føre et andelseierregister der andelseierne er angitt med navn, fødselsdato eller foretaksnummer, adresse og nummer på andelene.» I annet relevant regelverk, herunder blant annet lov av 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak («foretaksregisterloven»), er begrepet «foretaksnummer» erstattet med «organisasjonsnummer». Departementet foreslår at begrepet «foretaksnummer» erstattes med «organisasjonsnummer» i verdipapirfondloven § 4-10 første ledd.

6.4 Oppretting i verdipapirfondlden § 5-6

Verdipapirfondloven § 5-6 omhandler krav til bekreftelse fra enten depotmottager eller godkjent revisor ved fusjon av verdipapirfond. Verdipapirfondloven § 5-6 første ledd nr. 1 sier at depotmottager eller godkjent revisor ved fusjon av fond blant annet skal bekrefte at fusjonen er gjennomført i tråd med de prinsippene som er fastsatt i fusjonsavtalen for verdsetting av fondenes eiendeler og eventuelle forpliktelser, jf. § 5-3 første ledd nr. 4. Henvisningen til verdipapirfondloven § 5-3 første ledd nr. 4 er imidlertid ikke korrekt. Riktig henvisning skal være verdipapirfondloven § 5-3 andre ledd nr. 4. Henvisningen i gjeldende verdipapirfondlov § 5-6 første ledd nr. 1 til verdipapirfondloven § 5-3 første ledd nr. 4 er en inkurie. Bestemmelsen i verdipapirfondloven § 5-6 første ledd nr. 1 foreslås derfor endret slik at bestemmelsen henviser til verdipapirfondloven § 5-3 andre ledd nr. 4.

6.5 Oppretting i verdipapirfondloven § 6-18

Gjeldende verdipapirfondlov § 6-18 om forholdet mellom tilførings- og mottagerfond inneholder fem ledd. Ved en inkurie er imidlertid tallet fem erstattet med tallet seks i angivelsen av de enkelte ledd. Departementet foreslår at bestemmelsen endres slik at det som i dag er angitt som verdipapirfondloven § 6-18 sjette ledd, blir § 6-18 femte ledd.

6.6 Adgang for spesialfond til å fravike verdipapirfondloven § 6-9 med Finanstilsynets samtykke

Etter ordlyden i gjeldende verdipapirfondlov § 7-2 andre ledd er spesialfond ikke unntatt fra loven § 6-9 *Plasseringsbegrensninger – eierandel hos utsteder*. Heller ikke etter tidligere verdipapirfondlov var spesialfond generelt unntatt fra nevnte bestemmelse (§ 4-9 i tidligere lov). Finanstilsynet hadde imidlertid adgang til å gi samtykke til at den aktuelle bestemmelsen kunne fravikes i

enkelte tilfeller. Slikt samtykke kunne gis både for nasjonale fond som ikke er spesialfond og for spesialfond. Dette fulgte av tidligere verdipapirfondlov § 4-9 siste ledd som hadde følgende ordlyd: *"Tilsynsmyndigheten kan gi samtykke til etablering av verdipapirfond som fraviker bestemmelsene i denne paragraf."*

Adgangen til å gi samtykke til å fravike § 6-9 er gjennom § 7-1 første ledd videreført for nasjonale fond som ikke er spesialfond. Adgangen til å fravike § 6-9 for spesialfond gjennom samtykke fra Finanstilsynet følger imidlertid ikke av ordlyden i § 7-2. I Ot.prp. nr. 36 (2007–2008) pkt. 12.4 er det uttalt at Finanstilsynet skal kunne gi slikt samtykke for spesialfond. Departementet legger til grunn at det ikke har vært meningen å endre den nye verdipapirfondloven slik at spesialfond ikke lenger skal kunne få samtykke til å fravike § 6-9, og at det beror på en feil at dette ikke er tatt med i den nye lovbestemmelsen. Departementet foreslår derfor at verdipapirfondloven § 7-2 andre ledd tilføyes et nytt tredje punktum der det åpnes for at Finanstilsynet kan gi samtykke til at spesialfond fraviker § 6-9.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Til forslagene om nemndbehandling av tvister

Etter lovforslaget kan Kongen bestemme at finansinstitusjoner, verdipapirforetak og forvaltningsselskap (finansforetak) skal være tilsluttet en klagenemnd som nevnt i finansavtaleloven § 4 eller forsikringsavtaleloven § 20-1. Dersom et foretak blir pålagt tilslutning til en klagenemnd, kan det innebære kostnader for foretaket, f.eks. ved at driftskostnadene til nemnden finansieres av de tilsluttede foretakene. Slik tilslutning kan imidlertid ha en ikke ubetydelig verdi både for foretakets kunder og for foretaket selv.

Finansforetak som ikke etterlever nemnduttalelser i sin disfavør, risikerer etter lovforslaget å måtte dekke forbrukernes rettskostnader. De senere årene har det vært få tilfeller der finansforetak ikke har etterlevd nemnduttalelser i sin disfavør i nemnden for banksaker under Finansklagenemnda, både i absolutte og relative termer. De fleste av tilfellene de senere årene der finansforetak ikke har etterlevd nemnduttalelser i sin disfavør, knytter seg til uttalelser i de tre forsikringsnemndene under Finansklagenemnda, der det som nevnt i kapittel 2 er en bransjenorm om dekning av sakskostnader. De direkte økonomiske virkningene av en bestemmelse i tråd lovforslaget kan på denne bakgrunn antas å være begrensede. En slik bestemmelse vil også få direkte virkning for et begrenset antall forbrukere, i den grad utviklingen fremover ikke blir vesentlig annerledes enn utviklingen de senere årene.

Bestemmelsen om dekning av sakskostnader kan gjøre det mer attraktivt for forbrukerkunder å henvende seg til en nemnd og få sin sak behandlet der. Følgelig kan antall saker for nemndene øke. Finansforetakenes plikt til å dekke eventuelle sakskostnader ved en etterfølgende domstolsbehandling dersom forbrukeren har fått medhold i nemnden, kan videre innebære at finansforetaket finner det hensiktsmessig å benytte større ressurser i hver enkelt nemndsak. Nemndene kan bli viktigere for rettspraksisen på de fagområdene nemndene opererer på hvis finansforetakene i

større grad etterlever nemnduttalelser i sin disfavør.

7.2 Til endringene i eiendomsmeglingsloven

Bransjen synes i stor grad å ha innrettet seg i samsvarende med forslaget om at megler skal sørge for at kjøper har fått rettsvern før kjøpesummen kan disponeres på vegne av selger, jf. eiendomsmeglingsloven § 6-9 nytt tredje ledd. Forslaget antas derfor ikke å få nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om å flytte bestemmelsene om forvaltning og oppbevaring av klientmidler fra eiendomsmeglingsforskriften § 3-9 til eiendomsmeglingsloven § 3-2 første og annet ledd innebærer ikke endringer i gjeldende rett, og får heller ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget til ny bestemmelse i eiendomsmeglingsloven § 3-2 tredje ledd om at kreditorer ikke skal kunne søke dekning i kjøpesummen på meglers klientkonto før betingelsene for frigivelse mellom partene i handelen er oppfylt, medfører blant annet at kjøper og kjøpers långivere ikke utsettes for risiko for tap som følge av kreditorbeslag fra selgers kreditorer i perioden etter at kjøper har overtatt bruken av eiendommen, men før rettsvern er etablert. Bestemmelsen bidrar til redusert risiko ved eiendomshandler, men har etter departementets syn ellers ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

7.3 Til endringene av taushetspliktsbestemmelsene i finanstillsynsloven, sentralbankloven og folketrygdfondloven

Det fremgår av høringsnotatet at forslaget til endringer i sentralbankloven, finanstillsynsloven og folketrygdfondloven antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Departementet opprettholder sin vurdering i høringsnotatet.

7.4 Til endringene om adgang til å gi innsyn til bruk for forskningsformål i opplysninger som er omfattet av verdipapirregisterets taushetsplikt

Finansdepartementet legger til grunn at forslaget om å gi adgang til å gi innsyn til bruk for forskningsformål i opplysninger som er omfattet av verdipapirregistres taushetsplikt vil kunne få administrative konsekvenser for Verdipapirsentralen i form av noe økt arbeid knyttet til å gi tilråding til søknader om utleveringer av opplysninger samt selve utleveringen av opplysningene. Det

antas likevel at de administrative konsekvensene ikke vil være betydelige.

Finansdepartementet foreslår, i tråd med høringsnotatet, ikke endringer i verdipapirregisterlovens bestemmelse om vederlag for utlevering av opplysninger. Utlevering av opplysninger til forskning vil dermed følge utgangspunktet om at det kan kreves vederlag for utleveringen. Finansdepartementet legger derfor til grunn at endringen ikke vil innebære økonomiske konsekvenser av betydning for verdipapirregister.

Behandling av begjæringer om tilgang til opplysninger underlagt taushetsplikt er en ny oppgave for Finanstilsynet og vil medføre noe merarbeid. Det antas at de administrative konsekvensene for Finanstilsynet likevel ikke vil være vesentlige.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

8.1 Til endringene i finanstillsynsloven

Til § 7 første ledd

Endringen innebærer at personer og institusjoner utenfor Finanstillsynet som mottar opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt fra Finanstillsynet, pålegges taushetsplikt etter finanstillsynsloven § 7 og forvaltningslovens bestemmelser. Det vises for øvrig til omtale ovenfor under punkt 4.

8.2 Til endringene i sentralbankloven

Til § 12

I henhold til første ledd første punktum plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Norges Bank, å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om bankens eller andres forretningsmessige forhold eller om noens personlige forhold. *Første ledd annet punktum* fastsetter at taushetsplikten som gjelder for Norges Bank, gjelder også for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for departementet og Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland, når departementet eller Etikkrådet mottar opplysninger som er omfattet av taushetsplikter etter første punktum.

Annet ledd første ledd punktum fastsetter at taushetsplikt etter første ledd og etter forvaltningslovens bestemmelser ikke gjelder overfor departementet, Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland, Finanstillsynet, andre EØS-staters sentralbanker eller banktilsynsmyndigheter, eller internasjonale organisasjoner som Norges Bank er medlem av eller samarbeider med. Av *annet ledd annet punktum* fremgår det at utlevering av opplysninger underlagt taushetsplikt til internasjonale organisasjoner som Norges Bank er medlem av eller samarbeider med kan bare skje i den uttrekning opplysningene underlegges en tilsvarende taushetsplikt hos mottagende organisasjon.

Det vises for øvrig til punkt 4.3 og 4.5.

8.3 Til endringene i finansieringsvirksomhetsloven

Til § 2-12b

Bestemmelsen følger opp Finanskriseutvalgets forslag om dekning av sakskostnader, jf. NOU 2011: 1, kapittel 14.4.3. Bestemmelsen gjelder for alle finansinstitusjoner, det vil si blant annet banker, finansieringsforetak og forsikrings- og pensjonsforetak. Bestemmelsen er også gjort gjeldende for betalingsforetak, jf. § 4b-1 fjerde ledd, e-pengeforetak, jf. § 4c-3, verdipapirforetak, jf. verdipapirhandelloven § 10-16a og forvaltningsselskap for verdipapirfond, jf. verdipapirhandelloven § 2-13 tredje ledd.

Etter *første ledd* kan Kongen i forskrift bestemme at finansinstitusjoner skal være tilsluttet en klagenemnd som nevnt i finansavtaleloven § 4 eller forsikringsavtaleloven § 20-1. Det kan fastsettes ulike regler for ulike typer av finansinstitusjoner og forskriftshjemmelen gjelder også for andre foretak som bestemmelsen er gjort gjeldende for. Det vises til omtale i kapittel 2.2.3.

Etter *annet ledd* skal en finansinstitusjon som ikke følger en uttalelse fra en klagenemnd i tvist med en kunde som er forbruker, dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, dekke egne og motpartens nødvendige sakskostnader ved etterfølgende domstolsbehandling av tvisten. Bestemmelsen innebærer et unntak fra hovedregelen i tvisteloven § 20-2 om at den vinnende part har krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten. Bestemmelsen gjelder bare tvister mellom en finansinstitusjon som er medlem av en klagenemnd og en kunde, og uavhengig av om institusjonen er pålagt å være medlem i en nemnd etter første ledd. Videre gjelder bestemmelsen kun for saker som springer ut av tvister med kunder. Plikten til å dekke kundens sakskostnader gjelder videre bare dersom kunden er forbruker, jf. definisjonen av en forbruker i finansavtaleloven § 2. Med «nødvendige sakskostnader» menes kostnader som nevnt i tvisteloven § 20-5 første ledd.

Ved domstolsbehandling i første instans gjelder bestemmelsen uavhengig av om det er foretaket eller kunden som reiser sak for domstolen. Ved behandling i høyere rettsinstans gjelder bestemmelsen bare dersom kunden har fått medhold og det derfor er foretaket som er den ankende part, jf. *annet punktum*. Reglene i tvisteloven § 10-5 om sakskostnader i småkravprosess kommer ikke til anvendelse ved beregning av nødvendige sakskostnader, jf. *tredje punktum*. Det vises til omtale i kapittel 2.3.3.

Etter *tredje ledd* kan Kongen i forskrift fastsette nærmere regler til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i annet ledd. Det vises til omtale i kapittel 2.2.3.

Til § 4b-1

Etter *fjerde ledd* skal reglene i § 2-12b gjelde tilsvarende for betalingsforetak og filialer av utenlandske foretak som nevnt i annet ledd. Det vises til merknaden til § 2-12b.

8.4 Til endringene i verdipapirregisterloven

Til § 8-3

Bestemmelsen åpner opp for at Finanstilsynet kan bestemme at et verdipapirregister kan gi opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt til bruk for forskningsformål. For øvrig svarer bestemmelsen, med enkelte redaksjonelle endringer, til utkastet § 8-3. Det vises til nærmere omtale ovenfor under punkt 5.

Til § 8-4

Bestemmelsen pålegger forskere og andre som får tilgang til opplysninger i medhold av vedtak etter § 8-3 første ledd taushetsplikt om disse opplysningene. Bestemmelsen svarer, men med enkelte redaksjonelle endringer, til utkastet § 8-4. Det vises til nærmere omtale ovenfor under punkt 5.

Til § 10-4

I bestemmelsens *annet punktum* fastsettes det at overtredelser av reglene om taushetsplikt i § 8-4 og § 8-3 annet ledd, sanksjonerer med straff. Bestemmelsen tilsvarende høringsutkastet § 8-4 fjerde ledd.

8.5 Til endringene i folketrygdfondloven

Til § 6

Etter *første ledd annet punktum* videreføres at forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet gjelder for Folketrygdfondets tillitsvalgte, ansatte og andre som utfører tjenester eller arbeid for Folketrygdfondet.

Annet ledd fastsetter at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Folketrygdfondet og departementet, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om Folketrygdfondets eller andres forretningsmessige forhold eller om noens personlige forhold. Taushetsplikten omfatter både egne og andres forretningsmessige forhold i sin alminnelighet, og ikke kun i den utstrekning «det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår» jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Med forretningsmessige forhold menes også «tekniske innretninger og framgangsmåter» slik dette tolkes etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Taushetsplikten gjelder ikke overfor departementet. Det videreføres også at forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e får anvendelse for Folketrygdfondet.

8.6 Til endringene i eiendomsmeglingsloven

Til § 3-2

Første ledd tilsvarende gjeldende eiendomsmeglingsforskrift § 3-9 første ledd. Bestemmelsen er av sentral betydning for forbrukere og bør derfor stå i loven, i stedet for i forskriften. Ved å flytte bestemmelsen til eiendomsmeglingsloven, blir dessuten de vesentligste reglene om oppbevaring og forvaltning av klientmidler samlet på ett sted, slik at regelverket blir mer oversiktlig. Dette innebærer ingen materielle endringer. Det vises til nærmere omtale ovenfor under punkt 3.5.

Annet ledd tilsvarende gjeldende eiendomsmeglingsforskrift § 3-9 annet ledd. Ordlyden i bestemmelsen er noe endret sammenlignet med gjeldende eiendomsmeglingsforskrift § 3-9 annet ledd, men dette er ikke ment å medføre realitetsendringer. For øvrig vises til omtale av første ledd.

Tredje ledd inneholder en ny bestemmelse, der det fremgår at kreditorenes adgang til å søke dekning i kjøpesummen på meglers klientkonto er begrenset i en viss periode. Innledningsvis i

bestemmelsen fastslår for ordens skyld det som allerede følger av dekningsloven § 2-2, det vil si at kreditorene bare kan søke dekning i kjøpesummen dersom den tilhører debitor på beslagstiden. Videre følger det av bestemmelsens siste del at betingelsene for frigivelsene som gjelder mellom partene i handelen, må være oppfylt før kreditorene kan søke dekning i kjøpesummen. Hvilke betingelser dette dreier seg om, beror i prinsippet på hva som er avtalt mellom kjøper og selger. Vanligvis vil betingelsene være at kjøper skal få tinglyst skjøte (få hjemmel) til eiendommen, jf. også bestemmelsen i § 6-9 nytt tredje ledd første punktum. Videre vil det normalt anses å være en betingelse for frigivelse av kjøpesummen at det er etablert rettsvern for långivers pant, samt at de heftelser på eiendommen som det ikke er avtalt at kjøper skal overta, er slettet. Det innebærer blant annet at i handler der kjøpesummen går over fra kjøpers til selgers formue når kjøper overtar bruken av eiendommen, vil selgers kreditorer likevel ikke kunne søke dekning i kjøpesummen på meglers klientkonto før ovennevnte betingelser er oppfylt. Det vises til nærmere omtale ovenfor under punkt 3.5.2.

I *fjerde ledd* videreføres forskriftshjemmelen i nåværende § 3-2.

Til § 6-9

I *tredje ledd første punktum* lovfestes det at megler som forestår oppgjør, skal sørge for at kjøper har fått rettsvern for sitt erverv før kjøpesummen kan disponeres på vegne av selger. Megler skal ikke kunne legge til rette for at kjøper og selger avtaler oppgjørsvilkår som går ut på at hele eller deler av kjøpesummen utbetales til selger (eller benyttes til å dekke meglers vederlag) før kjøper har fått tinglyst hjemmel til eiendommen. Bestemmelsen omfatter etter sin ordlyd også erverv som får rettsvern på annen måte enn ved tinglysing i grunnboken. I *tredje ledd annet punktum* får departementet hjemmel til å gi nærmere regler om gjennomføring av det økonomiske oppgjøret i forskrift, herunder til å fastsette unntak fra hovedregelen i første punktum. Det vises til nærmere omtale ovenfor under punkt 3.5.1.

8.7 Til endringene i verdipapirhandeloven

Til § 8-1

I *første ledd* foreslås det å rette opp en inkurie slik at «og» tilføyes avslutningsvis i nr. 5.

Det foreslås også å rette opp en inkurie i § 8-1 *annet ledd*, og det vises til nærmere omtale av dette ovenfor under punkt 6.1.

Til § 8-3

Det foreslås å rette opp en inkurie i § 8-3 *første ledd første punktum*, og det vises til nærmere omtale av dette ovenfor under punkt 6.1.

Til § 10-16a

Bestemmelsen innebærer at finansieringsvirksomhetsloven § 2-12b gjelder tilsvarende for verdipapirforetak. Det vises til merknaden til finansieringsvirksomhetsloven § 2-12b og til omtale i kapittel 2.

8.8 Til endringene i verdipapirfondloven

Til § 1-2 første ledd nr. 9 underpunkt 4

Det foreslås å rette opp en inkurie, slik at henvisningen blir korrekt. Endringen er nærmere omtalt ovenfor under punkt 6.2.

Til § 2-13

Etter *tredje ledd* skal finansieringsvirksomhetsloven § 2-12b gjelde tilsvarende for forvaltningsselskap. Det vises til merknaden til finansieringsvirksomhetsloven § 2-12b og til omtale i kapittel 2.

Til § 4-10 første ledd

Endringen er omtalt nærmere ovenfor under punkt 6.3.

Til § 5-6 første ledd nr. 1

Endringen er omtalt nærmere ovenfor under punkt 6.4.

Til § 6-18

Endringen er omtalt nærmere ovenfor under punkt 6.5.

Til § 7-2 annet ledd nytt tredje punktum

Endringen er omtalt nærmere ovenfor under punkt 6.6.

Endringer i finansieringsvirksomhetsloven og eiendomsmeglingsloven mv.
(klagenemndbehandling, oppgjør av eiendomshandler mv.)

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver
under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og eiendomsmeglingsloven mv. (klagenemndbehandling, oppgjør av eiendomshandler mv.)

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og eiendomsmeglingsloven mv. (klagenemndbehandling, oppgjør av eiendomshandler mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i finansieringsvirksomhetsloven og eiendomsmeglingsloven mv. (klagenemndbehandling, oppgjør av eiendomshandler mv.)

I

I lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansinstitusjoner mv. gjøres følgende endring:

§ 7 første ledd nytt syvende punktum skal lyde:

Taushetsplikt etter denne bestemmelsen og forvaltningslovens bestemmelser gjelder også for personer og institusjoner utenfor Finanstilsynet som mottar opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt fra Finanstilsynet.

II

I lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. gjøres følgende endringer:

§ 12 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Taushetsplikt etter første punktum gjelder også for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for departementet, Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Finanstilsynet når departementet, Etikkrådet eller Finanstilsynet mottar opplysninger som nevnt i første punktum.

§ 12 annet ledd første og annet punktum skal lyde:

Taushetsplikt etter foregående ledd og forvaltningslovens bestemmelser gjelder ikke overfor departementet, Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland, Finanstilsynet, andre EØS-staters sentralbanker eller finanstilsynsmyndigheter, eller internasjonale organisasjoner som Norges Bank er medlem av eller samarbeider med. Utlevering av opplysninger underlagt taushetsplikt til internasjonale organisasjoner som Norges Bank er medlem av eller samarbeider med, kan bare skje dersom opplysningene underlegges en tilsvarende taushetsplikt hos organisasjonen som mottar opplysningene.

§ 12 annet ledd nåværende annet punktum blir nytt tredje punktum.

III

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

Ny § 2-12b skal lyde:

§ 2-12b. *Nemndbehandling av tvister*

Kongen kan ved forskrift bestemme at finansinstitusjoner skal være tilsluttet en klagenemnd som nevnt i finansavtaleloven § 4 eller forsikringsavtaleloven § 20-1.

En finansinstitusjon skal, dersom den ikke følger en uttalelse fra en klagenemnd som nevnt i første ledd i tvist med en kunde som er forbruker, dekke egne og motpartens nødvendige sakskostnader ved domstolsbehandling i første instans av samme tvist mellom de samme partene. Første punktum gjelder tilsvarende for behandling i høyere rettsinstanser dersom finansinstitusjonen er den ankende part. Reglene i tvisteloven § 10-5 om sakskostnader i småkravprosess kommer ikke til anvendelse ved beregning av nødvendige sakskostnader.

Kongen kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i annet ledd.

§ 4b-1 fjerde ledd skal lyde:

Reglene i § 2-12b gjelder tilsvarende for betalingsforetak og filialer av utenlandske foretak som nevnt i annet ledd.

§ 4c-3 første ledd skal lyde:

Reglene i §§ 2-2 til 2-5, § 2-12b, § 3-2, § 3-6 samt §§ 3-8 til 3-15 og § 4b-4 gjelder tilsvarende for e-pengeforetak.

IV

I lov 5. juli 2002 nr. 64 om registrering av finansielle instrumenter gjøres følgende endringer:

Kapittel 8 overskriften skal lyde:

Kapittel 8. Taushetsplikt og innsynsrett *mv.*

Ny § 8-3 skal lyde:

§ 8-3. *Opplysninger til bruk for forskning*

Finanstilsynet kan bestemme at et verdipapirregister kan gi opplysninger til bruk for forskning uten hinder av taushetsplikt etter § 8-1, når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser.

Til vedtak som nevnt i første ledd, kan det stilles vilkår om blant annet hvem som skal ha ansvar for opplysningene, og hvem som skal ha tilgang til dem, om oppbevaring og tilbakelevering av utlånt materiale, om sletting av avskrifter, om hvorvidt forskerne skal ha adgang til å henvende seg til eller innhente nærmere opplysninger om dem det er gitt opplysninger om, og om bruken av opplysninger for øvrig.

Begjæring om dispensasjon fra taushetsplikten i medhold av første ledd skal sendes verdipapirregisteret, som skal gi en tilrådning i saken til Finanstilsynet.

Kongen kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i paragrafen her.

Ny § 8-4 skal lyde:

§ 8-4. *Forskeres taushetsplikt*

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i forbindelse med forskning som et verdipapirregister i medhold av § 8-3 første ledd har gitt opplysninger underlagt taushetsplikt til, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til disse opplysningene.

Opplysningene kan bare brukes til forskning og i samsvar med opplyst formål og de vilkår som måtte være fastsatt etter § 8-3 annet ledd.

Taushetsplikten er ikke til hinder for

- 1) *at opplysningene gjøres kjent for dem som opplysningene direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker,*
- 2) *at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at de gis i statistisk form, eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.*

Verdipapirregisteret skal før utlevering av opplysningene gjøre mottakerne av opplysningene kjent med taushetsplikten og straffebestemmelsen i § 10-4 annet punktum. Verdipapirregisteret kan kreve skriftlig erklæring om at mottakerne av opplysningene kjenner og vil overholde reglene.

Kongen kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i paragrafen her.

Nåværende § 8-3 blir ny § 8-5.

Nåværende § 8-4 blir ny § 8-6.

§ 10-4 nytt annet punktum skal lyde:

På samme måte straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 8-4 om taushetsplikt eller vilkår etter § 8-3 annet ledd, eller forskrifter gitt med hjemmel i §§ 8-3 eller 8-4, eller som medvirker til slik overtredelse.

V

I lov 29. juni 2007 nr. 44 om Folketrygdfondet gjøres følgende endringer:

§ 6 overskriften skal lyde:

Forholdet til annen lovgivning, *taushetsplikt mv.*

§ 6 første ledd skal lyde:

Forvaltningsloven gjelder ikke for Folketrygdfondet. Forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet gjelder likevel for Folketrygdfondets tillitsvalgte, ansatte og andre som utfører tjenester eller arbeid for Folketrygdfondet.

§ 6 nytt annet ledd skal lyde:

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Folketrygdfondet, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om Folketrygdfondets eller andres forretningsmessige forhold eller om noens personlige forhold. Taushetsplikten gjelder ikke overfor departementet. Tilsvarende taushetsplikt som følger av første punktum, gjelder enhver som utfører tjeneste eller arbeid for departementet. Forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og §§ 13 a til 13 e får anvendelse.

Nåværende § 6 annet ledd blir nytt tredje ledd.

VI

I lov 29. juni 2007 nr. 73 om eiendomsmegling gjøres følgende endringer:

§ 3-2 skal lyde:

§ 3-2. *Forvaltning og behandling av klientmidler*

(1) Foretak og advokater som driver eiendomsmegling, jf. § 2-1, skal holde klientmidler adskilt fra

egne midler og andre midler som ikke tilhører klienter.

(2) Klientmidler tilhører den som har innbetalt eller overlevert disse til foretaket eller advokaten, inntil de er brukt på den måten som er avtalt.

(3) Kreditorer kan kun søke dekning i kjøpesummen som er oppbevart i henhold til første ledd dersom beløpet tilhører debitor på beslagstiden, jf. dekningsloven § 2-2, og betingelsene for frigivelse som gjelder mellom partene i handelen, er oppfylt.

(4) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om behandling av klientmidler.

§ 6-9 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) Oppdragstakere som forestår oppgjør, skal sørge for at kjøperen har fått rettsvern for sitt erverv for kjøpesummen disponeres på vegne av selgeren. Departementet kan gi nærmere regler i forskrift om gjennomføring av det økonomiske oppjøret, herunder unntak fra regelen i første punktum.

VII

I lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel gjøres følgende endringer:

§ 8-1 første og annet ledd skal lyde:

(1) Bestemmelsene i dette kapittel gjelder ansatte i:

1. verdipapirforetak og deres tilknyttede agenter,
2. forvaltningsselskaper for verdipapirfond,
3. finansinstitusjoner,
4. foretak som inngår i finanskonsern med unntak av eiendomsmeglingsselskaper og inkassoselskaper,
5. pensjonskasser og
6. Innovasjon Norge, Statens nærings- og utviklingsfond, Husbanken, Folketrygdfondet og Norges Bank,

som normalt har innsyn i eller arbeider med investeringstjenester eller forvaltning av finansielle instrumenter for foretaket eller foretakets kunders regning.

(2) Departementet kan i forskrift bestemme at bestemmelsene i dette kapittel skal gjelde for andre ansatte som arbeider med forvaltningen av offentlige midler og ansatte i offentlige institusjoner som driver finansieringsvirksomhet, enn de som er nevnt i første ledd nr. 6.

§ 8-3 første ledd første punktum skal lyde:

Ansatte i foretak som nevnt i § 8-1 første ledd nr. 2 til 6, kan ikke ved handel for egen regning benytte verdipapirforetak som regelmessig yter investeringstjenester av vesentlig omfang overfor arbeidsgiverforetaket.

Ny § 10-16a skal lyde:

§ 10-16a. Nemndbehandling av tvister

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-12b gjelder tilsvarende for verdipapirforetak.

VIII

I lov 25. november 2011 nr. 44 om verdipapirfond gjøres følgende endringer:

§ 1-2 første ledd nr. 9 underpunkt nr. 4 skal lyde:

4. selskap hvor vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr. 1, 2 eller 5 har slik innflytelse som nevnt i aksjeloven eller allmennaksjeloven § 1-3 annet ledd eller selskapsloven § 1-2 annet ledd, eller selskap hvor vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr. 1, 2 eller 5 har eller kontrollerer minst 20 prosent av stemmerettighetene eller selskapets kapital, og

§ 2-13 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) Finansieringsvirksomhetsloven § 2-12b gjelder tilsvarende for forvaltningsselskap.

§ 4-10 første ledd skal lyde:

(1) Forvaltningsselskapet skal føre et andelseierregister der andelseierne er angitt med navn, fødselsdato eller organisasjonsnummer, adresse og nummer på andelene.

§ 5-6 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. at fusjonen er gjennomført i tråd med de prinsippene som er fastsatt i fusjonsavtalen for verdsetting av fondenes eiendeler og eventuelle forpliktelser, jf. § 5-3 annet ledd nr. 4,

§ 6-18 femte ledd skal lyde:

(5) Departementet kan gi forskrift om avtalen, interne forretningsregler og koordineringstiltak etter tredje ledd.

§ 7-2 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Finanstilsynet kan samtykke til at spesialfond fraviker bestemmelsen i § 6-9.

Endringer i finansieringsvirksomhetsloven og eiendomsmeglingsloven mv.
(klagenemndbehandling, oppgjør av eiendomshandler mv.)

IX

2. Departementet kan fastsette overgangsregler.

Ikrafttredelse og overgangsregler

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
