

HØRINGSNOTAT

Forslag til endring i forskrift om gjennomføring av verdipapiroppgjøret

1. Innledning

Med hjemmel i betalingssystemloven § 4-2 fastsatte Finansdepartementet 22. september 2016 forskrift om gjennomføring av verdipapiroppgjøret. Forskriften ble fastsatt etter forslag fra Norges Bank og Verdipapirsentralen ASA (VPS), som i fellesskap hadde utarbeidet et høringsnotat datert 19.01.2015 med forslag til ny forskrift om gjennomføring av verdipapiroppgjøret i insolvenssituasjoner. Formålet med forskriften er å klargjøre det rettslige grunnlaget for gjennomføring av papir- og pengesiden av verdipapiroppgjøret i situasjoner der en av deltakerne i et verdipapiroppgjørssystem settes under insolvensbehandling.

Etter Norges Banks vurdering er det behov for en presisering av forskriftens virkeområde. I § 1 står det at forskriften gjelder for verdipapiroppgjørssystem med godkjenning etter betalingssystemloven § 4-1 samt «*for Norges Bank og for annen oppgjørssbank for deltakere i interbanksystem eller verdipapiroppgjørssystem som nevnt i betalingssystemloven § 1-3 (3)*», jf. annet ledd. Denne formuleringen tilsier at forskriften i tillegg til å få anvendelse på både pengesiden og verdipapirsiden i verdipapiroppgjøret, også gjelder pengeoppgjør i interbanksystemer. Dette følges imidlertid ikke opp i forskriftens materielle bestemmelse i § 2, som utelukkende viser til gjennomføring av verdipapiroppgjøret. At forskriftens virkeområde er avgrenset til kun å gjelde verdipapiroppgjør understøttes av høringsnotatet som gjennomgående omtaler verdipapiroppgjøret. At forskriften er avgrenset til å gjelde verdipapiroppgjørene, synes også å være Finanstilsynets oppfatning som i brev til departementet 7. januar 2016 skriver:

Forskriftens virkeområde er i § 1 annet ledd begrenset til verdipapiroppgjørssystemer med godkjenning etter betalingssystemloven § 4-1, Norges Bank og "*annen kontobank for deltakere i interbanksystem eller verdipapiroppgjørssystem som nevnt i betalingssystemloven § 1-3 (3)*." Vi har forstått forskriftsutkastet som å kun omfatte pengeoppgjør som inngår i et verdipapiroppgjør. Ettersom forskriftsforslaget § 1 annet ledd viser til at forskriften "*videre gjelder [...] annen kontobank for deltakere i interbanksystem* (vår understrekning)" kan bestemmelsen lest isolert muligens forstås som å omfatte også interbanksystemer. Lest i

sammenheng med forskriftsforslaget § 2, antar vi likevel at risikoen for slike misforståelser er begrenset.

Siden høsten 2016 har banknæringen og Norges Bank samarbeidet om å forbedre systemløsningen for realtidsbetalinger i Norge samtidig som oppgjørsrisikoen begrenses og kontrolleres. I den forbindelse er det etter Norges Banks vurdering behov for en endring av forskriften om gjennomføring av verdipapiroppgjør, slik at det ikke hefter tvil om at den materielle bestemmelsen i § 2 også skal dekke pengeoppgjør i et interbanksystem.

2. Kort om gjeldende rett

Forskriften om gjennomføring av verdipapiroppgjøret i insolvenssituasjoner er fastsatt med hjemmel i betalingssystemloven § 4-2. Det er redegjort nærmere for § 4-2 og rettsvernsbestemmelsene der, og for oppgjørsavtalene til henholdsvis VPS og Norges Bank, i notatet som var på høring forut for fastsettelse av forskriften.¹ Hovedpunktene gjengis kort nedenfor.

Formålet med betalingssystemloven § 4-2 er å gi motparter i avtaler om avregning og oppgjør en særlig beskyttelse overfor andre kreditorer i en situasjon hvor deres motpart i systemet settes under insolvensbehandling. Bakgrunnen for bestemmelsen er å fjerne legale risikoer og motvirke at likviditets- og soliditetsproblemer i enkeltinstitusjoner forplanter seg videre til andre deltakere i systemet eller til finansmarkedet generelt. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 3 og artikkel 4 i *finalitetsdirektivet*² i norsk rett.

Etter betalingssystemloven § 4-2 er forutsetningen for at avtaler om avregning og oppgjør kan gjøres gjeldende etter sitt innhold selv om det innledes insolvensbehandling hos en deltaker, at oppdraget er lagt inn i systemet før det er innledet insolvensbehandling. Tidspunktet for når et oppdrag skal anses for å være «lagt inn i systemet» skal avtales mellom deltakerne, jf. betalingssystemloven § 4-2 andre ledd.

Det følger av Norges Banks *Vilkår for kontohold i Norges Bank* punkt 3.2 når et betalingsoppdrag skal anses for å være lagt inn i systemet og endelig oppgjort.³ Etter bestemmelsens første ledd anses et betalingsoppdrag lagt inn i Norges Banks oppgjørssystem (NBO) og er endelig oppgjort når det er belastet en av bankens kontoer i Norges Bank. For verdipapiroppgjør (VPO) er det en særskilt bestemmelse i annet ledd om at et betalingsoppdrag på bakgrunn av en avregning i VPO NOK⁴ anses lagt inn i NBO når det er kontrollert (matchet) i VPO NOK. Slike betalingsoppdrag er endelig oppgjort når de er belastet bankens underkonto for VPO og innskuddet på kontoen er disponibelt for banken.

¹https://www.regjeringen.no/contentassets/6624e24717fe4885b991252111c69913/h_notat_12_531_3_ebj.pdf

² Direktiv 98/26/EF

³ <https://www.norges-bank.no/tema/Norges-Banks-oppgjorssystem/avtaler-skjema-regelverk/>

⁴ VPO NOK: VPS' verdipapiroppgjørssystem for avregning og oppgjør av handler i finansielle instrumenter i norske kroner.

Bestemmelsene i betalingssystemloven § 4-2 og Norges Banks vilkår for kontohold definerer hvilke transaksjoner som skal kunne gjøres opp i systemet uten hinder av en eventuell insolvensbehandling hos en av deltakerne. Bestemmelsene sier imidlertid ikke noe om hvilke midler hos den insolvente deltakeren som skal kunne benyttes til å gjennomføre oppgjøret. Forskrift om gjennomføring av verdipapiroppgjøret klargjør bruken av deltakeres disponible midler til å gjennomføre verdipapiroppgjøret i insolvenstilfeller, jf. §§ 1 og 2. Det er imidlertid ikke klart at forskriften klargjør bruken av disponible midler til andre pengeoppgjør i interbanksystemer, jf. ovenfor. For at det ikke skal oppstå tvil om hvilke midler som kan benyttes til oppgjør i interbanksystemene, er det behov for en tilsvarende klargjøring i forskriften mht. pengeoppgjørene.

3. Dagens betalingsløsninger

De fleste betalinger inngår i dag i avregninger mellom bankene, og er først tilgjengelig for mottaker etter oppgjør i Norges Bank. Slike oppgjør skjer nå fem ganger om dagen på virkedager. Betalinger kan også gjøres opp enkeltvis og dermed komme raskere frem til mottaker. Dette gjelder særlig større beløp i finanssektoren og i næringslivet for øvrig.

Norske banker etablerte en felles løsning for realtidsbetalinger i 2013. Realtidsbetalinger betyr at mottaker får oppdatert disponibelt beløp på konto få sekunder etter at betalingen er igangsatt av betaler. Denne løsningen har imidlertid flere svakheter. Bankene påføres kredittrisiko fordi betalingsmottaker får disponere pengene før bankene har gjort opp seg imellom. Videre er det ikke lagt til rette for tilstrekkelig utveksling av informasjon mellom betaler og betalingsmottaker, noe som er nødvendig for betalinger til bedrifter. Bruken begrenses også ved at det er innført en beløpsgrense i systemløsningen på 500 000 kroner for enkeltbetalinger, men bankene kan også sette lavere grense for egne kunder.

4. Ny løsning for realtidsbetalinger

Banknæringen og Norges Bank har siden høsten 2016 samarbeidet om å forbedre systemløsningen for realtidsbetalinger i Norge, samtidig som oppgjørskrisikoen begrenses og kontrolleres. Følgende er etter planen hovedelementene i den nye løsningen:

- Betalingsmottakers bank skal oppdatere disponibelt beløp på betalingsmottakers konto få sekunder etter at betalingen er igangsatt.
- Realtidsbetalinger skal være tilgjengelig for kunder i alle banker, hele døgnet og hele året.
- Realtidsbetalinger skal kunne brukes til betalinger mellom kunder, fra kunde til bedrift, fra bedrift til bedrift, fra bedrift til kunde og til og fra offentlig sektor.
- For å hindre at det oppstår kredittrisiko, setter hver bank av innskudd på egen underkonto i Norges Bank. Innskudd på denne kontoen skal sikre at

hver bank kan dekke forpliktelsen den pådrar seg. For banker som benytter privat oppgjørsbank, reduseres kredittrisikoen ved at oppgjørsbanken setter kredittrammer for sine underliggende banker. Oppgjørsbanken må dekke de underliggende bankers forpliktelser innenfor kredittrammen.

- Bankene kan gjøre løsningen for realtidsbetalinger tilgjengelig for sine kunder gjennom egne betalingstjenester som for eksempel mobilapplikasjoner.
- Beløpsgrensen på 500 000 kroner i dagens systemløsning for realtidsbetalinger fjernes.

Norges Bank vil opprette egen underkonto for realtidsbetalinger for hver bank som benytter Norges Bank som oppgjørsbank. På disse kontoene plasserer bankene innskudd som sikkerhet for oppgjør av realtidsbetalinger, på samme måte som bankene plasserer innskudd på egen underkonto i Norges Bank for oppgjør av pengedelen av verdipapiroppgjøret.

Informasjon om hver banks innskudd på underkonto for realtidsoppgjør i Norges Bank vil bli sendt automatisk til bankenes felles systemløsning. Denne systemløsningen vil dekningskontrollere hver enkelt betaling mot avsatt beløp i Norges Bank, eller for banker som benytter privat oppgjørsbank, mot kredittgrense fastsatt av oppgjørsbanken. Godkjente betalinger vil henholdsvis redusere disponibelt beløp for betalers bank og øke disponibelt beløp for betalingsmottakers bank. Ingen betaling vil bli gjennomført dersom betalingen overstiger disponibelt beløp til betalers bank. På fastsatte tidspunkter på virkedager, vil netto omsetning for hver bank bli gjort opp i NBO på hver banks underkonto for realtidsbetalinger. For banker som gjør opp i privat oppgjørsbank skjer oppgjørene over bankenes kontoer i oppgjørsbanken.

5. Forslag til endring i forskrift

For å klargjøre hvilke midler hos den insolvente deltakeren i interbanksystemet som skal kunne benyttes til oppgjør av betalinger, foreslås det at det fastsettes en ny bestemmelse som materielt sett tilsvarer bestemmelsen i forskriften § 2. Samlet sett vil § 2 og ny § 3 dermed bli i overensstemmelse med bestemmelsen om forskriftens virkeområde i § 1. I tillegg bør forskriftens tittel endres slik at det fremgår klart at forskriften gjelder gjennomføring av både verdipapir- og interbankoppgjør i insolvenssituasjoner.

De materielle virkningene av forskriftsendringen vil langt på vei være de samme som beskrevet i høringsnotatet 19.01.2015 om gjennomføring av verdipapiroppgjøret, men da slik at det vil være tydelig at reglene omfatter alle interbankoppgjør. Fra høringsnotatet hitsettes:

«Som pekt på over, følger det av bsl. § 4-2 fjerde ledd at det kan gis forskrift om bruk av en insolvent deltakers midler til å gjennomføre oppgjør på *oppgjørsdagen* i forbindelse med innledning av insolvensbehandling hos deltakeren.

[...]

På bakgrunn av dette, legges det til grunn at bsl. § 4-2 tredje, jf. fjerde ledd tillater at finansielle instrumenter som er tilgjengelige på oppgjørskonti i et verdipapirregister, og innskudd på verdipapiroppgjørskonto i Norges Bank eller privat oppgjørskonto, skal kunne benyttes til gjennomføring av verdipapiroppgjør «samme virkedag» som insolvensbehandlingen innledes, men ikke senere.»

Og videre om hvilke konti som omfattes:

«Det følger av forskriftshjemmelen at departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om bruk av en deltakers disponible midler til å gjennomføre oppgjør på oppgjørsdagen i forbindelse med innledning av insolvensbehandling hos deltakeren. VPS og Norges Bank foreslår at det klargjøres i forskriften hvilke oppgjørskonti som midlene kan være plassert på.

Som fremgår foran foreslår VPS og Norges Bank at det fastsettes at «finansielle instrumenter som er tilgjengelige på deltakerens oppgjørskonti i et verdipapirregister, og innskudd på deltakerens verdipapiroppgjørskonti i Norges Bank eller annen privat oppgjørskonto, kan benyttes for gjennomføring av verdipapiroppgjøret. I forskriftshjemmelen er ikke begrepet «oppgjørskonti» benyttet. Om en ser på forarbeidene til bestemmelsen, Prpp.139 L (2010-2011) fremgår det imidlertid at bestemmelsen var ment å klargjøre at finalitetsdirektivets art 4, som omhandler bruk av midler på insolvente deltakers oppgjørskonti, er implementert i norsk rett. Vi viser til punkt 2.3.5.5 i proposisjonen hvor det heter under departementets vurdering:

«Finansdepartementet foreslår imidlertid for å fjerne enhver tvil, en forskriftshjemmel i betalingssystemloven § 4-2 for å gi departementet anledning til å presisere bestemmelsen med hensyn til om midler og verdipapirer på en insolvent deltakers oppgjørskonto kan brukes til å innfri deltakerens forpliktelser overfor andre deltakere i systemet.»

Etter Norges Bank og VPS sin vurdering bør forskriftshjemmelen forstås på bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene og direktivet, slik at angivelsen av hvilke midler som anses som deltakerens disponible midler kan knyttes til hvorvidt de står på det som anses som deltakerens oppgjørskonto.

[...]

I Norges Bank gjøres pengesiden av verdipapiroppgjørene opp over deltakernes særskilte oppgjørskonti for dette pengeoppgjøret, som kalles for VPO LOM konti. Deltakere, som ikke har egen VPO LOM konto i Norges Bank, melder inn sine oppdrag med oppgjør over deltakerens likviditetsbank sin konto i Norges Bank (banken legger inn i VPO hvilket beløp den har bundet seg til å stille tilgjengelig for den aktuelle deltakeren til oppgjør av dennes transaksjoner).

Forskriftens § 2 presiserer at med oppgjørskonti menes de verdipapirkonti og pengekonti som oppdraget angir. Dette innebærer at det er disse kontiene som skal benyttes til å gjennomføre verdipapiroppgjørene etter at det er innledet insolvensbehandling av en deltaker.»

Med de endringer som foreslås i høringsnotatet her, vil det bli tydeligere at tilsvarende vil gjelde for oppgjør over alle underkontiene i Norges Bank, herunder for oppgjør av realtidsbetalinger. Med hensyn til hvilke midler som kan benyttes i oppgjøret, står det i høringsnotatet 19.01.2015 blant annet:

«VPS og Norges Bank foreslår at det klargjøres i forskrift til bsl. § 4-2 siste ledd at *finansielle instrumenter* som er tilgjengelige på oppgjørskonti i et verdipapirregister, og *innskudd* på verdipapiroppgjørskonti i Norges Bank eller i privat oppgjørsbank, kan benyttes for gjennomføring av verdipapiroppgjøret i en insolvenssituasjon.

Dette er finansielle instrumenter og innskudd som er plassert på slike oppgjørskonti som nevnt over på det tidspunktet insolvensbehandlingen innledes. I tillegg foreslås det at finansielle instrumenter og innskudd som plasseres på kontiene etter dette tidspunktet, skal kunne benyttes til verdipapiroppgjøret.

[...]

Hva gjelder pengesiden som gjøres opp i Norges Bank så følger det av dagens kontoholdsavtale punkt 11, at bankene skal overføre midler til sine VPO-LOM konti før hvert oppgjør. Bankene kan ikke disponere over disse midlene i et visst tidsrom før, under og etter penge- og papiroppgjørene. Etter hvert av de daglige oppgjørene er gjennomført, kan banken igjen disponere over midlene. VPS og Norges Bank tolker bsl. § 4-2 slik at disse reglene kan følges i en situasjon hvor en deltager i oppgjøret er insolvent.»

Ved innføring av den nye løsningen for realtidsbetalinger vil Norges Bank endre vilkårene for kontohold slik at disse også inkluderer opprettelse av egne underkontoer for oppgjør av realtidsbetalinger. Med forskriftsendringen som foreslås i høringsnotatet her, klargjøres det at innskudd som står på underkontoen for oppgjør av realtidsbetalinger til den insolvente banken skal kunne benyttes til oppgjør av realtidsbetalinger på insolvensdagen. Det samme vil gjelde for andre underkontoer som eventuelt opprettes for andre interbankoppgjør eller verdipapiroppgjør.

6. Klargjøring av § 1 om virkeområde

Gjeldende forskrift om gjennomføring av verdipapiroppgjøret § 1 lyder:

Forskriften gjelder for verdipapiroppgjørssystem med godkjenning etter betalingssystemloven § 4-1.

Videre gjelder forskriften for Norges Bank og for annen oppgjørsbank for deltakere i interbanksystem eller verdipapiroppgjørssystem som nevnt i betalingssystemloven § 1-3 (3).

Etter Norges Banks vurdering bør det som følge av forslaget til ny § 3, ytterligere klargjøres at forskriften gjelder interbanksystemer som sådan i tillegg til verdipapiroppgjørssystemer. Slik § 1 nå er utformet kan annet ledd leses som at forskriften kun gjelder Norges Banks og andre oppgjørsbankers funksjon som oppgjørsbanker, og at det ikke er interbanksystemet som sådan som omfattes. Bestemmelsen foreslås derfor endret så det blir klart at forskriften gjelder interbanksystemer og verdipapiroppgjørssystemer med tillatelse etter henholdsvis betalingssystemloven § 2-3 og § 4-1, samt for Norges Bank og andre oppgjørsbanker.

Annet ledd foreslås videre forenklet slik at det med «oppgjørsvbank» kun vises til definisjonen i betalingssystemloven § 1-3 (3), uten å gjenta innholdet i denne.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som forslaget i høringsnotatet 19.01.2015 anses forslaget i høringsnotatet her å presisere det som allerede følger av gjeldende rett. Forslaget vil derfor i seg selv ikke ha særskilte nye økonomiske eller administrative konsekvenser for offentlige eller private aktører, men klargjør at administrasjonsboet til den insolvente deltakeren ikke kan legge beslag på midler inntående på deltakerens særskilte konti i Norges Bank eller annen oppgjørsbank før etter at alle oppgjør på den aktuelle virkedagen er gjennomført.

Forskrift om gjennomføring av verdipapir- og interbankoppgjør i insolvenssituasjoner

§ 1 Virkeområde, mv.

Forskriften gjelder for interbanksystem med godkjenning etter betalingssystemloven § 2-3 og for verdipapiroppgjørssystem med godkjenning etter betalingssystemloven § 4-1.

Videre gjelder forskriften for Norges Bank og for annen oppgjørsbank som nevnt i betalingssystemloven § 1-3 (3).

§ 2 Gjennomføring av verdipapiroppgjør

Finansielle instrumenter som er tilgjengelige på oppgjørskonti i et verdipapirregister, og innskudd på verdipapiroppgjørskonti i Norges Bank eller annen oppgjørsbank, kan benyttes for gjennomføring av verdipapiroppgjør samme virkedag som insolvensbehandlingen innledes.

Dette gjelder finansielle instrumenter og innskudd som er disponible på kontiene på det tidspunktet det innledes insolvensbehandling av en deltaker, og instrumenter og innskudd som kommer inn til kontiene etter dette tidspunktet.

Med oppgjørskonti menes verdipapirkonti og pengekonti som deltakeren har angitt at skal benyttes til oppgjøret av oppdraget.

§ 3 Gjennomføring av andre interbankoppgjør

Innskudd på oppgjørskonti i Norges Bank eller annen oppgjørsbank kan benyttes for gjennomføring av andre interbankoppgjør enn de som er nevnt i § 2 samme virkedag som insolvensbehandlingen innledes.

Dette gjelder innskudd som er disponible på kontiene på det tidspunktet det innledes insolvensbehandling av en deltaker, og innskudd som kommer inn til kontiene etter dette tidspunktet.

Med oppgjørskonti menes pengekonti som deltakerne har angitt at skal benyttes til oppgjøret av oppdraget.

§ 4 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks.