DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 159 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Bankenes sikringsfond og lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker)

Innhold

1 Proposisjonens hovedinnhold ... 7

2 Bakgrunn for lovforslaget ... 11
2.1 Innledning ... 11
2.2 Innskuddsgarantidirektivet ... 11
2.3 Krisehåndteringsdirektivet ... 12
2.4 Banklovkommisjonens mandat og utredningsoppdrag ... 13
2.5 Høring ... 14

3 Lovstruktur, begreper og virkeområde ... 16
3.1 Innledning ... 16
3.2 Tilnærming og lovstruktur ... 16
3.3 Begreper ... 17
3.4 Virkeområde for nye regler om krisehåndtering ... 18
3.4.1 Gjeldende rett ... 18
3.4.2 Forventet EØS-rett ... 18
3.4.3 Banklovkommisjonens utkast ... 19
3.4.4 Høringsinstansenes syn ... 19
3.4.5 Departementets vurdering ... 20

4 Myndigheter og oppgavefordeling ... 22
4.1 Innledning ... 22
4.2 Gjeldende rett ... 22
4.2.1 Finanstilsynet ... 22
4.2.2 Finansdepartementet ... 23
4.2.3 Bankenes sikringsfond ... 23
4.2.4 Norges Bank ... 24
4.3 Forventet EØS-rett ... 24
4.3.1 Tilsynsmyndighet ... 24
4.3.2 Krisehåndteringsmyndighet ... 24
4.3.3 Ansvarlig departement ... 25
4.3.4 Forvaltning av innskudds-garantiordningen ... 26
4.3.5 Forvaltning av finansierings-ordninger ... 26
4.3.6 Sentralbanken ... 26
4.4 Fremmed rett ... 26
4.4.1 Danmark ... 26
4.4.2 Sverige ... 27
4.4.3 Valg av krisehåndterings-myndigheter i Europa ... 27
4.5 Banklovkommisjonens utkast ... 28
4.5.1 Finanstilsynet ... 28
4.5.2 Krisehåndteringsmyndighet ... 28
4.5.3 Finansdepartementet ... 29
4.5.4 Bankenes sikringsfond ... 30
4.5.5 Norges Bank ... 30
4.6 Høringsinstansenes syn ... 30
4.6.1 Krisehåndteringsmyndighet ... 30
4.6.2 Bankenes sikringsfond ... 31
4.7 Departementets vurdering ... 31
4.7.1 Finanstilsynet ... 31
4.7.2 Krisehåndteringsmyndighet ... 31
4.7.3 Bankenes sikringsfond ... 32
4.7.4 Finansdepartementet ... 33
4.7.5 Norges Bank ... 33

5 Beredskap ... 34
5.1 Innledning ... 34
5.2 Gjeldende rett ... 34
5.2.1 Generelt ... 34
5.2.2 Oversiktlig organisering ... 34
5.2.3 Konserninterne transaksjoner ... 35
5.3 Forventet EØS-rett ... 35
5.3.1 Gjenopprettingsplan ... 35
5.3.2 Krisetiltaksplan ... 36
5.3.3 Forenklede krav til planer ... 38
5.3.4 Avtaler om konsernintern støtte ... 38
5.3.5 Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL) mv. ... 39
5.4 Fremmed rett ... 41
5.4.1 Danmark ... 41
5.4.2 Sverige ... 41
5.5 Banklovkommisjonens utkast ... 41
5.5.1 Gjenopprettingsplan ... 41
5.5.2 Krisetiltaksplan ... 43
5.5.3 Forenklede krav til planer ... 44
5.5.4 Avtaler om konsernintern støtte ... 44
5.5.5 Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL) mv. ... 44
5.6 Høringsinstansenes syn ... 46
5.6.1 Gjenopprettings- og krisetiltaksplan ... 46
5.6.2 Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL) ... 46
5.7 Departementets vurdering ... 46
5.7.1 Gjenopprettingsplan ... 46
5.7.2 Krisetiltaksplan ... 48
5.7.3 Forenklede krav til planer ... 50
5.7.4 Avtaler om konsernintern støtte ... 51
5.7.5 Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL) mv. ... 52

6 Tidlig inngripen ... 56
6.1 Innledning ... 56
6.2 Gjeldende rett ... 56

6.2.1 Tilsynsmessig oppfølging og pålegg ... 56
6.2.2 Inngripen ved betalingsvansker mv. ... 57
6.2.3 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital ... 58
6.2.4 Støttetiltak fra Bankenes sikringsfond ... 59
6.3 Forventet EØS-rett ... 59
6.3.1 Tilsynsmessig oppfølging og pålegg ... 59
6.3.2 Tidligtiltak fra tilsynsmyndigheten ... 59
6.3.3 Melding om kriserammet foretak ... 61
6.3.4 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital ... 62
6.3.5 Støttetiltak fra innskudds-garantiordningen ... 63
6.3.6 Forebyggende statlig støtte ... 64
6.4 Fremmed rett ... 64
6.4.1 Danmark ... 64
6.4.2 Sverige ... 64
6.5 Banklovkommisjonens utkast ... 65
6.5.1 Tiltak ved soliditetssvikt ... 65
6.5.2 Tiltak ved vesentlig brudd på krav ... 66
6.5.3 Melding om kriserammet foretak ... 67
6.5.4 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital ... 67
6.5.5 Støttetiltak fra innskudds-garantiordningen ... 68
6.5.6 Forebyggende statlig støtte ... 68
6.6 Høringsinstansenes syn ... 68
6.6.1 Tidlig inngripen ... 68
6.6.2 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital ... 69
6.6.3 Støttetiltak fra innskudds-garantiordningen ... 70
6.7 Departementets vurdering ... 70
6.7.1 Tidligtiltak fra Finanstilsynet ... 70
6.7.2 Melding om kriserammet foretak ... 75
6.7.3 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital ... 76
6.7.4 Støttetiltak fra innskudds. garantiordningen ... 82
6.7.5 Forebyggende statlig støtte ... 84

7 Krisehåndtering og avvikling ... 85
7.1 Innledning ... 85
7.2 Gjeldende rett ... 85
7.2.1 Vedtak om offentlig administrasjon ... 85
7.2.2 Verdivurdering ... 86
7.2.3 Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon ... 87
7.2.4 Administrasjonsstyret ... 87
7.2.5 Administrasjonsstyrets oppgaver og verktøy ... 88
7.2.6 Håndtering av kontrakter mv. ... 88
7.2.7 Vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter ... 88
7.2.8 Prioritetsregler for innskudd ... 88
7.2.9 Avvikling av foretak ... 88
7.2.10 Grensekryssende virksomhet ... 89
7.3 Forventet EØS-rett ... 89
7.3.1 Vedtak om krisehåndtering ... 89
7.3.2 Verdivurdering ... 90
7.3.3 Virkninger av vedtak om krisehåndtering ... 90
7.3.4 Kontrollen med foretaket under offentlig administrasjon ... 91
7.3.5 Krisetiltak ... 91
7.3.6 Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser ... 92
7.3.7 Vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter ... 92
7.3.8 Prioritetsregler for innskudd og innskuddsgarantiordningen ... 93
7.3.9 Avvikling av foretak som ikke krisehåndteres ... 93
7.3.10 Grensekryssende virksomhet ... 93
7.4 Fremmed rett ... 95
7.4.1 Danmark ... 95
7.4.2 Sverige ... 95
7.5 Banklovkommisjonens utkast ... 96
7.5.1 Vedtak om offentlig administrasjon og krisehåndtering ... 96
7.5.2 Verdivurdering ... 97
7.5.3 Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon ... 97
7.5.4 Administrasjonsstyre ... 98
7.5.5 Krisetiltak ... 98
7.5.6 Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser ... 99
7.5.7 Vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter ... 99
7.5.8 Prioritetsregler for innskudd ... 100
7.5.9 Avvikling av foretak som ikke krisehåndteres ... 100
7.5.10 Grensekryssende virksomhet ... 100
7.6 Høringsinstansenes syn ... 100
7.6.1 Vedtak om offentlig administrasjon og krisehåndtering ... 100
7.6.2 Verdivurdering ... 101

7.6.3 Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon ... 101
7.6.4 Administrasjonsstyre ... 101
7.6.5 Krisetiltak ... 102
7.6.6 Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser ... 102
7.6.7 Vern av eiere, kreditorer og motparter ... 102
7.6.8 Prioritetsregler for innskudd ... 102
7.6.9 Avvikling av foretak som ikke krisehåndteres ... 102
7.6.10 Grensekryssende virksomhet ... 102
7.7 Departementets vurdering ... 103
7.7.1 Begrepsavklaring ... 103
7.7.2 Vedtak om krisehåndtering ... 104
7.7.3 Verdivurdering ... 105
7.7.4 Virkninger av vedtak om krisehåndtering ... 106
7.7.5 Administrasjonsstyret ... 107
7.7.6 Krisetiltak ... 108
7.7.7 Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser ... 112
7.7.8 Vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter ... 112
7.7.9 Prioritetsregler for innskudd ... 112
7.7.10 Avvikling under offentlig administrasjon ... 113
7.7.11 Grensekryssende virksomhet ... 113

8 Statlige tiltak ... 114
8.1 Innledning ... 114
8.2 Gjeldende rett ... 114
8.3 Forventet EØS-rett ... 114
8.3.1 Vilkår for statlige tiltak ... 114
8.3.2 Tilførsel av ansvarlig kapital ... 115
8.3.3 Midlertidig statlig eierskap ... 115
8.3.4 Finansiering og gjennomføring ... 115
8.4 Fremmed rett ... 115
8.4.1 Danmark ... 115
8.4.2 Sverige ... 116
8.5 Banklovkommisjonens utkast ... 116
8.5.1 Vilkår for statlige tiltak ... 116
8.5.2 Tilførsel av ansvarlig kapital ... 116
8.5.3 Midlertidig statlig eierskap ... 116
8.5.4 Finansiering og gjennomføring ... 116
8.6 Høringsinstansenes syn ... 117
8.7 Departementets vurdering ... 117
8.7.1 Vilkår for statlige tiltak ... 117
8.7.2 Tilførsel av ansvarlig kapital ... 118
8.7.3 Midlertidig statlig eierskap ... 118
8.7.4 Finansiering og gjennomføring ... 118

9 Innskuddsgarantiordningen ... 119
9.1 Innledning ... 119
9.2 Gjeldende rett ... 119
9.3 Forventet EØS-rett ... 120
9.3.1 Generelt ... 120
9.3.2 Kvalifiserte innskudd ... 120
9.3.3 Garanterte innskudd ... 121
9.3.4 Utbetaling av innskudd ... 121
9.3.5 Medlemskap og grensekryssende virksomhet ... 121
9.3.6 Informasjon og administrative forhold ... 121
9.4 Fremmed rett ... 122
9.4.1 Danmark ... 122
9.4.2 Sverige ... 122
9.5 Banklovkommisjonens utkast ... 122
9.5.1 Generelt ... 122
9.5.2 Kvalifiserte innskudd ... 123
9.5.3 Garanterte innskudd ... 123
9.5.4 Utbetaling av innskudd ... 123
9.5.5 Medlemskap og grensekryssende virksomhet ... 123
9.5.6 Informasjon og administrative forhold ... 123
9.6 Høringsinstansenes syn ... 124
9.7 Departementets vurdering ... 125
9.7.1 Generelt ... 125
9.7.2 Medlemskap ... 126
9.7.3 Kvalifiserte innskudd ... 126
9.7.4 Garanterte innskudd ... 126
9.7.5 Medlemskap for filialer av utenlandske banker ... 127
9.7.6 Dekning for utenlandske innskudd i norske banker ... 127
9.7.7 Utbetaling av innskudd ... 127
9.7.8 Administrative forhold ... 128

10 Finansiering av innskuddsgaranti og krisetiltak ... 129
10.1 Innledning ... 129
10.2 Gjeldende rett ... 129
10.2.1 Regelverk ... 129
10.2.2 Innbetalte avgifter og samlede fondsmidler ... 130
10.3 Forventet EØS-rett ... 132
10.3.1 Innskuddsgarantiordningens midler ... 132
10.3.2 Finansieringsordning for krisehåndtering ... 134
10.4 Fremmed rett ... 137
10.4.1 Danmark ... 137
10.4.2 Sverige ... 138
10.5 Banklovkommisjonens utkast ... 139
10.5.1 Bruk av eksisterende midler i Bankenes sikringsfond ... 139
10.5.2 Nytt innskuddsgarantifond ... 141
10.5.3 Nytt krisetiltaksfond ... 145
10.6 Høringsinstansenes syn ... 148

10.6.1 Nytt innskuddsgarantifond 148
10.6.2 Nytt krisetiltaksfond 150
10.7 Departementets vurdering 150
10.7.1 Nye fond og bruk av eksisterende midler 150
10.7.2 Nærmere om innskuddsgarantifondet 155
10.7.3 Nærmere om krisetiltaksfondet ... 160

11 Krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak..... 165
11.1 Innledning 165
11.2 Gjeldende rett 165
11.3 Banklovkommisjonens utkast 165
11.4 Høringsinstansenes syn 165
11.5 Departementets vurdering 165

12 Økonomiske og administrative konsekvenser 167
12.1 Innledning 167
12.2 Konsekvenser for norsk økonomi 167
12.3 Konsekvenser for finansforetakene 168
12.4 Konsekvenser for finansforetakenes kunder 169
12.5 Konsekvenser for finansforetakenes eiere og kreditorer ... 169
12.6 Konsekvenser for det offentlige ... 170

13 Merknader til de enkelte bestemmelsene..... 171
13.1 Lov om bankenes sikringsfond 171
13.2 Endringer i skatteloven 172
13.3 Endringer i finansavtaleloven 172
13.4 Endringer i finansforetaksloven ... 172

A Forslag til lov om Bankenes sikringsfond 191

B Forslag til lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker) 193

DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 159 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Bankenes sikringsfond og lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker)

Tilråding fra Finansdepartementet 21. juni 2017, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

1 Proposisjonens hovedinnhold

Våren 2014 ble det i EU vedtatt et revidert innskuddsgarantidirektiv, basert på tidligere direktiver fra 1994 og 2009, og et nytt direktiv med regler for håndtering av kriserammede banker og kredittforetak (krisehåndteringsdirektivet). Begge direktiver er EØS-relevante, men er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen. Finansdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer for å gjennomføre disse to direktivene, basert på en utredning fra Banklovkommisjonen (NOU 2016: 23). Kapittel 2 i proposisjonen omhandler bakgrunnen for lovforslaget, mens kapittel 3 gir oversikt over tilnærming og lovstruktur, begrepsbruk og virkeområde.

Gjennomføring av krisehåndteringsdirektivet innebærer en rekke nye oppgaver for offentlige myndigheter, og det er i noen grad overlatt til det enkelte land hvordan oppgavene fordeles og organiseres. Dette gjelder spesielt etableringen av en krisehåndteringsmyndighet som skal planlegge og gjennomføre tiltak overfor foretak som havner i krise. Krisehåndteringsmyndigheten kan etableres som en egen myndighet eller legges til sentralbanken, et departement eller en annen offentlig myndighet. Krisehåndteringsmyndigheten kan også etableres som del av tilsynsmyndigheten forutsatt at det er organisatoriske skiller mellom de som arbeider med krisehåndtering og tilsyn overfor de samme foretakene. Departementet foreslår i kapittel 4 i denne proposisjonen at Finanstilsynet skal være krisehåndteringsmyndigheten i Norge, men at de viktigste vedtakene likevel skal fattes av departementet. I tråd med direktivet foreslås også hjemler for departementet til å treffe statlige støttetiltak i spesielle situasjoner, selv om gjennomføring av slike tiltak vil forutsette vedtak fra Stortinget i det enkelte tilfelle. Direktivet innebærer også nye oppgaver for Finanstilsynet som tilsynsmyndighet, bl.a. vurdering og oppfølging av såkalte gjenopprettingsplaner som det enkelte foretak skal utarbeide, jf. nedenfor, samt oppfølging og tidlig inngripen overfor foretak med svekket

finansiell stilling. Bankenes sikringsfond forvalter i dag innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet. Departementet foreslår at Bankenes sikringsfond i tillegg får i oppgave å forvalte et nytt krisetiltaksfond som skal disponeres av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, og dessuten bistå Finanstilsynet i utøvelsen av oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet. Som en følge av Bankenes sikringsfonds nye oppgaver, foreslås det at Bankenes sikringsfonds styre skal oppnevnes av departementet, og ikke av bankene som i dag.

Krisehåndteringsdirektivets regler er bygget opp rundt tre separate hovedfaser. I beredskapsfasen, som er tema for kapittel 5 i denne proposisjonen, skal foretakene og Finanstilsynet henholdsvis utarbeide og følge opp planer for hvordan det enkelte foretak kan gjenopprette sin finansielle stilling dersom den skulle bli svekket (gjenopprettingsplaner). Finner Finanstilsynet vesentlige mangler ved et foretaks gjenopprettingsplan, skal det kunne gis pålegg om endringer i planen eller virksomheten. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal utarbeide planer for hvordan kriser i det enkelte foretak kan håndteres med visse krisetiltak (krisetiltaksplaner), og skal kunne gi pålegg om endringer i virksomheten dersom en finner vesentlige hindringer for en vellykket krisehåndtering av foretaket. Et viktig element i krisetiltaksplanen vil være å vurdere om deler av foretakets gjeld kan og bør konverteres til egenkapital ved en eventuell krise (intern oppkapitalisering), og i så fall skal det fastsettes et minstekrav til konvertibel gjeld. Utarbeidelse av fullstendige gjenopprettings- og krisetiltaksplaner etter direktivets krav vil kunne være ressurskrevende og lite hensiktsmessig for en del foretak, og vil også kunne legge beslag på store ressurser hos myndighetene. Departementet foreslår derfor at Finanstilsynet, i tråd med en unntaksbestemmelse i direktivet, får mulighet for å fastsette enklere krav basert bl.a. på foretakenes størrelse og risikoprofil. Kapittel 5 omhandler også regler om avtaler om konsernintern støtte, og krav om tilrettelegging for konvertering til egenkapital av ulike typer av gjeldsinstrumenter. Felles for kravene er at de skal gjelde til enhver tid, og sikre beredskap for eventuelle problemer.

For å unngå at gryende økonomiske problemer i enkeltforetak kan utvikle seg til en krise i foretaket og kanskje spre seg til resten av finanssystemet, er det viktig at foretaket selv og myndighetene griper inn tidlig med hensiktsmessige tiltak. Dette er behandlet i kapittel 6 i denne proposisjonen. Finanstilsynets tilsynsmessige påleggsmuligheter etter gjeldende rett er de første tiltakene som kan komme til anvendelse, og dette kan skje når et foretak begynner å nærme seg brudd med bl.a. samlede kapital- og bufferkrav. Når situasjonen er mer alvorlig, bl.a. hvis foretaket nærmer seg brudd med minstekravene til ansvarlig kapital, skal Finanstilsynet etter krisehåndteringsdirektivet kunne gi mer inngripende pålegg, herunder om at foretaket skal iverksette eller oppdatere tiltak i gjenopprettingsplanen. Hvis situasjonen ytterligere forverres, skal Finanstilsynet kunne gi pålegg om endringer i foretakets styre eller ledelse, og eventuelt oppnevne en midlertidig administrator til å forestå virksomheten i foretaket. Finanstilsynet har i dag mulighet for til å gripe inn i mange ulike situasjoner og gi pålegg om nødvendige tiltak. Gjennomføring av direktivet vil ikke innebære vesentlig innsnevring av Finanstilsynets handlefrihet, men det foreslås lovregler som innebærer at tilsynets respons på ulike situasjoner må tilpasses direktivets systematikk og vilkår for inngripen.

Når situasjonen i et foretak er så alvorlig at det er utsikter til at det kan bli kriserammet, foreslås det at Finanstilsynet skal sende melding med tilrådning til departementet, som skal avgjøre om foretaket skal krisehåndteres eller avvikles. Dersom foretakets problemer kan løses ved nedskriving og konvertering av den ansvarlige kapitalen, skal imidlertid Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet etter forslaget kunne gjennomføre dette uten at det skal anses som krisehåndtering. Tiltaket innebærer at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skriver ned ansvarlig kapital for å dekke oppståtte tap (dersom foretaket ikke har gjort dette selv), og deretter konverterer kapitalinstrumenter til egenkapital, slik at kvaliteten på den ansvarlige kapitalen bedres. Kapittel 6 omhandler også støttetiltak fra innskuddsgarantiordningen og muligheten for forebyggende statlige støttetiltak. Innskuddsgarantidirektivets regler om støttetiltak innebærer en betydelig innsnevring av muligheten for å bruke innskuddsgarantifondets midler til kriseforebyggende tiltak sammenlignet med gjeldende norsk rett. Forebyggende statlige støttetiltak er ikke regulert av krisehåndteringsdirektivet, men det åpnes for at dette kan gis uten at mottakende foretak skal anses som kriserammet.

Kapittel 7 i denne proposisjonen tar for seg situasjoner hvor det har oppstått en krise i et foretak, f.eks. som følge av at store tap har uttømt hele eller store deler av egenkapitalen. Det er viktig at slike situasjoner håndteres raskt og riktig av myndighetene. Mangelfull eller uhensiktsmessig

håndtering av kriserammede foretak kan gi spredning og forårsake alvorlige systemkriser, og skape forventninger om offentlige redningsaksjoner for å gjenopprette den finansielle og økonomiske stabiliteten. Slike forventninger kan igjen gi opphav til feilprising av risiko i finansmarkedene, og motivere til høy risikotaking på bekostning av offentlige midler. Under den internasjonale finanskrisen fikk slike tilpasninger store konsekvenser for statsfinansene og den økonomiske aktiviteten i mange land, ikke minst i en del EU-land. Det norske regelverket har vist seg å være fleksibelt og hensiktsmessig, og det bygger på mange av de samme prinsippene som ligger til grunn for krisehåndteringsdirektivet. Mange av tiltakene som direktivet forutsetter at skal være tilgjengelig for krisehåndteringsmyndigheten, er således allerede på plass i norsk rett. Direktivet har imidlertid vesentlig mer spesifiserte regler enn gjeldende norske regler, og gjennomføring av direktivet vil derfor medføre en betydelig omlegging av regelverket. I tillegg blir løsningene på en del punkter annerledes enn i gjeldende rett.

Et sentralt element i krisehåndteringsdirektivet er innføringen av intern oppkapitalisering («bail-in») som en måte å håndtere kriserammede foretak på. Dette krisetiltaket innebærer at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet først kan skrive ned ansvarlig kapital og visse typer av gjeld i den utstrekning som trengs for å dekke tap, og deretter konvertere de samme typene kapital og gjeld til ny egenkapital i den utstrekning som trengs for å gjenopprette foretakets finansielle stilling. På denne måten holdes foretakenes kreditorer i større grad enn tidligere ansvarlige for virksomheten, og foretakenes evne til å dekke tap uten tilførsel av ekstern kapital kan øke betydelig. Dette kan bidra til riktigere prising av foretakenes innlån i finansmarkedene, og redusere eventuelle forventninger om offentlige redningsaksjoner i tilfelle en krise. Krisehåndteringsdirektivet skiller mellom krisehåndtering og avvikling. Det er bare der allmenne interesser tilsier det, at et foretak skal underlegges krisehåndtering med sikte på at virksomheten kan videreføres. Andre foretak skal avvikles.

Krisehåndteringsdirektivet åpner for bruk av statlige støttetiltak i spesielle situasjoner med alvorlig systemkrise. Dette er drøftet i kapittel 8 i denne proposisjonen. Etter direktivet kan staten tilføre ansvarlig kapital eller midlertidig ta over eierskapet i kriserammede foretak. Slike tiltak skal imidlertid bare kunne iverksettes som en siste utvei etter at øvrige krisetiltak har blitt vurdert og benyttet i størst mulig grad. Statlige støttetiltak skal bare kunne ytes på strenge vilkår, og i så lite omfang som mulig. Blant annet må tiltakene utformes i henhold til statsstøttereglene, og det kriserammede foretakets eiere og kreditorer må ha gitt et betydelig bidrag til dekning av tap og oppkapitalisering før det kan bli aktuelt med statlige tiltak. Departementet foreslår lovregler om statlige tiltak i tråd med direktivet og Banklovkommisjonens utkast. Gjennomføring og nærmere utforming av slike tiltak vil måtte bli vurdert og behandlet i det enkelte tilfelle, og vil oftest forutsette egne bevilgningsvedtak fra Stortinget.

Mens krisehåndteringsdirektivet gir krav om å innføre et nytt og omfattende regelverk, er det reviderte innskuddsgarantidirektivet i stor grad en videreføring av tidligere EU-regler, se kapittel 9. Behovet for endringer i norsk rett er derfor begrenset. Den viktigste endringen som departementet foreslår i samsvar med direktivet, er utvidet dekning i inntil 12 måneder for visse typer av innskudd. Omtalen i kapitlet gjelder selve innskuddsgarantiordningen, herunder garantinivå, hvilke innskudd som er dekket, utbetalingsfrist mv.

Kapittel 10 i denne proposisjonen omhandler finansiering av innskuddsgaranti og krisetiltak. For å kunne innfri innskuddsgarantien og gjennomføre hensiktsmessige krisetiltak, er det avgjørende å ha tilstrekkelige midler til disposisjon. Innskuddsgarantiordningen vil kunne ha et betydelig likviditetsbehov når innskudd blir utilgjengelige, og kan også bli påført tap som må dekkes inn. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet vil på sin side kunne ha behov for midler for å oppnå vellykket håndtering av kriserammede foretak, bl.a. ved å yte garantier og lån, kjøpe opp eiendeler og på annen måte bidra til effektive løsninger. Direktivene krever derfor at det bygges opp midler til disposisjon for disse formålene, fortrinnsvis i fond, ved obligatoriske bidrag fra foretakene. Det er betydelig nasjonal handlefrihet til å bestemme hvor store fond som skal bygges opp, såfremt en oppfyller visse minstekrav. Direktivenes minstekrav er beskjedne sammenlignet med midlene som er bygget opp i Bankenes sikringsfond i Norge. Departementet foreslår å fordele eksisterende midler i Bankenes sikringsfond på to nye fond, et innskuddsgarantifond og et krisetiltaksfond. Dette vil sikre at både innskuddsgarantiordningen og Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet vil ha betydelige midler tilgjengelige fra dag én når det nye regelverket trer i kraft.

Departementet foreslår videre i kapittel 10 at de to nye fondene skal bygges ytterligere opp med årlige bidrag fra foretakene om lag på nivå

med tilsiktet avgiftsnivå etter gjeldende regelverk. Den samlede bidragsplikten vil øke sammenlignet med beregnet sikringsfondsavgift for 2017, men dette er ikke mer enn det dagens avgift ville ha økt med dersom reglene om risikojustering av sikringsfondsavgiften hadde blitt tilpasset utviklingen i banksektoren de senere årene. Det som var ment som en risikojustering av avgiften, har de senere årene i realiteten gitt en avgiftsrabatt på opptil 700 mill. kroner årlig. Fordeling og risikojustering av de nye årsbidragene vil i stor grad følge av nærmere EU-regler, men det er en viss nasjonal handlefrihet i fastsettelsen av bidragene til det nye innskuddsgarantifondet. Årsbidragene til de to nye fondene vil i alle tilfeller bli vesentlig mer risikodifferensiert enn dagens sikringsfondsavgift, og bl.a. innebære at foretak med høy risiko må betale en høyere andel av de samlede bidragene.

Kapittel 11 i proposisjonen omhandler regler for forsikrings- og pensjonsforetak. Det er i dag felles regler om soliditetssvikt og offentlig administrasjon i finansforetakloven for alle finansforetak, herunder forsikrings- og pensjonsforetak. Dersom disse reglene etter departementets forslag blir erstattet av et nytt regelverk for krisehåndtering av banker og kredittforetak mv., i tråd med krisehåndteringsdirektivet, bør de eksisterende reglene inntil videre fortsette å gjelde for forsikrings- og pensjonsforetak. I tillegg bør det foretas enkelte andre lovtekniske tilpasninger for å gjøre plass til de nye reglene.

Kapittel 12 i proposisjonen omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av departementets lovforslag. De foreslåtte reglene gjelder banker, kredittforetak, visse verdipapirforetak og finanskonsern hvor slike foretak inngår, samt finansieringsforetak som inngår i finanskonsern. De foreslåtte reglene vil, sammen med utfyllende forskriftsregler i tråd med nærmere EU-regler, gi vesentlig mer omfattende og kompliserte krav til beredskap og krisehåndtering enn det som følger av gjeldende rett. Etterlevelse av kravene vil innebære økte økonomiske og administrative byrder for foretakene og det offentlige, men vil samtidig gi redusert risiko for økonomiske problemer i enkeltforetak og i finanssystemet generelt. Det kan over tid spare norsk økonomi og det offentlige for store kostnader.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

Norsk finansnæring har lang tradisjon for gode ordninger for å sikre kundenes innskudd dersom en bank skulle gå over ende. Allerede i 1924 fikk innskudd i sparebankene lovpålagt beskyttelse gjennom Sparebankenes sikringsfond, og i 1961 ble en tilsvarende ordning etablert for forretningsbankene. Fra 1996 har garantien vært begrenset til 2 mill. kroner per innskyter per bank.

Lovforslaget legger opp til å videreføre og forsterke innskuddsgarantien. Videre foreslås det regler for å bidra til god krisehåndtering av banker og kredittforetak. De foreslåtte reglene vil innebære harmonisering av regelverket i Norge og EU.

I EU ble det våren 2014 vedtatt et revidert innskuddsgarantidirektiv, basert på tidligere direktiver fra 1994 og 2009, og et nytt direktiv om håndtering av kriserammede banker og andre kredittinstitusjoner (krisehåndteringsdirektivet). Begge direktiver er EØS-relevante, men er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

Departementet ga i 2009 Banklovkommisjonen i oppdrag å utrede behovet for revisjon av det norske regelverket om innskuddsgaranti og krisehåndtering. I tråd med oppdraget fra departementet, ble arbeidet tilpasset slik at en kunne foreslå gjennomføring av forventede EØS-regler som svarer til de to nye EU-direktivene. Banklovkommisjonens utredning (NOU 2016: 23) ble lagt frem 26. oktober 2016, og ble sendt på høring 28. oktober 2016 med høringsfrist 9. januar 2017.

2.2 Innskuddsgarantidirektivet

Fra 1994 har EU hatt felles regler om innskuddsgarantiordninger for banker. Direktiv 94/19/EF stilte krav om at alle land måtte ha en innskuddsgarantiordning som minst dekket innskudd opp til 20 000 euro per innskyter per bank. Fristen for tilbakebetaling av garanterte innskudd var tre måneder. Det var ikke krav i direktivet om at innskuddsgarantiordningen måtte være finansiert av et fond eller andre forhåndsbetalte midler. Direktivet åpnet for at garantien kunne begrenses til 90 pst. av tapt innskudd opptil 20 000 euro, for at også innskyterne skulle bære en del av risikoen og på den måten bli ansvarliggjort.

Etter den internasjonale finanskrisen i 2008 ble det klart at innskuddsgarantiordningene flere steder i Europa ikke var gode nok til å bevare tilliten til bankene. Flere land så behov for å endre sine garantiordninger eller utstede statsgarantier for bankenes gjeld. I 2009 ble det derfor vedtatt enkelte endringer i EUs innskuddsgarantidirektiv. Endringsdirektivet (direktiv 2009/14/EF) stilte krav om at medlemslandene innen 30. juni 2009 skulle øke minimum innskuddsdekning fra 20 000 euro til 50 000 euro. Videre skulle garantien økes til 100 000 euro (fullharmonisering) innen utgangen av 2010. Direktivet stilte også krav til at tiden for utbetalinger under garantiordningene skulle reduseres fra maksimalt tre måneder til maksimalt 20 arbeidsdager. Med direktivendringene ville det heller ikke være tillatt å begrense garantien til 90 pst. av tapt innskudd.

Endringsdirektivet var en rask respons på finanskrisen, og det ble samtidig med vedtakelsen varslet en mer omfattende revisjon av innskuddsgarantidirektivet. Et nytt innskuddsgarantidirektiv ble vedtatt i april 2014, på grunnlag av et forslag fra EU-kommisjonen nesten fire år tidligere. Det nye innskuddsgarantidirektivet (direktiv 2014/49/EU) erstatter originaldirektivet fra 1994 og endringene fra 2009. Hovedelementene i det nye direktivet er følgende:

1) Kravet til dekningsbeløp, som i 2009 ble fullharmonisert til 100 000 euro per innskyter per bank i EU, videreføres. Det er imidlertid tatt inn en overgangsordning som innebærer at land som tidligere har hatt et høyere dekningsnivå, kan videreføre dette nivået frem til utgangen av 2018. Overgangsordningen gjelder i praksis bare Norge.
2) Det skal i nasjonalt regelverk gjøres unntak fra grensen på 100 000 euro for en periode på inntil 12 måneder for midlertidig høye innskudd knyttet til enkelte spesielle livssituasjoner (bl.a. giftemål, skilsmisse, invaliditet og alvorlig sykdom) og innskudd knyttet til eiendomstransaksjoner.

3) Maksimal utbetalingstid skal reduseres gradvis til syv arbeidsdager i 2024, mot tidligere 20 arbeidsdager i direktiv 2009/14/EF og tre måneder i direktiv 94/19/EF.
4) Det innføres krav om forhåndsfinansierte nasjonale innskuddsgarantifond på minst 0,8 pst. av garanterte innskudd innen 2024.
5) Det etableres en frivillig låneordning mellom de nasjonale fondene for det tilfelle at et fonds midler ikke er tilstrekkelig for å dekke mottatte krav.
6) Dersom innskudd i en bank (filial) med hovedsete i et annet land blir utilgjengelige, får innskuddsgarantiordningen i vertsstaten ansvaret for å utbetale beløp til innskytere i filialen, slik at innskyteren i et land kun trenger å forholde seg til det landets ordning. Ordningen i vertslandet kan så kreve regress fra innskuddsgarantiordningen i bankens hjemstat.
7) I tillegg til regler om hvor store innskuddsgarantifondene skal være, legger direktivet begrensninger på mulighetene for å benytte fondsmidler til forebyggende tiltak for å forhindre at en bank blir kriserammet.

Direktivet er EØS-relevant, men er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen. Regjeringen har tidligere varslet overfor Stortinget at norske myndigheter vil komme tilbake til saken overfor EU i tilknytning til arbeidet med å innlemme direktivet i EØS-avtalen.

2.3 Krisehåndteringsdirektivet

Krisehåndteringsdirektivet (direktiv 2014/59/EU) ble vedtatt i EU i våren 2014, og pålegger de enkelte medlemsstatene å etablere et regelverk for krisehåndtering som kan støtte opp om den finansielle stabiliteten. Regelverket skal legge til rette for at myndighetene kan forebygge og håndtere økonomiske problemer i banker, kredittforetak og verdipapirforetak på en hensiktsmessig måte. Regelverket skal bidra til at også større foretak kan krisehåndteres eller avvikles uten at den finansielle stabiliteten trues, samtidig som innskudd og offentlige midler beskyttes. Direktivet er bygget opp rundt tre separate faser:

1) Beredskap og forebyggende tiltak, herunder krav om at det på forhånd skal utarbeides gjenopprettingsplaner og krisetiltaksplaner for alle foretak.
2) Tidlig inngripen og andre kriseforebyggende tiltak, herunder omfattende hjemler for myndighetene til å treffe nødvendige tiltak for å gjenopprette et foretaks finansielle stilling.
3) Krisehåndtering, herunder spesifikke krisetiltak og hjemler for myndighetene til å håndtere foretak som er blitt kriserammet.

Den første delen av direktivet inneholder regler som dels skal virke forbyggende, og dels skal bidra til at foretakene og myndighetene har god beredskap for problemer som likevel kan oppstå. Direktivet stiller bl.a. krav om at alle foretak skal utarbeide gjenopprettingsplaner med konkrete og gjennomførbare tiltak for håndtering av gryende problemer i foretaket. Planene skal godkjennes av nasjonale tilsynsmyndigheter. Nasjonale krisehåndteringsmyndigheter skal utarbeide krisetiltaksplaner for finansforetak med hovedsete i hjemlandet. Planene skal sette myndighetene bedre i stand til å håndtere en mer alvorlig krise i det enkelte foretak. Et viktig element ved utarbeidelsen av disse planene er å identifisere og fjerne vesentlige hindringer for eventuell krisehåndtering eller avvikling.

I delen om tidlig inngripen og andre kriseforebyggende tiltak gir direktivet regler om hvordan gryende problemer i et foretak skal håndteres. Reglene aktiveres når et foretak bryter, eller i nær fremtid sannsynligvis vil komme i brudd med, minstekrav til kapitalkrav og andre virksomhetskrav. Formålet med inngripen fra myndighetene på et tidlig stadium er å stanse forverringen av et foretaks økonomiske stilling før en kommer til et punkt hvor det ikke er noen annen utvei enn å krisehåndtere eller avvikle foretaket.

Den tredje delen av direktivet gjelder situasjoner der et foretak blir, eller sannsynligvis vil bli, kriserammet. Direktivet inneholder et omfattende regelsett med krisetiltak og krav til hjemler som krisehåndteringsmyndigheten skal ha. Et sentralt krisetiltak er intern oppkapitalisering («bail-in»), som innebærer at usikret gjeld kan bli skrevet ned og konvertert til egenkapital for å dekke tap og oppkapitalisere foretaket. Innskudd som dekkes av innskuddsgarantiordninger, skal normalt skjermes for tap, og gis etter direktivet prioritet foran andre usikrede krav. Dette har stor betydning for innskuddsgarantiordningens garantiansvar.

Direktivet stiller også krav til opprettelse av nasjonale finansieringsordninger, bygget opp av bidrag fra foretakene. Slike finansieringsordninger, som primært skal etableres som fond, skal bl.a. kunne brukes av myndighetene til å dekke kostnader knyttet til bruken av ulike krisetiltak, og også bl.a. til å stille garantier, yte lån eller foreta oppkjøp.

Krisehåndtering av grensekryssende foretak skal etter direktivet håndteres og koordineres av

krisehåndteringsmyndigheten i foretakets hjemland. Det skal imidlertid opprettes krisehåndteringskollegier (kriseutvalg) hvor bl.a. berørte myndigheter, sentralbanker og den europeiske banktilsynsmyndigheten EBA er representert.

Direktivet trådte delvis i kraft i EU 1. januar 2015, og fullt ut ett år senere. EU-kommisjonen og EBA har gitt omfattende regler og retningslinjer som utfyller direktivet. Direktivet er EØS-relevant, men er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen, ettersom innlemmelse av direktivet forutsetter at rettsaktene om etablering av et nytt europeisk finanstilsynssystem først er på plass, jf. nærmere omtale i Meld. St. 34 (2016–2017) Finansmarkedsmeldingen 2016–2017 kapittel 5.1. EØS-komiteen traff beslutning om innlemmelse av rettsaktene knyttet til det europeiske finanstilsynssystemet i september 2016.

2.4 Banklovkommisjonens mandat og utredningsoppdrag

Departementet ga i brev av 26. juni 2009 Banklovkommisjonen i oppdrag å utrede behovet for revisjon av regelverket om Bankenes sikringsfond. Departementet uttalte bl.a. følgende:

> «Finansdepartementet er enig i at man ved en revisjon av gjeldende regelverk må hensynta endringer i EU-direktivene. Banksikringsloven av 6. desember 1996 og lovforslaget i Ot.prp. nr 63 (1995–96), bygger på Banklovkommisjonens utredning (NOU 1995: 25). Departementet ser en revisjon av banksikringsloven som en naturlig utvidelse av det arbeidet med en samlet finanslovgivning som Banklovkommisjonen nå er i gang med.
>
> Finansdepartementet ber på denne bakgrunn Banklovkommisjonen utrede en revisjon av gjeldende lov med forskrifter. Både i forhold til innhold og fremdrift bør Banklovkommisjonens arbeid tilpasses eventuelle endringer i relevante EU-direktiver.»

Bakgrunnen var endringene i innskuddsgarantidirektivet i 2009, og at EU-kommisjonen da arbeidet med ytterligere endringer i direktivet, jf. forslaget som ble vedtatt i april 2014.

Banklovkommisjonens utredningsoppdrag ble i brev fra departementet 11. februar 2011 utvidet til også å følge opp en del av finanskriseutvalgets forslag i utredningen NOU 2011: 1 Bedre rustet mot finanskriser. I brevet uttalte departementet bl.a. følgende:

> «2
>
> Finanskriseutvalgets forslag som omhandler medlemskap i og avgifter for innskuddsgarantien (avsnitt 16.4.4 i NOU 2011: 1), er etter departementets syn klart dekket av Banklovkommisjonens oppdrag på dette området, jf. departementets brev 26. juni 2009 til Banklovkommisjonen. Departementet vil oversende høringsmerknadene til NOU 2011: 1 til Banklovkommisjonen når høringen er avsluttet. Vi legger til grunn at Banklovkommisjonen vil vurdere utvalgets forslag om innskuddsgarantien (og høringsmerknader til disse), som en del av arbeidet med å se på behovet for endringer i banksikringsloven.
>
> 3
>
> Når det gjelder utvalgets forslag om krisehåndtering (avsnitt 20.4.1-2 i NOU 2011: 1), viste departementet i høringsbrevet 2. februar 2011 til at det kan være naturlig at Banklovkommisjonen senere vurderer disse forslagene i lys av høringsmerknadene, da Banklovkommisjonen som nevnt allerede har fått i oppdrag å se på behovet for endringer i banksikringsloven. Departementet vil ta nærmere stilling til behovet for ev. tilleggsoppdrag til Banklovkommisjonen på dette området når høringen av 2011: 1 er avsluttet.»

Til sammen omfattet oppdraget fra departementet til Banklovkommisjonen en generell utredning av behovet for revisjon og modernisering av regelverket i banksikringsloven, som senere ble inntatt i finansforetaksloven, jf. nedenfor, i lys av forventede EØS-regler på området.

I påvente av Banklovkommisjonens utredning foreslo departementet i Prop. 11 L (2011–2012), som oppfølging av utredningen fra finanskriseutvalget, å endre fristen for utbetaling av garanterte innskudd til én uke, samt å fjerne regelen om at det ikke skulle kreves inn avgift til Bankenes sikringsfond når fondet var over en viss størrelse. Endringene ble vedtatt av Stortinget ved lov 14. desember 2012 nr. 84 om endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven.

Punkt 3 i departementets brev av 11. februar 2011 hadde sammenheng med at EU-kommisjonen høsten 2010 hadde startet arbeid med «[a]n EU framework for Crisis Management in the Financial Sector». Dette arbeidet resulterte i krisehåndteringsdirektivet, som ble vedtatt våren 2014.

Banksikringsloven ble inntatt i finansforetaksloven kapittel 19 til 21 med virkning fra 1. januar

2016, jf. Prop. 125 L (2013–2014). Departementet viste i proposisjonen til Banklovkommisjonens oppdrag, og foretok derfor bare enkelte mindre endringer i bestemmelsene i forbindelse med innarbeidelsen, jf. avsnitt 10.5 i proposisjonen.

Banklovkommisjonen har, i tråd med føringene i brev 26. juni 2009, tilpasset fremdriften med utredningen til innholdet i forventede EØS-regler som svarer til direktivene, var klarlagt. Direktivene ble som nevnt vedtatt våren 2014 i EU. Banklovkommisjonens utredning ble lagt frem 26. oktober 2016, som NOU 2016: 23.

Banklovkommisjonen har valgt å dele opp utredningen, slik at den foreliggende utredningen kun gjelder innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker og andre kredittinstitusjoner. Gjeldende regler i finansforetakloven kapittel 21 omfatter også forsikringsforetak. Den delen av utredningsoppdraget som gjelder forsikringsforetak, ventes lagt frem av Banklovkommisjonen høsten 2017.

2.5 Høring

Departementet sendte Banklovkommisjonens utredning, NOU 2016: 23 om innskuddsgaranti og krisehåndtering i banker mv., på høring 28. oktober 2016 med høringsfrist 9. januar 2017. Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Banklovkommisjonen
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Direktoratet for økonomistyring
Finansmarkedsfondet
Finanstilsynet
Folketrygdfondet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Konkurransetilsynet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norges Bank
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Skattedirektoratet
Statens pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
Økokrim

Riksrevisjonen
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Akademikerne
Aksjonærforeningen i Norge
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bedriftsforbundet
Coop Norge SA
Den norske Advokatforening
Den norske Aktuarforening
Den norske Revisorforening
Econa
Eiendom Norge
Energi Norge
Evry
Finans Norge
Finansforbundet
Finansieringsselskapenes Forening
Handelshøyskolen BI
Handelshøyskolen i Bodø
Havtrygd Gjensidig Forsikring
Hovedorganisasjonen Virke
Høgskolen i Sørøst-Norge
Høgskulen i Sogn og Fjordane
KnowledgeGroup AS
Kommunalbanken Norge
KS
Landsorganisasjonen i Norge
Nasdaq OMX Oslo ASA
Nordic Association of Electricity Traders
Nordic Trustee
Norges Eiendomsmeglerforbund
Norges Handelshøyskole
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
Norges Interne Revisorers Forening
Norges Juristforbund
Norges Kommunerevisorforbund
Norges Takseringsforbund
Norsk Kapitalforvalterforening
Norsk olje og gass
Norsk Venturekapitalforening
Norsk Øko-Forum
Norske Boligbyggelags Landsforbund
Norske Finansanalytikeres Forening
Norske Forsikringsmegleres Forening
Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
NOS Clearing ASA
NTL-Skatt
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oslo Børs
Pensjonskasseforeningen

Personskadeforbundet LTN
Regnskap Norge
Skattebetalerforeningen
Skatterevisorenes Forening
Småbedriftsforbundet
Sparebankforeningen i Norge
The Nordic Association of Marine Insurers
Verdipapirfondenes forening
Verdipapirforetakenes Forbund
Verdipapirsentralen
Virke Inkasso
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Økonomiforbundet

Følgende instanser har kommet med realitetsmerknader til høringen:
Justis- og beredskapsdepartementet

Finanstilsynet
Norges Bank
Skattedirektoratet
Statens sivilrettsforvaltning

Advokatforeningen
Bankenes sikringsfond
Eiendom Norge
Finans Norge
Finansforbundet
Hovedorganisasjonen Virke
Huseiernes Landsforbund
Kommunalbanken Norge
KS
Norske Boligbyggelags Landsforbund
Norges Eiendomsmeglerforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Pensjonskasseforeningen

Følgende høringsinstanser har opplyst at de ikke har merknader eller ikke ønsker å delta i høringen:
Arbeids- og sosialdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Riksadvokaten
Statistisk sentralbyrå

Arbeidsgiverforeningen Spekter
Coop Norge SA
Handelshøyskolen BI
Økonomiforbundet

3 Lovstruktur, begreper og virkeområde

3.1 Innledning

Departementet foreslår i tråd med Banklovkommisjonens utkast å innta nye lovregler om innskuddsgaranti og krisehåndtering i finansforetakloven kapittel 19 og 20. Departementet har søkt å redusere omfanget av lovteksten, og det foreslås også en del strukturelle endringer sammenlignet med lovutkastet. I tillegg til en oversikt over tilnærming og lovstruktur, inneholder dette kapitlet vurderinger av begrepsbruk og virkeområde.

3.2 Tilnærming og lovstruktur

Banklovkommisjonen foreslår i utredningen utkast til regler for å gjennomføre regler som tilsvarer det reviderte innskuddsgarantidirektivet i finansforetakloven kapittel 19 og regler for å gjennomføre regler som svarer til krisehåndteringsdirektivet i finansforetakloven kapittel 20. Banklovkommisjonen har lagt vekt på å samle direktivenes bestemmelser i hvert sitt kapittel i loven, slik at lovverket skal være enkelt å finne frem i, også for utenlandske brukere av loven.

Departementet foreslår en lovstruktur i finansforetakloven kapittel 19 og 20 som i hovedsak er i samsvar med Banklovkommisjonens utkast. Departementet legger imidlertid opp til enkelte endringer i inndelingen av kapitlene og plassering av en del bestemmelser. Dette er nærmere omtalt i de aktuelle kapitlene i proposisjonen.

Departementet har i lovforslaget søkt å redusere omfanget av lovteksten sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast, men gjennomføring av direktivenes viktigste regler i lov krever nødvendigvis en omfattende lovtekst. Dette er særlig tilfellet for gjennomføring av krisehåndteringsdirektivet. Departementet mener likevel at mange av de mer detaljerte bestemmelsene egner seg bedre for gjennomføring i forskrift. Denne tilnærmingen har også støtte blant høringsinstansene.

Et alternativ til å samle alle bestemmelsene som gjennomfører krisehåndteringsdirektivet, i kapittel 20, kunne ha vært å spre bestemmelsene i forskjellige lover og kapitler, etter hvor de kan passe inn tematisk. Både i Danmark og Sverige er det valgt en slik tilnærming. Departementet mener imidlertid at det gir bedre oversikt å samle bestemmelsene, slik Banklovkommisjonen har foreslått. Tilnærmingen har støtte fra høringsinstansene.

For å gjøre loven mer brukervennlig foreslår departementet å samle bestemmelsene som foretakene må forholde seg til under ordinær drift, i et eget avsnitt om beredskap i finansforetaksloven kapittel 20, se omtale i kapittel 5 i proposisjonen her. Sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast innebærer dette bl.a. at reglene om minstekrav til konvertibel gjeld (det såkalte MREL-kravet) er flyttet til dette avsnittet.

I tråd med Banklovkommisjonens utkast foreslår departementet endringer i reglene om Bankenes sikringsfond som vil medføre at Bankenes sikringsfond i større grad blir underlagt offentligrettslige regler. Organisatoriske regler om Bankenes sikringsfond passer etter departementets syn ikke inn i finansforetakloven, jf. omtale i kapittel 4 i proposisjonen her. Departementet foreslår derfor at disse bestemmelsene skilles ut i en egen lov om Bankenes sikringsfond.

Krisehåndteringsdirektivet og innskuddsgarantidirektivet er forutsatt utfylt av et betydelig antall forordninger og retningslinjer fra EU-kommisjonen og EBA. Disse forordningene foreslår departementet at gjennomføres i forskrift gitt i medhold av loven. Sammen med den omfattende detaljeringsgraden i direktivet gir dette et betydelig behov for forskriftshjemler i lovforslaget.

Tabell 3.1 gir oversikt over sammenhengen mellom lovforslaget og direktivbestemmelsene, samt hvor de ulike temaene er omtalt i proposisjonen her.[1] Proposisjonens kapittel 4 omhandler spørsmål knyttet til myndigheter og oppgavefordeling, og deretter følger kapittel 5 til 7 om de tre hovedfasene i krisehåndteringsdirektivet: bered-

[1] Innskuddsgarantidirektivet er i tabellen angitt som DGSD («Deposit Guarantee Scheme Directive»), mens krisehåndteringsdirektivet er kalt BRRD («Bank Recovery and Resolution Directive»).

Tabell 3.1 Oversikt over proposisjonen og lovforslaget

Proposisjonen	Lovforslaget	Direktivene
Kap. 3: Lovstruktur, begreper og virkeområde	Kap. 20, avsnitt I	BRRD art. 1 DGSD art. 1
Kap. 4: Myndigheter og oppgavefordeling	Kap. 20, § 20-3 Ny lov om Bankenes sikringsfond	BRRD art. 3
Kap. 5: Beredskap	Kap. 20, avsnitt II	BRRD art. 4 til 26, 45, 54, 55, 60
Kap. 6: Tidlig inngripen	Kap. 19, § 19-11 Kap. 20, avsnitt III	DGSD art. 11 BRRD art. 27 til 30, 32, 47, 59 til 62, 66, 81
Kap. 7: Krisehåndtering og avvikling	Kap. 20, avsnitt IV og VI til IX	BRRD art. 31 til 55, 63 til 92, 96
Kap. 8: Statlige tiltak	Kap. 20, avsnitt V	BRRD art. 37, 56 til 58
Kap. 9: Innskuddsgarantiordningen	Kap. 19, avsnitt I og III	DGSD art. 5 til 9, 14, 16, 19
Kap. 10: Finansiering av innskuddsgaranti og krisetiltak	Kap. 19, avsnitt II Kap. 20, avsnitt X	DGSD art. 9 til 14 BRRD art. 100 til 107
Kap. 11: Krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak	Kap. 21	

skap, tidlig inngripen og krisehåndtering. Kapittel 8 omhandler adgangen til å bruke statlige tiltak under en krisehåndtering.

I proposisjonens kapittel 9 omtales reglene om innskuddsgarantiordningen. Sammen med omtalen av Bankenes sikringsfond i kapittel 4 og innskuddsgarantifondet i kapittel 10, dekker dette reglene i lovforslaget kapittel 19, se tabellen. Proposisjonens kapittel 10 omfatter finansieringsordningene i både innskuddsgarantidirektivet og krisehåndteringsdirektivet, herunder størrelse på forhåndsfinansierte fond, innbetaling og beregning av bidrag, og bruk av fondsmidlene.

Gjennomføring av nye regler om krisehåndtering av banker og kredittforetak vil medføre at disse reglene ikke lenger skal være omfattet av reglene om offentlig administrasjon i finansforetakloven kapittel 21. Disse reglene vil imidlertid etter forslaget fremdeles gjelde for forsikrings- og pensjonsforetak, jf. omtale i proposisjonens kapittel 11.

3.3 Begreper

Gjennomføring av krisehåndteringsdirektivet krever innføring av en rekke nye begreper i norsk rett. Departementet slutter seg i hovedsak til Banklovkommisjonens forslag til oversettelse av direktivets viktigste begreper, men har foreslått enkelte endringer.

Det mest sentrale begrepet er «krisehåndtering», som er brukt gjennomgående både i lovutkastet og lovforslaget. Begrepet er en oversettelse av det engelske «resolution», og betegner myndighetenes bruk av visse tiltak overfor et foretak i krise med sikte på bl.a. å opprettholde foretakets funksjoner. Foretak som er i krise, omtaltes som «kriserammet» i lovforslaget og i proposisjonen her. Dette er en oversettelse av direktivets «failing», og skal brukes bl.a. om situasjoner der foretaket ikke lenger oppfyller konsesjonskravene eller har tapt all sin egenkapital.

Et annet sentralt begrep er «intern oppkapitalisering», som er departementets oversettelse av et av direktivets krisetiltak, «bail-in». Dette tiltaket innebærer at et kriserammet foretaks gjeld (med noen unntak) nedskrives og konverteres til egenkapital for å dekke tap og oppkapitalisere foretaket. Oppkapitaliseringen er intern i den forstand at den foretas ved hjelp av fremmedkapital som allerede er på foretakets balanse, og ikke med tilførsel av eksterne midler. Det engelske «bail-in» gjenspeiler også dette, og står i kontrast til det mer etablerte «bail-out», som innebærer hjelp utenfra. Gjeld som skal kunne nedskrives og konverteres i en intern oppkapitalisering, kalles «kon-

Tabell 3.2 Oversikt over sentrale begreper

Krisehåndteringsdirektivet	Lovforslaget	Lovutkastet (NOU 2016: 23)
Resolution	Krisehåndtering	Krisehåndtering
Resolution authority	Krisehåndteringsmyndighet	Krisehåndteringsmyndighet
Recovery plan	Gjenopprettingsplan	Beredskapsplan
Resolution plan	Krisetiltaksplan	Krisetiltaksplan
Early intervention measure	Tidligtiltak	Tidligtiltak
Failing	Kriserammet	Må innstille virksomheten
Resolution tool	Krisetiltak	Krisetiltak
Asset management vehicle	Forvaltningsforetak	Forvaltningsforetak
Bridge institution	Broforetak	Bro-bank
Bail-in	Intern oppkapitalisering	Nedskrivning og konvertering til egenkapital av fordringer
Eligible liabilities	Konvertibel gjeld	Ansvarlige fordringer
Business reorganisation plan	Omorganiseringsplan	Reorganiseringsplan
Resolution financing arrangement	Krisetiltaksfond	Krisefond

vertibel gjeld» i lovforslaget, mot «eligible liabilities» i direktivet.

Tabell 3.2 gir oversikt over noen av de mest sentrale oversettelsene av direktivets begreper som er lagt til grunn i lovforslaget. Tabellen viser også hvilke begreper som er brukt i Banklovkommisjonens lovutkast.

3.4 Virkeområde for nye regler om krisehåndtering

3.4.1 Gjeldende rett

Gjeldende regler i finansforetakloven kapittel 21 om betalingssvikt og soliditetsvansker gjelder for alle typer finansforetak, jf. § 21-1. Reglene om offentlig administrasjon i §§ 21-7 til 21-16 gjelder banker, kredittforetak, forsikringsforetak, pensjonsforetak, holdingforetak i finanskonsern og andre finansforetak som er medlem av Bankenes sikringsfond. Andre finansforetak (betalingsforetak og e-pengeforetak) håndteres etter de alminnelige konkursrettslige reglene. Med gjennomføringen av krisehåndteringsdirektivet som foreslås i proposisjonen her, blir det etablert et skille mellom krisehåndtering av de foretak som direktivet gjelder for, og forsikrings- og pensjonsforetak, som direktivet ikke dekker. Reglene om offentlig administrasjon av forsikrings- og pensjonsforetak er omtalt i kapittel 11 i denne proposisjonen. Dagens regler om offentlig administrasjon gjelder også for holdingforetak i finanskonsern, og reglene åpner for at alle foretakene i konsernet settes under offentlig administrasjon dersom holdingforetaket blir satt under offentlig administrasjon.

For verdipapirforetak er det ikke egne regler om offentlig administrasjon tilsvarende det som gjelder for finansforetak i gjeldende rett. Verdipapirforetak håndteres etter alminnelige konkursrettslige regler.

3.4.2 Forventet EØS-rett

Virkeområdet til krisehåndteringsdirektivet følger av art. 1. Etter art. 1 nr. 1 gjelder direktivet gjenoppretting og krisehåndtering av følgende enheter:

a) kredittinstitusjoner og visse verdipapirforetak, etablert i EU,
b) finansieringsforetak som er datterforetak av kredittinstitusjoner eller verdipapirforetak, og som er dekket av konsolidert tilsyn etter reglene i kapitalkravsforordningen,
c) holdingforetak i finanskonsern, herunder holdingforetak i blandet finanskonsern,
d) «morholdingforetak» i finanskonsern, og
e) filialer av institusjoner som er etablert utenfor EU.

Som nevnt er det bare visse verdipapirforetak som er omfattet. Det følger av direktivet art. 2 nr. 1 punkt 3 at bare de verdipapirforetakene som er omfattet av startkapitalkravet i kapitalkravsdirektivet art. 28 nr. 2 på 730 000 euro, skal være omfattet av krisehåndteringsdirektivet. Dette er de verdipapirforetakene som foretar handel i finansielle instrumenter for egen regning, eller gir fulltegningsgarantier ved emisjon og tilbud om kjøp av finansielle instrumenter, jf. motsetningsvis kapitalkravsdirektivet art. 29. Holdingselskapene som er omfattet av direktivet, er holdingforetak i konsern der kredittinstitusjoner eller visse verdipapirforetak inngår.

Direktivet skiller mellom foretak («institusjoner») som er omfattet av bokstav a, og foretakene i bokstav c, d. Det er bare foretakene i bokstav a som på individuelt grunnlag er pålagt krav om gjenopprettingsplan og krisetiltaksplan, gjenstand for myndighetsinngrep i tidligtiltaksfasen, og som kan underlegges krisehåndtering etter direktivet. Foretakene som er nevnt i bokstav b, c og d kan bli gjenstand for krisehåndtering (jf. omtale i kapittel 7) bare hvis vilkårene er oppfylt for en institusjon i konsernet (se f.eks. direktivet art. 33 nr. 2 og 3).

Direktivet inneholder enkelte regler som gjelder for filialer av institusjoner som er etablert utenfor EU, jf. bokstav e i direktivet del VI. Disse reglene er kun delvis EØS-relevante.

3.4.3 Banklovkommisjonens utkast

Banklovkommisjonen foreslår å definere virkeområdet til bestemmelsene om offentlig administrasjon i utkastet § 20-1. Bestemmelsen samsvarer med virkeområdet slik det er angitt i krisehåndteringsdirektivet art. 1 nr. 1.

Banklovkommisjonen peker på at krisehåndteringsdirektivets bestemmelser også omfatter soliditetssvikt i verdipapirforetak som kan yte visse investeringstjenester. Banklovkommisjonen foreslår at bare verdipapirforetak som omsetter finansielle instrumenter for egen regning, eller gir fulltegningsgarantier ved emisjon og tilbud om kjøp av finansielle instrumenter, skal omfattes av reglene. Videre mener Banklovkommisjonen at det bør gjelde særlige regler fastsatt i eller i medhold av verdipapirhandelloven for øvrige verdipapirforetak, men Banklovkommisjonen foreslår ikke regler for slike foretak, da dette ble ansett å ligge utenfor mandatet.

Banklovkommisjonen foreslår å presisere at bestemmelsene i finansforetaksloven kapittel 20 ikke skal gjelde for forsikrings- og pensjonsforetak, og at det ved soliditetssvikt i slike foretak gjelder egne bestemmelser i loven kapittel 21. For andre finansforetak (finansieringsforetak, e-pengeforetak og betalingsforetak) foreslår Banklovkommisjonen at bestemmelsene om tidligtiltak i utkastet §§ 20-12 til 20-18 skal gjelde.

3.4.4 Høringsinstansenes syn

Justis- og beredskapsdepartementet viser til forslaget fra Banklovkommisjonen om at visse verdipapirforetak skal omfattes av de nye reglene, og påpeker at verdipapirforetak ikke er omfattet av finansforetakslovens generelle anvendelsesområde, og mener det skaper uklarhet når et kapittel i loven gis et videre anvendelsesområde enn loven generelt.

Finanstilsynet støtter i hovedsak virkeområdet som foreslått av Banklovkommisjonen, og presiserer at direktivets regler gjelder verdipapirforetak som har et minimumskrav til startkapital på et beløp i norske kroner tilsvarende 730 000 euro,[2] og som foretar handel i finansielle instrumenter for egen regning eller gir fulltegningsgarantier ved emisjon og tilbud om kjøp av finansielle instrumenter. Finanstilsynet foreslår at det ikke gis regler for andre verdipapirforetak enn de som skal være omfattet av direktivet:

> «I EU gjennomgås kapitaldekningsreglene for verdipapirforetak. Det er ventet at EU-kommisjonen vil legge frem forslag til lavere kapitalkrav for ikke-systemviktige verdipapirforetak innen utgangen av 2017. De nye reglene vil kunne ha betydning for hvilke verdipapirforetak som vil være omfattet av krisehåndteringsdirektivet i fremtiden.
>
> Verdipapirforetakene er for øvrig ikke finansiert med finansielle gjeldsinstrumenter i noen særlig grad, og tar heller ikke imot innskudd. Deler av regelverket i krisehåndteringsdirektivet er derfor ikke relevant for verdipapirforetak på samme måte som for kredittinstitusjoner, eksempelvis 'bail in.' På den annen side har Banklovkommisjonen vist til at bruk av en bro-institusjon opprettet av krisehåndteringsmyndigheten for å videreføre samfunnskritiske funksjoner, også kan være aktuelt for verdipapirforetak. Forholdsmessighetsprinsippet som krisehåndteringsdirektivet bygger på, vil for øvrig ha betydning for hvordan regelverket vil anvendes på verdipapirforetak. Dette

[2] Jf. verdipapirhandelloven § 9-13 og verdipapirforskriften § 9-47 første ledd.

gjelder f.eks. i anvendelsen av eventuelle forenklede krav til beredskapsplaner og krisetiltaksplaner.

Banklovkommisjonen har ikke foreslått endringer i verdipapirhandelloven i forslaget om innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren, da dette ble ansett å ligge utenfor oppdraget. Banklovkommisjonen bemerker imidlertid at det i verdipapirhandelloven må fremgå at viktige verdipapirforetak som omfattes av lovutkastet, eventuelt også med tilhørende konsernforhold, vil omfattes av direktivets bestemmelser slik de gjennomføres i norsk rett. Forholdet til verdipapirforetak er også kommentert i enkelte merknader. Når det gjelder regler som er foreslått tatt inn i verdipapirhandelloven for de øvrige verdipapirforetakene, følger det ikke noe krav om slike regler av krisehåndteringsdirektivet. Slik Finanstilsynet vurderer det, er det ikke behov for noen særnorske regler på dette området for øvrige verdipapirforetak. Finanstilsynet anbefaler derfor at dette forslaget i § 20-1 (3) 2. punktum tas ut av lovutkastet».

Også *Advokatforeningen* har en merknad til at kapittel 20 skal anvendes for visse verdipapirforetak:

«Advokatforeningen nevner at virkeområdet for bestemmelsene i kapittel 20 er angitt til blant annet verdipapirforetak som omsetter finansielle instrumenter for egen regning, eller gir fulltegningsgarantier ved emisjoner og tilbud om kjøp av finansielle instrumenter. Garantistillelse inngår som en integrert del av investeringstjenesten 'plassering av offentlige tilbud […]' etter lov om verdipapirhandel § 2-1 første ledd nr. 6, mens garantistillelse i MiFID I og MiFID II er skilt ut som selvstendige investeringstjenester. Det er ingen tradisjon i norsk konsesjonspraksis for å presisere hvorvidt et foretak med konsesjon til tjeneste 6 kan forestå garantistillelse eller ikke. Situasjonen er dermed at alle foretak med konsesjon til tjeneste 6 har konsesjonsmessig adgang til å stille garanti, enten de utnytter denne eller ikke.

Etter gjeldende EU-regler innenfor kapitalkrav, krisehåndtering etc. blir skillet mellom foretak som kan stille garanti, og foretak som ikke kan det, stadig mer sentralt. Dette høringssvaret avgis før Verdipapirhandellovutvalget har fremlagt sitt forslag til implementering av MiFID II. Vi er derfor ikke kjent med om utvalget nå går inn for en oppdeling av det som i dag er investeringstjeneste 6. Vi vil uansett anbefale at det foretas en slik oppdeling.»

3.4.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår at bestemmelsene i forslaget til nytt kapittel 20 i finansforetaksloven skal gjelde foretak som er omfattet av krisehåndteringsdirektivet. I hovedsak gjelder dette banker og kredittforetak, samt visse verdipapirforetak. Departementet foreslår videre at reglene skal gjelde holdingforetak eller annet morselskap i konsern hvor slikt foretak inngår, og i tilfelle også finansieringsforetak som inngår i konsernet. Lovforslagets bestemmelser om bl.a. beredskap, tidlig inngripen og krisehåndtering vil i utgangspunktet gjelde likt for alle foretak som er omfattet av loven. Lovforslaget vil derfor i utgangspunktet gi mer omfattende regler for finansieringsforetak og holdingforetak enn det direktivet legger opp til. I praksis vil imidlertid kravene til gjenopprettingsplaner og krisetiltaksplaner for slike foretak alltid være dekket av konsernplaner, ettersom slike foretak bare er omfattet når de inngår i et konsern. Videre antar departementet at vilkårene for krisehåndtering av holdingforetak eller finansieringsforetak i et finanskonsern sjelden vil være aktuelt med mindre krisen også har rammet en bank eller kredittforetak i konsernet. Det vises til lovforslaget § 20-1.

I den grad det er behov for presiseringer av hvilke bestemmelser som skal gjelde for finansieringsforetak og holdingforetak, foreslås det at departementet kan angi dette i forskrift gitt i medhold av lovforslaget § 20-4 annet ledd.

Departementet foreslår ikke å følge opp Banklovkommisjonens forslag om at regler om tidlig inngripen også skal gjelde for e-pengeforetak og betalingsforetak. Disse reglene forutsetter at foretaket har utarbeidet gjenopprettingsplan, og henger også sammen med de etterfølgende reglene om krisehåndtering av kriserammede foretak. Etter departementets syn er ikke bestemmelsene tilpasset virksomheten i e-pengeforetak og betalingsforetak. Slike foretak vil etter forslaget inntil videre være omfattet av reglene om betalingsvansker i loven kapittel 21 avsnitt I, som foreslås videreført.

Advokatforeningen har påpekt at avgrensningen i utkastet av lovens anvendelse for verdipapirforetak ikke samsvarer med avgrensningen av de ulike kategorier av investeringstjenester i verdipapirhandelloven § 2-1. Departementet viser i den forbindelse til at verdipapirlovutvalget i delutredning II har foreslått å skille ut investeringstje-

nesten «fulltegningsgaranti for finansielle instrumenter eller plassering av finansielle instrumenter med fulltegningsgaranti» som en egen investeringstjeneste i utkastet til endringer i verdipapirhandelloven, jf. omtale i NOU 2017: 1 avsnitt 2.2.2.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om å gjøre bestemmelsene i loven kapittel 20 gjeldende også for visse verdipapirforetak. I tråd med Finanstilsynets høringsmerknad foreslår departementet å avgrense virkeområdet for verdipapirforetak til de foretakene som er omfattet av minstekravet til startkapital tilsvarende 730 000 euro, jf. verdipapirhandelloven § 9-13.

Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å ha egne, likelydende regler om krisehåndtering i verdipapirhandelloven som bare skal gjelde noen verdipapirforetak. For å unngå den uklarheten knyttet til virkeområdet som Justis- og beredskapsdepartementet nevner i sin høringsmerknad, antar departementet at det vil være hensiktsmessig å innta en referanse til finansforetaksloven kapittel 20 i verdipapirhandelloven. Departementet foreslår imidlertid ikke dette nå, under henvisning til at departementet for tiden har til behandling forslag til endringer i verdipapirhandelloven, jf. verdipapirlovutvalgets delutredning II.

Departementet er enig med Finanstilsynet i at det ikke er hensiktsmessig å henvise til at det gjelder særlige regler for andre verdipapirforetak i verdipapirhandelloven. Departementet viser til at Banklovkommisjonens utkast bygger på en forutsetning om at slike regler skal finnes,[3] til tross for at slike regler ikke finnes i dag, og heller ikke er foreslått, verken av Banklovkommisjonen, verdipapirlovutvalget eller andre.

---

[3] Se NOU 2016: 23 avsnitt 15.1, spesialmerknaden til lovutkastet § 21-1.

4 Myndigheter og oppgavefordeling

4.1 Innledning

Gjennomføring av regler som svarer til krisehåndteringsdirektivet innebærer en rekke nye oppgaver for offentlige myndigheter, og det er i noen grad overlatt til det enkelte land hvordan oppgavene fordeles og organiseres. Dette gjelder spesielt etableringen av en krisehåndteringsmyndighet som skal planlegge og gjennomføre tiltak overfor foretak som havner i krise. Krisehåndteringsmyndigheten kan etableres som en egen myndighet eller legges til sentralbanken, et departement eller en annen offentlig myndighet. Krisehåndteringsmyndigheten kan også etableres som del av tilsynsmyndigheten forutsatt at det er organisatoriske skiller mellom de som arbeider med krisehåndtering og tilsyn overfor de samme foretakene.

Departementet foreslår i dette kapitlet at Finanstilsynet skal være krisehåndteringsmyndigheten i Norge, men at de viktigste vedtakene likevel skal fattes av departementet. I tråd med direktivet foreslås det i tillegg hjemler for departementet til å treffe vedtak om statlige støttetiltak i spesielle situasjoner, selv om gjennomføring av slike tiltak vil forutsette vedtak fra Stortinget i det enkelte tilfelle. Direktivet innebærer også en rekke nye oppgaver for Finanstilsynet uavhengig av hvor krisehåndteringsmyndigheten etableres, bl.a. oppfølging av foretakenes såkalte gjenopprettingsplaner og tidlig inngripen overfor foretak med svekket finansiell stilling.

Bankenes sikringsfond forvalter i dag innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet. Departementet foreslår at Bankenes sikringsfond i tillegg får i oppgave å forvalte et nytt krisetiltaksfond som skal disponeres av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, og dessuten bistå Finanstilsynet i utøvelsen av oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet. Som en følge av Bankenes sikringsfonds nye oppgaver, bør Bankenes sikringsfonds styre oppnevnes av departementet, og ikke av bankene som i dag.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Finanstilsynet

Finanstilsynets myndighet til å følge opp finansforetak i økonomiske problemer følger av finansforetaksloven kapittel 21 (avsnitt I), og kommer i tillegg til Finanstilsynets ordinære myndighet overfor finansforetak etter finanstilsynsloven og de øvrige delene av finansforetaksloven. Dersom Finanstilsynet får melding fra et finansforetak om at det har økonomiske problemer, eller tilsynet selv har grunn til å tro at foretaket har problemer, skal Finanstilsynet i samråd med finansforetaket klarlegge nødvendige tiltak.[1] Blir slike tiltak ikke satt i verk av foretaket selv, kan Finanstilsynet innkalle generalforsamlingen på kort varsel, gi pålegg om å endre sammensetningen av de styrende organer, fastsette vilkår eller retningslinjer for å sikre at virksomheten blir drevet videre på forsvarlig måte, og kreve at det utarbeides revidert statusoppgjør. Etter en generalforsamling kan Finanstilsynet godkjenne vedtak om videre drift eller eventuelt oppnevne et avviklingsstyre dersom generalforsamlingen selv ikke treffer vedtak om avvikling eller overdragelse av virksomhet til et annet foretak.

Finanstilsynet har etter finansforetaksloven kapittel 21 avsnitt II en sentral rolle også i oppfølgingen av finansforetak der de økonomiske problemene har utviklet seg til soliditetssvikt.[2] Finanstilsynet skal for det første vurdere om det foreligger soliditetsvikt, og i tilfelle meddele dette

---

1 Et finansforetak har økonomiske problemer hvis det er grunn til å frykte at det vil kunne oppstå svikt i foretakets evne til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, foretaket ikke vil kunne oppfylle minstekravene til ansvarlig kapital eller andre soliditets- og sikkerhetskrav, eller det er inntrådt forhold som kan medføre alvorlig tillitssvikt eller tap som vesentlig vil svekke eller true soliditeten, jf. finansforetaksloven § 21-1.

2 Et finansforetak har soliditetssvikt hvis Finanstilsynet har grunn til å anta at et foretak ikke klarer å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, ikke er i stand til å oppfylle gjeldende krav til ansvarlig kapital, eller at foretakets eiendeler og inntekter til sammen ikke er tilstrekkelige til fullt ut å dekke forpliktelsene, jf. finansforetaksloven § 21-9.

til Norges Bank og Bankenes sikringsfond, som begge skal gi Finanstilsynet sin vurdering av om foretaket kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift. Dersom Finanstilsynet etter dette må anta at foretaket ikke kan sikres grunnlag for videre drift, skal dette meldes til Finansdepartementet sammen med en vurdering av om foretaket bør settes under offentlig administrasjon. Dersom departementet setter foretaket under offentlig administrasjon, skal Finanstilsynet oppnevne et administrasjonsstyre og én eller flere revisorer, og fastsette regler for deres arbeid. Beslutninger av vesentlig betydning for foretaket må godkjennes av Finanstilsynet, herunder beslutninger om mottak og utbetaling av innskudd og innvilgelse av nye lån. Dersom det ender med at foretaket skal avvikles, skal Finanstilsynet ta de fleste avgjørelser som skal treffes i medhold av konkursloven, og godkjenne sluttregnskapet.

Etter finansforetaksloven § 19-10 skal innskuddsgarantiordningen dekke tap på innskudd så snart som mulig og senest én uke etter at et finansforetak er satt under offentlig administrasjon, eller Finanstilsynet har kommet til at et foretak verken er eller vil bli i stand til å tilbakebetale innskudd. Finanstilsynet skal ta standpunkt til spørsmålet senest 21 dager etter at Finanstilsynet har fått kjennskap til at foretaket ikke har tilbakebetalt innskudd som har forfalt til betaling (og at dette har sammenheng med medlemmets økonomiske stilling).

4.2.2 Finansdepartementet

Myndighetsoppgavene ved håndtering av finansforetak i problemer er etter finansforetaksloven kapittel 21 delt mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet. Finanstilsynet har, som beskrevet over, de fleste av disse oppgavene. Departementet har to særlig viktige oppgaver:

1) Etter finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6 kan departementet beslutte nedskriving av den ansvarlige kapitalen for å dekke tap i finansforetak som har økonomiske problemer, dersom generalforsamlingen selv ikke treffer slikt vedtak innen en frist fastsatt av Finanstilsynet. Departementet kan også fastsette at aksjekapitalen skal forhøyes ved nytegning av aksjer dersom det er nødvendig for å sikre videre forsvarlig drift av foretaket.
2) Etter finansforetaksloven § 21-11 kan departementet treffe vedtak om at foretak skal settes under offentlig administrasjon, på grunnlag av melding og råd fra Finanstilsynet. Departementet kan etter loven § 21-15 treffe vedtak om at et foretak som har vært under offentlig administrasjon, skal settes i fri virksomhet når det er grunnlag for forsvarlig drift, og herunder bestemme at krav skal settes ned i den utstrekning det ikke antas å være dekning for dem, og fastsette terminer for utbetaling til kreditorer. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler til utfylling og gjennomføring av lovreglene om offentlig administrasjon.

Departementet vil i tillegg ha en sentral rolle i håndteringen av større forstyrrelser eller kriser i økonomien eller finanssystemet som helhet, bl.a. ved å koordinere, foreslå og gjennomføre ekstraordinære tiltak. Under den internasjonale finanskrisen vedtok f.eks. Stortinget etter forslag fra departementet å etablere Statens finansfond (ved egen lov), som kunne bidra midlertidig med ansvarlig kapital for å styrke solide banker og sette dem bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet, jf. departementets forslag i Ot.prp. nr. 35 (2008–2009). Under krisen etablerte departementet også, etter forslag fra Norges Bank og fullmakt fra Stortinget, en ordning der staten og bankene byttet statspapirer mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), og fikk denne administrert av Norges Bank, se boks 2.5 i Meld. St. 12 (2009–2010) Finansmarknadsmeldinga 2009.

4.2.3 Bankenes sikringsfond

Bankenes sikringsfond skal etter finansforetaksloven kapittel 19 sikre bankenes innskuddsforpliktelser gjennom innskuddsgarantiordningen. Det innebærer bl.a. at Bankenes sikringsfond skal beregne og innkreve årlig avgift fra bankene, forvalte kapitalen i fondet, og ha systemer for utbetaling av garanterte innskudd. Bankenes sikringsfond kan etter loven også yte støtte til en bank for å sikre at den kan oppfylle sine forpliktelser eller videreføre virksomheten, eventuelt få overført virksomheten til annet foretak. Støtten kan bl.a. være i form av støtteinnskudd, lån, garantier og egenkapitaltilførsel. Banker som får støtte, skal gi regelmessige innberetninger til Bankenes sikringsfond om sin stilling og virksomhet, og Bankenes sikringsfond har også ellers til enhver tid adgang til å innhente opplysninger om bankens forhold. Bankenes sikringsfond kan i alle tilfeller granske medlemsbankenes regnskaper og revisjonsforhold og vurdere deres forvaltning, samt kreve at en bank skal legge frem dokumenter mv. og opplysninger som Bankenes sikringsfond anser nødvendig.

Bankenes sikringsfond er et organ etablert i medhold av lov, men navnet «Bankenes sikringsfond» brukes også om selve fondet som utgjør Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital. Bankenes sikringsfond er et selvstendig privat rettssubjekt. Ingen av medlemsbankene har eiendomsrett til noen del av fondet. Bankenes sikringsfonds øverste myndighet er generalforsamlingen, som består av representanter for bankene. Generalforsamlingen vedtar vedtekter, velger styremedlemmer og fastsetter instruks for styret. I tillegg til fem styremedlemmer som velges av generalforsamlingen, oppnevner Norges Bank og Finanstilsynet ett styremedlem hver. Finansdepartementet godkjenner Bankenes sikringsfonds vedtekter, og kan gi forskrift om fondet og dets virksomhet.

Bankenes sikringsfond hadde ved utgangen av 2016 en administrasjon bestående av 12 ansatte, fordelt på to enheter. Enhet for analyse og beredskap har ansvar for bl.a. beredskapsplaner, beregning av årsavgift, analyse av bankenes regnskaper, støttetiltak og utbetaling av garanterte innskudd. Enhet for kontroll av forvaltningen har ansvar for bl.a. oppfølging av investeringsstrategi og -mandat for fondsforvaltningen, rapportering og tilrettelegging for rask tilgang til fondsmidlene.

4.2.4 Norges Bank

Norges Bank skal etter sentralbankloven § 1 bl.a. fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene. Norges Bank kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank, og til fremme av sine formål utføre alle former for bankforretninger og banktjenester. Banken skal etter loven underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken, og før den treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken være forelagt departementet. Dette kan omfatte bl.a. håndtering av økonomiske problemer i enkeltforetak og det finansielle systemet som helhet.

Norges Bank kan etter sentralbankloven yte likviditetslån, gjøre innskudd og gi annen kreditt til banker, og, når særlige forhold tilsier det, gi kreditt på spesielle vilkår. Norges Bank tilbyr i tråd med dette ulike likviditetsfasiliteter til bankene. For å sikre at betalingsoppgjørene mellom bankene fungerer tilfredsstillende, kan bankene låne rentefritt mot sikkerhet gjennom dagen (D-lån), og også over natten mot en rente. Norges Bank tilfører banksystemet likviditet ved å gi lån til fast eller flytende rente og fastsatt løpetid (F-lån), og mot sikkerhet i verdipapirer. Løpetiden varierer og avhenger av likviditetssituasjonen i banksystemet. Norges Bank kan også gi lån på spesielle vilkår (S-lån) for å tilføre ekstraordinær likviditet til hele banksystemet eller enkeltbanker når tilgangen til likviditet fra andre kilder er svekket. Muligheten til å yte ekstraordinær likviditet gjør at Norges Bank kan bidra til å hindre finansielle problemer i å spre seg og dermed hindre at en større krise oppstår, og Norges Bank yter derfor S-lån først og fremst dersom finansiell stabilitet er truet dersom slike lån ikke gis.

4.3 Forventet EØS-rett

4.3.1 Tilsynsmyndighet

Tilsynsmyndigheten får etter krisehåndteringsdirektivet en rekke nye oppgaver, som utvider de krav til tilsynsmessig oppfølging av enkeltforetak som fra før følger av forskjellige regelverk. Tilsynsmyndigheten skal bl.a. vurdere og følge opp foretaksspesifikke planer for hvordan foretakets finansielle stilling kan gjenopprettes dersom den skulle bli betydelig svekket, se avsnitt 5.3.1, og skal kunne gripe inn tidlig med ulike tiltak ved gryende problemer i foretak, se avsnitt 6.3.2. Tilsynsmyndigheten skal i tillegg involveres i de fleste av de oppgaver og beslutninger som skal ligge hos krisehåndteringsmyndigheten, bl.a. ved å gi råd og bistand.

4.3.2 Krisehåndteringsmyndighet

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 3 skal den enkelte medlemsstat utpeke én, eller i særlige tilfeller flere, myndighet(er) for å håndtere kriserammede finansforetak. Når det er slått fast at et foretak er kriserammet, skal krisehåndteringsmyndigheten bestemme om det skal iverksettes krisetiltak for å videreføre foretakets virksomhet, eller om foretaket skal avvikles.[3] Myndigheten skal etter direktivet kunne velge mellom en rekke forskjellige krisetiltak, bl.a. intern oppkapitalisering («bail-in») og overdragelse av virksomhet til forvaltningsforetak, broforetak eller annet finansforetak, se omtale i avsnitt 7.3.5. Valg av tiltak i ulike situasjoner er i liten grad regelstyrt, og forutsettes bestemt ved vedtak av krisehåndteringsmyndigheten basert på forvaltningsskjønn. Myndigheten skal

[3] Hovedvilkårene for å beslutte krisehåndtering eller avvikling er etter direktivet art. 32 at finansforetaket er (eller trolig vil komme) i brudd med soliditetskravene eller bli insolvent, og at det ikke er utsikter til alternative løsninger, jf. omtale i kapittel 7.

også bestemme om tiltak skal omfatte bruk av midler i et krisetiltaksfond, jf. avsnitt 10.3.2. Krisetiltaksfondet skal finansieres av bidrag fra foretakene, og disse skal fastsettes av krisehåndteringsmyndigheten ut fra hvor stort fondet skal være.

Krisehåndteringsmyndigheten skal utarbeide en krisetiltaksplan for det enkelte finansforetak for å tilrettelegge for en eventuell krisehåndtering av foretaket, se nærmere omtale i avsnitt 5.3.2. Planen skal bl.a. bygge på krisehåndteringsmyndighetens vurdering av om foretaket vil kunne la seg krisehåndtere på hensiktsmessig måte, og myndigheten skal kunne kreve endringer i foretakets organisering og treffe andre tiltak for å redusere eller fjerne vesentlige hindre for at foretaket kan krisehåndteres med de tiltak som er tilgjengelige for myndigheten.

Krisehåndteringsmyndigheten skal samarbeide med andre lands krisehåndteringsmyndigheter om planlegging og krisehåndtering av finansforetak og konsern med grensekryssende virksomhet. Samarbeidet skal bl.a. skje i krisehåndteringskollegier, bygget opp rundt de eksisterende kollegiene for tilsynssamarbeid, der en trekker inn tilsynsmyndigheter, krisehåndteringsmyndigheter, sentralbanker, den europeiske banktilsynsmyndigheten EBA, og eventuelt også myndigheter for innskuddsgarantiordninger. I krisehåndteringsdirektivets fortale punkt 96 vises det til at krisehåndteringskollegiet i en krisesituasjon bør fungere som et forum for utveksling av opplysninger om og koordinering av krisehåndteringstiltak. Etter art. 3 nr. 7 skal beslutninger om grensekryssende virksomheter hensynta virkningene i alle berørte medlemsland.

Etter direktivet art. 3 nr. 3 kan krisehåndteringsmyndigheten være sentralbanken, et departement eller andre offentlige myndigheter, eller myndigheter som er tildelt offentlig administrativ vedtakskompetanse. Tilsynsmyndigheten kan også være krisehåndteringsmyndighet, forutsatt at det etableres organisatoriske skiller som gir krisehåndteringsmyndigheten operasjonell uavhengighet fra tilsynsmyndigheten, og som forhindrer interessekonflikter mellom utøvelsen av de to funksjonene. De ansatte som utøver funksjonene til krisehåndteringsmyndigheten, skal i alle tilfeller være organisatorisk atskilt fra, og følge andre rapporterings- og beslutningslinjer enn, de ansatte som arbeider med tilsyn med finansforetak. Det skal fastsettes og offentliggjøres regler om taushetsplikt og informasjonsutveksling mellom de ulike funksjonene.

Etter direktivet art. 3 nr. 4 skal tilsynsmyndigheten og krisehåndteringsmyndigheten samarbeide om krisehåndteringsplaner og beslutninger om krisetiltak, enten krisehåndteringsmyndigheten er del av tilsynsmyndigheten eller ikke. Krisehåndteringsmyndigheten skal etter art. 3 nr. 8 ha ekspertise, ressurser og operasjonell kapasitet til å gjennomføre krisetiltak, og skal være i stand til å utføre sin myndighet med den hurtighet og fleksibilitet som er nødvendig for å oppnå målene for krisehåndteringen.

Dersom det utpekes mer enn én myndighet med kompetanse til å anvende krisetiltak og annen krisehåndteringsmyndighet, skal funksjoner og ansvar etter art. 3 nr. 10 fordeles klart mellom de aktuelle myndighetene, det skal sikres tilstrekkelig koordinering mellom dem, og én av dem skal være kontaktpunkt for samarbeid med myndigheter i andre medlemsland. Bestemmelsen krever også at EU-kommisjonen og EBA skal notifiseres om begrunnelsen for en ordning med mer enn én myndighet. Det nevnes for øvrig i direktivets fortale punkt 15 at utpeking av en krisehåndteringsmyndighet ikke er til hinder for at oppgaver kan delegeres derfra.

4.3.3 Ansvarlig departement

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 3 nr. 5 skal det utpekes et ansvarlig departement, uavhengig av hvem som er krisehåndteringsmyndighet. Dersom dette departementet ikke også er krisehåndteringsmyndighet, skal krisehåndteringsmyndigheten etter art. 3 nr. 6 informere departementet om sine beslutninger, og innhente departementets godkjenning før den gjennomfører beslutninger som vil ha statsfinansielle virkninger eller betydning for den finansielle stabiliteten. Det er også krav om at det ansvarlige departementet skal informeres om tilsynsmyndighetens og krisehåndteringsmyndighetens vurderinger og beslutninger om krisehåndtering, jf. art. 81 nr. 3 og 83 nr. 2. Etter direktivet art. 90 nr. 4 skal krisehåndteringsmyndigheten utveksle opplysninger med departementet om visse forhold, bl.a. hvis aktuelle beslutninger kan få konsekvenser for offentlige midler. Etter direktivet art. 106 nr. 3 kan det nedfelles i nasjonal rett at forespørsler fra krisetiltaksfondet om lån fra andre lands krisetiltaksfond skal godkjennes av det ansvarlige departementet eller regjeringen.

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 56 kan departementet eller regjeringen gjennomføre ekstraordinære statlige støttetiltak som en siste utvei dersom øvrige krisetiltak har blitt vurdert og benyttet i størst mulig grad, se avsnitt 8.3. For å kunne gjennomføre slike tiltak, skal departemen-

tet eller regjeringen ha en del av de samme hjemler som krisehåndteringsmyndigheten til å ta styringen over foretak i krise.

4.3.4 Forvaltning av innskuddsgarantiordningen

Etter innskuddsgarantidirektivet har nasjonale myndigheter handlefrihet til å bestemme hvordan innskuddsgarantiordningen skal forvaltes. Direktivet legger arbeidsoppgaver og myndighet til selve ordningen, det vil si til et organ som er tillagt myndighet til å forestå forvaltningen av garantiordningen. Oppgavene til ordningen er i stor grad gitt og styrt av direktivets regler, og det er lite rom for skjønnsmessig myndighetsutøvelse. Ordningen skal bl.a. ha systemer for utbetaling av garanterte innskudd innen fastsatte frister, forestå beregninger av garantiansvar basert på informasjon fra medlemsbankene, og beregne og innkreve bidrag fra bankene til innskuddsgarantifondet. Ordningen kan også bruke innskuddsgarantifondets midler til alternative støttetiltak overfor banker, dersom det er åpnet for dette i nasjonal rett.

Staten skal etter innskuddsgarantidirektivet sørge for at det er etablert én eller flere innskuddsgarantiordninger i landet, og at disse er tilstrekkelig finansiert og for øvrig innrettet i tråd med direktivets regler, se avsnitt 9.3 og 10.3.1. Etter direktivet art. 3 skal det utpekes en myndighet som skal treffe vedtak om på hvilket tidspunkt en bank skal anses ute av stand til å tilbakebetale innskudd ved forfall, og etter art. 4 nr. 7 skal en tilsynsmyndighet føre løpende tilsyn med innskuddsgarantiordningens virksomhet, og ha ansvar for kontakt og samarbeidsavtaler med andre lands innskuddsgarantiordninger (og EBA), jf. art. 14 nr. 5. Dersom innskuddsgarantiordningen forvaltes av et offentlig organ, kan dette organet ivareta tilsynsfunksjonen og kontakten overfor utlandet, jf. art. 1 nr. 1 punkt 18.

4.3.5 Forvaltning av finansieringsordninger

Innskuddsgarantidirektivet og krisehåndteringsdirektivet har begge krav om etablering av finansieringsordninger, primært i form av fond, se avsnitt 10.3. De to finansieringsordningene har ulike formål, og skal være underlagt ulike regler om oppbygging og bruk mv. Mens innskuddsgarantifondet skal støtte opp om innskuddsgarantien og være tilgjengelig for innskuddsgarantiordningen, skal krisetiltaksfondet finansiere krisehåndteringsmyndighetens krisetiltak. Det er imidlertid handlefrihet for nasjonale myndigheter til å bestemme hvordan finansieringsordningene skal forvaltes. Etter krisehåndteringsdirektivet er det adgang til å samordne forvaltningen av de to finansieringsordningene, jf. art. 100 nr. 2.

4.3.6 Sentralbanken

Det er ikke lagt oppgaver til sentralbanken i krisehåndteringsdirektivet, men det forutsettes i mange sammenhenger at krisehåndteringsmyndigheten og tilsynsmyndigheten skal underrette sentralbanken og andre berørte myndigheter og organer om ulike beslutninger og planverk.

4.4 Fremmed rett

4.4.1 Danmark

Etter dansk rett er oppgavene til krisehåndteringsmyndigheten delt på to organer. Det danske Finanstilsynet skal ivareta oppgaver og myndighet overfor levedyktige foretak,[4] mens Finansiel Stabilitet har ansvaret for selve krisehåndteringen av foretak. I lovforslaget står det bl.a. følgende om Finanstilsynets rolle:[5]

> «Rent operationelt vil varetagelsen af opgaverne i Finanstilsynet i medfør af BRRD, skulle varetages med en passende uafhængighed fra den øvrige tilsynsvirksomhed. Opgaverne skal derfor være tilstrækkeligt adskilt fra de kontorer og medarbejdere i Finanstilsynet, som fører tilsyn med pengeinstitutter, realkreditinstitutter og fondsmæglerselskaber I m.v. Enheden vil blive underlagt særlige kommandoveje, og den vil i sidste ende være underlagt direktøren og bestyrelsen i Finanstilsynet.
>
> Den strukturelle uafhængighed går alene på opgavevaretagelsen, således at der skal være klare strukturelle linjer mellem Finanstilsynets tilsynsvirksomhed og varetagelsen af opgaver efter kapitel 17 [Afviklingsplanlægning] og 17 a [Nedskrivning og konvertering af kapitalinstrumenter]. Der må således ikke være personsammenfald mellem de enkelte medarbejdere i forhold til tilsynet med CRD IV og CRR.»

Finansiel Stabilitet skal bistå Finanstilsynet i en del sammenhenger, bl.a. i utarbeidelsen og oppføl-

[4] Lov nr. 174 av 31. januar 2017 om finansiel virksomhed.

[5] Lovforslag nr. L 105 lagt frem 19. desember 2014 av erhvervs- og vækstministeren.

gingen av krisetiltaksplaner, men får ingen egen myndighet før Finanstilsynet har truffet vedtak om at et foretak skal krisehåndteres.[6] Finansiel Stabilitet A/S ble etablert som et statseid aksjeselskap under finanskrisen for å gjennomføre tiltak overfor kriserammede banker. I henhold til den danske gjennomføringen av direktivet er selskapet omdannet til en offentlig myndighet underlagt det danske Erhvervs- og vækstministeriet. Finansiel Stabilitet forvalter også den danske innskuddsgarantiordningen, samt innskuddsgarantifondet og krisefondet.

Finansiel Stabilitets kostnader ved krisehåndtering skal dekkes av det kriserammede foretaket, mens Finanstilsynets kostnader ved øvrige oppgaver som krisehåndteringsmyndighet (planlegging, beredskap mv.) skal dekkes av et nytt gebyr som kommer i tillegg til eksisterende tilsynsgebyr som innkreves fra foretak i finanssektoren.[7]

Den danske erhvervs- og vækstministeren skal bestemme valg av krisetiltak overfor systemviktige finansforetak, og vurdere om vilkår for bruk av ekstraordinære statlige støttetiltak er til stede.[8] Bruk av ekstraordinære statlige støttetiltak skal godkjennes av Folketingets finanskomité.

4.4.2 Sverige

Etter svensk rett er Riksgäldskontoret krisehåndteringsmyndighet.[9] Riksgäldskontoret er en offentlig myndighet underlagt det svenske Finansdepartementet, og har også i oppgave bl.a. å være statens sentrale finansforvaltning (herunder internbank for staten og opptak og forvaltning av statsgjeld) og forvalter av den svenske innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet. I den svenske gjennomføringsloven er det presisert at Riksgäldskontoret skal innhente regjeringens godkjenning før den gjennomfører beslutninger som vil ha statsfinansielle virkninger eller betydning for den finansielle stabiliteten. Bruk av ekstraordinære statlige støttetiltak er lagt til regjeringen.

I utredningen som lå til grunn for den svenske gjennomføringsloven, ble det foreslått at regjeringen skulle være krisehåndteringsmyndighet, med mulighet for å delegere de fleste oppgaver til Riksgäldskontoret og Finansinspektionen.[10] Denne modellen ble vurdert som lite hensiktsmessig av den svenske regjeringen, og ikke fulgt opp i lovforslaget. I proposisjonen heter det bl.a. følgende:[11]

> «En till krishanteringsdirektivet mer näraliggande lösning, som ger regeringen bestämmande inflytande över frågor som kan få betydande effekter på den finansiella stabiliteten eller statsfinanserna, är att göra resolutionsmyndighetens beslut i sådana frågor avhängiga regeringens godkännande. (..)
>
> Utgångspunkten i krishanteringsdirektivet är att tillsynsmyndigheten endast i undantagsfall får ges uppdraget som resolutionsmyndighet med hänsyn till de intressekonflikter som kan uppstå i förhållande till myndighetens tillsynsverksamhet. Resolution kan innebära att den ansvariga myndigheten – direkt eller via förvaltare – tar över skötseln av ett företag som fortsätter att bedriva finansiell verksamhet. Även ett företag under resolution måste ha tillstånd från Finansinspektionen och ska därmed även stå under tillsyn. Som Finansinspektionen konstaterar är det inte lämpligt att inspektionen ansvarar för att leda verksamheten i ett företag som står under dess tillsyn. Kravet på operativt oberoende och organisatorisk separation skulle vidare innebära att eventuella synergivinster mellan tillsyns- och resolutionsfunktionen inte kan utnyttjas till fullo.»

Riksgäldskontorets kostnader forbundet med rollen som krisehåndteringsmyndighet skal dekkes innenfor eksisterende budsjettrammer.

4.4.3 Valg av krisehåndteringsmyndigheter i Europa

En oversikt fra ISDA[12] viser at de landene som har gjennomført krisehåndteringsdirektivet, det vil si EU-landene og Sveits, kan inndeles i tre grupper hva gjelder plassering av krisehåndteringsmyndigheten, se tabell 4.1. I tillegg kommer det at eurolandene er medlem av EUs Single Resolution Mechanism, der det i tillegg til den nasjonale organiseringen er en felles krisehåndteringsmyndighet (Single Resolution Board).

---

6 Lov nr. 333 av 31. mars 2015 om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder.

7 Lovforslag nr. L 100 lagt frem 19. desember 2014 av erhvervs- og vækstministeren.

8 Erhvervs- og vækstministeren har etter lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder også en rekke andre hjemler, bl.a. til å gi nærmere regler om en rekke forhold som ikke er utdypet i lovreglene, og til å godkjenne lån til og fra andre lands krisefond.

9 Lag (2015:1016) om resolution.

10 SOU 2014:52.

11 Se kapittel 5.6.1 i proposisjon nr. 2015/16:5.

12 International Swaps and Derivatives Association.

Tabell 4.1 Plassering av krisehåndteringsmyndigheten i europeiske land

Tilsynsmyndigheten	Sentralbanken[1]	Egen myndighet[2]
Estland[3]	Belgia[3]	Danmark[4]
Danmark[4]	Bulgaria	Finland[3]
Frankrike[3]	Hellas[3]	Kroatia
Latvia[3]	Irland[3]	Polen
Litauen[3]	Italia[3]	Slovakia[3]
Luxembourg[3]	Kypros[3]	Spania[3]
Malta[3]	Nederland[3]	Sverige
Sveits	Portugal[3]	Tyskland[3]
Østerrike[3]	Romania	
	Slovenia[3]	
	Storbritannia	
	Tsjekkia	
	Ungarn	

1 Sentralbanken i disse landene rommer også tilsynsmyndigheten.
2 Oftest eget myndighetsorgan som bare har ansvar for krisehåndtering og innskuddsgaranti, men eventuelt også andre oppgaver.
3 Medlem av eurosonen og Single Resolution Mechanism.
4 Finanstilsynet har ansvaret for alle oppgaver frem til krisehåndtering av et foretak er besluttet.
Kilde: ISDA BRRD Implementation Monitor (5th edition).

I åtte land er krisehåndteringsmyndigheten lagt til en enhet hos tilsynsmyndigheten, noe som altså krever at det er etablert organisatoriske skiller mellom de ulike oppgavene. Krisehåndteringsmyndigheten er i 13 land lagt til sentralbanken, og i alle disse landene er også tilsynsmyndigheten på en eller annen måte del av sentralbanken. For eksempel har den britiske tilsynsmyndigheten Prudential Regulation Authority eget styre, men er organisert som en del av sentralbanken Bank of England, som utøver krisehåndteringsmyndighet direkte. I de åtte landene som har plassert krisehåndteringsmyndigheten hos en egen myndighet, er det stort sett tale om myndighetsorganer som har ansvar for både krisehåndtering og innskuddsgaranti (Danmark, Finland, Kroatia, Polen og Sverige), mens det i tre land er organer som bare har ansvar for krisehåndtering (Slovakia, Spania og Tyskland). Ingen land har lagt krisehåndteringsmyndigheten til et departement.

4.5 Banklovkommisjonens utkast

4.5.1 Finanstilsynet

Banklovkommisjonen foreslår nye oppgaver til Finanstilsynet i tråd med de nye oppgaver som etter direktivet skal ligge hos tilsynsmyndigheten.

4.5.2 Krisehåndteringsmyndighet

Banklovkommisjonen foreslår at Finansdepartementet skal være krisehåndteringsmyndighet, og også utpekes som ansvarlig departement. Banklovkommisjonen viser til at det er departementet som etter gjeldende rett fatter vedtak om offentlig administrasjon, og at direktivreglene i det store og hele tilsvarer det som følger av dagens norske lovgivning. Banklovkommisjonen mener at en videreføring av dagens ordning av den grunn vil være mest logisk.

De ulike vedtakene som skal besluttes av krisehåndteringsmyndigheten, bør etter Banklovkommisjonens syn fastsettes av departementet, etter foreleggelse av forslag til vedtaksbeslutning fra Finanstilsynet. Banklovkommisjonen foreslår

at departementet skal kunne delegere krisehåndteringsmyndighet til Finanstilsynet og fastsette nærmere regler for Finanstilsynets utøvelse av delegert myndighet, herunder om organisatoriske skiller. Banklovkommisjonen viser til direktivets omfangsrike krav, og særlig kravet om godkjennelse av foretaksspesifikt planverk, og vurderer at utførelsen av de nærmere arbeidsoppgaver og kompetanse som tillegges krisehåndteringsmyndigheten, bør kunne delegeres til Finanstilsynet. Banklovkommisjonen skriver bl.a. følgende om den foreslåtte delegasjonsmuligheten:

> «Dette gir departementet den nødvendige fleksibilitet til å kunne foreta de nødvendige vurderinger og avveininger om den mest mulige hensiktsmessige organisering av myndigheten. Etter Banklovkommisjonens mening legger direktivet opp til et visst handlingsrom ved spørsmål om delegering og utøvelse av krisehåndteringsmyndighet. Så lenge myndigheten er operasjonell til de rette tider, og har tilstrekkelige ressurser når det kreves, må det kunne legges til grunn at direktivets krav er oppfylt. Dette medfører at departementet må foreta vurderinger omkring Finanstilsynets tilgjengelige ressurser og kapasitet, herunder om hvilke arbeidsoppgaver og myndighet, og omfanget av slike, som det er forsvarlig å delegere bort.»

Banklovkommisjonen foreslår en regel om at Finanstilsynet i samsvar med fastsatte regler skal underrette departementet om utøvelse av delegert myndighet og forelegge vedtak til godkjennelse av departementet før vedtak settes i verk.

Banklovkommisjonen skriver at den foreslåtte ordningen ikke vil medføre at departementet får en vesentlig større arbeidsbelastning enn i dag, men at det for Finanstilsynet vil oppstå ressursspørsmål, i alle fall i en tidlig fase med implementering av regelverket i norsk rett. Banklovkommisjonen skriver bl.a. følgende om Finanstilsynets ressursbehov:

> «Det er i denne sammenheng klart nok at kravene til planverk, både gjennomgang av foretakenes egne planer og myndighetens egne krisetiltaksplaner vil kreve en del ekstra ressurser i begynnelsen, formodentlig også i samarbeid med Finansdepartementet. En oppfølging av slike planverk mv. vil imidlertid være mer håndterlig så snart de er utarbeidet og godkjent. Det understrekes også at krisehåndteringsmyndigheten ikke nødvendigvis må være fullt operativ på daglig basis, men at det er en fast utformet og organisert myndighet og eventuell samarbeidsform som kan håndtere eventuelle krisesituasjoner til enhver tid. Banklovkommisjonen legger derfor til grunn at Finanstilsynet i stor grad vil kunne trekke på eksisterende ressurser, og at et eventuelt behov for mer kapasitet og ressurser håndteres ved budsjettjustering og nærmere avklaring mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet.»

Banklovkommisjonen skriver videre:

> «Hvilke ressurser [etablering av krisehåndteringsmyndigheten] vil kreve, vil bero på hvordan dette gjøres. Avhengig av hvor mye som legges til Finanstilsynet, vil Finanstilsynet måtte tilføres midler ut over det de har tilgang til i dag, for å kunne etablere og organisere ressurser til oppgaver tillagt krisehåndteringsmyndigheten og som delegeres til Finanstilsynet. Som følge av kravet om utarbeidelse av krisetiltaksplan for hvert enkelt foretak og vurdering av disse, vil kompetansen og ressurser knyttet til dette måtte være operativt til enhver tid. Finansiering av disse økte ressursene vil eventuelt kunne vurderes gjennomført ved økt tilsynsavgift fra tilsynsenhetene.»

Et mindretall i Banklovkommisjonen mener at vedtak om delegasjon fra departementet «må utformes med sikte på å sikre klarhet, ikke bare i forholdet mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet, men også for alle andre som har behov for å holde seg orientert om sakens utvikling».[13] Mindretallet viser til at det er viktig for mange parter at det er tydelig hvor vedtak skal fattes, og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder, og peker også på kravet i direktivet art. 3 nr. 10 om klar fordeling av funksjoner og ansvar mellom myndighetene.

4.5.3 Finansdepartementet

I tillegg til rollen som krisehåndteringsmyndighet foreslår Banklovkommisjonen at Finansdepartementet skal bestemme bruken av statlige støttetiltak i henhold til krisehåndteringsdirektivets regler. Lovutkastet har også hjemler for departementet til å gi nærmere regler på en rekke områder samt treffe en del typer av beslutninger knyttet til innskuddsgarantiordningen i tråd med gjeldende rett.

---

[13] Medlemmene Digranes, Heldal og Kierulf Prytz.

4.5.4 Bankenes sikringsfond

Banklovkommisjonen foreslår at Bankenes sikringsfond fortsatt skal ha i oppgave å forvalte innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet, og herunder ha mulighet for å yte alternative støttetiltak, jf. lovutkastet § 19-15. Forvaltningen av innskuddsgarantiordningen etter lovutkastet ligger nært opptil gjeldende rett.

Banklovkommisjonen foreslår at Bankenes sikringsfond også skal forvalte midlene i krisefondet, og utføre administrative oppgaver som gjelder krisefondet, herunder beregning og innkreving av årlige bidrag. Banklovkommisjonen foreslår videre at det kan fastsettes nærmere regler om arbeidsoppgaver som skal utføres av Bankenes sikringsfond ved avtale mellom krisehåndteringsmyndigheten og Bankenes sikringsfond, og at Bankenes sikringsfond skal forberede saker hvor vedtak skal treffes av krisehåndteringsmyndigheten når dette følger av avtale eller av regler fastsatt av departementet. Det vises til lovutkastet § 20-72.

Banklovkommisjonen foreslår at Bankenes sikringsfond fortsatt skal være et eget rettssubjekt, og viser til at dette bl.a. innebærer at staten ikke hefter for Bankenes sikringsfonds forpliktelser. Etter gjeldende rett er som nevnt Bankenes sikringsfonds styre oppnevnt av generalforsamlingen bestående av representanter for bankene. Banklovkommisjonen foreslår at Finansdepartementet skal oppnevne styret, og at styret skal være Bankenes sikringsfonds øverste myndighet, jf. lovutkastet § 19-17.

Etter utkastet § 19-18 skal styret ha syv medlemmer, der leder og nestleder utpekes av departementet. Finanstilsynet og Norges Bank skal være representert i styret, og tre styremedlemmer skal ha ledende stillinger i banker og oppnevnes etter forslag fra banknæringen.[14] Gyldig vedtak krever etter utkastet tilslutning fra minst fire medlemmer, herunder lederen eller i tilfelle nestlederen. Utkastet har også regler om styreprotokoll og årsmelding samt en hjemmel for departementet til å fastsette instruks for styret, herunder regler om saksbehandling, utsetting av arbeidsoppgaver og saker som skal forelegges departementet, Finanstilsynet eller Norges Bank før vedtak treffes.

Banklovkommisjonen viser til at dagens organisering og forvaltning av Bankenes sikringsfond har fungert meget bra. Banklovkommisjonen skriver at i tillegg til en kompetent og effektiv avdeling direkte tilknyttet sikringsfondet, bistår også Finans Norge i den grad det er nødvendig, herunder bl.a. i forretningsførerrollen. Banklovkommisjonen skriver at forslaget om at departementet skal oppnevne styret «har dels sin bakgrunn i erfaringer rundt någjeldende styreordning i sikringsfondet og dels i at innskuddsgarantidirektivet krever at det utpekes en administrativ myndighet for garantiordningen som skal føre løpende tilsyn med denne». Banklovkommisjonen skriver at den foreslåtte ordningen gir Bankenes sikringsfond «en karakter av et offentlig organ», og videre bl.a. følgende:

> «Det er likevel viktig å understreke at hovedoppgavene er administrative gjøremål forbundet med garantiordningen. Det er først og fremst bare to typer av vedtak som har karakter av et forvaltningsvedtak, fordi de berører private parters rettigheter. Dette gjelder vedtak om fastsettelse av plikt til å innbetale bidrag og rett til utbetaling av garanterte innskudd. Forvaltningsloven og de krav som stilles til saksbehandling vil således bare komme til anvendelse på disse typer av vedtak (…).»

4.5.5 Norges Bank

Banklovkommisjonen foreslår ikke nye oppgaver til Norges Bank, men foreslår stort sett å gjennomføre direktivets bestemmelser som krever at Norges Bank og andre underrettes om beslutninger og planverk mv.

4.6 Høringsinstansenes syn

4.6.1 Krisehåndteringsmyndighet

Finans Norge støtter Banklovkommisjonens vurderinger og forslag, men slutter seg også til merknaden fra mindretallet.

Finanstilsynet deler Banklovkommisjonens vurdering av tilsynets ressursbehov for det tilfelle at departementet skulle delegere oppgaver i henhold til lovutkastet. Finanstilsynet skriver at slik delegasjon bør følges opp med nødvendige økonomiske ressurser for ivaretakelse av de nye oppgavene.

Norges Bank støtter Banklovkommisjonens forslag, og viser til at det er viktig med en organisatorisk separasjon mellom tilsyn og krisehåndte-

[14] Banklovkommisjonen foreslår regelen om at tre styremedlemmer skal ha ledende stillinger i banker for å «videreføre tilknytningen mellom sikringsfondet og finansnæringen og faglig ekspertise».

ring i Finanstilsynet. Norges Bank viser også til sin tidligere uttalelse i rapporten Finansiell stabilitet 2013, der det bl.a. heter at: «Gitt rollefordelingen mellom ulike institusjoner og myndighetsorganer er det mest hensiktsmessig at rollen som krisehåndteringsmyndighet legges enten til Finanstilsynet eller som en enhet under Finansdepartementet.»

4.6.2 Bankenes sikringsfond

Finans Norge, Finanstilsynet og *Norges Bank* støtter i hovedsak forslaget om omorganiseringen av Bankenes sikringsfond.

Finanstilsynet og *Norges Bank* mener at kravene til næringens representanter i styret bør endres for å redusere sannsynligheten for habilitetskonflikter. Istedenfor krav om ledende stillinger i banker, bør det være krav om bankfaglig kompetanse.[15]

Bankenes sikringsfond og *Finans Norge* viser til at Banklovkommisjonens forslag kan innebære at Bankenes sikringsfond blir et offentlig myndighetsorgan underlagt bl.a. anskaffelsesregelverket, offentlighetsloven og forvaltningsloven, uten at dette er gjort nærmere rede for i utredningen. Disse instansene mener at en bør vurdere å gjøre unntak fra de nevnte regelverkene av hensyn til hensiktsmessig informasjonshåndtering og praktikabel forvaltning av ordningene.

4.7 Departementets vurdering

4.7.1 Finanstilsynet

Finanstilsynets nye oppgaver som tilsynsmyndighet etter krisehåndteringsdirektivet samsvarer i form og art med de oppgavene som i dag utgjør den tilsynsmessige oppfølgingen av finansforetakene. De nye oppgavene er klart definert i direktivet, og departementet foreslår å gjennomføre disse i loven, se bl.a. avsnitt 5.7.1 og 6.7.1. De nye oppgavene må antas å kreve noe ressurser i Finanstilsynet, særlig i forbindelse med vurdering og oppfølging av gjenopprettingsplaner. Tilsynets nye oppgaver med oppfølging av gryende økonomiske problemer i finansforetak, vil få en annen form enn etter gjeldende rett, men grunnleggende sett ligge nært opptil det ansvar Finanstilsynet har i dag. Finanstilsynets nye oppgaver antas ikke å legge beslag på vesentlig flere ressurser enn i dag.

4.7.2 Krisehåndteringsmyndighet

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens vurdering om at Finanstilsynet bør inneha de fleste av funksjonene som en krisehåndteringsmyndighet skal ha etter direktivet. Finanstilsynet har en fagkompetanse og en organisering som tilsier at slike funksjoner kan ivaretas der uten det samme omfang av investeringer i personell og organisasjonsoppbygging som en ville ha måttet påregne dersom funksjonene isteden skulle bli ivaretatt av et annet myndighetsorgan. Funksjonene må også antas å kunne bli operasjonelle i løpet av kort tid dersom det besluttes at de skal ivaretas av Finanstilsynet.

Departementet er også enig med Banklovkommisjonen i at de viktigste beslutningene knyttet til beredskap for og gjennomføring av krisehåndtering bør ligge hos departementet. Slike beslutninger kan ha stor betydning for den finansielle stabiliteten, og kan også ha statsfinansielle konsekvenser. Dette krever imidlertid ikke at departementet er krisehåndteringsmyndighet. Som nevnt i avsnitt 4.3.3 over, krever direktivet at krisehåndteringsmyndigheten uansett skal innhente ansvarlig departements godkjenning før den treffer slike beslutninger, og departementet skal generelt holdes underrettet om myndighetens vurderinger og beslutninger. Det er ikke hindringer i direktivet for at beslutningskompetansen i visse saker legges til departementet, slik det f.eks. er gjort i Danmark for valg av krisetiltak overfor systemviktige finansforetak.

Etter departementets vurdering bør Finanstilsynet være krisehåndteringsmyndighet, både formelt og reelt, og dette bør angis i loven. Dette vil gi en klar og forutsigbar oppgavefordeling på myndighetssiden, og en veldefinert rolle for Finanstilsynet overfor utenlandske krisehåndteringsmyndigheter. Krisehåndteringsmyndigheten må i samsvar med direktivet organiseres operasjonelt atskilt fra de enhetene i Finanstilsynet som ivaretar det løpende tilsynet med foretak som omfattes av regelverket, det vil si banker, kredittforetak og enkelte typer verdipapirforetak, samt morselskap i finanskonsern som ikke er forsikringskonsern, jf. omtale av virkeområde i avsnitt 3.4.5. Dette vil bl.a. innebære at de ansatte som utøver krisehåndteringsmyndighet i Finanstilsynet, må følge andre rapporterings- og beslutningslinjer enn de som ivaretar det løpende tilsynet, men det vil fortsatt være Finanstilsynets styre

[15] Finanstilsynet anfører også at kapitalforvaltningen hos Bankenes sikringsfond antagelig kan forenkles og drives mer kostnadseffektivt, eksempelvis ved å gå over til å plassere midlene som lån til statskassen med en rente som på kortsiktige norske statspapirer.

og øverste ledelse som vil være ansvarlig for den samlede virksomheten, herunder utøvelse av krisehåndteringsmyndigheten. Det vises til lovforslaget § 20-3 første ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 3 nr. 1 til 3.

Det bør fastsettes i loven at departementet skal ha beslutningskompetansen i de viktigste sakene. Departementet bør ha kompetanse til

a) å godkjenne vedtak med betydning for finansiell stabilitet,
b) å godkjenne krisetiltaksplaner for de større foretakene og pålegg knyttet til slike planer, jf. avsnitt 5.7.2,
c) å godkjenne vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital utenfor krisehåndtering, jf. avsnitt 6.7.3, og
d) å treffe vedtak om krisehåndtering og avvikling, jf. avsnitt 7.7.2 og 7.7.10.

Vedtak om krisehåndtering eller avvikling vil kunne ha stor betydning for finansiell stabilitet selv når det er tale om mindre foretak, og bør derfor ligge hos departementet. Vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital utenfor krisehåndtering kan også ha stor betydning for en rekke forhold, men ligger etter sin art nærmere en tilsynsmessig oppfølging enn krisehåndtering. Departementet bør likevel godkjenne slike vedtak før de gjennomføres av Finanstilsynet. Krisetiltaksplaner er ikke bindende for en eventuell krisehåndtering, men vil kunne legge føringer for krisehåndteringen, og kan innebære pålegg om vesentlige endringer i enkeltforetaks virksomhet. Departementet bør derfor godkjenne planene for de større foretakene. Dette innebærer også godkjenning av de pålegg som krisehåndteringsmyndigheten skal kunne gi under utarbeidelsen og oppfølgingen av slike planer. I tillegg bør andre vedtak med betydning for finansiell stabilitet godkjennes av departementet før de settes i verk. Finanstilsynet bør ha all annen kompetanse som etter direktivet skal ligge hos krisehåndteringsmyndigheten, herunder gjennomføring av de vedtak som skal godkjennes eller treffes av departementet, og en del mindre inngripende pålegg i beredskapsfasen før en eventuell krisehåndtering. Det vises til lovforslaget § 20-3 annet ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 3 nr. 6, og svarer til dels til Banklovkommisjonens utkast § 20-3 tredje ledd. Finanstilsynslovens bestemmelser gjelder også når Finanstilsynet utøver rollen som krisehåndteringsmyndighet. Dette innebærer bl.a. at brudd på pålegg som etter loven her kan gis av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, kan sanksjoneres med straff og dagmulkt etter reglene i finanstilsynsloven § 10.

Finanstilsynet bør i sitt virke som krisehåndteringsmyndighet kunne trekke på ressursene i Bankenes sikringsfond. Finanstilsynet bør bl.a. kunne be Bankenes sikringsfond om å utarbeide utkast til krisetiltaksplaner og utføre oppgaver som Finanstilsynet må få gjennomført som del av oppfølgingen av planene. Det vises til lovforslaget § 20-3 tredje ledd.

Selve den praktiske gjennomføringen av krisehåndtering av et enkeltforetak, herunder iverksettelse av krisetiltakene, foreslår departementet at utføres av et administrasjonsstyre, jf. avsnitt 7.7.5. Dette vil redusere ressursbehovet hos Finanstilsynet.

4.7.3 Bankenes sikringsfond

Departementet er enig med Banklovkommisjonen i at en bør bygge videre på dagens virksomhet i Bankenes sikringsfond, noe direktivene også åpner for. Bankenes sikringsfond bør forvalte de to finansieringsordningene (innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet), jf. omtale i kapittel 10, og fortsatt administrere innskuddsgarantiordningen, jf. kapittel 9. I tråd med utkastet foreslår departementet at beslutninger om bruk av krisetiltaksfondet skal ligge hos Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, mens Bankenes sikringsfond skal utføre administrative gjøremål, så som bl.a. beregning og innkreving av bidrag til fondet. Departementet foreslår som nevnt også at Bankenes sikringsfond bør kunne yte bistand til Finanstilsynet når tilsynet utøver oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet.

Bankenes sikringsfond er i dag et eget rettssubjekt. Departementet foreslår å videreføre Bankenes sikringsfond som eget rettssubjekt, og å skille ut de organisatoriske bestemmelsene om Bankenes sikringsfond i en egen lov. Dette vil etter departementets vurdering gi et hensiktsmessig og ryddig skille mellom bestemmelser om Bankenes sikringsfond som organ og bestemmelser om de ordningene som Bankenes sikringsfond skal forvalte. Forslaget til lov om Bankenes sikringsfond bygger i hovedsak på Banklovkommisjonens utkast §§ 19-17 til 19-20, men med enkelte tilpasninger og presiseringer.

Etter forslaget til lov om Bankenes sikringsfond § 1 skal Bankenes sikringsfond være et eget rettssubjekt, og meldes til Foretaksregisteret. Det foreslås her også at den daglige ledelsen av virksomheten fortsatt skal forestås av en forretningsfører tilsatt av styret (og godkjent av departemen-

tet), og at styret kan fastsette instruks for forretningsføreren. Bestemmelsene svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-17 første og fjerde til sjette ledd. Departementet foreslår i lovforslaget § 1 også krav om at virksomheten i Bankenes sikringsfond skal organiseres og drives på en forsvarlig måte, og at Bankenes sikringsfond skal ha selvstendig partsevne etter tvisteloven, jf. omtale nedenfor.

De ovennevnte oppgavene til Bankenes sikringsfond foreslås fastsatt i lovforslaget § 2.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om at styret i Bankenes sikringsfond skal oppnevnes av departementet, og bestå av syv medlemmer. At departementet oppnevner hele styret er rimelig i lys av de oppgaver Bankenes sikringsfond foreslås å få. Oppgavene som foreslås for Bankenes sikringsfond, bør ikke overlates til et organ der finansnæringen selv har en dominerende innflytelse. Dette gjelder bl.a. i saker der det er spørsmål om innskuddsgarantiordningens midler skal brukes til alternative støttetiltak etter lovforslaget § 19-11 annet ledd, se avsnitt 6.7.4. Departementet er enig med Finanstilsynet og Norges Bank i at det ikke bør være krav om at tre av styremedlemmene skal ha ledende stillinger i banker og oppnevnes etter forslag fra banknæringen, ettersom det vil kunne gi opphav til habilitetskonflikter. Det vesentlige må være at styremedlemmene er kvalifiserte og har god og relevant kompetanse. Dette ligger til grunn for enhver oppnevning til offentlige styrer, og trenger ikke å fastsettes i loven. Det vises til forslag til lov om Bankenes sikringsfond § 3.

Departementet foreslår å gi Bankenes sikringsfond en rettslig status etter modell av Statens finansfond, se omtale i Ot.prp. nr. 35 (2008–2009) kapittel 6.1. Dette vil bl.a. innebære at Bankenes sikringsfond i større grad enn i dag vil være underlagt offentligrettslige regler, så som offentleglova og anskaffelsesloven, jf. lovforslaget § 7. Ettersom Bankenes sikringsfond skal treffe vedtak, bør Bankenes sikringsfond, i motsetning til Statens finansfond, også være underlagt forvaltningsloven. Departementets forslag innebærer dessuten at Bankenes sikringsfond fortsatt vil være eget rettssubjekt, og altså ikke en del av staten, slik at ansatte i Bankenes sikringsfond ikke vil være omfattet av tjenestetvistloven eller tjenestemannsloven, men i stedet arbeidstvistloven og arbeidsmiljølovens regler om ansettelse og opphør av arbeidsforhold.

I tråd med utkastet fra Banklovkommisjonen foreslår departementet at Bankenes sikringsfond skal utarbeide årsregnskap og årsberetning som sendes departementet, Finanstilsynet og Norges Bank, jf. forslaget til lov om Bankenes sikringsfond § 6. Departementet foreslår etter modell av lov om Statens finansfond at departementet skal utpeke revisor for Bankenes sikringsfond. Dette er i samsvar med den vanlige ordningen for særlovselskaper, jf. f.eks. folketrygdfondloven § 13.

Selve innskuddsgarantiordningen som Bankenes sikringsfond etter forslaget skal administrere og forvalte, vil være uavhengig av staten, slik den også er etter gjeldende rett. Staten hefter ikke for innskuddsgarantiordningens garantiansvar overfor innskyterne. Innskuddsgarantiordningen er ikke et selvstendig rettssubjekt og kan ikke i seg selv saksøkes. Det vil være Bankenes sikringsfond som er part i søksmål vedrørende innskuddsgarantiordningen. Ettersom Bankenes sikringsfond er et selvstendig rettssubjekt uavhengig av staten, foreslår departementet i forslaget til lov om Bankenes sikringsfond § 1 femte ledd at Bankenes sikringsfond skal ha partsevne, jf. tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f.

4.7.4 Finansdepartementet

Departementet bør som nevnt i avsnitt 4.7.2 ha den viktigste beslutningskompetansen knyttet til krisehåndtering. Materielt svarer departementets forslag i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast. Det vil også være departementet som er ansvarlig departement i direktivets forstand, uten at det er nødvendig å innta noen bestemmelse om dette i loven. Som foreslått av Banklovkommisjonen, bør departementet i tillegg forvalte kompetansen til å treffe vedtak om statlige støttetiltak, se omtale i kapittel 8.

4.7.5 Norges Bank

Norges Banks rolle og oppgaver påvirkes i liten grad av gjennomføring av krisehåndteringsdirektivet. Lovforslaget innebærer at Norges Bank skal få informasjon om visse vurderinger, vedtak og hendelser, og tas med på råd i forbindelse med en del beslutninger.

5 Beredskap

5.1 Innledning

Krisehåndteringsdirektivets regler er bygget opp rundt tre separate hovedfaser. I beredskapsfasen, som er tema for dette kapitlet, skal foretakene og Finanstilsynet (som tilsynsmyndighet) henholdsvis utarbeide og følge opp planer for hvordan det enkelte foretak kan gjenopprette sin finansielle stilling dersom den skulle bli svekket (gjenopprettingsplaner). Finner Finanstilsynet (som tilsynsmyndighet) vesentlige mangler ved et foretaks gjenopprettingsplan, skal det kunne gis pålegg om endringer i planen eller virksomheten. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal utarbeide planer for hvordan kriser i det enkelte foretak kan håndteres med visse krisetiltak (krisetiltaksplaner), og skal kunne gi pålegg om endringer i virksomheten dersom Finanstilsynet finner vesentlige hindringer for en vellykket krisehåndtering av foretaket. Et viktig element i krisetiltaksplanen vil være å vurdere om deler av foretakets gjeld kan og bør konverteres til egenkapital ved en eventuell krise (intern oppkapitalisering), og i så fall skal det fastsettes et minstekrav til konvertibel gjeld.

Utarbeidelse av fullstendige gjenopprettings- og krisetiltaksplaner etter reglene i direktivet vil kunne være ressurskrevende og lite hensiktsmessig for en del foretak, og vil også kunne legge beslag på store ressurser hos Finanstilsynet. Departementet foreslår derfor at Finanstilsynet, i tråd med en unntaksbestemmelse i direktivet, får mulighet for å fastsette enklere krav basert bl.a. på foretakenes størrelse og risikoprofil.

I tillegg til gjenopprettings- og krisetiltaksplaner omhandler dette kapitlet regler om avtaler om konsernintern støtte, og krav om tilrettelegging for konvertering til egenkapital av ulike typer av gjeldsinstrumenter. Felles for kravene som drøftes i dette kapitlet, er at de skal gjelde til enhver tid, og sikre beredskap for eventuelle problemer.

Krisehåndteringsdirektivets to neste faser, tidlig inngripen og krisehåndtering, er omtalt i kapittel 6 og 7.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Generelt

Regelverket på finansmarkedsområdet er i stor grad rettet inn mot å forebygge økonomiske og operasjonelle problemer i finansforetakene, bl.a. gjennom krav om forsvarlig drift, minstekrav til soliditet og likviditet, og tilsynsmessig oppfølging. Etter gjeldende rett stilles det ikke krav om at foretakene skal ha spesifikke planer for håndtering av ulike uønskede situasjoner som kan oppstå, eller at hindre for nærmere angitte krisetiltak skal ryddes av veien. Det finnes imidlertid en del regler som er egnet til å fremme god beredskap for problemer, og som har visse likhetstrekk med krisehåndteringsdirektivets beredskapsregler.

5.2.2 Oversiktlig organisering

For å kunne få til en vellykket krisehåndtering er det bl.a. viktig at det er mulig å håndtere krisen i foretaket. Dette forutsetter at virksomheten ikke blir for kompleks, både på foretaksnivå og på konsernnivå. På foretaksnivå er det etter finansforetaksloven § 13-1 f.eks. forbud mot å drive annen virksomhet enn det foretaket har konsesjon til, og departementet har mulighet for å bestemme at visse former for virksomhet skal drives i eget foretak. I tillegg til at det kan begrense hvilke risikoer foretaket er eksponert for, bidrar slike regler til at foretaket ikke blir for komplekst. Etter finansforetaksloven § 13-5 er det bl.a. krav om at foretaket skal ha en klar organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling samt klare og hensiktsmessige styrings- og kontrollordninger.

Finansforetakslovens regler om organisering av finanskonsern, jf. §§ 17-6 til 17-10, stiller krav om at konsern skal organiseres med en oversiktlig selskapsstruktur med klare skiller mellom de ulike virksomhetsområdene i konsernet. Etter § 17-8 tredje ledd skal blandede finanskonsern som hovedregel organiseres med et holdingforetak som morselskap. Et oversiktlig finanskonsern med ryddige skiller bidrar til å redusere kompleksiteten i en eventuell krisehåndtering av konsernet.

I tillegg til regler i finansforetaksloven som skal bidra til å redusere kompleksiteten både i det enkelte finansforetak og i finanskonsernene, har Finanstilsynet en rekke hjemler og plikter for den tilsynsmessige oppfølgingen. Slik regler følger bl.a. av finansforetaksloven § 14-6 og av finanstilsynsloven. Finansforetaksloven § 14-6 om tilsynsmessig oppfølging, retting og pålegg er nærmere omtalt i avsnitt 6.2.1 nedenfor. Finanstilsynsloven § 4 gir tilsynet mulighet for å gi pålegg om bl.a. innretning av internkontrollen, sammensetningen av kontrollkomiteen, og retting av forhold der foretakets organer ikke har overholdt sine plikter. Etter finanstilsynsloven § 4c kan Finanstilsynet sette vilkår for eller stanse utkontraktering av virksomhet.

5.2.3 Konserninterne transaksjoner

Finansforetaksloven §§ 18-3 og 18-4 legger begrensninger på finansforetaks adgang til å gi konsernbidrag, lån eller garantier til andre foretak i finanskonsernet. Utgangspunktet for reglene er at transaksjoner mellom foretak i samme finanskonsern skal være i samsvar med vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. I den grad det skjer formuesoverføringer mellom konsernselskaper, må det dreie seg om ordinære forretningsmessige transaksjoner, dvs. transaksjoner som i form og innhold er i samsvar med vanlig praksis i markedet.

I § 18-3 tredje ledd annet punktum er det forbud mot at det gis konsernbidrag til søsterforetak i konsernet. Videre er det strenge grenser for adgangen til å gi konsernbidrag til morselskap ut over det som kan utdeles som forsvarlig utbytte. Departementet kan imidlertid gi tillatelse til høyere bidrag til morselskapet dersom formålet er å bidra til å sikre soliditeten i et konsernforetak eller konsernet. Bakgrunnen for reglene er beskrevet i Ot.prp. nr. 2 (1991–92) kapittel 6.3:

> «Reglene om konserninterne transaksjoner skal støtte opp under separasjonsprinisippet mellom ulike typer virksomheter. Prinsippet skal ikke kunne uthules, hverken ved åpne eller skjulte formuesoverføringer mellom konsernselskapene. Etablering av et finanskonsern vil imidlertid normalt føre med seg en økt transaksjonsstrøm mellom de selskaper som inngår i konsernet. Det er viktig å fastslå at det her må dreie seg om ordinære forretningsmessige transaksjoner, dvs. transaksjoner som i form og innhold er i samsvar med vanlig praksis i markedet. Som det påpekes i Norges Banks høringsuttalelse, vil oppfølgingen av regelverket stille store krav til tilsynsmyndighetene. Det er derfor av desto større betydning at reglene gir et godt grunnlag for å fastslå hvilke konserninterne transaksjoner som er uønsket.
>
> Departementet har funnet det nødvendig å forsterke det opprinnelige forslaget med en hovedregel som innebærer at transaksjoner mellom foretak i et finanskonsern skal være i samsvar med vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Det skal dermed ikke være anledning til å prise interntransaksjoner på en slik måte at det faktisk innebærer en formuesoverføring mellom enhetene. Dette gjelder både ved handel med formuesgoder og handel med tjenester. Departementet er ikke enig med Den norske Bankforening i at dette er et spørsmål om regnskapsføring og vurderingsprinsipper. Paragrafen omhandler uønskede formuesoverføringer, uavhengig av om de er tilfredsstillende gjengitt i regnskapet eller ikke. For å kunne håndheve en slik regel er det foreslått at Kredittilsynet gis adgang til å annullere og gi pålegg om å omgjøre interntransaksjoner som er i strid med denne hovedregelen.»

Bestemmelsene i finansforetaksloven §§ 18-3 og 18-4 gjelder også for norske datterforetak av utenlandske finansforetak, jf. finansforetaksloven § 5-1 annet ledd.

5.3 Forventet EØS-rett

5.3.1 Gjenopprettingsplan

5.3.1.1 Krav til planen

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 5 skal finansforetak utarbeide og vedlikeholde en gjenopprettingsplan som beskriver hvilke tiltak foretaket skal gjennomføre for å gjenopprette sin finansielle stilling når denne har blitt betydelig svekket. Planen skal også omfatte mulige tiltak som foretaket kan gjennomføre når vilkårene etter art. 27 for tidlig inngripen er til stede, jf. avsnitt 6.3.2. Gjenopprettingsplanen skal oppdateres årlig, eller oftere hvis tilsynsmyndigheten krever det. Planen skal også oppdateres når det har skjedd en endring i foretakets rettslige eller organisatoriske struktur, dets virksomhet eller dets finansielle situasjon, som nødvendiggjør endringer i planen.

Gjenopprettingsplanen skal ikke forutsette offentlig finansiell støtte, men kan inneholde en analyse av hvordan foretaket eventuelt kan søke

om bruk av sentralbankfasiliteter. Gjenopprettingsplanen skal omfatte kriterier og prosedyrer for å sikre at de relevante tiltakene kan gjennomføres innen rimelig tid, i tillegg til et bredt utvalg av modeller for gjenoppretting av den finansielle stillingen. Planen skal hensynta scenarioer med alvorlig makroøkonomisk og finansielt stress med relevans for foretaket. EBA har gitt retningslinjer om slike scenarioer.[1] Tilsynsmyndigheten kan pålegge foretaket å holde detaljert oversikt over finansielle kontrakter som det har inngått.

Minstekrav til informasjon i gjenopprettingsplanen er oppgitt i direktivets vedlegg A, og omfatter bl.a. kapital- og likviditetstiltak som kan gjenopprette foretakets finansielle stilling, tiltak for å bevare eller styrke den ansvarlige kapitalen, reduksjon av risiko og gjeldsgrad, og tiltak for å restrukturere gjeld. Kravene er nærmere spesifisert i kommisjonsdelegert forordning (EU) 2016/1075, der det bl.a. nevnes at tiltak for å styrke den ansvarlige kapitalen skal omfatte ekstern oppkapitalisering (f.eks. gjennom å utstede ny egenkapital) og interne tiltak (f.eks. konvertering av kapitalinstrumenter). Forordningen nevner også at hovedmålet med tiltak knyttet til restrukturering av gjeld skal være frivillig restrukturering gjennomført på en måte som ikke innebærer misligholdt eller nedgradering av gjelden.

Etter direktivet art. 9 skal gjenopprettingsplanen inneholde indikatorer for når ulike tiltak skal gjennomføres. Indikatorene skal lett kunne overvåkes, og kan være kvalitative eller kvantitative. Foretaket har imidlertid handlefrihet til å bestemme om de aktuelle tiltakene skal gjennomføres enten indikatorene tilsier det eller ikke, men beslutninger om å treffe eller ikke treffe tiltak skal meldes til tilsynsmyndigheten. EBA har gitt retningslinjer om hvilke indikatorer som bør benyttes.[2]

5.3.1.2 Vurdering og oppfølging

Etter direktivet art. 6 skal foretakene forelegge sin gjenopprettingsplan for tilsynsmyndigheten, som innen seks måneder skal gjennomgå og vurdere planen. I tillegg til kravene i art. 5 og 9 skal tilsynsmyndigheten vurdere om de foreslåtte tiltakene i planen med rimelig sannsynlighet vil kunne opprettholde eller gjenopprette foretakets finansielle stilling, og om de vil kunne bli gjennomført raskt og uten betydelige negative virkninger for finanssystemet og andre finansforetak. Tilsynsmyndigheten skal i sin vurdering også legge vekt på om foretakets kapital- og finansieringsstruktur er hensiktsmessig i lys av foretakets organisasjonsmessige struktur og risikoprofil. Forordning (EU) 2016/1075 inneholder også nærmere regler om kriterier for tilsynsmyndighetens vurdering av planen.

Har foretaket filial med vesentlig virksomhet i annen EØS-stat, skal planen vurderes i samråd med tilsynsmyndigheten der. Tilsynsmyndigheten skal uansett forelegge planen for krisehåndteringsmyndigheten, som kan velge om den vil gjennomgå planen og eventuelt uttale seg om forhold som kan vanskeliggjøre en krisehåndtering av foretaket.

Dersom tilsynsmyndigheten finner vesentlige mangler ved gjenopprettingsplanen, kan den pålegge endringer i planen eller virksomheten, med mindre foretaket gjør de nødvendige endringene selv, jf. direktivet art. 6 nr. 5 til 7. I ytterste konsekvens kan tilsynsmyndigheten bl.a. pålegge foretaket å redusere risikotakingen, endre finansieringsstrategi, endre ledelsesstruktur mv.

Etter direktivet art. 7 og 8 skal reglene om gjenopprettingsplan også gjelde finanskonsern. Planen skal omfatte konsernet som helhet, og tilsynsmyndigheten kan kreve at det lages planer for hvert enkelt datterselskap. Konsernplanen skal vurderes av morselskapets tilsynsmyndighet, eventuelt i samråd med tilsynsmyndighetene for datterselskaper og filialer. Konsernplaner kan omfatte avtaler om konsernintern støtte, se avsnitt 5.3.4.

5.3.2 Krisetiltaksplan

5.3.2.1 Krav til planen

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 10 skal krisehåndteringsmyndigheten utarbeide foretaksspesifikke krisetiltaksplaner som beskriver hvilke tiltak myndigheten kan gjennomføre når vilkårene etter art. 32 for krisehåndtering av et foretak er til stede, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Krisetiltaksplanen for det enkelte foretak skal utarbeides etter samråd med tilsynsmyndigheten og eventuelt krisehåndteringsmyndigheten i andre EØS-stater der foretaket har filial med vesentlig virksomhet. Krisetiltaksplanen skal oppdateres minst årlig, og når det har skjedd en endring i foretakets rettslige eller organisatoriske struktur, dets virksomhet eller dets finansielle situasjon, som nødvendiggjør endringer i planen.

---

1 «Guidelines on the range of scenarios to be used in recovery plans», utgitt 18. juli 2014.

2 «Guidelines on the minimum list of qualitative and quantitative recovery plan indicators», utgitt 23. juli 2015.

Krisehåndteringsmyndigheten skal i krisetiltaksplanen identifisere eventuelle vesentlige hindringer for krisehåndtering av foretaket, og om nødvendig angi tiltak som kan fjerne hindringene, jf. omtale av direktivet art. 15 til 18 nedenfor. Planen skal hensynta relevante scenarier, herunder at en krise rammer foretaket alene eller større deler av finanssystemet. Planen skal ikke forutsette offentlig finansiell støtte eller likviditetsstøtte fra sentralbanken, men skal inneholde en analyse av hvordan foretaket eventuelt kan søke om bruk av sentralbankfasiliteter. Krisetiltaksplanen skal inneholde ulike modeller for hvordan krisetiltak kan brukes på foretaket, og for øvrig bestå av et minimum av elementer som angitt i direktivet art. 10 nr. 7. EU-kommisjonen har dessuten gitt nærmere regler om planens innhold i kommisjonsdelegert forordning (EU) 2016/1075.

Krisehåndteringsmyndigheten kan etter direktivet art. 11 kreve at foretakene samarbeider så mye som nødvendig ved utarbeidelsen av krisetiltaksplaner, og gir myndigheten alle nødvendige opplysninger for å kunne utarbeide og gjennomføre planene. Tilsynsmyndigheten skal kontrollere om alle eller noen av de opplysninger som krisehåndteringsmyndigheten trenger fra foretakene, er tilgjengelig fra før, og i så tilfelle videreformidle disse til krisehåndteringsmyndigheten. Krisehåndteringsmyndigheten kan for øvrig etter direktivet art. 10 nr. 5 pålegge foretakene å bistå ved utarbeidelse og oppdatering av krisetiltaksplaner, og etter nr. 8 kreve at foretakene holder detaljert oversikt over finansielle kontrakter som de inngår.

Etter direktivet art. 12 og 13 skal reglene om krisetiltaksplan i hovedsak også gjelde finanskonsern. Konsernplanen skal godkjennes av morselskapets krisehåndteringsmyndighet, eventuelt i samråd med krisehåndteringsmyndighetene for datterselskaper og filialer. Planen skal dekke krisehåndtering av konsernet som helhet, enten via krisehåndtering av morselskapet eller av datterselskapene hver for seg. Direktivreglene er tilpasset konsern med virksomhet i flere land, og inkluderer bl.a. en bestemmelse om at konsernplanen ikke skal ha uforholdsmessig stor innvirkning på noen medlemsstat der konsernet har virksomhet, samt en rekke bestemmelser om forholdet mellom de aktuelle landenes krisehåndteringsmyndigheter og tilsynsmyndigheter. Etter direktivet art. 14 skal krisehåndteringsmyndigheten oversende den ferdige krisetiltaksplanen for konsernet til de relevante tilsynsmyndighetene.

5.3.2.2 Vurdering og oppfølging

Som et ledd i utarbeidelsen og oppdateringen av krisetiltaksplaner skal krisehåndteringsmyndigheten etter direktivet art. 15, i samråd med tilsynsmyndigheten, vurdere om det enkelte foretak vil la seg krisehåndtere uten offentlig finansiell støtte eller likviditetsstøtte fra sentralbanken. Et foretak skal anses som mulig å krisehåndtere hvis det er realistisk at krisehåndteringsmyndigheten kan avvikle det etter vanlige insolvensregler eller bruke krisetiltakene som angitt i direktivet, samtidig som en i størst mulig grad unngår betydelige negative konsekvenser for foretakets kritiske funksjoner og finanssystemet for øvrig. Nærmere regler om bl.a. hva krisehåndteringsmyndigheten skal legge vekt på i denne vurderingen er gitt i direktivets vedlegg C og i kommisjonsdelegert forordning (EU) 2016/1075.

Dersom krisehåndteringsmyndigheten kommer til at det er vesentlige hindringer for krisehåndtering av foretaket, kan den etter direktivet art. 17 pålegge foretaket å gjennomføre tiltak for å fjerne hindringene, med mindre foretaket selv gjør dette etter å ha mottatt krisehåndteringsmyndighetens vurdering av hva som er nødvendig. I ytterste konsekvens kan krisehåndteringsmyndigheten, direkte eller via tilsynsmyndigheten, bl.a. pålegge foretaket å begrense sine maksimale individuelle og samlede engasjementer, selge spesifikke eiendeler, begrense eksisterende eller planlagt virksomhet, forenkle den operasjonelle strukturen, og utstede gjeldsinstrumenter til oppfylling av kravet etter direktivet art. 45 (se avsnitt 5.3.6 under). EBA har gitt retningslinjer om slike tiltak.[3]

Etter direktivet art. 12, 13, 16 og 18 skal de ovennevnte reglene om krisetiltaksplan og vurdering av mulighet for krisehåndtering i stor grad også gjelde finanskonsern. Konsernplanen skal godkjennes av morselskapets krisehåndteringsmyndighet, eventuelt i samråd med krisehåndteringsmyndighetene for datterselskaper og filialer. Planen skal dekke krisehåndtering av konsernet som helhet, enten via krisehåndtering av morselskapet eller av datterselskapene hver for seg. Direktivreglene er tilpasset konsern med virksomhet i flere land, og inkluderer bl.a. en bestemmelse om at konsernplanen ikke skal ha uforholdsmessig stor innvirkning på noen medlems-

[3] «Guidelines on the specification of measures to reduce or remove impediments to resolvability and the circumstances in which each measure may be applied under Directive 2014/59/EU», utgitt 19. desember 2014.

stat der konsernet har virksomhet, samt en rekke bestemmelser om forholdet mellom de aktuelle landenes krisehåndteringsmyndigheter og tilsynsmyndigheter. Etter direktivet art. 14 skal krisehåndteringsmyndigheten oversende den ferdige krisetiltaksplanen for konsernet til de relevante tilsynsmyndighetene.

5.3.3 Forenklede krav til planer

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 4 kan tilsynsmyndigheten og krisehåndteringsmyndigheten fastsette forenklede krav til henholdsvis gjenopprettingsplanen og krisetiltaksplanen, og til prosessene knyttet til utarbeidelse og bruk av slike planer, for foretak med virksomhet av begrenset omfang og betydning. Myndighetene skal i vurderingen av forenklede krav legge vekt på bl.a. selskapsform, risikoprofil, størrelse, kompleksitet og sammenkobling med andre foretak. I tillegg skal det sees hen til hvilke negative virkninger en krise i foretaket kan få for finansmarkedet, andre foretak, innlånsvilkår og økonomien generelt. I direktivets fortale punkt 14 vises det til at gjenopprettingsplanen for mindre og ukompliserte foretak bør kunne begrenses til grunnleggende informasjon om foretakets struktur, aktuelle gjenopprettingstiltak og vilkår for iverksettelse av tiltakene. For foretak som kan tillates å bli avviklet etter vanlige insolvensregler, kan også krisetiltaksplanen være enkel.

EBA har gitt retningslinjer for hvilke kriterier myndighetene bør legge vekt på i vurderingen av om det skal fastsettes forenklede krav,[4] og det er i direktivet lagt opp til at Kommisjonen senere kan fastsette nærmere regler om dette i en forordning.

Hvis det er fastsatt forenklede krav, skal tilsynsmyndigheten og krisehåndteringsmyndigheten etter direktivet art. 4 når som helst kunne gjeninnføre fullstendige krav, og forenklede krav skal uansett ikke påvirke myndighetenes muligheter for å gjennomføre gjenopprettingstiltak og krisetiltak.

5.3.4 Avtaler om konsernintern støtte

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 19 skal foretak i grensekryssende konsern kunne inngå avtale om å yte finansiell støtte til hverandre dersom de skulle få en så svekket finansiell stilling at vilkårene for tidlig inngripen er til stede, jf. avsnitt 6.3.2. Etter art. 19 nr. 4 pålegges medlemsstatene å fjerne bestemmelser i nasjonal rett som hindrer avtale om konserninterne støttetransaksjoner, både oppover, nedover og på tvers i konsernet. I direktivets fortale punkt 38 vises det til at finansiell støtte mellom enheter i grensekryssende konsern har vært begrenset av nasjonalt regelverk i en del land, oftest for å beskytte de enkelte konsernforetaks kreditorer og eiere. Det vises videre til at direktivreglene søker å ta hensyn til innbyrdes avhengigheter mellom foretak i samme konsern, og derfor angi på hvilke vilkår finansiell støtte kan ytes mellom foretak i grensekryssende konsern, jf. art. 19 nr. 7.

Etter direktivet art. 19 nr. 8 kan ingen av avtalepartene ha en svekket økonomisk stilling ved inngåelse av avtalen. Støtten kan ytes i form av lån, garantier, sikkerhetsstillelse eller en kombinasjon av disse. Direktivreglene gjelder ikke konsernbidrag eller andre ordinære finansieringsordninger i grensekryssende konsern.

Avtale om konsernintern støtte skal etter art. 20 godkjennes av tilsynsmyndighetene i de aktuelle landene, og deretter av aksjonærene i det enkelte konsernforetak, jf. art. 21. Dersom et foretak havner i en situasjon hvor det trenger støtte i henhold til avtalen, skal støtten besluttes av det foretaket som skal yte den, og godkjennes av mottakende foretak, jf. art. 24. Tilsynsmyndighetene må imidlertid etter art. 25 også godkjenne transaksjonen før den kan gjennomføres. Informasjon om avtaler om konsernintern støtte skal offentliggjøres etter art. 26.

Direktivet art. 23 oppstiller følgende vilkår for konsernintern finansiell støtte:

a) Det er rimelige utsikter til at støtten vesentlig avhjelper de finansielle vanskelighetene mottakeren befinner seg i.
b) Støtten har til formål å opprettholde eller gjenopprette den finansielle stabiliteten i konsernet som helhet eller i et av konsernforetakene, og er i det støtteytende konsernforetakets interesse.
c) Støtten ytes på visse vilkår og mot vederlag, og herunder skal avtalen være inngått frivillig og være i den enkelte parts interesse.
d) Det er rimelige utsikter til at vederlaget blir betalt og støtten tilbakebetalt.
e) Støtten utgjør ikke en trussel mot yterens likviditet eller soliditet.
f) Støtten utgjør ikke en trussel mot den finansielle stabiliteten.
g) Det støtteytende konsernforetaket oppfyller kapital- og likviditetskrav, inkludert tilleggskrav under pilar II, når støttes ytes, og ytelsen

[4] «Guidelines on the application of simplified obligations under Article 4(5) of Directive 2014/59/EU», utgitt 16. oktober 2015.

av støtten medfører ikke at foretaket kommer i brudd med kravene, med mindre tilsynsmyndigheten har gitt tillatelse til dette.

h) Det støtteytende konsernforetaket oppfyller kravene om store engasjementer, og ytelsen av støtten medfører ikke at foretaket kommer i brudd med kravene, med mindre tilsynsmyndigheten har gitt tillatelse til dette.

i) Støtte vil ikke undergrave muligheten for å krisehåndtere det støtteytende konsernforetaket.

Det er fastsatt nærmere regler om vilkårene i kommisjonsdelegert forordning (EU) 2016/1075.

5.3.5 Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL) mv.

5.3.5.1 Intern oppkapitalisering og konvertibel gjeld

Intern oppkapitalisering («bail-in») er etter direktivet et sentralt verktøy for krisehåndtering av kriserammede foretak. Dette krisetiltaket innebærer at krisehåndteringsmyndigheten først kan skrive ned ansvarlig kapital og visse typer av gjeld i den utstrekning som trengs for å dekke tap, og deretter konvertere de samme typene kapital og gjeld til ny egenkapital i den utstrekning som trengs for å gjenopprette foretakets finansielle stilling. Intern oppkapitalisering er ett av fire krisetiltak, se avsnitt 7.3.5.

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 44 nr. 1 kan i utgangspunktet alle typer av gjeld bli nedskrevet eller konvertert til egenkapital under en intern oppkapitalisering. En rekke typer av gjeld er imidlertid unntatt etter art. 44 nr. 2, bl.a. garanterte innskudd, obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), klientmidler, visse typer gjeld til andre foretak med kort løpetid, og skyldig skatt og lønn. Etter art. 44 nr. 3 kan krisehåndteringsmyndigheten under håndteringen av et konkret kriserammet foretak, og i særlige tilfeller, gjøre ytterligere unntak, bl.a. for å opprettholde viktig tjenesteyting og unngå at økonomiske problemer sprer seg.

5.3.5.2 Minstekrav

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 45 nr. 1 skal finansforetak til enhver tid oppfylle et minstekrav til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld fastsatt av krisehåndteringsmyndigheten. Formålet er å legge til rette for bruken av intern oppkapitalisering i tilfelle foretaket skulle bli kriserammet. Minstekravet skal uttrykkes som en prosentandel av foretakets forvaltningskapital og visse forpliktelser fra derivatavtaler. På engelsk forkortes gjerne navnet på kravet til MREL for «minimum requirement for eligible liabilities», selv om kravet altså også gjelder ansvarlig kapital.

Minstekravet skal gjelde parallelt med kravene til ansvarlig kapital etter kapitalkravsregelverket,[5] slik at den samme ansvarlige kapitalen skal telle med til dekning av begge typer krav.[6]

For å kunne medregnes til dekning av minstekravet må den konvertible gjelden oppfylle enn del ytterligere vilkår etter art. 45 nr. 4, bl.a. at gjenstående løpetid må være minst ett år, forpliktelsen kan ikke ha oppstått fra et derivat eller fra garanterte innskudd eller andre innskudd fra privatpersoner eller små- og mellomstore bedrifter, og forpliktelsen kan ikke være eid eller på annen måte finansiert eller garantert av foretaket selv. For gjeld som er undergitt lov i stat utenfor EØS, kan krisehåndteringsmyndigheten etter art. 45 nr. 5 kreve at foretaket dokumenterer at gjelden vil bli nedskrevet eller konvertert i tråd med et eventuelt vedtak fra myndigheten. Dersom krisehåndteringsmyndigheten vurderer at et slikt vedtak ikke kan gjennomføres, skal gjelden ikke telles med til dekning av minstekravet.

Minstekravet til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld skal fastsettes av krisehåndteringsmyndigheten etter samråd med tilsynsmyndigheten, og dette skal skje ved utarbeidelse og oppdatering av krisetiltaksplanen, jf. direktivet art. 45 nr. 15. Det er ikke angitt noen konkret metode for hvordan kravet skal fastsettes, men isteden et sett av kriterier som skal ligge til grunn. Kravet kan variere fra foretak til foretak. Etter art. 45 nr. 6 skal en ved fastsettelsen av kravet som et minimum legge vekt på følgende kriterier:

a) Behovet for å sikre at foretaket kan undergis krisehåndtering med direktivets krisetiltak, inkludert intern oppkapitalisering, på en måte som oppfyller krisehåndteringsmålene som er angitt i art. 31.

b) Behovet for å sikre at omfanget av konvertibel gjeld er tilstrekkelig til at foretaket ved intern oppkapitalisering kan få dekket tap og bli oppkapitalisert i den utstrekning som trengs for at foretaket skal kunne oppfylle kapitalkrav, videreføre virksomheten og ha markedets tillit.

---

[5] Direktiv 2013/36/EU og forordning (EU) 575/2013.

[6] Den ansvarlige kapitalen består av foretakets egenkapital (ren kjernekapital) og annen godkjent ansvarlig kapital (bl.a. ansvarlig lånekapital). Etter kapitalkravsregelverket skal den ansvarlige kapitalen minst utgjøre en viss prosentandel av foretakets risikovektede eiendeler.

c) Behovet for å sikre at omfanget av konvertibel gjeld vil være tilstrekkelig til å få dekket tap og oppkapitalisert foretaket som nevnt i punkt b, selv om det legges til grunn at en del av den konvertible gjelden vil bli unntatt fra intern oppkapitalisering eller i visse situasjoner overdratt til annet foretak.
d) Foretakets størrelse, forretningsmodell, finansieringsmodell og risikoprofil.
e) I hvilken grad innskuddsgarantiordningen kan bidra til finansiering av krisehåndtering av foretaket.
f) I hvilken grad en krise i foretaket vil ha negative virkninger for den finansielle stabiliteten, herunder som følge av sammenkoblinger med andre foretak eller med finanssystemet for øvrig gjennom smittevirkninger.

Det er gitt nærmere regler om kriterier for å fastsette minstekravet i kommisjonsdelegert forordning (EU) 2016/1450.

Etter direktivet art. 45 nr. 13 og 14 kan krisehåndteringsmyndigheten bestemme at minstekravet til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld delvis skal oppfylles med gjeldsinstrumenter hvor det er avtalt lavere prioritet ved en eventuell intern oppkapitalisering (etterstilt gjeld). Slike instrumenter må ha avtalevilkår om at de skal nedskrives eller konverteres til egenkapital før annen konvertibel gjeld, og ha lavere prioritet enn annen konvertibel gjeld ved avvikling etter vanlige konkursregler. I direktivets fortale punkt 79 er det dessuten nevnt at krisehåndteringsmyndigheten bør kunne kreve at minstekravet helt eller delvis oppfylles med ansvarlig kapital eller spesifikke gjeldsinstrumenter.

Etter direktivet art. 45 nr. 7 til 12 skal det fastsettes minstekrav også for finanskonsern på konsolidert basis, i tillegg til minstekravene for det enkelte foretak. For konsern med virksomhet i flere land skal de aktuelle krisehåndteringsmyndighetene i fellesskap søke å bli enige om minstekrav på konsolidert basis og på foretaksnivå. Blir de ikke enige, er hovedregelen at myndigheten for morselskapet fastsetter kravet på konsolidert nivå, mens myndighetene for datterselskapene fastsetter kravene på foretaksnivå. De relevante krisehåndteringsmyndighetene kan på visse vilkår unnta morselskapet og datterselskapene fra krav på foretaksnivå, slik at det bare er det konsoliderte kravet som vil gjelde for de som får unntak.

Etter direktivet art. 45 nr. 3 kan kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), og som ikke har adgang til å motta innskudd, unntas fra minstekravet. Unntak skal gis hvis slike foretak i en krise vil bli avviklet etter nasjonale konkursregler eller håndtert med andre krisetiltak fra direktivet enn intern oppkapitalisering, og foretakets kreditorer i tilfelle må ta tap i samsvar med målene for krisehåndteringen, jf. avsnitt 7.3.1.

EU-kommisjonen fremmet 23. november 2016 forslag om endringer i krisehåndteringsdirektivet og kapitalkravsregelverket, bl.a. for å harmonisere minstekravet til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld med de internasjonale TLAC-anbefalingene.[7] Forslaget innebærer et nytt generelt minstekrav i kapitalkravsregelverket (pilar I) for globalt systemviktige foretak, og videreføring av foretaksspesifikke minstekrav i krisehåndteringsdirektivet for alle foretak. Det foreslås imidlertid en del tilpasninger i reglene for det foretaksspesifikke minstekravet, bl.a. at det skal uttrykkes i prosent av samme beregningsgrunnlag som kapitalkravene (risikovektet og uvektet), ha et annet forhold til kapitalbufferkravene (slik at utbytterestriksjoner knyttet til brudd med bufferkravene kan tre inn tidligere), kunne oppfylles med en ny klasse etterstilte gjeldsinstrumenter (med lavere prioritet enn vanlig obligasjonsgjeld, men høyere prioritet enn ansvarlig lånekapital), og være gjenstand for nye fradragsbestemmelser (som skal motvirke at foretakene kan oppfylle hverandres minstekrav). Det foreslås også at krisehåndteringsmyndigheten skal kunne kreve at foretakene holder konvertibel gjeld med lengre løpetid enn ett år, samt nye regler om håndtering av brudd på kravet, offentliggjøring og rapportering, samt veiledning for fastsettelse av kravet. Reglene om hva som skal kunne regnes med som konvertibel gjeld til dekning av kravet, er foreslått vesentlig bygget ut, både i krisehåndteringsdirektivet og i kapitalkravsforordningen.

5.3.5.3 Tilrettelegging for nedskriving og konvertering

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 60 nr. 4 kan krisehåndteringsmyndigheten kreve at et foretak til enhver tid skal ha forhåndstillatelse fra generalforsamlingen til å utstede det antall av nye egenkapitalinstrumenter som vil være nødvendig for å få gjennomført et eventuelt vedtak om å skrive ned og konvertere ansvarlig kapital, jf. avsnitt 6.3.4. Etter direktivet art. 54 gjelder det samme for det

[7] TLAC står for «Total Loss Absorbing Capacity», og er utarbeidet av Financial Stability Board (FSB) i samarbeid med Baselkomiteen. Anbefalingene er gitt i FSBs dokument «Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution – Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet», utgitt 9. november 2015.

antall av nye egenkapitalinstrumenter som vil være nødvendig for å få gjennomført et eventuelt vedtak om intern oppkapitalisering der gjeld konverteres til ny egenkapital. Krisehåndteringsmyndigheten skal vurdere et slikt krav i forbindelse med utarbeidelse og vedlikehold av krisetiltaksplanen, og skal sikre at foretaket har tilstrekkelige forhåndstillatelser dersom planen legger opp til intern oppkapitalisering i en krisesituasjon. I tillegg skal det ikke være hindringer for konvertering av gjeld til egenkapital, f.eks. i vedtektene eller i avtalevilkår.

Etter direktivet art. 55 skal foretakene påse at ny konvertibel gjeld som er undergitt lov i stat utenfor EØS, inneholder avtalevilkår som gir krisehåndteringsmyndigheten hjemmel for nedskriving og konvertering under en intern oppkapitalisering, dersom dette ikke følger av loven i det aktuelle landet. Det er fastsatt nærmere regler om vilkårene i kommisjonsdelegert forordning (EU) 2016/1075. Dersom et foretak ikke sørger for dette, skal krisehåndteringsmyndigheten likevel kunne skrive ned og konvertere den aktuelle gjelden under en intern oppkapitalisering. Det er i direktivet ikke gitt tilsvarende regler om nye kapitalinstrumenter som inngår i den ansvarlige kapitalen.

5.4 Fremmed rett

5.4.1 Danmark

Krisehåndteringsdirektivets regler om gjenopprettingsplaner er i dansk rett gjennomført i lov om finansiel virksomhed §§ 71 a til 71 c, mens reglene om krisetiltaksplaner er gjennomført i loven §§ 259 til 265. Krisetiltaksplaner skal vedtas av det danske Finanstilsynet etter forslag fra Finansiel Stabilitet. Det er ikke fastsatt lovregler om forenklede krav, men dette er forutsatt fulgt opp av Finanstilsynet i forskriftsregler og praksis. [8]

Direktivets regler om avtaler om konsernintern støtte er gjennomført i lov om finansiel virksomhed §§ 182 b til 182 f.

Minstekravet til konvertibel gjeld er regulert i lov om finansiel virksomhed §§ 266 til 270. Kravet fastsettes av Finanstilsynet etter samråd med Finansiel Stabilitet. Direktivets krav i art. 55 om at ny konvertibel gjeld som er undergitt lov i stat utenfor EØS, skal inneholde avtalevilkår for nedskriving og konvertering, er gjennomført i lov om finansiel virksomhed § 274, og er også gjort gjeldende for ny ansvarlig kapital.

5.4.2 Sverige

Krisehåndteringsdirektivets regler om gjenopprettingsplaner er i svensk rett gjennomført i lag om bank- och finansieringsrörelse 6 a kap., mens reglene om krisetiltaksplaner er gjennomført i lag om resolution 3 kap. Krisetiltaksplaner skal vedtas av Riksgäldskontoret etter samråd med Finansinspektionen. Regler om forenklede krav til gjenopprettingsplaner forutsettes fastsatt i forskrift fra regjeringen, mens forenklede krav til krisetiltaksplaner ivaretas ved en generell bestemmelse om proporsjonalitet i lag om resolution 1 kap. 9 §.[9]

Direktivets regler om avtaler om konsernintern støtte er gjennomført i lag om bank- och finansieringsrörelse 6 b kap.

Minstekravet til konvertibel gjeld er regulert i lag om resolution 4 kap. Kravet fastsettes av Riksgäldskontoret etter samråd med Finansinspektionen.

Direktivets krav i art. 55 om at ny konvertibel gjeld som er undergitt lov i stat utenfor EØS, skal inneholde avtalevilkår for nedskriving og konvertering, er gjennomført i lag om resolution 5 kap. 2 §, og er også gjort gjeldende for ny ansvarlig kapital. I lovforslaget er det vurdert at det ikke bør gjøres forskjell på ansvarlig kapital og konvertibel gjeld, selv om direktivet altså ikke inneholder noen regel om slike avtalevilkår for instrumenter som inngår i den ansvarlige kapitalen.[10]

Lag om resolution 5 kap. 6 § gir Riksgäldskontoret hjemmel for å pålegge endringer i et foretaks vedtekter dersom det er nødvendig for å sikre at krisetiltak som forutsetter reduksjon eller økning av aksjekapitalen, kan gjennomføres, jf. direktivet art. 54.

5.5 Banklovkommisjonens utkast

5.5.1 Gjenopprettingsplan

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre direktivets hovedregler om gjenopprettingsplan og krisetiltaksplan i utkastet §§ 20-6 til 20-8, og at departementet etter utkastet § 20-9 kan fastsette nærmere regler i forskrift.

---

[8] Blant annet er det nevnt i lovforslag nr. L 105 av 19. desember 2014 at «omfanget af [krisetiltaksplanene vil] afhænge af det konkrete instituts størrelse, kompleksitet m.v. For mindre pengeinstitutter vil der således blive tilstræbt en enstrenget og simpel afviklingsmodel.» Finanstilsynet kan etter lov om finansiel virksomhed §§ 71 a fastsette nærmere regler om gjenopprettingsplaner.

[9] Se kapittel 8.1.1 i proposisjon nr. 2015/16:5.

[10] Se kapittel 11.1 i proposisjon nr. 2015/16:5.

Etter utkastet § 20-6 første ledd skal foretaket skal ha en oppdatert gjenopprettingsplan som for ulike tilfeller hvor dets økonomiske og finansielle stilling kan bli vesentlig svekket, angir hvilke tiltak foretaket kan sette i verk og få gjennomført for å sikre eller gjenopprette betryggende soliditet uten offentlig finansiell støtte. Banklovkommisjonen foreslår videre at planen skal bygge på foretakets vurderinger etter gjeldende finansforetakslov § 13-6, som bl.a. har krav om at foretaket skal ha oversikt over og vurdere risiko som er knyttet til virksomheten, og at foretaket til enhver tid skal ha ansvarlig kapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av den virksomhet foretaket driver. Det er også nevnt i utkastet at planen skal omhandle kapital- og innlånsbehov, endringer i virksomhet og gjelds- og risikoeksponering.

Et mindretall i Banklovkommisjonen mener at utkastet § 20-6 første ledd i større grad burde reflekterte den struktur som direktivet forutsetter at en gjenopprettingsplan skal følge.[11]

Etter utkastet § 20-6 annet ledd første punktum skal gjenopprettingsplanen behandles av styret og oversendes til Finanstilsynet for vurdering av om planlagte tiltak vil være tilstrekkelige til å sikre eller gjenopprette foretakets soliditet og lar seg gjennomføre uten virkninger til skade for kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien slik at finansiell stabilitet ikke påvirkes. Banklovkommisjonen skriver at det vil være en forholdsvis vid og skjønnsmessig vurdering som skal legges til grunn, og at et viktig element vil være hvorvidt Finanstilsynet vurderer de planlagte tiltakene som realistiske og effektive. Det er ikke inntatt en tidsfrist for Finanstilsynets vurdering av planen, men Banklovkommisjonen legger til grunn at direktivets maksimumfrist på seks måneder bør være retningsgivende for forskriftsbestemmelser om slike planer.

Etter utkastet § 20-6 annet ledd annet punktum kan Finanstilsynet kreve at gjenopprettingsplanen revideres for å få avhjulpet mangler og, hvis dette ikke gjøres, gi foretaket pålegg i henhold til de generelle hjemlene for tilsynsmessig oppfølging i finansforetaksloven § 14-6. Banklovkommisjonen legger også her til grunn at direktivets tidsfrister kan fastsettes i forskrift. Banklovkommisjonen viser til at direktivet angir forholdsvis spesifikke krav og endringer som kan pålegges foretakene, og vurderer altså at dette er dekket av gjeldende påleggshjemler. Banklovkommisjonen forutsetter videre at Finanstilsynet har dialog med krisehåndteringsmyndigheten, og at planen eventuelt oversendes denne som ledd i krisehåndteringsmyndighetens vurdering av om det foreligger vesentlige hindringer for krisehåndtering av foretaket.

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-6 annet ledd tredje punktum at dersom foretaket har filial med vesentlig virksomhet i annen EØS-stat, skal gjenopprettingsplanen vurderes i samråd med tilsynsmyndigheten der.

Etter utkastet § 20-6 tredje ledd skal reglene om gjenopprettingsplan også gjelde for norske finanskonsern. Planen skal gjelde konsernets samlede virksomhet, men Finanstilsynet skal etter utkastet kunne kreve at norsk konsernforetak har egen gjenopprettingsplan og, i samråd med tilsynsmyndighet i annet EØS-stat, at det samme skal gjelde konsernforetak etablert der. Banklovkommisjonen viser til at dette formodentlig vil kunne være relevant hvor enkelte av konsernets datterforetak er av en slik størrelse at en konsolidert plan ikke anses som tilstrekkelig forsvarlig, eller foretaket har en mer fjern forbindelse til de øvrige foretakene i konsernet. Et slikt krav vil etter Banklovkommisjonens syn først og fremst være relevant for banker og kredittforetak, og kommisjonen foreslår derfor å avgrense hjemmelen for å kreve egne planer til slike foretak.

Finanstilsynet skal etter utkastet vurdere konsernets gjenopprettingsplan i samråd med tilsynsutvalget for konsernet når datterforetak eller filial med vesentlig virksomhet er etablert i annet EØS-stat. Banklovkommisjonen viser til at en endelig vurdering av planen, herunder spørsmål om det skal kreves endringer i planen eller at det skal utarbeides særskilte planer for enkelte konsernforetak, etter direktivet skal ende i en felles beslutning mellom Finanstilsynet og andre relevante utenlandske tilsynsmyndigheter. Nærmere regler om dette og håndteringen av eventuelle uoverensstemmelser mellom myndighetene, forutsetter Banklovkommisjonen at blir håndtert i forskrift.

Banklovkommisjonen skriver at det vil være viktig å ha oversikt over foretakets kontrakter av finansiell art når Finanstilsynet skal vurdere gjenopprettingsplanen, og foreslår derfor i utkastet § 20-6 fjerde ledd at Finanstilsynet skal kunne kreve at de enkelte foretak har oppdaterte lister over finansielle kontrakter. Finanstilsynet skal etter utkastet også kunne kreve at foretakene har etablerte prosedyrer for hurtig fremleggelse av oversikt over foretakets økonomiske og finansielle forhold. Banklovkommisjonen skriver at dette ikke direkte følger av direktivet, men at det likevel vil være et viktig forhold i vurderingen av foretakets gjenopprettingsplan.

[11] Medlemmene Digranes, Heldal og Kierulf Prytz.

5.5.2 Krisetiltaksplan

Banklovkommisjonen foreslår også her å gjennomføre direktivets hovedregler om krisetiltaksplan i lov, med sikte på at de mer detaljerte reglene kan fastsettes i forskrift.

Etter utkastet § 20-7 første ledd skal krisehåndteringsmyndigheten for hvert foretak ha en oppdatert plan for hvilke tiltak som kan settes i verk etter krisehåndteringsreglene for å sikre eller gjenopprette foretakets finansielle stilling og soliditet uten offentlig finansiell støtte eller sentralbankstøtte med særlige vilkår. Planen skal bl.a. omhandle tiltak som kan styrke foretakets finansielle stilling eller redusere risiko- og gjeldsgrad i foretaket, hvordan foretakets kjernevirksomhet og kritiske finansielle tjenester om nødvendig kan utskilles rettslig og økonomisk fra foretakets øvrige virksomhet, samt angi om det foreligger hindringer for krisehåndtering, og hvordan disse kan avhjelpes. Har foretaket filial med vesentlig virksomhet i annen EØS-stat, skal krisetiltaksplanen etter utkastet vurderes i samråd med krisehåndteringsmyndigheten der.

Et mindretall i Banklovkommisjonen mener at utkastet § 20-7 første ledd, eller eventuelt en utfyllende forskriftsbestemmelse, i større grad burde inkludere konkrete krav til planens innhold etter direktivet art. 10.[12]

Etter utkastet § 20-7 annet ledd skal krisehåndteringsmyndigheten ha en oppdatert krisetiltaksplan også for den samlede virksomheten i norsk finanskonsern. Planen skal baseres enten på krisehåndtering av morselskapet og konsernet som en enhet, eller på oppsplitting av virksomheten i konsernet og krisehåndtering av de enkelte konsernforetak. Vurderingen av denne krisetiltaksplanen skal etter utkastet foretas i samråd med krisehåndteringsmyndighet i annen EØS-stat hvor datterforetak eller filial med vesentlig virksomhet er etablert. Myndigheten kan bestemme at det også skal lages krisetiltaksplan for norsk konsernforetak som er bank eller kredittforetak, og, i samråd med myndigheten i annen EØS-stat, at det samme skal gjelde konsernforetak etablert der.

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-7 tredje ledd at også krisehåndteringsmyndigheten skal kunne kreve at foretakene har oppdaterte lister over finansielle kontrakter og etablerte prosedyrer for hurtig fremleggelse av oversikt over foretakets økonomiske og finansielle forhold. Banklovkommisjonen skriver at dette er et viktig poeng for at krisehåndteringsmyndighetens kompetanse til å suspendere en parts hevingsrett til en kontrakt som er inngått med foretaket, skal ha den tiltenkte effekten. Det foreslås også hjemmel for myndigheten for å kreve at foretak skaffer til veie opplysninger som trengs ved utarbeidelsen av krisetiltaksplan.

Etter utkastet § 20-7 fjerde ledd skal det i krisetiltaksplanen fastsettes et minstekrav til kvalifiserte forpliktelser, se avsnitt 5.5.5 under.

Etter utkastet § 20-8 første ledd skal krisehåndteringsmyndigheten ved gjennomgang av planen vurdere i hvilken utstrekning foretaket i tilfeller av soliditets- eller solvenssvikt kan og bør håndteres ved tidligtiltak eller krisetiltak, jf. henholdsvis kapittel 6 og 7, eller om foretaket i stedet bør avvikles. Etter annet ledd gjelder tilsvarende for konsern, dog slik at vurderingen eventuelt skal foretas i samråd med andre lands krisehåndteringsmyndighet. Banklovkommisjonen har i den nevnte forskriftshjemmelen i utkastet § 20-9 lagt særlig vekt på at departementet kan fastsette nærmere regler om forhold som krisehåndteringsmyndigheten skal legge vekt på ved vurderingen etter utkastet § 20-8 av om et foretak kan krisehåndteres.

Dersom krisehåndteringsmyndigheten finner at det foreligger vesentlige hindringer for krisehåndtering av et foretak, skal foretaket etter utkastet § 20-8 tredje ledd underrettes, og gis en frist på inntil fire måneder for forslag om hvordan hindringene kan avhjelpes. Dersom de tiltak som er foreslått av foretaket, ikke anses tilstrekkelige til å fjerne hindringene for krisehåndtering, kan myndigheten etter fjerde ledd gi foretaket pålegg som nevnt i gjeldende lov § 14-6 tredje ledd, og dessuten pålegg om:

a) inngåelse eller endring av avtale om konsernintern støtte,
b) reduksjon av maksimalgrenser for risikoeksponering eller enkelte typer av engasjementer,
c) avhending av eiendeler, herunder deler av virksomheten,
d) begrensning, endring eller avslutning av særlige typer av eksisterende eller ny virksomhet,
e) organisatoriske endringer i foretaket eller konsernet slik at kritiske finansielle tjenester kan utskilles rettslig og økonomisk fra øvrig virksomhet ved krisetiltak,
f) minstekrav til konvertibel gjeld etter utkastet §§ 20-36 til 20-44.

Banklovkommisjonen presiserer at slike pålegg kan gis uavhengig av om økonomien i foretaket faktisk er svekket på det tidspunkt krisetiltaks-

[12] Medlemmene Digranes, Heldal og Kierulf Prytz.

planen og mulig krisehåndtering blir vurdert. Banklovkommisjonen mener også at listen med påleggshjemler ikke skal anses som uttømmende, bl.a. med henvisning til at det er forutsatt at EBA fastsetter retningslinjer om slike pålegg. Påleggshjemmelen i bokstav f er tenkt som «et supplement for å kunne oppfylle det minstekravet som allerede er satt på andre måter som krisehåndteringsmyndigheten finner hensiktsmessig», jf. avsnitt 5.5.5 under.

Etter utkastet § 20-8 femte ledd skal pålegg etter fjerde ledd gis etter samråd med krisehåndteringsmyndigheten i annen EØS-stat dersom norsk foretak driver virksomhet der. Etter sjette ledd skal foretak som har mottatt pålegg etter fjerde ledd, sende Finanstilsynet en plan for gjennomføringen av pålegget innen én måned.

5.5.3 Forenklede krav til planer

Etter utkastet § 20-10 skal kravene til gjenopprettings- og krisetiltaksplaner tilpasses foretakets størrelse, kapitalforhold og eierstruktur, arten og omfanget av dets virksomhet og risikoeksponering, og i hvilken grad soliditets- og solvenssvikt i foretaket kan få virkninger for finansiell stabilitet, markedsforhold eller samfunnsøkonomiske forhold. Banklovkommisjonen skriver at det hensett til strukturen i norsk banknæring foreligger behov for å kunne gjøre bruk av forenklede krav overfor de aller fleste av bankene, og videre at fullstendige krav først og fremst bør gjelde bare for systemviktige foretak. Banklovkommisjonen foreslår derfor i utkastet at departementet skal kunne fastsette forskrift om forenklede krav til planer for ulike grupper av foretak, tilpasset foretakets størrelse, virksomhet og tilgjengelige administrative ressurser, samt om adgangen til å gjøre unntak i enkelttilfeller.

Banklovkommisjonen skriver at hensyntagen til retningslinjer fra EBA om indikatorer for å vurdere om foretak kvalifiserer for forenklede krav, eventuelt kan inngå i Finanstilsynets praksis eller i forskrift. Banklovkommisjonen viser til at myndighetene etter direktivet når som helst skal kunne gjeninnføre fullstendige krav til planer, og antar at dette vil bli håndtert gjennom forskriftshjemmelen og løpende tilsyn fra Finanstilsynet.

5.5.4 Avtaler om konsernintern støtte

Banklovkommisjonen viser til at direktivets regler om avtaler om konsernintern støtte er omfattende og kompliserte, og foreslår å begrense gjennomføringen til overordnede regler av viktig rettslig karakter. Etter utkastet § 20-11 første ledd kan foretak i norsk finanskonsern eller blandet finanskonsern inngå avtale om å yte finansiell støtte til annen avtalepart for det tilfelle at denne kommer i en situasjon hvor vilkårene for tidligtiltak er oppfylt. Finanstilsynet må gi tillatelse til å inngå slik avtale.

Etter utkastet annet og tredje ledd kan konsernintern støtte kan bare ytes dersom

a) støtten kan ytes i form av lån, garanti eller sikkerhetsstillelse,
b) støtten ytes på forretningsmessige vilkår og mot vederlag,
c) det må antas at vederlaget blir betalt, og at mottatt støtte vil bli tilbakebetalt,
d) støtten ikke utgjør en trussel mot yterens likviditet eller soliditet, og heller ikke mot finansiell stabilitet,
e) støtten blir ytet av konsernforetak som oppfyller fastsatte kapital- og likviditetskrav og grensen for store engasjementer i § 13-12, og som fortsatt vil gjøre det eller er gitt dispensasjon fra Finanstilsynet,
f) krisehåndtering av det foretak som yter støtten, ikke vanskeliggjøres.

Etter at Finanstilsynet har godkjent et avtaleutkast, skal det etter utkastet fjerde ledd forelegges til godkjennelse for aksjonærene i hvert av de foretak som er avtaleparter. Avtalen skal være bindende bare for konsernforetak hvor godkjennelse er gitt og styret i foretaket deretter har truffet vedtak om å yte eller å motta finansiell støtte i henhold til avtalen.

Etter utkastet § 20-11 femte ledd skal vedtak i et konsernforetak om å yte eller motta finansiell støtte i henhold til avtalen, treffes av styret. Vedtaket skal begrunnes, angi formålet med støtten, og bekrefte at vilkårene er oppfylt. Før støtten ytes, skal foretaket gi melding med relevante opplysninger til Finanstilsynet, som innen fem arbeidsdager skal avgjøre om støtten skal godkjennes eller forbys som i strid med vilkårene.

Et konsernforetak skal etter utkastet sjette ledd offentliggjøre opplysninger om det er eller ikke er part i avtale om konsernintern finansiell støtte.

5.5.5 Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL) mv.

5.5.5.1 Intern oppkapitalisering og konvertibel gjeld

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre direktivets regler om intern oppkapitalisering og konvertibel gjeld i utkastet §§ 20-36, 20-37 og 20-41 til 20-44, se nærmere omtale i avsnitt 7.5.5.

5.5.5.2 Minstekravet

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre direktivets regler om minstekrav til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld i utkastet §§ 20-39 og 20-40, og viser til at formålet med kravet er å unngå at foretakene strukturerer sin gjeld på en måte som hindrer en effektiv gjennomføring av krisetiltaket intern oppkapitalisering.

Foretakene skal etter utkastet § 20-39 første ledd til enhver tid oppfylle det minstekrav som er fastsatt av krisehåndteringsmyndigheten, og det er angitt at kravet skal angis i prosent av summen av foretakets samlede forpliktelser og ansvarlige kapital, og at forpliktelser etter derivatavtaler med nettingvilkår skal medregnes på nettet basis. Krisehåndteringsmyndigheten skal etter utkastet kunne kreve at minstekravet helt eller delvis skal bestå av gjeld som kan konverteres til egenkapital. Banklovkommisjonen viser til at dette er et tilleggskrav som kan benyttes dersom det ut fra foretakets situasjon er hensiktsmessig eller ved annet behov. Minstekravet skal være inntatt i krisetiltaksplanen.

Etter utkastet § 20-39 annet ledd skal konvertibel gjeld bare medregnes til dekning av kravet dersom den er fullt betalt til foretaket og har en gjenstående løpetid på minst ett år, og dersom den ikke er eid, garantert eller sikret av foretaket selv, eller er ervervet ved kreditt fra foretaket. Videre skal gjeld som grunnes på derivatavtaler eller på innskudd med en viss prioritet, ikke regnes med.

Utkastet § 20-39 tredje ledd gjennomfører de seks kriteriene i direktivet art. 45 nr. 6 som krisehåndteringsmyndigheten skal legge vekt på ved fastsettelsen av minstekravet, jf. avsnitt 5.3.5 over. Banklovkommisjonen skriver at kriteriene ikke bør anses som uttømmende, og at utkastet således legger opp til et forvaltningsskjønn, i mangel på andre konkrete holdepunkter.

Etter utkastet § 20-39 fjerde ledd skal krisehåndteringsmyndigheten kunne fastsette i hvilken utstrekning minstekravet skal oppfylles med gjeldsinstrumenter som har prioritet mellom vanlig gjeld og ansvarlig lånekapital. Etter femte ledd skal kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), unntas fra minstekravet dersom det i en krise vil bli avviklet etter konkursreglene eller håndtert med andre krisetiltak enn intern oppkapitalisering, og foretakets kreditorer i tilfelle må ta tap i samsvar med de i direktivet angitte formålene med krisehåndteringen.

Etter utkastet § 20-40 skal det på tilsvarende vis fastsettes minstekrav til konvertibel gjeld som skal oppfylles på konsolidert basis av morselskap i norsk finanskonsern, i tillegg til kravene på foretaksnivå for norske konsernforetak. Minstekrav for konsernforetak etablert i annen EØS-stat kan etter utkastet fastsettes av krisehåndteringsmyndigheten i samråd med kriseutvalget for konsernet, mens norske datterforetak av utenlandsk foretak skal vurderes av norsk og utenlandsk krisehåndteringsmyndighet. Departementet kan etter utkastet fastsette nærmere regler om anvendelsen av reglene i foretaks- og konsernforhold og om samarbeid mellom norske og utenlandske myndigheter, og i enkelttilfelle gjøre unntak fra minstekrav på foretaksnivå for foretak i finanskonsern.

5.5.5.3 Tilrettelegging for nedskriving og konvertering

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-21 fjerde ledd annet punktum at krisehåndteringsmyndigheten skal kunne kreve at et foretak til enhver tid har nødvendig forhåndstillatelse til å utstede det nødvendige antall av nye aksjer eller egenkapitalbevis for å sikre gjennomføring av vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital. Utkastet § 20-44 annet ledd inneholder tilsvarende krav knyttet til vedtak om konvertering av gjeld som del av en intern oppkapitalisering, og der er det også angitt at utstedelse av aksjer eller egenkapitalbevis skal kunne skje uten samtykke fra andre aksjeeiere og uten at formelle krav etter selskapslovgivningen blir overholdt. Utkastet § 20-42 fjerde ledd annet punktum inneholder også hjemmel for myndigheten til å kreve slike forhåndstillatelser.

Etter bestemmelser i utkastet §§ 20-7 og 20-36 skal foretaket påse at ny gjeld i henhold til kontrakt som er undergitt loven i annen stat, inneholder bestemmelser som gir hjemmel for nedskriving og konvertering. Etter en bestemmelse i utkastet § 20-21 skal foretaket påse at kapitalinstrumenter (som kan inngå i den ansvarlige kapitalen) som er undergitt loven i annen fremmed stat, og som allerede er utstedt, inneholder bestemmelser som gir hjemmel for nedskriving og konvertering. I utkastet § 20-42 fremgår det at foretaket skal påse at både konvertibel gjeld og kapitalinstrumenter som er undergitt loven i annen stat, skal inneholde bestemmelser som gir hjemmel for nedskriving og konvertering. Banklovkommisjonen har ikke kommentert disse forslagene nærmere, men etter ordlyden gjelder de foreslåtte pliktene også for eksisterende kapital- og gjeldsinstrumenter.

5.6 Høringsinstansenes syn

5.6.1 Gjenopprettings- og krisetiltaksplan

Finanstilsynet påpeker at anvendelsen av forholdsmessighetsprinsippet vil få stor betydning for Finanstilsynets arbeid med vurdering av planene. Til utkastet § 20-10 om forenklede krav til planer, viser Finanstilsynet i denne forbindelse til at det i EU arbeides med utfyllende bestemmelser om vurderingsprosess og vurderingskriterier som er vesentlig mer omfattende og ressurskrevende enn det lovutkastet legger opp til. Finanstilsynet viser videre til at det i de utfyllende bestemmelsene legges opp til at vurderingen i visse tilfeller kan gjennomføres for grupper av foretak under ett, og mener at det innenfor handlingsrommet i direktivet bør legges til grunn en risikobasert tilnærming, slik at ressursbruken for myndighetene ikke blir større enn nødvendig.

Norges Bank understreker betydningen av at arbeidet med krisetiltaksplaner kan komme i gang så raskt som mulig, og at Finanstilsynet bør tilføres midler for å utføre denne oppgaven.

Finans Norge og *Finansforbundet* understreker betydningen av at proporsjonalitetsprinsippet legges til grunn både i selve regelverket og ved tilsynet. *Finans Norge* og *Advokatforeningen* slutter seg til mindretallsmerknaden i utredningen om at bestemmelsene om gjenopprettingsplan og krisetiltaksplan i større grad bør følge strukturen i direktivet. Med henvisning til lovutkastet § 20-7 om krisetiltaksplan trekker *Advokatforeningen* spesielt frem at det bør reflekteres bedre, enten i lov eller i forskrift, hva som skal behandles i planen, i hvert fall for de større foretakene. Advokatforeningen ser klare fordeler ved at kravene i lovteksten ikke er for detaljerte, og mener derfor at det kan være en fordel at regelverket inneholder en forskriftshjemmel til å fastsette detaljerte regler. Også *Finans Norge* mener at det, slik mindretallet foreslår, bør fastsettes detaljerte regler om hva planene til de store foretakene skal inneholde, i forskrift.

5.6.2 Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL)

Finanstilsynet viser til EU-kommisjonens forslag om endringer i reglene om minstekrav til konvertibel gjeld, og anbefaler at lovreglene tilpasses de nye reglene dersom de blir vedtatt tidlig nok. Hvis nye EU-regler ikke er klare når loven skal vedtas, mener Finanstilsynet at minstekravet bør reguleres overordnet i loven, med sikte på nærmere regler i forskrift.

5.7 Departementets vurdering

5.7.1 Gjenopprettingsplan

5.7.1.1 Krav til planen

Krav om at foretakene skal ha oppdaterte og spesifikke planer for å gjenopprette sin finansielle stilling, vil være et nytt element i norsk rett. En gjenopprettingsplan, slik den er regulert i krisehåndteringsdirektivet, innebærer at foretaket skal ha gjennomgått en rekke situasjoner det kan komme til å havne i, og utarbeidet et sett av tiltak tilpasset de ulike situasjonene. Det må antas at foretakene i større eller mindre grad fra før har planer for hvordan de kan komme seg gjennom vanskelige situasjoner, men myndighetsfastsatte minstekrav til slike planer kan være egnet til å styrke foretakenes beredskap og øke oppmerksomheten om sårbarheter og sjeldne hendelser. En gjenopprettingsplan er ikke ment å bli iverksatt automatisk i gitte situasjoner, men bør legge til rette for raskere gjennomføring av effektive og hensiktsmessige tiltak når foretakets finansielle stilling har blitt betydelig svekket, uansett årsak. Det kan redusere faren for at problemene i foretaket forverres eller spres til andre foretak, og bidra til å opprettholde foretakets tjenesteyting og andre funksjoner.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om å lovfeste hovedreglene om gjenopprettingsplaner, med sikte på at direktivets mer detaljerte regler kan gjennomføres i forskrift. Lovreglene bør imidlertid omfatte alle de sentrale kravene til planenes innhold, og gi klare vilkår for når Finanstilsynet kan gi pålegg om endringer i planen eller virksomheten. Som nevnt i avsnitt 5.3.1 er det gitt nærmere føringer for innholdet i gjenopprettingsplaner i retningslinjer fra EBA og i forordning fra Kommisjonen.

Selv om departementet, i tråd med Banklovkommisjonens utkast og høringsinstansenes merknader, legger opp til at detaljreglene skal inntas i forskrift, bør det fremgå av loven at det enkelte foretaks gjenopprettingsplan (i tråd med art. 5 nr. 1) skal angi hvilke tiltak foretaket kan sette i verk for å gjenopprette sin finansielle stilling når denne har blitt betydelig svekket. Departementet foreslår videre at det i loven fastsettes hvilke situasjoner planen skal omfatte. I tråd med art. 5 nr. 5 annet ledd foreslår departementet å lovfeste at planen bør omfatte situasjoner der den finansielle stillingen er så svekket at Finanstilsynet kan gripe inn med tidligtiltak, jf. avsnitt 6.7.1, men at den også bør dekke mindre alvorlige situasjoner der det ikke nødvendigvis er grunnlag for

myndighetsinngripen. Uansett må en slik plan nødvendigvis omfatte ulike tiltak som kan styrke foretakets soliditet og likviditetssituasjon, f.eks. innhenting av ny egenkapital gjennom emisjon eller konvertering av kapitalinstrumenter. Dette er som nevnt nærmere regulert i forordning fra Kommisjonen, som kan gjennomføres i medhold av forskrift til loven.

Departementet foreslår å fastsette hovedkravene til gjenopprettingsplanen i lovforslaget § 20-5 første ledd. Bestemmelsen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-6 første ledd, men er bygget ut for å gjennomføre kravene til planen etter direktivet art. 5, jf. også merknaden fra et mindretall i Banklovkommisjonen. Departementet foreslår for det første at det fastsettes at gjenopprettingsplanen skal ta høyde for ulike situasjoner med alvorlige makroøkonomiske og finansielle forstyrrelser som kan påvirke foretaket, jf. den foreslåtte bestemmelsen i bokstav a og direktivet art. 5 nr. 6. Dette kan både omfatte generelle økonomiske tilbakeslag og forstyrrelser i finanssystemet som helhet, og risikofaktorer som er spesifikke for foretaket. Videre bør det være krav om at planen inneholder flere ulike modeller for bruk av tiltak for å gjenopprette foretakets finansielle stilling, og kriterier og prosedyrer som sikrer at tiltakene kan gjennomføres til riktig tid, jf. bokstav b. Planen skal etter bokstav d ikke legge til grunn statlig støtte, jf. art. 5 nr. 3, men bør inneholde en analyse av foretakets muligheter for å benytte seg av sentralbankfasiliteter, og hvilke eiendeler som i tilfelle kan kvalifisere som sikkerhet, jf. bokstav c og direktivet art. 5 nr. 4. Det bør også fremgå av listen at planen skal oppdateres årlig, eller oftere hvis Finanstilsynet pålegger det, og når det har skjedd endringer i foretaket som nødvendiggjør endringer i planen, jf. bokstav e og direktivet art. 5 nr. 2.

Kravet i direktivet art. 9 om indikatorer for når ulike tiltak skal gjennomføres, gjenspeiles i det foreslåtte kravet om at planen skal inneholde kriterier og prosedyrer som sikrer at tiltakene kan gjennomføres til riktig tid, jf. lovforslaget § 20-5 første ledd bokstav b. Nærmere krav til utarbeidelse og bruk av slike indikatorer bør imidlertid i første rekke overlates til den tilsynsmessige oppfølgingen av gjenopprettingsplaner, og baseres på retningslinjer fra EBA.

Departementet foreslår ikke å gjennomføre Banklovkommisjonens forslag om at gjenopprettingsplanen skal bygge på foretakets vurderinger etter gjeldende lov § 13-6. Den bestemmelsen omhandler håndtering av risiko i den løpende virksomheten, herunder kapitalbehov på kort og lang sikt, og har et snevrere utgangspunkt enn de vurderingene som skal gjøres under utarbeidelsen av en gjenopprettingsplan. For å lage en god nok gjenopprettingsplan må foretaket beskrive hvordan det kan verne seg mot alvorlige og ekstraordinære hendelser, som kan oppstå både internt i foretaket og komme utenfra. Foretaket vil naturligvis stå fritt til å bruke materiale fra vurderinger etter loven § 13-6 i arbeidet med gjenopprettingsplanen, men bør ha en bredere tilnærming til planen.

5.7.1.2 Vurdering og oppfølging

Departementet foreslår krav til vurdering og oppfølging av planen i lovforslaget § 20-5 annet ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 6 nr. 1 til 4, og bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-6 annet ledd første punktum. Når foretaket har utarbeidet eller oppdatert sin gjenopprettingsplan, foreslår departementet at den i tråd med direktivet art. 5 nr. 9 og 6 nr. 1 skal godkjennes av styret og oversendes til Finanstilsynet for vurdering. I tråd med art. 6 nr. 2 bør Finanstilsynet innen seks måneder vurdere om planen tilfredsstiller krav fastsatt i eller i medhold av lov. Finanstilsynet bør også vurdere om planlagte tiltak vil være tilstrekkelige til å gjenopprette foretakets finansielle stilling, og om planen vil la seg gjennomføre raskt og med minst mulig skadevirkninger for kunder, andre finansforetak og den finansielle stabiliteten. Dette er i realiteten et viktig tilleggskrav til foretakets gjenopprettingsplan, og vil f.eks. kunne innebære at det ikke kan basere seg på å styrke soliditeten ved bare å stramme inn utlånsveksten, ettersom det kan forsterke tilbakeslag i økonomien og svekke andre finansforetak. For noen foretak i visse situasjoner, f.eks. hvis et lite foretak rammes av spesielle problemer, kan dette tilleggskravet være mindre bindende.

Finanstilsynets gjennomgang av planen bør videre omfatte bl.a. en vurdering av om foretakets kapital- og finansieringsstruktur er hensiktsmessig sett i forhold til foretakets organisering og risikoprofil, uten at det er nødvendig å lovfeste dette. Planen bør også forelegges for den delen av Finanstilsynet som utøver krisehåndteringsmyndighet, slik at den kan vurdere om det er forhold ved planen som kan ha negativ innvirkning på mulighetene for å krisehåndtere foretaket, se avsnitt 5.7.2, og i så fall gi anbefalinger om planens innhold.

Departementet foreslår videre å fastsette hovedreglene om tilsynsmessig oppfølging av planen i § 20-5 tredje ledd. Bestemmelsen bygger på

Banklovkommisjonens utkast § 20-6 annet ledd annet punktum, men departementet foreslår å bygge ut bestemmelsen for mer eksplisitt å gjennomføre direktivet art. 6 nr. 5 og 6.

Dersom Finanstilsynet finner vesentlige mangler ved gjenopprettingsplanen, bør Finanstilsynet iverksette en prosess i tråd med direktivreglene med sikte på å avhjelpe manglene. Dette innebærer at Finanstilsynet først bør kreve at foretaket oversender en revidert plan innen to måneder, som tilsynet deretter tar opp til ny vurdering. Finanstilsynet bør imidlertid gi foretaket mulighet for å uttale seg om dette før tilsynet krever en revidert plan, og tilsynet vil også kunne forlenge fristen med én måned. Dersom Finanstilsynet finner at manglene ikke er tilstrekkelig avhjulpet i den reviderte planen, bør Finanstilsynet kunne pålegge foretaket å gjøre konkrete endringer i planen. Dersom foretaket ikke oversender en revidert plan, eller den reviderte planen eller pålagte endringer i planen ikke i tilstrekkelig grad avhjelper manglene, bør Finanstilsynet kreve at foretaket innen en rimelig frist angir hvilke virksomhetsendringer det kan gjennomføre for å avhjelpe manglene. Dersom foretaket ikke angir endringer, eller Finanstilsynet finner at de angitte endringene ikke vil være tilstrekkelige, bør Finanstilsynet kunne gi foretaket pålegg om å treffe nødvendige tiltak. Etter departementets vurdering vil Finanstilsynets påleggshjemler etter finansforetaksloven § 14-6 tredje ledd være dekkende for de tiltak som kan være aktuelle i slike tilfeller. Påleggshjemlene samsvarer i stor grad med direktivets minstekrav til tilgjengelige påleggshjemler, som nevner pålegg om å redusere risikoen, tilrettelegge for styrking av soliditeten, gjennomgå strategier og organisering, og å endre finansieringsstrategien og styringsstrukturen. Finanstilsynet bør også kunne gi pålegg ut over dette, i tråd med hjemlene i loven § 14-6 tredje ledd. Vilkåret for å gi pålegg etter loven § 14-6 tredje ledd trenger altså ikke å være oppfylt for at Finanstilsynet skal kunne gi de pålegg som er nevnt i bestemmelsen.

5.7.1.3 Konsernforhold

Kravene om en oppdatert gjenopprettingsplan bør også gjelde på konsernnivå for norske finanskonsern som er omfattet av reglene i kapitlet, og det er i lovforslaget § 20-5 fjerde ledd lagt opp til at slike planer skal angi hvilke tiltak som kan settes i verk for å gjenopprette konsernets og de enkelte konsernforetakenes finansielle stilling. Selv om et foretak er dekket av en konsernplan, bør Finanstilsynet likevel kunne kreve at enkeltforetak i konsernet, har sin egen gjenopprettingsplan. I samråd med tilsynsmyndigheten i annen EØS-stat, bør Finanstilsynet kunne kreve at det samme også skal gjelde konsernforetak etablert der. I de tilfeller der et norsk finanskonsern har datterforetak i andre EØS-land, må Finanstilsynets vurdering og oppfølging av konsernets gjenopprettingsplan foretas i samråd med tilsynsutvalget for konsernet. Dersom et norsk foretak har etablert en filial med vesentlig virksomhet i en annen EØS-stat, skal Finanstilsynet konsultere tilsynsmyndigheten der. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-6 tredje ledd, og gjennomfører de mest sentrale reglene i direktivet art. 7 og 8. De nærmere direktivreglene om konsernplaner, som bl.a. består av detaljert regulering av samhandlingen mellom ulike lands myndigheter, vil det etter departementets vurdering være mer hensiktsmessig å fastsette i forskrift.

5.7.1.4 Register for finansielle kontrakter

Når Finanstilsynet skal vurdere foretakenes gjenopprettingsplaner, vil det kunne være nyttig å ha oversikt over foretakets finansielle kontrakter, f.eks. for å kunne avdekke eventuelle hindringer for å gjennomføre de planlagte tiltakene. Dette vil kunne være minst like nyttig for Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet i forbindelse med utarbeidelsen av krisetiltaksplaner, jf. nedenfor, også fordi Finanstilsynet skal ha myndighet til i visse situasjoner å suspendere en parts hevingsrett til en kontrakt som er inngått med foretaket. Finanstilsynet bør derfor ha mulighet for å kreve at de enkelte foretak skal ha oppdaterte registre over finansielle kontrakter, både som tilsynsmyndighet og krisehåndteringsmyndighet, i tråd med direktivet art. 5 nr. 8 og art. 10 nr. 8. Av sistnevnte følger det også at Finanstilsynet skal kunne kreve at slike registre legges frem innen en angitt frist. Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens utkast §§ 20-6 fjerde ledd og 20-7 tredje ledd, se lovforslaget §§ 20-5 femte ledd og 20-6 sjette ledd.

5.7.2 Krisetiltaksplan

5.7.2.1 Krav til planen

Krisehåndteringsdirektivet inneholder et bredt sett av krisetiltak som skal kunne tas i bruk overfor kriserammede foretak. Når et foretak er blitt kriserammet, kan det være nødvendig å få gjennomført hensiktsmessige tiltak raskt, slik at kri-

sen i foretaket ikke blir verre eller sprer seg. Dette vil også være avgjørende for å kunne opprettholde foretakets funksjoner og virksomhet overfor kunder og resten av finanssystemet. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet bør derfor på forhånd ha lagt en plan for hvilke krisetiltak som kan og bør tas i bruk overfor det enkelte foretak. Utarbeidelsen av en krisetiltaksplan vil også innebære at Finanstilsynet gjør en foreløpig vurdering av om et foretak i det hele tatt bør krisehåndteres, eller om det isteden burde avvikles dersom det skulle bli kriserammet, og om det bør gjøres endringer i foretakets virksomhet for å muliggjøre en krisehåndtering med de krisetiltak som angis i direktivet. De foretaksspesifikke krisetiltaksplanene vil ikke være bindende for Finanstilsynet dersom et foretak faktisk skulle bli kriserammet, ettersom Finanstilsynet da må ha handlefrihet til å håndtere den oppståtte krisen ut fra de rådende forholdene. Det foreslåtte rammeverket for krisehåndtering er nærmere omtalt i kapittel 7.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om å lovfeste hovedreglene om krisetiltaksplaner, med sikte på at direktivets mer detaljerte regler kan gjennomføres i forskrift.[13] Lovreglene bør imidlertid omfatte alle de sentrale kravene til planenes innhold, og gi klare vilkår for når Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kan gi pålegg om endringer i planen eller virksomheten. Det er særlig viktig at utgangspunktet for planen skal være at vilkårene for krisehåndtering av et foretak er oppfylt, det vil si at foretaket er kriserammet, og det er ikke andre muligheter for løsning enn krisetiltak etter direktivets system, jf. omtale i avsnitt 7.7.1. Banklovkommisjonens utkast § 20-7 innebærer at krisetiltaksplanen skal omfatte både krisetiltak og tidligtiltak fra Finanstilsynet, og som følge av utkastets øvrige regler om krisehåndtering blir det uklart hvilke situasjoner krisetiltaksplanen etter utkastet skal baseres på. Etter departementets vurdering bør det fremgå klart at krisetiltaksplanen skal gjelde mulig bruk av krisetiltak når et foretak har blitt kriserammet, se lovforslaget § 20-6 første ledd første punktum. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 10 nr. 1.

Direktivet art. 10 nr. 3, 4, 6 og 7 oppstiller de mest sentrale kravene til krisetiltaksplanen, og etter departementets syn bør disse i forenklet form fastsettes i loven, i tråd med merknaden fra et mindretall i Banklovkommisjonen. Dette vil også kunne bidra til en hensiktsmessig struktur på planene, og gi en klar parallell til kravene til foretakenes egne gjenopprettingsplaner, jf. omtalen i avsnittet ovenfor. Krisetiltaksplanen bør i henhold til dette ta hensyn til relevante situasjoner, herunder at en krise rammer foretaket alene eller større deler av finanssystemet, og inneholde flere ulike modeller for bruk av krisetiltak overfor foretaket. Planen skal ikke legge til grunn statlig støtte, men bør inneholde en analyse av foretakets muligheter for å benytte seg av sentralbankfasiliteter, og hvilke eiendeler som i tilfelle kan kvalifisere som sikkerhet. Planen bør oppdateres årlig og når det har skjedd endringer i foretaket som nødvendiggjør endringer i planen. Det vises til lovforslaget § 20-6 første ledd annet punktum.

5.7.2.2 Vurdering og oppfølging

Krisetiltaksplanen skal utarbeides av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, eventuelt etter å ha konsultert krisehåndteringsmyndigheten i annen EØS-stat dersom foretaket har filial med vesentlig virksomhet der. Ved utarbeidelsen av planen bør Finanstilsynet vurdere i hvilken utstrekning en krise i foretaket kan håndteres med krisetiltak med minst mulig skadevirkninger for kunder, andre finansforetak og den finansielle stabiliteten, og med videreføring av foretakets kritiske funksjoner. Finanstilsynet bør også vurdere om foretaket i slike tilfeller i stedet bør avvikles, uten at en slik foreløpig vurdering vil være bindende dersom foretaket faktisk skulle bli kriserammet. Det kan f.eks. være tilfeller der en må anta at den mest hensiktsmessige løsningen oftest vil være å avvikle foretaket dersom det skulle bli kriserammet, men at det ikke kan utelukkes at foretaket bør krisehåndteres i enkelte situasjoner. Det vises til lovforslaget § 20-6 annet ledd. Bestemmelsen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-8 første ledd, men er noe tilpasset for å gjennomføre direktivet art. 15.

Dersom Finanstilsynet finner vesentlige hindringer for at en krise i foretaket kan håndteres med krisetiltak, bør foretaket i tråd med direktivreglene gis en frist på inntil fire måneder for å oversende forslag om avhjelpende tiltak. Dersom Finanstilsynet finner at de foreslåtte tiltakene ikke er tilstrekkelige til å fjerne hindringene, bør Finanstilsynet kunne gi foretaket pålegg om endringer i virksomheten. Direktivet angir elleve påleggshjemler som krisehåndteringsmyndigheten skal kunne bruke i en slik situasjon, og disse bør inntas i loven. Banklovkommisjonen har fore-

[13] Som nevnt i avsnitt 5.3.2 er det gitt nærmere føringer for innholdet i gjenopprettingsplaner i forordning fra EU-kommisjonen.

slått at en her skal kunne bruke Finanstilsynets påleggshjemler etter finansforetaksloven § 14-6 tredje ledd, i tillegg til seks nye hjemler i lovutkastet. Etter departementets vurdering vil det være mer oversiktlig å innta alle hjemlene for Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet på ett sted, og dessuten unngå sammenblanding med de tilsynsmessige hjemlene. I tillegg må alle hjemlene i direktivet gjennomføres korrekt i loven. Det vises til lovforslaget § 20-6 tredje ledd. Bestemmelsen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-8 tredje og fjerde ledd, men er betydelig omarbeidet for å gjennomføre direktivet art. 17.

Selv om direktivet åpner for at pålegg fra krisehåndteringsmyndigheten for å fjerne hindringer for krisehåndtering kan gis via tilsynsmyndigheten, vil det etter departementets vurdering være mer ryddig å innta egne hjemler for Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet. Disse hjemlene representerer også de viktigste verktøyene Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal ha utenom selve krisehåndteringen. Etter lovforslaget § 20-6 tredje ledd vil Finanstilsynet kunne gi pålegg om bl.a. konsernintern støtte, begrenset risiko, endret virksomhet, forenklet organisering og utstedelse av konvertibel gjeld. Med unntak av påleggshjemler knyttet til konvertibel gjeld, er det stort overlapp med de tilsynsmessige påleggshjemlene etter finansforetaksloven § 14-6 tredje ledd, men hjemlene er mer presist rettet inn mot en mulig krisehåndtering, og er derfor generelt noe snevrere enn hjemlene som brukes i den ordinære tilsynsmessige oppfølgingen.

I lovforslaget § 20-6 fjerde ledd foreslås det at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kan kreve at foretaket skaffer til veie opplysninger som trengs ved utarbeidelsen av krisetiltaksplanen, og at foretak som har mottatt pålegg, skal sende Finanstilsynet en plan for gjennomføring av pålegget innen én måned. Bestemmelsen tilsvarer Banklovkommisjonens utkast § 20-7 tredje ledd annet punktum og § 20-8 sjette ledd, og gjennomfører direktivet art. 11 og art. 17 nr. 4.

5.7.2.3 Konsernforhold

Kravene om krisetiltaksplan og oppfølging bør også gjelde på konsernnivå for norske finanskonsern som omfattes av reglene i kapittel 20. I lovforslaget § 20-6 femte ledd er det lagt opp til at Finanstilsynet skal ha en plan for den samlede virksomheten i konsernet. Planen skal etter forslaget baseres enten på krisehåndtering av morselskapet og konsernet som en enhet, eller på krisehåndtering av de enkelte konsernforetakene. Selv om det er laget krisetiltaksplan på konsernnivå, bør myndigheten kunne bestemme at det skal lages en egen krisetiltaksplan for enkeltforetak i konsernet. Dette bør også gjelde der det aktuelle konsernforetaket er etablert i annen EØS-stat, men i slike tilfeller må dette skje i samråd med myndigheten i den aktuelle EØS-staten. I tilfeller der et norsk finanskonsern har datterforetak i andre EØS-land, må Finanstilsynets vurdering og oppfølging av krisetiltaksplanen for konsernet foretas i samråd med krisehåndteringsmyndigheten der. Dersom norske foretak har etablert filial med vesentlig virksomhet i en annen EØS-stat, skal Finanstilsynet konsultere myndigheten der. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-7 annet ledd og § 20-8 annet til fjerde ledd, og gjennomfører de mest sentrale reglene i direktivet art. 12, 13, 16 og 18. De nærmere direktivreglene om konsernforhold, som bl.a. består av detaljert regulering av samhandlingen mellom ulike lands myndigheter, foreslår departementet at kan fastsettes i forskrift gitt i medhold av loven.

5.7.2.4 Register for finansielle kontrakter

Departementet foreslår at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal kunne kreve at de enkelte foretak skal ha oppdaterte registre over finansielle kontrakter, jf. avsnitt 5.7.1.4 over og lovforslaget § 20-6 sjette ledd.

5.7.3 Forenklede krav til planer

Utarbeidelse av fullstendige gjenopprettingsplaner vil kunne være ressurskrevende og lite hensiktsmessig for mange foretak, og vil også kunne legge beslag på store ressurser hos Finanstilsynet og Bankenes sikringsfond. Departementet er enig med Finanstilsynet i at en bør utnytte det handlingsrommet som ligger i direktivet for å redusere ressursbruken. Særlig for mindre foretak bør derfor gjenopprettingsplanen og oppfølgingen av denne gis et så begrenset omfang som mulig. På samme grunnlag bør krisetiltaksplanene holdes enklest mulig. I tråd med direktivet art. 4 og Banklovkommisjonens utkast § 20-10 bør anvendelsen av reglene om gjenopprettings- og krisetiltaksplaner tilpasses

a) foretakets størrelse, risikoprofil, kompleksitet, eierstruktur, arten og omfanget av dets virksomhet, og i hvilken grad foretaket er sammenvevet med resten av finanssystemet, og

b) antatte virkninger av en krise i foretaket for andre foretak, den finansielle stabiliteten, markedsforhold og økonomien for øvrig.

Ved tilpasning av anvendelsen av disse reglene bør det vurderes om det er nødvendig å oppdatere og vurdere gjenopprettings- og krisetiltaksplanene hvert år, eller om det vil være mer hensiktsmessig med en lavere hyppighet.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens vurdering av at det bør kunne gis forenklede krav også for grupper av relativt likeartede foretak, og ikke bare for foretak enkeltvis, slik direktivets hovedsystem synes å være, jf. også Finanstilsynets høringssvar. Blant annet må det antas at mange av de mindre sparebankene vil kunne behandles likt, og gis enkle krav til begge typer planer.

Etter departementets vurdering bør det overlates til Finanstilsynet som henholdsvis tilsynsmyndighet og krisehåndteringsmyndighet å bestemme hvilke foretak som skal få enklere krav til gjenopprettingsplaner og krisetiltaksplaner, og hvilke krav som skal gjelde. Dette er i tråd med direktivet, og antas mest hensiktsmessig i lys av EBAs retningslinjer og utsiktene til nærmere forordningsregler, jf. avsnitt 5.3.3, og også ettersom Finanstilsynet når som helst skal kunne gjeninnføre fullstendige krav. Det vises til lovforslaget § 20-7.

5.7.4 Avtaler om konsernintern støtte

Av hensyn til soliditeten i det enkelte finansforetak er det i gjeldende rett regler for hvordan konsernbidrag kan gis (bare til morselskap, ikke til søsterselskap), og hvor stort et slikt bidrag kan være, jf. finansforetaksloven § 18-3 og omtalen i avsnitt 5.2.3 ovenfor. På den annen side kan avtaler om konsernintern støtte også legge til rette for en hensiktsmessig håndtering av gryende problemer i deler av et konsern, slik at myndighetstiltak eventuelt kan unngås. I gjeldende rett kommer dette bl.a. til uttrykk ved at departementet kan samtykke til konsernbidrag som er høyere enn det som ellers ville ha vært tillatt, jf. loven § 18-3 annet ledd. Tilsvarende hensyn ligger til grunn for direktivets bestemmelser om konsernintern finansiell støtte. Som nevnt over er formålet med direktivreglene om konsernintern finansiell støtte å fjerne rettslige hindringer for slike avtaler som kan finnes i nasjonalt regelverk. For å gjennomføre direktivet art. 19 nr. 4 om å fjerne slike hindringer, må loven tilpasses slik at foretakene kan inngå avtaler om og gi denne typen konsernintern finansiell støtte. Direktivbestemmelsen gjelder kun konsernintern finansiell støtte som ytes mellom konsernforetak i ulike land, men det er etter departementets syn ikke grunn til å behandle avtalene strengere om begge parter befinner seg i Norge enn om avtalen er mellom konsernforetak som befinner seg i ulike EØS-land.

Bestemmelsene i finansforetaksloven kapittel 18 som legger visse begrensninger på konserninterne transaksjoner, gjelder generelt for alle finansforetak. Bestemmelsene om konsernintern finansiell støtte i direktivet og lovforslaget kapittel 20 gjelder kun for den undergruppen av finansforetak som er omfattet av krisehåndteringsreglene, det vil si banker, kredittforetak mv. Departementet foreslår derfor ikke endringer i bestemmelsene i kapittel 18, men isteden en bestemmelse om at loven § 18-3 ikke skal legge begrensninger på adgangen til å inngå avtaler om eller gi konsernintern finansiell støtte som er i samsvar med reglene i lovforslaget § 20-8.

Departementet slutter seg for øvrig til Banklovkommisjonens forslag om å begrense gjennomføringen av direktivreglene om konsernintern finansiell støtte i loven til de mest sentrale og overordnede reglene. En stor del av reguleringen her gjelder samhandling mellom myndigheter i ulike land, og detaljerte avtalemessige forhold, som egner seg for utfyllende forskriftsbestemmelser.

I tråd med direktivet art. 19 bør konsernforetak kunne inngå avtale med andre foretak i samme finanskonsern om finansiell støtte for det tilfelle at et av foretakene kommer i en situasjon der vilkårene for tidlig inngripen er oppfylt. Vilkårene for tidlig inngripen er oppfylt når et foretak er, eller trolig vil komme, i brudd med kapitalkrav eller andre virksomhetskrav, se avsnitt 6.7.1. De aktuelle konsernforetakene skal altså kunne avtale både at de vil yte støtte dersom det er andre konsernforetak som får økonomiske problemer, og at de skal motta støtte dersom de selv får problemer. Støtte skal kunne gis mellom datterforetak, og mellom morselskap og datterforetak. Foretak som på avtaletiden oppfyller vilkårene for tidlig inngripen, kan ikke inngå avtale om konsernintern finansiell støtte. Det vises til lovforslaget § 20-8 første ledd.

For at et konsernforetak skal kunne inngå slik avtale, må avtalen oppfylle visse vilkår, jf. omtale nedenfor, og være godkjent av Finanstilsynet. For norske konsern skal utkast til avtale sendes til Finanstilsynet sammen med opplysninger om avtalepartene og oppfyllelse av vilkårene. For

avtaler som involverer flere EØS-stater, skal avtalen være godkjent av tilsynsmyndighetene som utgjør tilsynskollegiet for konsernet. Finanstilsynet skal, eventuelt i samråd med tilsynsutvalget for konsernet, og innen fire måneder, vurdere om avtalen skal godkjennes. Avtaleutkastet skal ikke godkjennes dersom det har vilkår i strid med det som er omtalt nedenfor. Det vises til lovforslaget § 20-8 annet og tredje ledd, som gjennomfører direktivet art. 20.

Etter at Finanstilsynet eller tilsynsmyndigheten i annen EØS-stat har godkjent avtaleutkastet, skal utkastet forelegges til godkjennelse for aksjonærene i hvert av de foretak som ønsker å inngå avtalen. Avtalen er bindende bare for konsernforetak hvor godkjennelse er gitt. Det vises til lovforslaget § 20-8 fjerde ledd, som gjennomfører direktivet art. 21.

Når et konsernforetak som har inngått avtale om konsernintern finansiell støtte, har fått økonomiske problemer og oppfyller vilkårene for tidlig inngripen, kan styret i det eller de foretak som i henhold til avtalen skal yte støtte i slike situasjoner, treffe vedtak om at støtte skal gis. Vedtaket skal begrunnes, angi formålet med støtten, og bekrefte at vilkårene for støtte er oppfylt. Styret i foretaket som skal motta støtte, må på sin side treffe vedtak om å akseptere støtten. Før støtten ytes, skal foretaket som vil yte støtte, gi melding med relevante opplysninger til de berørte tilsynsmyndighetene som innen fem arbeidsdager skal avgjøre om støtten skal godkjennes eller forbys som i strid med vilkårene. Det vises til lovforslaget § 20-8 femte ledd, som gjennomfører direktivet art. 24 og 25.

Departementet er enig med Banklovkommisjonen i at det bør inntas i loven at avtale og vedtak om konsernintern finansiell støtte må oppfylle vilkår i tråd med direktivet art. 23. Støtte kan således bare ytes dersom

a) det er rimelige utsikter til at støtten i vesentlig grad vil avhjelpe de finansielle vanskelighetene mottakende foretak befinner seg i,
b) støtten har til formål å opprettholde eller gjenopprette den finansielle stabiliteten i konsernet som helhet eller i et konsernforetak, og det er i støtteytende foretaks interesse å gi støtte,
c) støtten ytes på forretningsmessige vilkår og mot vederlag,
d) det er rimelige utsikter til at vederlaget blir betalt og støtten tilbakebetalt,
e) støtten utgjør ikke en trussel mot støtteytende foretaks likviditet eller soliditet, eller mot den finansielle stabiliteten,
f) støtteytende foretak oppfyller krav om kapital, likviditet og store engasjementer når støtten gis, og ytelsen medfører ikke at foretaket kommer i brudd med kravene, med mindre Finanstilsynet har gitt tillatelse til dette, og
g) støtten vil ikke vanskeliggjøre en krisehåndtering av det støtteytende foretaket.

Det vises til lovforslag § 20-8 sjette ledd.

Et konsernforetak skal offentliggjøre opplysninger om det er eller ikke er part i avtale om konsernintern finansiell støtte, etter regler fastsatt i eller i medhold av loven § 14-5. Det vises til lovforslag § 20-8 syvende ledd.

5.7.5 Minstekrav til konvertibel gjeld (MREL) mv.

5.7.5.1 Intern oppkapitalisering og konvertibel gjeld

Departementet foreslår å gjennomføre direktivets regler om intern oppkapitalisering og konvertibel gjeld i lovforslaget §§ 20-24 til 20-26, se nærmere omtale i avsnitt 7.7.6.

5.7.5.2 Minstekravet

For å kunne gjennomføre en intern oppkapitalisering som kan gjenopprette den finansielle stillingen til et kriserammet foretak, må foretaket ha et visst minimum av gjeld som kan konverteres til egenkapital, enten det er for å dekke tap eller skape ny egenkapital. Hvor mye konvertibel gjeld det enkelte foretak bør ha, vil avhenge av de muligheter og behov for intern oppkapitalisering som avdekkes ved utarbeidelsen av krisetiltaksplanen, jf. over. Dersom krisetiltaksplanen i liten eller ingen grad legger opp til bruk av intern oppkapitalisering, vil kravet til konvertibel gjeld kunne settes lavt eller til null.

Ettersom nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital vil være del av en intern oppkapitalisering, eller gjennomføres for å unngå at intern oppkapitalisering eller andre krisetiltak blir nødvendig, er det hensiktsmessig å fastsette et minstekrav til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld, slik direktivet foreskriver. Et slikt minstekrav vil gjelde parallelt med kravene til ansvarlig kapital etter kapitalkravsregelverket, og foretakets ansvarlige kapital vil kunne telles med til dekning av begge krav. Dette gjenspeiler også at de to kravene har ulike formål.

Departementet slutter seg i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til regler om min-

stekrav til konvertibel gjeld, men vil understreke at et slikt krav hører hjemme i beredskapsfasen av regelverket, ettersom det skal gjelde til enhver tid. Kravet bør derfor inntas sammen med kravene om planverk mv. i loven. Ettersom det foreligger forslag om betydelige endringer i deler av dette regelverket i direktivet, bør en i fastsettelsen av norske lovregler søke å ta hensyn til dette. Blant annet bør det ikke lovfestes at minstekravet skal uttrykkes i prosent av foretakets forvaltningskapital eller andre størrelser, fordi det her ligger an til endringer. Dette er det heller ikke avgjørende å avklare i loven. Måten kravet skal uttrykkes på, vil i stor grad være et teknisk spørsmål, som det uansett kan legges til grunn vil bli fullharmonisert i EØS. Det viktigste vil være å etablere klare hovedregler i loven for hva kravet er ment å dekke, og hvordan det skal kunne oppfylles.

Minstekravet skal fastsettes av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, og inntas i den foretaksspesifikke krisetiltaksplanen. Dette innebærer også at kravet skal fastsettes etter samråd med tilsynsfunksjonen hos Finanstilsynet, og samtidig med at krisetiltaksplanen fastsettes eller oppdateres. Kravet skal ikke fastsettes etter noen generell eller felles metode, men på grunnlag av et sett av kriterier, ikke ulikt måten tilleggskrav til kapital fastsettes på under den tilsynsmessige oppfølgingen i henhold til kapitalkravsregelverket (pilar II). Finanstilsynet skal som et minimum basere seg på kriteriene i direktivet, men kan også legge vekt på andre relevante forhold. Direktivreglene utfylles imidlertid her av mer konkrete forordningsregler. Departementet foreslår at kriteriene inntas i korte trekk i loven, i tråd med innholdet i Banklovkommisjonens utkast. Det viktigste er at summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld skal være tilstrekkelig til at den finansielle stillingen til et kriserammet foretak kan gjenopprettes med intern oppkapitalisering eller andre krisetiltak, dersom det legges opp til dette i krisetiltaksplanen. Det skal også legges vekt på foretakets størrelse, forretningsmodell, finansieringsstruktur og risikoprofil, og i hvilken grad en krise i foretaket vil ha negative virkninger for den finansielle stabiliteten, samt i hvilken grad innskuddsgarantiordningen kan bidra til finansiering av krisehåndteringen. Det vises til lovforslaget § 20-9 første ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 45 nr. 1, 6 og 15, og bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-39 første og tredje ledd.

Dersom det er nødvendig for å sikre at et foretak kan krisehåndteres på hensiktsmessig måte, bør Finanstilsynet kunne kreve at minstekravet delvis skal oppfylles med gjeldsinstrumenter med lavere prioritet enn vanlig gjeld (etterstilt gjeld). Dette kan legge til rette for at et foretak kan krisehåndteres ved intern oppkapitalisering og andre krisetiltak selv om mye av foretakets gjeld må unntas, enten fordi den ikke skal anses som konvertibel i utgangspunktet (f.eks. innskudd), eller fordi særlige forhold tilsier unntak i den aktuelle situasjonen. I EU-kommisjonens forslag om endringer i direktivet er det nevnt at krav om oppfyllelse med etterstilt gjeld bør avgrenses til det nivået som er nødvendig for å forhindre at øvrige kreditorer ved en krisehåndtering blir påført høyere tap enn under vanlig insolvensbehandling. Kan det ikke godtgjøres at kreditorene vil komme bedre ut av en krisehåndtering enn en vanlig insolvensbehandling, skal krisehåndteringen generelt ikke gjennomføres.[14] Departementet foreslår å innta i loven en hjemmel for Finanstilsynet til å beslutte at kravet delvis skal oppfylles med gjeldsinstrumenter med lavere prioritet enn annen gjeld, uten å konkretisere dette nærmere. EU-reglene er på dette punktet i utvikling, og det vil være lite hensiktsmessig å snevre inn handlefriheten for mye. Bestemmelsen innebærer imidlertid ikke at Finanstilsynet kan kreve at hele kravet oppfylles med ansvarlig kapital. Dette er som nevnt angitt som en mulighet i direktivets fortale, men et slikt krav vil etter departementets syn passe dårlig med formålet med reglene om konvertibel gjeld. Minstekravet bør ikke være et nytt krav til ansvarlig kapital ved siden av kapitalkravsregelverket. Departementets forslag er likevel ikke til hinder for at noen foretak kan komme til å oppfylle sitt krav bare med ansvarlig kapital, eller at noen foretak velger å oppfylle kravet med ansvarlig kapital istedenfor å utstede annen etterstilt gjeld. Det vises til lovforslaget § 20-9 annet ledd. Bestemmelsen svarer til en forenklet versjon av Banklovkommisjonens utkast § 20-39 fjerde ledd og direktivet art. 45 nr. 13 og 14.

I tillegg til de krav som stilles til konvertibel gjeld i en krisehåndtering, se avsnitt 7.7.6, skal slik gjeld oppfylle en del tilleggskrav for å kunne medregnes til dekning av minstekravet til ansvarlig kapital og konvertibel gjeld. Dette er ment å forhindre at kravet oppfylles med gjeldsinstrumenter som det er usikkert om faktisk vil kunne skrives ned og konverteres fullt ut under en krisehåndtering. Departementet foreslår å innta i loven overordnede krav om at gjeldsinstrumentene må

[14] Dette følger av «no creditor worse off»-prinsippet, jf. direktivet art. 73.

være fullt betalt, ha en gjenstående løpetid på minst ett år, og ikke være eid, garantert, sikret eller finansiert av foretaket selv. Også på dette punktet er EU-reglene i utvikling, bl.a. ved at EU-kommisjonen har foreslått utfyllende krav til hvilken gjeld som kan medregnes i kapitalkravsforordningen, og det vil derfor ikke være hensiktsmessig med for utførlige krav i loven. Det vises til lovforslaget § 20-9 tredje ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-39 annet ledd og direktivet art. 45 nr. 4.

Obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) er etter direktivet unntatt fra nedskriving og konvertering, og følgelig vil det ikke være grunnlag for å pålegge kredittforetak som hovedsakelig finansierer seg med OMF, å oppfylle et minstekrav til konvertibel gjeld med henblikk på å muliggjøre intern oppkapitalisering. Etter finansforetaksloven § 11-7 kan kredittforetak bare utstede OMF hvis foretakets formål er å yte eller erverve pantesikrede lån, og virksomheten hovedsakelig finansieres med OMF. Etter loven § 2-2 kan ikke kredittforetak motta innskudd. Norske OMF-foretak vil dermed oppfylle direktivets vilkår for unntak fra minstekravet dersom det forutsettes at de i tilfelle en krise vil bli avviklet eller håndtert med andre krisetiltak enn intern oppkapitalisering, og kreditorene må ta tap i henhold til formålene for krisehåndtering, som bl.a. innebærer vern av offentlige midler. En slik fremgangsmåte følger av reglene om krisehåndtering i lovforslaget, jf. kapittel 7, og må forutsettes inntatt i krisetiltaksplanen for slike foretak. Norske OMF-foretak bør etter departementets vurdering derfor unntas fra minstekravet, uten at det skal kreve noen beslutning hos Finanstilsynet. Det vises til lovforslaget § 20-9 fjerde ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 45 nr. 3, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-39 femte ledd. Lovforslaget gir imidlertid direkte unntak.

Minstekrav til konvertibel gjeld bør fastsettes for enkeltforetak og for konsern som helhet på konsolidert basis, på samme måte som kapitalkrav. For grensekryssende konsern innad i EØS skal det konsoliderte kravet generelt fastsettes av morselskapets krisehåndteringsmyndighet i samråd med krisehåndteringsmyndighetene i de andre landene. Minstekrav på foretaksnivå for datterforetak skal tilsvarende fastsettes av datterforetakets krisehåndteringsmyndighet i samråd med øvrige myndigheter. Det vises til lovforslaget § 20-9 femte ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 45 nr. 7 til 12, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-40 femte ledd.

5.7.5.3 Tilrettelegging for nedskriving og konvertering

Det er viktig at konvertering av kapital- og gjeldsinstrumenter til ny egenkapital kan gjennomføres raskt når Finanstilsynet har truffet vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital eller intern oppkapitalisering, jf. avsnitt 6.7.3 og 7.7.6. Det kan kreve at vedtektsfastsatte prosedyrer og andre formelle krav etter selskapslovgivningen ikke følges i en slik situasjon, og at styret i foretaket til enhver tid har forhåndstillatelse til å utstede egenkapital for dette formålet. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet bør derfor ha mulighet for å kreve at et foretak har slike forhåndstillatelser, og det bør angis i loven at utstedelse av ny egenkapital i slike situasjoner skal kunne skje uten samtykke fra andre aksjeeiere og uten at formelle krav etter selskapslovgivningen blir overholdt. Et eventuelt pålegg fra Finanstilsynet må forutsettes å være basert på vurderinger i forbindelse med krisetiltaksplanen for foretaket, bl.a. slik at omfanget av forhåndstillatelsen må være tilpasset utsiktene for intern oppkapitalisering i en krisesituasjon. Det vises til lovforslaget § 20-10 første ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 54 og. 60 nr. 4, og svarer til tre bestemmelser i Banklovkommisjonens utkast, se avsnitt 5.5.5.3.

Kapital- og gjeldsinstrumenter som er undergitt loven i andre EØS-land, vil kunne skrives ned og konverteres på samme måte som instrumenter etter norsk rett. For å sikre at også instrumenter som er undergitt loven i fremmed stat utenfor EØS, kan behandles på samme måte, bør foretakene ha plikt til å sørge for at avtaler om nye kapital- og gjeldsinstrumenter inneholder vilkår som gir hjemmel for gjennomføring av vedtak om nedskriving og konvertering. Med nye instrumenter menes her avtaler som inngås etter at lovregelen er trådt i kraft. Dersom loven i den aktuelle staten gir hjemmel for nedskriving og konvertering, eller slik hjemmel er sikret på annen måte, bør Finanstilsynet kunne gi unntak fra plikten. Dersom det ikke foreligger avtalevilkår, lovregler eller andre forhold som sikrer at Finanstilsynets vedtak om nedskriving og konvertering vil bli gjennomført, skal ikke det forhindre Finanstilsynet fra å treffe slikt vedtak. Det vil i tilfelle da bli et spørsmål om de aktuelle instrumentene faktisk kan brukes til å dekke tap og fremskaffe ny egenkapital. I tråd med de nærmere EU-reglene om dette, kan heller ikke slike instrumenter hvor det ikke er sikret hjemmel, medregnes til dekning av minstekravet til ansvar-

lig kapital og konvertibel gjeld. Det vises til lovforslaget § 20-10 annet ledd. Bestemmelsen svarer til fire bestemmelser i Banklovkommisjonens utkast, se avsnitt 5.5.5.3, og gjennomfører direktivet art. 55. Direktivbestemmelsen gjelder bare gjeldsinstrumenter, men departementet slutter seg altså til Banklovkommisjonens forslag om å la tilsvarende gjelde for nye kapitalinstrumenter som kan inngå i den ansvarlige kapitalen. Det er etter departementets vurdering ingen grunn til å gjøre forskjell på instrumentene i dette henseende, og hjemmel for nedskriving og konvertering av kapitalinstrumenter under tredjelands lov vil kunne ha betydning for effekten av kriseforbyggende tiltak og krisetiltak. Departementet viser til at det også i den danske og svenske gjennomføringen av direktivet er lagt til grunn at det bør være slik, se avsnitt 5.4.

6 Tidlig inngripen

6.1 Innledning

For å unngå at gryende økonomiske problemer i enkeltforetak kan utvikle seg til en krise i foretaket og kanskje spre seg til resten av finanssystemet, er det viktig at foretaket selv og myndighetene griper inn tidlig med hensiktsmessige tiltak. Regler i medhold av EUs kapitaldekningsregelverk, krisehåndteringsdirektiv og innskuddsgarantidirektiv innebærer at en rekke ulike tiltak skal eller kan iverksettes avhengig av hvor alvorlige problemer et foretak befinner seg i. Finanstilsynets tilsynsmessige påleggsmuligheter etter kapitaldekningsregelverket er de første tiltakene som kan komme til anvendelse, og dette kan etter gjeldende rett skje når et foretak begynner å nærme seg brudd med bl.a. samlede kapital- og bufferkrav. Krisehåndteringsdirektivet innebærer ingen endringer i disse påleggsmulighetene.

Når situasjonen er mer alvorlig, bl.a. hvis foretaket nærmer seg brudd med minstekravene til kapital, skal Finanstilsynet etter krisehåndteringsdirektivet kunne gi mer inngripende pålegg, herunder om at foretaket skal iverksette eller oppdatere tiltak i gjenopprettingsplanen. Hvis situasjonen ytterligere forverres, skal Finanstilsynet kunne gi pålegg om endringer i foretakets styre eller ledelse, og eventuelt oppnevne en midlertidig administrator til å forestå virksomheten i foretaket. Finanstilsynet har i dag mulighet til å gripe inn i mange ulike situasjoner og gi pålegg om nødvendige tiltak. Gjennomføring av direktivet vil ikke innebære vesentlig innsnevring av Finanstilsynets handlefrihet, men tilsynets respons på ulike situasjoner må tilpasses direktivets systematikk og vilkår for inngripen.

Når situasjonen i et foretak er så alvorlig at det er utsikter til at det kan bli kriserammet, bør Finanstilsynet sende melding og en tilrådning til departementet, som avgjør om foretaket skal krisehåndteres eller avvikles. Den videre håndteringen av et kriserammet foretak er tema for kapittel 7 om krisehåndtering. Dersom foretakets problemer kan løses ved nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, skal imidlertid Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kunne gjennomføre dette uten at det skal anses som krisehåndtering. Tiltaket drøftes derfor i dette kapitlet. Tiltaket innebærer at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skriver ned deler av den ansvarlige kapitalen for å dekke oppståtte tap (dersom foretaket ikke har gjort dette selv), og deretter konverterer kapitalinstrumenter til egenkapital (slik at kvaliteten på den ansvarlige kapitalen bedres).

Dette kapitlet omhandler også alternative støttetiltak fra innskuddsgarantiordningen og muligheten for forebyggende statlige støttetiltak. Innskuddsgarantidirektivets regler om støttetiltak innebærer en betydelig innsnevring av muligheten for å bruke innskuddsgarantifondets midler til kriseforebyggende tiltak sammenlignet med gjeldende norsk rett. Krisehåndteringsdirektivet regulerer på sin side ikke forebyggende statlige støttetiltak, men åpner for at dette kan gis uten at mottakende foretak skal anses som kriserammet.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Tilsynsmessig oppfølging og pålegg

Finanstilsynet har vidtrekkende hjemler for å følge opp manglende etterlevelse av lov- og forskriftskrav hos finansforetak, og for å fastsette foretaksspesifikke tilleggskrav til bl.a. kapitaldekning. Slik tilsynsmessig oppfølging er hjemlet i de norske reglene som gjennomfører det som ofte omtales som pilar II i EUs kapitalkravsregelverk.[1]

Etter finansforetaksloven § 14-6 tredje ledd skal foretak som ikke oppfyller krav i loven eller forskrifter fastsatt i medhold av loven, straks iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette.

[1] Regelverket består av kapitalkravsdirektivet (direktiv 2013/36/EU) og kapitalkravsforordningen (forordning 575/2013). Regelverkets pilar I omfatter generelle minstekrav til bl.a. kapitaldekning og forsvarlig drift, mens pilar II altså gjelder tilsynsmessig oppfølging og mulighet for foretaksspesifikke tilleggskrav. Pilar II omfatter rapporteringsplikter, offentliggjøring av informasjon mv. EUs kapitalkravsregelverk bygger bl.a. på Baselkomiteens anbefalinger, herunder de såkalte Basel II- og Basel III-anbefalingene.

Ved manglende etterlevelse av kravene kan Finanstilsynet pålegge foretaket:

a) å endre organiseringen, styringen og kontrollen av virksomheten og de strategier, prosesser, retningslinjer og rutiner som virksomheten drives etter,
b) å ha mer ren kjernekapital, kjernekapital, og annen ansvarlig kapital enn summen av minstekrav som gjelder for foretaket etter lov og forskrift,
c) å endre eller begrense virksomheten,
d) å redusere risikoen knyttet til virksomheten, herunder produkter og systemer,
e) å redusere forskjellen i løpetid mellom foretakets forpliktelser og eiendeler,
f) å begrense omfanget av prestasjonsbetinget godtgjørelse,
g) å benytte årets resultat til å øke kjernekapitaldekningen og ikke å utbetale utbytte og rente på kjernekapital.

Manglende etterlevelse her innebærer bl.a. brudd med de samlede soliditetskravene som gjelder for det enkelte foretak, inkludert bufferkrav og foretaksspesifikke tilleggskrav fastsatt av Finanstilsynet (pilar II-krav). Det er følgelig rom for tilsynet til å gripe inn på et tidlig stadium ved gryende problemer i et foretak. Finanstilsynet kan også gi felles pålegg for en gruppe av foretak som er utsatt for samme type risiko, eller som medfører samme type risiko for det finansielle systemet.

Bestemmelsen er til dels en gjennomføring av kapitalkravsdirektivet art. 102 til 104. I førstnevnte artikkel er det for øvrig presisert at tilsynsmyndigheten også skal gripe inn med nødvendige tiltak dersom foretaket sannsynligvis vil komme i brudd med krav innen 12 måneder.

Finanstilsynet kan i tillegg gi pålegg om bl.a. retting av visse forhold, økt ansvarlig kapital og begrenset risikotaking i medhold av finanstilsynsloven § 4. Etter finanstilsynsloven § 5 kan tilsynet kalle sammen styre, kontrollkomité og representantskap eller tilsvarende organer, og kan i slike møter og i generalforsamlinger la seg representere og sette frem forslag (men har ikke stemmerett). Blir ekstraordinær generalforsamling ikke innkalt når tilsynet har stilt krav om det, kan tilsynet kalle inn slik generalforsamling.

6.2.2 Inngripen ved betalingsvansker mv.

Etter finansforetaksloven § 21-1 har styret og daglig leder i et finansforetak hver for seg plikt til å melde fra til Finanstilsynet hvis det er grunn til å frykte at:

a) det vil kunne oppstå svikt i foretakets evne til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller,
b) foretaket ikke vil kunne oppfylle minstekravene til ansvarlig kapital eller andre soliditets- og sikkerhetskrav fastsatt i lov eller forskrift,
c) det er inntrådt forhold som kan medføre alvorlig tillitssvikt eller tap som vesentlig vil svekke eller true soliditeten.

Et av vilkårene for inngripen er at det må være utsikter til brudd med bl.a. minstekravene til ansvarlig kapital (bokstav b), og dette inkluderer ikke bufferkrav. Den situasjonen som er beskrevet i § 21-1 vil være en mer alvorlig situasjon enn den som er beskrevet i § 14-6 tredje ledd. Det er imidlertid ikke krav om at foretaket må være i en slik situasjon, slik det er etter § 14-6 tredje ledd, det er tilstrekkelig at det grunn til å frykte at foretaket kan komme i en slik situasjon.

Meldingen til Finanstilsynet skal inneholde opplysninger om foretakets likviditets- og kapitalsituasjon og gjøre rede for grunnen til vanskelighetene. Foretakets revisor har også plikt til å melde fra til Finanstilsynet hvis revisoren blir kjent med forhold som nevnt over, med mindre Finanstilsynet har bekreftet overfor revisor at slik melding allerede er gitt.

Når Finanstilsynet har mottatt melding, eller Finanstilsynet selv har grunn til å tro at vilkårene for meldeplikt er oppfylt, skal Finanstilsynet i samråd med foretaket klarlegge hvilke tiltak som er nødvendige, jf. § 21-2 første ledd. Norges Bank skal underrettes.

Dersom nødvendige tiltak ikke blir satt i verk av foretaket selv, kan Finanstilsynet etter § 21-2 annet ledd treffe følgende tiltak:

a) Innkalle generalforsamlingen med kortere frist enn det som følger av foretakets vedtekter.
b) Gi pålegg om å endre sammensetningen av de styrende organer.
c) Fastsette vilkår eller retningslinjer som anses nødvendige for å sikre at den videre virksomhet blir drevet på betryggende økonomisk og for øvrig forsvarlig måte.
d) Kreve at det utarbeides revidert statusoppgjør.

Etter finansforetaksloven § 21-3 skal styret sørge for at det straks blir utarbeidet et revidert statusoppgjør dersom Finanstilsynet krever det. Et revidert statusoppgjør innebærer at et regnskap som finansforetaket selv har lagt frem, skal revideres av foretakets eksterne revisor, på samme måte som et årsregnskap. Finanstilsynet kan dessuten

oppnevne én eller flere revisorer til å gjennomgå foretakets økonomiske stilling.

Viser det reviderte statusoppgjøret at en betydelig del av egenkapitalen er tapt etter utarbeidelsen av siste årsregnskap, skal styret etter § 21-4 straks innkalle generalforsamlingen. Det samme gjelder dersom det reviderte statusoppgjøret viser at mer enn 25 pst. av aksjekapitalen er tapt.[2] Generalforsamlingen skal ta stilling til om foretaket har tilstrekkelig kapital til videre forsvarlig drift, og om driften i så fall skal fortsette. Vedtaket skal godkjennes av Finanstilsynet, og også her kan tilsynet fastsette vilkår eller retningslinjer som anses nødvendige for å sikre at den videre virksomheten blir drevet på betryggende økonomisk og for øvrig forsvarlig måte.

Dersom generalforsamlingen ikke treffer vedtak om at foretaket skal fortsette sin virksomhet, kan generalforsamlingen isteden vedta at foretakets virksomhet i sin helhet skal overdras til andre finansforetak. Blir det heller ikke gjort vedtak om overdragelse på generalforsamlingen, skal foretaket avvikles. Dersom det ikke blir vedtatt avvikling på generalforsamlingen, skal Finanstilsynet oppnevne et avviklingsstyre til å foreta avvikling. Det samme gjelder hvis vedtak om å fortsette virksomheten ikke blir godkjent av Finanstilsynet, eller vilkår for godkjennelse ikke blir oppfylt i rett tid, eller en vedtatt overdragelse ikke iverksettes innen en frist fastsatt av Finanstilsynet.

6.2.3 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital

Viser det reviderte statusoppgjøret at 25 pst. eller mindre av aksjekapitalen er i behold, skal styret etter finansforetaksloven § 21-5 første ledd legge frem for generalforsamlingen en redegjørelse om foretakets økonomiske stilling med forslag om nedskriving av aksjekapitalen mot tap som fremkommer i det reviderte statusoppgjøret.[3] I en slik situasjon vil foretaket allerede ha tapt all annen egenkapital (ren kjernekapital) enn den gjenværende aksjekapitalen, og vil sannsynligvis være i alvorlig brudd med kravene til ansvarlig kapital.

Treffer ikke generalforsamlingen vedtak om nedskriving innen den tid Finanstilsynet har fastsatt, kan departementet etter § 21-5 annet ledd beslutte nedskriving av aksjekapitalen i den utstrekning det reviderte statusoppgjøret viser at kapitalen er tapt.

Dersom det er nødvendig for å sikre videre forsvarlig drift av foretaket, kan departementet også fastsette at aksjekapitalen skal forhøyes ved nytegning av aksjer. Departementet fastsetter i tilfelle de nærmere tegningsvilkårene. I tegningsvilkårene kan aksjeeiernes fortrinnsrett fravikes, og i så fall skal det angis hvem som skal kunne tegne aksjene.

Etter finansforetaksloven § 21-6 gjelder tilsvarende regler for nedskriving av ansvarlig lånekapital når det reviderte statusoppgjøret viser at en vesentlig del av den ansvarlige lånekapitalen er tapt. Dette innebærer at foretaket har tapt mer enn det egenkapitalen kan dekke. Det er presisert i forskrift om beregning av ansvarlig kapital[4] § 16 nr. 4 at et foretaks ansvarlige lånekapital skal ha avtalevilkår om at den skal kunne nedskrives etter den nevnte lovregelen.

Etter forskrift om beregning av ansvarlig kapital § 15 nr. 4 skal også annen kjernekapital kunne skrives ned. Dette er kapitalinstrumenter som har høyere prioritet enn egenkapitalen (ren kjernekapital), men lavere enn ansvarlig lånekapital (og annen såkalt tilleggskapital). Etter bestemmelsen skal slik kapital kunne skrives ned eller konverteres til ren kjernekapital hvis foretakets rene kjernekapitaldekning faller under 5,125 pst. Kapitalen skal skrives ned eller konverteres i den utstrekning som er nødvendig for å øke den rene kjernekapitaldekningen til 5,125 pst. Slik nedskriving vil inntreffe før nedskriving av ansvarlig lånekapital etter finansforetaksloven § 21-6, og i mange tilfeller også før nedskriving av aksjekapitalen etter § 21-5.[5] Forskriftsbestemmelsen er en midlertidig gjennomføring av kapitalkravsforordningen art. 54,[6] der det også er angitt at det kan fastsettes en høyere terskelverdi enn 5,125 pst. i avtalen for kapitalinstrumentet. Når den rene kjernekapitaldekningen faller under 5,125 pst. (eller eventuelt en høyere terskelverdi), skal foretaket etter art. 54 nr. 5 informere tilsynsmyndigheten og eierne

[2] Eller 25 pst. av summen av eierandelskapitalen og grunnfondet i finansforetak som ikke er organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, det vil si sparebanker, er tapt.

[3] Det samme gjelder dersom 25 pst. eller mindre av summen av eierandelskapital og grunnfond i finansforetak som ikke er organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, det vil si sparebanker, er i behold.

[4] Forskrift 1. juni 1990 nr. 435 om beregning av ansvarlig kapital for banker, kredittforetak, finansieringsforetak, pensjonsforetak, oppgjørssentraler og verdipapirforetak.

[5] Minstekravet til ren kjernekapitaldekning er 4,5 pst. etter finansforetaksloven § 14-1, og inkludert bufferkrav etter loven § 14-3 er det samlede kravet 10 pst. (12 pst. for systemviktige foretak). Motsyklisk kapitalbufferkrav og individuelle krav etter pilar II kommer i tillegg.

[6] Forordning (EU) 575/2013 (CRR).

av de aktuelle kapitalinstrumentene, og skrive ned eller konvertere kapitalinstrumentene så raskt som mulig og senest innen én måned.

6.2.4 Støttetiltak fra Bankenes sikringsfond

Etter finansforetaksloven § 19-11 kan Bankenes sikringsfond yte støtte til en medlemsbank for å sikre at banken kan oppfylle sine forpliktelser eller videreføre virksomheten, eller eventuelt få overført virksomheten til annet finansforetak. Bankenes sikringsfond kan yte følgende støttetiltak:

a) Stille garanti eller gi annen støtte for å sikre innskudd eller dekke tap på innskudd som ikke blir dekket.
b) Gi støtteinnskudd, lån eller garanti for lån eller oppfyllelse av andre forpliktelser.
c) Tilføre egenkapital eller stille egenkapitalgaranti for at virksomheten kan fortsette eller avvikles.
d) Dekke tap som likviditets- og soliditetssvikt har påført kreditorer eller bestemte grupper av disse.
e) Andre tiltak i samsvar med Bankenes sikringsfonds vedtekter.

Styret i Bankenes sikringsfond avgjør om og i hvilken utstrekning et medlem skal gis støtte. Vedtak om støtte krever tilslutning fra minst fem av syv styremedlemmer. Bankenes sikringsfond kan ikke yte støtte med mindre fondets gjenværende kapital etter støttetiltaket sammen med fremtidig innbetaling av årsavgift og garantikapital samt annen kapitaltilgang antas å være tilstrekkelig til å sikre forpliktelsene etter innskuddsgarantiordningen. Fondet kan uansett ikke uten samtykke fra Finansdepartementet stille garanti eller påta seg andre forpliktelser i anledning innskuddsgaranti eller støttetiltak som til sammen utgjør mer enn to ganger fondets minstekapital etter loven § 19-5. Innskuddsgarantiordningen er nærmere behandlet i kapittel 9.

En bank som har mottatt støtte eller garanti fra Bankenes sikringsfond, skal gjennomføre de bestemmelser som Bankenes sikringsfonds styre fastsetter for å sikre mot tap. Banken skal gi regelmessige innberetninger om sin stilling og virksomhet etter nærmere bestemmelser fastsatt av Bankenes sikringsfonds styre. Styret har også ellers til enhver tid adgang til å innhente opplysninger om bankens forhold.

Det er presisert i § 19-11 annet ledd at Finanstilsynet kan treffe vedtak og fastsette retningslinjer som nevnt i § 21-2 i perioden hvor en bank mottar støtte fra Bankenes sikringsfond.

6.3 Forventet EØS-rett

6.3.1 Tilsynsmessig oppfølging og pålegg

Tilsynsmyndigheten har vidtrekkende inngrepshjemler etter kapitalkravsdirektivet 102 til 104, jf. avsnitt 6.2.1 over. Tilsynsmyndigheten skal altså gripe inn og kreve at et foretak gjennomfører nødvendige tiltak dersom det bryter, eller innen 12 måneder sannsynligvis vil komme i brudd med, krav i kapitalkravsregelverket, inkludert bufferkrav. Tilsynsmyndigheten har etter kapitalkravsdirektivet art. 104 vidtrekkende hjemler for å gi pålegg om endring, bl.a. om økt kapital, redusert risiko, begrensninger på virksomheten mv. Inngrepshjemlene innskrenkes ikke av en eventuell anvendelse av inngrepsmulighetene etter krisehåndteringsdirektivet, og det er noe overlapp mellom de to regelverkene.

6.3.2 Tidligtiltak fra tilsynsmyndigheten

6.3.2.1 Vilkår for inngripen

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 27 nr. 1 skal tilsynsmyndigheten kunne treffe en rekke ulike tiltak dersom et foretak bryter, eller i nær fremtid sannsynligvis vil komme i brudd med, krav i kapitalkravsregelverket.[7] Dette vil bl.a. gjelde brudd eller forventninger om brudd med minstekrav (men ikke bufferkrav) til ansvarlig kapital og likviditet, maksgrenser for store engasjementer og andre krav til betryggende virksomhet. Formålet med inngripen fra myndighetene på et såpass tidlig stadium er å bidra til å opprettholde finansiell stabilitet gjennom å stanse forverringen av et foretaks økonomiske stilling før en kommer til et punkt hvor det ikke er noen annen utvei enn å krisehåndtere eller avvikle foretaket, jf. direktivets fortale punkt 40.

Direktivet art. 27 nr. 1 inneholder noen eksempler på situasjoner som kan være årsak til en hurtig forverring av et foretaks økonomiske stilling, og som dermed kan tilsi at foretaket i nær fremtid sannsynligvis vil komme i brudd med krav i kapitalkravsregelverket: forverring av likviditetssituasjonen, økende belåningsgrad, økende mislighold og høyere konsentrasjon av engasjementer. Sannsynligheten for at foretaket i nær fremtid vil bryte de aktuelle kravene skal etter bestemmelsen uansett vurderes på grunnlag av et sett av terskelverdier. En av terskelverdiene kan være foretakets

[7] Kapitalkravsdirektivet (direktiv 2013/36/EU) og kapitalkravsforordningen (forordning 575/2013).

kapitaldekningskrav tillagt (minst) 1,5 prosentpoeng, men dette er ikke et absolutt krav etter direktivet.

EBA har i medhold av direktivet art. 27 nr. 4 gitt retningslinjer for bruk av terskelverdier og tilsynsmyndighetens vurdering av om det er grunnlag for å gripe inn.[8] Retningslinjene omhandler i hovedsak bruk av risikoindikatorer utviklet for den tilsynsmessige oppfølgingen av foretak under kapitalkravsregelverkets pilar II,[9] og eksempler på konkrete hendelser som bør utløse inngripen fra tilsynsmyndigheten. Retningslinjene spesifiserer også at eventuelle terskelverdier knyttet til kapitaldekningskrav (tillagt 1,5 prosentpoeng eller en annen verdi) bør baseres på summen av generelle og individuelle minstekrav til ansvarlig kapital etter kapitalkravsregelverkets pilar I og pilar II, og ikke inkludere bufferkrav.

6.3.2.2 Tiltak

I tillegg til vilkårene for inngripen som er omtalt i avsnittet ovenfor, angir direktivet art. 27 nr. 1 også hvilke tidligtiltak tilsynsmyndigheten som et minimum skal kunne treffe overfor et foretak når vilkår for tidlig inngripen er oppfylt:

a) Krav om at foretakets styre gjennomfører ett eller flere av tiltakene i foretakets gjenopprettingsplan, eller at foretaket oppdaterer gjenopprettingsplanen hvis den oppståtte situasjonen er annerledes enn det som er lagt til grunn i planen, og deretter gjennomfører ett eller flere av tiltakene i den oppdaterte gjenopprettingsplanen innen en viss tidsfrist.
b) Krav om at foretakets styre undersøker situasjonen nærmere, identifiserer tiltak som kan løse problemene, og utarbeider en handlingsplan for å løse problemene innen en gitt tid.
c) Krav om at foretakets styre kaller inn til generalforsamling, herunder krav om en nærmere bestemt dagsorden og at visse beslutninger skal vurderes. Dersom foretaket selv ikke kaller inn til generalforsamling, kan tilsynsmyndigheten gjøre dette direkte.
d) Krav om at ett eller flere medlemmer av foretakets styre eller ledelse fjernes eller erstattes dersom disse anses som uegnet til å gjennomføre sine plikter i henhold til kravene i kapitalkravsregelverket (og verdipapirregelverket).
e) Krav om at foretakets styre utarbeider en forhandlingsplan for restrukturering av gjeld med alle eller noen av foretakets kreditorer, eventuelt i henhold til gjenopprettingsplanen.
f) Krav om endring av foretakets forretningsstrategi.
g) Krav om endring av foretakets juridiske eller operasjonelle struktur.
h) Innhenting av all nødvendig informasjon for å oppdatere foretakets krisetiltaksplan, forberede mulig krisehåndtering av foretaket og foreta en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser, og oversende denne informasjonen til krisehåndteringsmyndigheten. Informasjonen kan bl.a. innhentes ved stedlig tilsyn.

Tilsynsmyndigheten skal etter art. 27 nr. 3 fastsette tidsfrister for gjennomføring av de ovennevnte tiltakene, slik at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere virkningene av dem. Etter art. 27 nr. 2 skal tilsynsmyndigheten uten opphold informere krisehåndteringsmyndigheten om at den har kommet til at vilkår for tidlig inngripen er oppfylt, og krisehåndteringsmyndigheten skal ha adgang til å pålegge foretaket å kontakte mulige kjøpere som et ledd i forberedelse av krisehåndtering av foretaket, jf. art. 39.

6.3.2.3 Tiltak ved forverring av situasjonen

Etter direktivet art. 28 skal tilsynsmyndigheten kunne kreve at hele eller deler av foretakets styre eller ledelse fjernes dersom det er

- en vesentlig forverring av foretakets økonomiske stilling, alvorlige brudd med regelverk eller vedtekter, eller alvorlige administrative uregelmessigheter, og
- tiltak etter art. 27 ikke er tilstrekkelige for å reversere forverringen av foretakets økonomiske stilling.

Oppnevning av nye medlemmer av foretakets styre eller ledelse skal godkjennes av tilsynsmyndigheten. Tiltaket etter art. 28 ligner på tiltaket i art. 27 bokstav d, men art. 28 krever ikke at medlemmer av styret eller ledelsen må anses som uegnede etter kapitalkravsregelverket for at de skal kunne fjernes,[10] og art. 28 blir først aktuell i en

[8] «Guidelines on triggers for use of early intervention measures pursuant to Article 27(4) of Directive 2014/59/EU», utgitt 29. juli 2015.

[9] Tilsynsmyndigheten skal i «Supervisory Review Evaluation Process» (SREP) følge opp foretakenes egne vurderinger av kapitalbehov («Internal Capital Adequacy Assessment Process», ICAAP). Dette er nedfelt i kapitalkravsregelverkets pilar II, og gir tilsynsmyndigheten kompetanse til bl.a. å fastsette individuelle tilleggskrav til kapitaldekning, kreve redusert risikonivå og forbedret styring og kontroll.

[10] De relevante bestemmelsene for vurdering av egnethet er direktiv 2013/36/EU art. 13 og 91.

mer alvorlig situasjon enn den som er utgangspunktet for art. 27. Artikkel 28 gir ikke hjemmel for tilsynsmyndigheten til å utpeke ny ledelse eller nye styremedlemmer, kun hjemmel til å fjerne eksisterende personer. Det er foretaket selv som skal utpeke erstattere til de personene tilsynsmyndigheten krever fjernet, i samsvar med nasjonal rett. Tilsynsmyndigheten skal imidlertid godkjenne personene som blir utnevnt.

Dersom utskifting av medlemmer av foretakets styre eller ledelse etter art. 28 ikke anses for å være tilstrekkelig for å rette opp situasjonen, kan tilsynsmyndigheten etter art. 29 oppnevne én eller flere administratorer som midlertidig skal ta over styringen av foretaket eller arbeide sammen med styret for en periode på inntil ett år. Tilsynsmyndigheten fastsetter den midlertidige administratorens oppgaver og myndighet, herunder om visse beslutninger krever tilsynsmyndighetens samtykke, og kan i særlige tilfeller forlenge oppnevningsperioden ut over ett år. Oppnevning av én eller flere midlertidige administratorer skal ikke begrense aksjonærenes rettigheter. Tilsynsmyndigheten kan kreve regelmessige rapporter om en midlertidig administrators utførelse av sitt oppdrag, og kan når som helst endre eller avslutte oppdraget. Det kan i nasjonal rett fastsettes begrensninger for en midlertidig administrators ansvar under utførelsen av oppdraget.

Direktivet art. 30 omhandler anvendelsen av de ovennevnte tiltakene i konsern, og særlig koordinering og andre prosesser mellom ulike lands tilsynsmyndigheter. Prinsippet er her, som ellers, at ulike lands tilsynsmyndigheter skal søke enighet om forhold som angår konsern med grensekryssende virksomhet, og kan treffe tiltak hver for seg hvis de ikke blir enige.

EU-kommisjonen fremmet 23. november 2016 forslag om visse endringer i krisehåndteringsdirektivet, herunder et nytt tiltak under art. 27 om at tilsynsmyndigheten midlertidig kan suspendere enkelte betalings- og leveringsforpliktelser overfor andre finansforetak. Dette tiltaket skal bare kunne tas i bruk når det er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere om vilkårene for tidlig inngripen er til stede, eller om det er tale om en mer alvorlig soliditetssvikt som kan gi grunnlag for krisehåndtering eller avvikling av foretaket. Etter forslaget gis det nærmere bestemmelser om tiltaket i en ny art. 29 a, bl.a. om at krisehåndteringsmyndigheten skal høres før tiltaket iverksettes, suspensjonen ikke skal vare i mer enn fem virkedager og uansett ikke omfatte garanterte innskudd og overføringer til oppgjørssystemer.

6.3.3 Melding om kriserammet foretak

Krisehåndteringsdirektivet bygger på en klar arbeidsdeling mellom tilsynsmyndigheten og krisehåndteringsmyndigheten. Tilsynsmyndigheten har ansvar for å følge opp og håndtere et foretak i vansker helt frem til problemene er så alvorlige at foretaket kan bli kriserammet med mindre det treffes inngripende myndighetstiltak eller gis offentlig støtte. Når tilsynsmyndigheten har kommet til at problemene er så alvorlige, skal den enkelt sagt overføre ansvaret for videre håndtering ved å sende melding til krisehåndteringsmyndigheten.

Etter direktivet art. 81 nr. 1 skal foretaket selv ha en plikt til å gi melding til tilsynsmyndigheten når foretaket vurderer at det er, eller venter at det i nær fremtid kan bli, kriserammet. Tilsynsmyndigheten skal etter art. 81 nr. 2 informere krisehåndteringsmyndigheten om slike meldinger og eventuelle tiltak tilsynsmyndigheten har truffet overfor foretaket.

Når tilsynsmyndigheten har kommet til at et foretak er eller sannsynligvis vil bli kriserammet, og det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved private eller tilsynsmessige tiltak, skal den etter art. 81 nr. 3 gi melding til krisehåndteringsmyndigheten, sentralbanken, innskuddsgarantiordningen, ansvarlig departement, ESRB og relevante myndigheter i andre land. Plikten gjelder uavhengig av om foretaket har sendt melding til tilsynsmyndigheten eller ikke. En tilsvarende plikt gjelder også for krisehåndteringsmyndigheten til å gi melding til tilsynsmyndigheten dersom krisehåndteringsmyndigheten kommer til at et foretak er eller sannsynligvis vil bli kriserammet.

Tilsynsmyndigheten skal også gi melding til krisehåndteringsmyndigheten hvis tilsynsmyndigheten kommer til at et foretak vil bli kriserammet med mindre det gjennomføres nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, se avsnitt 6.3.4 under. Dette følger av direktivet art. 59 nr. 3 og 8. Etter art. 61 overlates det til nasjonal rett om det er tilsynsmyndigheten som skal gjøre vurderingen og gi melding til krisehåndteringsmyndigheten, eller om krisehåndteringsmyndigheten skal vurdere dette spørsmålet selv. Melding fra tilsynsmyndigheten, eller krisehåndteringsmyndighetens egen konstatering av samme forhold, utløser en plikt for krisehåndteringsmyndigheten til å gjennomføre nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, jf. under. Meldingsplikten i denne situasjonen er uansett mindre omfattende enn plikten etter art. 81.

6.3.4 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital

Direktivet art. 59 til 62 omhandler hjemler for krisehåndteringsmyndigheten til i visse situasjoner å skrive ned og konvertere et foretaks ansvarlige kapital. Formålet med nedskriving er å absorbere tap, mens konvertering av kapitaltyper av lavere kvalitet (f.eks. hybridkapital og ansvarlige lån) til kapital av beste kvalitet (ren kjernekapital) vil styrke foretakets soliditet. Nedskriving og konvertering skal følge prioritetsrekkefølgen etter normale konkursregler, det vil si at den rene kjernekapitalen skal skrives ned først, og at annen ansvarlig kapital deretter skal skrives ned eller konverteres til ren kjernekapital i det omfang som er nødvendig, jf. direktivet art. 60. Krisehåndteringsmyndigheten skal kunne kreve at foretaket til enhver tid har forhåndstillatelse til å utstede det nødvendige antall av nye egenkapitalinstrumenter for å kunne gjennomføre konvertering av kapitaltyper av lavere kvalitet.

Etter direktivet art. 59 nr. 1 kan slik nedskriving og konvertering gjennomføres både utenfor og som del av en krisehåndtering av et foretak. Etter art. 59 nr. 3 skal krisehåndteringsmyndigheten gjennomføre nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital når en av følgende situasjoner har oppstått:

a) Tilsynsmyndigheten eller krisehåndteringsmyndigheten har kommet til at vilkårene for å krisehåndtere foretaket er oppfylt, men det er ennå ikke gjennomført krisetiltak.
b) Tilsynsmyndigheten eller krisehåndteringsmyndigheten har kommet til at foretaket vil bli kriserammet dersom det ikke gjennomføres nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital.
c) De aktuelle myndighetene i landene der et konsern har datterselskap og hovedkontor, har i fellesskap kommet til at konsernet vil bli kriserammet dersom det ikke gjennomføres nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital i et datterselskap.
d) Tilsynsmyndigheten eller krisehåndteringsmyndigheten i landet der et konsern har hovedkontor, har kommet til at konsernet vil bli kriserammet dersom det ikke gjennomføres nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital i morselskapet.
e) Foretaket mottar offentlig støtte, bortsett fra når støtten er i form av tilførsel av ansvarlig kapital til vanlige priser og vilkår (og foretaket ikke står i fare for å bryte konsesjonskrav).

Det overlates som nevnt til nasjonal rett om det er tilsynsmyndigheten eller krisehåndteringsmyndigheten som skal gjøre vurderingene nevnt ovenfor, jf. art. 61. Hvis tilsynsmyndigheten utpekes, skal denne altså, som beskrevet over, etter art. 59 nr. 8 umiddelbart underrette krisehåndteringsmyndigheten om slike konklusjoner.

Direktivet art. 59 nr. 4 til 7 angir nærmere hva som menes med at et foretak (eller konsern) ikke vil bli kriserammet i denne sammenhengen, jf. bokstav b til d over. Dette samsvarer med vilkår etter art. 32 for når et foretak skal anses som kriserammet, bortsett fra at det skal være rimelige utsikter til at nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital alene kan forhindre dette. Det er ikke nærmere spesifisert hvor alvorlig situasjonen må være for at nedskriving og konvertering skal gjennomføres, men det synes klart at den må være vesentlig mer alvorlig enn de situasjonene som foreskriver tidlig inngripen, jf. omtale av art. 27 til 30 over.

Etter direktivet art. 59 nr. 10 skal krisehåndteringsmyndigheten sørge for at det blir gjennomført en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser før den fatter beslutning om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital. Verdivurderingen skal gjøres etter reglene i art. 36, og legges til grunn ved beregningen av den nedskrivingen som er nødvendig for å dekke foretakets tap, og den konverteringen som trengs for å oppkapitalisere foretaket. Kravene til verdivurderingen er de samme som for verdivurderinger som skal gjøres i forbindelse med en krisehåndtering, se avsnitt 7.3.2.

Direktivet art. 62 gir nærmere regler om anvendelsen av art. 59 for konsern. Når en myndighet vurderer om vilkårene for nedskriving og konvertering er til stede overfor et datterforetak i et grensekryssende konsern, skal myndigheten etter art. 62 nr. 1 sende melding til andre berørte myndigheter, inkludert den eller de myndigheter som har ansvaret for virksomheten på konsolidert nivå. Etter samråd med de andre berørte myndighetene skal den aktuelle myndigheten etter art. 62 nr. 4 vurdere om det er alternative tiltak som bør gjennomføres isteden, og i så fall gjennomføre dem i henhold til art. 62 nr. 6. Dersom den aktuelle myndigheten kommer til at det er nedskriving og konvertering som bør gjennomføres, skal den etter art. 62 nr. 8 meddele dette til de andre berørte myndighetene, og søke å komme frem til en felles beslutning. Kommer ikke myndighetene frem til en felles beslutning, kan ikke tiltaket gjennomføres.

Bestemmelsene i direktivet art. 59 til 62 utfyller, og går vesentlig lengre enn, bestemmelsene i kapitalkravsforordningen art. 54 om nedskriving og konvertering av annen kjernekapital enn ren kjernekapital, jf. omtale i avsnitt 6.2.3 over. Annen kjernekapital skal etter kapitalkravsforordningen altså skrives ned eller konverteres til ren kjernekapital når foretakets rene kjernekapitaldekning faller under 5,125 pst. eller eventuelt faller under en annen, høyere terskelverdi dersom dette er fastsatt i vilkårene for de aktuelle kapitalinstrumentene.

Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital innebærer at foretaket helt eller delvis får nye eiere. Dersom en ny eier får en kvalifisert eierandel i foretaket – det vil si en eierandel som gir minst 10 pst. av kapitalen eller stemmene, eller som for øvrig gir adgang til å utøve vesentlig innflytelse – skal det i utgangspunktet gjennomføres en ordinær egnethetsvurdering etter reglene i kapitalkravs- og verdipapirhandelsregelverket. Etter direktivet art. 47 nr. 4 skal egnethetsvurderingen i slike tilfeller imidlertid søkes utført så raskt at den ikke forsinker gjennomføringen av nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital. Etter art. 47 nr. 5 skal overføringen av egenkapitalinstrumenter i henhold til nedskrivingen og konverteringen skje den dagen krisehåndteringsmyndigheten har besluttet at vedtaket skal tre i kraft, uansett om egnethetsvurderingen er gjennomført eller ikke. Så lenge egnethetsvurderingen pågår, skal imidlertid stemmeretten til egenkapitalinstrumentene suspenderes, og eventuelt utøves av krisehåndteringsmyndigheten dersom den ønsker det. Direktivet art. 47 nr. 5 inneholder også bestemmelser om bl.a. aktivering av stemmeretten, og krav om nedsalg hvis erverv av kvalifisert eierandel ikke skulle bli godkjent. Reglene gjelder tilsvarende for kvalifiserte eierandeler som kan oppstå som følge av bruk av krisetiltak.

Etter direktivet art. 66 nr. 4 skal vedtak i et EØS-land (land A) om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital også ha virkning for kapitalinstrumenter som er undergitt loven i et annet EØS-land (land B), eller som eies av kreditor i land B. Myndighetene i land B skal i slike tilfeller påse at nedskrivingen eller konverteringen blir gjennomført i henhold til vedtaket fra krisehåndteringsmyndigheten i land A. Land B skal etter art. 66 nr. 5 videre sikre at kreditorer ikke har rett til å prøve slike vedtak om nedskriving eller konvertering av kapitalinstrumenter etter lovverket i land B.

6.3.5 Støttetiltak fra innskuddsgarantiordningen

6.3.5.1 Bruk av garantiordningens midler

Etter innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 1 og 2 skal innskuddsgarantiordningens midler i første rekke benyttes til utbetaling av garanterte innskudd, og til bidrag til finansiering av krisehåndtering av medlemsbanker. Etter nr. 6 kan midlene også brukes til å finansiere tiltak som vil kunne bevare innskyternes tilgang til garanterte innskudd under en insolvensbehandling etter nasjonalt regelverk. Bruk av garantiordningens midler er nærmere omtalt i avsnitt 10.3.1.

6.3.5.2 Alternative tiltak

Etter innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 3 kan innskuddsgarantiordningen i nasjonal rett i tillegg gis adgang til å benytte sine midler til såkalte alternative tiltak overfor banker i problemer. Slike tiltak skal være egnet til å forhindre at banken blir kriserammet, og følgende vilkår må være oppfylt:

a) Krisehåndteringsmyndigheten har ikke iverksatt krisetiltak overfor banken.
b) Innskuddsgarantiordningen har tilfredsstillende systemer og prosedyrer for valg og gjennomføring av alternative tiltak, samt for overvåking av relevant risiko.
c) Kostnadene ved tiltakene overgår ikke innskuddsgarantifondets kostnader dersom garanterte innskudd blir utbetalt til innskyterne.
d) Det må stilles vilkår for mottak av støtte, og dette bør som et minimum omfatte strengere risikoovervåking og mer vidtgående kontrollmuligheter for innskuddsgarantiordningen.
e) Banken som støttes, må avgi en forpliktelse med sikte på å sikre tilgang til garanterte innskudd.
f) Tilsynsmyndigheten har bekreftet at øvrige medlemsbanker er i stand til i innbetale ekstraordinære bidrag dersom det skulle være nødvendig, jf. art. 11 nr. 5.

Innskuddsgarantiordningen skal rådføre seg med krisehåndteringsmyndigheten og tilsynsmyndigheten om aktuelle tiltak og de vilkår som skal stilles overfor banken. Alternative tiltak fra innskuddsgarantiordningen skal etter direktivet art. 11 nr. 4 uansett ikke benyttes hvis tilsynsmyndigheten, etter samråd med krisehåndteringsmyndigheten, har kommet til at vilkårene for krisehåndtering av banken er oppfylt.

Etter innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 5 skal de øvrige medlemsbankene umiddelbart innbetale ekstraordinære bidrag tilsvarende midlene som er brukt til alternative tiltak overfor en bank, dersom:

a) Det oppstår behov for å foreta utbetalinger til innskytere og ordningens tilgjengelige midler utgjør mindre enn to tredeler av målnivået.
b) Ordningens tilgjengelige midler er mindre enn 25 pst. av målnivået.

6.3.6 Forebyggende statlig støtte

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 32 nr. 4 bokstav d er behov for statlig støtte ett av vilkårene for å anse et foretak for kriserammet, og dermed utløse krisehåndtering eller avvikling hos krisehåndteringsmyndigheten. Det er imidlertid tre former for offentlig statlig støtte som kan mottas uten at det gir grunnlag for å anse foretaket for kriserammet:

i) Statsgaranti for likviditetsfasiliteter tilbudt av sentralbanken på vilkår fastsatt av sentralbanken.
ii) Statsgaranti for nylig utstedte forpliktelser.
iii) Tilførsel av ansvarlig kapital til vanlige priser og vilkår til foretak som ikke står i fare for å bryte konsesjonskrav.

Slike støttetiltak må etter direktivet dessuten være etablert for å motvirke alvorlige forstyrrelser i økonomien og bidra til å opprettholde finansiell stabilitet. Det er videre krav om at støtten bare skal gis til solide foretak, tilfredsstille EUs statsstøtteregler, være midlertidige og proporsjonale til virkningene av forstyrrelsene i økonomien, og de skal ikke brukes til å oppveie for tap som foretaket har pådratt seg eller i nær framtid trolig vil pådra seg. Støtte i form av tilførsel av ansvarlig kapital skal videre begrenses til kapitalbehov avdekket gjennom visse stresstester eller lignende gjennomført av Den europeiske sentralbanken, EBA eller nasjonale myndigheter.

Direktivet har ikke nærmere bestemmelser om slike støttetiltak eller om beslutningsprosessene knyttet til dem. Det er følgelig overlatt til det enkelte land om en ønsker å gi slik støtte, og hvordan støtten i tilfelle skal gis.

Statlige støttetiltak overfor *kriserammede* foretak er derimot noe nærmere regulert av direktivet, se kapittel 8.

6.4 Fremmed rett

6.4.1 Danmark

Krisehåndteringsdirektivets regler om tidlig inngripen (art. 27 til 30) er i Danmark gjennomført i lov om finansiell virksomhet kapittel 15 a, i motsetning til den svenske tilnærmingen, se under. Vilkåret for å gripe inn er at et foretak bryter, eller det er overveiende sannsynlig at det i nær fremtid vil bryte, lovfastsatte krav. For å treffe mer inngripende tiltak i tråd med direktivet art. 28 og 29 må det være en vesentlig forverring av situasjonen.

Det danske Finanstilsynet skal skrive ned eller konvertere ansvarlig kapital dersom dette er nødvendig for å forhindre at et foretak må krisehåndteres, jf. lov om finansiel virksomhed § 272. Dersom det blir besluttet at et foretak skal krisehåndteres, skal Finansiel Stabilitet skrive ned eller konvertere ansvarlig kapital uavhengig av eller i kombinasjon med andre krisetiltak, jf. lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder § 17. Etter dansk rett skal Finanstilsynet fungere som krisehåndteringsmyndighet helt frem til det er besluttet at et foretak skal krisehåndteres, da Finansiel Stabilitet overtar ansvaret for den videre håndteringen.

Muligheten etter innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 3 for alternative tiltak fra garantiordningen for å forhindre at et foretak blir kriserammet, er ikke gjennomført i dansk rett. Muligheten i art. 11 nr. 6 for garantiordningen til å finansiere visse tiltak ved alminnelig insolvensbehandling er imidlertid gjennomført i lov om en indskyder- og investorgarantiordning § 2.

Krisehåndteringsdirektivets bestemmelse om at forebyggende offentlig støtte ikke skal medføre at et foretak skal anses som kriserammet (direktivet art. 32 nr. 4 bokstav d) er gjennomført i lov om finansiel virksomhed § 224 a.

6.4.2 Sverige

Direktivets regler om tidlig inngripen er, med unntak av regelen om midlertidig administrator, ikke gjennomført direkte i svensk rett, fordi en har kommet til at Finansinspektionen har tilstrekkelige hjemler etter kapitalkravsregelverket til å treffe nødvendige tiltak i de situasjoner direktivreglene beskriver.[11] En har også lagt vekt på at EBAs retningslinjer for når tilsynsmyndigheten skal gripe inn, bidrar til hensiktsmessig harmonisering av praksis.

[11] Se kapittel 12 i proposisjon nr. 2015/16:5.

Reglene om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital utenfor krisehåndtering fremgår av lag om resolution kapittel 6. Finansinspektionen skal skrive ned eller konvertere ansvarlig kapital dersom dette er nødvendig for å forhindre at et foretak må krisehåndteres, jf. lag om resolution 6 kap. 2 §. Dette bryter i utgangspunktet med direktivets ordlyd om at det er krisehåndteringsmyndigheten som skal treffe beslutning om et slikt tiltak, men svenske myndigheter har anført at nedskriving og konvertering utenfor krisehåndtering er å regne som en form for tilsynsmessig oppfølging, og som derfor bør forestås av tilsynsmyndigheten.[12]

Muligheten etter innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 3 for alternative tiltak fra garantiordningen for å forhindre at et foretak blir kriserammet, er ikke gjennomført i svensk rett, med henvisning til at det ikke er behov for et slikt utvidet mandat for ordningen.[13]

Krisehåndteringsdirektivets bestemmelse om at forebyggende offentlig støtte ikke skal medføre at et foretak skal anses som kriserammet (direktivet art. 32 nr. 4 bokstav d) er gjennomført i lag om resolution 8 kap. 3 §. I tillegg er det gitt nærmere regler om dette i lag om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.

6.5 Banklovkommisjonens utkast

6.5.1 Tiltak ved soliditetssvikt

Banklovkommisjonens flertall foreslår i lovutkastet å videreføre elementer fra gjeldende rett i kombinasjon med krisehåndteringsdirektivets regler om tidligtiltak, slik at det er flere situasjoner som etter utkastet skal utløse handling fra foretaket og Finanstilsynet. Et mindretall i Banklovkommisjonen har anført at en i større grad bør følge direktivets krav og system, se omtale nedenfor.

Etter utkastet § 20-12 skal et foretak utarbeide en tiltaksplan med utgangspunkt i gjenopprettingsplanen når foretaket må anta at dets stilling er eller vil bli vesentlig svekket som følge av vesentlige endringer i dets finansielle stilling, risikoeksponering, gjeldsgrad eller evne til å oppfylle Finanstilsynets stresstester og opptrappingsplaner. Finanstilsynet kan også gi foretaket pålegg om å utarbeide tiltaksplan dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at foretakets soliditet er blitt vesentlig svekket som følge av de samme forholdene. Tiltaksplanen skal etter utkastet uansett klarlegge hvilke tiltak som trengs for å gjenopprette eller sikre betryggende soliditet i foretaket.

Banklovkommisjonens flertall viser til at situasjonen som beskrevet i utkastet § 20-12 er ment å dekke brudd eller andre forhold av mindre alvorlig karakter, som det av hensyn til markedsforhold, samfunnsøkonomi og finansiell stabilitet likevel er viktig å adressere og overvinne på et tidlig stadium. Flertallet nevner imidlertid at en skal kunne gripe inn etter denne bestemmelsen når situasjonen er så alvorlig at det ikke er mulig for foretaket å få likviditetslån i markedet. Utkastet § 20-12 bygger på prinsippene bak finansforetaksloven § 21-1, og kravet om en tiltaksplan er basert på direktivet art. 27 nr. 1 bokstav b.

Et mindretall i Banklovkommisjonen mener som nevnt at vilkårene for tidlig inngripen bør legges nærmere direktivets bestemmelser, og at utkastet § 20-12 derfor bør utgå til fordel for en omarbeidet og utvidet variant av utkastet § 20-15 i tråd med direktivet art. 27, jf. under.[14] Mindretallet mener for øvrig at begrepet «soliditetssvikt» ikke vil være treffende for det stadiet bestemmelsen gjelder, og at «svekket finansiell stilling» vil være mer presist.

Etter utkastet § 20-13 skal en tiltaksplan etter § 20-12 drøftes i samråd mellom foretaket og Finanstilsynet for å avklare om det foreligger behov for tiltak fra foretakets side bl.a. om:

a) Endringer i virksomhet, strategi eller risikoeksponering.
b) Etablering av skiller mellom ulike risiko- og virksomhetsområder, eller avvikling eller avhending av virksomhet.
c) Sanering av gjeld, kapitalnedsettelse og tilførsel av ny likviditet og kapital, herunder konvertering av ansvarlig lånekapital til egenkapital.
d) Endring i styret eller ledelsen i foretaket eller i dets styrings- og kontrollordninger.
e) Oppdatering av gjenopprettingsplan, og tidsplan for gjennomføring av tiltak.

Dersom Finanstilsynet finner at foretakets tiltak ikke er tilstrekkelige til å legge til rette for betryggende virksomhet og soliditet i foretaket, kan Finanstilsynet etter utkastet:

a) Fastsette vilkår og retningslinjer for å sikre at videre virksomhet i foretaket vil bli drevet på betryggende grunnlag og for øvrig på forsvarlig måte.
b) Pålegge foretaket å fremlegge statusoppgjør.

[12] Se kapittel 14 i proposisjon nr. 2015/16:5.
[13] Se kapittel 5.5 i proposisjon nr. 2015/16:106.
[14] Medlemmene Digranes, Heldal og Kierulf Prytz.

c) Pålegge foretaket å engasjere uavhengige sakkyndige til å gjennomgå og vurdere foretakets situasjon etter reglene i § 20-14 annet ledd.
d) Utøve myndighet som tilligger Finanstilsynet etter finanstilsynsloven og finansforetaksloven.

Utkastet § 20-13 bygger på finansforetaksloven § 21-2, men er betydelig utvidet. Bestemmelsen har ingen parallell i direktivet. Mindretallet i Banklovkommisjonen ønsker at denne bestemmelsen, i likhet med utkastet § 20-12, skal utgå.

Utkastet § 20-14 bygger på finansforetaksloven § 21-3, og gir nærmere regler om statusoppgjør, jf. bokstav b over. Heller ikke denne bestemmelsen har noen parallell i direktivet. Etter utkastet § 20-14 skal styret sørge for at det straks blir utarbeidet et statusoppgjør dersom Finanstilsynet krever det, og Finanstilsynet kan kreve at statusoppgjøret bekreftes av foretakets revisor eller sakkyndige personer. Har Finanstilsynet pålagt foretaket å engasjere én eller flere sakkyndige personer til å gjennomgå foretakets situasjon, skal den sakkyndige vurdere hvilke tiltak som trengs for å sikre at videre virksomhet i foretaket vil bli drevet på betryggende måte. Mindretallet i Banklovkommisjonen er tvilende til nytten av denne bestemmelsen, og viser til at den bør inngå i en omarbeidet versjon av utkastet § 20-15 dersom den skal beholdes.

6.5.2 Tiltak ved vesentlig brudd på krav

Utkastet § 20-15 fra flertallet i Banklovkommisjonen beskriver en mer alvorlig situasjon der det fra foretakets side foreligger vesentlig brudd på krav til ansvarlig kapital, likvide midler eller betryggende virksomhet, eller en hurtig forverring av foretakets økonomiske stilling, herunder som følge av at ansvarlig kapital er lavere enn minstekravet tillagt 1,5 pst., gir grunn til å vente at det i nær fremtid vil inntre vesentlig brudd på slike krav. Finanstilsynet kan i slike situasjoner etter utkastet gi foretaket følgende pålegg:

a) Styret skal sette i verk tiltak i henhold til gjenopprettingsplanen, krisetiltaksplanen og Finanstilsynets retningslinjer for å gjenopprette soliditeten og å sikre betryggende virksomhet, herunder pålegg etter § 14-6 tredje ledd.
b) Styret skal undersøke om foretakets problemer kan løses ved forhandlinger med eiere, kreditorer og andre private parter om restrukturering av gjeld, tilførsel av kapital, overdragelse av porteføljer og andre private løsninger.
c) Foretakets ansvarlige kapital skal nedskrives eller søkes konvertert etter reglene i utkastet § 20-16.
d) Styret skal innkalle generalforsamlingen med kortere frist enn fastsatt i vedtektene, for å få avgjort saker som Finanstilsynet krever å få behandlet, herunder valg av nytt styre og ledelse, jf. utkastet § 20-17. Etterkommes ikke pålegget, kan Finanstilsynet foreta innkalling.
e) Det oppnevnes en midlertidig administrator etter reglene i utkastet § 20-18.

Finanstilsynet skal etter utkastet underrette krisehåndteringsmyndigheten, Norges Bank og Bankenes sikringsfond om slike pålegg, og kan kreve at foretaket gir de opplysninger som trengs til forberedelse av tiltak eller krisehåndtering, samt verdivurdering av eiendeler og forpliktelser.

Banklovkommisjonens flertall viser til at bestemmelsen bygger på finansforetaksloven §§ 21-2 og 21-3 og direktivet art. 27, og er ment å dekke en form for soliditetsvikt som har nådd et forholdsvis alvorlig stadium. Flertallet skriver at det er viktig at Finanstilsynet på et tidlig stadium kan gripe inn for å forhindre at slike situasjoner utvikler seg til en alvorlig solvenskrise og fører til offentlig administrasjon av foretaket.

Et mindretall i Banklovkommisjonen mener at bestemmelsen mer presist og utfyllende bør reflektere innholdet i direktivet art. 27, og viser til at dette bl.a. innebærer at tiltakshjemlene ikke bør gjøres betinget av at regelbruddet eller det potensielle regelbruddet er vesentlig. Mindretallet mener også at gjennomføringen av direktivet art. 27 bør inkludere alle indikatorer på finansielt uføre som er angitt der.[15]

Utkastet § 20-17 bygger på finansforetaksloven § 21-4, og søker også å gjennomføre deler av direktivet art. 28. Etter den foreslåtte bestemmelsen skal styret i foretaket innkalle generalforsamlingen dersom det fremgår av statusoppgjøret at en vesentlig del av egenkapitalen er gått tapt. Det samme gjelder dersom Finanstilsynet har gitt pålegg etter utkastet § 20-15 om at generalforsamlingen skal innkalles for å avgjøre saker som Finanstilsynet krever å få behandlet, herunder nytt valg av styre for foretaket som kan godkjennes av Finanstilsynet. Styret skal uansett gi generalforsamlingen sin vurdering av foretakets finansielle stilling og soliditet, og generalforsamlingen skal ta stilling til om foretaket har, eller kan skaffe, tilstrekkelig kapital til videre forsvarlig drift, samt om virksomheten helt eller delvis skal

[15] Medlemmene Digranes, Heldal, Kierulf Prytz og Ryel.

videreføres. Vedtak om videre drift skal etter utkastet godkjennes av Finanstilsynet, og blir det ikke fattet vedtak om videre drift, kan generalforsamlingen vedta at foretakets virksomhet skal overdras til ett eller flere andre finansforetak. Dersom generalforsamlingen ikke fatter de nødvendige vedtak, eller Finanstilsynet ikke godkjenner vedtak, skal Finanstilsynet sørge for at foretaket avvikles, eller sende melding til krisehåndteringsmyndigheten, jf. nedenfor.

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre direktivet art. 29 i utkastet § 20-18. Etter utkastet skal Finanstilsynet kunne oppnevne en midlertidig administrator for en periode på inntil ett år til å forestå virksomheten i foretaket, enten i stedet for eller i samarbeid med det nye styret, dersom tiltak som nevnt i utkastet §§ 20-15 til 20-17 ikke anses tilstrekkelig. Slike tiltak inkluderer nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter utkastet § 20-16, se omtale nedenfor. I tråd med direktivet foreslås det at Finanstilsynet skal fastsette administratorens oppgaver og myndighet, og når som helst skal kunne endre oppdraget eller bringe det til opphør, og at administratoren regelmessig skal gi Finanstilsynet rapport om utførelsen av sitt oppdrag. Det foreslås også en bestemmelse om at administratoren ikke skal være ansvarlig for skade voldt under utførelsen av oppdraget, med mindre skade skyldes eget forsett eller grov uaktsomhet.

6.5.3 Melding om kriserammet foretak

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-19 at Finanstilsynet skal gi melding til krisehåndteringsmyndigheten dersom Finanstilsynet må anta at et foretak som følge av sin økonomiske stilling er, eller må ventes i nær fremtid å bli, nødt til å innstille virksomheten, og at det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidligtiltak og andre private støttetiltak, eller ved tilsynstiltak som ikke innebærer offentlig støtte. Banklovkommisjonen viser til at den videre håndtering av foretaket og dets skjebne da må vurderes av krisehåndteringsmyndigheten. Ettersom en eventuell krisehåndtering av foretaket kan komme til å involvere Norges Bank og Bankenes sikringsfond, skal også disse motta melding fra Finanstilsynet etter utkastet.

Meldingen skal etter utkastet inneholde en vurdering av om det må antas at foretaket vil kunne videreføre virksomheten dersom det foretas nedskriving eller konvertering av ansvarlig kapital, jf. nedenfor. Finner Finanstilsynet at dette ikke kan antas, skal meldingen også gi en vurdering av om det er rimelig utsikt til at tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av virksomheten kan skaffes på annen måte, og en vurdering av om foretaket bør settes under offentlig administrasjon, og om offentlige interesser tilsier at foretaket bør undergis krisehåndtering.

Banklovkommisjonens utkast bygger på direktivet art. 81 nr. 3 og art. 59 nr. 8.

6.5.4 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital

Banklovkommisjonen foreslår å videreføre hovedinnholdet i finansforetaksloven §§ 21-5 og 21-6 om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital i utkastet § 20-16, dog slik at det er Finanstilsynet og ikke departementet som skal treffe beslutningene. Det foreslås også en tilpasning av reglene til nye kapitaldefinisjoner som er kommet de senere årene. Dersom statusoppgjøret viser at foretaket har tapt en betydelig del av sin egenkapital, skal Finanstilsynet etter utkastet kunne gi foretaket pålegg om at egenkapitalen skal nedskrives i den utstrekning kapitalen er tapt. Finanstilsynet skal også kunne gi pålegg om at foretakets kapital skal søkes forhøyet ved nytegning og fastsette tegningsvilkår, herunder ved konvertering av godkjent kjernekapital, dersom det er nødvendig for å sikre videre drift. Banklovkommisjonen foreslår her også å lovfeste gjeldende forskriftsbestemmelse om at annen kjernekapital skal nedskrives eller konverteres til ren kjernekapital når den rene kjernekapitaldekningen faller under 5,125 pst., jf. forskrift om beregning av ansvarlig kapital § 15 nr. 4. Banklovkommisjonen foreslår i tillegg å videreføre gjeldende lovbestemmelse om nedskriving av ansvarlig lånekapital. Banklovkommisjonen skriver at det er viktig å bemerke seg at utkastet § 20-16 gjelder beslutning om nedskriving eller konvertering på foretaksnivå, mens reglene i utkastet § 20-20 gjelder beslutninger på myndighetsnivå.

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre de deler av direktivet art. 59 som gjelder nedskriving og konvertering utenfor krisehåndtering, i utkastet § 20-20. Banklovkommisjonen viser til at målet i en tidlig fase vil være å absorbere eventuelle tap gjennom nedskriving, og forsterke foretakets kapitalgrunnlag ved konvertering. Alternativet er å gjennomføre en omfattende finansiell rekonstruksjon gjennom ulike krisetiltak. Banklovkommisjonen skriver at nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital er forutsatt å skulle gjennomføres dersom tidligtiltak ikke anses som tilstrekkelige, og vil være et mindre inngripende tiltak enn en krisehåndtering.

Etter utkastet § 20-20 skal krisehåndteringsmyndigheten kunne beslutte at foretakets kjernekapital og tilleggskapital skal nedskrives eller konverteres til egenkapital dersom myndigheten må anta at foretaket ellers er, eller må ventes i nær fremtid å bli, nødt til å innstille virksomheten, jf. nærmere vilkår i direktivet art. 59. Paragrafen femte ledd gjennomfører bestemmelsen om verdivurdering i direktivet art. 59 nr. 10, og det er i utkastet § 20-22 gitt nærmere regler om verdivurderingen i tråd med direktivet art. 36. Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-20 sjette ledd å innta en regel om at det ikke kan foretas nedskriving eller konvertering dersom eierne av den berørte kapitalen vil bli påført større tap enn ved avvikling av foretaket. Regelen er basert på direktivet art. 73 som angir en slik regel for bruken av krisetiltak («no creditor worse off»-prinsippet).

Utkastet § 20-21 gjennomfører de nærmere reglene om gjennomføring av nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital i direktivet art. 60, og har også i seg enkelte elementer fra art. 66 om myndighetenes hjemler for å gjennomføre krisetiltak og kriseforebyggende tiltak. Med henvisning til art. 66 nr. 4 foreslår Banklovkommisjonen at nedskriving eller konvertering også skal gjelde kapitalinstrumenter som er undergitt loven i annen EØS-stat, eller som eies av kreditor i annen EØS-stat. Videre foreslås det at foretaket skal påse at kapitalinstrumenter som er undergitt loven i annen fremmed stat, altså utenfor EØS, inneholder bestemmelser som gir hjemmel for tilsvarende nedskrivning og konvertering.

6.5.5 Støttetiltak fra innskuddsgarantiordningen

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 19-11 å gjennomføre innskuddsgarantidirektivet art. 11, i tillegg til å videreføre det meste av gjeldende finansforetakslov § 19-11 om støttetiltak. Blant annet angir annet ledd vilkår i tråd med direktivet art. 11 nr. 3 for å yte alternative tiltak, mens fjerde ledd gir eksempler på tiltak som kan ytes. Eksemplene i fjerde ledd er lån eller garanti for å sikre innskudd eller dekke tap på innskudd, lån eller garanti for å sikre oppfyllelse av andre forpliktelser, og egenkapitalinstrumenter eller egenkapitalgaranti. Slike tiltak er nevnt i gjeldende lov § 19-11, og Banklovkommisjonen viser til at tiltakslisten ikke er uttømmende. Banklovkommisjonen foreslår i femte ledd å videreføre gjeldende bestemmelse om at foretak som mottar støtte, skal overholde fastsatte vilkår og gjennomføre bestemmelser som er fastsatt for å begrense risiko og tap, samt regelmessig gi opplysninger om utviklingen i foretaket. Finanstilsynet skal etter samme ledd kunne gi pålegg og fastsette retningslinjer for virksomheten i samsvar med utkastet § 20-13, det vil si når Finanstilsynet har grepet inn og stilt krav om utarbeiding av en tiltaksplan etter utkastet § 20-12.

Utkastet § 19-11 sjette ledd gjennomfører innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 5 om at øvrige medlemsbanker skal innbetale ekstraordinære bidrag tilsvarende midlene som er brukt til alternative tiltak overfor en bank, dersom ordningens tilgjengelige midler faller under visse grenser. Banklovkommisjonen foreslår i tillegg å videreføre fra gjeldende rett at det ikke kan ytes støtte fra ordningen med mindre de gjenværende midlene sammen med fremtidige årsbidrag og andre tilgjengelige midler, antas å være tilstrekkelige til å sikre forpliktelsene etter innskuddsgarantiordningen.

6.5.6 Forebyggende statlig støtte

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre unntaket for forebyggende statlig støtte i en forenklet form i utkastet §§ 20-20 og 20-23, jf. krisehåndteringsdirektivet art. 32 nr. 4 bokstav d. Utkastet innebærer at statlig støtte som gis til et solid foretak, og som er begrunnet i hensynet til samfunnsøkonomien og finansiell stabilitet, ikke skal bidra til å gi grunnlag for nedskriving eller konvertering av ansvarlig kapital eller å sette foretaket under offentlig administrasjon.[16]

6.6 Høringsinstansenes syn

6.6.1 Tidlig inngripen

De høringsinstansene som har uttalt seg, *Advokatforeningen, Finans Norge, Finansforbundet, Finanstilsynet* og *Norges Bank*, er kritiske til Banklovkommisjonens forslag om å videreføre gjeldende regler i finansforetaksloven i kombinasjon med krisehåndteringsdirektivets regler om tidlig inngripen, og mener at reglene i større grad bør samsvare med direktivet.

Advokatforeningen uttaler at det bør foretas en grundig analyse av hvilke konkurransemessige effekter de foreslåtte reglenes avvik fra direktivet

[16] Etter Banklovkommisjonens forslag skal krisehåndteringsmyndigheten, til dels i tråd med gjeldende rett, ta stilling til om et foretak skal settes under offentlig administrasjon før det eventuelt skal krisehåndteres etter direktivets system.

vil kunne få, og viser særlig til mulige konsekvenser for norske foretaks finansieringskostnader.

Finans Norge skriver at et norsk regelverk som avviker fra bestemmelsene i krisehåndteringsdirektivet vil kunne slå negativt ut for norske foretak, både fordi investorenes stilling kan bli svekket, og fordi et avvikende regelverk kan skape usikkerhet. Finans Norge peker særlig på at det kan oppstå utfordringer for norske foretak når de skal finansiere seg i internasjonale kapitalmarkeder. Finans Norge viser til at finansnæringens representanter i Banklovkommisjonen har avgitt mindretallsmerknader om utformingen av reglene om tidlig inngripen, bl.a. om at flere av paragrafene i utkastet bør utgå til fordel for en omarbeidet versjon av utkastet § 20-15. *Finansforbundet* støtter Finans Norges høringsuttalelse.

Finanstilsynet skriver at Banklovkommisjonens forslag innebærer at sammenhengen mellom norsk regelverk og EU-regelverket blir uklar, at det kan oppstå uklarheter om hvilke hjemler tilsynsmyndigheten har i ulike stadier, og hva som utløser de ulike hjemlene for tidligtiltak. Tilsynet mener det vil være en fordel å ha én hjemmel for tidligtiltak som samsvarer med direktivet, og at det forutsetter at vilkåret for tidligtiltak blir noe videre definert enn det som følger av utkastet. Finanstilsynet skriver bl.a.:

> «I lovutkastet er det lagt inn som en forutsetning for tidligtiltak etter direktivets regler at det foreligger eller må forventes vesentlige brudd på lovfastsatte krav mv. Lovutkastet angir en ren kjernekapitaldekning på 6 prosent, kjernekapitaldekning på 7,5 prosent og 9,5 prosent totalkapital som indikasjon på vesentlig brudd på lovfastsatte krav.
>
> Denne kalibreringen av vilkåret er inspirert av krisehåndteringsdirektivets artikkel 27, hvor minimumskravet til kapital tillagt 1,5 prosentpoeng kan være ett av flere mulige vilkår for tidligtiltak.
>
> Minimumskravet etter EU-reglene omfatter også pilar 2-krav. På det angitte nivået er imidlertid store deler av kapitalbufferne borte, og tidligtiltak bør derfor settes i verk på et vesentlig tidligere tidspunkt. En indikativ kalibrering av vilkåret for tidlig inngripen på 6 prosent ren kjernekapital pluss pilar 2-påslag blir, etter Finanstilsynets vurdering, altfor lavt. Dersom loven skal angi et referansenivå for tidligtiltak, bør det settes så høyt at det også omfatter enkelte eller alle bufferkrav.»

Finanstilsynet mener at loven, i tråd med EBAs retningslinjer, bør åpne for en individuell vurdering av når det skal gripes inn overfor det enkelte foretak, og anfører at utkastets henvisning til «vesentlige brudd på ansvarlig kapital» mv., kan gi inntrykk av at vilkåret for inngripen vil være identisk for alle foretak. Finanstilsynet påpeker videre at sentrale deler av direktivets ordlyd om forventning til fremtidig brudd, herunder forverret likviditetssituasjon, økt gjeldsgrad, økt mislighold og/eller konsentrasjonsrisiko, er utelatt i lovutkastet. Finanstilsynet skriver at disse elementene er sentrale i vurderingen av når tiltak skal iverksettes, bl.a. fordi markedets tillit vil være avgjørende ved gjenoppretting av foretakets finansielle stilling og for når tidligtiltak bør iverksettes.

Norges Bank mener at Banklovkommisjonen i sitt forslag har lagt terskelen for bruk av tidligtiltak for høyt, og at dette kan medføre at formålet med bruk av tidligtiltak svekkes. Norges Bank viser, i likhet med Finanstilsynet, til at direktivet ikke har krav om at potensielle brudd med krav må være vesentlige, og at lovreglene her mer presist og utfyllende bør reflektere innholdet i direktivet art. 27. Et vesentlighetskrav vil etter Norges Banks syn gjøre skillet mellom tidlig inngripen og krisehåndtering mer utydelig. Norges Bank skriver at det etter lovutkastet er et visst sammenfall mellom vilkårene for å ta i bruk tidligtiltak og vilkårene for å ta et foretak under offentlig administrasjon, slik at et foretaks vanskeligheter på det foreslåtte tidspunktet for iverksettelse av tidligtiltak allerede kan være så alvorlige at vilkårene for krisehåndtering er oppfylt. Norges Bank anfører at aktuelle tidligtiltak for tilsynsmyndigheten, så vel som kriteriene for iverksettelse av dem, må være klart angitt i loven og tydeligere skilles fra krisehåndteringsmyndighetenes krisetiltak, og viser bl.a. til at det er tatt inn en henvisning til krisetiltaksplanen i utkastet § 20-15. Norges Bank slutter seg til merknaden fra et mindretall i Banklovkommisjonen om at vesentlighetskravet bør strykes og de øvrige indikatorene etter direktivet art. 27 inkluderes i lovteksten.

6.6.2 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital

Finans Norge, Finanstilsynet og *Norges Bank* stiller seg kritisk til deler av Banklovkommisjonens forslag til nye regler om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, og særlig forslaget om å videreføre en variant av gjeldende regel sammen med bestemmelser fra direktivet.

Finans Norge viser til at Finanstilsynets adgang til å beslutte nedskrivning av egenkapitalen etter utkastet § 20-16 først vil være aktuell når foretakets tap overstiger opptjent egenkapital og overkursfond, slik at det vesentlige av egenkapitalen for mange foretak vil være tapt. Ifølge Finans Norge vil kompetansen etter utkastet § 20-16 først utløses i en krisepreget situasjon som i graden av alvor ikke skiller seg vesentlig fra den som beskrives i direktivet art. 59, som er foreslått gjennomført i utkastet § 20-20. Også *Norges Bank* viser til at et foretak skal krisehåndteres i en del av de situasjonene som behandles i utkastet § 20-16.

Finanstilsynet skriver at det bidrar til uklarhet hvis både tilsynsmyndigheten og krisehåndteringsmyndigheten etter forskjellige bestemmelser har myndighet til å nedskrive og konvertere ansvarlig kapital. Tidligtiltak bør etter Finanstilsynets syn ligge under tilsynsmyndigheten, mens krisehåndteringsmyndigheten først bør inntre på stadiet for krisehåndtering, hvor tidligtiltak ikke er tilstrekkelig til å håndtere situasjonen.

6.6.3 Støttetiltak fra innskuddsgarantiordningen

Bankenes sikringsfond viser til at den foreslåtte bestemmelsen i utkastet §19-11 sjette ledd om at det ikke kan treffes vedtak om støttetiltak med mindre ordningens gjenværende midler sammen med fremtidig innbetaling av årsbidrag og andre tilgjengelige midler, antas å være tilstrekkelig til å sikre forpliktelsene, viderefører gjeldende rett og ikke har noe motstykke i innskuddsgarantidirektivet. Bankenes sikringsfond skriver at denne bestemmelsen har vært krevende å forvalte fordi en må beregne fremtidige forpliktelser og midler. Bankenes sikringsfond skriver at det er ønskelig med en mer konkret tidshorisont som en kan ta utgangspunkt i ved beregning av forventet forpliktelse og tilgjengelige midler, hvis utkastet til bestemmelse beholdes.

Norges Bank skriver at den såkalte superpreferansen som innskuddsgarantifondet skal ha etter krisehåndteringsdirektivet og lovutkastet, innebærer at det skal meget høye tap til før fondet vil bli påført noen kostnader ved utbetaling av garanterte innskudd eller i forbindelse med krisehåndtering av en bank. Norges Bank skriver videre:

> «For de fleste bankene med en forvaltningskapital over 10 mrd. kr. må bankens forventede tap være klart større enn 30 % av forvaltningskapitalen. For de syv største bankene i Norge, som alle har en forvaltningskapital større enn 70 mrd. kr., må tapene ligge godt over 50 % av forvaltningskapitalen før innskuddsgarantiordningen blir påført noen kostnader. Under bankkrisen i Norge på 1990-tallet og finanskrisen i Europa 2008 til 2010 var de største tapene for større enkeltbanker på hhv. 10 prosent og 13 prosent av forvaltningskapitalen. Også sett hen til størrelsen på innskuddsgarantifondet (Bankenes sikringsfond hadde ved siste årsskifte en kapital på ca. 32 mrd. kr.) er det bare overfor mindre banker som nesten utelukkende finansierer seg med garanterte innskudd, hvor slike støttetiltak vil kunne få noen som helst betydning.»

Norges Bank mener på denne bakgrunn at muligheten for alternative støttetiltak fra innskuddsgarantifondet ikke bør tillegges særlig vekt når en vurderer opplegget for innskuddsgarantiordningen.

6.7 Departementets vurdering

6.7.1 Tidligtiltak fra Finanstilsynet

6.7.1.1 Vilkår for inngripen

Tidlig inngripen fra myndighetene overfor foretak hvor det er tegn til økonomiske problemer, kan avverge at situasjonen utvikler seg til en krise i foretaket. Problemer, eller utsikter til problemer, i ett foretak kan lett spre seg til andre foretak, gjennom både økonomiske forbindelser og svekket tillit til finansforetak generelt. Tidlig inngripen overfor enkeltforetak kan derfor også være viktig for å unngå at avgrensede problemer utvikler seg og gir grunnlag for finansiell ustabilitet og usikkerhet. For å unngå forstyrrelser i det finansielle systemet og behov for mer inngripende tiltak under en krisehåndtering, må foretaket og myndighetene kunne iverksette effektive og hensiktsmessige tiltak på et tidligst mulig stadium.

De gjeldende norske reglene om tidlig inngripen i finansforetaksloven kapittel 21 gir Finanstilsynet myndighet til å treffe en rekke tiltak for å avhjelpe gryende problemer i et foretak. Vilkåret for å gripe inn er at det skal være grunn til å frykte at foretaket ikke vil kunne oppfylle kapitalkrav eller sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, eller at det er inntrådt forhold som kan medføre alvorlig tillitssvikt eller tap som vesentlig vil svekke eller true soliditeten. Slik vilkåret er utformet, har Finanstilsynet fleksibilitet til å gripe inn i mange ulike situasjoner. Denne fleksibiliteten bør

ikke svekkes ved gjennomføringen av krisehåndteringsdirektivet.

Krisehåndteringsdirektivet krever at tilsynsmyndigheten skal kunne gripe inn når foretak bryter, eller i nær fremtid sannsynligvis vil komme i brudd med, kapitalkrav og andre virksomhetskrav. Det er forutsatt at en skal legge til grunn konkrete terskelverdier for å avgjøre når denne situasjonen er oppstått, og EBA har gitt retningslinjer for å fremme konsistent bruk av terskelverdier og andre vurderingskriterier i hele EU/EØS. Direktivet er ikke til hinder for at en nasjonalt fastsetter regler om enda tidligere inngripen, men dette må ses i sammenheng med kapitalkravsregelverkets regler om tilsynsmessig oppfølging av utsikter til brudd med krav.

I den grad tidlig inngripen etter krisehåndteringsdirektivet oppfattes i markedene som en hendelse i tråd med direktivets vilkår, og de nærmere kriteriene fastsatt av EBA, vil det etter departementets syn være uheldig å fastsette andre og avvikende vilkår i nasjonal rett for når tilsynsmyndigheten skal kunne gripe inn med tiltak. Det kan gi inntrykk av at situasjonen i et foretak er mer eller mindre alvorlig enn det som faktisk er tilfellet, og generelt være egnet til å skape usikkerhet. Det kan igjen skape vansker for foretakenes forhold til kreditorer og for tilliten blant kunder og markedsaktører. Departementet foreslår derfor at Finanstilsynet skal kunne gripe inn med tidligtiltak når det fra foretakets side foreligger brudd på lovfastsatte krav, eller dersom hurtig forverring av foretakets økonomiske stilling gir grunn til å anta at det i nær fremtid vil inntre brudd på slike krav. Dette vilkåret samsvarer med direktivet art. 27. Det vises til lovforslaget § 20-11 første ledd.

Brudd på lovfastsatte krav gjelder krav fastsatt i finansforetaksloven med forskrifter, og vil bl.a. omfatte brudd med minstekravene til ansvarlig kapital, likviditetskrav, høyeste tillatte samlede engasjement med en enkelt motpart, og andre krav til forsvarlig virksomhet fastsatt i tråd med EUs kapitalkravsregelverk, jf. loven kapittel 13 og 14. Brudd med bufferkrav etter loven § 14-3 vil alene ikke gi grunnlag for tidlig inngripen etter lovforslaget, ettersom bufferkravene er fastsatt med sikte på at foretakene kan ligge under dem i kortere perioder.[17] Brudd med de samlede *minstekravene* til ansvarlig kapital, som inkluderer foretaksspesifikke tilleggskrav fastsatt av Finanstilsynet (pilar II-krav), vil imidlertid gi grunnlag for tidlig inngripen.

Det er etter departementets vurdering ikke behov for å spesifisere nærmere i loven hvilke situasjoner som bør gi grunn til å anta at det i nær fremtid vil inntre brudd på lovfastsatte krav, ut over at det må være tale om en hurtig forverring av foretakets økonomiske stilling. Vilkåret om hurtig forverring gjenspeiler en underliggende forutsetning om at situasjonen må være så alvorlig at ordinær tilsynsmessig inngripen ikke anses som tilstrekkelig, jf. nedenfor.

Finanstilsynet bør i det enkelte tilfelle vurdere om det er grunn til å anta at et foretak i nær fremtid vil komme i brudd med kravene, men vurderingen bør baseres på et sett av forhåndsfastsatte, objektive terskelverdier og indikatorer, i tillegg til annen informasjon som Finanstilsynet finner grunnlag for å legge vekt på. Departementet legger til grunn at Finanstilsynet i tråd med dette, og så langt det er hensiktsmessig for norske forhold, vil basere sin praksis på EBAs retningslinjer og eventuelle andre tilsynsstandarder som etableres for slike formål. Finanstilsynet vil innenfor disse rammene, også sett hen til eksemplene på situasjoner som er nevnt i direktivet art. 27, ha betydelig fleksibilitet til å gripe inn tidlig overfor et bredt spekter av gryende problemer.

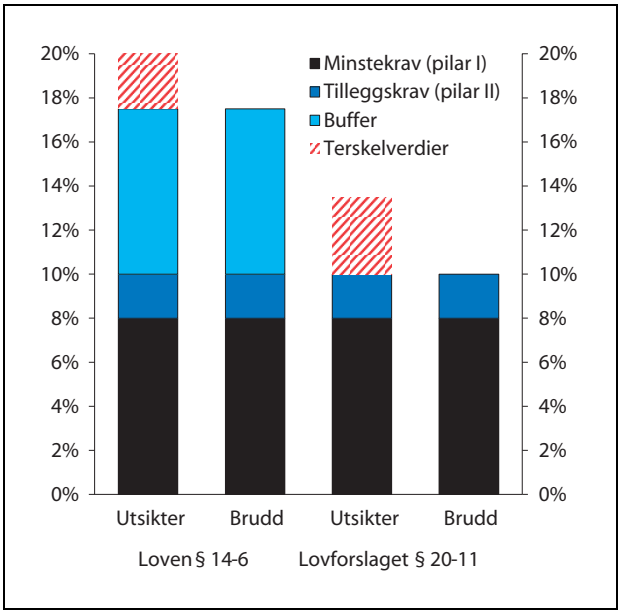
En eventuell terskelverdi for tidlig inngripen basert på kapitaldekning bør omfatte både minstekravet etter finansforetaksloven § 14-1 og individuelle tilleggskrav etter § 14-6, men ikke bufferkrav etter § 14-3. Finanstilsynet har fastsatt individuelle tilleggskrav for en rekke foretak i størrelsesorden 1,5 til vel 3 pst., som kommer på toppen av det generelle minstekravet til kapitaldekning på 8 pst. Med et tillegg på 1,5 pst. som nevnt i direktivet, eller høyere, kan en eventuell terskelverdi tilsi inngripen når kapitaldekningen faller under et nivå på minst 11–12,5 pst., og for den rene kjernekapitalen et nivå på minst 7,5-9 pst. Hvorvidt en slik type terskelverdi bør brukes for å vurdere om det er grunnlag for tidlig inngripen, og hvordan den i så fall bør utformes og fastsettes, bør overlates til Finanstilsynet.

Lovforslaget § 20-11 må ses i sammenheng med finansforetaksloven § 14-6 om tilsynsmessig oppfølging, retting og pålegg, som gir Finanstilsynet mulighet for å gripe inn på et enda tidligere stadium. Kriteriet for inngripen etter loven § 14-6 er manglende etterlevelse av krav fastsatt i finansforetaksloven med forskrifter, inkludert manglende etterlevelse av bufferkrav. I lys av at loven § 14-6 gjennomfører kapitalkravsdirektivet art. 102 til 104, skal Finanstilsynet også kunne gripe

[17] Etter loven § 14-3 femte ledd skal foretaket i en slik situasjon utarbeide en plan for økning av ren kjernekapitaldekning, og det kan ikke uten samtykke fra Finanstilsynet utbetale utbytte, bonus til ansatte eller rente på annen godkjent kjernekapital.

inn når det er grunn til å anta at det vil foreligge manglende etterlevelse i løpet av de neste 12 månedene. Således kan en også her se for seg visse terskelverdier som kan tilsi inngripen før det faktisk foreligger manglende etterlevelse av bufferkravene. For å tydeliggjøre virkeområdet til loven § 14-6 foreslår departementet at det tas inn i bestemmelsen at Finanstilsynet også kan gripe inn med pålegg når det er grunn til å anta at det vil foreligge manglende etterlevelse i nær fremtid. Det bør også presiseres, i tråd med regelverksutviklingen som har funnet sted etter at bestemmelsen ble utformet og vedtatt, at manglende etterlevelse av bufferkrav gir grunnlag for inngripen. Det vises til forslaget om endring i loven § 14-6 tredje ledd.

Figur 6.1 illustrerer hvordan ett aspekt ved vilkårene for inngripen etter loven § 14-6 og lovforslaget § 20-11, brudd eller utsikter til brudd med kapitalkrav, kan stå i forhold til hverandre. Eksemplet gjelder et foretak med et individuelt tilleggskrav på 2 pst. og et samlet bufferkrav på 7,5 pst. (inkludert motsyklisk buffer). Finanstilsynet vil altså kunne gripe inn etter loven § 14-6 når det er utsikter til manglende etterlevelse av samlede kapital- og bufferkrav, f.eks. vurdert ut fra en terskelverdi som ligger noe over foretakets samlede kapital- og bufferkrav, se søylen helt til venstre i figuren. I en mer alvorlig situasjon, der foretaket har begynt å tære på sine buffere, kan Finanstilsynet gripe inn etter lovforslaget § 20-11 hvis det er utsikter til brudd med minstekravene, f.eks. vurdert ut fra en terskelverdi et sted mellom foretakets minstekrav og samlede kapital- og bufferkrav.



Figur 6.1 Illustrasjon av vilkår for inngripen basert på kapitaldekning etter finansforetaksloven § 14-6 og lovforslaget § 20-11. Kapitaldekning i prosent av beregningsgrunnlag

Kilde: Finansdepartementet.

Det kan tenkes en del ulike situasjoner der det samtidig kan oppstå grunnlag for inngripen etter både loven § 14-6 og lovforslaget § 20-11, f.eks. når det er utsikter til brudd med andre krav til forsvarlig drift enn kapitalkrav. Inngrepshjemlene etter de to bestemmelsene vil i slike tilfeller utløses samtidig, og Finanstilsynet vil kunne treffe de tiltak det finner hensiktsmessig ut fra den rådende situasjonen.

Vilkåret for tidlig inngripen i lovforslaget § 20-11 er basert på Banklovkommisjonens utkast § 20-15, men tilpasset slik at Finanstilsynet skal kunne gripe inn på tidligere stadium. Etter utkastet må brudd eller ventelig brudd være *vesentlig*, og det er vist til en terskelverdi basert på kapitaldekning som ikke omfatter tilleggskrav (pilar II). Dette ville etter departementets syn gitt for sen inngripen, og ville ikke oppfylt direktivets krav til når tilsynsmyndigheten skal kunne gripe inn med visse tiltak.

Etter Banklovkommisjonens utkast § 20-12 skal Finanstilsynet kunne gripe inn dersom det er grunn til å anta at foretakets soliditet er blitt vesentlig svekket. Utkastet er til dels basert på gjeldende rett, og er i større grad knyttet til en relativ endring i foretakets stilling enn til situasjoner som berettiger inngripen eller andre tiltak. Vilkåret står etter departementets syn i et uklart forhold til direktivets vilkår for tidlig inngripen, og det er vanskelig å se hvilke inngrepsberettigede situasjoner vilkåret vil kunne fange opp som ikke fanges opp av loven § 14-6 og lovforslaget § 20-11. Departementet foreslår derfor, i tråd med høringsinstansenes syn, at utkastet § 20-12 ikke gjennomføres.

6.7.1.2 Pålegg om tiltak

Departementet foreslår en rekke nye påleggshjemler for Finanstilsynet som materielt sett innebærer gjennomføring av de fleste av hjemlene i Banklovkommisjonens utkast §§ 20-13 til 20-15, men det er lagt opp til betydelige endringer i oppbygging og vilkår for anvendelse. Dette er nødvendig for å innrette lovreglene i tråd med direktivet art. 27, og for å sikre at regelverket blir klart og oversiktlig. Departementet vil særlig bemerke at Banklovkommisjonens utkast § 20-15 gjelder en mer alvorlig situasjon enn den som er beskrevet i direktivet art. 27, og nå i lovforslaget § 20-11, og

inneholder følgelig en del tiltak som etter direktivets system først skal kunne tas i bruk når det har oppstått en forverring sammenlignet med vilkåret for tidlig inngripen, jf. omtale i avsnitt 6.7.1.3-4 nedenfor. Banklovkommisjonen har i den nevnte bestemmelsen også hentet inn elementer fra krisehåndteringsfasen, bl.a. en henvisning til iverksettelse av krisetiltaksplanen, som det ikke er aktuelt å gjennomføre i reglene om tidlig inngripen.

Finansforetaksloven § 14-6 inneholder en rekke påleggshjemler for Finanstilsynet, og disse kan tas i bruk før og etter vilkåret for tidlig inngripen etter lovforslaget § 20-11 er oppfylt. De obligatoriske påleggshjemlene etter direktivet art. 27 som fra før dekkes av loven § 14-6, trenger derfor ikke gjentas. Direktivet art. 27 nr. 1 bokstav f og g gjelder pålegg om endring av foretakets forretningsstrategi og juridiske eller operasjonelle struktur. Disse hjemlene er dekket av loven § 14-6 tredje ledd bokstav a, der Finanstilsynet kan pålegge foretaket å endre organiseringen, styringen og kontrollen av virksomheten og de strategier, prosesser, retningslinjer og rutiner som virksomheten drives etter. I tillegg kan tilsynet etter bokstav c pålegge foretaket å endre eller begrense virksomheten. Videre kan Finanstilsynet etter loven § 8-9 tredje ledd gi pålegg om endringer i styret og ledelsen dersom kravene til personenes egnethet etter § 3-5 ikke er oppfylt. Bestemmelsen svarer til direktivet art. 27 nr. 1 bokstav d.

Finanstilsynets påleggshjemler etter loven § 14-6 tredje ledd vil kunne dekke mange av de aktuelle tiltakene i en situasjon der gjenopprettingsplanen kommer til anvendelse, men det er etter departementets syn likevel hensiktsmessig å innta nye bestemmelser i lovforslaget § 20-11 som gir veiledning og presise hjemler for de viktigste stegene i oppfølgingen av foretak i tråd med direktivets system for tidlig inngripen.

Når vilkåret for tidlig inngripen etter lovforslaget § 20-11 er oppfylt, vil foretakets godkjente gjenopprettingsplan kunne komme til anvendelse, jf. omtale i avsnitt 5.7.1. Planen skal angi mulige tiltak som foretaket kan gjennomføre for å gjenopprette sin finansielle stilling, og foretaket har i utgangspunktet handlefrihet til å beslutte om tiltak skal iverksettes eller ikke. Foretakets beslutninger om å treffe eller ikke treffe tiltak skal meldes til Finanstilsynet. For å sikre at foretaket gjennomfører nødvendige tiltak, bør Finanstilsynet kunne pålegge foretaket å iverksette tiltak i gjenopprettingsplanen, og eventuelt også oppdatere planen hvis den oppståtte situasjonen er annerledes enn det som er lagt til grunn ved utarbeidelsen og godkjenningen av planen. Dette innebærer at Finanstilsynet kan gi pålegg om en rekke ulike tiltak. Tiltak som kan styrke den ansvarlige kapitalen, f.eks. innhenting av ny egenkapital ved emisjon, kan være særlig viktige for å rette på situasjonen. Det vises til lovforslaget § 20-11 første ledd bokstav a. Bestemmelsen svarer til direktivet art. 27 nr. 1 bokstav a.

I tråd med direktivet art. 27 nr. 1 bokstav b bør Finanstilsynet også kunne pålegge foretaket å utarbeide en handlingsplan for tiltak som kan gjenopprette foretakets stilling. Et slikt pålegg kan til dels anses som et alternativ til å pålegge gjennomføring eller oppdatering av tiltak i gjenopprettingsplanen, f.eks. hvis den oppståtte situasjonen er vesentlig annerledes enn det en har kunnet planlegge for, eller hvis gjenopprettingsplanen av andre grunner ikke strekker til. Et slikt pålegg kan imidlertid også brukes for å få utarbeidet en detaljert og skreddersydd plan for hvordan foretaket skal bruke tiltak i gjenopprettingsplanen, eventuelt i kombinasjon med ytterligere tiltak, i en konkret situasjon og i løpet av en viss tid. Eksempelvis kan foretaket pålegges å utarbeide en konkret plan for å styrke den ansvarlige kapitalen i et visst omfang innen en frist. Det vises til lovforslaget § 20-11 første ledd bokstav b.

Finanstilsynets mulighet for å pålegge innkalling av generalforsamlingen etter gjeldende lov § 21-2 annet ledd bokstav a samsvarer med direktivet art. 27 nr. 1 bokstav c, og bør videreføres i tilpasset form. Finanstilsynet bør kunne pålegge foretakets styre å innkalle generalforsamlingen med kortere frist enn fastsatt i vedtektene, for å få avgjort saker som Finanstilsynet krever å få behandlet. Etterkommes ikke pålegget, bør Finanstilsynet kunne foreta innkalling. Innkalling av generalforsamlingen vil kunne være aktuelt når det er behov for å behandle saker som går ut over styrets ansvar og kompetanse, f.eks. valg av nye styremedlemmer og nedsettelse eller forhøyelse av egenkapitalen (emisjon). Behovet for å behandle saker på generalforsamlingen kan bl.a. avhenge av i hvilken grad foretakets gjenopprettingsplan bygger på forhåndsetablerte fullmakter fra generalforsamlingen. Det vises til lovforslaget § 20-11 første ledd bokstav c.[18] Det er

[18] Finanstilsynet har også etter finanstilsynsloven § 5 mulighet til å innkalle generalforsamlingen og sette frem forslag der, men det er ikke angitt at innkallingen kan skje med kortere frist enn fastsatt i vedtektene. Etter departementets syn vil det uansett være hensiktsmessig å beholde en slik og noe videre hjemmel i finansforetaksloven, sammen med de øvrige hjemlene som aktiveres når vilkårene for tidlig inngripen er oppfylt.

etter departementets vurdering ikke nødvendig med ytterligere regler om innkalling av generalforsamlingen i henhold til Banklovkommisjonens utkast § 20-17. Denne delen av utkastet regulerer også forhold som går langt forbi tidligtiltaksfasen, og som ikke er forenlig med gjennomføring av direktivet.

I tråd med direktivet art. 27 nr. 1 bokstav e bør Finanstilsynet kunne pålegge foretaket å utarbeide en plan for forhandlinger med sine kreditorer om restrukturering av foretakets gjeld. Dette kan være iverksettelse av et tiltak i gjenopprettingsplanen, eller en ny innsats tilpasset den oppståtte situasjonen. Finanstilsynet vil også kunne pålegge foretaket å gjennomføre en slik plan, der gjelden til slutt kan bli endret på den måten foretaket og kreditorene blir enige om. Som nevnt i avsnitt 5.3.1 følger det av en forordningsregel at gjenopprettingsplanen skal omfatte tiltak med sikte på frivillig restrukturering av gjeld som ikke innebærer mislighold eller nedgradering. Det vises til lovforslaget § 20-11 første ledd bokstav d.

For å få en oppdatert og presis oversikt over foretakets finansielle stilling, bør Finanstilsynet kunne pålegge foretaket å utarbeide og fremlegge et statusoppgjør. Finanstilsynet bør også kunne kreve at statusoppgjøret bekreftes av foretakets revisor eller sakkyndige. Pålegg om revidert statusoppgjør kan være særlig aktuelt når det har gått noe tid fra siste reviderte årsoppgjør, og det er grunnlag for å anta at foretakets stilling er i hurtig forverring. Et oppdatert statusoppgjør kan sette Finanstilsynet og foretaket selv bedre i stand til å vurdere omfanget av tiltak som bør iverksettes for å rette på situasjonen. Det vises til lovforslaget § 20-11 første ledd bokstav e. Bestemmelsen viderefører hjemmelen i gjeldende lov § 21-2 annet ledd bokstav d og § 21-3, og tilsvarer Banklovkommisjonens utkast § 20-13 annet ledd bokstav b og § 20-14 første ledd.

En gjennomgang og vurdering av foretakets situasjon fra uavhengige sakkyndige kan også bidra til å belyse alvorligheten i foretakets stilling og behovet for tiltak. Finanstilsynet bør kunne pålegge foretaket å engasjere uavhengige sakkyndige for et slikt formål, og tilsynet bør også kunne gi nærmere regler om utførelsen av oppdraget. Dette kan gjennomføres i kombinasjon med, eller i stedet for, et revidert statusoppgjør, og kan avgrenses til deler av virksomheten som det er grunnlag for å se nærmere på. Det vises til lovforslaget § 20-11 første ledd bokstav f. Bestemmelsen tilsvarer Banklovkommisjonens utkast § 20-13 annet ledd bokstav c og § 20-14 annet ledd.

EU-kommisjonens forslag av 23. november 2016 om at tilsynsmyndigheten midlertidig skal kunne suspendere enkelte betalings- og leveringsforpliktelser overfor andre finansforetak bør eventuelt kunne gjennomføres i utfyllende forskriftsregler.

Når vilkåret for tidlig inngripen er oppfylt, bør beredskapen for en mulig krisehåndtering av foretaket heves. Det kan også tenkes at foretaket i en slik situasjon vil kunne få behov for ekstraordinær kreditt fra Norges Bank. Finanstilsynet bør derfor underrette krisehåndteringsmyndigheten, Norges Bank og Bankenes sikringsfond om at vilkåret for tidlig inngripen er oppfylt, og også om de pålegg Finanstilsynet eventuelt har gitt. Finanstilsynet bør videre kunne kreve at foretaket fremskaffer de opplysninger som trengs for å oppdatere krisetiltaksplanen og forberede krisehåndtering, herunder gjennomføring av verdivurdering av eiendeler og forpliktelser. Det vises til lovforslaget § 20-11 tredje ledd. Bestemmelsen svarer til direktivet art. 27 nr. 1 bokstav h og første del av art. 27 nr. 2, jf. også Banklovkommisjonens utkast § 20-15 tredje ledd.

Når vilkåret for tidlig inngripen er oppfylt, skal krisehåndteringsmyndigheten etter direktivet art. 27 nr. 2 få hjemmel for å pålegge foretaket å kontakte potensielle kjøpere for å forberede en mulig krisehåndtering av foretaket. Dette vil kunne være aktuelt hvis krisehåndteringsmyndigheten anser at det er sannsynlig at det går mot en krisehåndtering av foretaket, og at salg av hele eller deler av virksomheten i tilfelle vil kunne være et egnet tiltak. Departementet foreslår å innta en slik hjemmel i lovforslaget § 20-11 fjerde ledd.

6.7.1.3 Utskifting i styre og ledelse

Dersom foretakets økonomiske situasjon er blitt vesentlig forverret, det foreligger vesentlig brudd på lovfastsatte krav, eller det er alvorlig administrativ svikt i foretaket, og tiltakene beskrevet ovenfor ikke anses tilstrekkelige til å rette på forholdene, bør Finanstilsynet kunne gi pålegg om endringer i sammensetningen av styret eller ledelsen. Nyvalg av styremedlemmer vil måtte skje på generalforsamlingen, som Finanstilsynet bør ha mulighet for å gi pålegg om at skal innkalles på kort varsel, jf. omtale ovenfor. Nyoppnevninger til styret eller ledelse bør godkjennes av Finanstilsynet. Det vises til lovforslaget § 20-12 første ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 28, og samsvarer til dels med Banklovkommisjonens utkast § 20-15 første ledd bokstav d.

Direktivet art. 28 oppstiller ikke noe krav om at medlemmer av styret eller ledelsen må ha forbrutt seg mot egnethetskravene i kapitalkravsregelverket for at tilsynsmyndigheten kan pålegge dem å nedlegge sine verv. Departementet antar at det oftest vil være brudd på egnethetskravene i de situasjonene hvor en tilsynsmyndighet gir pålegg om utskifting i henhold til art. 28, men det kan ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner der det ikke foreligger slikt brudd, men hvor det likevel er ønskelig fra tilsynsmyndighetens side å få skiftet ut medlemmer av styret eller ledelsen. Dette kan f.eks. gjelde situasjoner hvor det er stor uenighet mellom foretaket og tilsynsmyndigheten om nødvendige tiltak, eller tilsynsmyndigheten av andre grunner må anta at medlemmer av eksisterende styre eller ledelse ikke vil bidra tilstrekkelig konstruktivt til gjenopprettingen av foretakets stilling.

6.7.1.4 Midlertidig administrator

Dersom heller ikke pålegg om utskifting i styre og ledelse anses tilstrekkelig til å rette på forholdene, bør Finanstilsynet kunne oppnevne en midlertidig administrator for i en periode på inntil ett år til å forestå virksomheten i foretaket, enten i stedet for eller i samarbeid med styret. Det vises til lovforslaget § 20-12 annet til femte ledd, som gjennomfører direktivet art. 29 og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-18.

Oppnevning av en midlertidig administrator vil være aktuelt når effekten av alle andre tiltak etter loven § 14-6 og lovforslaget §§ 20-11 og 20-12 første ledd er uttømt eller ikke funnet tilstrekkelige. For øvrig er vilkåret det samme som for utskifting av styre og ledelse, nemlig at foretakets økonomiske situasjon er blitt vesentlig forverret sammenlignet med vilkåret for tidlig inngripen, det foreligger vesentlig brudd på lovfastsatte krav, eller det er alvorlig administrativ svikt i foretaket. Ettersom oppnevning av en midlertidig administrator først skal kunne skje dersom utskifting av styret eller ledelsen ikke anses tilstrekkelig, forutsettes det at administratoren vil tilføre noe mer enn bare nytt lederskap. Dette kan f.eks. være at administratoren har spesialkompetanse på de områdene foretaket har problemer, eller har særlig erfaring fra styring av foretak i økonomiske vansker. Videre vil administratoren kunne inneha videre fullmakter enn den daglig ledelsen normalt vil ha, særlig hvis administratoren skal forestå virksomheten i stedet for styret, noe som kan tenkes å gi raskere beslutningsprosesser og hurtigere iverksettelse av tiltak.

Administratorens oppgaver og myndighet, herunder myndighet som ellers tilligger styret, skal etter forslaget fastsettes av Finanstilsynet i det enkelte tilfellet. Det kan fastsettes at vedtak i bestemte saker ikke kan treffes uten samtykke fra administratoren eller godkjennelse fra Finanstilsynet, herunder i saker som gjelder utbetaling av midler eller overtakelse av nye engasjementer. Oppnevning av en midlertidig administrator er et alvorlig inngrep i foretakets virksomhet, spesielt hvis administratoren skal overta styrets oppgaver og myndighet, og dette skal derfor etter forslaget meldes til og kunngjøres av Foretaksregisteret.

Administratoren skal regelmessig gi Finanstilsynet rapport om utførelsen av sitt oppdrag, og Finanstilsynet kan når som helst endre oppdraget eller bringe det til opphør. I særlig tilfelle kan oppdraget også forlenges ut over ett år. Administratoren skal etter forslaget ikke være ansvarlig for skade voldt under utførelsen av oppdraget, med mindre skade skyldes eget forsett eller grov uaktsomhet.

6.7.2 Melding om kriserammet foretak

Det er viktig at det er klart hvilken myndighet som har ansvar for ulike oppgaver i ulike situasjoner. Etter direktivets system går det et hovedskille mellom tilsynsmyndighetens og krisehåndteringsmyndighetens ansvar og kompetanse ved situasjoner der det er utsikter til at et foretak kan bli *kriserammet*. Det er noe nasjonal handlefrihet knyttet til hvordan det skal avgjøres om en slik situasjon har oppstått, men det er klare krav om at myndighetene da skal informere hverandre, og at krisehåndteringsmyndigheten får plikt til å foreta visse handlinger.

Vilkårene for når et foretak skal anses å være kriserammet, er omtalt i avsnitt 7.7.2, og i hovedsak må én eller flere av følgende situasjoner ha oppstått:

a) Vilkårene for tilbakekall av foretakets konsesjon er oppfylt eller må ventes oppfylt i nær fremtid.
b) Verdien av foretakets eiendeler er eller må ventes i nær fremtid å bli lavere enn verdien av forpliktelsene.
c) Foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli ute av stand til å betjene gjeld og andre forpliktelser ved forfall.
d) Foretaket trenger statlig støtte for å kunne videreføre virksomheten, bortsett fra når slik støtte er i form av statsgaranti for kreditt fra Norges Bank, statsgaranti for nye forpliktelser, eller tilførsel av ansvarlig kapital til vanlige priser og vilkår til foretak som ikke står i fare for å bryte konsesjonskrav.

Departementet foreslår å gjennomføre direktivet art. 81 nr. 1 og 2 om foretakets plikt til å gi melding til Finanstilsynet når det er eller må ventes i nær fremtid å bli kriserammet, selv om dette i de fleste situasjoner må antas ikke å være nødvendig gitt en allerede tett tilsynsmessig oppfølging, jf. nedenfor. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor en slik meldingsplikt kan være nyttig for Finanstilsynet. Det vises til lovforslaget § 20-13 første ledd, som er nytt sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast.

Når det er utsikter til at et foretak kan bli kriserammet, må det antas at foretaket i noe tid har vært gjenstand for særskilt oppfølging fra Finanstilsynet, og i de aller fleste tilfeller vil det ha vært gjennomført tilsynsmessige tiltak eller tidligtiltak. Finanstilsynet må derfor antas å følge utviklingen i foretaket tett, og være nærmest til å vurdere om foretaket er på vei til å bli kriserammet. Finanstilsynet bør derfor, i tråd med direktivet og lovutkastet, ha plikt til å gi melding til departementet dersom Finanstilsynet må anta at et foretak som følge av sin økonomiske stilling er eller må ventes i nær fremtid å bli kriserammet, og det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres av private tiltak, tilsynsmessige tiltak, tidligtiltak eller nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital. Meldingen bør også inneholde en vurdering av om foretaket bør avvikles eller om allmenne interesser tilsier at foretaket bør krisehåndteres. Kopi av meldingen bør gis til Norges Bank og Bankenes sikringsfond. Det vises til lovforslaget § 20-13 annet ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-19 første ledd og annet ledd annet punktum, og gjennomfører direktivet art. 81 nr. 3.

Den videre håndteringen av foretaket når det er sendt slik melding, er nærmere omtalt i kapittel 7 om krisehåndtering.

Meldepliktene for foretaket og Finanstilsynet bør også gjelde for holdingforetak eller annet morselskap i norsk finanskonsern, og da både på konsolidert basis og foretaksnivå. Finanstilsynet bør i slike tilfeller underrette konsernets tilsynsutvalg eller kriseutvalg. Finanstilsynet bør også underrette utvalgene dersom meldingene angår et norsk foretak som inngår i konsern med morselskap i annen EØS-stat. Det vises til lovforslaget § 20-13 tredje ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-19 tredje ledd første punktum, jf. direktivet art. 81 nr. 3.

6.7.3 Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital

6.7.3.1 Den ansvarlige kapitalens tapsabsorberende evne

Ren kjernekapital tilsvarer i all hovedsak et foretaks egenkapital, det vil si differansen mellom verdien av foretakets eiendeler og gjeld. Den rene kjernekapitalen består av en rekke ulike poster, bl.a. innbetalt, ordinær egenkapital (det vil si aksjekapital eller eierandelskapital) og opptjent egenkapital i ulike fond. Den opptjente egenkapitalen kan sies å dekke tap automatisk dersom et foretak et år har negativt resultat, det vil si at tapet belastes den opptjente egenkapitalen i regnskapet. Den innbetalte egenkapitalen er vedtektsfestet på et visst nominelt nivå, og kan først skrives ned for å dekke tap etter vedtak fra generalforsamlingen og med Finanstilsynets samtykke, jf. finansforetaksloven § 10-4. Den innbetalte egenkapitalen utgjør ofte en relativt liten andel av samlet egenkapital, slik at det for mange foretak må store tap til for at det skal bli nødvendig å skrive den ned.[19] I en slik situasjon vil det være høy sannsynlighet for at vilkår for tidlig inngripen eller krisehåndtering er oppfylt.

Annen kjernekapital består av ulike typer av kapitalinstrumenter som har likhetstrekk med både egenkapital og gjeld, så som fondsobligasjoner. Annen kjernekapital vil kunne skrives ned for å dekke tap først når all egenkapital er tapt, altså når foretaket er dypt kriserammet. Annen kjernekapital skal imidlertid konverteres til egenkapital når den rene kjernekapitaldekningen faller under 5,125 pst., eller et høyere nivå dersom det er fastsatt i avtalevilkårene, jf. over. Kapitalen konverteres ved at foretaket i henhold til forhåndsetablerte fullmakter fra generalforsamlingen utsteder ny egenkapital, og slik vanner ut de eksisterende eierne av foretaket. Den tapsabsorberende evnen til annen kjernekapital enn egenkapital er altså i første rekke knyttet til konvertering på et stadium der foretaket begynner å nærme seg det generelle minstekravet til ren kjernekapitaldekning, og sannsynligvis vil være i brudd med tilleggskrav (pilar II) og bufferkrav. Foretaket står imidlertid fritt til å utstede kjernekapitalinstrumenter som skal konverteres til egenkapital på et tidligere stadium.

[19] I de største norske bankene (DNB Bank og sparebankene SR-Bank, SMN, Vest og Nord-Norge) utgjør den innbetalte egenkapitalen mellom 14 og 42 pst. av samlet egenkapital, basert på årsregnskapene for 2015.

Tilleggskapital består av ansvarlig lånekapital og andre kapitalinstrumenter som tilfredsstiller visse krav. Hovedforskjellen på tilleggskapital og gjeld er at tilleggskapitalen har lavere prioritet, og dermed vil absorbere tap før all annen gjeld. Tilleggskapitalen kan etter gjeldende rett, på samme måte som den innbetalte egenkapitalen, skrives ned etter vedtak fra generalforsamlingen, men altså først når all egenkapital og annen kjernekapital er tapt. Med krisehåndteringsdirektivet kommer regler om at også tilleggskapitalen skal kunne konverteres til ren kjernekapital under visse omstendigheter, slik at også denne kapitaltypen i noen situasjoner kan bidra til å absorbere tap under løpende drift.

Nedskriving og konvertering av kjernekapital og tilleggskapital (den ansvarlige kapitalen) kan være et effektivt tiltak for å dekke tap og bidra til å gjenopprette soliditeten i et foretak, uten at det må tys til de mer inngripende tiltakene i en krisehåndtering. I en krisehåndtering skal nedskriving og konvertering av den ansvarlige kapitalen uansett gjennomføres før noen andre typer av tiltak kan gjennomføres, jf. kapittel 7.

Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital vil et stykke på vei kunne gjennomføres av foretaket under den løpende driften, men med unntak av «automatisk» konvertering av kjernekapitalinstrumenter, vil dette stort sett være aktuelt først etter at myndighetene har grepet inn på grunn av sviktende soliditet. Etter gjeldende rett kan departementet beslutte at den innbetalte egenkapitalen i visse situasjoner skal skrives ned for å dekke tap hvis generalforsamlingen ikke treffer slikt vedtak selv. Denne hjemmelen må ses i sammenheng med at medlemmene av generalforsamlingen i en prekær situasjon for foretaket ikke nødvendigvis vil ha økonomisk interesse av å skrive ned hele eller deler av egenkapitalen, og derfor kan tenkes å sabotere et vedtak som f.eks. er planlagt å bane veien for en egenkapitalemisjon.[20] Gjennomføring av direktivets regler om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital vil videreføre dette viktige elementet i norsk rett, men også innebære en mer aktiv rolle fra myndighetenes side på et tidligere stadium.

[20] Under den norske bankkrisen på 1990-tallet besluttet myndighetene ved to anledninger å skrive ned aksjekapitalen i kriserammede banker, i fravær av slikt vedtak fra bankenes generalforsamlinger. Dette la til rette for at Statens Banksikringsfond gjennom en rettet emisjon kunne gå inn med ny egenkapital i bankene, se avsnitt 11.1 i NOU 2016: 23.

6.7.3.2 Vedtak om nedskriving og konvertering utenfor krisehåndtering

Dersom Finanstilsynet må anta at det er rimelig utsikt til at nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital er det eneste tiltaket som kan forhindre at et foretak blir kriserammet, gir det grunnlag for å treffe vedtak om nedskriving og konvertering av den ansvarlige kapitalen. Det samme gjelder dersom foretaket mottar eller vil trenge statsgaranti for kreditt fra Norges Bank eller statsgaranti for nye forpliktelser. Mottak av slike statsgarantier er, som nevnt i avsnitt 6.7.2, ikke nok til at et foretak skal anses som kriserammet, men det er et tilstrekkelig vilkår for at det skal gjennomføres nedskriving og konvertering av den ansvarlige kapitalen, jf. direktivet art. 59 nr. 3 bokstav b og e.

Direktivet art. 61 overlater som nevnt i avsnitt 6.3.3 til nasjonal rett hvilken myndighet som skal avgjøre om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital er det eneste tiltaket som kan forhindre at et foretak blir kriserammet. Departementet mener at det vil være mest hensiktsmessig å legge denne kompetansen til Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, men legger til grunn at det vil være et nært samarbeid mellom krisehåndterings- og tilsynsmyndigheten i Finanstilsynet ved en vurdering av dette spørsmålet, slik direktivet også krever. Departementet foreslår ikke å følge opp Banklovkommisjonens forslag om en meldeplikt om en slik situasjon, jf. direktivet art. 59 nr. 8, ettersom denne kommunikasjonen og dokumentasjonen skal gjøres internt i Finanstilsynet.

Når Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet har slått fast at ingen andre tiltak kan forhindre at et foretak blir kriserammet, eller vil trenge visse statsgarantier, bør Finanstilsynet straks sørge for at det blir utarbeidet en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser, jf. omtale i avsnitt 7.7.3. Dersom departementet gir sitt samtykke til det, bør Finanstilsynet deretter på grunnlag av verdivurderingen treffe vedtak om nedskriving og konvertering av den ansvarlige kapitalen i den utstrekning som er nødvendig, og etter konkursrettslige prioritetsregler. Det vises til lovforslaget § 20-14 og nærmere omtale av dette i avsnitt 6.7.3.3 nedenfor. Forslaget bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-20, men er en del forenklet og omarbeidet.

Det er et nokså stort spenn i alvorlighetsgraden i de ulike situasjonene som vil kunne berettige nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, jf. vilkårene for at et foretak skal anses som kriserammet nevnt i avsnitt 6.7.2 over. Fore-

taket kan f.eks. være i brudd med lovfastsatte kapitalkrav eller ikke etterleve pålegg fra Finanstilsynet, jf. vilkårene for tilbakekall av konsesjon i finansforetaksloven § 3-7, eller være i en svært alvorlig soliditets- eller likviditetskrise der all egenkapital er tapt.

Vilkårene for vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital må imidlertid ses i sammenheng med at alle andre private og tilsynsmessige tiltak skal være vurdert som utilstrekkelige for å unngå at foretaket blir kriserammet (eller vil trenge statsgarantier). Dette innebærer ikke at de andre tiltakene må være gjennomført eller forsøkt gjennomført, men bare at det må antas at de ikke vil kunne ha kraft nok i seg til å forhindre en krise i foretaket.

For at nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital alene skal kunne forhindre at et foretak blir kriserammet, vil foretaket i de fleste tilfeller måtte ha tilstrekkelig med annen kjernekapital og tilleggskapital til at det kan skapes betydelig ny egenkapital ved konvertering. Nedskriving og konvertering bør imidlertid kunne kobles til at andre tiltak, f.eks. en egenkapitalemisjon i henhold til gjenopprettingsplanen, kan bli gjennomført med større effekt etter at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndigheten har foretatt nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital. Således vil Finanstilsynet i en vurdering av om vilkårene er oppfylt kunne legge vekt på både den forventede effekten av nedskriving og konvertering alene, og på forventede effekter av andre tiltak som kan gjennomføres etterpå.

Departementet foreslår ikke å følge opp Banklovkommisjonens utkast § 20-16 om nedskriving og konvertering, hovedsakelig fordi det ville gitt en dobbeltregulering og betydelig potensial for uklarhet. Banklovkommisjonens utkast tar utgangspunkt i en relativ endring i foretakets egenkapital, og kan etter sin ordlyd hjemle inngripen både for tidlig og for sent, avhengig av hvor solid foretaket var i utgangspunktet. Dette strider mot direktivets system, som baserer seg på at inngripen skal skje i gitte situasjoner, knyttet bl.a. til i hvilken grad foretaket står i fare for å bryte spesifikke kapitalkrav. Videre er utkastets hjemmel for pålegg om å søke kapitalforhøyelse unødvendig, ettersom Finanstilsynet kan gi slike og tilsvarende pålegg både etter finansforetaksloven § 14-6 og de foreslåtte reglene om tidlig inngripen etter lovforslaget § 20-11. Det samme gjelder utkastets hjemmel for pålegg om konvertering av kjernekapitalinstrumenter når den rene kjernekapitaldekningen faller under 5,125 pst. Dette er fra før regulert i kapitalkravsregelverket.

Banklovkommisjonen har lagt vekt på at utkastet § 20-16 kan legge til rette for at nedskriving og konvertering kan skje på foretaksnivå, mens reglene som gjennomfører direktivet art. 59, gjelder nedskriving og konvertering på myndighetsnivå. Samtidig må det antas at det meste av utkastet § 20-16 først ville ha kommet til anvendelse i en så alvorlig situasjon at foretaket for lengst skulle ha vært undergitt myndighetsstyrt nedskriving og konvertering eller krisehåndtering. Pålegg etter utkastet § 20-16 om at egenkapitalen skal nedskrives i den utstrekning statusoppgjøret viser at kapitalen er tapt, ville kun vært aktuelt hvis generalforsamlingen ikke skulle ha truffet slikt vedtak selv. Som nevnt over må et slikt tiltak ses i sammenheng med at generalforsamlingen i noen situasjoner kan tenkes å motsette seg at den innbetalte egenkapitalen skal skrives ned, men dette vil neppe være aktuelt annet enn i helt kritiske situasjoner for foretaket, der den opptjente egenkapitalen ikke er tilstrekkelig til å dekke tapene. Pålegg om nedskriving av annen kjernekapital og tilleggskapital for å dekke tap, ville først ha vært aktuelt når foretakets tap overstiger egenkapitalen. Utkastet § 20-16 kan således sies å representere et alternativt regelsett for håndtering av kriserammede foretak. Dette er det ikke rom for innenfor krisehåndteringsdirektivets regler.

6.7.3.3 Gjennomføring av nedskriving og konvertering

Når Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet har kommet til at nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital er nødvendig for å forhindre at et foretak blir kriserammet eller vil trenge visse statsgarantier, bør det straks utarbeides en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser. Dette er nødvendig for å få et oppdatert grunnlag for å beregne hvor mye kapital som må skrives ned for å dekke tap, og hvor mye kapital som må konverteres for å oppkapitalisere foretaket. Verdivurderingen skal gjøres etter de samme reglene som skal gjelde for verdivurderinger i forkant av krisehåndtering, se avsnitt 7.7.3. I tråd med dette bør Finanstilsynet også kunne basere seg på en foreløpig verdivurdering dersom det som følge av behovet for rask avklaring ikke er mulig å gjennomføre en fullverdig verdivurdering. Det vises til lovforslaget § 20-14 første ledd første punktum. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-20 femte ledd, og gjennomfører direktivet art. 59 nr. 10.

Finanstilsynet bør deretter, og med departementets samtykke, på grunnlag av verdivurderin-

gen treffe vedtak om nedskriving og konvertering av den ansvarlige kapitalen etter de vanlige konkursrettslige prioritetsreglene. Det vil si at den rene kjernekapitalen (egenkapitalen) først skal reduseres i den utstrekning som trengs for å dekke foretakets tap. Deretter skal annen godkjent kjernekapital, samt fondsobligasjonskapital som ikke teller med som godkjent kjernekapital, nedskrives eller konverteres til egenkapital i den utstrekning som trengs for å unngå at foretaket blir kriserammet, eller så langt den rekker. Til slutt skal godkjent tilleggskapital, samt ansvarlig lånekapital som ikke teller med som godkjent tilleggskapital, nedskrives eller konverteres til egenkapital i den utstrekning som trengs for å unngå at foretaket blir kriserammet, eller så langt den rekker. Hvilket omfang av nedskriving og konvertering som er nødvendig, må vurderes i det enkelte tilfelle opp mot kriteriene for å anse et foretak for kriserammet, jf. avsnitt 7.7.2. Det vises til lovforslaget § 20-14 første ledd annet punktum. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-21 første ledd, og gjennomfører direktivet art. 60 nr. 1.

Vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital bør tre i kraft straks og være bindende for foretaket og for eierne av de kapitalinstrumenter vedtaket angår. Finanstilsynet bør kunne gjennomføre eller kreve gjennomført de administrative tiltak som trengs for å iverksette vedtaket, herunder endringer i oppføringer i registre og endringer i noteringer i regulerte markeder. Det vises til lovforslaget § 20-14 annet ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-44 første ledd første punktum og tredje ledd, og gjennomfører direktivet art. 53 nr. 1 og 2.

Dersom foretakets egenkapital er tilstrekkelig til å dekke tapet, blir de opprinnelige eierne vannet ut ved at det blir utstedt nye egenkapitalinstrumenter. Den pålydende verdien av egenkapitalinstrumentene, som til sammen utgjør den innbetalte egenkapitalen, kan imidlertid bli redusert dersom den opptjente egenkapitalen ikke var nok til å dekke tapet. Den øvrige ansvarlige kapitalen vil ikke bli nedskrevet, men helt eller delvis byttet mot nyutstedte egenkapitalinstrumenter. Var tapet i foretaket derimot større enn egenkapitalen, mister de opprinnelige eierne all rett til foretaket, og den øvrige ansvarlige kapitalen vil bli nedskrevet til tapet er fullt dekket. Det som da gjenstår av den ansvarlige kapitalen, vil bli konvertert til ny egenkapital i den utstrekning som er nødvendig. Dette kan skje ved at de opprinnelige egenkapitalinstrumentene blir overført til de nye eierne, eller ved at de blir slettet og erstattet av nyutstedte egenkapitalinstrumenter. Bestemmelser om dette er inntatt i lovforslaget § 20-14 tredje ledd, inkludert Finanstilsynets kompetanse til å beslutte sletting eller overføring av opprinnelige egenkapitalinstrumenter. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast §§ 20-21 første ledd og 20-42 første ledd, og gjennomfører direktivet art. 47 nr. 1 og art. 60 nr. 1.

6.7.3.4 Nærmere om prosessen

Når Finanstilsynet har truffet vedtak om nedskriving og konvertering, bør nye egenkapitalinstrumenter uten ugrunnet opphold utstedes av foretaket og overføres til eiere av kapitalinstrumenter som skal konverteres. Finanstilsynet bør om nødvendig pålegge foretaket å utstede egenkapitalinstrumenter, og skal i alle tilfelle gi sitt samtykke til det. Ved utstedelsen bør det kunne fastsettes forskjellig konverteringskurs for ulike typer av kapitalinstrumenter, og kursen bør uansett settes slik at eierne av kapitalinstrumentene får rimelig erstatning for det tap som oppstår som følge av nedskrivingen og konverteringen. Direktivet legger her opp til at en ved utstedelsen skal følge retningslinjer fra EBA for å fastslå hva som i det enkelte tilfelle vil være en rimelig konverteringskurs. Videre vil gjennomføring av nedskriving og konvertering etter krisehåndteringsdirektivet nødvendigvis måtte innebære at en del av de ordinære reglene om utstedelse og nedskriving av egenkapitalinstrumenter settes til side, og dette bør fremgå eksplisitt av loven. Krav om registrering i Foretaksregisteret bør imidlertid ikke settes til side. Det vises til lovforslaget § 20-14 fjerde ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-21 tredje og fjerde ledd, og gjennomfører direktivet art. 60 nr. 3. Banklovkommisjonen har foreslått at også krisehåndteringsmyndigheten på vegne av foretaket skal kunne utstede nye egenkapitalinstrumenter. En slik regel følger ikke av direktivet, og er unødvendig når Finanstilsynet kan pålegge foretaket å utstede. Som nevnt i avsnitt 5.7.5.3 foreslår departementet dessuten at Finanstilsynet skal kunne pålegge foretaket til enhver tid å ha forhåndstillatelse til å utstede tilstrekkelig antall nye egenkapitalinstrumenter.

Direktivet art. 60 nr. 3 bokstav b krever også at egenkapitalinstrumentene utstedes før foretaket eventuelt utsteder egenkapitalinstrumenter for å få tilført kapital fra staten eller annet offentlig organ. Dette må ses i sammenheng med muligheten for forebyggende statlig støtte i form av tilførsel av ansvarlig kapital til vanlige priser og vilkår

til foretak som ikke står i fare for å bryte konsesjonskrav, jf. avsnitt 6.7.5 under. Kravet må også ses i sammenheng med muligheten for statlig kapitaltilførsel etter, eller som del av, en krisehåndtering, der nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital skal gjennomføres før andre tiltak, se kapittel 8. Tilførsel av ansvarlig kapital til vanlige priser og vilkår er forutsatt å kunne skje før situasjonen eventuelt blir så alvorlig at det blir aktuelt med nedskriving og konvertering, men en kan tenke seg at slik tilførsel kan skje etter en nedskriving og konvertering som har gjenopprettet foretakets økonomiske stilling. Det er lite sannsynlig at en offentlig kapitaltilførsel vil kunne skje før en nedskriving og konvertering er gjennomført, enten utenom eller som del av en krisehåndtering, men direktivets regel bør likevel inntas i loven for å gi sikkerhet for at statlig tilført kapital ikke vannes ut av et slikt tiltak. Det vises til lovforslaget § 20-14 fjerde ledd tredje punktum.

Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital innebærer at foretaket helt eller delvis får nye eiere. Dersom en ny eier får en kvalifisert eierandel i foretaket – det vil si en eierandel som gir minst 10 pst. av kapitalen eller stemmene, eller som for øvrig gir adgang til å utøve vesentlig innflytelse – skal det gjennomføres en egnethetsvurdering etter reglene i finansforetaksloven kapittel 6. Etter reglene skal departementet forestå egnethetsvurderingen, og ta stilling til om det skal gis tillatelse til erverv av den aktuelle eierandelen. Det er gitt saksbehandlingsregler i loven § 6-2, bl.a. om at spørsmålet om det skal gis tillatelse normalt skal avgjøres innen en periode på 60 arbeidsdager. Banklovkommisjonen har i utkastet § 20-21 fjerde ledd foreslått å innta en bestemmelse om at erverv av kvalifisert eierandel bare kan gjennomføres i henhold til tillatelse fra departementet etter reglene i loven kapittel 6, uten å kommentere dette nærmere. Det er etter departementets vurdering behov for å avklare i loven hvordan reglene om egnethetsvurdering kommer til anvendelse i forbindelse med nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, særlig i lys av at direktivet har eksplisitte regler om forholdet mellom de to regelsettene. Dersom nedskrivingen og konverteringen ikke kan gjennomføres før egnethetsvurderingen er avsluttet, kan det forsinke en tidskritisk oppkapitalisering av foretaket, og forverre problemene det befinner seg i. Motsatt kan egnethetsvurderingen bli mangelfull om den hurtigbehandles av hensyn til iverksettelsen av konverteringen. Etter departementets vurdering bør stemmeretten til egenkapitalinstrumentene forvaltes av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet så lenge det ikke foreligger tillatelse til erverv av kvalifisert eierandel, slik at konverteringen kan gjennomføres med en gang, og en samtidig får tid til å utføre en ordinær egnethetsvurdering. Dersom det ikke gis tillatelse til ervervet, bør eierandelen avhendes innen en frist fastsatt av Finanstilsynet. Det vises til lovforslaget § 20-14 femte ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 47 nr. 4 og 5.

Når annen kjernekapital eller tilleggskapital skal skrives ned, trengs det klare lovregler om at nedskrivingen er endelig, forpliktelser knyttet til nedskrevne kapitalinstrumenter er bortfalt, og at det ikke skal gis noen kompensasjon til eierne av kapitalinstrumenter ut over egenkapitalinstrumenter i forbindelse med en eventuell konvertering. Dersom nedskrivingsbehovet ble satt for høyt på grunnlag av en foreløpig verdivurdering, bør imidlertid eierne av de aktuelle kapitalinstrumentene kompenseres ved en senere oppskriving i henhold til ny verdivurdering, jf. omtale av verdivurderingsreglene i avsnitt 7.7.2. Det vises til lovforslaget § 20-14 sjette ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-21 annet ledd, og gjennomfører direktivet art. 60 nr. 2.

Et sentralt premiss for direktivets regler om myndighetstiltak overfor kriserammede foretak er at ingen kreditor skal bli påført større tap enn ved en avvikling av foretaket («no creditor worse off»), jf. direktivet art. 73 og omtale i avsnitt 7.7.8. Det fremgår ikke eksplisitt om dette også vil gjelde ved en vurdering av om nedskriving og konvertering av kapitalinstrumenter skal gjennomføres utenfor krisehåndtering, men det kan sies å følge indirekte. Ved en konvertering skal som nevnt konverteringskursen settes slik at eierne av kapitalinstrumentene får en rimelig erstatning, og det bør innebære at eierne av instrumentene ikke skal komme dårligere ut enn hvis foretaket hadde blitt kriserammet og deretter avviklet. Etter verdivurderingsreglene er det dessuten krav om å gjøre en vurdering av hvordan eiere og kreditorer ville kommet ut om foretaket hadde blitt avviklet, og dette kan tenkes å bli tillagt vekt i en eventuell domstolsbehandling av om myndighetstiltaket er et urettmessig inngrep i eiendomsretten. Prinsippet om at ingen kreditor skal bli påført større tap enn ved en avvikling, bør etter departementets vurdering også gjelde ved nedskriving og konvertering utenfor krisehåndtering, bortsett fra når avtalevilkår tilsier noe annet. Dette innebærer at tiltaket ikke skal gjennomføres dersom det er klart på vurderingstidspunktet at det vil påføre noen større tap enn ved en avvikling, og at eiere og kre-

ditorer vil ha krav på erstatning fra krisefondet hvis tiltaket gjennomføres og en ny verdivurdering viser at eiere og kreditorer ble påført større tap enn de hadde blitt ved en avvikling. Det vises til lovforslaget § 20-14 syvende ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-20 sjette ledd, samt direktivet art. 74.

For å sikre at nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital kan gjennomføres uavhengig av hvor i EØS eierne av kapitalinstrumenter befinner seg, eller hvilket EØS-lands lovverk kapitalinstrumentene er utstedt under, må det inntas i det enkelte lands lovverk regler i henhold til direktivet art. 66 nr. 4 og 5. Det vil for Norges del innebære at loven må sikre at et annet EØS-lands vedtak om nedskriving og konvertering skal ha virkning for kapitalinstrumenter utstedt etter norsk rett, og at norske kreditorer ikke skal ha mulighet for å prøve slike vedtak under norsk rett. Tilsvarende har andre EØS-land plikt etter direktivet til å fastsette lovregler som sikrer gjennomføring av vedtak fra Finanstilsynet. Det vises til lovforslaget § 20-14 åttende ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 66 nr. 4 og 5. Forslaget i Banklovkommisjonens utkast § 20-21 femte ledd annet punktum om at foretaket skal påse at kapitalinstrumenter som er undergitt loven i land utenfor EØS, inneholder bestemmelser som gir hjemmel for nedskriving og konvertering, er behandlet i avsnitt 5.7.5.

Bestemmelsene i lovforslaget § 20-14 annet til åttende ledd (samt niende ledd, jf. nedenfor) bør gjelde også ved bruk av krisetiltaket intern oppkapitalisering, se avsnitt 7.7.6.5. Disse to tiltakene er nokså like, men gjelder altså henholdsvis den ansvarlige kapitalen og annen (og konvertibel) gjeld i foretaket, og bør derfor i størst mulig grad reguleres av like regler. Dette følger også av direktivet, hvor mange av reglene er felles for disse to tiltakene.

6.7.3.5 Konsernforhold

Bestemmelsene i § 20-14 bør også gjelde morselskap i finanskonsern, i den utstrekning dette er nødvendig for å unngå at konsernet som sådan blir, eller sannsynligvis vil bli, kriserammet, jf. lovforslaget § 20-14 niende ledd. I tråd med art. 59 nr. 4 og 6 og utkastet § 20-20 fjerde ledd foreslår departementet at dette skal gjelde dersom det foreligger eller må ventes i nær fremtid å foreligge brudd på konsoliderte krav som vil utløse tiltak fra Finanstilsynet, herunder som følge av tap eller forventet tap tilsvarende konsernets ansvarlige kapital eller en stor del av denne.

Ansvarlig kapital i datterforetak som medregnes i ansvarlig kapital for morselskapet eller konsernet på konsolidert basis, bør imidlertid ikke kunne nedskrives eller konverteres i større grad enn instrumenter med samme prioritet utstedt av morselskapet.

Lovforslaget § 20-14 gjelder både nasjonale konsern og konsern med virksomhet i flere EØS-stater. Har konsernet datterforetak i annen EØS-stat, skal vedtak om nedskriving og konvertering av kapital i morselskapet treffes i samråd med krisehåndteringsmyndigheten der. Finanstilsynet skal underrette konsernets tilsynsutvalg eller kriseutvalg. Departementet kan gi nærmere regler om slikt samarbeid etter forskriftshjemmelen i lovforslaget § 20-4 tredje ledd.

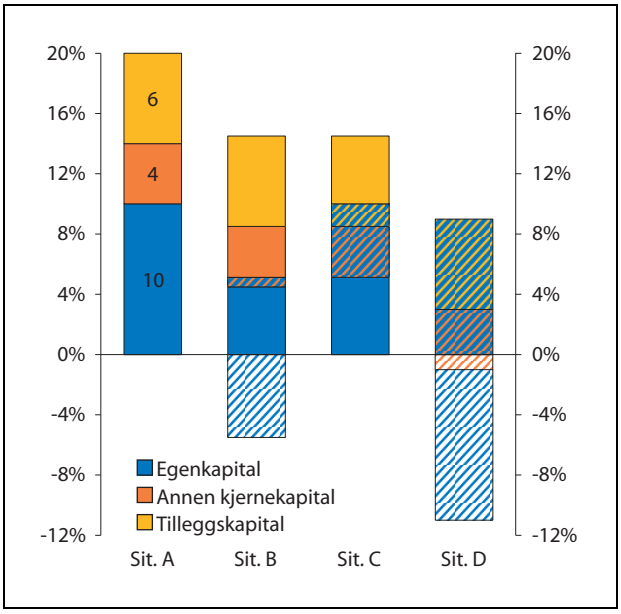
6.7.3.6 Et eksempel

Reglene om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital vil kunne komme til anvendelse i mange ulike situasjoner, og det vil føre for langt å forsøke å beskrive dem alle her. Det kan imidlertid være informativt å se på et par situasjoner hvor tiltaket kan være aktuelt.

Situasjon A i figur 6.2 illustrerer et foretak som har en samlet kapitaldekning på 20 pst., hvorav den rene kjernekapitaldekningen er 10 pst.[21] Annen kjernekapital og tilleggskapital utgjør henholdsvis 4 og 6 prosentpoeng av den samlede kapitaldekningen. I situasjon B er det klart at foretaket må ta store tap, tilsvarende omtrent en fjerdedel av den ansvarlige kapitalen. Tapet belastes egenkapitalen, og fører til at den rene kjernekapitaldekningen faller under 5,125 pst. Dette utløser automatisk konvertering av noe av kjernekapitalen i henhold til obligatoriske avtalevilkår for slike kapitalinstrumenter, se det blå-oransje skraverte området i figuren. Den automatiske konverteringen sikrer at den rene kjernekapitaldekningen kommer opp på minst 5,125 pst. (eller mer hvis dette er inntatt i avtalevilkårene).

I situasjon C har Finanstilsynet besluttet at det skal gjennomføres ytterligere konvertering av kapitalinstrumenter for å unngå at foretaket blir kriserammet. En slik beslutning kan f.eks. ha blitt gjort på grunnlag av forventninger om fremtidige tap eller en vurdering av at slik konvertering er nødvendig for å styrke soliditeten, alene eller i kombinasjon med andre tiltak. Finanstilsynet har i dette eksemplet besluttet at den rene kjernekapitaldekningen skal tilbake opp på 10 pst., og det vil

[21] Det er for enkelhetens skyld her satt likhetstegn mellom egenkapital og ren kjernekapital.



Figur 6.2 Illustrasjon av noen eksempler på nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital. Ansvarlig kapital i prosent av beregningsgrunnlaget (kapitaldekning)

Kilde: Finansdepartementet.

først innebære at den gjenværende andre kjernekapitalen skal konverteres til ny egenkapital. Ettersom dette ikke er nok til å komme til 10 pst., må også en andel av tilleggskapitalen konverteres, se de skraverte feltene i figuren. Eierne av kapitalinstrumentene som konverteres, får nyutstedte egenkapitalinstrumenter fra foretaket. For ytterligere å styrke soliditeten i foretaket kan det etter dette f.eks. bli aktuelt å utstede nye egenkapitalinstrumenter og andre kapitalinstrumenter (annen kjernekapital og tilleggskapital) i markedet.

I situasjon D har foretaket fra situasjon A gått på svært store tap, tilsvarende over halvparten av den ansvarlige kapitalen. Verdivurderingen viser at egenkapitalen er negativ, og foretaket hadde for lengst blitt ansett som kriserammet om det ikke hadde vært for at det har nokså mye annen ansvarlig kapital som kan skrives ned og konverteres. Finanstilsynet har besluttet at all egenkapital, og også noe av annen kjernekapital må skrives ned for å dekke tapet. Den gjenværende ansvarlige kapitalen konverteres til egenkapital, og gir en ren kjernekapitaldekning på 9 pst. Det er opp til Finanstilsynet om de nye eierne overtar de eksisterende egenkapitalinstrumentene, eller om egenkapitalinstrumentene skal slettes og erstattes av nye.

6.7.4 Støttetiltak fra innskuddsgarantiordningen

6.7.4.1 Bruk av garantiordningens midler

Innskuddsgarantifondet skal i første rekke benyttes til utbetaling av garanterte innskudd, og til bidrag til finansiering av krisehåndtering av medlemsbanker, jf. lovforslaget § 19-11 første ledd. Bruk av garantiordningens midler til annet enn alternative tiltak, herunder tiltak for å bevare innskyternes tilgang til garanterte innskudd under en avvikling, er nærmere omtalt i avsnitt 10.7.2.4.

6.7.4.2 Alternative tiltak

Alternative tiltak finansiert av innskuddsgarantifondet for å forhindre at en bank blir kriserammet, kan i en del situasjoner være et hensiktsmessig supplement til andre kriseforebyggende tiltak. Som Norges Bank påpeker, vil denne typen tiltak kunne ha størst betydning for mindre banker som for det meste finansierer seg med innskudd. Ettersom garanterte innskudd skal ha prioritet foran annen gjeld ved avvikling og krisehåndtering, jf. avsnitt 7.7.9, må det antas at det for mange banker vil være få tilfeller der innskuddsgarantifondet kan brukes til å treffe omfattende støttetiltak innenfor det handlingsrommet innskuddsgarantidirektivet gir. Muligheten for å yte slik støtte eller andre tiltak bør likevel ikke forhindres av lovverket, og kan spille en viktig rolle overfor en del banker.

Departementets utgangspunkt er at Bankenes sikringsfond bør ha mulighet for å treffe de støttetiltak det ønsker overfor enkeltbanker når det må antas at tiltaket vil gi lavere kostnad for innskuddsgarantifondet enn hvis tiltaket ikke gjennomføres. Dette kan det imidlertid bli krevende for Bankenes sikringsfond å vurdere, særlig hvis bankens økonomiske stilling er i rask endring, og en også må ta høyde for effekten av andre sannsynlige tiltak i regi av myndighetene eller private aktører. Banklovkommisjonen viser til at slike vurderinger vanskelig kan gjøres med tallmessig presisjon, og at det derfor må legges opp til en viss skjønnsmessig vurdering fra Bankenes sikringsfond i de enkelte tilfellene. Departementet slutter seg til dette.

Bankenes sikringsfond bør altså kunne beslutte å treffe alternative støttetiltak for å unngå at en medlemsbank blir kriserammet dersom direktivets vilkår er oppfylt. Det innebærer bl.a. at tiltaket må velges og gjennomføres på betryggende måte, ikke koste mer enn utbetaling av garanterte innskudd ville kostet, gis på vilkår om

bl.a. forsvarlig risikostyring og tilgang til innskudd, og treffes etter at Bankenes sikringsfond har rådført seg med Finanstilsynet. I tillegg må Finanstilsynet ha funnet at medlemsbankene er i stand til å tilføre innskuddsgarantifondet midler tilsvarende kostnaden ved tiltaket. Det vises til lovforslaget § 19-11 annet ledd. Bestemmelsen gjennomfører innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 3 og 4, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-11 annet ledd. Lovforslaget ligger imidlertid noe nærmere direktivet, bl.a. når det gjelder regelen om bankenes evne til å innbetale midler tilsvarende tiltakskostnaden, jf. også omtalen av lovforslaget § 19-11 fjerde ledd under. Videre tydeliggjøres det i lovforslaget at det er Bankenes sikringsfond som skal treffe vedtak om tiltak.

Banklovkommisjonen har foreslått en egen bestemmelse om at vedtak om de ovennevnte tiltakene skal treffes av styret i Bankenes sikringsfond, og om eksempler på hvilke tiltak som vil kunne treffes. Departementet mener det er tilstrekkelig at det fremgår av de ovennevnte bestemmelsene at det er Bankenes sikringsfond som skal treffe vedtakene, og at mulige tiltak nevnes innledningsvis i annet ledd. Bankenes sikringsfonds handlingsrom i valg av tiltak avgrenses uansett av de foreslåtte kriteriene. Departementet foreslår derfor at utkastet § 19-11 fjerde ledd ikke følges opp. Det samme gjelder utkastet § 19-11 femte ledd første punktum om overholdelse av fastsatte vilkår, som ivaretas av lovforslaget § 19-11 annet ledd. Utkastet § 19-11 femte ledd annet punktum om at Finanstilsynet kan gi pålegg og fastsette retningslinjer, foreslås heller ikke fulgt opp fordi dette er ivaretatt av loven § 14-6 og lovforslaget § 20-11.

Dersom Bankenes sikringsfond gjennomfører alternative støttetiltak overfor en medlemsbank, og innskuddsgarantifondet på grunn av dette faller under en viss størrelse, bør de øvrige medlemsbankene innbetale tilleggsbidrag så snart som mulig, i tråd med direktivets krav. Tilleggsbidraget bør tilsvare kostnaden ved tiltaket, jf. at Finanstilsynet etter lovforslaget § 19-11 annet ledd bokstav f på forhånd må ha funnet at medlemsbankene er i stand til å tilføre fondet et slikt beløp før alternativt tiltak overfor en bank kan vedtas. Tilleggsbidraget bør innbetales dersom det blir nødvendig å utbetale garanterte innskudd og fondet utgjør mindre enn to tredeler av minstekravet, og uansett hvis fondet utgjør mindre enn 25 pst. av minstekravet. Det vises til lovforslaget § 19-11 fjerde ledd. Bestemmelsen svarer til dels også til Banklovkommisjonens utkast § 19-11 sjette ledd, men som følge av departementets forslag om et minstekrav for innskuddsgarantifondet, jf. avsnitt 10.7.2.1, kobles imidlertid terskelverdiene for når tilleggsbidrag skal innbetales i lovforslaget til dette minstekravet, og ikke til ti ganger siste årlige bidrag slik som Banklovkommisjonen har lagt opp til i utkastet.

Banklovkommisjonens utkast § 19-11 sjette ledd er imidlertid ikke knyttet til kostnaden ved konkrete tiltak, men til fondets evne til å sikre forpliktelsene etter innskuddsgarantien. Utkastet innebærer i realiteten ytterligere ett vilkår for at Bankenes sikringsfond skal kunne treffe vedtak om tiltak finansiert av fondet, nemlig at fondets gjenværende midler sammen med fremtidige årsbidrag og andre tilgjengelige midler, må antas å være tilstrekkelige til å sikre forpliktelsene etter innskuddsgarantien. Denne delen av utkastet bygger på en videreføring av gjeldende rett, jf. finansforetaksloven § 19-11 tredje ledd.

Det fremkommer av Banklovkommisjonens spesialmerknad til utkastet § 19-11 sjette ledd at den mener at innkallingen av tilleggsbidrag skal kunne skje for å muliggjøre tiltak som ellers ville medført at fondets gjenværende midler (sammen med fremtidige årsbidrag og andre tilgjengelige midler) ville blitt utilstrekkelige til å sikre innskuddsgarantiforpliktelsene. Innkallingen skal imidlertid etter utkastet bare kunne skje dersom det blir nødvendig å utbetale garanterte innskudd og fondet utgjør mindre enn to tredeler av ti ganger siste årsbidrag, eller dersom fondet utgjør mindre enn 25 pst. av ti ganger siste årsbidrag. Etter ordlyden kan det altså ikke hentes inn tilleggsbidrag for å tilfredsstille kravet om tilstrekkelighet før det faktisk skal utbetales garanterte innskudd eller før fondet kommer under 25 pst. av ti ganger siste årsbidrag. Dette fremstår som en lite hensiktsmessig finansieringsmekanisme. Regelen kan innebære at et kostbart tiltak kan gjennomføres hvis fondet med det kommer ned på f.eks. 20 pst. av ti ganger siste årsbidrag (fordi en da kan innkalle tilleggsbidrag), men ikke hvis fondet bare blir redusert til f.eks. 70 pst. av ti ganger siste årsbidrag (fordi en da ikke har mulighet for å innkalle tilleggsbidrag). Regelen kan også innebære at et tiltak som er ment å forhindre at en bank blir kriserammet, først kan gjennomføres etter at banken har blitt kriserammet og garanterte innskudd skal utbetales. Departementet foreslår at denne delen av utkastet ikke følges opp.

Et annet spørsmål er om det bør være en regel om at tiltak ikke kan gjennomføres med mindre fondets gjenværende midler sammen med fremtidige årsbidrag og andre tilgjengelige midler, må

antas å være tilstrekkelige til å sikre forpliktelsene etter innskuddsgarantien. Som omtalt i avsnitt 10.7.2 foreslår departementet et minstekrav for innskuddsgarantifondet, og regler om økte bidrag når fondet kommer under minstekravet. Etter at det har blitt utbetalt garanterte innskudd eller gjennomført tiltak for å forhindre at slik utbetaling skal bli nødvendig, bør det i tråd med direktivet være rom for at innskuddsgarantifondet kommer under minstekravet i en periode.

6.7.5 Forebyggende statlig støtte

Departementet foreslår i avsnitt 7.7.2 å gjennomføre krisehåndteringsdirektivets bestemmelse om når et foretak skal anses som kriserammet, inkludert unntaket for visse former for forebyggende statlig støtte. Det vil si at et foretak kan motta følgende støtte uten at det skal anses som kriserammet:

a) Statsgaranti for kreditt fra Norges Bank.
b) Statsgaranti for nye forpliktelser.
c) Tilførsel av ansvarlig kapital til vanlige priser og vilkår til foretak som ikke står i fare for å bryte konsesjonskrav.

Det er etter departementets vurdering ikke nødvendig å innta i loven de nærmere vilkårene for at slike tiltak kan mottas uten at foretaket skal anses som kriserammet, så som at de må være etablert for å motvirke alvorlige forstyrrelser i økonomien og bidra til å opprettholde finansiell stabilitet, jf. avsnitt 6.3.6 over. Disse vilkårene må imidlertid legges til grunn i utformingen av konkrete tiltak i det enkelte tilfelle dersom en fra myndighetenes side skulle ønske å treffe slike tiltak. Det vises til lovforslaget § 20-15 annet ledd bokstav d. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 32 nr. 4 bokstav d, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-23 annet ledd bokstav d. Lovforslaget er imidlertid noe mer konkretisert enn utkastet, ved at de tre støtteformene er nevnt eksplisitt.

Som nevnt i avsnitt 6.7.3 over, vil mottak av støtte i form av statsgarantier gi grunnlag for nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, men ikke for å anse foretaket for kriserammet.

Forebyggende statlig støtte kan spille en viktig rolle, særlig ved forstyrrelser i økonomien og finanssystemet som rammer foretakene bredt. Regelverket bør derfor sikre rom for slike tiltak uten at det skal ha som konsekvens at enkeltforetak skal krisehåndteres. Krisehåndtering skal i første rekke skje når enkeltforetak har særskilte problemer som ikke kan tilskrives forstyrrelser som rammer systemet som helhet. Lovforslaget gir rom for tre former for statlig støtte, men dette er ikke nødvendigvis til hinder for andre typer av statlige tiltak. Direktivets regler er i realiteten avgrenset til å gjelde tiltak som innebærer (lovlig) statsstøtte, og tiltak fra det offentlige som ikke er statsstøtte, må antas å kunne gjennomføres uten å aktivere handlingsplikter etter direktivet.

De tre formene for forebyggende statlig støtte var i bruk i mange land under den internasjonale finanskrisen. I Norge ble det ikke gitt statsgarantier, men Statens finansfond ble etablert for å bidra midlertidig med ansvarlig kapital for å styrke solide banker og sette dem bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet, jf. Ot.prp. nr. 35 (2008–2009).

7 Krisehåndtering og avvikling

7.1 Innledning

Når det har oppstått en krise i et foretak, f.eks. som følge av at store tap har uttømt hele eller store deler av egenkapitalen, er det avgjørende at krisen håndteres raskt og riktig av myndighetene. Mangelfull eller uhensiktsmessig håndtering av kriserammede foretak kan gi spredning og forårsake alvorlige systemkriser, og skape forventninger om offentlige redningsaksjoner for å gjenopprette den finansielle og økonomiske stabiliteten. Slike forventninger kan igjen gi opphav til feilprising av risiko i finansmarkedene, og motivere til høy risikotaking på bekostning av offentlige midler. Under den internasjonale finanskrisen fikk slike tilpasninger store konsekvenser for statsfinansene og den økonomiske aktiviteten i mange land, ikke minst i en del EU-land.

Det norske regelverket for håndtering av kriserammede banker og andre finansforetak kom til etter den norske bankkrisen på 1990-tallet, og ble til dels satt på prøve under den internasjonale finanskrisen. Regelverket har vist seg å være fleksibelt og hensiktsmessig, og det bygger på mange av de samme prinsippene som ligger til grunn for EUs krisehåndteringsdirektiv. Mange av tiltakene som direktivet forutsetter at skal være tilgjengelig for krisehåndteringsmyndigheten, er allerede på plass i norsk rett. Direktivet har imidlertid vesentlig mer spesifiserte regler, og gjennomføring av regler som svarer til direktivet vil medføre en betydelig omlegging av norsk regelverk. I tillegg blir løsningene på en del punkter annerledes enn i gjeldende rett. Gjennomføringen av direktivet imøtekommer for øvrig også forbedringsmuligheter påpekt av finanskriseutvalget og Norges Bank.[1]

Et sentralt element i forslaget til det nye regelverket er innføringen av intern oppkapitalisering («bail-in») som en måte å håndtere kriserammede foretak på. Dette krisetiltaket innebærer at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet først kan skrive ned ansvarlig kapital og visse typer av gjeld i den utstrekning som trengs for å dekke tap, og deretter konvertere de samme typene kapital og gjeld til ny egenkapital i den utstrekning som trengs for å gjenopprette foretakets finansielle stilling. På denne måten holdes foretakenes kreditorer i større grad enn tidligere ansvarlige for virksomheten, og foretakenes evne til å dekke tap uten tilførsel av ekstern kapital kan øke betydelig. Dette kan bidra til riktigere prising av foretakenes innlån i finansmarkedene, og redusere eventuelle forventninger om offentlige redningsaksjoner i tilfelle en krise.

Krisehåndteringsdirektivet skiller mellom krisehåndtering og avvikling. Det er bare der allmenne interesser tilsier det, at et foretak skal krisehåndteres med sikte på at virksomheten kan videreføres. Andre foretak skal avvikles etter ordinære insolvensprosedyrer i det enkelte land. For Norges del vil det være reglene om offentlig administrasjon som er de ordinære insolvensprosedyrene for banker.

Reglene om vilkår for og vedtak om krisehåndtering drøftes nærmere i kapitlet her. Videre gjennomgås virkningene av vedtaket både dersom foretaket skal krisehåndteres, og dersom det skal avvikles.

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 Vedtak om offentlig administrasjon

Når det antas at et finansforetak ikke kan oppfylle sine forpliktelser etterhvert som de forfaller, og ikke kan sikres økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, kommer finansforetakslovens regler om offentlig administrasjon til anvendelse. Reglene om offentlig administrasjon kommer i stedet for de generelle reglene om konkurs i konkursloven, jf. finansforetaksloven § 21-8 om at det ikke kan åpnes konkurs i et foretak som omfattes av reglene om offentlig administrasjon. Etter lovens system settes et foretak under offentlig administrasjon ved at myndighetene tar over kontrollen med foretaket. Under offentlig administrasjon kan foretaket drives videre og settes tilbake i fri drift, eller det kan avvikles etter konkursrett-

[1] Se NOU 2011: 1 og Norges Banks rapport *Finansiell stabilitet 2013*.

slige regler. Begrepet «offentlig administrasjon» omfatter de tilfellene hvor et foretak undergis det som i krisehåndteringsdirektivet omtales som krisehåndtering, men omfatter også de tilfellene hvor foretaket avvikles.

Dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at et foretak ikke klarer å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, ikke er i stand til å oppfylle gjeldende krav til ansvarlig kapital i samsvar med pålegg fra Finanstilsynet, eller at foretakets eiendeler og inntekter til sammen ikke er tilstrekkelige til fullt ut å dekke forpliktelsene, skal Finanstilsynet etter finansforetaksloven § 21-9 straks gi melding om dette til Norges Bank og Bankenes sikringsfond (hvis det gjelder bank eller annen kredittinstitusjon, jf. § 21-9 annet ledd). Bankenes sikringsfond og Norges Bank skal etter å ha mottatt meldingen fra Finanstilsynet gi tilsynet sin vurdering av om foretaket kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift. Tilbyr de støtte, skal organene i vurderingen til Finanstilsynet gjøre rede for arten og omfanget av denne.

Antar Finanstilsynet at foretaket ikke kan sikres økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, skal dette straks meldes til departementet, jf. § 21-10. Meldingen skal inneholde en vurdering av om foretaket bør settes under offentlig administrasjon. Lovens system bygger på at Finanstilsynets antakelse normalt vil være basert på Norges Banks og eventuelt Bankenes sikringsfonds vurdering etter § 21-9, men dette er ikke et lovkrav. Dersom situasjonen tilsier det, kan Finanstilsynet sende melding etter § 21-10 direkte.

Det er departementet som fatter vedtak om å sette et foretak under offentlig administrasjon, jf. § 21-11 første ledd. Vilkåret er at det må antas at foretaket ikke kan dekke sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, og at foretaket ikke kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift. Foretaket kan også settes under offentlig administrasjon dersom foretaket er ute av stand til å oppfylle kravene til ansvarlig kapital, med mindre det blir gitt samtykke til at foretaket midlertidig har lavere ansvarlig kapital enn fastsatt. Bestemmelsen er en «kan»-bestemmelse, og departementet har således ingen plikt til å sette foretaket under offentlig administrasjon selv om vilkåret er oppfylt.

Det er ikke noe formelt lovkrav for å sette foretaket under offentlig administrasjon at departementet har fått melding fra Finanstilsynet etter § 21-10. Departementet kan også gjøre dette etter en selvstendig vurdering av at vilkårene er oppfylt. I praksis er det imidlertid meldingen fra Finanstilsynet som danner grunnlaget for departementets vurdering.

Dersom et holdingforetak i et finanskonsern settes under offentlig administrasjon, kan også de øvrige foretak som inngår i finanskonsernet, settes under offentlig administrasjon, jf. finansforetaksloven § 21-11 annet ledd. Bestemmelsen er begrunnet i at det i konsern vil kunne være så nære bånd mellom de ulike juridiske enhetene at det er naturlig å sette hele finanskonsernet under offentlig administrasjon.

Departementets vedtak om offentlig administrasjon kan påklages etter reglene i forvaltningsloven. Forvaltningsloven åpner for å gi vedtak oppsettende virkning frem til klagefristen er ute eller klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42. Vedtak om offentlig administrasjon er imidlertid av en slik karakter at det i praksis ikke er aktuelt å gi slike vedtak oppsettende virkning.

Det vises til nærmere omtale av vilkårene for å sette et foretak under offentlig administrasjon i NOU 2016: 23 kapittel 11.3.3.

7.2.2 Verdivurdering

Finansforetaksloven kapittel 21 stiller ikke krav om at det må foretas verdivurderinger i forbindelse med vedtak om offentlig administrasjon. Finanstilsynet kan imidlertid i medhold av reglene i finansforetaksloven § 21-3, jf. § 21-2 annet ledd bokstav d, kreve at foretaket utarbeider et revidert statusoppgjør eller oppnevne en eller flere revisorer som gjennomgår foretakets økonomiske stilling. Dette kan skje på et tidlig tidspunkt i prosessen, når Finanstilsynet har grunn til å frykte at foretaket vil kunne få betalingsvansker. Det reviderte statusoppgjøret vil gi myndighetene et grunnlag for senere beslutninger om offentlig administrasjon.

Under offentlig administrasjon vil en gjennomgang av foretakets finansielle stilling, herunder verdivurdering av eiendeler og forpliktelser, være en av hovedoppgavene til administrasjonsstyret, jf. omtale nedenfor. Det er imidlertid ikke egne regler om denne verdivurderingen i loven.

Vilkåret for å sette foretaket i fri virksomhet, jf. § 21-15 og omtale i avsnitt 7.2.5 nedenfor, er at det er et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for fortsatt forsvarlig drift. Som det fremgår av NOU 2016: 23 avsnitt 11.3.6, vil en beslutning om å sette foretaket under offentlig administrasjon forutsette at det foreligger et oppdatert revidert statusoppgjør som underbygger det økonomiske grunnlaget.

7.2.3 Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon

Etter at departementet har truffet vedtak om offentlig administrasjon etter § 21-11, jf. omtale i avsnitt 7.2.1 ovenfor, inntrer bl.a. følgende virkninger, jf. § 21-12:

a) Foretakets tidligere organer trer ut av virksomhet. Et administrasjonsstyre oppnevnt av Finanstilsynet overtar myndigheten som ligger til disse organene, jf. omtale i avsnitt 7.2.4 nedenfor. Det sist fungerende styret skal likevel avgjøre saker som ikke kan utsettes inntil administrasjonsstyret er tiltrådt.
b) Medlemmene av styret og kontrollkomiteen og revisor skal gi administrasjonsstyret alle opplysninger om foretakets stilling og virksomhet.
c) En bank eller kredittforetak kan ikke ta imot innskudd, påta seg nye engasjementer eller øke tidligere engasjementer uten Finanstilsynets godkjenning.
d) Utbetaling til innskytere og andre fordringshavere kan ikke finne sted uten Finanstilsynets godkjenning.
e) Dekningsloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse gjelder tilsvarende. Fristdagen, som brukes som utgangspunkt for en rekke bestemmelser i dekningsloven, er dagen for vedtaket om å sette foretaket under administrasjon.
f) Fordringshavere med krav som er stiftet før vedtaket om offentlig administrasjon, kan ikke ta utlegg eller på annen måte få sikkerhet for slike krav i verdier som tilhører foretaket.

Virkningene som er angitt, innebærer i praksis at foretaket stenges, og er langt på vei de samme som ved en ordinær konkurs. Foretaket blir stengt ute av betalings- og oppgjørssystemene, og alle utbetalinger fra foretaket stanses. Reglene i dekningsloven gir administrasjonsstyret vide adganger til å bestemme hvilke kontrakter som skal videreføres, og hvilke som skal avsluttes. Det gir også administrasjonsstyret adgang til å omstøte disposisjoner som foretaket har gjort i forkant av administrasjonen.

Administrasjonsstyret har imidlertid, dersom Finanstilsynet samtykker, anledning til å drive virksomheten videre, herunder stifte ny gjeld eller utbetale innskudd. Ny gjeld som er stiftet etter fristdagen, vil være massegjeld og vil dermed ha prioritet foran annen gjeld, jf. prioritetsreglene i dekningsloven kapittel 9.

Det vises til nærmere omtale av virkningene av å sette et foretak under offentlig administrasjon i NOU 2016: 23 kapittel 11.3.4.

Vedtak om offentlig administrasjon skal meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres snarest mulig i Brønnøysundregistrene, jf. finansforetaksloven § 21-11 tredje ledd første punktum. Videre skal vedtaket etter annet punktum også registreres i et verdipapirregister og tinglyses hos registerføreren for tinglysing i fast eiendom. Etter at vedtaket om offentlig administrasjon er truffet, skal foretaket føye til sitt foretaksnavn: «Under offentlig administrasjon», jf. fjerde ledd.

Det at foretaket skal stenges etter vedtak om offentlig administrasjon, må ses i sammenheng med de relativt vide mulighetene til å finne andre løsninger. Departementet har ikke noen plikt til å sette foretaket under offentlig administrasjon selv om vilkårene er til stede. Dersom departementet legger opp til at et kriserammet foretak skal drives videre, kan departementet istedenfor å sette foretaket under offentlig administrasjon først forsøke å løse krisen i foretaket ved å skrive ned eksisterende kapitalinstrumenter, og oppkapitalisere foretaket ved utstedelse av ny egenkapital (eventuelt ved en rettet emisjon til staten). Som det fremgår av omtalen i avsnitt 6.2.3, vil dette oftest først være aktuelt i en situasjon hvor vilkårene for offentlig administrasjon er til stede, og følgelig kan det være en form for krisehåndtering av et kriserammet foretak uten at det settes under offentlig administrasjon.

7.2.4 Administrasjonsstyret

Når et finansforetak blir satt under offentlig administrasjon, skal Finanstilsynet oppnevne et administrasjonsstyre, jf. finansforetaksloven § 21-13 første ledd. Administrasjonsstyret skal bestå av minst tre medlemmer med personlige varemedlemmer oppnevnt av Finanstilsynet. Lederen skal som regel være advokat. Administrasjonsstyrets og revisors oppgaver og kompetanse fremgår av finansforetaksloven § 21-14. Administrasjonsstyret står for den praktiske administrasjonen av foretaket, men en rekke typer av beslutninger må godkjennes av Finanstilsynet. For bedre å kunne ivareta kreditorenes interesser, herunder innskyterne, skal administrasjonsstyret sørge for at det opprettes et kreditorutvalg som det kan rådføre seg med. Videre kan styret engasjere sakkyndige til hjelp i bobehandlingen.

Finanstilsynet skal også oppnevne en eller flere revisorer. Finanstilsynet fastsetter regler for administrasjonsstyrets og revisors arbeid og fast-

setter deres godtgjørelse. Finanstilsynet kan kalle tilbake oppnevning av styremedlemmer og revisorer.

7.2.5 Administrasjonsstyrets oppgaver og verktøy

Etter finansforetaksloven § 21-14 første ledd er administrasjonsstyrets oppgave i en offentlig administrasjon å så hurtig som mulig søke å finne ordninger som gjør at foretakets virksomhet kan drives videre med et tilstrekkelig økonomisk grunnlag, eller søke å få foretaket sluttet sammen med eller dens virksomhet overdratt til andre finansforetak, eller foreta avvikling av foretaket.

Loven inneholder ikke detaljerte regler om hvilke tiltak styret kan iverksette. Det rettslige grunnlaget for administrasjonsstyrets oppgaver og kompetanse er den kompetansen som normalt ligger til daglig leder, styre og generalforsamling, jf. § 21-12 første ledd bokstav a. I medhold av denne kompetansen har administrasjonsstyret en rekke praktiske muligheter for å oppnå løsningene som nevnt i finansforetaksloven § 21-14 første ledd. Administrasjonsstyret kan f.eks. selge foretakets eiendeler eller deler av foretaket til markedspris. Videre kan administrasjonsstyret la deler av foretakets eiendeler bli forvaltet av andre i kortere eller lengre tid.

Finner administrasjonsstyret at det foreligger tilstrekkelig økonomisk grunnlag for fortsatt forsvarlig drift, skal administrasjonsstyret foreslå at departementet treffer vedtak om at foretaket skal settes i fri virksomhet, jf. § 21-15. Forslaget kan legge til grunn at krav skal settes ned i den utstrekning det ikke antas å være dekning for dem, og at det skal fastsettes terminer for utbetaling til kreditorer. Forslag til nedsettelse av krav, herunder krav som gjelder ansvarlig lånekapital, skal utarbeides i samsvar med dekningsloven og ellers gjeldende regler. Forslaget skal inneholde bestemmelser om forrentning av krav som dekkes.

I et vedtak om å sette foretaket i fri virksomhet kan departementet bestemme at krav, herunder rentekrav, skal settes ned i den utstrekning det ikke antas å være dekning for dem, samt fastsette terminer for utbetaling til kreditorer. Det vises til nærmere omtale i NOU 2016: 23 kapittel 11.3.6.

7.2.6 Håndtering av kontrakter mv.

Finansforetakslovens regler innebærer som nevnt foran at et foretak under offentlig administrasjon normalt skal stenges. Det innebærer bl.a. at det ikke vil være mulig å ta ut eller sette inn innskudd, og at betalingskort sperres. Foretaket vil også bli utestengt fra betalings- og oppgjørssystemene.

Med de tilpasninger som følger av finansforetaksloven, gjelder dekningsloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse under en offentlig administrasjon. Det vil bl.a. si at reglene i dekningsloven kapittel 7 om skyldnerens kontraktsmessige forpliktelser kommer til anvendelse. Administrasjonsstyret kan f.eks. velge å la boet tre inn skyldnerens avtaler etter dekningsloven § 7-3, eller si opp avtalene etter dekningsloven § 7-6. Videre kommer reglene om motregning i kapittel 8 og reglene om omstøtelse, som gir administrasjonsstyret adgang til å på visse vilkår omgjøre foretakets disposisjoner og utbetalinger de siste månedene før vedtaket, i kapittel 5, til anvendelse.

7.2.7 Vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter

Som nevnt i avsnittet ovenfor, gjelder dekningsloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse tilsvarende i en offentlig administrasjon. Det er i gjeldende rett ikke særskilte regler om vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter ved en offentlig administrasjon.

7.2.8 Prioritetsregler for innskudd

Etter finansforetaksloven § 21-12 første ledd bokstav e gjelder altså dekningsloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse under en offentlig administrasjon. Dette innebærer at innskudd etter gjeldende rett har prioritet som annen usikret gjeld.

Bankenes sikringsfond skal etter finansforetaksloven § 19-10 dekke garanterte innskudd senest en uke etter at det er truffet vedtak om å sette et foretak under offentlig administrasjon, eller etter at Finanstilsynet har kommet til at foretaket verken er eller vil bli i stand til å tilbakebetale innskudd. Etter § 19-12 trer Bankenes sikringsfond inn i innskyterens rett i boet for et beløp som svarer til utbetalingen.

7.2.9 Avvikling av foretak

Hvis det innen ett år etter at et foretak er satt under administrasjon ikke er sannsynlig at foretaket i nær fremtid kan settes i fri virksomhet, sluttes sammen med ett eller flere andre finansforetak, eller dets virksomhet overtas av ett eller flere andre finansforetak, skal administrasjonsstyret avvikle foretakets virksomhet og foreta oppgjør til fordringshaverne, jf. § 21-16. Departementet kan imidlertid fastsette en annen frist. Ved booppgjør

og avvikling gjelder reglene om konkurs i konkursloven kapittel VIII flg. tilsvarende så langt de passer, men slik at det er Finanstilsynet som tar de avgjørelser som skal treffes av domstolene etter konkursloven, med unntak av fordringsprøvelse.

Det vises til nærmere omtale i NOU 2016: 23 kapittel 11.3.7.

7.2.10 Grensekryssende virksomhet

Etter finansforetaksloven § 21-7 annet ledd kan departementet fastsette i forskrift at bestemmelsene i loven §§ 21-7 til 21-20 skal gjelde tilsvarende også for filial her i riket av utenlandsk kredittinstitusjon. I medhold av denne bestemmelsen har departementet i finansforetaksforskriften § 21-1 gitt bestemmelser om at filialer av banker med hovedsete i annen EØS-stat kan settes under offentlig administrasjon når departementet anser det som et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å sikre at sentrale hensyn etter EØS-regler som svarer til direktiv 2001/24/EF, blir overholdt.

7.3 Forventet EØS-rett

7.3.1 Vedtak om krisehåndtering

Krisehåndteringsdirektivet angir en rekke tiltak og hjemler for å håndtere en oppstått krise i en kredittinstitusjon eller verdipapirforetak som er omfattet av direktivet, jf. omtale i avsnitt 3.4.2. Formålet med krisehåndteringen er å sikre videreføring av kritisk virksomhet, motvirke at krisen i foretaket får negative virkninger for finanssystemet, og å unngå tap for det offentlige, innskytere og klientmidler.

I krisehåndteringsdirektivet brukes begrepet «krisehåndtering» («resolution») for å beskrive den situasjonen der myndighetene tar over kontrollen med et kriserammet foretak, og iverksetter tiltak med sikte på at virksomheten kan videreføres. Krisehåndtering skiller seg fra det som er offentlig administrasjon etter norsk rett ved at krisehåndtering bare gjelder de tilfellene hvor virksomheten søkes videreført. Avvikling etter konkursrettslige regler faller altså utenfor krisehåndtering etter direktivet.

Et hovedvilkår for krisehåndtering etter krisehåndteringsdirektivet er at foretaket er eller sannsynligvis vil bli kriserammet («failing or likely to fail»), jf. art. 32 nr. 1 bokstav a. Videre må det etter bokstav b ikke være rimelige utsikter til at krisen i foretaket kan forhindres av en alternativ privat løsning, tiltak fra tilsynsmyndigheten eller nedskriving og konvertering av foretakets ansvarlige kapital, jf. tiltakene som er beskrevet i avsnitt 6.3.1-4. I tillegg til de to grunnvilkårene i bokstav a og b, er det i bokstav c satt som vilkår at det må være i allmennhetens interesse at foretaket krisehåndteres fremfor å avvikles. Etter art. 32 nr. 5, jf. art. 31 nr. 1, skal krisehåndtering anses å være i allmennhetens interesse når det er et nødvendig og forholdsmessig inngrep for å:

a) sikre videreføring av kritiske funksjoner,
b) unngå vesentlige negative virkninger i finanssystemet, særlig ved å unngå smitteeffekter,
c) beskytte offentlige midler ved å minimere behovet for statlige støttetiltak,
d) beskytte innskudd, eller
e) beskytte klientmidler.

Etter direktivet art. 32 nr. 4 skal et foretak anses som kriserammet dersom minst ett av følgende vilkår er oppfylt:

a) Vilkårene for tilbakekall av foretakets konsesjon er oppfylt eller det foreligger objektive indikasjoner på at vilkårene for tilbakekall må ventes oppfylt i nær fremtid, herunder som følge av tap tilsvarende foretakets ansvarlige kapital eller en stor del av denne.
b) Verdien av foretakets eiendeler er, eller sannsynligvis vil bli, lavere enn dets forpliktelser.
c) Foretaket er ute av stand til å betale gjeld og andre forpliktelser ved forfall, eller det foreligger objektive indikasjoner på at foretaket i nær fremtid vil være i en slik situasjon.
d) Foretaket vil trenge statsstøtte for å kunne videreføre virksomheten, med unntak av visse former for forebyggende støtte, se avsnitt 6.3.6.

I medhold av direktivet art. 32 nr. 6 har EBA gitt nærmere retningslinjer for når et foretak skal anses for å være kriserammet eller sannsynligvis vil bli det.[2]

Det er *tilsynsmyndigheten* som etter direktivet skal foreta vurderingen av om foretaket er eller vil bli kriserammet, men det kan fastsettes at også krisehåndteringsmyndigheten skal ha denne kompetansen, jf. art. 32 nr. 2. Selve vurderingen av om vilkårene for krisehåndtering er oppfylt, herunder av om krisehåndtering er nødvendig av hensyn til allmenne interesser, skal foretas av *krisehåndteringsmyndigheten*. Dersom krisehåndte-

[2] «Guidelines on the interpretation of the different circumstances when an institution shall be considered as failing or likely to fail under Article 32(6) of Directive 2014/59/EU», utgitt 6. august 2015.

ringsmyndigheten kommer til at offentlige hensyn ikke kan begrunne vedtak om krisehåndtering, skal foretaket avvikles.

Dersom det kriserammede foretaket inngår i et finanskonsern, kan også holdingforetak og annet morselskap samt finansieringsselskap i konsernet settes under krisehåndtering etter reglene i direktivet art. 33, dersom vilkårene for krisehåndtering også er oppfylt for dette foretaket, jf. art. 33 nr. 1 og 2. Det samme gjelder dersom hele foretaket kan bli kriserammet som følge av at et datterforetak som er kredittinstitusjon eller verdipapirforetak omfattet av direktivet, er kriserammet, jf. nr. 4.

7.3.2 Verdivurdering

Før vedtak om krisehåndtering kan treffes, må det være foretatt en rettferdig, forsvarlig og realistisk verdivurdering («fair, prudent and realistic valuation») av foretakets eiendeler og forpliktelser etter nærmere regler gitt i direktivet art. 36. I utgangspunktet skal en slik verdivurdering være foretatt av en uavhengig sakkyndig person, men dersom det ikke er tid til det, kan vedtaket om krisehåndtering være basert på en foreløpig verdivurdering. Den foreløpige verdivurderingen skal være tilpasset den tiden som er til rådighet. I slike tilfeller skal en fullverdig verdivurdering så raskt som praktisk mulig gjennomføres, eventuelt ved at en uavhengig person bekrefter den foreløpige verdivurderingen.

Kravet om verdivurdering gjelder også før det kan treffes vedtak om bruk av krisetiltak. Også her kan den midlertidige verdivurderingen benyttes, dersom det ikke er tid til å foreta en fullverdig verdivurdering. Det er ikke noe krav om at det foretas ny verdivurdering for hvert stadium hvor direktivet krever verdivurdering. Direktivet åpner for at verdivurderingen som skal foretas i forbindelse med vedtaket om krisehåndtering (eller i forbindelse med anvendelsen av et tidligtiltak), også anvendes ved vedtak om bruk av krisetiltak.

I tillegg til verdivurderingen etter art. 36 skal det etter art. 74 også foretas en etterfølgende verdivurdering for å vurdere hvordan aksjonærene og kreditorene ble stilt sammenlignet med en avvikling. Artikkelen er begrunnet i prinsippet om at ingen kreditor skal komme dårligere ut enn ved en avvikling av foretaket («no creditor worse off»-prinsippet).

Verdivurderingen etter art. 74 skal være separat fra verdivurderingen etter art. 36, men den kan utføres av samme person. I tilfeller der vedtakene om krisehåndtering og krisetiltak er basert på en foreløpig verdivurdering, åpner direktivet for at bekreftelsen av den foreløpige verdivurderingen etter art. 36 kan bli foretatt samtidig med den etterfølgende verdivurderingen etter art. 74. I slike tilfeller er det likevel krav om at det skal være to separate vurderinger som er utført, jf. art. 36 nr. 10.

7.3.3 Virkninger av vedtak om krisehåndtering

Når krisehåndteringsmyndigheten har konstatert at vilkårene for krisehåndtering er oppfylt, kan foretaket undergis krisehåndtering, jf. art. 32 nr. 1. Etter art. 86 kan et foretak som undergis krisehåndtering, ikke undergis vanlig konkursbehandling, annet enn etter vedtak fra krisehåndteringsmyndigheten. Krisehåndteringsdirektivet fastsetter for øvrig ikke konkrete virkninger av at det er truffet vedtak om krisehåndtering. Når vilkårene er oppfylt, inntrer en rekke hjemler for krisehåndteringsmyndigheten, men direktivet gir myndighetene stor grad av fleksibilitet med hensyn til hvilke virkemidler som skal tas i bruk. Krisehåndteringsdirektivet fastsetter imidlertid i art. 34 noen prinsipper som krisehåndteringsmyndigheten skal sørge for at alle beslutninger om bruk av myndighet eller krisetiltak baseres på. Disse prinsippene er:

a) Tap skal først belastes foretakets eiere.
b) Kreditorer skal deretter ta tap i samsvar med prioritetsrekkefølgen ved vanlig insolvensbehandling.
c) Foretakets styre og ledelse skal normalt byttes ut, med mindre noe annet er nødvendig av hensyn til en vellykket krisehåndtering.
d) Foretakets styre og ledelse skal yte all den bistand som er nødvendig for å oppnå en vellykket krisehåndtering.
e) Fysiske og juridiske personer skal bære sivil- eller strafferettslig ansvar for at foretaket har blitt kriserammet.
f) Med mindre direktivet fastsetter noe annet, skal kreditorer i samme klasse behandles på samme måte.
g) Ingen kreditor skal bære større tap enn tapet ved en avvikling av foretaket ved vanlig insolvensbehandling («no creditor worse off»-prinsippet)
h) Garanterte innskudd skal beskyttes fullt ut, det vil si at slike innskudd har prioritet foran andre usikrede forpliktelser («superpreferanse»).
i) Krisetiltak skal være undergitt ulike rettssikkerhetskrav for aksjonærer og kreditorer.

Reglene om statsstøtte skal overholdes. Utover at ledelsen av foretaket normalt skal skiftes ut, jf. omtale i avsnittet nedenfor, kan et foretak som undergis krisehåndtering, opprettholde virksomheten.

7.3.4 Kontrollen med foretaket under offentlig administrasjon

Som det fremgår av avsnittet ovenfor, er et av prinsippene for krisehåndtering at styret og ledelsen i foretaket skal skiftes ut. Dette skal normalt alltid gjøres, med mindre det å beholde ledelsen helt eller delvis anses som hensiktsmessig for å oppnå kriseformålene, jf. art. 34 nr. 1 bokstav c.

Videre følger det av art. 72 nr. 1 at krisehåndteringsmyndigheten skal ha mulighet til å utøve kontroll over foretaket, jf. også art. 63 nr. 1 bokstav b. Dette innebærer at krisehåndteringsmyndigheten skal ha all den myndighet som etter ordinære regler ligger til generalforsamling, styre og daglig leder. Etter bestemmelsen skal krisehåndteringsmyndigheten kunne utøve kontrollen direkte eller indirekte ved å utpeke en eller flere personer som har denne myndigheten.

Etter art. 35 kan krisehåndteringsmyndigheten utpeke en spesialadministrator («special management») som erstatning for ledelsen i foretaket. En slik spesialadministrator skal ha all den myndigheten som styret og generalforsamling normalt har over foretaket. Krisehåndteringsmyndigheten skal kontrollere spesialadministratorens utøvelse av kompetansen. Utpeking av en spesialadministrator er en form for utøvelse av indirekte kontroll som nevnt i art. 72 nr. 1.

7.3.5 Krisetiltak

7.3.5.1 Generelt

Når krisehåndteringsmyndigheten har besluttet at et foretak skal undergis krisehåndtering, må krisehåndteringsmyndigheten ta stilling til hvilke krisetiltak som skal brukes. Hovedreglene om bruk av krisetiltak fremgår av direktivet art. 37. Direktivet gir deretter nærmere regler om de ulike tiltakene i art. 38 til 58. Krisehåndteringsmyndigheten skal kunne bruke følgende krisetiltak:

a) Overdragelse av hele eller deler virksomheten, jf. art. 38 og 39.
b) Overdragelse av hele eller deler av virksomheten til et broforetak, jf. art. 40 til 41.
c) Oppdeling og overføring av eiendeler til et forvaltningsforetak, jf. art. 42.
d) Intern oppkapitalisering («bail-in»), det vil si nedskriving og konvertering til egenkapital av gjeld, jf. art. 43 til 55.

De ulike krisetiltakene kan brukes enkeltvis eller i kombinasjon. Det er imidlertid et vilkår at det samtidig eller på forhånd er foretatt nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital dersom det brukes krisetiltak som vil medføre at foretakets kreditorer bærer tap eller får sine fordringer konvertert (i en intern oppkapitalisering), jf. art. 37 nr. 2 og nærmere omtale i avsnitt 6.3.4.

I tillegg skal ansvarlig departement eller regjeringen, i samarbeid med krisehåndteringsmyndigheten, i visse situasjoner kunne gjennomføre ekstraordinære statlige tiltak som en siste utvei dersom de fire krisetiltakene har blitt vurdert og benyttet i størst mulig grad, se nærmere omtale i avsnitt 8.3.

7.3.5.2 Nærmere om intern oppkapitalisering

Etter direktivet art. 43 skal intern oppkapitalisering kunne brukes både for å oppkapitalisere et selvstendig foretak slik at det kan oppfylle virksomhetskrav og gjenvinne markedstillit, og for å supplere et av de andre krisetiltakene. Ved bruk av et av de tre andre tiltakene vil foretaket opphøre som selvstendig virksomhet. Intern oppkapitalisering skal bare kunne brukes alene dersom det er rimelige utsikter til at tiltaket sammen med bl.a. en påkrevd omorganisering av foretaket, varig vil gjenopprette foretakets finansielle stilling. Etter art. 51 og 52 skal det ved bruk av intern oppkapitalisering utarbeides og gjennomføres en omorganiseringsplan.

Etter direktivet art. 44 nr. 1 kan i utgangspunktet alle typer av gjeld bli nedskrevet eller konvertert til egenkapital under en intern oppkapitalisering. En rekke typer av gjeld er imidlertid unntatt etter art. 44 nr. 2, bl.a. garanterte innskudd, obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), klientmidler, visse typer gjeld til andre foretak med kort løpetid, og skyldig skatt og lønn. Etter art. 44 nr. 3 kan krisehåndteringsmyndigheten under håndteringen av et konkret kriserammet foretak, og i særlige tilfeller, gjøre ytterligere unntak, bl.a. for å opprettholde viktig tjenesteyting og unngå at økonomiske problemer sprer seg. I slike tilfeller kan krisetiltaksfondet på visse vilkår bidra med midler til den interne oppkapitaliseringen, se avsnitt 10.3.2.3.

Foretakene skal etter direktivet art. 45 til enhver tid oppfylle et visst minstekrav til omfanget av gjeld som kan konverteres under en intern

oppkapitalisering (konvertibel gjeld), fastsatt av krisehåndteringsmyndigheten som en del av krisetiltaksplanen. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 5.3.5.2.

Etter direktivet art. 46 skal omfanget av den interne oppkapitaliseringen fastsettes til summen av den gjeldsreduksjon som trengs for å bringe foretakets balanse i null (altså dekke alle tap), og den konvertering av gjeld til ny egenkapital som er nødvendig for å sikre tilstrekkelig soliditet i foretaket eller eventuelt i broforetaket. Dersom krisehåndteringsmyndigheten isteden bruker krisetiltaket oppdeling av eiendeler, skal omfanget av gjeldskonverteringen sikre kapitalbehovet til forvaltningsforetaket, jf. over. Direktivet art. 47 og 48 angir at egenkapitalinstrumenter skal slettes eller overføres til eierne av konvertert gjeld, og at rekkefølgen for nedskriving og konvertering av ulike kapital- og gjeldsinstrumenter i hovedsak skal samsvare med prioritetsrekkefølgen ved avvikling under vanlig insolvensbehandling. Gjeld i form av derivatposisjoner skal etter art. 49 generelt omfattes av den interne oppkapitaliseringen etter at posisjonen er lukket, og krisehåndteringsmyndigheten skal ha hjemmel for å lukke slike posisjoner.

Krisehåndteringsmyndigheten skal etter art. 50 kunne fastsette forskjellig konverteringskurs for ulike typer av kapital- og gjeldsinstrumenter når disse konverteres til ny egenkapital, det vil si at ulike kreditorer kan få forskjellig antall nye egenkapitalinstrumenter for et gitt beløp konvertert kapital. Formålet er at eierne av de ulike konverterte instrumentene skal få rimelig erstatning for det eventuelle tap som oppstår som følge av den interne oppkapitaliseringen, og at erstatningen skal være høyere for instrumenter med høyere prioritet. EBA har gitt retningslinjer om slik konverteringskurs. Krisehåndteringsmyndigheten skal etter art. 53 ha hjemler for å kunne utføre de administrative og forretningsmessige oppgaver som er nødvendige for å sikre at en intern oppkapitalisering blir gjennomført, herunder endre oppføringer i relevante registre, notering av kapitalinstrumenter på handelsplasser mv. Krav om tilrettelegging for intern oppkapitalisering i art. 54 og 55 er omtalt i avsnitt 5.3.5.3.

7.3.6 Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser

De krisetiltakene som direktivet stiller krav om at krisehåndteringsmyndigheten skal ha til rådighet, jf. ovenfor, er inngripende overfor eiere og kreditorer, og det er derfor viktig at hjemmelsgrunnlaget for bruk av tiltakene er tilstrekkelig klart. Direktivet art. 63 til 72 inneholder derfor nærmere bestemmelser om at krisehåndteringsmyndigheten blir tillagt forskjellige former for rettslig kompetanse som myndigheten må ha for å få satt i verk de ulike tiltakene. Dette omfatter bl.a. utøvelse av myndighet som ellers tilligger foretakets styre og ledelse, myndighet til å overføre aksjer og virksomhet, myndighet til helt eller delvis å skrive ned gjeld eller aksjer, og myndighet til å konvertere gjeld til egenkapital og utstede nye aksjer eller andre kapitalinstrumenter (direktivet art. 63 og 64 nr. 1). Mange av bestemmelsene i denne delen av direktivet overlapper til dels med andre bestemmelser i direktivet. For eksempel følger det av art. 34 bokstav c at styre og daglig ledelse skal skiftes ut ved vedtak om krisehåndtering, mens art. 63 fastsetter at krisehåndteringsmyndigheten skal ha rettslig kompetanse til å foreta utskiftingen.

For øvrig skal et vedtak om overføring av det kriserammede foretakets eiendeler og forpliktelser som befinner seg i en annen EØS-stat, også gis rettsvirkning der (direktivet art. 66). Direktivet inneholder også særlige regler om at krisehåndteringsmyndigheten skal kunne påvirke, f.eks. suspendere, ulike typer av kontraktsvilkår, f.eks. «cross default» og hevingsbestemmelser (direktivet art. 68 til 71).

7.3.7 Vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter

Et grunnleggende prinsipp for krisehåndteringen er at ingen aksjonær eller kreditor skal bli stilt dårligere enn om foretaket hadde blitt underlagt vanlig konkursbehandling («no creditor worse off»-prinsippet), jf. art. 34 nr. 1 bokstav g. Dette prinsippet er operasjonalisert i art. 73 til 75 som gir nærmere regler om vern av eiere og kreditorer.

Artikkel 73 stiller et generelt krav om at eiere og kreditorer skal få kompensasjon tilsvarende det de ville ha fått ved en vanlig konkursbehandling når krisetiltak anvendes. Et viktig element i dette kreditorvernet er kravet i art. 74 om etterfølgende verdivurdering, jf. omtale i avsnitt 7.3.2 ovenfor. Formålet med denne vurderingen er å vurdere hvordan aksjonærer og kreditorer har kommet ut sammenlignet med en ordinært konkursbehandling. Dersom verdivurderingen viser at eiere eller kreditorer har kommet dårligere ut enn ved en konkursbehandling, følger det av direktivet art. 75 at de skal kompenseres fra krisetiltaksfondet.

Artikkel 76 til 80 inneholder nærmere bestemmelser om vern av kontraktsmotparter mv. Bestemmelsene er særlig aktuelle der hvor bare en

del av foretakets eiendeler og forpliktelser skal avhendes. Direktivet gir regler om hvordan finansielle sikkerhetsstillelser, obligasjoner med fortrinnsrett mv. skal håndteres på en tilfredsstillende måte under en krisehåndtering. Reglene har til formål å bevare tilliten til disse instrumentene.

Direktivet art. 85 gir regler om rett til å påklage krisehåndteringsmyndighetens vedtak. Det følger av art. 85 nr. 4 at klagebehandlingen ikke automatisk skal kunne suspendere vedtaket inntil klagen er behandlet, og det skal være en presumsjon for at suspensjon av vedtaket i behandlingsperioden vil være i strid med offentlige interesser. Formålet med bestemmelsen er å sikre at nødvendige krisehåndteringstiltak faktisk kan settes i verk uten prosessuelle forsinkelser. Ettersom iverksettingen av vedtak ofte vil være ugjenopprettelig, er det direktivets system at dersom klager gis medhold, skal vedkommende ha rett på kompensasjon fra krisetiltaksfondet.

7.3.8 Prioritetsregler for innskudd og innskuddsgarantiordningen

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 108 skal garanterte innskudd ha høyere prioritet enn andre usikrede krav ved konkursbehandling av kredittinstitusjoner. Slike innskudd vil imidlertid normalt være utbetalt av innskuddsgarantiordningen lenge før boet skal gjøres opp. Det følger av innskuddsgarantidirektivet art. 9 nr. 2 at innskuddsgarantiordningen skal kunne tre inn i innskyterens krav overfor boet. Krisehåndteringsdirektivet art. 108 gir innskuddsgarantiordningens regresskrav samme prioritet som garanterte innskudd. Bestemmelsen innebærer videre at innskudd fra privatpersoner og små- og mellomstore bedrifter som kvalifiserer for dekning fra innskuddsgarantiordningen, men som overstiger beløpsgrensen i innskuddsgarantidirektivet på 100 000 euro, skal ha prioritet mellom garanterte innskudd og andre usikrede krav.

Innskudd blir ikke nødvendigvis utilgjengelige selv om en bank blir kriserammet. Sentrale formål med krisehåndtering er å opprettholde kritiske funksjoner og beskytte innskudd, og krisehåndteringsmyndigheten bør ved valg av krisetiltak legge vekt på at innskudd skal være tilgjengelige. Dersom innskudd forblir tilgjengelige under en krisehåndtering, skal innskuddsgarantiordningen bidra til å dekke kostnadene ved krisehåndteringen, se avsnitt 10.3.1.3. Innskuddsgarantiordningen har i slike tilfeller også krav på regress fra boet, med samme prioritet som garanterte innskudd, jf. avsnitt 10.3.1.5.

I praksis innebærer dette at innskuddsgarantiordningen skal ha full refusjon fra boet før det kan utbetales dividende til innskytere med innskudd som overstiger beløpsgrensen. Andre usikrede kreditorer, herunder innskudd fra store bedrifter, kommuner mv., vil først kunne få dividende av sine krav etter at innskuddene som er omfattet av art. 108 nr. 1, er fullt tilbakebetalt.

7.3.9 Avvikling av foretak som ikke krisehåndteres

Krisehåndteringssystemet inneholder et regelsett for krisehåndtering av foretakene som direktivet gjelder for. Dersom direktivets regler ikke kommer til anvendelse, skal foretaket håndteres etter de reglene som ellers ville vært gjeldende for banker og verdipapirforetak.[3] Direktivet inneholder ikke nærmere regler om slik avvikling.

7.3.10 Grensekryssende virksomhet

Krisehåndteringsdirektivet har i del V regler om håndtering av kriser i finanskonsern med virksomhet i flere land. Reglene i direktivet omfatter både prosessuelle regler om samarbeid mellom de ulike landenes myndigheter, samt materielle regler om rettsvirkninger i et land av vedtak truffet av myndighetene i et annet land.

Direktivet art. 87 fastsetter generelle prinsipper som myndighetene må se hen til ved vedtak etter direktivet som kan ha betydning for mer enn ett medlemsland. Disse prinsippene er:

- viktigheten av effektivitet i beslutningsprosessene og av å holde kostnadene ved krisehåndteringen så lave som mulig,
- at beslutninger tas og handlinger utføres rettidig og tilstrekkelig raskt når det er nødvendig,
- at tilsynsmyndigheter, krisehåndteringsmyndigheter og andre myndigheter samarbeider med hverandre slik at beslutninger kan gjennomføres samordnet og effektivt,
- at roller og ansvar for hver myndighet er klart definert,
- at det tas tilbørlig hensyn til interessene i hver medlemsstat hvor et morselskap er etablert, og særlig virkningen enhver avgjørelse eller hand-

[3] Dette følger av definisjonen av «normal insolvency procedings» i art. 2 nr. 47 som «collective insolvency procedings which entail the partial or total divestment of a debtor and the appointment of a liquidator or an administrator normally applicable to institutions under national law and either specific to those institutions or generally applicable to any natural or legal person». Uttrykket «institutions» omfatter kredittinstitusjoner og nærmere angitte verdipapirforetak, jf. art. 2 nr. 23.

ling eller manglende handling vil ha på finansiell stabilitet, skatteinntekter, krisetiltaksfond, innskuddsgarantiordning eller investorgarantiordning,
- at det tas tilbørlig hensyn til interessene i hver medlemsstat hvor datterselskap er etablert, og særlig virkningen enhver avgjørelse eller handling eller manglende handling vil ha på finansiell stabilitet, skatteinntekter, krisetiltaksfond, innskuddsgarantiordning eller investorgarantiordning,
- at det tas tilbørlig hensyn til interessene i hver medlemsstat hvor et foretak har signifikante filialer, og særlig virkningen enhver avgjørelse eller handling eller manglende handling vil ha på finansiell stabilitet i disse medlemsstatene,
- at det tas tilbørlig hensyn til målet om å balansere interessene til hver involverte medlemsstat og unngå at bestemte medlemstaters interesser skades eller beskyttes urimelig, herunder å unngå en urimelig byrdefordeling mellom medlemslandene,
- at enhver forpliktelse i henhold til direktivet om å konsultere en myndighet før en beslutning treffes eller handling utføres, som minimum omfatter en forpliktelse til å innhente myndighetens synspunkter på de elementer i beslutningen eller handlingen som vil eller sannsynligvis vil kunne ha (1) konsekvenser for virksomheten til andre foretak i konsernet eller filialer og (2) konsekvenser for den medlemsstat hvor andre foretak i konsernet eller filialer, er etablert eller beliggende,
- at krisehåndteringsmyndigheten tar hensyn til og anvender de krisetiltaksplaner som foreligger når den iverksetter krisetiltak, med mindre krisehåndteringsmyndigheten i lys av konkrete omstendigheter kommer til at formålene med krisehåndteringen kan oppnås mer effektivt ved tiltak som ikke er inntatt i planen,
- at det er krav om åpenhet når en foreslått avgjørelse eller handling sannsynligvis vil ha konsekvenser for et medlemslands finansielle stabilitet, skatteinntekter, krisefond, innskuddsgarantiordning eller investorgarantiordning, og
- anerkjennelse av at koordinering og samarbeid gir de beste forutsetningene for å oppnå et resultat som reduserer de samlede krisehåndteringskostnadene.

En rekke av bestemmelsene i direktivet kan ha betydning på tvers av landegrensene. For eksempel kan foretak ha etablert filialer i andre EØS-stater. Videre er det en rekke konsernregler som har et grensekryssende element. For eksempel skal et konsern ha gjenopprettingsplaner og krisetiltaksplaner som også dekker datterforetak i andre EØS-stater. Videre gir direktivet regler om at dersom et foretak i et konsern er kriserammet, så kan også andre foretak i konsernet settes under krisehåndtering. Dette reiser særlige problemstillinger dersom konsernforetakene befinner seg i ulike medlemsstater, ettersom det er ulike myndigheter som har ansvar for krisehåndteringen.

For å ivareta prinsippene som nevnt i art. 87 i slike tilfeller, skal det etter art. 88 etableres kriseutvalg bestående av tilsynsmyndigheter, krisehåndteringsmyndigheter, sentralbanker og ansvarlige departementer, samt EBA og eventuelt den myndigheten som er ansvarlig for innskuddsgarantiordningen, i de landene der et foretak har signifikante filialer eller der et datterforetak underlagt konsolidert tilsyn, er etablert.

Kriseutvalget skal etter art. 88 nr. 1 første ledd utføre oppgavene som er nevnt i art. 12, 13, 16, 18, 45, 91 og 92. Dette gjelder oppgaver i tilknytning til krisetiltaksplanen, vurderingen av om konsernet kan krisehåndteres og i tilfelle iverksetting av tiltak for å fjerne hindringer for at det skal kunne krisehåndteres, fastsettelse av MREL-krav for konsernet på konsolidert nivå og på datterforetaksnivå, og krisehåndtering av konsern. I tillegg skal kriseutvalget koordinere kommunikasjon til offentligheten om strategier for krisehåndteringen. Kriseutvalget skal bl.a. også koordinere anvendelsen av krisetiltaksfondet.

Videre inneholder art. 88 nærmere prosessuelle regler om hvilken myndighet som skal lede kriseutvalget og dennes oppgaver, samt om EBAs rolle i kriseutvalget. Ved uenighet har EBA kompetanse til å avgjøre saken etter reglene i EBA-forordningen art. 19, jf. bl.a. art. 8 nr. 6, art. 13 nr. 8, art. 18 nr. 8 og art. 45 nr. 9. Det vises til nærmere omtale i Prop. 100 S (2015–2016) vedrørende EBAs kompetanse overfor tilsynsmyndighetene i EØS-landene.

Art. 89 gir regler om etablering av europeisk kriseutvalg for den europeiske delen av et finanskonsern med hovedsete utenfor EØS. Art. 90 gir regler om informasjonsutveksling mellom myndighetene i forskjellige EØS-land i forbindelse med de samhandlingsoppgavene myndighetene har etter direktivet.

Art. 91 regulerer de tilfellene der krisehåndteringsmyndigheten for et foretak som er datterforetak i et utenlandsk finanskonsern, kommer til at foretaket er kriserammet. Krisehåndteringsmyndigheten skal da varsle krisehåndteringsmyndigheten for konsernet om at myndigheten vurde-

rer å sette foretaket under krisehåndtering, og om hvilke tiltak den vurderer å iverksette, jf. art. 91 nr. 1. Etter art 91 nr. 2 skal krisehåndteringsmyndigheten i samråd med kriseutvalget vurdere virkningene av de aktuelle tiltakene og om vilkårene for å sette konsernet under krisehåndtering er oppfylt. Dersom krisehåndteringsmyndigheten for konsernet kommer til at vilkårene er oppfylt på konsernnivå, skal den foreslå for kriseutvalget at konsernet settes under krisehåndtering.

Art. 92 regulerer de tilfellene der krisehåndteringsmyndigheten for et grensekryssende finanskonsern kommer til at vilkårene for å sette konsernet under krisehåndtering er oppfylt. I slike tilfeller stiller art. 92 krav til hvilke vurderinger og hensyn krisehåndteringsmyndigheten må legge vekt på mht. til de potensielle virkningene av vedtaket i de andre medlemslandene. Videre regulerer artikkelen prosessuelle problemstillinger knyttet til behandling av saken i kriseutvalg og håndtering av uenighet mv. Det vises til nærmere omtale i NOU 2016: 23 avsnitt 15.8.

Etter direktivet art. 96 skal krisehåndteringsmyndigheten kunne sette filial av et foretak etablert utenfor EØS under krisehåndtering.

7.4 Fremmed rett

7.4.1 Danmark

I Danmark er reglene om krisehåndtering av foretak inntatt i lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder. Vilkårene for krisehåndtering følger direktivets system. Blant annet må det danske Finanstilsynet, etter å ha konsultert med Finansiel Stabilitet, ha konstatert at virksomheten er eller forventes å bli kriserammet. Videre må Finanstilsynet ha konstatert at andre muligheter for håndtering av virksomheten er uttømt. Det tredje vilkåret er at krisehåndtering må være i allmennhetens interesse, jf. de formålene som fremgår av direktivet art. 31, og som er tatt inn i den danske loven § 5.

I loven kapittel 3 er det tatt inn regler som svarer til direktivets regler om verdivurderinger, herunder direktivet art. 36 og 74. I loven § 9 er det hjemmel for å fastsette nærmere regler om verdivurderinger i forskrift, og i § 10 følger nærmere regler om utpeking av vurderingspersonen. Forskriftshjemlene dekker behovet for å innta regler som svarer til tekniske standarder som er utformet i medhold av art. 36 nr. 14 og 15.

Virkningene av vedtak om krisehåndtering har i dansk rett de virkningene som følger av direktivet. Når Finansiel Stabilitet har vedtatt at foretaket skal krisehåndteres, jf. loven § 4, skal det foretas en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser. Direktivets art. 34 om generelle prinsipper som skal styre krisehåndteringen, herunder krav om at ledelsen normalt skal skiftes ut, følger av loven § 12. Videre avklares forholdet til konkurslovgivningen, jf. direktivet art. 86, i §§ 13 og 14. Kravet i direktivet om at krisehåndteringsmyndigheten skal ha den myndigheten som normalt ligger til aksjonærene, følger av § 15. Adgangen til å utpeke en administrator, jf. direktivet art. 35, er inntatt i § 16.

Når et foretak er satt under krisehåndtering, og Finansiel Stabilitet har overtatt kontrollen, skal det alltid gjennomføres nedskriving og konvertering av den ansvarlige kapitalen, jf. §§ 17 og 18. Nedskrivingen og konverteringen kan anvendes alene eller sammen med andre krisetiltak. I loven §§ 19 til 28 er reglene om de fire ulike krisetiltakene Finansiel Stabilitet kan velge mellom, jf. direktivet art. 37 nr. 3, inntatt. Direktivets bestemmelser om inngrep i kontrakter mv., jf. art. 64 til 71, er inntatt i loven kapittel 5 og 6.

7.4.2 Sverige

Krisehåndteringsdirektivets vilkår for når et foretak skal krisehåndteres, følger av lov (2015: 1016) om resolution kapittel 8. Direktivets regler er lett gjenkjennelige i loven. Etter § 1 er det Finansinspektionen som på eget initiativ eller etter forespørsel fra Riksgäldkontoret, skal vurdere om et foretak er eller sannsynligvis kommer til å bli kriserammet. Vurderingen skal foretas i samråd med Riksgäldkontoret og Riksbanken. Når Finansinspektionen har vurdert at vilkårene er oppfylt, skal Riksgäldskontoret vurdere om foretaket skal krisehåndteres. Det første vilkåret er at Riksgäldskontoret i samråd med Riksbanken og Finansinspektionen må vurdere om det finnes alternative tiltak som innen rimelig tid skal kunne avhjelpe eller forhindre at foretaket blir kriserammet. Videre må Riksgäldskontoret etter § 5 annet ledd vurdere om krisehåndtering er i allmennhetens interesse, jf. loven kapittel 1 § 6.

Regler om verdivurdering i samsvar med direktivet art. 36 og 74 er, som i dansk rett, samlet i et eget kapittel, jf. den svenske loven kapittel 7. Paragrafene 1 til 6 inneholder hovedreglene i art. 36 nr. 1 til 8 om krav om verdivurdering før beslutning om krisehåndtering eller valg av krisetiltak. Etter § 7, som sammen med § 8 gjennomfører art. 36 nr. 9 og 12, kan Riksgäldkontoret foreta en foreløpig verdivurdering etter minstekravene angitt i § 8 dersom det på grunn av hast ikke er mulig å få

gjennomført en fullverdig verdivurdering. I slike tilfeller skal det gjennomføres en etterfølgende fullverdig verdivurdering etter reglene i § 9, jf. art. 36 nr. 10 og 11. Reglene i direktivet art. 74 om en etterfølgende verdivurdering følger av kapittel 7 § 10.

Når Riksgäldskontoret har truffet vedtak om å krisehåndtere et foretak, overtar Riksgäldskontoret eiernes rett til å stemme på generalforsamlingen, jf. kapittel 10 § 1 og direktivet art. 63 nr. 1, og kan om nødvendig også utøve den myndigheten som ellers ligger til generalforsamling, styret og administrerende direktør. Riksgäldskontoret skal utpeke nytt styre og administrerende direktør for foretaket, jf. § 3 og direktivet art. 34 nr. 1 bokstav c. Loven kapittel 11 inneholder nærmere regler om rettsvirkningene av at et foretak er satt under krisehåndtering. Blant annet følger det av § 3 at foretakets kontraktsmotparter ikke kan sette i verk misligholdsbeføyelser eller endre vilkår i avtalene med foretaket.

Den svenske loven inneholder utførlige regler om Riksgäldskontorets oppgaver og verktøy under krisehåndteringen i lovens kapitler 14 til 23. Disse kapitlene gjennomfører direktivets bestemmelser om krisetiltak, inkludert utpeking av en spesialforvalter for foretaket, jf. art. 35. Direktivets regler om intern oppkapitalisering er gjennomført i loven kapittel 21, og det følger i tillegg av kapitlets § 4 at Riksgäldskontoret ved bruk av dette tiltaket på en sparebank kan beslutte at sparebanken skal omdannes til et aksjeselskap.

7.5 Banklovkommisjonens utkast

7.5.1 Vedtak om offentlig administrasjon og krisehåndtering

7.5.1.1 Generelt

Banklovkommisjonen foreslår at begrepet «offentlig administrasjon» videreføres, og at dette skal betegne en situasjon der vilkårene for krisehåndtering knyttet til foretakets økonomiske situasjon er oppfylt. Banklovkommisjonens forslag til gjennomføring av direktivets krav til krisehåndtering baserer seg på en sekvensiell modell der det først (1) åpnes offentlig administrasjon, og at myndighetene deretter skal (2) vurdere henholdsvis avvikling eller krisehåndtering (om det er i offentlighetens interesse at det iverksettes krisetiltak), mens virksomheten «fryses» i vurderingsperioden. Modellen til Banklovkommisjonen innebærer i praksis at et foretak alltid skal stenges, med mindre noe annet er vedtatt.

Banklovkommisjonen legger til grunn at krisehåndteringen skal baseres på at krisehåndteringsmyndigheten fullt ut overtar administrasjonen av foretaket, det vil si en videreføring av systemet i gjeldende rett med et administrasjonsstyre. Administrasjonsstyret skal etter utkastet fungere som foretakets styre under krisehåndteringen eller avviklingen. Etter at vedtak om offentlig administrasjon er truffet, skal krisehåndteringsmyndigheten etter utkastet «så snart som mulig» vurdere om offentlige interesser tilsier krisehåndtering eller avvikling.

Selv om Banklovkommisjonen foreslår å begrense omfanget av bestemmelsene om krisehåndtering betydelig sammenlignet med direktivet, er utkastet vesentlig mer omfattende enn gjeldende rett.

Banklovkommisjonen viser til dokumentet «Bank of England's approach to resolution»,[4] særlig punkt 27 og 28.

7.5.1.2 Vedtak om offentlig administrasjon

Etter lovutkastet § 20-23 skal krisehåndteringsmyndigheten treffe vedtak om at foretaket settes under offentlig administrasjon dersom myndigheten må anta at følgende tre vilkår er oppfylt:

a) foretaket er eller må ventes i nær fremtid å måtte innstille virksomheten,
b) det er ikke rimelig utsikt til at dette kan forhindres ved tidligtiltakene som loven gir anvisning på, og
c) det er ikke rimelig utsikt til at et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videreføring av virksomheten kan skaffes på annen måte.

Disse vilkårene samsvarer langt på vei med direktivet art. 32 nr. 1 a og b. Uttrykket «foretaket er eller må ventes i nær fremtid å måtte innstille virksomheten» svarer til direktivets vilkår om «failing or likely to fail». Vurderingen av om et foretak er eller må ventes i nær fremtid å måtte innstille virksomheten skal skje i samsvar med kriteriene i annet ledd, som langt på vei samsvarer med direktivet art. 32 nr. 4. Etter Banklovkommisjonens utkast er det krisehåndteringsmyndigheten som, etter samråd med Finanstilsynet, skal foreta vurderingen av om vilkårene i § 20-23 første ledd er oppfylt. Finanstilsynet har imidlertid en plikt etter utkastet § 20-19 til å gi melding til krisehåndte-

[4] Publisert i oktober 2014 på nettsiden til Bank of England.

ringsmyndigheten dersom tilsynet antar at vilkårene er oppfylt, se avsnitt 6.5.3.

Vedtaket om offentlig administrasjon har etter Banklovkommisjonens utkast langt på vei samme rettsvirkninger som etter gjeldende rett. Gjeldende bestemmelser om at vedtaket skal meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres snarest mulig i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon, foreslås videreført. I tillegg skal vedtaket meddeles Finanstilsynet, Bankenes sikringsfond og Norges Bank. Gjeldende bestemmelse om at vedtaket også skal registreres i et verdipapirregister og tinglyses hos registerføreren for tinglysning i fast eiendom, er også videreført i utkastet. Det samme gjelder bestemmelsen om at foretaket skal føye til sitt foretaksnavn at det er satt under offentlig administrasjon.

Etter utkastet § 20-24 kan morselskap i finanskonsern settes under offentlig administrasjon dersom vilkårene er oppfylt både for morselskapet og for et eller flere datterforetak som omfattes av direktivets regler, jf. første ledd. Det samme gjelder dersom det må antas at hele konsernet kan bli kriserammet som følge av at et av foretakene i konsernet er kriserammet, jf. annet ledd. Etter tredje ledd kan også andre finansforetak i konsernet, unntatt forsikrings- og pensjonsforetak, settes under krisehåndtering.

7.5.1.3 Vedtak om krisehåndtering

Etter at foretaket er satt under offentlig administrasjon, skal krisehåndteringsmyndigheten «så snart som mulig» vurdere om offentlighetens interesser tilsier at foretaket undergis krisehåndtering, jf. utkastet § 20-27. Dette vilkåret samsvarer med art. 32 nr. 1 bokstav c. De offentlige interessene som kan begrunne krisehåndtering, jf. direktivet art. 31 nr. 2, er inntatt i § 20-27 første ledd. Krisehåndteringsmyndigheten skal ha oppnevnt et administrasjonsstyre, jf. utkastet § 20-25 og omtale i punkt 7.5.3 nedenfor. Etter utkastet er en av administrasjonsstyrets oppgaver, som i gjeldende rett, så hurtig som mulig å klarlegge om foretakets virksomhet kan drives videre på forsvarlig økonomisk grunnlag, om foretaket eller dets virksomhet kan slås sammen med eller overdras til andre foretak, eller om – dersom slike forutsetninger ikke foreligger – foretaket må avvikles etter reglene i lovutkastet § 20-28. Krisehåndteringsmyndighetens vedtak etter utkastet § 20-27 vil således være nært knyttet opp mot administrasjonsstyrets arbeid og vurderinger av foretakets videre fremtid.

Dersom krisehåndteringsmyndigheten kommer til at offentlige interesser ikke tilsier krisehåndtering, skal foretaket etter Banklovkommisjonens utkast avvikles etter reglene i utkastet § 20-28, jf. omtale i avsnitt 7.5.9.

Det vises til nærmere omtale av Banklovkommisjonens utkast i NOU 2016: 23 kapittel 15.4 og merknadene til §§ 20-27 og 20-28.

7.5.2 Verdivurdering

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre direktivet art. 36 om verdivurdering i utkastet § 20-22. Banklovkommisjonen bemerker at verdivurderingen utgjør selve grunnlaget for beslutningen om å avgjøre om vilkårene og forutsetningene for å anvende ulike krisetiltak, og for å klarlegge omfanget av tap som skal belastes ulike eiere og kreditorer dersom det skal legges til rette for videre drift i foretaket.

Banklovkommisjonen har lagt vekt på at hovedtrekkene i reglene bør fremgå av loven, mens mer detaljerte regler etter behov kan fastsettes i forskrift.

Reglene om etterkontroll av verdivurderingen, jf. direktivet art. 74, foreslår Banklovkommisjonen at inntas i § 20-53 i avsnittet om vern for eiere, kreditorer og motparter. Det vises til nærmere omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.3 (merknaden til § 20-22) og 15.7 (merknaden til § 20-53).

7.5.3 Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon

Etter utkastet § 20-26 skal det inntre en rekke rettsvirkninger av vedtaket om å sette et foretak under offentlig administrasjon. Disse rettsvirkningene innebærer en «frysing» av virksomheten, bl.a. ved at foretaket ikke lenger skal kunne ta imot innskudd og innlån eller foreta utbetalinger til innskytere og andre kreditorer. Det er likevel her lagt opp til at det kan gis dispensasjoner, slik at foretakets virksomhet delvis kan videreføres etter vedtaket.

Banklovkommisjonen mener slike dispensasjoner, hvor foretaket f.eks. likevel gis adgang til å ta imot innskudd og lån, samt foreta utbetalinger, dersom krisehåndteringsmyndigheten fastsetter eller godkjenner dette, vil kunne være meget viktig dersom det er samfunnsøkonomisk viktig at foretakets virksomhet ikke stopper helt opp, eller at det ved slik begrenset videreføring legges til rette for en praktisk og hensiktsmessig håndtering av foretakets vanskeligheter uten at det deretter vil være behov for at foretaket

undergis krisehåndtering eller avvikles. Reglene er således utformet med sikte på å forhindre forringelse av aktiva. Hvor inngripende virkningen av offentlig administrasjon og dertil omfanget av kontroll som myndigheten mener er riktig, vil da også bero på slike betraktninger ved anvendelsen av de nevnte dispensasjonene. Banklovkommisjonen viser til at slike regler ikke følger direkte av krisehåndteringsdirektivet, men er kjent med at EU-kommisjonen har påbegynt et arbeid på dette området («moratorium tool»). Bakgrunnen for dette arbeidet er bl.a. å legge til rette for at foretak kan stabiliseres i perioden rett etter at det er lagt til grunn at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli nødt til å innstille virksomheten, men hvor følgene av dette ennå ikke er klarlagt.

Banklovkommisjonen viser til at ved utformingen av utkastet § 20-19 om Finanstilsynets tilråding til Finansdepartementet, er det lagt til rette for at departementet så vidt mulig kan treffe vedtak om å sette foretaket under offentlig administrasjon, eventuelt samtidig med vedtak om at foretaket skal avvikles eller undergis krisehåndtering.

Det vises til nærmere omtale av Banklovkommisjonens utkast i NOU 2016: 23 kapittel 15.4 og merknadene til §§ 20-23 og 20-26.

7.5.4 Administrasjonsstyre

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-25 at gjeldende regler om administrasjonsstyre langt på vei videreføres. Banklovkommisjonen viser til direktivet art. 35 om utpeking av en administrator for foretaket. Banklovkommisjonen viser til at dette er den eneste bestemmelsen i direktivet som omhandler organisering av krisehåndteringsmyndigheten og dennes saksbehandling i praksis. Etter Banklovkommisjonens vurdering vil krisehåndteringsmyndigheten nødvendigvis måtte ha bruk for bistand når det gjelder den praktiske gjennomføringen av krisehåndteringen. Banklovkommisjonen ser ingen grunn til å ikke videreføre gjeldende krav om at det skal utpekes et administrasjonsstyre med tre medlemmer og tilsvarende antall personlige varamedlemmer. Et grunnleggende prinsipp er, slik Banklovkommisjonen ser det, at administrasjonsstyret skal være uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter. Krisehåndteringsmyndigheten skal imidlertid godkjenne alle beslutninger av vesentlig betydning for foretaket. I tråd med direktivet art. 35 kan krisehåndteringsmyndigheten også når som helst endre eller avslutte administrasjonsstyrets oppdrag.

Banklovkommisjonen foreslår at administrasjonsstyrets oppgaver i hovedsak skal være de samme som etter gjeldende rett, men noe utvidet som følge av gjennomføringen av direktivets regler om krisetiltak og tilretteleggingen av disse. Det er krisehåndteringsmyndigheten som skal treffe vedtak om bruk av krisetiltak etter reglene i avsnitt V, mens administrasjonsstyrets oppgave er å gjennomføre tiltakene.

Det vises til nærmere omtale av Banklovkommisjonens utkast i NOU 2016: 23 kapittel 15.4 og merknadene til §§ 20-25.

7.5.5 Krisetiltak

Når krisehåndteringsmyndigheten har truffet vedtak om å krisehåndtere et foretak, jf. utkastet § 20-27, kan myndigheten i samsvar med direktivet del IV kapittel IV, anvende en rekke krisetiltak i samsvar med lovutkastet avsnitt V. De ulike krisetiltakene er ramset opp i utkastet § 20-30 første ledd, og etter annet ledd kan tiltakene brukes enkeltvis eller i kombinasjon. Utkastet § 20-31 inneholder alminnelige regler om anvendelse av krisetiltak. Deretter kommer nærmere regler om de ulike krisetiltakene i §§ 20-32 til 20-47. Tiltakene som myndigheten etter utkastet kan bruke er følgende:

a) Salg av hele eller deler av virksomheten i foretaket til annet foretak etter reglene i § 20-32.
b) Overdragelse av deler av virksomheten i foretaket til et broforetak som er opprettet for å drive overtatt virksomhet etter reglene i §§ 20-33 og 20-34.
c) Deling av eiendelene i foretaket, herunder i et broforetak, og overføring av eiendeler eller forpliktelser til ett eller flere forvaltningsforetak, etter reglene i § 20-35.
d) Intern oppkapitalisering etter reglene i §§ 20-36 til 20-44.
e) Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter reglene i §§ 20-20 og 20-21 eller i § 20-41.
f) Avvikling etter reglene i § 20-28 av virksomhet i et foretak som det ved krisehåndtering av foretaket ikke foreligger grunnlag for å videreføre eller å overdra til et annet foretak.
g) Statlige tiltak begrunnet i hensynet til finansiell stabilitet etter reglene i §§ 20-46 og 20-47.

Banklovkommisjonen foreslår altså at krisehåndteringsmyndigheten også skal rå over statlige tiltak, og at avvikling skal anses som et krisetiltak. Banklovkommisjonen inntar også nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital som et krisetil-

tak, selv om dette ikke er definert som krisetiltak i direktivet, jf. avsnitt 7.3.5. Banklovkommisjonens forslag om statlige tiltak og nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital er omtalt i hhv. avsnitt 8.5 og 6.5.4, og omtales ikke nærmere her. Det vises for øvrig til nærmere omtale av de ulike tiltakene i NOU 2016: 23 kapittel 15.5.

Banklovkommisjonen foreslår regler om intern oppkapitalisering i lovutkastet §§ 20-36 til 20-45. Bestemmelsene bygger på direktivets artikler om intern oppkapitalisering. Hovedregelen fremgår av utkastet § 20-36, og gjennomfører direktivets vilkår for bruk av krisetiltaket. Gjeld som skal og kan unntas fra intern oppkapitalisering, er angitt i utkastet § 20-37. Videre foreslår Banklovkommisjonen å regulere bidrag fra krisetiltaksfondet i § 20-38. Utkastet §§ 20-41 til 20-45 inneholder regler om gjennomføring og omfang av intern oppkapitalisering, inkludert direktivets regler om prioritetsrekkefølge og omorganiseringsplan.

7.5.6 Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser

I lovutkastet avsnitt VI foreslår Banklovkommisjonen utdypende regler som gir krisehåndteringsmyndigheten nødvendige tilleggshjemler og kompetanse for å sørge for at krisetiltakene kan gjennomføres på en effektiv måte. Videre uttaler Banklovkommisjonen følgende om bestemmelsene i kapittel 15.6:

> «De fremstår som utdypende hjemler til den generelle myndighet som er lagt til krisehåndteringsmyndigheten etter direktivet artikkel 63 og som er reflektert ulike steder i lovutkastet kapittel 20 avsnittene IV og V, se særlig utkastet §§ 20-27 og 20-30 og bemerkningene til disse bestemmelsene i avsnittene 15.4 og 15.5 foran. Det er i hovedsak overlatt til krisehåndteringsmyndigheten å avgjøre ved forvaltningsskjønn om det i enkelttilfelle skal gis slike pålegg som tilleggsbeføyelsene omhandler. De skranker for myndighetsutøvelsen som følger av reglene i lovutkastet kapittel 20 avsnitt VII må imidlertid overholdes»

Banklovkommisjonen påpeker at reglene i direktivet også på dette området er svært detaljerte og har lagt vekt på å få frem hovedinnholdet i direktivets bestemmelser. Dette gjelder først og fremst muligheten til å kunne gripe inn i etablerte rettsforhold. Slik inngripen vil kunne være rett til å overdra eiendeler, avslutte kontrakter, suspendere fordringskrav eller hevingsretter etter en kontrakt. En eventuell utbygging og detaljregulering foreslår Banklovkommisjonen at fastsettes i forskrift med hjemmel i utkastet § 20-4 annet ledd.

7.5.7 Vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet avsnitt VII om vern for eiere, kreditorer og motparter, regler som bygger på direktivet art. 73 til 80. I tillegg er direktivets regler i art. 85 om klage og søksmål i forbindelse med vedtak om tidligtiltak og krisetiltak, inntatt i denne delen av lovutkastet, se lovutkastet § 20-59.

Bestemmelsene i dette avsnittet følger i hovedsak direktivets systematikk, og dreier seg om ulike former for vern av ervervet rett til foretakets eiendeler, rettigheter og forpliktelser ved gjennomføring av krisetiltak. Videre uttaler Banklovkommisjonen, jf. omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.7:

> «Bestemmelsene medfører således innskrenkninger i krisehåndteringsmyndighetens kompetanse, slik at myndigheten ikke uten videre kan sette i verk de krisetiltak som utkastet avsnittene V og VI omhandler. En side av reglene er tapsbegrensning i forbindelse med overføringer av foretakets eiendeler og forpliktelser under en krisehåndtering, samt ved nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrumenter og ansvarlige fordringer («bail-in»), jf. utkastet § 20-52. En annen side er vern for ulike sikrings-, motregnings- og nettingordninger, slik at det ikke kan foretas oppsplitting eller endring av kontrakter med slike ordninger under en krisehåndtering, jf. utkastet §§ 20-54 til 20-57. Det er også lagt vekt på at krisetiltak som medfører delvis overdragelse av eiendeler, rettigheter og forpliktelser, samt endring eller opphør av kontrakter tilknyttet et foretak under en krisehåndtering, ikke skal kunne påvirke driften av betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer, jf. utkastet § 20-58. I tillegg er reglene om etterkontroll av verdivurderinger et viktig rettsvernsprinsipp, jf. utkastet § 20-53. Bestemmelsene om de ulike former for vern som nevnt er for øvrig forutsatt å inngå som overordnede prinsipper i forbindelse med en krisehåndtering, jf. utkastet § 20-31 tredje ledd bokstav g) og direktivet artikkel 34 nr. 1 bokstav i).»

Det vises til nærmere omtale av bestemmelsene i dette avsnittet i utredningen kapittel 15.7.

7.5.8 Prioritetsregler for innskudd

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet til § 20-29 å gjennomføre regler som svarer til krisehåndteringsdirektivet art. 108 og innskuddsgarantidirektivet art. 9 nr. 2 om prioritet for innskudd og innskuddsgarantiordningens regresskrav. Det vises til omtale i utredningen avsnitt 15.4, se s. 248–249.

7.5.9 Avvikling av foretak som ikke krisehåndteres

Dersom krisehåndteringsmyndigheten kommer til at offentlige interesser ikke tilsier at foretaket skal krisehåndteres, foreslår Banklovkommisjonen at foretaket skal avvikles etter reglene i utkastet § 20-28. Banklovkommisjonen viser til at foretaket etter direktivet skal avvikles etter normale insolvensprosedyrer dersom det ikke skal krisehåndteres, og til at det etter norsk rett vil si offentlig administrasjon. Reglene i § 20-28 kommer til anvendelse etter at det er truffet vedtak om krisehåndtering, jf. § 20-23. Videre skal det ha blitt oppnevnt et administrasjonsstyre, jf. § 20-25, og rettsvirkningene som nevnt i § 20-26 skal ha inntrådt. Etter utkastet § 20-28 er det administrasjonsstyret som får i oppgave å avvikle foretaket. Videre viderefører utkastet gjeldende regler om tilsvarende anvendelse av konkurslovgivningen så langt den passer. En endring fra gjeldende rett er at innskudd etter direktivet skal ha prioritet foran andre kreditorer i boet, jf. over. Utkastet § 20-28 inneholder også regler om forholdet til garantiordningen for innskudd.

7.5.10 Grensekryssende virksomhet

Banklovkommisjonen foreslår generelle regler om krisehåndtering av foretak med grensekryssende virksomhet i lovutkastet avsnitt VIII. I lovutkastet § 20-60 foreslår Banklovkommisjonen å lovfeste grunnprinsippene som grensekryssende krisehåndtering skal baseres på, jf. direktivet art. 87. Bestemmelsen er betydelig forkortet sammenlignet med art. 87, men omfatter i hovedsak de samme hensynene. Banklovkommisjonen har imidlertid valgt å ikke skille mellom krisehåndtering av foretak med filialer i annen EØS-stat og krisehåndtering av konsern med virksomhet i flere EØS-land.

I § 20-61 foreslår Banklovkommisjonen regler om etablering av kriseutvalg, herunder når norske myndigheter har plikt til å opprette kriseutvalg, og når de skal delta i kriseutvalg. Banklovkommisjonen foreslår videre å angi enkelte hovedregler om kriseutvalgets oppgaver.

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre regler som svarer til direktivet art. 91 og 92 om krisehåndtering av grensekryssende finanskonsern, i lovutkastet §§ 20-62 og 20-63. Paragraf 20-62 gjelder krisehåndtering av foretak med morselskap i annen EØS-stat, mens § 20-63 gjelder krisehåndtering av norsk morselskap for finanskonsern med virksomhet innenfor EØS-området.

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-64 at krisehåndteringsmyndigheten skal kunne sette filial av foretak etablert utenfor EØS under krisehåndtering når offentlige interesser tilsier dette, og når

a) filialen ikke oppfyller og heller ikke kan ventes å oppfylle de kravene til virksomheten som er fastsatt i konsesjonen, eller følger av ellers gjeldende lov- og forskriftsverk, og det ikke er utsikt til at det innen rimelig tid blir truffet tiltak som vil sikre at kravene vil bli etterlevet,
b) myndigheten må anta at det utenlandske foretaket ikke kan eller vil være ute av stand til å oppfylle sine forpliktelser her i riket, eller forpliktelser som utspringer av filialens virksomhet her, etter hvert som de forfaller,
c) det er innledet insolvensbehandling av foretaket i hjemstaten.

Det vises til nærmere omtale av paragrafene i NOU 2016: 23 avsnitt 15.8.

7.6 Høringsinstansenes syn

7.6.1 Vedtak om offentlig administrasjon og krisehåndtering

Norges Bank, Finanstilsynet og Finans Norge mener den sekvensielle løsningen der det først fattes vedtak om offentlig administrasjon, med de konsekvensene et slikt vedtak har, og deretter fattes vedtak om krisehåndtering eller avvikling, «i praksis vil kunne innebære forsinkelser som vil vanskeliggjøre effektiv krisehåndtering som bygger på kontinuitet, og hvor tidsfaktoren har stor betydning for f.eks. deltakelse i betalings- og oppgjørssystemer».

Norges Bank påpeker i denne forbindelse at:

> «Hovedformålet med krisehåndtering av banker under BRRD er å kunne drive systemviktige banker videre når de har blitt insolvente – og uten bruk av offentlige midler. Dette er viktig for å sikre finansiell stabilitet på kort sikt når banker får problemer, men også på lang sikt ved å redusere faren for at ubalanser byg-

ger seg opp på grunn av implisitte statsgarantier for bankene.

Norges Bank mener videre at begrepet «offentlig administrasjon» ikke bør benyttes om krisehåndteringen i sin helhet, men utelukkende om de tilfellene der foretaket skal avvikles. Norges Bank viser i den forbindelse til at

> «offentlig administrasjon et begrep som går igjen i en rekke private kontrakter særlig knyttet til betalingssystemet, og der offentlig administrasjon som regel betyr at banken er stengt. Disse kontraktene må endres dersom offentlig administrasjon nå også skal omfatte krisehåndtering og dermed videreføring av banken. Slik gjennomgang av kontraktene vil ta tid, og det kan derfor oppstå juridiske uklarheter i en overgangsperiode».

På bakgrunn av dette konkluderer Norges Bank med følgende:

> «Norges Bank foreslår derfor at 'offentlig administrasjon' fortsatt skal benevne stenging av banken, mens videreføring av banken gjennom krisehåndteringsverktøy som bail-in, salg og/eller bro-bank benevnes 'krisehåndtering.' Videre foreslår vi at vurderingen av hvorvidt banken må innstille eller trolig vil gjøre det, og hvorvidt den skal krisehåndteres, gjøres samtidig ifølge lovteksten. Dermed bringes loven mer i tråd med BRRD. Dette vil kreve en omskriving av § 20-23 til § 20-27 i lovforslaget og enkelte andre steder hvor det henvises til offentlig administrasjon. Spesifikt foreslår vi at loven gir departementet myndighet til å vedta de virkningene som er listet i § 20-26 dersom departementet vedtar at banken skal krisehåndteres».

Finans Norge gir uttrykk for tilsvarende betraktning som Norges Bank og Finanstilsynet, og skriver bl.a. at

> «Bestemmelsen i utkastet §§20-23 flg. synes ikke egnet til å ivareta de overordnede formål med krisehåndteringen angitt i direktivet artikkel 31. Ordningen med et mellomstadium av offentlig administrasjon forut for en krisehåndtering er uten noen forankring i direktivet og er egnet til å skape uklarhet og manglende forutsigbarhet i krisehåndteringen. Det vises ellers til at direktivbestemmelsen om krisehåndteringsmyndighetens beslutning er inntatt i artikkel 82 som entydig forutsetter at det ved mottak av melding etter artikkel 81 (utkastet §20-19) skal besluttes i ett og samme vedtak, hvorvidt foretaket skal likvideres eller undergis kriseregimet.
>
> De forhold som her er påpekt tilsier at man implementerer BRRDs bestemmelser slik de er tenkt, og ikke innfører offentlig administrasjon som et forstadium til krisehåndtering. Det anbefales at man stedet etablerer to separate og klart definerte løp: enten avvikling etter insolvenslovgivningen, eller krisehåndtering. Vi har for øvrig merket oss at Norges Bank i sin høringsuttalelse foreslår at begrepet 'offentlig administrasjon' erstattes av 'stengning av banken.'»

7.6.2 Verdivurdering

Det har ikke kommet høringsmerknader til Banklovkommisjonens utkast til bestemmelse om verdivurdering.

7.6.3 Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon

Som det fremgår av avsnitt 7.6.1 ovenfor, er en rekke av høringsinstansene kritiske til å skille mellom vedtak om offentlig administrasjon og vedtak om krisehåndtering, under henvisning til at virkningene av et vedtak om offentlig administrasjon medfører at foretaket vil måtte stenges. Det vises til omtale i avsnitt 7.6.1 ovenfor. Videre er *Finans Norge* uenig i at det alltid skal være en virkning av vedtak om offentlig administrasjon at foretakets styrende organer skal tre ut av funksjon, jf. omtale i avsnitt 7.6.4 nedenfor.

7.6.4 Administrasjonsstyre

Finans Norge mener at Banklovkommisjonens forslag om å videreføre systemet med at det er et offentlig oppnevnt administrasjonsstyre som overtar foretaket, ikke er i samsvar med direktivet. Finans Norge påpeker at direktivet ikke stiller krav om at krisehåndteringsmyndigheten overtar kontrollen over banken, men kun krav om at eksisterende ledelse og styre skiftes ut. Etter Finans Norges syn vil et administrasjonsstyre egne seg til å administrere en avvikling av foretaket, men ikke nødvendigvis til krisehåndtering. Om dette uttaler Finans Norge følgende:

> «Utkastet § 20-25 om administrasjonsstyre bygger på eksisterende lovgivning, men er

ikke helt i overensstemmelse med direktivets ordning. Administrasjonsstyret på minst tre medlemmer oppnevnt av krisehåndteringsmyndigheten skal etter § 20-25 være foretakets styre enten det likvideres eller undergis krisehåndtering. Disse to prosessene vil imidlertid være svært ulike, og stille ulike krav til personene som skal bekle vervene. I kriseregimet vil styret ha ansvaret for den forretningsmessige driften av et foretak som gjennom rekapitalisering forutsettes å ha et varig liv, selv om styret vil måtte rette seg etter krisemyndighetens direktiver. Administrasjonsstyret vil i en likvidasjon ha en enklere oppgave. I artikkel 34 første ledd bokstav c) forutsettes således at styret og toppledelsen blir erstattet når krisehåndtering er besluttet. Formodentlig vil nytt styre og toppledelse kunne innsettes av foretakets egne organer, men de vil også kunne velges av krisehåndteringsmyndigheten etter den kompetanse som forutsettes tillagt den i artikkel 63 første ledd bokstav (l). I begge tilfeller vi imidlertid styre og toppledelse fungere innenfor rammen av foretakets vedtekter og de krav lovgivningen i alminnelighet stiller. Deres oppgave vil være å bringe foretaket gjennom krisefasen og over i ordinær drift.»

7.6.5 Krisetiltak

Finanstilsynet foreslår en annen terminologi enn Banklovkommisjonens «ansvarlige fordringer», og viser til at begrepet fordringer relaterer seg til foretakets eiendelsside, mens «bail-in» gjelder foretakets gjeld. Finanstilsynet anbefaler at «bail-in» oversettes med «intern tapsdekning», og at «eligible liabilities» oversettes med «kvalifiserende gjeld». Tilsvarende synspunkt fremmes av *Finans Norge*. Finans Norge skriver bl.a.:

> «For det første er ordet «ansvarlig» lite egnet til å skille disse forpliktelsene fra den ansvarlige kapital. For det annet er det balansen til foretaket i krise som skal om restruktureres, og i denne balansen figurerer de aktuelle postene som forpliktelser, ikke gjeld. Man bør følgelig velge en betegnelse som ikke gir grunnlag for denne typen misforståelser. Et alternativ kunne være «relevante forpliktelser» eller «kvalifiserte forpliktelser».

Departementet viser her til omtale av begrepsbruken i lovforslaget i avsnitt 3.3.

Advokatforeningen har for øvrig enkelte tekniske merknader til bestemmelsene i utkastet, jf. omtale i spesialmerknadene.

7.6.6 Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser

Høringsinstansene har ikke hatt vesentlige merknader til Banklovkommisjonens utkast til gjennomføring av direktivets bestemmelser om kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser (direktivet avsnitt VI). Det har imidlertid kommet enkelte tekniske merknader til bestemmelsene om tilleggsbeføyelser fra *Finanstilsynet* og fra *Advokatforeningen*. Disse merknadene er omtalt i merknadene til de respektive paragrafer i lovforslaget.

7.6.7 Vern av eiere, kreditorer og motparter

Høringsinstansene har ikke hatt vesentlige merknader til utkastet til bestemmelser om vern av eiere, kreditorer og motparter (direktivet VII).

7.6.8 Prioritetsregler for innskudd

Det har ikke kommet merknader til Banklovkommisjonens utkast til bestemmelser om prioritetsregler for innskudd.

7.6.9 Avvikling av foretak som ikke krisehåndteres

Det har ikke kommet merknader til Banklovkommisjonens utkast til bestemmelser om avvikling av foretak som ikke krisehåndteres.

7.6.10 Grensekryssende virksomhet

Finanstilsynet har følgende merknad til utkastets regler om krisehåndtering av grensekryssende finanskonsern og kriseutvalg:

> «I utkastets § 20-60 (1) er det listet opp hvilke hensyn myndighetene skal vektlegge i forbindelse med virkningen i andre EØS-stater av beslutninger knyttet til krisehåndtering. I krisehåndteringsdirektivets liste i artikkel 87 (e) og (f) er hensynet til *skatteinntekter* (fiscal resources (EN)/skattemedel (SE)/skatteindtægter (DK)), utelatt blant de fire hensynene som skal tas. Finanstilsynet foreslår at skatteinntekter tas med i opplistingen i den norske lovteksten.
>
> Banklovkommisjonens forslag likestiller i denne sammenheng virksomhet drevet gjennom filial med virksomhet drevet i mor/datter-

foretak. I henhold til BRRD skal det i tilfeller der virksomheten drives gjennom filialer, bare tas hensyn til finansiell stabilitet i det andre medlemslandet og ikke effekten på skatteinntekter, midler i krisefond og ordninger for innskuddsgaranti og investorbeskyttelse som er tilfellet når virksomheten drives gjennom datterselskap. Det bemerkes også, at det for filialers del, kun er signifikante filialer som omtales i artikkel 87 (g), mens den foreslåtte lovteksten ikke inneholder tilsvarende begrensning.

Både i § 20-60 første og annet ledd, samt i § 20-62 første ledd er det det inntatt et annet punktum som gir første punktum tilsvarende anvendelse der det utenlandske datterforetaket er morforetak i et finanskonsern som er etablert i den andre EØS-staten. Etter Finanstilsynets vurdering kan disse punktumene strykes da alle datterforetak omfattes av første punktum.

I § 20-61 finner Finanstilsynet reglene om plikt til å opprette kriseutvalg noe uklare. Etter direktivets system skal det kun opprettes ett kriseutvalg for europeiske finanskonsern. Kriseutvalget skal opprettes av gruppekrisehåndteringsmyndigheten, dvs. krisehåndteringsmyndigheten i medlemsstaten der konsoliderende tilsynsmyndighet etter CRD IV holder til. Etter Banklovkommisjonens forslag ser det ut til at det også skal opprettes kriseutvalg for finansielle delkonsern som driver virksomhet i andre EØS-stater. Det vises i den anledning til forutsetningen i annet punktum om at (den norske) krisehåndteringsmyndigheten skal delta i kriseutvalg opprettet i stater der et datterforetak er morselskap i et finansielt delkonsern i den andre staten. Finanstilsynet er for øvrig enig i at det ikke er norsk lovgivers oppgave å pålegge andre EØS-stater en plikt til å etablere kriseutvalg, jf. spesialmerknaden til § 20-61. Det legges til grunn at gjennomføringen av BRRD i relevante EØS-stater sikrer den norske krisehåndteringsmyndighetens deltagelse i kriseutvalg.

Det nevnes for ordens skyld videre at forslaget til teknisk standard om kriseutvalg som er nevnt i særmerknadene til utkastets § 20-62 ble vedtatt av EU-Kommisjonen den 23. mars 2016 og publisert i Official Journal 8. juli 2016 som forordning 2016/1075.»

Advokatforeningen uttaler at beskrivelsen av kriseutvalgets oppgaver i utkastet § 20-61 tredje ledd fremstår som lite treffende, og foreslår at bestemmelsen endres. Advokatforeningen bemerker videre at utkastet § 20-64 om krisehåndtering av filialer med hovedsete i annet land fremstår innholdsmessig som nokså avvikende fra de foregående bestemmelsene i avsnitt VIII. De øvrige bestemmelsene dreier seg om internasjonalt samarbeid, mens denne bestemmelsen gir materielle regler om når en filial skal undergis krisehåndtering her i riket. Advokatforeningen anbefaler at departementet vurderer om bestemmelsen systematisk bør flyttes til avsnitt IV, da øvrige bestemmelser om krisehåndtering er samlet der.

7.7 Departementets vurdering

7.7.1 Begrepsavklaring

Offentlig administrasjon er etter gjeldende rett en form for konkursbehandling av banker og andre finansforetak som er omfattet av reglene i kapittel 21 i finansforetaksloven. Finansforetak som er omfattet av disse reglene kan ikke slås konkurs, og behandles ikke etter den ordinære konkurslovgivningen. Som nevnt i avsnitt 7.2 kan utfallet av en offentlig administrasjon både være at foretaket «krisehåndteres», det vil si at virksomheten videreføres i en eller annen form, eller at foretaket avvikles. Slik sett har offentlig administrasjon mye til felles med direktivets regler om krisehåndtering, selv om reglene i direktivet er langt mer detaljerte.

Et viktig likhetstrekk ved både offentlig administrasjon og krisehåndtering er prinsippet om at myndighetene tar kontrollen over foretaket og dets videre skjebne. Formålet med både gjeldende regelsett og direktivets regler er å finne løsninger som bidrar til å opprettholde finansiell stabilitet ved at viktig virksomhet videreføres uten driftsavbrudd, slik at forstyrrelser i økonomien unngås. Det er også viktig å minimere risikoen for smitteeffekter. Et annet likhetstrekk er at virkemidlene og hjemlene i hovedtrekk er basert på de samme prinsippene.

Det er imidlertid også betydelige forskjeller mellom regelsettene. For det første regulerer krisehåndteringsdirektivet bare de situasjonene der offentlige interesser tilsier krisehåndtering. Direktivet regulerer ikke ordinær avvikling av finansforetak som ikke krisehåndteres. Dagens regler om offentlig administrasjon gir også et regulatorisk regime som dekker disse tilfellene. En annen forskjell er at direktivet i sterkere grad enn gjeldende norske regler legger opp til et fastsatt løp med bruk av forhåndsdefinerte krisetiltak. Med enkelte begrensede unntak vil bruk av statlige støttetiltak alltid forutsette krisehåndtering.

En tredje viktig forskjell er at direktivets regler om krisehåndtering i stor grad forutsetter at foretaket skal drives videre mens krisehåndteringen pågår. Dette er i teorien mulig også med dagens regelsett, men lovens system bygger på et utgangspunkt om at foretaket stenges når det settes under offentlig administrasjon.

Med utgangspunkt i disse likhetene og forskjellene foreslår departementet, i tråd med høringsmerknadene fra Norges Bank og Finans Norge, å etablere et tydelig skille i lovforslaget mellom de situasjonene der foretaket skal krisehåndteres, og der foretaket skal avvikles. Som omtalt i avsnitt 3.3 foreslår departementet å bruke begrepet «krisehåndtering» om de tilfellene der Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet i tråd med direktivets regler tar kontrollen over et foretak i alvorlige økonomiske problemer, og bruker ett eller flere av direktivets krisetiltak med sikte på å gjenopprette foretakets finansielle stilling på varig basis. Det grunnleggende vilkåret for å ta et foretak under krisehåndtering er at det er eller ventes å bli kriserammet («failing or likely to fail»).

I tråd med Norges Banks høringsmerknad legger departementet opp til at begrepet «offentlig administrasjon» videreføres som betegnelse i de tilfeller der virksomheten etter direktivets regler skal håndteres i tråd med nasjonale insolvensprosedyrer for slike foretak. Dette omfatter de tilfellene der et foretak er kriserammet, men at allmenne interesser ikke tilsier krisehåndtering. Foretaket skal i slike tilfeller alltid avvikles, og departementet foreslår derfor at denne prosedyren skal omtales som «avvikling under offentlig administrasjon».

Skillet mellom krisehåndtering og avvikling er også synliggjort i lovforslagets systematikk. Reglene om krisehåndtering foreslås i lovforslaget avsnitt IV, mens reglene om avvikling under offentlig administrasjon foreslås i lovforslaget avsnitt VI.

7.7.2 Vedtak om krisehåndtering

Departementet foreslår i lovforslaget § 20-15 regler om vilkår for krisehåndtering. Vilkårene for at et foretak skal settes under krisehåndtering, foreslås inntatt i bestemmelsens første ledd. Vilkårene er for det første at foretaket er eller må ventes å bli kriserammet, jf. bokstav a. Videre må det ikke være utsikter til en privat løsning eller at noen av myndighetenes andre tiltaksmuligheter, jf. avsnitt 6.7.1-3, kan forhindre at foretaket blir kriserammet, jf. bokstav b. Det tredje vilkåret er at allmenne interesser må tilsi krisehåndtering, jf. art. 32 nr. 1 bokstav c og lovforslaget § 20-15 første ledd bokstav c. Lovforslaget innebærer at det er departementet som skal treffe vedtak, og ikke Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet. Som omtalt i avsnitt 4.7.2 bør departementet treffe de viktigste beslutningene som etter direktivet tilligger krisehåndteringsmyndigheten.

Dersom alle de tre vilkårene er oppfylt, skal departementet etter lovforslaget treffe vedtak om at foretaket skal undergis krisehåndtering. Dersom bare de to første vilkårene er oppfylt, det vil si at foretaket er kriserammet og det ikke er utsikter til løsning, skal departementet etter forslaget treffe vedtak om avvikling under offentlig administrasjon, jf. omtale i avsnitt 7.7.10 nedenfor.

Departementet slutter seg i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til gjennomføring av de nærmere kriteriene for når foretaket skal anses å være kriserammet, jf. direktivet art. 32 nr. 4. Som nevnt i avsnitt 6.7.2 ovenfor, skal foretaket regnes som kriserammet når én eller flere av følgende situasjoner har inntrådt:

a) vilkårene for tilbakekall av foretakets konsesjon er eller må ventes å bli oppfylt i nær fremtid, herunder som følge av at tap i foretaket helt eller delvis kan uttømme den ansvarlige kapitalen,
b) verdien av foretakets eiendeler er eller må ventes i nær fremtid å bli lavere enn dets forpliktelser,
c) foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli ute av stand til å betale gjeld og andre forpliktelser ved forfall, eller
d) foretaket vil trenge statlig støtte for å kunne videreføre virksomheten, unntatt når følgende støtte gis for å motvirke alvorlige forstyrrelser i økonomien:
   i) statsgaranti for kreditt fra Norges Bank,
   ii) statsgaranti for nye forpliktelser eller
   iii) tilførsel av ansvarlig kapital til vanlige priser og vilkår til foretak som ikke står i fare for å bryte konsesjonskrav.

Det vises til lovforslaget § 20-15 annet ledd. EBA skal i medhold av art. 32 nr. 5 kunne gi nærmere retningslinjer til praktiseringen av disse vilkårene. Etter departementets vurdering er det ikke behov for å fastsette slike retningslinjer i lov eller forskrift, selv om retningslinjene vil kunne være førende ved krisehåndteringsmyndighetens tolkning og anvendelse av vilkårene. I den grad det likevel skulle være behov for forskriftsregler, kan slike nærmere forskriftsregler gis i medhold av § 20-4.

Direktivet art. 31 nr. 2 angir hvilke formål som skal være førende for om allmenne interesser tilsier krisehåndtering. Disse formålene er å sikre videreføring av kritiske funksjoner, å unngå vesentlige negative effekter for finanssystemet, særlig ved å unngå smitteeffekter, å beskytte offentlige midler ved å minimere behovet for statlige støttetiltak, å beskytte innskudd og å beskytte klientmidler. I likhet med både dansk og svensk rett foreslår departementet å liste opp disse formålene i loven. Det vises til § 20-15 tredje ledd.

Forslaget innebærer, i tråd med systemet etter direktivet, jf. art. 32, at det skal tas stilling til alle tre vilkårene samtidig. Dette er også i samsvar med slik direktivet har blitt implementert i dansk og svensk rett, jf. avsnitt 7.4. Departementets forslag innebærer at Banklovkommisjonens utkast til system der det først treffes vedtak om offentlig administrasjon, og deretter et nytt etterfølgende vedtak om krisehåndtering, ikke følges opp. Departementet viser til at flere høringsinstanser, som Norges Bank, Finanstilsynet og Finans Norge, har hatt innvendinger mot den løsningen Banklovkommisjonen har foreslått.

I utredningen viser Banklovkommisjonen til at myndighetene vil kunne trenge tid på å ta stilling til om et foretak skal krisehåndteres, og at det derfor bør treffes to separate vedtak. Departementet viser til at formålet med krisetiltaksplanene, jf. avsnitt 5.7.2, nettopp er at myndighetene skal være forberedt på hvilke vedtak som vil være nødvendig å treffe i en krisesituasjon. I de fleste tilfeller bør det derfor etter departementets vurdering være nokså klart om allmenne interesser tilsier at foretaket undergis krisehåndtering, eller om det bør avvikles under offentlig administrasjon. I de tilfellene det er tvil om foretaket bør krisehåndteres eller ikke, vil det etter departementets syn uansett være uheldig om det har inntrådt rettsvirkninger som vanskeliggjør en etterfølgende krisehåndtering.

Som nevnt i kapittel 4 ovenfor, foreslås det at departementet skal treffe vedtak om å sette et foretak under krisehåndtering, selv om Finanstilsynet utpekes som krisehåndteringsmyndighet. I praksis vil lovforslaget innebære at Finanstilsynet gir en tilrådning til departementet med en konstatering av at de objektive vilkårene for krisehåndtering i lovforslaget § 20-15 første ledd bokstav a og b er oppfylt og en vurdering av om allmenne interesser tilsier krisehåndtering, Departementet må på bakgrunn av tilrådningen ta stilling til om allmenne interesser tilsier krisehåndtering eller avvikling under offentlig administrasjon. I tråd med generelle forvaltningsrettslige regler legger departementet til grunn at departementet også skal kunne treffe vedtak om krisehåndtering på eget initiativ dersom situasjonen gjør det nødvendig.

Departementet foreslår i § 20-15 fjerde ledd at dersom vilkårene for krisehåndtering er oppfylt for et av foretakene i et konsern, kan også holdingforetak og andre morselskap i konsernet, samt andre foretak i konsernet som er omfattet av reglene, jf. § 20-1, settes under krisehåndtering dersom vilkårene er oppfylt også for dette foretaket. Det samme gjelder dersom krisen i foretaket kan medføre at hele konsernet blir kriserammet. Det vises til lovforslaget § 20-15 fjerde ledd, som i hovedsak svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-24. Forsikrings- og pensjonsforetak som inngår i konsernet, kan ikke settes under krisehåndtering etter reglene i kapittel 20.

7.7.3 Verdivurdering

Før det kan treffes vedtak om krisehåndtering, må det foretas en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser, jf. lovforslaget § 20-16 som bygger på direktivet art. 36 og Banklovkommisjonens utkast § 20-22. Så langt det er praktisk mulig bør et vedtak om krisehåndtering bygge på en fullverdig verdivurdering utført av en sakkyndig uten tilknytning til myndighetene, etter hovedregelen i § 20-16 første og annet ledd. Departementet antar imidlertid at det vil kunne være tidsmessig og praktisk utfordrende å foreta en slik fullverdig verdivurdering i en situasjon hvor vilkårene for krisehåndtering er oppfylt. Departementet antar at det derfor er sannsynlig at et vedtak om krisehåndtering i praksis ofte vil bygge på en foreløpig verdivurdering etter direktivet art. 36 nr. 9 og 10, som kun oppfyller minimumskravene. Departementet foreslår, i tråd med Banklovkommisjonens utkast, regler om foreløpig verdivurdering i lovforslaget § 20-16 tredje ledd.

En slik foreløpig verdivurdering kan foretas av Finanstilsynet. Det følger av direktivet art. 36 nr. 12 at en foreløpig vurdering skal være et gyldig grunnlag for vedtak om å krisehåndtere et foretak. Det er heller ikke krav om at det må foretas ny verdivurdering før det settes i verk krisetiltak, og det er heller ikke noe krav om at en eventuell foreløpig verdivurdering har blitt bekreftet før det kan settes i verk krisetiltak.

Dersom vedtak som krever at det er foretatt verdivurdering, er basert på en foreløpig verdivurdering, må denne i etterkant bli bekreftet av en uavhengig sakkyndig etter hovedreglene om verdivurderinger.

Det er gitt nærmere regler om krav til uavhengighet og kvalifikasjoner hos den som skal foreta verdivurderinger, i kommisjonsdelegert forordning 1075/2016 kapittel IV. Departementet legger til grunn at forventede EØS-regler som svarer til forordningen, kan bli inntatt i forskrift gitt i medhold av lovforslaget § 20-4.

Direktivet inneholder også krav om etterfølgende verdivurdering som har til formål å vurdere om «no creditor worse of»-prinsippet har blitt fulgt, jf. omtale i avsnitt 7.3.2 ovenfor. Banklovkommisjonen har foreslått å gjennomføre regler om etterfølgende verdivurdering i lovutkastet § 20-53, som departementet i hovedsak slutter seg til. Departementet viser herunder til at det ikke har kommet høringsmerknader til Banklovkommisjonens utkast på dette punktet.

En verdivurdering kan også være foretatt på et tidligere stadium, jf. lovforslaget § 20-14 og omtale i avsnitt 6.7.3. Med mindre det grunn til å anta at den økonomiske situasjonen i foretaket er vesentlig endret, bør en slik verdivurdering også kunne legges til grunn for vedtak om krisehåndtering eller avvikling.[5]

7.7.4 Virkninger av vedtak om krisehåndtering

Som nevnt i avsnitt 7.7.1 og 7.7.2, foreslår departementet å skille mellom henholdsvis vedtak om krisehåndtering og vedtak om avvikling under offentlig administrasjon. Begge vedtakene forutsetter at vilkårene i lovforslaget § 20-15 første ledd bokstav a og b om at foretaket må være kriserammet, og at det ikke finnes utsikter til andre løsninger for å sikre foretaket en fremtid, er oppfylt. Det avgjørende for hvilket vedtak som skal treffes, er om allmenne interesser tilsier krisehåndtering.

Banklovkommisjonen har i utkastet § 20-26 foreslått en rekke rettsvirkninger av et vedtak om offentlig administrasjon. Rettsvirkningene innebærer i praksis at foretaket stenges, og er utformet etter modell av gjeldende regler om offentlig administrasjon. Etter utkastet skal disse rettsvirkningene inntre uavhengig av om foretaket krisehåndteres eller skal avvikles, med mindre annet fremgår av vedtaket om offentlig administrasjon. Som nevnt i avsnitt 7.7.1 er direktivets utgangspunkt at foretak som krisehåndteres, skal drives videre under krisehåndteringen. Dette er også påpekt av høringsinstansene. Utkastet § 20-26 bygger på gjeldende regler om offentlig administrasjon og har som utgangspunkt at foretaket stenges.

Departementet foreslår en egen bestemmelse om virkningene av et vedtak om krisehåndtering i lovforslaget § 20-18. Bestemmelsen tar utgangspunkt i utkastet § 20-26, men er tilpasset et utgangspunkt om at foretakets virksomhet skal drives videre. I tråd med utkastet bokstav a og b og direktivet art. 34 nr. 1 bokstav c, art. 63 bokstav b og l og art. 72 nr. 1 og 4, foreslår departementet å følge opp Banklovkommisjonens utkast til bestemmelse om at myndigheten som ligger til foretakets styrende organer blir overført krisehåndteringsmyndigheten. Departementet legger som omtalt i avsnitt 7.7.5 opp til å videreføre ordningen med administrasjonsstyret, slik at det i praksis normalt vil være dette styret som utøver myndigheten som ligger til disse organene.

Flere av høringsinstansene har påpekt at utkastet § 20-26 bokstav c og d om å stanse utbetaling av innskudd og å nekte foretaket å ta imot nye innskudd, ikke er i samsvar med direktivets utgangspunkt om å drive foretaket videre under krisehåndteringen. Departementet er enig i dette. I tråd med Norges Banks høringsmerknad foreslår departementet at disse virkningene ikke skal inntre automatisk ved krisehåndtering, men at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet gis myndighet til å bestemme at virkningene skal inntre. Det vises til § 20-18 første ledd bokstav c og d.

Enkelte av rettsvirkningene i utkastet til § 20-26 er kun aktuelle i tilfeller der foretaket skal avvikles. Ettersom departementet foreslår å skille mellom disse tilfellene, er disse virkningene ikke aktuelle ved krisehåndtering. For det første er det ikke aktuelt å gi dekningsloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse anvendelse så lenge foretaket skal drives videre. Det gir heller ikke mening å definere en fristdag. Heller ikke utkastet til annet ledd, som innebærer at innlån, innskudd og andre forpliktelser stiftet under krisehåndteringen skal anses som massegjeld, er aktuell.

Utkastet til § 20-26 tredje ledd, som viderefører finansforetakloven § 21-12 tredje ledd, gir krisehåndteringsmyndigheten rett til å utstede preklusivt proklama.[6] Bestemmelsen har ikke noen parallell i krisehåndteringsdirektivet. Departementet kan imidlertid ikke se at direktivet er til hinder for at loven inneholder en bestemmelse

[5] Se EBAs svar på spørsmål nr. 2015/1773 til BRRD, tilgjengelig på EBAs nettsider.

[6] Et preklusivt proklama er en kunngjøring til kreditorene der de oppfordres til å melde sine krav innen en fastsatt frist. Krav som ikke meldes innen fristen, bortfaller, med noen unntak.

med dette innholdet. Når et foretak er kriserammet og satt under krisehåndtering, er det viktig for Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet (men i praksis administrasjonsstyret) å få full oversikt over den finansielle stillingen til foretaket. Etter departementets vurdering vil adgangen til å utstede preklusivt proklama kunne være et viktig virkemiddel for å få full oversikt over foretakets finansielle stilling og dermed unngå senere overraskelser. Det vises til lovforslaget § 20-18 annet ledd.

7.7.5 Administrasjonsstyret

Etter at departementet har vedtatt at et foretak skal undergis krisehåndtering, skal foretaket gis ny ledelse. Dette følger av direktivet art. 34 nr. 1 bokstav b. Videre følger det av art. 72 nr. 1 og 63 nr. 1 bokstav b at krisehåndteringsmyndigheten skal ha mulighet til å utøve kontroll over foretaket. Banklovkommisjonen legger i utkastet opp til å videreføre dagens system med å opprette et administrasjonsstyre for foretaket, og viser til at dette systemet vil være i samsvar med direktivet art. 35. Finans Norge påpeker at utkastet ikke er helt i samsvar med direktivets ordning, og viser til at det er svært ulike oppgaver et styre skal utføre avhengig av om et foretak skal krisehåndteres eller avvikles.

Departementet er enig med Banklovkommisjonen i at direktivet gir rom for å videreføre ordningen med administrasjonsstyre. Direktivet åpner også for at styret skiftes ut på andre måter. Bestemmelsen om «special manager» i direktivet art. 35 synes å forutsette at det er en enkeltperson som skal utpekes. I art. 72 nr. 1 er det imidlertid eksplisitt åpnet for at krisehåndteringsmyndigheten kan oppnevne «en eller flere» personer som skal utøve kontrollen over foretaket.

Etter departementets vurdering har gjeldende ordning med administrasjonsstyre vist seg å fungere godt i de tilfellene der det har vært nødvendig å sette foretak under offentlig administrasjon. Departementet foreslår derfor i lovforslaget § 20-17 i hovedsak å følge opp utkastet på dette punktet. Ordningen gir myndighetene et fleksibelt verktøy for å hente inn den kompetansen som er nødvendig for å håndtere det kriserammede foretaket. Dette kan være ulikt fra situasjon til situasjon, og dermed vil også behovet for kompetanse kunne være ulikt. Den nødvendige kompetansen vil også være forskjellig fra den kompetansen som Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet trenger for å løse sine daglige oppgaver. Det er derfor ikke hensiktsmessig å legge opp til et system som forutsetter at Finanstilsynet selv besitter spisskompetanse på krisehåndtering av ulike typer foretak.

I tråd med Banklovkommisjonens utkast foreslår departementet å angi hovedoppgavene til administrasjonsstyret i lovforslaget § 20-17 tredje ledd. Banklovkommisjonen har tatt utgangspunkt i administrasjonsstyrets oppgaver etter gjeldende rett, jf. finansforetaksloven § 21-14 første ledd. På grunnlag av departementets forslag om et tydeligere skille mellom krisehåndtering og avvikling under offentlig administrasjon, foreslår departementet enkelte endringer i bestemmelsen. Departementet foreslår at administrasjonsstyrets oppgaver for det første skal være å foreslå tiltak for Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, og for det andre å iverksette og gjennomføre de vedtak som Finanstilsynet treffer. I tråd med direktivet art. 31 nr. 1 bør utgangspunktet for valg av tiltak være hvilket tiltak som best oppfyller formålene med krisehåndteringen. Departementet legger til grunn at krisetiltaksplanen normalt vil gi administrasjonsstyret god veiledning knyttet til hvilke tiltak som er gjennomførbare. Selve vedtaket om valg av krisetiltak foreslår departementet at skal treffes av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, jf. lovforslaget § 20-19.

Selv om oppnevnelse av et administrasjonsstyre etter departementets vurdering bør være hovedregelen, er det en fordel at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet har fleksibilitet til å velge den løsning som fremstår som mest hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle. Departementet foreslår derfor å åpne for at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet i stedet for å oppnevne et administrasjonsstyre skal kunne oppnevne et nytt ordinært styre. Det vises til lovforslaget § 20-17 femte ledd. I slike tilfeller vil det være Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet som selv må vurdere og iverksette egnede krisetiltak.

Departementet foreslår, i tråd med Banklovkommisjonens utkast, å videreføre gjeldende ordning med administrasjonsstyre når foretaket skal avvikles under offentlig administrasjon etter reglene i lovforslaget avsnitt VI. Som nevnt i avsnitt 7.7.2, legger departementet ikke opp til å følge opp Banklovkommisjonens todelte spor med separate vedtak om hhv. offentlig administrasjon og krisehåndtering. Når administrasjonsstyret blir oppnevnt, vil det være klart hvilke oppgaver administrasjonsstyret vil ha. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet vil således kunne sette sammen administrasjonsstyret etter hvilke oppgaver styret vil ha. Som Finans Norge påpeker i

sitt høringssvar vil oppgavene være ulike avhengig av om foretaket skal krisehåndteres eller ikke. Dette bør reflekteres i sammensetningen av administrasjonsstyret, og vil også være et moment i vurderingen av om det i stedet skal oppnevnes et nytt ordinært styre.

7.7.6 Krisetiltak

7.7.6.1 Generelt

Når et foretak er satt under krisehåndtering, skal Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet i samsvar med direktivet kunne iverksette fire typer av krisetiltak:

a) Overdragelse av virksomhet til et annet foretak.
b) Overdragelse av virksomhet til et broforetak.
c) Overdragelse av eiendeler og forpliktelser til et forvaltningsforetak.
d) Intern oppkapitalisering, det vil si nedskriving og konvertering av gjeld.

De tre krisetiltakene som innebærer overdragelse av virksomhet eller eiendeler og forpliktelser, er nokså like, og det gjenspeiles også av at kravene for utformingen av dem har betydelige likhetstrekk. Hovedforskjellene er kravene som stilles til broforetak eller forvaltningsforetak, hvis slike skal etableres istedenfor at overdragelsen skal skje til et annet finansforetak. Mens et broforetak på samme måte som et ordinært foretak skal kunne drive virksomheten videre, med alle de offentligrettslige krav det innebærer, skal et forvaltningsforetak bare være satt opp for å eie porteføljer av eiendeler og tilhørende gjeld. Det fjerde krisetiltaket, intern oppkapitalisering, er et helt annet virkemiddel, og må gjennomføres ved et omfattende sett av regler.

Midlene i krisetiltaksfondet skal kunne brukes på ulike måter for å gjennomføre de fire krisetiltakene, bl.a. gjennom lån og garantier til det kriserammede foretaket, en kjøper av foretaket, et broforetak eller et forvaltningsforetak. Fondet skal også kunne kjøpe opp eiendeler fra et kriserammet foretak, og bidra med midler for å kapitalisere broforetak og forvaltningsforetak. Det skal også kunne bidra under en intern oppkapitalisering når bestemte vilkår er oppfylt, bl.a. at eierne og kreditorene i et visst omfang har bidratt til å dekke tap og til oppkapitalisering, se avsnitt 10.7.3.4.

Departementet foreslår altså at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal treffe vedtak om valg av krisetiltak. Det bør være en oppgave for administrasjonsstyret å gi råd til Finanstilsynet om hvilke krisetiltak som bør brukes. Videre bør det være administrasjonsstyret som skal ha ansvaret for å gjennomføre Finanstilsynets vedtak om bruk av krisetiltak. Dersom Finanstilsynet istedenfor å oppnevne et administrasjonsstyre har valgt å oppnevne et nytt ordinært styre, eller unntaksvis å beholde eksisterende styre, vil det være Finanstilsynet selv som må ta stilling til valg av krisetiltak og få gjennomført krisehåndteringen.

Departementet foreslår, i tråd med systematikken i direktivet, en egen bestemmelse om valg av krisetiltak, jf. art. 37, og deretter mer detaljerte regler om de ulike krisetiltakene. Etter lovforslaget § 20-19 skal de fire krisetiltakene kunne brukes enkeltvis eller i kombinasjon, likevel slik at overdragelse til forvaltningsforetak bare kan foretas sammen med andre tiltak. Er bare en del av foretakets virksomhet overdratt til et annet foretak eller til et broforetak, skal den gjenværende virksomheten avvikles, med mindre gjenværende eiendeler eller forpliktelser overdras til et forvaltningsforetak. Det foreslås også å gjennomføre direktivets regel om at nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, jf. avsnitt 6.7.3, skal gjennomføres før eller samtidig med bruk av krisetiltak som vil medføre at foretakets kreditorer bærer tap eller får sine fordringer konvertert i en intern oppkapitalisering.

Alminnelige regler om krisetiltak er samlet i lovforslaget § 20-20, og gjennomfører hovedreglene i direktivet art. 34, samt enkelte regler som er felles for de tre krisetiltakene som innebærer overdragelse, se tredje og fjerde ledd der det er samlet opp en rekke helt eller delvis like bestemmelser fra direktivet art. 38 til 42. Blant annet skal overdragelsen kunne foretas uten samtykke fra aksjeeiere, kreditorer eller tredjeparter, og uten at formelle krav etter kontrakt eller i selskaps- eller verdipapirlovgivningen blir overholdt, og eierne, kreditorene eller tredjeparter skal heller ikke ha noen rettigheter knyttet til de eiendeler og forpliktelser som er overdratt. Vederlag fra kjøperen skal tilfalle de opprinnelige eierne dersom overdragelse skjer ved salg av aksjer utstedt av foretaket, og foretaket dersom overdragelse skjer ved salg av eiendeler og forpliktelser. Det vises til direktivet art. 38 nr. 1, 4 og 13, art. 40 nr. 1, 4 og 12, og art. 42 nr. 1, 7 og 13. Videre skal Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kunne beslutte å tilbakeføre overdratte eiendeler og forpliktelser til foretaket, og overdratte aksjer til de opprinnelige eierne. Er kjøperen et annet foretak, må det ha gitt sitt samtykke til tilbakeføringen. Dette gjennomfører direktivet art. 38 nr. 6. Tilsvarende regel

gjelder for overdragelse til broforetak og forvaltningsforetak, dersom det ved overdragelsen ble tatt forbehold om tilbakeføring, jf. direktivet art. 40 nr. 6 og 7, og art. 42 nr. 9 og 10. Broforetaket må i tillegg ha søkt om tilbakeføring.

Lovforslaget § 20-20 fjerde ledd gjennomfører direktivet art. 38 nr. 11 og 12 og art. 40 nr. 9 og 10. Etter reglene skal et foretak eller broforetak som har overtatt virksomhet fra et kriserammet foretak, også overta retten til å tilby tjenester innad i EØS, samt medlemskap i betalings- og verdipapiroppgjørssystemer, regulerte markeder, og ordninger for innskuddsgaranti og investorbeskyttelse. Det skal videre være hjemmel for krisehåndteringsmyndigheten til å fastsette at kjøperforetaket for en avgrenset periode skal ha rett til de nevnte medlemskapene selv om det ikke oppfyller vilkårene for medlemskap.

7.7.6.2 Overdragelse av virksomhet til annet foretak

Departementet slutter seg i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-32 om overdragelse av virksomhet til annet foretak, men har foretatt en del redaksjonelle tilpasninger for å forenkle bestemmelsen, jf. også omtalen over om en rekke felles bestemmelser for tre av krisetiltakene.

Departementet foreslår at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal ha rett til helt eller delvis å overdra et kriserammet foretaks virksomhet eller eiendeler og forpliktelser ved salg til et annet foretak. Det overtakende foretaket må på forhånd ha fått tillatelse til slik overtakelse i medhold av finansforetaksloven § 12-1. Overdragelsen skal skje på kommersielle vilkår, i størst mulig grad i samsvar med den verdivurderingen som skal gjøres i forbindelse med krisehåndteringen, og i henhold til de alminnelige reglene om statsstøtte. Det vises til lovforslaget § 20-21 første og annet ledd. Bestemmelsene gjennomfører direktivet art. 38 nr. 1 første ledd, nr. 2 og nr. 7. Departementet foreslår her også å gjennomføre en forenklet versjon av regelen i direktivet art. 39 om at krisehåndteringsmyndigheten skal sørge for hensiktsmessig markedsføring overfor mulige kjøpere, med mindre dette kan undergrave målene for krisehåndteringen eller andre viktige hensyn.

På samme måte som ved en nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, se avsnitt 6.7.3.4, kan overdragelse av virksomhet utløse krav om egnethetsvurdering av nye eiere. I samsvar med kravene i direktivet art. 38 nr. 8 og 9, foreslås det i lovforslaget § 20-21 tredje ledd å la lovforslaget § 20-14 femte ledd gjelde tilsvarende for slike tilfeller, det vil bl.a. si at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal utøve stemmeretten til aksjene eller egenkapitalbevisene så lenge det ikke foreligger tillatelse for nye eiere.

7.7.6.3 Overdragelse av virksomhet til broforetak

Departementet foreslår i lovforslaget § 20-22 første ledd at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal ha rett til helt eller delvis å overdra et kriserammet foretaks virksomhet eller eiendeler og forpliktelser til et broforetak, jf. direktivet art. 40 nr. 1 første ledd første punktum. Verdien av overførte forpliktelser fra foretaket til broforetaket skal etter art. 40 nr. 3 ikke overstige summen av verdien av overførte eiendeler fra foretaket og tilskudd fra andre kilder. Dette er foreslått inntatt i lovforslaget § 20-22 annet ledd.

I tråd med direktivet art. 40 nr. 2 skal broforetaket være helt eller delvis eid av staten, underlagt krisehåndteringsmyndighetens kontroll, og være etablert for å overta virksomhet eller eiendeler og forpliktelser fra ett eller flere foretak under krisehåndtering, med sikte på å opprettholde tilgang til kritiske funksjoner. Broforetaket skal etter art. 41 nr. 2 også legge til rette for salg av overtatt virksomhet eller eiendeler og forpliktelser til private kjøpere når markedsforholdene tillater det, og innen en frist på to år etter at det sist ble foretatt en overdragelse til broforetaket, med mindre krisehåndteringsmyndigheten forlenger fristen med ett eller flere år. Det vises til lovforslaget § 20-22 tredje ledd. Nærmere regler om broforetakets virksomhet er gitt i fjerde ledd, som gjennomfører direktivet art. 40 nr. 12 og art. 41 nr. 1.

Direktivet art. 41 nr. 3 krever at krisehåndteringsmyndigheten skal treffe vedtak om at et broforetak ikke skal fortsette sin virksomhet i en del situasjoner, bl.a. dersom broforetaket blir slått sammen med et annet foretak, broforetaket ikke lenger oppfyller vilkårene for drift, og broforetakets eiendeler er avviklet og dets forpliktelser er oppfylt. Det vises til lovforslaget § 20-22 femte ledd. I sjette ledd foreslås gjennomført art. 40 nr. 6 bokstav b om at krisehåndteringsmyndigheten skal kunne beslutte å overføre overdratte aksjer, eiendeler og forpliktelser til en tredjepart, etter søknad fra broforetaket. I syvende og åttende ledd er det inntatt bestemmelser i henhold til art. 41. nr. 4 og 8 om salg og avvikling av broforetaket.

7.7.6.4 Overdragelse av eiendeler til forvaltningsforetak

Departementet foreslår regler om overdragelse av eiendeler og forpliktelser til forvaltningsforetak i lovforslaget § 20-23, som har likhetstrekk med reglene om broforetak. Overdragelse skal kunne skje fra foretak under krisehåndtering eller et broforetak. I medhold av direktivet art. 42 nr. 5 skal Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kunne treffe vedtak om overdragelse til et forvaltningsforetak dersom avvikling av den aktuelle virksomheten kunne fått negative virkninger for ett eller flere finansmarkeder, overdragelsen er nødvendig av hensyn til foretakets eller broforetakets virkemåte eller for å oppnå best mulig avviklingsresultat. Det vises til lovforslaget § 20-23 første og annet ledd.

Det foreslås videre i tredje ledd at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal fastsette vederlaget for overdragelsen i størst mulig grad i samsvar med verdivurderingen, og i henhold til de alminnelige reglene om statsstøtte. Vederlaget kan ha negativ verdi, og kan gis i form av gjeld utstedt av forvaltningsforetaket. Bestemmelsen gjennomfører art. 42 nr. 6 og 7.

Et forvaltningsforetak skal etter art. 42 nr. 2 og 3 være helt eller delvis eid av staten, underlagt krisehåndteringsmyndighetens kontroll, og være etablert for å overta eiendeler og forpliktelser fra ett eller flere foretak under krisehåndtering, og å forvalte overtatte eiendeler med sikte på å oppnå best mulig resultat ved senere salg eller avvikling. Dette foreslås inntatt i fjerde ledd.

På samme måte som for broforetak, skal krisehåndteringsmyndigheten etter art. 42 nr. 4 godkjenne forvaltningsforetakets vedtekter, samt styret og dets godtgjørelse og arbeidsoppgaver, forretningsstrategi og risikoprofil, og kan fastsette nærmere regler for virksomheten. Forvaltningsforetakets virksomhet skal etter nr. 13 drives uten ansvar overfor eiere og kreditorer i foretak under krisehåndtering. Det vises til lovforslaget § 20-23 femte ledd.

7.7.6.5 Intern oppkapitalisering

Intern oppkapitalisering innebærer at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet først kan skrive ned ansvarlig kapital og visse typer av gjeld i den utstrekning som trengs for å dekke tap, og deretter konvertere de samme typene kapital og gjeld til ny egenkapital i den utstrekning som trengs for å gjenopprette foretakets finansielle stilling. Nedskriving og konvertering av bare den ansvarlige kapitalen kan som omtalt i avsnitt 6.7.3 også gjennomføres utenfor krisehåndtering, og slik nedskriving og konvertering skal oftest uansett gjennomføres før eller samtidig med krisetiltak når det er vedtatt at et foretak skal krisehåndteres. Krisetiltaket intern oppkapitalisering er i direktivet definert som nedskriving og konvertering av gjeld, men vil aldri kunne gjennomføres uten at den ansvarlige kapitalen også omfattes. Som omtalt i avsnitt 5.7.5, skal foretakene til enhver tid oppfylle et visst minstekrav til omfanget av gjeld som kan konverteres i en slik prosess (konvertibel gjeld), avhengig av hva det etter krisetiltaksplanen skal legges til rette for.

Departementet slutter seg i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til gjennomføring av direktivet art. 43 til 55, jf. lovforslaget §§ 20-24 til 20-26. Departementet har imidlertid foretatt en rekke forenklinger av bestemmelsene, og samordnet dem med bl.a. bestemmelsene om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital i lovforslaget § 20-14.

Etter lovforslaget § 20-24 første og annet ledd skal Finanstilsynet kunne beslutte å gjennomføre en intern oppkapitalisering for å oppfylle to hovedformål. Tiltaket skal for det første kunne gjennomføres for å oppkapitalisere et foretak slik at det igjen kan oppfylle konsesjonsvilkårene, videreføre virksomheten i henhold til konsesjonen, og opprettholde tillit i markedene. For å kunne gjøre dette må det imidlertid være rimelig utsikt til at oppkapitaliseringen, sammen med tiltak i en omorganiseringsplan (se omtale nedenfor) og andre relevante tiltak, vil gjenopprette foretakets finansielle stilling og bærekraft. Det andre hovedformålet med intern oppkapitalisering er å legge til rette for bruk av de andre krisetiltakene, det vil si å fremskaffe kapital slik at et broforetak kan drive overtatt virksomhet, eller å nedskrive og konvertere gjeld i den utstrekning som er nødvendig for å få virksomhet eller eiendeler og forpliktelser overført til et annet foretak eller til et forvaltningsforetak. I tredje ledd er det presisert at intern oppkapitalisering også skal gjelde gjeld som er undergitt loven i annen EØS-stat, eller som eies av kreditor i annen EØS-stat. Den foreslåtte bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 43, og svarer til innholdet i Banklovkommisjonens utkast § 20-36.

I utgangspunktet skal all gjeld i et foretak kunne bli nedskrevet eller konvertert til egenkapital under en intern oppkapitalisering, men det skal gjøres unntak for en rekke typer av gjeld,

bl.a. garanterte innskudd, obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), klientmidler, visse typer gjeld til andre foretak med kort løpetid, og skyldig skatt og lønn. Dette er i tråd med direktivet art. 44 nr. 1 og 2 inntatt i lovforslaget § 20-25 første ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-37 første og annet ledd, men er noe omarbeidet. I samsvar med Banklovkommisjonens utkast er det i lovforslaget § 20-25 annet ledd bl.a. inntatt at gjeld som har oppstått fra derivatavtale skal omfattes av intern oppkapitalisering ved eller etter oppgjør av derivatavtalen, og at Finanstilsynet skal kunne gjøre opp slike avtaler. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 49.

Direktivet art. 44 nr. 3 foreslås gjennomført i lovforslaget § 20-25 tredje og fjerde ledd. Bestemmelsen innebærer at Finanstilsynet i særlige tilfeller kan gjøre helt eller delvis unntak fra intern oppkapitalisering for bestemte deler av foretakets gjeld dersom det ikke er ikke mulig å skrive ned eller konvertere gjelden innen rimelig tid, eller dersom andre hensyn tilsier at unntak er et nødvendig og rimelig tiltak. Unntak kan bl.a. være nødvendig for å opprettholde kritiske funksjoner og annen kjernevirksomhet, unngå smitteeffekter og forhindre verditap. Dersom det gis helt eller delvis unntak for bestemte deler av gjelden, er hovedregelen at omfanget av nedskriving og konvertering av annen konvertibel gjeld økes tilsvarende. Dette begrenses imidlertid av «no creditor worse off»-prinsippet, jf. lovforslaget § 20-20 første ledd. Dersom et tap som skulle ha vært dekket av unntatt gjeld ikke har blitt inndekket fullt ut av annen konvertibel gjeld – på grunn av «no creditor worse off»-prinsippet eller andre forhold – skal Finanstilsynet kunne beslutte at det skal ytes et bidrag fra krisetiltaksfondet, se nærmere omtale i avsnitt 10.7.3.4. Bestemmelsene svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-37 fjerde og femte ledd, men følger i større grad direktivreglenes oppbygging og innhold.

Departementet foreslår å gjennomføre direktivet art. 46 om omfanget av den interne oppkapitaliseringen, i lovforslaget § 20-26 første og annet ledd. Bestemmelsen innebærer at Finanstilsynet skal fastsette hvor mye av foretakets konvertible gjeld (som ikke er unntatt) som må nedskrives for at foretakets nettoverdi skal bli null (slik at alle tap dekkes fullt ut), og hvor mye av gjelden som deretter må konverteres til ren kjernekapital. Hvor mye ren kjernekapital foretaket, eller eventuelt broforetaket, vil trenge, skal vurderes ut fra behovet for å oppfylle kapitalkrav og opprettholde tillit i markedene. Herunder skal foretaket eller broforetaket i minst ett år kunne oppfylle konsesjonsvilkårene og videreføre virksomheten i henhold til konsesjonen. Videre kan Finanstilsynet ta hensyn til et eventuelt bidrag fra krisetiltaksfondet til broforetaket. Dersom Finanstilsynet som del av krisehåndteringen beslutter å overdra eiendeler og forpliktelser fra det kriserammede foretaket til et forvaltningsforetak, skal omfanget av den interne oppkapitaliseringen også ta hensyn til forvaltningsforetakets kapitalbehov. Bestemmelsene svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-41.

I tråd med direktivet art. 48 nr. 1 er det i lovforslaget § 20-26 tredje ledd inntatt en bestemmelse om at den konvertible gjelden skal nedskrives eller konverteres til ren kjernekapital i samsvar med gjeldens innbyrdes prioritet, i den utstrekning som trengs for å dekke det fastsatte behovet, eller så langt den rekker. Dette vil innebære en fortsettelse av nedskrivingen og konverteringen av den ansvarlige kapitalen etter lovforslaget § 20-14 første ledd, og det er derfor ikke nødvendig å innta hele prosessen i paragrafen her. Direktivet art. 48 nr. 3 foreslås gjennomført i lovforslaget § 20-26 fjerde ledd, som innebærer at konvertibel gjeld ikke skal nedskrives eller konverteres før dette er gjort med instrumenter som har lavere prioritet og avtalevilkår om «automatisk» nedskriving eller konvertering knyttet til endringer i foretakets situasjon. Direktivet art. 47 om behandling av egenkapitalinstrumenter mv., samt art. 53 om hjemler for å iverksette krisetiltaket, er i lovforslaget § 20-26 femte ledd gjennomført ved å gjøre bestemmelsene i lovforslaget § 20-14 annet til niende ledd gjeldende også ved en intern oppkapitalisering. Dette er bestemmelser om bl.a. sletting og utstedelse av egenkapitalinstrumenter, konverteringskurs og erverv av kvalifisert eierandel, og skal gjelde både for intern oppkapitalisering og nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital, se avsnitt 6.7.3. Henvisningen til lovforslaget § 20-14 gjennomfører også regelen om at nedskriving og konvertering delvis skal kunne reverseres dersom nedskrivingsbehovet ble satt for høyt på grunnlag av en foreløpig verdivurdering, jf. direktivet art. 46 nr. 3. I tråd med Banklovkommisjonens utkast foreslås det i lovforslaget § 20-26 femte ledd også å gjennomføre direktivet art. 63 nr. 1 bokstav j og k om gjennomføring av vedtak om endring av forfallstid, rentefot og renteterminer for gjeldsinstrumenter, samt oppgjør av derivatavtaler (jf. omtale over). Tredje til femte ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast §§ 20-43 og 20-44, men er betydelig forenklet. Utkastet § 20-42 er dekket av henvisningen til lovforslaget § 20-14.

Lovforslaget § 20-27 gjennomfører direktivet art. 51 og 52 om at det ved bruk av intern oppkapitalisering skal utarbeides en omorganiseringsplan for foretaket under krisehåndtering. I tråd med hovedinnholdet i utkastet § 20-45, foreslår departementet at administrasjonsstyret skal forelegge en omorganiseringsplan for Finanstilsynet innen én måned etter at Finanstilsynet har gjennomført en oppkapitalisering av foretaket. Finanstilsynet bør i særlige tilfeller kunne forlenge fristen med inntil én måned, jf. direktivet art. 52 nr. 3. En slik omorganiseringsplan bør gi en redegjørelse for tiltak som antas å kunne gjenopprette den finansielle stillingen og bærekraften til hele eller deler av foretaket innen rimelig tid, og kan omfatte omorganisering av virksomheten, endringer i systemer og infrastruktur, salg eller avvikling av virksomhetsområder, samt tiltak for å bedre konkurranseevnen. Tiltakene bør baseres på realistiske forutsetninger om økonomisk og markedsmessig utvikling, og ta hensyn til foretakets største sårbarheter. I tråd med direktivet art. 52 nr. 5 skal omorganiseringsplanen som et minimum inneholde en detaljert analyse av årsakene til at foretaket ble kriserammet, en beskrivelse av hvilke tiltak som planlegges gjennomført, og en tidsplan for gjennomføringen. Finanstilsynet skal innen én måned etter å ha mottatt planen, vurdere om den skal godkjennes, og kan i tilfelle gi pålegg om endringer.

7.7.7 Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser

De tiltakene som direktivet stiller krav om at krisehåndteringsmyndigheten skal ha til rådighet, jf. ovenfor, er inngripende overfor eiere og kreditorer, og det er derfor viktig at hjemmelsgrunnlaget for bruk av tiltakene er tilstrekkelig klart. Departementet er imidlertid enig med Banklovkommisjonen i at direktivets regler fremstår som svært detaljerte sammenlignet med norsk rettstradisjon. Departementet slutter seg derfor til Banklovkommisjonens forslag om å lovfeste bare hovedinnholdet i direktivets bestemmelser. Departementet har spesielt lagt vekt på at bestemmelsene som gir myndighet til å gripe inn i etablerte rettsforhold, skal fremgå av loven.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens utkast til bestemmelser, med enkelte mindre lovtekniske justeringer. Det har bare kommet enkelte tekniske høringsmerknader til bestemmelsene, som er omtalt i spesialmerknadene. Det vises til lovforslaget avsnitt VII (§§ 20-33 til 20-36) og til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.6.

7.7.8 Vern av eiere, kreditorer og kontraktsmotparter

Et grunnleggende prinsipp i krisehåndtering etter direktivet er at aksjonærer og kreditorer ikke skal komme dårligere ut enn om foretaket hadde vært behandlet etter ordinære konkursrettslige regler, jf. direktivet art. 73 til 75 og lovutkastet § 20-52 flg. Reglene om etterfølgende verdivurdering, jf. direktivet art. 74 og utkastet § 20-53, er omtalt ovenfor i avsnitt 7.7.3. Departementet slutter seg i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til bestemmelser i avsnitt VIII. Departementet viser til at avsnittet i stor grad følger direktivets systematikk. Departementet viser videre til at det ikke har kommet høringsmerknader til disse bestemmelsene, utover enkelte lovtekniske merknader.

Det vises for øvrig til merknader til de enkelte bestemmelsene.

7.7.9 Prioritetsregler for innskudd

Departementet slutter seg i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til bestemmelse om prioritetsregel for innskudd i samsvar med krisehåndteringsdirektivet art. 108. Ettersom bestemmelsen i hovedsak er aktuell dersom foretaket skal avvikles, foreslår departementet at bestemmelsen plasseres sammen med bestemmelsene om avvikling, i loven kapittel 20 avsnitt VI. Det vises til lovforslaget § 20-32.

Innføring av en prioritetsregel for innskudd vil i praksis ha liten betydning for innskytere med garanterte innskudd sammenlignet med gjeldende rettstilstand. I praksis vil bestemmelsen først og fremst styrke innskuddsgarantiordningens rett til regress i boet, noe som igjen har stor betydning for fondets reelle garantiansvar og mulighet for å bruke midler på alternative tiltak, jf. avsnitt 6.7.4 og 10.7.2.4.

I samsvar med direktivet skal innskudd fra privatpersoner og fra små og mellomstore bedrifter som overskyter beløpsgrensen ha prioritet etter garanterte innskudd, men foran usikrede krav, jf. omtale i kapittel 9. I EU er små og mellomstore bedrifter definert i en egen anbefaling fra EU-kommisjonen i 2003 (2003/361/EF), jf. direktivet art. 2 nr. 1 (107). Denne anbefalingen er ikke tatt inn i EØS-avtalen. De sentrale størrelsene i anbefalingen er imidlertid også inntatt i årsregnskapsdirektivet og oppdatert i direktiv 2013/34/EU, som er inntatt i EØS-avtalen uten tilpasningstekst. Ved anvendelsen av bestemmelsen legges samme definisjon av små og mellomstore bedrifter til grunn som i den aktuelle anbefalingen.

7.7.10 Avvikling under offentlig administrasjon

Som nevnt ovenfor legger departementet opp til et to-sporet system med et klart skille mellom krisehåndtering og avvikling under offentlig administrasjon. Departementet foreslår i tråd med dette skillet å samle regler om avvikling under offentlig administrasjon i lovforslaget avsnitt VI. Alternativet til å etablere egne regler om avvikling i finansforetaksloven er å falle tilbake på de ordinære konkursreglene i konkursloven.

Direktivet regulerer i liten grad hva som skal skje med foretak som ikke skal krisehåndteres, dersom foretaket er kriserammet. Departementet er enig med Banklovkommisjonen i at direktivet derfor gir rom for å videreføre gjeldende system med avvikling og administrasjonsstyre etter regler som langt på vei bygger på gjeldende regler om offentlig administrasjon. Reglene om gjennomføring av en avvikling i lovforslaget § 20-31 er basert på gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven, samt Banklovkommisjonens utkast til § 20-28, men er tilpasset at bestemmelsene ikke gjelder i tilfeller der foretaket skal krisehåndteres.

Dersom foretaket er kriserammet, men departementet kommer til at allmenne interesser ikke tilsier krisehåndtering, skal departementet etter forslaget vedta at foretaket skal avvikles under offentlig administrasjon etter reglene i forslaget avsnitt VI, jf. lovforslaget § 20-29.

Banklovkommisjonen har i utkastet § 20-26 langt på vei foreslått å videreføre gjeldende bestemmelser om virkninger av vedtak om offentlig administrasjon. Disse virkningene er tilpasset en situasjon der foretaket skal avvikles under offentlig administrasjon. Departementet foreslår derfor i lovforslaget § 20-30 en bestemmelse om virkninger av vedtak om avvikling under offentlig administrasjon som langt på vei svarer til gjeldende rett, og som også bygger på utkastet § 20-26.

Departementet foreslår å legge til grunn reglene om verdivurdering ved avvikling under offentlig administrasjon. Selv om direktivet ikke gjelder i slike tilfeller, er det etter departementets oppfatning også ved en avvikling av vesentlig betydning at eiendeler og forpliktelser verdivurderes på en forsvarlig måte.

Vedtak om avvikling av foretak under offentlig administrasjon vil være et enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven, jf. § 20-44.

7.7.11 Grensekryssende virksomhet

Departementet foreslår i tråd med direktivet art. 87 og Banklovkommisjonens utkast å angi hovedhensynene som Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal legge vekt på ved beslutninger som har grensekryssende virkning i lovforslaget § 20-45. Departementet slutter seg til merknaden fra Finanstilsynet om at også hensynet til skatteinntekter bør nevnes, jf. direktivet art. 87 nr. 1 bokstav e og f. Departementet foreslår videre, i tråd med Finanstilsynets høringsmerknad, å skille mellom filialer og datterforetak, ettersom også direktivet opererer med et skille her.

Når det gjelder kriseutvalg, er det etter departementets vurdering hensiktsmessig å fastsette kravet om at det skal etableres kriseutvalg i loven, ettersom kriseutvalget etter lovforslaget skal ha en rekke oppgaver. Utkastet til bestemmelse er imidlertid bare delvis i samsvar med direktivets regler. Departementet foreslår derfor å ikke følge opp denne delen av utkastet til bestemmelse. Departementet foreslår isteden å gi de nærmere reglene om kriseutvalget, herunder om dets sammensetning og dets oppgaver, i forskrift. Dette er regler som utelukkende berører samarbeid mellom landenes myndigheter, og som i liten grad berører finansforetakene direkte. Det er etter departementets syn ikke behov for å lovfeste de detaljerte reglene om dette. Det samme gjelder nærmere regler om krav til myndighetenes samhandling etter andre bestemmelser i lovforslaget.

Departementet foreslår, i tråd med Banklovkommisjonens utkast, å gjennomføre regler om krisehåndtering av grensekryssende konsern i lovforslaget §§ 20-47 og 20-48. Departementet foreslår imidlertid enkelte lovtekniske justeringer i samsvar med merknadene fra Finanstilsynet. Som tilsynet påpeker, skal det ikke utarbeides egne krisetiltaksplaner for norske delkonsern av utenlandske finanskonsern.

Departementet slutter seg videre til Banklovkommisjonens forslag til bestemmelse om krisehåndtering av filialer her i riket av foretak etablert utenfor EØS, jf. lovforslaget § 20-49. Ettersom bestemmelsen har et begrenset anvendelsesområde og utelukkende gjelder i spesielle tilfeller knyttet til krisehåndtering av filialer, er det etter departementets syn hensiktsmessig å beholde bestemmelsen i avsnittet om grensekryssende krisehåndtering.

Departementet legger til grunn at det ikke er nødvendig å fastsette lovregler til gjennomføring av direktivet art. 89 og 90. Dette er heller ikke foreslått av Banklovkommisjonen.

8 Statlige tiltak

8.1 Innledning

Krisehåndteringsdirektivet åpner for bruk av statlige støttetiltak i ekstraordinære situasjoner med alvorlig systemkrise. Etter direktivet kan staten tilføre ansvarlig kapital eller midlertidig ta over eierskapet i kriserammede foretak. Slike tiltak skal imidlertid bare kunne iverksettes som en siste utvei etter at øvrige krisetiltak har blitt vurdert og benyttet i størst mulig grad. Statlige støttetiltak skal bare kunne ytes på strenge vilkår, og i så lite omfang som mulig. Blant annet må tiltakene utformes i henhold til statsstøttereglene, og det kriserammede foretakets eiere og kreditorer må ha gitt et betydelig bidrag til dekning av tap og oppkapitalisering før det kan bli aktuelt med statlige tiltak.

Departementet foreslår lovregler om statlige tiltak i tråd med direktivet og Banklovkommisjonens utkast. Gjennomføring og nærmere utforming av slike tiltak vil måtte bli vurdert og behandlet i det enkelte tilfelle, og vil oftest forutsette egne bevilgningsvedtak fra Stortinget.

8.2 Gjeldende rett

Det er i dag ikke lovregulert hvilke tiltak staten kan treffe for å avhjelpe alvorlige problemer i finanssystemet. Under den norske bankkrisen på 1990-tallet og den internasjonale finanskrisen i 2008–2010 ble det iverksatt statlige tiltak i henhold til særskilt lovgivning tilpasset de situasjonene som hadde oppstått. Regjeringen gikk i begge tilfeller til Stortinget med forslag til lovendringer og bevilgningsvedtak som la til rette for statlige krisetiltak. Mens staten under finanskrisen bl.a. tilbød egenkapital til solide foretak på forretningsmessige vilkår, gikk staten under den norske bankkrisen på 1990-tallet inn med egenkapital i kriserammede banker, og overtok eierskapet i flere banker etter at eksisterende egenkapital var blitt skrevet ned.

EUs statsstøtteregelverk begrenser statens handlefrihet til å yte støtte, jf. EØS-avtalen art. 61 til 64. Investeringer, lån, garantier mv. anses generelt som statsstøtte dersom de ytes på gunstigere vilkår for mottakeren enn det hypotetiske markedspriser skulle tilsi. Statsstøtteregelverket innebærer forbud mot statlig støtte til enkelte foretak eller sektorer dersom dette kan vri konkurransen og påvirke samhandelen mellom landene i EØS, men det er unntak bl.a. for støtte som gis for å bøte på en alvorlig forstyrrelse av økonomien i et EØS-land, jf. avtalen art. 61 nr. 3 bokstav b. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har fastsatt et sett av midlertidige retningslinjer for anvendelsen av statsstøttereglene, herunder særskilte retningslinjer for støtte til banker, basert på meddelelser fra EU-kommisjonen.[1] Retningslinjene inneholder en rekke vilkår og krav til utformingen av slik statsstøtte, i tillegg til at støtten skal begrenses i omfang og varighet. Blant annet må støtten utformes med minst mulige konkurransevridninger,[2] støtten må motivere til raskest mulig tilbakebetaling og sikre staten rimelig betaling for risikotakingen,[3] og forutsette at den ansvarlige kapitalen i størst mulig grad har blitt skrevet ned eller konvertert for å dekke tap og oppkapitalisere foretaket.[4] Norske myndigheter har plikt til å melde statsstøtte til ESA før den iverksettes.

8.3 Forventet EØS-rett

8.3.1 Vilkår for statlige tiltak

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 37 nr. 10 skal krisehåndteringsmyndigheten i ekstraordinære situasjoner med systemkrise kunne be om statlige støttetiltak overfor et foretak dersom foretakets eiere og kreditorer fra før har bidratt til dekning av tap og oppkapitalisering tilsvarende minst 8 pst. av forvaltningskapitalen. De statlige tiltakene må forhåndsgodkjennes og endelig godkjennes i henhold til EUs statsstøt-

[1] EU-kommisjonen og ESA har siden 2008 fastsatt midlertidige retningslinjer for statsstøtte til banker i flere omganger. ESAs retningslinjer svarer generelt til meddelelser fra EU-kommisjonen.

[2] Se ESAs retningslinjer av 25. november 2009.

[3] Se ESAs retningslinjer av 14. desember 2011.

[4] Se ESAs retningslinjer av 27. november 2013.

teregelverk. Systemkrise er i direktivet art. 2 nr. 1 definert som en forstyrrelse i finanssystemet med potensielt alvorlige negative konsekvenser for det indre marked og realøkonomien. Der er det også nevnt at alle typer finansielle foretak, markeder og infrastrukturer har potensial til å være systemviktige i noen grad.

Etter direktivet art. 56 nr. 1 og 3 kan ansvarlig departement eller regjeringen, i samarbeid med krisehåndteringsmyndigheten, gjennomføre ekstraordinære statlige tiltak som en siste utvei etter at øvrige krisetiltak har blitt vurdert og benyttet i størst mulig grad samtidig som finansiell stabilitet har blitt opprettholdt. Slike støttetiltak kan være tilførsel av statlig egenkapital og midlertidig statlig eierskap, se nærmere omtale nedenfor. De statlige tiltakene skal etter art. 56 nr. 4 bare kunne gjennomføres dersom krisehåndteringsmyndigheten fra før har truffet vedtak om at foretaket skal undergis krisehåndtering, og minst ett av følgende vilkår er oppfylt:

a) Ansvarlig departement eller regjeringen og krisehåndteringsmyndigheten, etter samråd med sentralbanken og tilsynsmyndigheten, har kommet til at andre krisetiltak ikke vil være tilstrekkelige til å unngå vesentlige negative virkninger for finanssystemet.
b) Foretaket har fra før mottatt ekstraordinær likviditet fra sentralbanken, og ansvarlig departement eller regjeringen og krisehåndteringsmyndigheten har kommet til at andre krisetiltak ikke vil være tilstrekkelige til å ivareta allmenne interesser.
c) Foretaket har fra før fått tilført statlig egenkapital, og ansvarlig departement eller regjeringen, etter samråd med tilsynsmyndigheten og krisehåndteringsmyndigheten, har kommet til at andre krisetiltak enn midlertidig statlig eierskap ikke vil være tilstrekkelige til å ivareta allmenne interesser.

8.3.2 Tilførsel av ansvarlig kapital

Etter direktivet art. 57 kan staten i samsvar med nasjonal selskapslovgivning delta i en oppkapitalisering av et foretak ved å bidra med egenkapital eller annen ansvarlig kapital. Staten skal i slike tilfeller, og i den utstrekning størrelsen på eierskapet muliggjør det, sørge for at driften i foretaket er forretningsmessig og profesjonell. Det statlige eierskapet i foretaket skal selges til private eiere så snart som forretningsmessige og finansielle forhold tillater det.

8.3.3 Midlertidig statlig eierskap

Etter direktivet art. 58 kan staten midlertidig ta over eierskapet i et foretak og overføre aksjene til et foretak utpekt av staten eller et heleid statlig foretak. Det overtatte foretaket skal drives forretningsmessig og profesjonelt, og det statlige eierskapet skal selges til private eiere så snart som forretningsmessige og finansielle forhold tillater det.

Midlertidig statlig eierskap kan være et alternativ til å overføre den delen av virksomheten som skal videreføres, til et broforetak, jf. avsnitt 7.3.5. Begge tiltakene har karakter av å være en mellomstasjon før virksomheten kan overdras videre til nye private eiere. Hovedforskjellen på overdragelse til et broforetak og midlertidig statlig eierskap, er at overdragelse til et broforetak vil innebære at det opprinnelige foretaket stenges, og at bare den delen av virksomheten som skal videreføres, blir overført til broforetaket. Ved midlertidig statlig eierskap vil det opprinnelige foretaket bli drevet videre uten å stenges.

8.3.4 Finansiering og gjennomføring

Direktivet har ikke regler om hvordan de statlige tiltakene skal finansieres, men i punkt 58 i fortalen heter det at anvendelsen av slike tiltak bør være provenynøytrale på mellomlang sikt.

For å kunne gjennomføre de statlige tiltakene, skal ansvarlig departement eller regjeringen etter art. 56 nr. 2 ha en del av de samme hjemlene som krisehåndteringsmyndigheten til bl.a. å ta styringen over foretak i krise.

8.4 Fremmed rett

8.4.1 Danmark

Direktivreglene om statlige tiltak er i dansk rett gjennomført i lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder § 51. Etter lovreglene kan de statlige tiltakene gjennomføres når erhvervs- og vækstministeren etter råd fra Finansiel Stabilitet, og etter samråd med Finanstilsynet og Nationalbanken, har vurdert at vilkårene er oppfylt, og Folketingets finanskomité har godkjent bevilgninger til formålet. Tiltakene innebærer at staten kan delta i en oppkapitalisering av et foretak, og midlertidig ta over eierskapet i et foretak via et selskap opprettet av Finansiel Stabilitet.

Rollen som krisehåndteringsmyndighet er som nevnt i avsnitt 4.4.1 delt mellom Finanstilsynet og Finansiel Stabilitet, der sistnevnte overtar når et foretak har blitt kriserammet. Finansiel Stabilitet skal etter loven gjennomføre en beslutning om statlige tiltak på vegne av staten, og kan i den forbindelse treffe de tiltak som er nødvendige for å gjennomføre det bestemte støttetiltaket.

8.4.2 Sverige

Direktivreglene er i svensk rett gjennomført i lag om resolution kapittel 22. Etter lovreglene kan beslutning om statlige tiltak fattes av regjeringen når den, etter samråd med Riksgäldskontoret, Finansinspektionen og Riksbanken, har kommet til at vilkårene er oppfylt. Regjeringen kan etter reglene delta med statlige midler i en oppkapitalisering av et foretak, og midlertidig ta over eierskapet i et foretak og overføre aksjene til staten eller et heleid statlig selskap.

Statlige tiltak forutsettes gjennomført av Riksgäldskontoret (som er krisehåndteringsmyndighet) ved at tiltakene defineres som krisetiltak, slik at Riksgäldskontoret får den vedtakskompetansen som trengs. Tiltakene skal i første rekke finansieres av det svenske stabilitetsfondet, se avsnitt 10.4.2, men dette skal ikke være til hinder for finansiering fra særskilt bevilgning fra Riksdagen.[5]

8.5 Banklovkommisjonens utkast

8.5.1 Vilkår for statlige tiltak

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-46 regler for statlige tiltak i tråd med direktivet art. 37 nr. 10 og art. 56. Etter utkastet skal departementet kunne yte statlig støtte til et foretak for å oppnå at det kan undergis krisehåndtering, når departementet må anta at foretaket ellers ikke kan krisehåndteres, og at dette vil få negative virkninger for finansiell stabilitet. Slik støtte skal etter utkastet bare kunne gis dersom krisehåndteringsmyndigheten har truffet vedtak om at foretaket skal undergis krisehåndtering, og departementet etter samråd med myndigheten, Finanstilsynet og Norges Bank er kommet til at andre krisetiltak ikke vil være tilstrekkelige til

a) å unngå alvorlige virkninger for det finansielle system,
b) å ivareta samfunnsmessige interesser hvis foretaket tidligere har mottatt ekstraordinær likviditetsstøtte fra Norges Bank,
c) ved erverv av midlertidig statlig eierskap, å ivareta samfunnsmessige interesser hvis foretaket tidligere er tilført ny ansvarlig kapital som er statsstøtte.

Videre kan de statlige tiltakene etter utkastet bare ytes dersom eierne og kreditorene til sammen har tatt tap og bidratt til oppkapitaliseringen av foretaket med et beløp som minst tilsvarer 8 pst. av forvaltningskapitalen, og tiltaket er i samsvar med de alminnelige reglene om statsstøtte. Banklovkommisjonen viser til at eierne og kreditorenes bidrag skal beregnes på grunnlag av den verdivurdering som skal gjøres av krisehåndteringsmyndigheten før gjennomføring av intern oppkapitalisering eller andre krisetiltak, jf. kapittel 7.5.5.

8.5.2 Tilførsel av ansvarlig kapital

Banklovkommisjonen foreslår å gjennomføre direktivet art. 57 i utkastet § 20-47 første ledd, det vil si at departementet skal kunne delta i oppkapitaliseringen av et foretaket ved tilførsel av ansvarlig kapital. Foretakets virksomhet skal etter utkastet drives i samsvar med kommersielle prinsipper, og ervervede kapitalinstrumenter skal overdras til privat eier når markedsforholdene tillater det.

8.5.3 Midlertidig statlig eierskap

Direktivet art. 58 foreslås gjennomført i utkastet § 20-47 annet ledd. Etter utkastet skal staten kunne erverve eierskap til foretaket eller dets virksomhet, og departementet deretter overføre overtatte aksjer eller virksomhet til et foretak utpekt av departementet, eller til et foretak eiet 100 pst. av staten. Foretakets virksomhet skal etter utkastet drives i samsvar med kommersielle prinsipper, og ervervede kapitalinstrumenter skal overdras til privat eier når markedsforholdene tillater det.

8.5.4 Finansiering og gjennomføring

Banklovkommisjonen viser til at reglene i utkastet forutsetter at det foreligger et bevilgningsvedtak fra Stortinget, slik at krisehåndteringsmyndigheten har den nødvendige bevilgningsmyndighet og systemer for å effektuere slike krisetiltak.

[5] Se kapittel 22.34 i proposisjon nr. 2015/16:5 for omtale av bl.a. gjennomføring og finansiering av offentlige støttetiltak.

8.6 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om utkastet på dette punktet.

8.7 Departementets vurdering

8.7.1 Vilkår for statlige tiltak

Når hele eller store deler av finanssystemet er rammet av en krise, kan det oppstå situasjoner der det ikke vil være hensiktsmessig å håndtere kriserammede foretak enkeltvis ved hjelp av krisetiltak i regi av krisehåndteringsmyndigheten. Dersom bruk av slike krisetiltak kan bidra til ytterligere destabilisering av finanssystemet og økonomien, kan det bli nødvendig med statlige tiltak, enten sammen med eller istedenfor andre krisetiltak. Statlige tiltak kan imidlertid bryte med et sentralt formål med det nye krisehåndteringsregelverket – å verne offentlige midler mot kostbare bankkriser – og bør bare brukes i spesielle tilfeller der ingen andre tiltak vil være tilstrekkelige. Statlige støttetiltak bør bare ytes på strenge vilkår, og i så lite omfang som mulig for å oppnå formålet med tiltaket. Det er særlig viktig at eierne og kreditorene i foretak som mottar støtte, i størst mulig grad dekker foretakets tap, og at staten sikres rimelig betaling og avkastningspotensial i samsvar med kapitaltilførsel og risikotaking. Dette er også blant kravene i statsstøtteregelverket, som må ligge til grunn for ethvert støttetiltak fra staten.

Krisehåndteringsdirektivet innebærer at en rekke vilkår må være oppfylt for at staten skal kunne yte støtte i form av kapitaltilførsel til kriserammede foretak, i tillegg til de mer detaljerte vilkårene i statsstøtteregelverket. Direktivet innebærer også at nasjonalt lovverk skal legge til rette for denne typen statlige tiltak, slik at relevante myndigheter har den kompetansen som trengs for å iverksette dem raskt. Tiltakene er tilpasset direktivets øvrige krisetiltak, og vil nødvendigvis berøre krisehåndteringsmyndighetens ansvarsområde og beslutninger. Departementet slutter seg derfor til Banklovkommisjonens forslag om å innta regler om statlige tiltak i loven, og at vedtak om slike tiltak skal treffes av departementet. Departementet bemerker at statlige tiltak etter direktivets regler i liten eller ingen grad vil kunne innebære noen støtte til eierne og kreditorene i kriserammede foretak, selv om også disse kan komme bedre ut enn om foretaket isteden hadde blitt avviklet. Slike tiltak vil derimot kunne støtte opp om stabiliteten og funksjonene i finanssystemet som helhet, og på den måten bidra til å verne interessene til finansforetakenes kunder, eiere og kreditorer.

Departementet foreslår at departementet får hjemmel i loven for å treffe vedtak om statlige støttetiltak ved alvorlige forstyrrelser i finanssystemet. I tråd med direktivets regler og Banklovkommisjonens utkast må følgende vilkår være oppfylt for at departementet skal kunne treffe slikt vedtak:

a) Departementet må ha truffet vedtak om at foretaket skal krisehåndteres. Det vil bl.a. si at foretaket er kriserammet, departementet har funnet at allmenne interesser tilsier at virksomheten bør søkes videreført, og at en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser er gjennomført eller skal gjennomføres.
b) Eierne av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld har bidratt til å dekke tap og oppkapitalisere foretaket med et beløp som tilsvarer minst 8 pst. av forvaltningskapitalen. Dette vil oftest måtte innebære at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet har gjennomført en intern oppkapitalisering, inkludert nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital. Et slikt bidrag kan sammenlignes med de største tapene i enkeltbanker under bankkrisen i Norge på 1990-tallet og under finanskrisen i Europa 2008–2010, som nådde henholdsvis 10 og 13 pst. av forvaltningskapitalen, jf. omtale av Norges Banks høringsuttalelse i avsnitt 6.6.3.
c) Det statlige tiltaket er egnet til å ivareta formålene for krisehåndtering, det vil bl.a. si videreføre kritiske funksjoner, unngå skadevirkninger i finanssystemet, verne offentlige midler og beskytte innskytere.
d) Det statlige tiltaket er godkjent i henhold til de alminnelige reglene om statsstøtte.
e) Departementet har, etter samråd med Finanstilsynet og Norges Bank, kommet til at krisetiltakene som Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet rår over ikke vil være tilstrekkelige til (1) å unngå vesentlige negative virkninger for finanssystemet, eller ikke tilstrekkelige til (2) å ivareta allmenne interesser når foretaket tidligere har mottatt ekstraordinær kreditt fra Norges Bank, eller ikke tilstrekkelige til (3) å ivareta allmenne interesser når foretaket tidligere har vært gjenstand for ett av de statlige tiltakene; tilførsel av ansvarlig kapital. Det er altså ikke krav om at krisetiltakene må være gjennomført, men at de må være vurdert som utilstrekkelige.

Det vises til lovforslaget § 20-28 første ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 37 nr. 10 og art. 56, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-46, men er noe omarbeidet for å klargjøre vilkårene for bruk av tiltakene.

8.7.2 Tilførsel av ansvarlig kapital

Departementet foreslår, i samsvar med direktivet art. 57 nr. 1 og Banklovkommisjonens utkast § 20-47 første ledd første punktum, at vedtak om statlig støttetiltak kan omfatte statlig deltakelse i en oppkapitalisering av et foretak. En slik deltakelse vil innebære at staten tilfører kapital i bytte mot egenkapitalinstrumenter eller andre instrumenter som kan inngå i foretakets ansvarlige kapital (det vil si ren kjernekapital, annen kjernekapital eller tilleggskapital). Den nærmere utformingen av et slikt tiltak må vurderes i det enkelte tilfelle. Det vises til lovforslaget § 20-28 annet ledd bokstav a.

8.7.3 Midlertidig statlig eierskap

Departementet foreslår, i samsvar med direktivet art. 58 nr. 1 og 2 og Banklovkommisjonens utkast § 20-47 annet ledd første punktum, at vedtak om statlig støttetiltak også kan omfatte statlig erverv av eierskap til et foretak eller dets virksomhet. Etter overtakelsen kan eierskapet etter forslaget overføres til en offentlig myndighet eller et statseid foretak. Det vises til lovforslaget § 20-28 annet ledd bokstav b.

8.7.4 Finansiering og gjennomføring

Som Banklovkommisjonen påpeker, vil anvendelse av de statlige tiltakene oftest forutsette bevilgningsvedtak fra Stortinget, med mindre kapitalinstrumentene overtas vederlagsfritt og uten risiko for staten. Finansieringsspørsmål må vurderes og behandles i det enkelte tilfelle, og er ikke nødvendig å regulere i loven her.

Kapitalinstrumenter som erverves ved statlige tiltak, bør selges til privat eier så snart markedsforholdene tillater det, og departementet bør treffe beslutning om slikt salg. Det vises til lovforslaget § 20-28 tredje ledd. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 57 nr. 3 og art. 58 nr. 3, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-47 første ledd tredje punktum.

Vedtak om statlige tiltak fra departementet bør gjennomføres av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, ettersom Finanstilsynet etter lovforslaget for øvrig har de hjemler som er nødvendig for å gjennomføre slike tiltak. De statlige tiltakene har dessuten likhetstrekk med krisetiltak som Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet uansett skal kunne gjennomføre. Dette vil etter departementets vurdering være en mer effektiv og hensiktsmessig løsning enn det som synes å være utgangspunktet i direktivet art. 56 nr. 2, altså at departementet også skal ha en del av de hjemler som krisehåndteringsmyndigheten uansett skal ha. Gjennomføring av statlige tiltak er både i dansk og svensk rett lagt til krisehåndteringsmyndigheten, jf. avsnitt 8.4. Det vises til lovforslaget § 20-28 fjerde ledd første punktum. Annet punktum pålegger Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet å påse at foretakets virksomhet drives profesjonelt og forretningsmessig når det er gjenstand for statlige tiltak, i den grad det ervervede eierskapet tillater det. Sistnevnte bestemmelse gjennomfører direktivet art. 57 nr. 2 og art. 58 nr. 3, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-47 første ledd annet punktum.

9 Innskuddsgarantiordningen

9.1 Innledning

Reglene i EUs krisehåndteringsdirektiv og innskuddsgarantidirektiv utfyller hverandre, og dekker til sammen de fleste aspekter ved økonomiske problemer i banker og kredittforetak. Mens en gjennomføring av regler som svarer til krisehåndteringsdirektivet innfører et nytt og omfattende regelverk, innebærer det reviderte innskuddsgarantidirektivet i stor grad en videreføring av tidligere EU-regler, og det er et forholdsvis enkelt og oversiktlig regelverk. Den viktigste endringen sammenlignet med gjeldende rett er at departementet i samsvar med direktivet foreslår utvidet dekning i inntil 12 måneder for visse typer av innskudd.

Det reviderte innskuddsgarantidirektivet bygger videre på det opprinnelige direktivet om innskuddsgarantiordninger fra 1994, direktiv 1994/19/EF. Det ble gjort enkelte endringer i direktivet i etterkant av finanskrisen (endringsdirektiv 2009/14/EF), og samtidig varslet en større gjennomgang av direktivet. Denne gjennomgangen ble omtalt som en «recast» av direktivet, og endringene ble vedtatt i 2014 som direktiv 2014/49/EU. Siden direktivet bygger videre på et direktiv som allerede er inntatt i EØS-avtalen, og som det allerede foreligger norsk gjennomføringslovgivning for, er behovet for lovendringer mindre enn for krisehåndteringsdirektivet. Omtalen i proposisjonen dekker ikke alle enkeltheter ved det reviderte innskuddsgarantidirektivet, men er knyttet til enkelte relevante problemstillinger der det er behov for endringer sammenlignet med gjeldende rett.

I kapitlet her omtales spørsmål som knytter seg til selve innskuddsgarantiordningen, herunder garantinivå, hvilke innskudd som er dekket, utbetalingsfrist mv. Proposisjonens kapittel 10 omhandler finansiering og bruk av innskuddsgarantifondets midler. Bruk av innskuddsgarantiordningens midler til alternative tiltak overfor medlemsbanker er omtalt i kapittel 6, og organisatoriske spørsmål knyttet til Bankenes sikringsfond er omtalt i kapittel 4. Lovtekniske og redaksjonelle endringer i bestemmelsene sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast er omtalt i spesialmerknadene til de bestemmelsene det gjelder.

9.2 Gjeldende rett

Finansforetaksloven kapittel 19 inneholder regler om Bankenes sikringsfond og innskuddsgaranti. Reglene i loven bygger på EØS-regler som svarer til direktiv 1994/19/EF. Gjennom denne ordningen er innskudd i norske banker garantert av Bankenes sikringsfond opp til 2 mill. kroner per innskyter per bank, jf. finansforetaksloven § 19-9. Ordningen har fungert godt, og bidro til at det ikke ble noe «run» på norske banker under den internasjonale finanskrisen i 2008.

Bankenes sikringsfond er navnet både på det organet som er etablert i medhold av lov for å administrere innskuddsgarantiordningen, og på selve fondet som finansierer garantiansvaret. Bankenes sikringsfond er derfor i de fleste sammenhenger synonymt med den norske innskuddsgarantiordningen. Bankenes sikringsfond som organ er som nevnt nærmere omtalt i kapittel 4.

Alle norske banker er pliktige medlemmer i den norske innskuddsgarantiordningen, jf. finansforetakloven § 19-1. For norske filialer av kredittinstitusjoner med hovedsete i andre stater i EØS er det frivillig å være medlem. Slike filialer er underlagt garantiordningen i hjemstaten, men kan være medlem dersom innskuddsgarantiordningen i filialens hjemstat ikke kan anses å gi filialens innskytere like god dekning som det som følger av denne loven. Ettersom garantiordningene i de andre landene i EØS dekker innskudd opp til 100 000 euro, er dette i praksis aktuelt for alle filialer av utenlandske banker. Det er for tiden syv utenlandske banker som er filialmedlem i den norske ordningen, hvorav seks svenske og én dansk bank. For filialer av kredittinstitusjon med hovedsete i stat utenfor EØS, kan departementet bestemme at de skal være medlem av innskuddsgarantiordning. Loven gir ikke nærmere regler om utestengelse eller utelukkelse av medlemmer.

Innskudd er definert som «enhver kredittsaldo i kredittinstitusjon i henhold til konto som lyder på navn, samt forpliktelser etter innskuddsbevis til navngitt person, unntatt innskudd fra andre finansforetak», jf. § 19-4 første ledd. Grensen på 2 mill. kroner per innskyter per bank følger av

annet ledd og gjelder alle innskudd som er omfattet av ordningen, slik at det ikke er noen typer innskudd som er dekket utover grensen på 2 mill. kroner. Bakgrunnen for at det ikke er gjort unntak fra regelen, er at grensen er høy, og at én grense for alle typer innskudd kan bidra til å effektivisere utbetalingsprosessen fra sikringsfondet.

Bankenes sikringsfond skal etter loven dekke tap på innskudd så snart som mulig, og senest én uke etter at Finanstilsynet har kommet til at en bank verken er eller vil bli i stand til å tilbakebetale innskudd, eller det er truffet vedtak om offentlig administrasjon eller lignende, jf. § 19-10 første ledd. For filialmedlemmer skal Bankenes sikringsfond kun dekke det tapet som overstiger hjemstatens garantiansvar, det vil i praksis si innskudd mellom 100 000 euro og 2 mill. norske kroner. Det er garantiordningen i hjemstaten som er ansvarlig for utbetaling av den del av innskuddene som er garantert av garantiordningen i hjemstaten. Bankenes sikringsfond dekker det som kommer på «toppen» på hjemstatens ordning, og ordningen omtales derfor som en «topping-up»-ordning. Ordningen bidrar til å gi filialer av utenlandske banker like konkurransevilkår når de opererer i det norske markedet.

For innskudd i norske bankers filialer i utlandet er garantiansvaret oppad begrenset til det samme garantiansvaret som gjelder for andre banker i det aktuelle landet, jf. finansforetaksloven § 19-10 fjerde ledd. Bestemmelsen skal bidra til å sikre like konkurransevilkår og unngå at norske banker skal kunne bruke den norske garantiordningen som konkurransefortrinn i det aktuelle markedet.

Bankenes sikringsfond kan, for å unngå at en bank kommer i en posisjon hvor garantiansvaret utløses, yte støtte til banken på ulike måter, f.eks. ved å stille garanti for innskudd, tilføre egenkapital, dekke tap for kreditorene eller andre tiltak i samsvar med vedtektene. Et grunnleggende vilkår for dette er at fondets gjenværende kapital etter støttetiltaket sammen med fremtidig innbetaling av årsavgift og garantikapital samt annen kapitaltilgang, må antas å være tilstrekkelig til å sikre fondets forpliktelser etter innskuddsgarantiordningen. Denne adgangen til å yte støttetiltak er en praktisk viktig del av det gjeldende norske systemet for tidligtiltak, jf. omtale i avsnitt 6.2.4.

For at Bankenes sikringsfond skal kunne foreta beregninger av mulig garantiansvar og vurdere sannsynligheten for at garantiansvaret kan bli utløst, er det viktig at Bankenes sikringsfond har god oversikt over bankenes økonomi og mulighet til å avdekke negative forhold hos bankene. Etter finansforetaksloven § 19-3 fjerde ledd har derfor Bankenes sikringsfond hjemmel til å granske medlemmenes regnskaper og revisjonsforhold og vurdere deres forvaltning. I den sammenheng kan fondet kreve at et medlem skal legge frem dokumenter mv. og opplysninger som fondet anser nødvendig. Denne adgangen kommer i tillegg til at Bankenes sikringsfond samarbeider nært med, og utveksler informasjon med, Finanstilsynet.

Bankenes sikringsfond er som omtalt i kapittel 4 et privat rettssubjekt. Innskuddsgarantien er ikke en statlig garanti, men en forpliktelse for Bankenes sikringsfond til å dekke innskyternes tap. Staten hefter ikke for sikringsfondets forpliktelser.

Det vises til nærmere omtale av gjeldende rett i Banklovkommisjonens utredning NOU 2016: 23 kapittel 8.

9.3 Forventet EØS-rett

9.3.1 Generelt

Det nye innskuddsgarantidirektivet 2014/49/EU ble vedtatt i EU 16. april 2014. Direktivet erstatter innskuddsgarantidirektivet 94/19/EF med etterfølgende endringer, herunder endringer ved direktiv 2009/14/EF, og viderefører i stor grad regelverket i disse direktivene. Det nye direktivet omtales derfor som en «recast» selv om direktivet også medfører en del endringer og tillegg i forhold til det tidligere regelverket. Generelt er direktivet mer omfattende enn det tidligere direktivet, slik at det inneholder flere detaljregler om bl.a. administrative forhold knyttet til ordningen. I det følgende omtales enkelte hovedpunkter i direktivet. For øvrig viser departementet til Banklovkommisjonens omtale av direktivet i NOU 2016: 23 kapittel 9.4.

Direktivet stiller krav til myndighetene om å etablere en garantiordning i tråd med direktivets regler. Direktivet stiller ikke krav om at statene må garantere for innskuddsgarantiordningens forpliktelser, jf. formålsparagraf 45 til direktivet. EFTA-domstolen bekreftet denne direktivforståelsen med hensyn til direktiv 94/19/EF i EFTA-domstolens avgjørelse E-16/11 (Icesave-saken).

9.3.2 Kvalifiserte innskudd

Direktivet skiller mellom kvalifiserte innskudd («eligible deposits»), som er innskudd som kvalifiserer til dekning under innskuddsgarantiordningen, og garanterte innskudd («covered deposits»)

som er kvalifiserte innskudd innenfor de grensene for garantien som følger av art. 6.

I direktivet art. 5 er det nærmere angitt hvilke innskudd som ikke skal anses som kvalifiserte innskudd. Dette omfatter blant annet innskudd fra andre foretak i finanssektoren, herunder de fleste finansforetak, verdipapirfond, pensjonsinnretninger mv. Også innskudd fra offentlige myndigheter er unntatt, jf. art. 5 nr. 1 bokstav j. Medlemsstatene kan imidlertid bestemme at innskudd fra lokale myndigheter med årlig budsjett på inntil 500 000 euro skal være kvalifiserte innskudd. Det samme gjelder innskudd holdt av private pensjonsordninger og pensjonsordninger for små og mellomstore bedrifter.

9.3.3 Garanterte innskudd

Kvalifiserte innskudd etter art. 5 er garantert opp til garantibeløpet. Etter direktivet art. 6 nr. 1 skal garantibeløpet i innskuddsgarantiordningene harmoniseres til 100 000 euro, men noen typer innskudd skal være midlertidig beskyttet ut over dette, jf. art. 6 nr. 2. En midlertidig høyere dekning skal omfatte innskudd på klientkonto, innskudd som ivaretar sosiale hensyn i forbindelse md særlige begivenheter som ekteskap, skilsmisse, arv o.l., og innskudd basert på utbetaling av forsikringsytelse eller erstatning i forbindelse med straffesaker. Slike innskudd skal være dekket for et høyere beløp i en periode på minst tre og maksimalt 12 måneder, men direktivet inneholder ikke nærmere regler om hvor høyt beløpet skal være. Artikkel 7 inneholder nærmere regler om hvordan det tilbakebetalingspliktige beløpet skal fastsettes.

Etter en overgangsregel i direktivet art. 19 nr. 4 kan en tidligere beløpsgrense for garantien på inntil 300 000 euro likevel videreføres til 31. desember 2018. Regjeringen har tidligere varslet overfor Stortinget at norske myndigheter vil komme tilbake til denne saken overfor EU i tilknytning til arbeidet med å innlemme direktivet i EØS-avtalen.

9.3.4 Utbetaling av innskudd

Etter direktivet art. 8 skal innskuddsgarantiordningen gjøre innskuddet tilgjengelig for innskyterne senest innen 7 dager etter at innskuddet ble utilgjengelig. Artikkel 2 nr. 1 punkt 8 a og b inneholder de nærmere vilkårene for at innskuddet skal anses som utilgjengelig. For det første skal innskuddet anses som utilgjengelig hvis en relevant myndighet har besluttet at det er utilgjengelig fordi foretaket på grunn av sin finansielle situasjon ikke er i stand til å tilbakebetale innskuddet. For det annet skal innskuddet anses som utilgjengelig hvis det har vært truffet et vedtak (f.eks. om konkurs, offentlig administrasjon e.l.) som har den effekten at innskyters rett til å kreve utbetaling blir suspendert. Det er opp til nasjonale myndigheter å ta stilling til hvilken myndighet som skal treffe vedtak om at innskudd skal anses utilgjengelig. Artikkel 9 nr. 1 stiller krav om at medlemslandene må sørge for at innskyterne skal kunne bringe krav om utbetaling av garanterte innskudd inn for domstolene.

9.3.5 Medlemskap og grensekryssende virksomhet

Etter direktivet art. 12 kan medlemslandene tillate innskuddsgarantiordningen å låne til og få lån fra andre garantiordninger i EØS på de vilkår som følger av artikkelen, jf. omtale i avsnitt 10.3.1.4. Videre gir art. 14 regler om samarbeid mellom garantiordningene. En viktig bestemmelse er at det ved filialinnskudd er innskuddsgarantiordningen i vertsstaten som skal utbetale innskuddet til innskyteren i tråd med reglene i art. 14, etter at innskuddsgarantiordningen i hjemstaten har stilt midlene til rådighet. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det er antatt å være enklere for innskytere i et land å forholde seg til garantiordningen i dette landet enn i landet der kredittinstitusjonen har et hovedsete. Av hensyn til forbrukerne følger det videre av art. 14 nr. 2 at det er garantiordningen i vertsstaten som skal sørge for å gi nødvendig informasjon til innskyterne på vegne av garantiordningen i hjemstaten. Garantiordningen i vertsstaten skal også kunne motta og videreformidle post fra innskytere til garantiordningen i hjemstaten.

9.3.6 Informasjon og administrative forhold

Direktivet art. 16 stiller krav om hvilken informasjon innskuddsgarantiordningen skal gi til innskyterne, samt hvilken informasjon medlemsforetakene er pliktige til å gi bl.a. i forbindelse med åpning av kontoer. Videre stiller artikkelen nærmere krav til hvordan informasjonen skal gis. Artikkel 16 nr. 5 pålegger medlemsstatene å begrense adgangen til å bruke opplysninger om garantiordningen i markedsføringen.

Direktivet inneholder også en rekke spredte administrative krav til ordningen, bl.a. krav til stresstesting, krav til at ordningen skal kunne hente inn informasjon fra medlemmene, og krav

til at ordningen har på plass systemer for beregning av sitt ansvar. Det er også krav til at innskyterne skal kunne klage (dansk oversettelse) eller gå til sak mot ordningen («subject of an action against the DGS», engelsk oversettelse), jf. art. 9.

Direktivet art. 4 nr. 4 til 6 inneholder regler om hvordan brudd på medlemsforetakenes plikter skal håndteres. Etter nr. 4 skal tilsynsmyndigheten i samarbeid med innskuddsgarantiordningen ta nødvendige grep overfor foretaket. Hvis ikke dette er tilstrekkelig for å sikre etterlevelse, skal garantiordningen, i samsvar med lov og med tilsynsmyndighetens uttrykkelige samtykke, kunne gi foretaket advarsel om at foretaket vil bli utestengt fra garantiordningen hvis det ikke oppfyller sine plikter, jf. nr. 5. Fristen skal være på minst én måned. Dersom foretaket fremdeles ikke oppfyller sine forpliktelser etter utløpet av fristen, skal det utestenges. Innskudd som ble gjort før utestengelsen, skal imidlertid fortsatt være garantert av garantiordningen, jf. nr. 6.

9.4 Fremmed rett

9.4.1 Danmark

I Danmark er det reviderte innskuddsgarantidirektivet gjennomført i lov om en indskyder- og investorgarantiordning. Ordningen er organisert sammen med investorgarantiordningen[1] i Garantiformuen, og administreres av Finansiel Stabilitet, jf. § 1. Loven § 9 regulerer nærmere hvilke innskudd som er dekket. Hovedregelen er at innskudd er dekket inntil 100 000 euro. Visse typer innskudd gis imidlertid i tråd med direktivet midlertidig høyere dekning:

- Innskudd som i henhold til lov har et sosialt formål og er knyttet til særlige livsbegivenheter, er dekket med inntil 150 000 euro i seks måneder.
- De samme grensene (150 000 euro og seks måneders dekning) gjelder innskudd som stammer fra erstatning eller godtgjørelse i henhold til lov for skader forvoldt ved kriminalitet eller feilaktig domfellelse.
- Innskudd som stammer fra transaksjoner vedrørende fast eiendom til hovedsakelig ikke ervervsmessig bruk, er dekket for et beløp på opptil 10 mill. euro i inntil 12 måneder etter at beløpet ble satt inn.
- Pensjonsinnskudd har ubegrenset dekning (jf. direktivet art. 6 nr. 3).

[1] Kan sammenlignes med verdipapirforetakenes sikringsfond, jf. verdipapirhandelloven § 9-12.

9.4.2 Sverige

Innskuddsgarantiordningen administreres av Riksgäldkontoret, og er regulert i lov 1995 nr. 1571 om insättningsgaranti. I Sverige har en valgt å benytte direktivets adgang til å omregne beløpet på 100 000 euro til nasjonal valuta, jf. direktivet art. 6 nr. 5. Etter loven § 4 garanterer ordningen for innskudd opp til 950 000 svenske kroner, med mindre innskuddet er omfattet av bestemmelsen om utvidet innskudd. Direktivets krav om utvidet dekning for visse typer innskudd er gjennomført i lovens § 4 c. Paragrafen gir innskudd som stammer fra følgende hendelser, midlertidig utvidet dekning:

- Salg av privatbolig.
- Erstatning for skade på eiendom.
- Opphør av arbeidsforhold, skifteoppgjør, pensjon, sykdom, invaliditet eller dødsfall.
- Utbetaling av forsikringsoppgjør.
- Erstatning for skade som følge av lovbrudd, feilaktig dom eller feil eller forsømmelse ved myndighetsutøvelse.

Innskudd som stammer fra slike hendelser, er midlertidig dekket med inntil 5 mill. svenske kroner i tillegg til de 950 000 kronene som er dekket etter loven § 4. De samme grensene gjelder for alle kategoriene av innskudd. Den midlertidige utvidede dekningen varer i 12 måneder, i tråd med direktivets maksimumsramme for utvidet dekning.

9.5 Banklovkommisjonens utkast

9.5.1 Generelt

Banklovkommisjonen foreslår å videreføre regler om innskuddsgarantiordningen og Bankenes sikringsfond i lovutkastet kapittel 19, jf. omtale i NOU 2016: 23 kapittel 10. Banklovkommisjonen viser til at det nye direktivet i hovedsak er en redaksjonell samordning, selv om konsolideringen også har medført noen endringer og tillegg sammenlignet med det tidligere regelverket. Kommisjonen påpeker at behovet for materielle endringer i den norske garantiordningen derfor er tilsvarende begrenset. Banklovkommisjonen foreslår derfor i lovutkastet kapittel 19 en videreføring av en del av reglene og prinsippene i finansforetaksloven kapittel 19, samt en gjennomføring av bestemmelsene i innskuddsgarantidirektivet 2014/49/EU. Utkastet innebærer relativt omfattende redaksjonelle endringer av gjeldende rett, selv om de materielle endringene er av begrenset omfang.

Banklovkommisjonen peker på at det trekkes et markert skille i direktivet mellom de krav som stilles til utformingen av selve garantiordningen, og kravene til innskuddsgarantifond og andre finansieringsordninger som skal sikre at mulig garantiansvar blir dekket. Banklovkommisjonen foreslår derfor at det ved utformingen av det nye kapittel 19 om innskuddsgarantiordningen etableres et systematisk skille mellom reglene om selve innskuddsgarantiordningen og reglene om Bankenes sikringsfonds organisering og oppgaver. Systematisk og lovteknisk fremtrer derfor utkastet til kapittel 19 i finansforetaksloven i endret form.

9.5.2 Kvalifiserte innskudd

Lovutkastet skiller mellom dekkede innskudd, som er innskudd som er omfattet av innskuddsgarantiordningen («eligible deposits»), jf. utkastet § 19-5, og garanterte innskudd, jf. utkastet § 19-6, som er dekkede innskudd innenfor garantiansvaret slik dette er definert i utkastet til § 19-6. Selve innskuddsbegrepet er i definert i utkastet § 19-4. Bestemmelsene gjennomfører direktivet art. 5 og 6, samt definisjonen av innskudd og utilgjengelige innskudd i art. 2 nr. 1 punkt 3 og 8.

9.5.3 Garanterte innskudd

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet til § 19-6 annet ledd å videreføre en øvre grense på garantiansvaret på 2 mill. kroner per innskyter per bank. Banklovkommisjonen viser til at overgangsbestemmelsen i direktivet art. 19 nr. 4 åpner for dette frem til utgangen av 2018. Banklovkommisjonen viser videre til at regjeringen har varslet at den arbeider videre med saken i forbindelse med innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen, og at det er uavklart hva som vil gjelde etter den tid.

I tråd med direktivet art. 6 nr. 2 foreslår Banklovkommisjonen at visse typer innskudd skal være midlertidig beskyttet ut over grensen på 2 mill. kroner per innskyter per bank. Banklovkommisjonen foreslår at handlingsrommet i direktivet utnyttes fullt ut, dvs. at de innskudd som skal være midlertidig beskyttet ut over det ordinære garantinivået, gis ubegrenset dekning i en periode på 12 måneder. Dette gjelder bl.a. innskudd som er gjort i forbindelse med skifteoppgjør, arveoppgjør, boligsalg, forsikringsutbetalinger mv. Banklovkommisjonen viser til at det dreier seg om innskudd som vil kunne ha stor betydning og påvirkning for enkeltpersoners livssituasjon, og at innskuddene derfor bør gis ubegrenset beskyttelse så lenge som mulig.

Banklovkommisjonen foreslår videre å videreføre begrensningen i garantiansvaret overfor innskudd i filialer i utlandet til 100 000 euro, som er det nivået som gjelder i de andre EØS-landene, jf. § 19-6 annet ledd annet punktum.

9.5.4 Utbetaling av innskudd

Banklovkommisjonen foreslår i § 19-8 at garantiordningen skal ha plikt til å «gjøre innskudd tilgjengelig i et medlemsforetak» for innskyterne innen syv arbeidsdager. Formuleringen gir innskuddsgarantiordningen fleksibilitet med hensyn til hvordan innskuddet gjøres tilgjengelig, men forutsetter at det gjøres tilgjengelig i et medlemsforetak, jf. omtale av sikringsfondets system for dette i merknaden til bestemmelsen (utredningen avsnitt 10.1, side 135 flg.).

9.5.5 Medlemskap og grensekryssende virksomhet

Etter utkastet § 19-1 skal alle norske banker være medlem av garantiordningen. Det er ikke adgang til å ta imot innskudd uten å være medlem, jf. utkastet § 19-3 første ledd. Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 19-2 å videreføre systemet med «topping-up» gjennom at filialer av utenlandske kredittinstitusjoner kan være frivillig medlem i innskuddsgarantiordningen. For filialer av kredittinstitusjoner med hovedsete utenfor EØS foreslår Banklovkommisjonen at departementet kan gi nærmere regler om medlemskap i forskrift, jf. § 19-2 tredje ledd. I § 19-13 tredje ledd foreslår Banklovkommisjonen regler om utelukkelse av medlemmer, jf. direktivet art. 4 nr. 4 til 6.

9.5.6 Informasjon og administrative forhold

Regler om foretakets informasjonsplikt over innskytere foreslås av Banklovkommisjonen inntatt i lovutkastet § 19-14.

Banklovkommisjonen foreslår som nevnt at organet Bankenes sikringsfond videreføres, og fortsatt skal ha i oppgave å administrere innskuddsgarantiordningen. I lovutkastet §§ 19-15 og 19-16 foreslår Banklovkommisjonen nærmere bestemmelser om Bankenes sikringsfonds oppgaver knyttet til forvaltningen av innskuddsgarantiordningen.

Bankenes sikringsfond skal etter utkastet utføre alle oppgavene og utøve den myndighet som etter lovutkastet ligger til innskuddsgarantiordningen. Styret i sikringsfondet skal etter utkas-

tet også være styret i garantiordningen. Banklovkommisjonen foreslår også at Finanstilsynet skal være den myndighet som skal treffe vedtak om på hvilket tidspunkt en bank skal anses ute av stand til å tilbakebetale innskudd ved forfall, jf. art. 2 nr. 1 punkt 8 a og lovutkastet § 19-6 første ledd.

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 19-16 tredje ledd at Bankenes sikringsfond skal ha rett til å undersøke medlemmenes kvartalsregnskaper, og ved økt risiko be om opplysninger for å klargjøre situasjonen og vurdere risikoen for mulig ansvar, samt be om bistand fra Finanstilsynet. Banklovkommisjonen understreker i merknaden til utkastet § 19-16 at det er Finanstilsynet som er den overordnede tilsynsmyndighet, men at Bankenes sikringsfond fortsatt skal gis mulighet til å kreve fremlagt opplysninger for å klargjøre situasjonen og vurdere risikoen for et mulig utbetalingsansvar. Bestemmelsen i tredje ledd bygger på gjeldende § 19-3 fjerde ledd, men er gitt en annen språkdrakt for å bedre avklare myndighetskompetansen til Finanstilsynet.

Banklovkommisjonen foreslår i § 19-21 regler om klageadgang og domstolsprøving av krav. I utredningen punkt 10.2 legger Banklovkommisjonen til grunn at spørsmålet om et innskudd er garantert er et materielt spørsmål, og at Bankenes sikringsfonds avgjørelse av om et innskudd omfattes av garantiordningen derfor skal kunne påklages etter reglene i forvaltningsloven. Banklovkommisjonen foreslår at Finanstilsynet skal være klageorgan for vedtak truffet av sikringsfondet om innskuddsgarantiordningen. Også vedtak om bidragsplikt til ordningen skal kunne påklages, med mindre det gjelder fastsettelse av risikojustering og risikoprofil av medlemsforetakenes andel av årsbidraget, jf. omtale i kapittel 10.

Bankenes sikringsfond som organ er nærmere omtalt i avsnitt 4.5.4.

9.6 Høringsinstansenes syn

Eiendom Norge, Huseiernes Landsforbund, NBBL, og *Norges eiendomsmeglerforbund* støtter forslaget om å videreføre gjeldende dekningsnivå på 2 mill. kroner per innskyter per bank. Disse høringsinstansene er også positive til å utnytte det handlingsrommet som direktivet gir til å fastsette høyere dekning for visse typer innskudd for en periode på inntil 12 måneder.

Statens sivilrettsforvaltning påpeker at en eventuell reduksjon i dekningsnivået til 100 000 euro vil få økonomiske og administrative konsekvenser for fylkesmennenes forvaltning av innskudd på vegne av personer under verge ved at innskudd må fordeles på flere konti for å være fullt garanterte.

Finanstilsynet er bekymret for atferdsrisiko, og mener forslaget fra Banklovkommisjonen om å gi 12 måneders ubegrenset dekning for innskudd knyttet til særlige livssituasjoner, går for langt. Finanstilsynet mener tidsperioden bør settes til seks måneder, og at slike innskudd maksimalt bør dekkes opp til 10 mill. kroner per innskyter. For klientkonto foreslår Finanstilsynet at grensen skal gjelde per klient. Finanstilsynet påpeker også at det bør settes et eksportforbud ved grensekryssende virksomhet på den del av garantien som overstiger 100 000 euro. Tilsynet viser til at det er tatt inn et slikt forbud for utenlandske filialer, men ikke for grensekryssende virksomhet, og at dette kan gi norske banker konkurransefordeler i utlandet.

Også *Finans Norge* mener at det bør settes et tak for dekning av innskudd som er omfattet av den utvidede dekningen. Finans Norge viser til at direktivets fortale forutsetter et slikt tak, og at alle de andre nordiske landene har et slikt tak. Videre er det etter Finans Norges syn nødvendig med en klarere avgrensning av innskudd som skal være omfattet av den utvidede grensen, for å unngå regulatorisk arbitrasje. Finans Norge foreslår at bestemmelsen utfylles med en forskrift, og er av den oppfatning at loven ikke kan settes i kraft før forskriften er på plass.

Bankenes sikringsfond foreslår at formålsbestemmelsen justeres slik at det kommer tydeligere frem at ordningen skal bidra til finansiell stabilitet. Sikringsfondet viser til at bidrag til finansiell stabilitet er trukket frem av den internasjonale organisasjonen for innskuddsgarantiordninger, IADI. IMF bruker prinsippene fra IADI som rettesnor ved sine landgjennomganger og har etterspurt en tydeligere formulering av sikringsfondets formål knyttet til dets bidrag til finansiell stabilitet.

Bankenes sikringsfond viser videre til mindretallets merknad til utkastet § 19-6 om triggerpunktet for utløsing av garantiansvaret. Sikringsfondet ber om at triggerpunktet for å utløse garantiansvaret utelukkende skal være departementets vedtak om å sette et foretak under offentlig administrasjon, i tråd med det som er gjeldende rett. Sikringsfondet mener at den stengingen av banken som skjer ved en offentlig administrasjon, praktisk sett er helt nødvendig for at sikringsfondet skal kunne gjennomføre en utbetaling tilstrekkelig effektivt. Alternativet med at Finanstilsynet fastslår at innskuddene er utilgjengelige, mener

Bankenes sikringsfond at eventuelt kan være et tilleggsvilkår.

Bankenes sikringsfond tar videre opp Banklovkommisjonens utkast til endring av ordlyden knyttet til sikringsfondets rett til å granske regnskaper mv. hos bankene, jf. utkastet § 19-16 tredje ledd. I uttalelsen skriver sikringsfondet følgende om dette:

> «Sikringsfondets administrasjon har en god og løpende dialog med Finanstilsynet vedrørende «early warning» og undersøkelse av medlemsforetak. Det er imidlertid viktig at sikringsfondet i størst mulig grad fungerer uavhengig, jf. IADIs kjerneprinsipper for innskuddsgarantifond. Det norske sikringsfondet har alltid hatt rett til å granske medlemmenes regnskaper og revisjonsforhold og vurdere deres forvaltning, jf. dagens bestemmelse i finansforetaksloven § 19-3 fjerde ledd. Det følger av forarbeidene at det er meningen av sikringsfondet skal beholde denne retten (NOU side 149). Den nye bestemmelsen fremstår likevel mer begrensende enn den eksisterende bestemmelsen. Det er viktig at dagens regel opprettholdes slik at sikringsfondet kan innhente regnskapstall og annen informasjon ved behov, samt at sikringsfondet beholder retten til å besøke utvalgte banker.
>
> Sikringsfondet ønsker derfor at dagens ordlyd i § 19-3, fjerde ledd videreføres. Lovens begrep «granske» kan byttes ut med «undersøke» Det bør ikke være et krav om at den økonomiske utvikling innebærer økt risiko eller et krav om å søke bistand fra Finanstilsynet (selv om dette ofte gjøres i praksis). Sistnevnte er viktig for å opprettholde sikringsfondets uavhengighet».

Bankenes sikringsfond har videre en rekke tekniske merknader til bestemmelsene i kapittel 19. Bankenes sikringsfond påpeker bl.a. at den løsningen sikringsfondet har utarbeidet for å gjøre garanterte innskudd tilgjengelig, ikke innebærer at det gjøres tilgjengelig i et medlemsforetak, men gjennom en nettbasert utbetalingsportal eller via en giro. Sikringsfondet foreslår at loven åpner for at denne løsningen kan videreføres, og påpeker at dette synes å være i samsvar med Banklovkommisjonens intensjon.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at Banklovkommisjonen har foreslått regler om opplysningsplikter for bankene i utkastet § 19-14. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler videre at:

> «Finansavtaleloven inneholder allerede krav til opplysninger som skal gis til bankens kunder ved inngåelse av kontoavtaler. Justis- og beredskapsdepartementet mener det er uheldig at bankens informasjonsplikter overfor kundene reguleres spredt i forskjellige lover og forskrifter. Etter vårt syn bør informasjonsplikter og andre plikter banken har overfor kundene, fremgå av finansavtaleloven. Det foreslås på denne bakgrunn at de aktuelle reglene heller inntas i finansavtaleloven.»

Pensjonskasseforeningen påpeker at garantiordningen etter utkastet også vil omfatte «innskudd av midler som er knyttet til individuelle pensjonsordninger eller kollektive tjenestepensjonsordninger for små og mellomstore bedrifter», jf. utkastet § 19-5 annet ledd. Pensjonskasseforeningen bemerker at bestemmelsen først og fremst vil ha betydning for individuelle pensjonsordninger ettersom beløpsgrensen på 2 mill. kroner vil gjelde også her. Pensjonskasseforeningen ber for øvrig om at det defineres hva som anses som små og mellomstore bedrifter.

9.7 Departementets vurdering

9.7.1 Generelt

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om et systematisk skille mellom Bankenes sikringsfond og innskuddsgarantiordningen. I tråd med Banklovkommisjonens utkast foreslår departementet å samle bestemmelsene om innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet i kapittel 19. De organisatoriske bestemmelsene om Bankenes sikringsfond som organ foreslår departementet at skilles ut i en egen lov, jf. omtale i kapittel 4, mens bestemmelsene om Bankenes sikringsfonds administrative oppgaver som forvalter av innskuddsgarantifondet fremgår av lovforslaget kapittel 19.

Departementet foreslår en del redaksjonelle endringer i loven kapittel 19 sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast. Departementet har lagt vekt på å forenkle bestemmelsene og på at de bestemmelsene som er viktigst å kommunisere til innskytere, så som bestemmelser om garantinivå og utbetalingsfrist, fremgår tydelig og enkelt av loven. Departementet har også søkt å legge noe mer av detaljreglene i forskrift, og å forkorte paragrafene ved å fjerne lovtekst som ikke har selvstendig rettslig betydning, men som bare var tatt med i utkastet av informasjonshensyn.

9.7.2 Medlemskap

Medlemskap i garantiordningen er obligatorisk for å kunne ta imot innskudd. Denne bestemmelsen er grunnleggende, og departementet foreslår derfor at denne bestemmelsen inntas som § 19-1 første ledd. I annet ledd foreslår departementet å angi innskuddsgarantiordningens formål. Innskuddsgarantiordningen motvirker «run» mot bankene gjennom å utbetale garanterte innskudd når de blir utilgjengelige, og bidrar dermed til finansiell stabilitet, slik Bankenes sikringsfond tar opp i sin høringsuttalelse. I tråd med merknadene fra Bankenes sikringsfond foreslår departementet å presisere dette i lovteksten, jf. § 19-1 annet ledd.

I lovforslaget § 19-2 foreslår departementet å samle alle regler om medlemskap i garantiordningen. Medlemskap er obligatorisk for norske banker, mens filialer av utenlandske banker kan velge å være filialmedlem, jf. omtale av topping-up ordningen nedenfor. Departementet foreslår at det i forskrift kan gis regler om medlemskap for filialer av banker med hovedsete utenfor EØS. I tråd med Banklovkommisjonens utkast til § 19-13 tredje ledd foreslår departementet at medlemmer som ikke oppfyller sine plikter, skal kunne utelukkes. Medlemmer som er utelukket vil ikke lenger kunne ta imot innskudd, jf. lovforslaget § 19-1 første ledd.

9.7.3 Kvalifiserte innskudd

I lovforslaget skilles det mellom kvalifiserte innskudd og garanterte innskudd. Kvalifiserte innskudd er innskudd som kvalifiserer til dekning fra innskuddsgarantien, og svarer til uttrykket «eligible deposits» i direktivet og «dekkede innskudd» i Banklovkommisjonens utkast. Etter departementets vurdering skaper «dekkede innskudd» en assosiasjon til at innskuddet er garantert. Departementet viser herunder til at direktivet opererer med uttrykket «covered deposits» for garanterte innskudd, oversatt til «dækkede indskud» i den danske utgaven av direktivet. Det vises til lovforslaget § 19-3, som inneholder definisjon av innskudd og den nærmere angivelsen av hvilke innskudd som kvalifiserer for dekning. Oversettelsen til «kvalifiserte innskudd» svarer til den svenske versjonen av direktivet, og antyder at innskuddet kvalifiserer for garantiutbetaling. Den danske versjonen av direktivet bruker begrepet «berettigede indskud».

9.7.4 Garanterte innskudd

I lovforslaget § 19-4 foreslår departementet å angi grensene for innskuddsgarantien. Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens utkast om å videreføre gjeldende dekningsnivå på 2 mill. kroner per innskyter per bank, jf. første ledd. Departementet viser til at regjeringen fremdeles arbeider overfor EU i forbindelse med innlemmelse av innskuddsgarantidirektivet med sikte på å kunne videreføre gjeldende garantinivå. Departementet viser videre til at det er bred støtte blant høringsinstansene om å søke å videreføre dekningsnivået.

Departementet slutter seg videre til Banklovkommisjonens forslag om å utnytte handlingsrommet i direktivet med hensyn til å gi utvidet dekning for enkelte typer innskudd. Departementet viser til at Banklovkommisjonens forslag har fått relativt bred støtte i høringen blant organisasjonene som har uttalt seg, selv om Finanstilsynet og Finans Norge uttrykker bekymring for atferdsrisiko ved å ha et såpass vidt unntak. I tråd med Banklovkommisjonens utkast legger derfor departementet opp til at innskudd knyttet til særlige livshendelser gis utvidet dekning for en periode på inntil 12 måneder, jf. lovforslaget § 19-4 annet ledd. Dette gjelder følgende typer av innskudd:

- Innskudd foretatt i henhold til avtale om fast eiendom som gjelder erverv eller avhendelse av rett til private boliger eller fritidshus.
- Innskudd som ivaretar sosiale hensyn, og er knyttet til særlige begivenheter i en innskyters livsløp, herunder ekteskap, samlivsbrudd, avslutning av arbeidsforhold, herunder ved pensjonering eller nedbemanning, samt uførhet eller død.
- Innskudd basert på utbetaling av forsikringsytelse, erstatning for skade voldt ved straffbare handlinger, eller erstatning for uriktig straffeforfølgning.

Departementet viser til at dette er kategorier av innskudd som er viktige for innskyterne, og hvor det vil få ekstra store konsekvenser om innskuddene skulle bli utilgjengelige. Departementet er enig med Banklovkommisjonen i at dekningen i praksis bør være ubegrenset for slike innskudd, bl.a. under henvisning til at det er en midlertidig dekning.

Departementet foreslår at unntaket fra garantigrensen på 2 mill. kroner begrenses til 12 måneder, som er den lengste varigheten direktivet åpner for. Dette gir innskyterne tid til å ta stilling

til hvordan innskuddet skal plasseres eller anvendes før den ordinære garantigrensen på 2 mill. kroner inntrer. Den utvidede dekningen gjelder hvert enkelt innskudd som gjøres. Dette innebærer at for innskudd som blir gjort til klientkonto, f.eks. i forbindelse med boligsalg, gjelder den utvidede dekningen for hvert av innskuddene fra det tidspunktet det enkelte innskudd ble gjort.

9.7.5 Medlemskap for filialer av utenlandske banker

Av hensyn til å sikre like konkurransevilkår mellom norske banker og filialer fra kredittinstitusjoner med hovedsete i andre land, er departementet enig med Bankenes sikringsfond i at ordningen med «topping-up»-adgang for slike filialer bør videreføres. Retten til filialmedlemskap følger av medlemskapsbestemmelsen i § 19-2, jf. annet ledd. For filialer som er topping-up-medlem, vil den norske innskuddsgarantiordningen dekke innskudd mellom 100 000 euro og 2 mill. norske kroner, samt eventuelt innskudd som er dekket av den utvidede dekningen i § 19-4 annet ledd, dersom rammene for den utvidede dekningen er videre enn i filialens hjemstat. Den delen av innskudd som er dekket av garantiordningen i hjemstaten, skal det etter direktivet være garantiordningen i hjemstaten som skal være ansvarlig for å garantere, jf. lovforslaget § 19-6 tredje ledd. Etter direktivet art. 14 nr. 2 er det garantiordningen i vertsstaten som skal utbetale garanterte innskudd på vegne av garantiordningen i hjemstaten etter at innskuddsgarantiordningen i hjemstaten har stilt midlene til rådighet, jf. lovforslaget § 19-8. Det innebærer at garantiordningen i Norge utbetaler hele garantibeløpet, slik at innskyteren kun trenger å forholde seg til den norske garantiordningen.

9.7.6 Dekning for utenlandske innskudd i norske banker

Det norske dekningsnivået på 2 mill. kroner er vesentlig høyere enn EUs harmoniserte dekningsnivå på 100 000 euro, og kan være attraktivt for utenlandske innskytere i norske banker, både fra andre EØS-land og ellers i verden. Anvendelse av det norske dekningsnivået utenfor Norge kan gi konkurransevridninger i andre EØS-land, og vil kunne gi den norske innskuddsgarantiordningen et økt garantiansvar. Departementet foreslår derfor i lovforslaget § 19-4 tredje ledd å videreføre bestemmelsen som begrenser garantinivået for innskytere i utenlandske filialer av norske banker til 100 000 euro i tråd med den harmoniserte europeiske grensen. De senere årene har direkte grensekryssende bankvirksomhet via internett blitt mer utbredt enn tidligere. Departementet er derfor enig med Finanstilsynet i at begrensningen i garantinivået også bør gjelde ved slik direkte grensekryssende virksomhet, og foreslår at denne begrensningen lovfestes. Det foreslås at departementet skal kunne gi utfyllende bestemmelser i forskrift.

9.7.7 Utbetaling av innskudd

Etter gjeldende rett er fristen for å utbetale garanterte innskudd én uke. Banklovkommisjonen har i samsvar med direktivet foreslått at fristen skal være syv arbeidsdager. Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens utkast, jf. lovforslaget § 19-7 første ledd. Av hensyn til samarbeidet mellom ulike lands innskuddsgarantiordninger bør utbetalingsfristen være harmonisert. Videre vil en frist på syv arbeidsdager åpne for flere utbetalingsmetoder enn om dagens frist beholdes. En frist på syv arbeidsdager vil f.eks. kunne gi tilstrekkelig tid til at innskuddet kan overføres til et annet medlemsforetak, jf. omtale i merknaden til utkastet § 19-8 i utredningen på s. 136.

Departementet foreslår et tydeligere skille mellom de reglene som gjelder beslutningen om at innskuddet er blitt utilgjengelig, jf. forslaget § 19-5 og bestemmelsene om frist for utbetaling etter at fristen har begynt å løpe, jf. forslaget § 19-7. Etter departementets syn bidrar de redaksjonelle endringene til å gjøre bestemmelsene mer oversiktlige.

Direktivet har klare regler for når et innskudd skal anses som utilgjengelig i art. 2 nr. 1 punkt 8 bokstav a og b. Departementet foreslår at regler som svarer til direktivet om når innskudd skal regnes som utilgjengelig, inntas i lovforslaget § 19-5. Innskudd skal for det første regnes som utilgjengelig hvis en domstol eller annen myndighet fatter en beslutning som medfører at innskyterens rett til innskudd blir suspendert. Slike situasjoner vil oppstå hvis departementet treffer vedtak om å avvikle foretaket etter reglene i lovforslaget kapittel 20 avsnitt VI, eller hvis Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet beslutter at foretaket ikke skal kunne foreta utbetaling av innskudd under krisehåndtering etter lovforslaget § 20-18 første ledd bokstav d. For det annet skal innskudd regnes som utilgjengelig hvis en relevant offentlig myndighet har slått fast at foretaket fremstår som ute av stand til å tilbakebetale innskuddet.

Utgangspunktet for fristberegningen er ikke endret sammenlignet med gjeldende rett, verken i direktivet eller i Banklovkommisjonens utkast, utover en presisering på grunn av at det skilles mellom krisehåndtering og avvikling under offentlig administrasjon. Av hensyn til å sikre korrekt gjennomføring av direktivet følger derfor departementet ikke opp merknaden fra Bankenes sikringsfond om å knytte utgangspunktet for fristberegningen utelukkende til et eventuelt vedtak om offentlig administrasjon.

9.7.8 Administrative forhold

Departementet foreslår i lovforslaget kapittel 19 avsnitt III regler om administrative forhold knyttet til garantiordningen. Som i Banklovkommisjonens utkast er det Bankenes sikringsfond som får i oppgave å forvalte ordningen, og som er styre for garantiordningen, jf. § 19-13. Bankenes sikringsfonds oppgaver foreslås angitt i § 19-13 annet ledd, i tråd med Banklovkommisjonens utkast. Sikringsfondet skal bl.a. beregne og kreve inn bidrag til ordningen, jf. omtale i kapittel 10, og beregne og forestå utbetaling av garanterte beløp. I § 19-14 foreslår departementet i tråd med utkastet regler om utfyllende administrative krav i tråd med direktivet. Disse kravene er nærmere omtalt i NOU 2016: 23 avsnitt 10.1 (side 147).

I § 19-15 foreslår departementet regler om Bankenes sikringsfonds opplysningsplikter overfor innskyterne i tråd med direktivets krav. Direktivet krever at innskuddsgarantiordningen skal ha en nettside med nødvendig informasjon til innskyterne. Departementet foreslår at det kan gis nærmere regler om opplysningsplikt overfor innskytere i forskrift. Medlemsforetakene har også opplysningsplikt overfor innskyterne. Disse opplysningspliktene foreslår departementet at i tråd med gjeldende rett fremgår av § 16-5. I tillegg foreslår departementet i tråd med høringsmerknaden fra Justis- og beredskapsdepartementet at enkelte opplysningsplikter i forbindelse med avtaleinngåelsen kan inntas i finansavtaleloven.

Departementet har forståelse for Bankenes sikringsfonds behov for god tilgang til informasjon fra og om bankene som ledd i sitt arbeid. Utredningen inneholder ikke en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser en endring av ordlyden vil ha for Bankenes sikringsfonds mulighet til å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Departementet har ikke registrert at det er et sterkt ønske fra bankenes side om å stramme inn Bankenes sikringsfonds adgang til å innhente opplysninger hos bankene. Ettersom dagens ordning etter det departementet er kjent med, fungerer tilfredsstillende, og Bankenes sikringsfond i sin høringsuttalelse gir uttrykk for at den foreslåtte ordlyden fra Banklovkommisjonen vil kunne svekke Bankenes sikringsfonds mulighet til å utføre sine oppgaver, foreslår departementet å videreføre gjeldende ordlyd, i tråd med høringsinnspillet fra Bankenes sikringsfond. Det vises til forslaget § 19-14 tredje ledd.

Departementet er enig med Banklovkommisjonen i at spørsmål knyttet til hvorvidt et innskudd er omfattet av garantien er materielle, slik at avgjørelser skal kunne påklages. Departementet er enig med Banklovkommisjonen i at Finanstilsynet skal være klageorgan for avgjørelsene til Bankenes sikringsfond. Departementet er også enig i at Bankenes sikringsfonds fastsettelse av fordeling av det enkelte bidrag til innskuddsgarantifondet ikke skal kunne påklages. Det vises til nærmere omtale av hvordan fastsettelsen foretas i kapittel 10 nedenfor. I tråd med forslaget fra Banklovkommisjonen foreslår departementet på denne bakgrunn regler i samsvar med utkastet, jf. lovforslaget § 19-17.

10 Finansiering av innskuddsgaranti og krisetiltak

10.1 Innledning

For å kunne innfri innskuddsgarantien og gjennomføre hensiktsmessige krisetiltak, er det avgjørende at innskuddsgarantiordningen og krisehåndteringsmyndigheten har tilstrekkelige midler til disposisjon. Innskuddsgarantiordningen vil kunne ha et betydelig likviditetsbehov når innskudd blir utilgjengelige, og kan også bli påført tap som må dekkes inn. Krisehåndteringsmyndigheten vil på sin side kunne ha behov for midler for å oppnå vellykket håndtering av kriserammede foretak, bl.a. ved å yte garantier og lån, kjøpe opp eiendeler og på annen måte bidra til effektive løsninger. Direktivene krever derfor at det bygges opp midler til disposisjon for disse formålene, fortrinnsvis i fond, ved obligatoriske bidrag fra banker og andre foretak. Det er betydelig nasjonal handlefrihet til å bestemme hvor store fond som skal bygges opp, såfremt en oppfyller visse minstekrav. Direktivenes minstekrav er beskjedne sammenlignet med midlene som er bygget opp i Bankenes sikringsfond i Norge.

Departementet foreslår å fordele eksisterende midler i Bankenes sikringsfond på to nye fond, et innskuddsgarantifond og et krisetiltaksfond. Dette vil sikre at både innskuddsgarantiordningen og krisehåndteringsmyndigheten vil ha betydelige tilgjengelige midler fra dag én når det nye regelverket trer i kraft. En slik deling er også i tråd med at midlene i Bankenes sikringsfond er bygget opp for å finansiere formål som til dels samsvarer med formålene for begge de to nye fondene.

Departementet foreslår også at de to nye fondene skal bygges ytterligere opp med årlige bidrag fra foretakene om lag på nivå med tilsiktet avgiftsnivå etter gjeldende regelverk. Den samlede bidragsplikten vil øke med ca. 700 mill. kroner årlig, sammenlignet med beregnet sikringsfondsavgift for 2017. Dette er imidlertid ikke mer enn det dagens avgift ville ha økt med dersom reglene om risikojustering av avgiften hadde blitt tilpasset utviklingen i sektoren de senere årene. Det som var ment som en risikojustering av avgiften, har de senere årene i realiteten gitt en «avgiftsrabatt» på opptil 700 mill. kroner årlig. Fordeling og risikojustering av de nye årsbidragene vil i stor grad følge av nærmere EU-regler, men det er en viss nasjonal handlefrihet i fastsettelsen av bidragene til det nye innskuddsgarantifondet. Årsbidragene til de to nye fondene vil i alle tilfeller bli vesentlig mer risikodifferensiert enn dagens sikringsfondsavgift, og bl.a. innebære at foretak med høy risiko må betale en høyere andel av de samlede bidragene.

10.2 Gjeldende rett

10.2.1 Regelverk

Alle norske banker skal etter finansforetaksloven § 19-1 være medlem av Bankenes sikringsfond, mens filialer av banker i annen EØS-stat etter § 19-2 har rett til å bli medlem dersom innskuddsgarantiordningen i filialens hjemstat ikke gir like god dekning som den norske innskuddsgarantiordningen. Filialer av banker i andre land kan bli medlem etter beslutning fra departementet. Reglene for medlemskap i innskuddsgarantiordningen er omtalt i kapittel 9.

Bankenes sikringsfond skal etter finansforetaksloven § 19-5 til enhver tid ha en samlet ansvarlig kapital som minst skal være lik summen av 1,5 pst. av samlede garanterte innskudd hos medlemsbankene og medlemsfilialene og 0,5 pst. av summen av beregningsgrunnlagene for kapitaldekningskravene hos medlemsbankene. Midlene skal brukes til å dekke tap som innskytere har på innskudd hos et medlem, jf. loven § 19-9 første ledd, og kan etter § 19-11 også brukes til støttetiltak for å sikre at en medlemsbank kan oppfylle sine forpliktelser eller videreføre virksomheten, eventuelt få overført virksomheten til annet finansforetak, se nærmere omtale i avsnitt 6.2.4.

Den enkelte medlemsbank skal etter loven § 19-6 annet ledd hvert år betale en avgift til Bankenes sikringsfond tilsvarende summen av 1 promille av garanterte innskudd og 0,5 promille av beregningsgrunnlaget i banken. Filialmedlemmer skal etter § 19-6 tredje ledd hvert år betale en avgift tilsvarende 1 promille av garanterte inn-

skudd i filialen. Avgiftene fra bankene og filialene skal imidlertid justeres slik:

a) for et medlem som har en kjernekapitaldekning på mindre enn 8 pst., skal avgiftsbeløpet forhøyes med et prosentvis tillegg på 4 ganger det antall prosentpoeng som kjernekapitaldekningen er mindre enn 8 pst.,
b) for et medlem som har en kjernekapitaldekning som overstiger 8 pst., skal avgiftsbeløpet reduseres med et prosentvis fradrag på 4 ganger det antall prosentpoeng som kjernekapitaldekningen overstiger 8 pst., men ikke i noe tilfelle på mer enn 35 pst.

For filialmedlemmer skal det i tillegg gjøres et forholdsmessig fradrag for den delen av garantibeløpet på 2 mill. kroner per innskyter som anses dekket under innskuddsgarantiordningen i hjemstaten.

Departementet kan etter § 19-6 fjerde ledd gi forskrift om beregningen av medlemmenes avgiftsplikt og kan samtykke i at avgiften settes lavere enn nevnt over. Dersom det samlede avgiftsbeløpet fra medlemmene ett år utgjør mindre enn en tidel av kravet til sikringsfondets ansvarlige kapital, kan departementet fastsette at årsavgiften skal beregnes på grunnlag av høyere satser enn de som er beskrevet over.

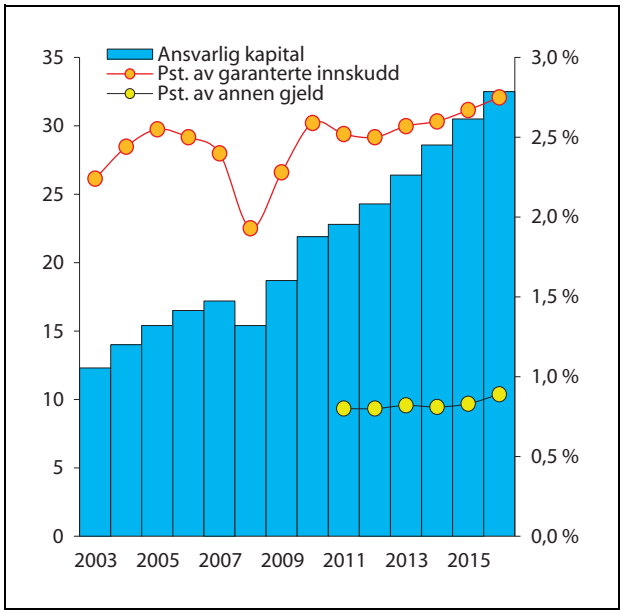
Nye medlemmer skal etter loven § 19-8 svare avgift for første driftsår fra og med tidspunktet for inntreden. Har et nytt medlem drevet virksomhet før inntreden, kan imidlertid departementet fastsette en særlig inntredelsesavgift ut over dette, dog ikke høyere enn det avgiftsbeløpet medlemmet ville ha betalt dersom det hadde vært medlem i det foregående året. Departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om plikt til å svare avgift i tilfelle av avvikling, fusjon og vesentlige endringer i omfanget av virksomheten.

Dersom Bankenes sikringsfond ikke oppfyller kravet til ansvarlig kapital, skal manglende beløp etter loven § 19-7 dekkes ved garanti fra medlemmene, beregnet forholdsmessig på samme måte som avgiftsplikten. Styret i Bankenes sikringsfond fastsetter fordelingen av garantibeløpene og hvordan garantiansvaret skal sikres. Krav på innbetalinger etter garantiansvaret kan for et enkelt år ikke overstige en tidel av kravet til Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital.

Når Bankenes sikringsfond har dekket et tap under innskuddsgarantien, skal fondet etter loven § 19-12 tre inn i innskyterens rett for et beløp som svarer til utbetalingen. Tilsvarende gjelder ved tap som innskyteren får dekket av fondet i form av støttetiltak.

10.2.2 Innbetalte avgifter og samlede fondsmidler

Den ansvarlige kapitalen i Bankenes sikringsfond (fondsmidlene) utgjorde 32,5 mrd. kroner ved utgangen av 2016, se figur 10.1. Med unntak av en nedgang i 2008 pga. verdifall på fondets plasseringer i verdipapirer, har fondet vokst nokså jevnt de senere årene. I 2008 ble det utbetalt erstatning for garanterte innskudd og ytt støttetiltak i form av garanti i forbindelse med krisehåndtering av de to islandske bankene Kaupthing og Glitnir, men dette ga ikke tap for Bankenes sikringsfond.[1] Siden 2010 har fondsmidlene utgjort i overkant av 2,5 pst. av garanterte innskudd hos medlemmene, se figuren. Som følge av at Nordea Bank Norge er omdannet til filial, og dermed får størstedelen av garanterte innskudd i Norge dekket av den svenske innskuddsgarantiordningen, økte denne andelen til om lag 2,75 pst. i januar 2017. Figur 10.1 viser også et anslag på hvor mye fondsmidlene har utgjort som andel av forvaltningskapital fratrukket egenkapital og garanterte innskudd (altså annen gjeld enn garanterte innskudd) i norske banker og OMF-kredittforetak de senere årene.

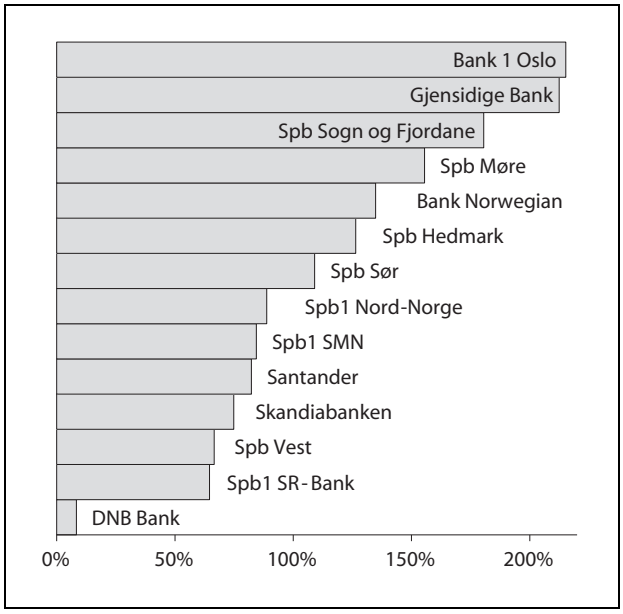


Figur 10.1 Ansvarlig kapital i Bankenes sikringsfond i mrd. kroner (venstre) og i prosent av garanterte innskudd og annen gjeld (høyre)[1]

1 Annen gjeld er her anslått til forvaltningskapital fratrukket egenkapital og garanterte innskudd i norske bankkonsern og OMF-kredittforetak.

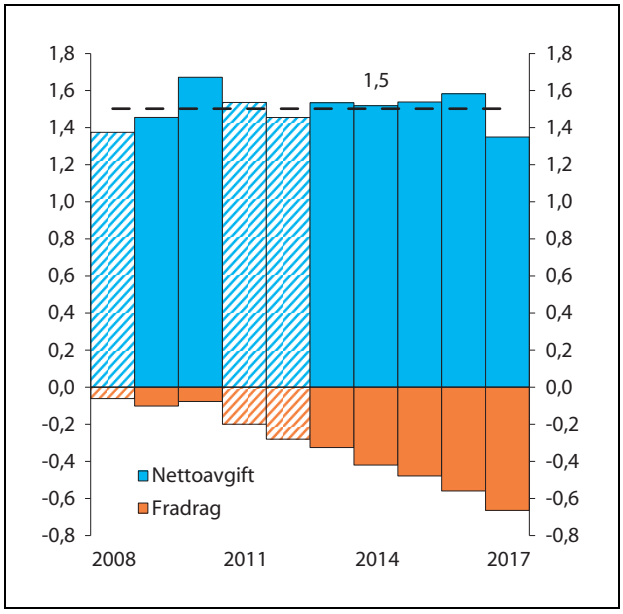
Kilder: Bankenes sikringsfond, Finanstilsynet og SSB.

1 Se Bankenes sikringsfonds årsrapport for 2008.



Figur 10.2 Ansvarlig kapital i Bankenes sikringsfond i prosent av garanterte innskudd i de største bankene

Kilde: Bankenes sikringsfond.



Figur 10.3 Beregnet avgift til Bankenes sikringsfond etter fradrag for høy kjernekapitaldekning. Mrd. kroner. Stiplet linje viser gjennomsnittlig beregnet avgift etter fradrag

Kilde: Bankenes sikringsfond.

Denne andelen har ligget nokså stabil på vel 0,8 pst.[2]

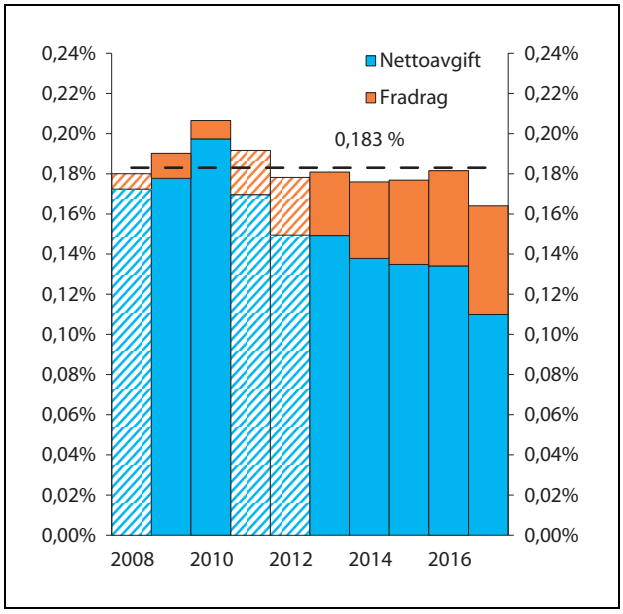
Kapitalen i Bankenes sikringsfond er mindre enn garanterte innskudd i hver av de største bankene, se figur 10.2. Fondskapitalen utgjorde ved utgangen av 2016 vel 8 pst. av garanterte innskudd i DNB Bank, og mellom 60 og 90 pst. av garanterte innskudd i hver av de største sparebankene. De garanterte innskuddene i Skandiabanken og Santander Consumer Bank overstiger også fondskapitalen.

Den årlige avgiftsinnbetalingen fra medlemmene har ligget på om lag 1,5 mrd. kroner de senere årene, se figur 10.3. Årsaken til at samlet avgift har ligget på tilnærmet samme nominelle beløp over mange år, er at avgiftsfradraget for kjernekapitaldekning over 8 pst., jf. loven § 19-6 annet ledd, har økt i takt med at foretakene har styrket sin soliditet i tråd med nye kapitalkrav etter 2013. Minstekravet til kjernekapitaldekning er i dag 6 pst., og i tillegg kommer bufferkrav på minst 7 pst. (inkludert motsyklisk buffer). Norske bankkonsern hadde ved utgangen av 2016 en samlet kjernekapitaldekning på 17,5 pst., og dekningen er generelt noe høyere enn dette i bankene på foretaksnivå (som er det avgjørende for avgiften til Bankenes sikringsfond). Det maksimale avgiftsfradraget på 35 pst. av bruttoavgiften etter loven § 19-6 annet ledd, nås ved en kjernekapitaldekning på 16,75 pst., og de aller fleste norske banker ligger over dette nivået i dag. Avgiftsfradraget vil i 2017 utgjøre om lag 660 mill. kroner, samtidig som betalt avgift summert for alle medlemsbankene blir noe lavere enn i tidligere år pga. filialiseringen av Nordea Bank Norge.

Etter lovreglene som gjaldt før 2013, bortfalt årsavgiften helt eller delvis når minstekravet til fondets størrelse i loven § 19-5 var oppfylt, se Prop. 11 L (2012–2013). I figur 10.3 vises beregnet avgift som skravert for år hvor det ikke ble innbetalt avgift (2011 og 2012), eller år hvor bare en andel av avgiften ble innbetalt (en tredel i 2008).

Figur 10.4 viser at beregnet årlig bruttoavgift til Bankenes sikringsfond har tilsvart om lag 1,8 promille av totale garanterte innskudd de senere årene. Den nedadgående utviklingen tilsier imidlertid at veksten i bankenes risikovektede eiendeler (beregningsgrunnlaget) har vært lavere enn veksten i garanterte innskudd, ettersom bruttoavgiften skal fastsettes til summen av 1 promille av bankens garanterte innskudd og 0,5 promille av bankens beregningsgrunnlag. Figuren viser for øvrig også at 0,5 promille av beregningsgrunnlaget i gjennomsnitt de senere årene har svart til om lag 0,8 promille av garanterte innskudd.

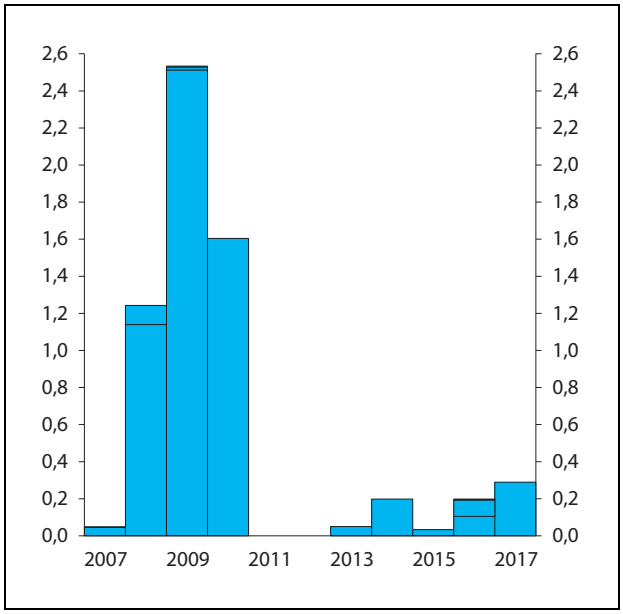
[2] Som omtalt i avsnitt 10.3.2 kan dette bli en relevant andel for å måle fondsstørrelser i fremtidig EU-regelverk.



Figur 10.4 Beregnet avgift til Bankenes sikringsfond og fradrag for høy kjernekapitaldekning i prosent av garanterte innskudd. Stiplet linje viser gjennomsnittlig beregnet avgift før fradrag

Kilde: Bankenes sikringsfond.

Inntredelsesavgifter for nye medlemmer etter loven § 19-8 er vist i figur 10.5 for de ti siste årene. Inntredelsesavgiftene er generelt lave, særlig for relativt nystartede virksomheter, ettersom avgiftene i hovedsak baseres på garanterte innskudd



Figur 10.5 Samlet inntredelsesavgift fra nye medlemmer av Bankenes sikringsfond per år. Mill. kroner

Kilde: Bankenes sikringsfond.

noe tilbake i tid. Den høyeste inntredelsesavgiften i perioden utgjorde om lag 2,5 mill. kroner (i 2009).

10.3 Forventet EØS-rett

10.3.1 Innskuddsgarantiordningens midler

10.3.1.1 Størrelse og samlede bidrag

Etter innskuddsgarantidirektivet art. 10 nr. 1 skal innskuddsgarantiordningen ha hensiktsmessige systemer for å beregne sitt garantiansvar og ha midler tilgjengelig som står i rimelig forhold til garantiansvaret. Ordningen skal innkreve bidrag fra medlemsbankene minst årlig, men kan også basere seg på midler fra andre kilder. Etter art. 10 nr. 5 skal bidrag til krisetiltaksfondet, jf. avsnitt 10.3.2, ikke regnes med som bidrag til innskuddsgarantiordningen.

Etter direktivet art. 10 nr. 2 skal innskuddsgarantiordningen innen juli 2024 ha tilgjengelige midler som minst utgjør 0,8 pst. av summen av medlemmenes garanterte innskudd.[3] Dersom dette målnivået ikke nås innen fristen, skal bankene fortsette å innbetale bidrag helt til nivået nås. Har nivået blitt nådd for første gang, men siden blitt redusert til mindre enn to tredeler av målnivået, skal bankenes årlige bidrag fastsettes slik at målnivået kan nås innen seks år.[4] Etter art. 10 nr. 6 kan EU-kommisjonen gi tillatelse til et lavere målnivå for ordningens midler, dog minst 0,5 pst. av garanterte innskudd, forutsatt at visse vilkår er oppfylt.

Etter art. 10 nr. 8 skal medlemsbankene innbetale tilleggsbidrag på opptil 0,5 pst. av garanterte innskudd per kalenderår dersom garantiordningens midler ikke er tilstrekkelige til å foreta utbetalinger til innskytere. Garantiordningen kan under særlige omstendigheter, og med tilsynsmyndighetens samtykke, innkreve høyere bidrag. Dersom innbetaling av tilleggsbidrag kan true en banks finansielle stilling, kan tilsynsmyndigheten gi tillatelse til at innbetalingen helt eller delvis utsettes.

Dersom garantiordningen ikke kan få tilført midler gjennom tilleggsbidrag, følger det av direktivet art. 10 nr. 4 at midler i eventuelle eksisterende stabilitets- eller krisefond midlertidig kan brukes

[3] Dersom ordningen i oppbyggingsperioden har foretatt utbetalinger som til sammen overstiger målnivået, kan fristen forlenges med inntil fire år.

[4] I fastsettelsen av bidragene skal innskuddsgarantiordningen legge vekt på konjunktursituasjonen og virkninger av medsykliske bidrag.

for å nå målnivået for garantiordningens midler. Det eksisterende fondet må være bygget opp med obligatoriske bidrag fra banksektoren, og være etablert for å dekke kostnader knyttet til systemrisiko og krisehåndtering av banker. Midler fra et slikt fond skal i tilfelle gjøres tilgjengelig for garantiordningen i det omfang som er nødvendig for å nå målnivået, og skal tilbakebetales gjennom etterfølgende, ordinære bidrag fra medlemsbankene til garantiordningen.

Etter direktivet art. 10 nr. 7 skal garantiordningens midler plasseres på forsiktig og diversifisert måte. Midlene kan etter art. 2 nr. 1 punkt 12 bestå av kontanter, innskudd og eiendeler med lav risiko som kan gjøres likvide innen ordningens utbetalingsfrist (syv virkedager), samt betalingsforpliktelser fra kredittinstitusjoner. Slike betalingsforpliktelser må etter art. 2 nr. 1 punkt 13 være dekket av eiendeler som har lav risiko, er uten heftelser, og som disponeres av garantiordningen. Direktivet art. 10 nr. 3 åpner for at opptil 30 pst. av målnivået for ordningens midler kan oppfylles med betalingsforpliktelser.[5] Etter art. 10 nr. 9 skal innskuddsgarantiordningen dessuten ha på plass tilfredsstillende alternative finansieringsordninger som muliggjør innhenting av kortsiktig finansiering, slik at ordningen kan møte utbetalingskrav.

10.3.1.2 Fordeling av bidragene

Etter direktivet art. 13 nr. 1 skal bidragene til garantiordningen baseres på den enkelte banks beholdning av garanterte innskudd og risikoprofil. For banker som har lav risiko og er underlagt særlig nasjonal lovgivning, samt banker som er omfattet av avtalebaserte sikkerhetsordninger, kan det fastsettes lavere bidrag, uten at dette skal redusere målnivået for ordningens midler. Det kan også fastsettes at banker skal innbetale et minimumsbidrag uavhengig av deres beholdning av garanterte innskudd.

Etter art. 13 nr. 2 kan garantiordningen benytte sin egen risikobaserte metode for å beregne og fastsette medlemsbankenes bidrag. Bidragene skal uansett stå i et rimelig forhold til risikoen i den enkelte bank, og det skal tas hensyn til ulike forretningsmodellers risikoprofil. Garantiordningens risikobaserte metode kan også ta hensyn til bankenes eiendeler og risikoindikatorer for virksomheten, herunder kapitaldekning, likviditet og kvalitet på eiendelene. Metoden skal godkjennes av tilsynsmyndigheten.

I medhold av art. 13 nr. 3 har EBA gitt retningslinjer for utformingen av risikobaserte metoder for beregning av bidrag.[6] Retningslinjene er omfattende og detaljerte, og inneholder bl.a. beregningsformler, risikoindikatorer og andre elementer som bør eller kan inngå i metodene. Retningslinjene skal etter direktivet revideres minst hvert femte år.

10.3.1.3 Bruk av midlene

Garantiordningens midler skal etter innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 1 og 2 i første rekke benyttes til utbetaling av garanterte innskudd, og til bidrag til finansiering av krisehåndtering av medlemsbanker. Etter nr. 6 kan midlene også brukes til å finansiere tiltak som vil kunne bevare innskyternes tilgang til garanterte innskudd, herunder overføringer av eiendeler, forpliktelser og innskuddsbeholdning, under en avvikling av banken. Forutsetningen for sistnevnte er at kostnadene som bæres av garantiordningen, ikke overgår nettobeløpet som skal utbetales til innskytere med garanterte innskudd ved en avvikling av banken. Som omtalt i avsnitt 6.3.5 kan garantiordningens midler i tillegg benyttes til såkalte alternative tiltak overfor banker i problemer.

Bruk av garantiordningens midler til finansiering av krisehåndtering er nærmere regulert i krisehåndteringsdirektivet art. 109. Garantiordningen har etter art. 109 nr. 1 plikt til å yte et bidrag til finansieringen av krisetiltak når krisehåndteringsmyndigheten iverksetter krisetiltak som sikrer at innskyterne fortsatt har tilgang til sine innskudd. Bidraget skal tilsvare det hypotetiske tapet garanterte innskudd hadde blitt påført dersom kreditorenes tap ikke hadde blitt fordelt etter krisetiltaksreglene, men isteden hadde blitt fordelt også på innskytere i henhold til prioritetsreglene ved avvikling. Bidraget skal etter nr. 5 uansett verken overstige det tapet garanterte innskudd ville blitt påført dersom den kriserammede banken hadde blitt avviklet, eller 50 pst. av målnivået for garantiordningens midler. Det kan imidlertid fastsettes nasjonalt at garantiordningen kan bidra med mer enn 50 pst. av målnivået dersom spesifikke forhold ved banksektoren tilsier det. Bidraget skal etter art. 109 nr. 2 fastsettes på grunnlag av den verdivurderingen som skal gjøres i forbindelse med krisehåndteringen, og etter nr. 3 ytes i form av kontanter. Viser en

[5] EBA har gitt veiledning om dette i «Guidelines on payment commitments under Directive 2014/49/EU on deposit guarantee schemes», utgitt 11. september 2015.

[6] «Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes», utgitt 22. september 2015.

senere verdivurdering at bidraget ble satt for høyt, skal garantiordningen kompenseres med en overføring fra finansieringsordningen for krisehåndtering, jf. art. 109 nr. 1 fjerde ledd.

Blir garantiordningens midler redusert til mindre enn to tredeler av målnivået som følge av bidrag til krisehåndtering, gjelder den ordinære regelen om at medlemsbankenes årlige bidrag fastsettes slik at målnivået kan nås innen seks år, jf. art. 109 nr. 5. For øvrig er det i nr. 4 fastsatt at innskyterne ikke har noen fordring på garantiordningen når innskudd i en kriserammet bank er overført til en annen bank, såfremt de overførte innskuddene utgjør et beløp som minst svarer til beholdningen av garanterte innskudd i den kriserammede banken.

10.3.1.4 Lån og overføringer mellom ordninger

Etter innskuddsgarantidirektivet art. 12 nr. 1 kan garantiordninger innad i EØS på frivillig basis låne seg imellom, forutsatt at det er åpnet for dette i nasjonalt regelverk, og at følgende vilkår er oppfylt:

a) Låntakende garantiordning er ikke i stand til å imøtekomme utbetalingskrav som følge av utilstrekkelige midler.
b) Låntakende garantiordning har krevet inn tilleggsbidrag fra sine medlemsbanker.
c) Låntakende garantiordning forplikter seg til å benytte de lånte midlene til å imøtekomme utbetalingskrav.
d) Låntakende garantiordning er ikke fra før forpliktet til å tilbakebetale et lån den har fått fra andre garantiordninger.
e) Låntakende garantiordning angir hvilket lånebeløp den søker om.
f) Det samlede lånet utgjør ikke mer enn 0,5 pst. av garanterte innskudd som låntakende garantiordning er ansvarlig for.
g) Låntakende garantiordning gir uten opphold melding om lånet til EBA, og redegjør herunder for lånebeløpet og oppfyllelsen av vilkårene.

Etter art. 12 nr. 2 skal lånet dessuten oppfylle følgende vilkår:

a) Nedbetaling skal skje innen fem år, og dette kan skje gjennom årlige avdrag. Renter forfaller til betaling på tilbakebetalingstidspunktet.
b) Lånerenten skal minst tilsvare Den europeiske sentralbankens rente på marginale utlånsfasiliteter i kredittperioden.
c) Långivende garantiordning skal opplyse EBA om rente og løpetid på lånet.

Etter art. 12 nr. 3 skal medlemsbankenes bidrag til den låntakende garantiordningen være tilstrekkelig til at lånet kan tilbakebetales, og til at målnivået for ordningens midler kan oppfylles så snart som mulig.

Dersom en bank opphører å være medlem av en garantiordning og i stedet blir medlem av en annen garantiordning, skal bidrag som er innbetalt i løpet av de 12 foregående månedene, i henhold til direktivet art. 14 nr. 3 overføres til den nye garantiordningen. Dersom banken er blitt utelukket fra garantiordningen, skal det ikke overføres bidrag. Dersom deler av en banks virksomhet utskilles og etableres i en annen medlemsstat, og dermed også blir bidragspliktig til en ny garantiordning, skal en forholdsmessig andel av bidrag som er innbetalt i løpet av de 12 foregående månedene, overføres til den nye garantiordningen. Innbetalte tilleggsbidrag er uansett unntatt fra overføring, uavhengig av hvordan bankens medlemskap har opphørt eller blitt endret. Etter art. 14 nr. 4 annet ledd skal flytting varsles til garantiordningen minst seks måneder i forveien, og banken skal fortsette å betale ordinære og eventuelle tilleggsbidrag helt frem til flyttingen er gjennomført.

Samarbeid mellom garantiordninger er også omtalt i avsnitt 9.3.

10.3.1.5 Regress

Etter innskuddsgarantidirektivet art. 9 nr. 2 skal innskuddsgarantiordningen tre inn i innskyternes rett overfor banken når ordningen har utbetalt erstatning for garanterte innskudd. Når garantiordningen har bidratt med midler under en krisehåndtering av en medlemsbank, skal ordningen ha et krav på den aktuelle banken tilsvarende det beløpet ordningen har bidratt med. Garantiordningens regresskrav skal ha samme prioritet som garanterte innskudd ved avvikling, jf. omtale i avsnitt 7.3.8 ovenfor.

10.3.2 Finansieringsordning for krisehåndtering

10.3.2.1 Størrelse og samlede bidrag

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 100 nr. 1 skal det etableres en eller flere finansieringsordninger for å sikre at krisehåndteringsmyndigheten kan gjennomføre krisetiltak på en effektiv måte. Ordningens midler skal bare kunne benyttes ved krisehåndtering av foretak i samsvar med de formål og regler som er angitt i direktivet om dette,

jf. avsnitt 7.3.1, og ikke til f.eks. dekning av innskuddsgarantien. Ordningen kan forvaltes sammen med innskuddsgarantiordningens midler, jf. art. 100 nr. 2 og avsnitt 4.3.5. Finansieringsordningen skal etter art. 100 nr. 5 etableres som et fond basert bl.a. på bidrag fra foretakene, men det er i nr. 6 gitt adgang til at den isteden organiseres som en slags statlig finansieringsmekanisme, der krisehåndteringsmyndigheten skal ha tilgang til et beløp tilsvarende innbetalte bidrag fra foretakene. Kravene til bl.a. bidragsplikt og nivå på finansieringsordningens midler er de samme uavhengig av om ordningen etableres som et fond eller ikke.

Etter direktivet art. 102 nr. 1 skal finansieringsordningen innen utgangen av 2024 ha tilgjengelige midler som minst utgjør 1 pst. av summen av garanterte innskudd i bankene med konsesjon i det aktuelle landet.[7] Det kan fastsettes et høyere målnivå i nasjonalt regelverk. De tilgjengelige midlene skal bygges opp av bidrag fra foretakene, og bidragene skal etter art. 102 nr. 2 fordeles jevnest mulig over tid i oppbyggingsperioden. Dersom ordningens tilgjengelige midler etter 2024 faller under målnivået, skal foretakene etter art. 102 nr. 3 gjenoppta bidragsbetalingene helt til nivået nås. Har nivået blitt nådd for første gang, men siden blitt redusert til mindre enn to tredeler av målnivået, skal bidragene fastsettes slik at målnivået kan nås innen seks år. Ved fastsettelsen av bidrag skal det legges vekt på konjunktursituasjonen og virkninger av medsykliske bidrag.

EBA har i medhold av art. 102 nr. 4 avgitt en rapport til EU-kommisjonen om grunnlaget for målnivået, og anbefaler der at målnivået isteden skal uttrykkes i prosent av samlet forvaltningskapital fratrukket ansvarlig kapital og dekkede innskudd i de omfattede foretakene.[8] EU-kommisjonen skulle etter art. 102 nr. 5 ha fremmet et forslag basert på EBAs rapport innen utgangen av 2016, men dette er forsinket.

For å nå målnivået skal foretakene etter direktivet art. 103 nr. 1 innbetale bidrag til finansieringsordningen minst årlig. Etter art. 104 nr. 1 skal foretakene innbetale tilleggsbidrag på opptil tre ganger årsbidraget dersom finansieringsordningens midler ikke er tilstrekkelige til å dekke tap, kostnader eller andre utgifter i forbindelse med bruk av ordningens midler. Dersom innbetaling av tilleggsbidrag kan true et foretaks finansielle stilling, kan krisehåndteringsmyndigheten etter art. 104 nr. 3 gi tillatelse til at innbetalingen helt eller delvis utsettes.[9] Dersom tilleggsbidrag ikke er umiddelbart tilgjengelige eller tilstrekkelige, kan finansieringsordningen etter art. 105 ta opp lån fra tredjeparter.

Etter art. 103 nr. 4 må en i nasjonalt regelverk legge til rette for at bidragspliktene kan håndheves, at forfalte bidrag betales, og at det gjennomføres tiltak for å sikre korrekt innbetaling og motvirke omgåelse, unngåelse og misbruk. Innbetalinger fra foretak under krisehåndtering eller et broforetak, samt avkastning på midler, kan etter art. 103 nr. 6 med visse unntak tilfalle finansieringsordningen.

Finansieringsordningens midler som kan telles med for å nå målnivået, kan etter direktivet art. 103 nr. 3 også omfatte ugjenkallelige betalingsforpliktelser. Betalingsforpliktelsene må være dekket av eiendeler som har lav risiko, er uten heftelser, og som disponeres av krisehåndteringsmyndigheten. Direktivet åpner for at betalingsforpliktelsene kan utgjøre opptil 30 pst. av samlede, ordinære bidrag som innbetales fra foretakene.

10.3.2.2 Fordeling av bidragene

Etter direktivet art. 103 nr. 2 og 7 skal det enkelte foretaks bidrag i utgangspunktet svare til foretakets andel av alle foretakenes samlede forvaltningskapital fratrukket ansvarlig kapital og garanterte innskudd. Bidraget skal deretter justeres opp eller ned ut fra det enkelte foretaks risikoprofil, vurdert på grunnlag av bl.a. risikoeksponering, finansieringskilder, finansiell stilling, kompleksitet, systemviktighet mv. EU-kommisjonen har fastsatt utfyllende regler om beregning av bidrag i forordning (EU) 2015/63. Reglene om fordeling av bidrag gjelder generelt både for ordinære og tilleggsbidrag, jf. direktivet art. 104 nr. 1 og 2. Etter forordningen art. 5 skal det gjøres enkelte ytterligere fradrag i forvaltningskapitalen, bl.a. for visse konserninterne forpliktelser. Nærmere bestemmelser om risikojusteringen er gitt i art. 6 til 9. Etter art. 10 skal foretak med forvaltningskapital under 1 mrd. euro (og annen gjeld enn garanterte innskudd under 300 mill. euro) betale bestemte beløp i bidrag, med mindre krisehåndteringsmyndigheten vurderer at foretaket likevel skal betale risikobaserte bidrag. De bestemte beløpene varie-

[7] Dersom ordningen i oppbyggingsperioden har foretatt utbetalinger som til sammen overstiger 0,5 pst. av garanterte innskudd, kan fristen forlenges med inntil fire år etter art 102 nr. 2 annet ledd.

[8] «Report on the Appropriate Target Level Basis for Resolution Financing Arrangements», avgitt 28. oktober 2016.

[9] EU-kommisjonen har fastsatt nærmere regler om dette i forordning (EU) 2016/778.

rer mellom 1 000 og 50 000 euro avhengig av foretakets størrelse og gjeld.

Etter forordningen art. 11 skal bidraget fra kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), og som ikke har adgang til å motta innskudd, fastsettes på grunnlag av 50 pst. av forvaltningskapitalen fratrukket ansvarlig kapital, altså slik at bidraget blir halvparten av det det ville blitt etter de generelle reglene. Krisehåndteringsmyndigheten kan imidlertid bestemme at unntaket ikke skal gjelde dersom krisetiltaksfondet har brukt midler på et slikt kredittforetak, og det er andre kredittforetak med lignende risikoprofil som det krisehåndterte foretaket. Etter art. 12 gjelder det spesielle regler for nyetablerte foretak.

Krisehåndteringsmyndigheten skal etter forordningen art. 13 sende krav om innbetaling av bidrag fra foretakene innen 1. mai hvert år. Forordningen art. 14 til 18 regulerer administrative forhold og bøter ved manglende innbetaling. Etter art. 19 skal tilsynsmyndigheten samarbeide med krisehåndteringsmyndigheten ved bidragsinnkallingen, bl.a. ved å dele informasjon om foretakene.

10.3.2.3 Bruk av midlene

Etter direktivet art. 101 nr. 1 skal finansieringsordningens midler bare kunne brukes av krisehåndteringsmyndigheten for å gjennomføre krisetiltak på en effektiv måte, og til følgende formål:

a) å garantere eiendeler og forpliktelser i foretak under krisehåndtering, dets datterforetak, et broforetak eller et forvaltningsforetak,
b) å yte lån til et foretak under krisehåndtering, dets datterforetak, et broforetak eller et forvaltningsforetak,
c) å erverve eiendeler fra foretak under krisehåndtering,
d) å yte bidrag til et broforetak eller et forvaltningsforetak,
e) å utbetale kompensasjon til dekning av tap for eiere og kreditorer i foretak som har blitt krisehåndtert,
f) å yte bidrag til en intern oppkapitalisering når krisehåndteringsmyndigheten har besluttet å unnta visse kreditorer fra den interne oppkapitaliseringen,
g) å yte lån til andre finansieringsordninger på frivillig basis, og
h) å kombinere tiltak som nevnt i bokstav a til g.

Finansieringsordningens midler kan også brukes til slike tiltak overfor kjøperen når et foretak krisehåndteres ved salg av virksomheten. I art. 103 nr. 5 er det presisert at foretakenes bidrag til finansieringsordningen ikke kan brukes til annet enn det som følger av art. 101.

Etter direktivet art. 101 nr. 2 skal finansieringsordningens midler ikke brukes direkte til dekning av tap eller oppkapitalisering i foretak under krisehåndtering. Dersom bruk av midler indirekte medfører at foretakets tap delvis blir dekket av finansieringsordningen, skal dette skje i tråd med reglene om finansieringsordningens bidrag til en intern oppkapitalisering. Dette er nærmere regulert i direktivet art. 44. Krisehåndteringsmyndigheten kan etter art. 44 nr. 3 gjøre helt eller delvis unntak fra intern oppkapitalisering for visse forpliktelser som i utgangspunktet skal være konvertibel gjeld, dersom eksepsjonelle omstendigheter tilsier at det er nødvendig. Hovedregelen er da at resten av den konvertible gjelden skal nedskrives og konverteres i et større omfang for å veie opp for unntaket, i den grad «no creditor worse off»-prinsippet muliggjør det. Krisehåndteringsmyndigheten skal imidlertid etter art. 44 nr. 4 i slike situasjoner også kunne hente midler fra krisetiltaksfondet for å dekke tap og oppkapitalisere foretaket. Krisetiltaksfondet skal etter art. 44 nr. 5 og 8 bare kunne gi slikt bidrag dersom minst ett av følgende vilkår er oppfylt:

a) Eierne og kreditorene har til sammen dekket tap og bidratt til oppkapitaliseringen av det kriserammede foretaket med et beløp som minst tilsvarer 8 pst. av foretakets forvaltningskapital (i henhold til verdivurderingen som skal gjøres før krisetiltak iverksettes), jf. art. 44 nr. 5 bokstav a.
b) Eierne og kreditorene har til sammen dekket tap og bidratt til oppkapitaliseringen av det kriserammede foretaket med et beløp som minst tilsvarer 20 pst. av foretakets risikovektede eiendeler (i henhold til verdivurderingen som skal gjøres før krisetiltak iverksettes), krisetiltaksfondets midler tilsvarer minst 3 pst. av samlede garanterte innskudd i vedkommende land, og det kriserammede foretakets forvaltningskapital ikke overstiger 900 mrd. euro på konsolidert basis, jf. art. 44 nr. 8.

Videre skal krisetiltaksfondets samlede bidrag begrenses til maksimalt 5 pst. av det kriserammede foretakets forvaltningskapital, jf. art. 44 nr. 5 bokstav b. Etter art. 44 nr. 6 kan bidraget finansieres av innbetalte midler i krisetiltaksfondet, midler som kan innkreves ved tilleggsbidrag fra foretakene i løpet av tre år, eller ved at fondet tar opp lån. Etter art. 44 nr. 7 kan imidlertid bidraget overstige den nevnte grensen på 5 pst. dersom all

usikret konvertibel gjeld, unntatt kvalifiserte innskudd, allerede er nedskrevet eller konvertert fullt ut, og ytterligere bidrag kan dekkes av krisetiltaksfondets disponible midler.

10.3.2.4 Lån og overføringer mellom ordninger mv.

Etter direktivet art. 106 nr. 1 skal finansieringsordningen kunne be om lån fra andre finansieringsordninger i EØS, dersom

a) ordinære bidrag etter art. 103 ikke er tilstrekkelige til å dekke tap, kostnader eller andre utgifter i forbindelse med bruk av ordningens midler
b) tilleggsbidrag etter art. 104 ikke er umiddelbart tilgjengelige, og
c) lån fra tredjeparter etter art. 105 ikke er umiddelbart tilgjengelige på rimelige vilkår.

Etter art. 106 nr. 2 skal finansieringsordningen ha kompetanse til å yte lån til andre finansieringsordninger i de nevnte situasjonene. Finansieringsordningen skal etter nr. 3 avgjøre om den vil yte lån til en annen ordning, men det kan fastsettes i nasjonal rett at slike beslutninger skal treffes etter samråd med eller samtykke fra ansvarlig departement eller regjeringen. Rente, tilbakebetalingsperiode og andre vilkår skal etter nr. 4 avtales mellom den låntakende finansieringsordningen og de ordninger som yter lånet. Lånevilkårene skal være de samme for alle ordninger som deltar i ytelsen av lånet, med mindre ordningene avtaler noe annet. Den enkelte finansieringsordnings andel av samlet lånebeløp skal etter nr. 5 tilsvare dekkede innskudd i ordningens hjemland som andel av summen av dekkede innskudd i de landene hvor finansieringsordningene deltar i ytelsen av det aktuelle lånet, med mindre ordningene avtaler noe annet. Etter nr. 6 skal et utestående lån til en finansieringsordning i et annet land anses som en eiendel, og kan medregnes av den låneytende finansieringsordningen for å nå dennes målnivå for tilgjengelige midler.

Etter art. 107 skal finansieringsordningene i de land hvor et grensekryssende konsern har virksomhet, bidra til finansieringen av en krisehåndtering av konsernet. De berørte krisehåndteringsmyndighetene skal fastsette en finansieringsplan for krisehåndteringen, og herunder fastsette den enkelte finansieringsordnings bidrag bl.a. på grunnlag av omfanget av virksomhet og tap i det enkelte land. Nasjonalt regelverk må legge til rette for at finansieringsordningen umiddelbart kan gi slikt bidrag, og for at den kan bidra ved å garantere for lån tatt opp av de berørte finansieringsordningene i fellesskap for å finansiere krisehåndtering av konsernet. Eventuelle inntekter eller andre fordeler som oppstår fra bruk av finansieringsordninger for konsern, skal fordeles på de nasjonale finansieringsordningene i samsvar med deres andel av bidrag til finansiering av krisehåndteringen av konsernet.

10.4 Fremmed rett

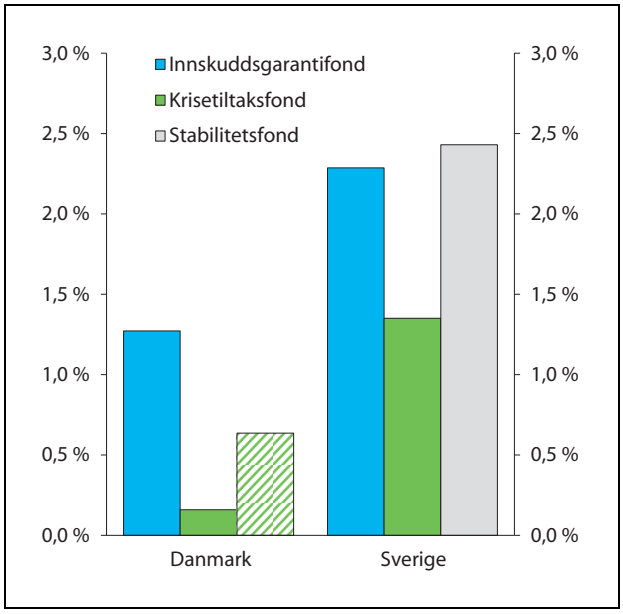
10.4.1 Danmark

I Danmark er det etablert et fond kalt «garantiformuen», som er inndelt i fire såkalte avdelinger for å dekke ulike kostnader, jf. lov om en indskyder- og investorgarantiordning § 5. Tre av avdelingene skal dekke innskudds- og investorgaranti i hhv. banker (pengeinstitutter), realkredittforetak og verdipapirforetak. De to avdelingene som dekker banker og realkredittforetak, kan samlet anses som det danske innskuddsgarantifondet i henhold til innskuddsgarantidirektivet. Følgelig skal bank- og realkredittforetaksavdelingene i tillegg dekke innskuddsgarantiordningens bidrag til krisehåndtering av foretak, mens bankavdelingen også skal dekke kostnader ved tiltak i tråd med direktivet art. 11 nr. 6 (bevare tilgang til innskudd ved insolvensbehandling), jf. loven §§ 2 og 2a.

I lov om en indskyder- og investorgarantiordning § 7 er det fastsatt at midlene i bankavdelingen minst skal utgjøre 0,8 pst. av samlede garanterte innskudd (målnivået), og at dette skal finansieres ved årlige bidrag fra bankene. Bidragsplikten bortfaller når minstekravet er oppfylt. Etter loven § 7a skal realkreditt- og verdipapirforetaksavdelingene hver for seg bestå av minst 10 mill. danske kroner i innbetalte bidrag og garantier fra foretakene.

Den fjerde avdelingen i garantiformuen kalles restruktureringsavdelingen, og skal etter lov om en indskyder- og investorgarantiordning § 7a bestå av 4,2 mrd. danske kroner i garantier fra bankene. Av dette skal 1 mrd. danske kroner forbeholdes dekning av kostnader forbundet med kriserammede bankers uttreden fra datasentraler, mens de resterende midlene skal dekke tapsgarantier som ble gitt ved krisehåndtering av banker under det tidligere danske krisehåndteringsregelverket,[10] jf. også loven § 5 femte ledd. Restruktureringsavdelingen er således verken et

[10] Se omtale i lovforslag nr. L 105 lagt frem 19. desember 2014 av erhvervs- og vækstministeren.



Figur 10.6 Midler i danske og svenske fond per utgangen av 2016 i prosent av garanterte innskudd[1]

[1] Størrelsen på de danske fondene er angitt i prosent av garanterte innskudd per andre halvår 2015.

Kilder: Finansiel Stabilitet og Riksgäldskontoret.

innskuddsgaranti- eller krisetiltaksfond etter direktivenes regler.

Det danske krisetiltaksfondet (avviklingsformuen) skal etter lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder § 57 utgjøre minst 1 pst. av samlede garanterte innskudd (målnivået), og bygges opp ved bidrag fra foretakene. Etter loven § 79 skal fondet bygges gradvis opp, slik at det når målnivået senest innen utgangen av 2024. Bidragsplikten bortfaller når fondet overstiger målnivået. Erhvervs- og vækstministeren kan etter loven § 58 fastsette regler om at opptil 30 pst. av årsbidraget kan utgjøres av betalingsforpliktelser, jf. krisehåndteringsdirektivet art. 103 nr. 3.

Ved utgangen av 2016 utgjorde midlene i garantiformuens bankavdeling 8,8 mrd. danske kroner,[11] mens krisetiltaksfondet på samme tidspunkt utgjorde 1,1 mrd. danske kroner. Garantiformuens bankavdeling er en videreføring av et tidligere etablert innskuddsgarantifond, mens krisetiltaksfondet først ble tilført midler ved ordinær bidragsbetaling i 2015. De to fondene utgjorde ved utgangen av 2016 hhv. om lag 1,3 og 0,16 pst. av samlede garanterte innskudd (per 2015),[12] se figur 10.6. Figuren viser også at de 4,4 mrd. danske kronene som utgjør de tilgjengelige midlene i garantiformuens restruktureringsavdeling, på samme tidspunkt tilsvarte om lag 0,64 pst. av samlede garanterte innskudd.[13]

10.4.2 Sverige

Midlene i det svenske innskuddsgarantifondet skal etter lag om insättningsgaranti 15 a § minst tilsvare 0,8 pst. av samlede garanterte innskudd (målnivået). Bankene skal imidlertid etter loven 12 § betale et årlig bidrag til fondet tilsvarende 1 promille av samlede garanterte innskudd uavhengig av fondets størrelse. Regjeringen la i lovforslaget vekt på at årlige, risikobaserte bidrag påvirker bankenes risikotaking i ønsket retning, og reduserer sannsynligheten for å måtte innkreve tilleggsbidrag. Målnivået synes å være inntatt i loven hovedsakelig for å gjennomføre de av innskuddsgarantidirektivets bestemmelser som knytter seg til dette.[14] Fondet var fra start vesentlig større enn målnivået fordi det videreførte det eksisterende innskuddsgarantifondet. Ved utgangen av 2016 utgjorde fondet om lag 2,3 pst. av samlede garanterte innskudd, se figur 10.6.

Etter lag om resolution 27 kap. 13 § skal foretakene betale årlige bidrag til et krisetiltaksfond («resolutionsreserven»). Det samlede årsbidraget skal tilsvare 0,9 promille av samlet forvaltningskapital fratrukket garanterte innskudd og ansvarlig kapital.[15] Dette grunnlaget ligner på den tidligere svenske stabilitetsavgiften, jf. under, og det synes å være lagt vekt på at krisetiltaksfondsbidraget ikke bør legges på de samme balansepostene som innskuddsgarantifondsbidraget (for å unngå dobbeltbetaling), samt at krisehåndteringsdirektivets regler tilsier at krisetiltaksfondsbidraget tallfestes på grunnlag av gjeld fratrukket garanterte innskudd.[16] Omregnet utgjør dette årsbidraget i overkant av 4 promille av garanterte innskudd. Årsbidraget til krisetiltaksfondet skal imidlertid bare betales så lenge fondet utgjør mindre enn 3 pst. av samlede garanterte innskudd. Overstiger fondet dette, skal foretakene etter loven 27 kap. 18

[11] Midlene i hver av de to andre innskuddsgarantiavdelingene utgjorde om lag 12 mill. danske kroner, jf. Finansiel Stabilitets årsrapport for 2016.

[12] Samlede garanterte innskudd utgjorde i gjennomsnitt 692 mrd. danske kroner i andre halvår 2015, jf. «Bidragsopkrævning til Afviklingsformuen 2016» fra Finansiel Stabilitet 15. april 2016.

[13] Søylen er skravert i grønt for å gjenspeile at dette er et slags krisefond i henhold til tidligere dansk regelverk.

[14] Se kapittel 5.4 i proposisjon nr. 2015/16:106.

[15] Etter overgangsregler ble det bare krevet inn halv avgift i 2016.

[16] Se kapittel 25.2.2 i proposisjon nr. 2015/16:5.

§ isteden betale en risikoavgift som skal gjenspeile den kostnad det enkelte foretak forventes å kunne påføre fondet. Risikoavgiften skal kunne settes til null hvis det er lite sannsynlig at foretaket vil bli gjenstand for krisehåndtering. Krisehåndteringsdirektivets målnivå på 1 pst. av samlede garanterte innskudd er likevel inntatt en del steder i loven for å gjennomføre de direktivreglene som knytter seg til dette målnivået, bl.a. slik at årsavgiften skal settes opp dersom det er nødvendig for at fondsmidlene kan gjenoppbygges til 1 pst. av samlede garanterte innskudd i løpet av minst seks år. Målnivået på 3 pst. er etablert med sikte på at krisehåndteringsmyndigheten skal få større fleksibilitet til å bruke krisetiltaksfondet til intern oppkapitalisering,[17] jf. omtalen av direktivet art. 44 nr. 8 i avsnitt 10.3.2 over. Direktivregelen om at krisetiltaksfondet delvis kan bestå av betalingsforpliktelser (art. 103 nr. 3) er ikke gjennomført i svensk rett, med henvisning til at fondet bare bør bestå av innbetalte midler. Krisetiltaksfondet utgjorde ved utgangen av 2016 om lag 1,35 pst. av samlede garanterte innskudd, se figur 10.6. Krisetiltaksfondet ble ved oppstart tilført den delen av det svenske stabilitetsfondet (jf. under) som var generert av innbetalinger fra foretakene og krisehåndtering av enkeltforetak, tilsvarende om lag 15 mrd. svenske kroner.

Den svenske regjeringen har hatt på høring et forslag om å fjerne målnivået på 3 pst. for krisetiltaksfondet, slik at ordinært bidrag skal betales hvert år, og om å øke den årlige bidragsplikten til 1,25 promille av samlet forvaltningskapital fratrukket garanterte innskudd og ansvarlig kapital.[18]

Etter lag om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut 3 kap. skal det svenske stabilitetsfondet brukes til å finansiere statlige støttetiltak i henhold til krisehåndteringsdirektivets regler, jf. omtalen i avsnitt 6.3.6 og 8.3 over. Stabilitetsfondet er en videreføring av det statlige stabilitetsfondet som ble etablert i 2008, og som skulle sikre at regjeringen kunne finansiere tiltak for å motvirke trusler mot den finansielle stabiliteten. Fondet ble bygget opp av en statlig overføring på 15 mrd. svenske kroner og årlige bidrag fra foretakene tilsvarende 0,36 promille av samlet gjeld. Etter ovennevnte overføring til krisetiltaksfondet, utgjorde stabilitetsfondet vel 40 mrd. kroner ved utgangen av 2016, tilsvarende om lag 2,4 pst. av samlede garanterte innskudd, se figur 10.6. Det betales ikke lenger bidrag til stabilitetsfondet, og regjeringen har vurdert det som usikkert om det er nødvendig med et så stort fond for å dekke kostnader forbundet med eventuelle statlige tiltak.[19]

Midlene i både krisetiltaksfondet og stabilitetsfondet er plassert på rentebærende konto hos Riksgäldskontoret. Dette innebærer at midlene tilhører staten, og går til å redusere Sveriges statsgjeld. I tråd med muligheten som gis i krisehåndteringsdirektivet art. 100 nr. 6, bygges det altså ikke opp et faktisk krisetiltaksfond, men krisehåndteringsmyndigheten disponerer isteden et beløp tilsvarende innbetalte bidrag og renter på disse. Brukes det av et av fondene, øker automatisk statsgjelden.[20]

10.5 Banklovkommisjonens utkast

10.5.1 Bruk av eksisterende midler i Bankenes sikringsfond

Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 19-9 annet ledd at midlene som i dag ligger i Bankenes sikringsfond, skal inngå i et nytt innskuddsgarantifond, jf. avsnitt 10.5.2 under. Banklovkommisjonen har vurdert om deler av dagens fondsmidler kan inngå i et nytt krisetiltaksfond, jf. avsnitt 10.5.3 under, men kommet til at dette ikke kan eller bør gjøres. Et mindretall i Banklovkommisjonen slutter seg til konklusjonen om bruken av midlene, men skriver at «krisehåndteringsdirektivet ikke er til hinder for at deler av dagens fond legges inn i krisefondet, om det skulle anses ønskelig».[21] Det synes altså å være uenighet mellom kommisjonens flertall og mindretall om direktivene tillater overføring av deler av dagens fond til det nye krisetiltaksfondet.

Som begrunnelse for sitt forslag anfører Banklovkommisjonen for det første at overføring av eksisterende midler til et nytt krisetiltaksfond neppe vil kunne gi lavere årsbidrag til krisetiltaksfondet enn det en ellers vil måtte kreve, jf. omtale av bidragsplikt i avsnitt 10.5.3 under. For det andre viser Banklovkommisjonen til at en slik overføring til krisetiltaksfondet vil innebære at midlene ikke kan benyttes til å finansiere utbetaling av innskuddsgarantiansvar, og at det vil «medføre at sikkerheten for innskytere i norske banker blir vesentlig redusert sammenlignet med forholdene i dag, ganske enkelt fordi [innskuddsgarantifondet] vil være tilsvarende mindre». Banklov-

[17] Se kapittel 25.2.4 i proposisjon nr. 2015/16:5.

[18] Se «Ett ökat avgiftsuttag till resolutionsreserven» fra det svenske finansdepartementet 27. februar 2017.

[19] Se kapittel 25.2.1 i proposisjon nr. 2015/16:5.

[20] Se kapittel 25.4.2 i proposisjon nr. 2015/16:5.

[21] Mindretallet består av medlemmene Digranes, Heldal, Kierulf Prytz og Ryel.

kommisjonen mener for det tredje at det ikke er noe som tyder på at fondet i dag er større enn nødvendig for å ivareta innskuddsgarantien, og at det er tilpasset omfanget av fondets mulige garanti- og utbetalingsansvar ved insolvens i en mellomstor norsk bank eller i flere banker på samme tid. Banklovkommisjonen uttaler i tillegg følgende:

> «Innskuddsgarantien etter det nye direktivet er utformet som en likviditetsgaranti som utløses ved betalingsmislighold, og ikke som en tapsgaranti som i finansforetaksloven § 19-9. Sikringsfondet er derfor ikke dimensjonert ut fra hvilket tap innskyterne og fondet selv til slutt kan få i tilfeller hvor garanterte innskudd er utbetalt, men hvor fondets prioriterte regresskrav i beste fall bare vil oppnå delvis dekning i bankens administrasjonsbo. Dessuten, etter utbetaling av garanterte innskudd i en bank, må fondet også ha midler til sikring av garanterte innskudd i øvrige banker. Garantiansvaret aktualiseres ved betalingsmislighold, også ved vedtak om krisehåndtering. Utbetalingsfristen er kort for at innskyterne omgående skal få tilgang til sine innskudd når banken selv ikke kan tilbakebetale innskuddene ved påkrav. Selve krisehåndtering av en bank vil imidlertid ikke sikre innskuddenes likviditet ved forfall på den måte som garantiordningen og utbetalingsfristene for garanterte innskudd gjør (…). Heller ikke den preferanse innskudd har i boet til en insolvent bank (krisehåndteringsdirektivet artikkel 108), vil sikre likvid utbetaling ved forfall, men kun gi innskytere eller garantiordningen rett til utbetaling eller dividende under eller ved avslutning av insolvensbehandlingen.»

Et flertall i Banklovkommisjonen legger også vekt på at Bankenes sikringsfond i dag har mulighet til å yte en del typer av støttetiltak overfor banker i vansker,[22] jf. finansforetaksloven § 19-11, og skriver at det er viktig at innskuddsgarantiordningen fortsatt vil ha ressurser som kan yte slike tiltak (det såkalte andrelinjeforsvaret). Et mindretall viser på sin side til at gjennomføring av direktivene innebærer at innskuddsgarantifondets muligheter for å yte slike støttetiltak er begrensede sammenlignet med gjeldende rett,[23] jf. for øvrig omtalen i avsnitt 6.3.5. Mindretallet uttaler bl.a.:

> «Det nye tosporede systemet med oppbygging av både innskuddsgarantifond og krisefond innebærer at en krise i en større bank ikke vil være en oppgave for det nye innskuddsgarantifondet.
>
> Innskuddsgarantifondet er i henhold til innskuddsgarantidirektivet primært forutsatt brukt der det oppstår en krise i en mindre bank. I tilfeller der en slik bank likvideres etter ordinær insolvenslovgivning og innskyterne får utbetalt de garanterte innskudd, må det tillegges vekt at krisehåndteringsdirektivet innfører høy prioritet for garanterte innskudd, og at innskuddsgarantifondets regresskrav mot den aktuelle banken har samme prioritet. For fondet innebærer dette høy sannsynlighet for å kunne gjenvinne vesentlige deler av utbetalte midler.
>
> I drøftelsene om kapitalgrunnlaget for innskuddsgarantifondet har det vært vist til at fondet også kan benyttes til støttetiltak. Disse medlemmene mener at det også i denne sammenheng må tas hensyn til de rammer som vil gjelde for virkemiddelbruken som følge av innskuddsgarantidirektivet og krisehåndteringsdirektivet. Det vises til at det etter forslaget til § 19-11 annet ledd bare kan ytes støttetiltak fra innskuddsgarantifondet når dette ventes å være rimeligere enn kostnadene ved garantiansvaret. (…) Ved vurderingen av de påregnelige kostnadene ved eventuelle utbetalinger under innskuddsgarantiordningen, vil det blant annet måtte sees hen til garantiordningens regressadgang og til de prioritetsregler som gjelder for garantiordningens krav mot banken.
>
> Kostnadene ved utbetalinger under innskuddsgarantiordningen vil med dette begrenses, noe som også har vært en del av formålet med reglene. I sin tur legger dette også nye begrensninger på adgangen til å bruke fondet til andre formål sammenholdt med dagens lovgivning. Disse medlemmene mener derfor at adgangen til å benytte innskuddsgarantifondet til støttetiltak har begrenset verdi som argument for et særlig stort innskuddsgarantifond.»

Banklovkommisjonens forslag innebærer at det nye krisetiltaksfondet skal bygges opp fra bunnen av, se avsnitt 10.5.3, mens det nye innskuddsgarantifondet fra start vil være like stort som dagens Bankenes sikringsfond.

---

[22] Alle unntatt medlemmene Digranes, Hines Grape, Heldal, Kierulf Prytz og Forgaard Rukin.

[23] Medlemmene Digranes, Hines Grape, Heldal, Kierulf Prytz og Forgaard Rukin.

10.5.2 Nytt innskuddsgarantifond

10.5.2.1 Tilgjengelige midler

Banklovkommisjonens flertall foreslår i lovutkastet § 19-9 første ledd at innskuddsgarantiordningen til enhver tid skal ha tilgjengelig et innskuddsgarantifond og andre finansielle ressurser som står i et rimelig forhold til antatt ansvar for utbetaling av garanterte innskudd, og at midler i krisetiltaksfondet ikke skal medregnes i denne sammenheng. Et mindretall i Banklovkommisjonen mener at bør angis i loven at innskuddsgarantifondet og andre finansielle ressurser til enhver tid skal utgjøre 2,5 pst. av samlede garanterte innskudd.[24] Mindretallet viser til at dette om lag vil tilsvare størrelsen på det nye innskuddsgarantifondet dersom dagens midler i Bankenes sikringsfond overføres dit, og at dette vil innebære et innskuddsgarantifond som er tre ganger så stort som minstekravet etter innskuddsgarantidirektivet. Mindretallet mener videre at det ikke bør innkreves årsbidrag når fondet oppfyller målnivået, jf. nedenfor.

Banklovkommisjonens flertall mener at det ikke bør lovfestes noe minstekrav eller målnivå for størrelsen på det nye innskuddsgarantifondet, og skriver at størrelsen må «vurderes ut fra gjengs omfang av norske husholdningers og bedrifters garanterte bankinnskudd og den grad av sikkerhet mot insolvens i norske banker som innskuddskundene med rimelighet bør kunne forvente». Flertallet uttaler dessuten at «de økonomiske forhold og gjeldende ordninger i andre stater kan være nokså forskjellig fra norske forhold», og «Banklovkommisjonen anser det således helt klart at en garantiordning knyttet nært til direktivets minstekrav og måltall, ikke vil være en tilfredsstillende ordning hos oss». Flertallet viser videre til Prop. 11 L (2012–2013), der departementet foreslo – og Stortinget senere vedtok – å fjerne regelen om at det ikke skulle betales årsavgift når kapitalen i Bankenes sikringsfond oppfylte minstekravet etter gjeldende rett.[25] Departementet la i proposisjonen vekt på at Bankenes sikringsfond både skulle sikre innskudd og yte støtte til medlemsbanker i ulike situasjoner.[26] Flertallet uttaler at begrunnelsen for lovendringen fortsatt er relevant, og viser igjen bl.a. til dagens mulighet for Bankenes sikringsfond til å yte støttetiltak. Selv om flertallet ikke foreslår noe minstekrav eller målnivå for størrelsen på det nye innskuddsgarantifondet, foreslås det å videreføre departementets adgang til å nedsette eller øke den årlige bidragsplikten til fondet, jf. nedenfor. Flertallet skriver at dette «representerer et justeringsalternativ som er tilstrekkelig fleksibelt fra myndighetsståsted avhengig av den aktuelle situasjonen».

Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 19-9 annet ledd at innskuddsgarantifondet skal bestå av årlige bidrag og tilleggsbidrag fra medlemsforetak, i tillegg til midlene som i dag ligger i Bankenes sikringsfond. Etter tredje ledd første punktum skal fondet også kunne tilføres midler fra andre kilder for å sikre at fondet står i rimelig forhold til omfanget av garantiforpliktelsene. Etter tredje ledd annet punktum skal innskuddsgarantiordningen kunne oppta lån i andre institusjoner for å sikre utbetaling av garanterte innskudd, og den skal ha etablert trekkrettigheter av rimelig omfang i forhold til antatt likviditetsbehov. Banklovkommisjonen skriver at den forutsetter at fondets investeringer vil være tilpasset antatte behov for tilgang til likvide midler til enhver tid, og at det dessuten vil være hensiktsmessig at det etableres en egnet trekkadgang i et omfang vurdert opp mot fondets investeringsstrategi.

Banklovkommisjonen foreslår også å regulere størrelsen på innskuddsgarantifondet i utkast til regler om Bankenes sikringsfonds virksomhet. Etter utkastet § 19-19 første ledd skal Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital bestå av midlene i innskuddsgarantifondet. Etter annet ledd første punktum skal den ansvarlige kapitalen til enhver tid minst tilsvare midlene i innskuddsgarantifondet. Etter annet ledd annet punktum skal manglende beløp i tilfelle dekkes ved garanti fra bankene, fordelt mellom dem på samme måte som bidragsbetalingene. Det er ikke klart hva Banklovkommisjonen mener med «manglende beløp».

10.5.2.2 Samlede bidrag

Banklovkommisjonen viser til at gjeldende regel i finansforetaksloven § 19-6 om justering av årsbidrag til Bankenes sikringsfond ut fra den enkelte banks kjernekapitaldekning, er i strid med nye bestemmelser om risikojustering av fondsbidrag etter innskuddsgarantidirektivet, jf. nærmere

[24] Mindretallet består av medlemmene Digranes, Hines Grape, Heldal, Kierulf Prytz og Forgaard Rukin.

[25] Minstekravet er summen av 1,5 pst. av samlede garanterte innskudd hos medlemsbankene og medlemsfilialene og 0,5 pst. av summen av beregningsgrunnlagene for kapitaldekningskravene hos medlemsbankene, jf. avsnitt 10.2 over.

[26] Departementet viste i proposisjonen til at en da ikke ville gå nærmere inn på andre spørsmål ved banksikringsordningen, og at tilgrensende spørsmål – bl.a. spørsmål om det bør angis et konkret mål for hvor stort Bankenes sikringsfond bør være over tid – ville være naturlig å ta opp til en mer helhetlig vurdering på grunnlag av Banklovkommisjonens utredning.

omtale under, og at regelen derfor må oppheves. Dersom regelen oppheves uten at det gjøres andre endringer i gjeldende regler om bidrag til Bankenes sikringsfond, vil imidlertid årsbidraget bli vesentlig høyere enn i dag, jf. omtalen av fradraget i avsnitt 10.2.2 over. Banklovkommisjonen anslår at dette i kombinasjon med sitt forslag til årsbidrag til det nye krisetiltaksfondet, ville innebære årlige innbetalinger til de to fondene på over 3 mrd. kroner, noe Banklovkommisjonen bemerker at er vesentlig mer enn de om lag 1,5 mrd. kroner bankene betaler i dag. Banklovkommisjonen mener derfor at det vil være hensiktsmessig å redusere bidragsplikten til innskuddsgarantiordningen, i hvert fall i den perioden som krisetiltaksfondet må bygges opp.

Banklovkommisjonen har videre tatt utgangspunkt i innskuddsgarantidirektivets krav om at innskuddsgarantifondet minst skal utgjøre 0,8 pst. av samlede garanterte innskudd innen juli 2024, og delt dette beløpet på ti, noe som kan tilsvare en forenklet tilnærming til årlige innbetalinger i de landene som begynte oppbyggingen av et innskuddsgarantifond i 2014. Banklovkommisjonen skriver at et årlig bidrag på 0,8 promille av samlede garanterte innskudd for de aller fleste banker vil innebære at den samlede bidragsplikten til innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene vil ligge om lag på samme nivå som dagens bidrag til Bankenes sikringsfond, jf. Banklovkommisjonens forslag til regler om et nytt krisetiltaksfond i avsnitt 10.5.3 under.

Banklovkommisjonens flertall[27] foreslår derfor i lovutkastet § 19-10 første ledd at medlemmene av garantiordningen i det enkelte år skal tilføre innskuddsgarantifondet et samlet årlig bidrag fra banker med norsk konsesjon som utgjør 0,8 promille av summen av bankenes samlede garanterte innskudd, uavhengig av fondets størrelse. Departementet kan etter utkastet bestemme at årsbidraget skal være lavere eller høyere enn dette. Flertallet synes å mene at dagens midler i Bankenes sikringsfond ikke kan medregnes til oppfyllelse av innskuddsgarantidirektivets minstekrav til fondsstørrelse, og at det derfor bør lovfestes en årlig bidragsinnbetaling uavhengig av fondsstørrelsen. Flertallet skriver bl.a.:

> «Innskuddsgarantidirektivet har ikke uttrykkelige bestemmelser som åpner for at en medlemsstat helt kan unnlate å pålegge bankene årlige bidragsplikt av den grunn at garantifondet fra andre kilder kan tilføres midler tilsvarende direktivets måltall. (…)
>
> Ut fra dette legger Banklovkommisjonen til grunn at innskuddsgarantidirektivets krav om at bankene 'at least annually' skal yte bidrag til garantifondet, må komme klart til uttrykk i den norske gjennomføringslovgivningen. Skulle norske banker helt fritas fra bidragsplikt til innskuddsgarantifondet, ville dette virke utfordrende i forhold til både våre naboland og til EU for øvrig, og gi grunnlag for innvendinger basert så vel på konkurransehensyn som på behovet for klar rettslig forankring av det regelverk som skal gjelde for det indre finansmarked.»

Et mindretall Banklovkommisjonen mener at det årlige bidraget på 0,8 promille bare bør innbetales så lenge innskuddsgarantifondets midler ikke oppfyller mindretallets foreslåtte målnivå på 2,5 pst. av samlede garanterte innskudd (samme mindretall).[28] Mindretallet uttaler bl.a.:

> «Disse medlemmene ser det ikke som konkurranserettslig problematisk at man tar hensyn til de eksisterende norske fondsmidler ved fastsettelsen av bidragsplikten fremover, og kan heller ikke se at direktivet på noen måte skulle være til hinder for dette.
>
> Siden akkurat disse spørsmål har vært så sterkt fremme i Banklovkommisjonens drøftelser, finner disse medlemmene grunn til å påpeke at det ikke kan utledes av innskuddsgarantidirektivet noe krav til årlig innbetaling av bidrag til innskuddsgarantifondet etter at måltallet på 0,8 prosent er nådd, og heller ikke hvis måltallet allerede er nådd som følge av overføring av eksisterende midler. (…)
>
> Underforstått faller plikten til å betale årlige bidrag bort når måltallet er nådd, med mindre man i nasjonal rett innfører en slik forpliktelse. (…)
>
> Det har i drøftelsene vært hevdet at det vil vekke reaksjoner i våre naboland hvis innkreving av årlige bidrag skulle opphøre i Norge. Disse medlemmene kan vanskelig se noe grunnlag for slike reaksjoner når man ser hen til den danske ordningen, der innbetalingsplikten opphører fordi fondet overstiger måltallet på 0,8 prosent ved tilførsel av eksisterende midler.»

[27] Medlemmene Digranes, Hines Grape, Heldal, Kierulf Prytz og Forgaard Rukin.

[28] Mindretallet består av medlemmene Digranes, Hines Grape, Heldal, Kierulf Prytz og Forgaard Rukin.

For øvrig foreslår både flertallet og mindretallet i Banklovkommisjonen at årsbidraget skal betales av medlemmene av innskuddsgarantiordningen, som er norske banker og eventuelt filialer av utenlandske banker, samtidig som det angis at bidraget skal tilføres «fra banker med norsk konsesjon». Videre skal bidraget etter ordlyden beregnes ut fra «summen av bankenes samlede garanterte innskudd», og følgelig ikke inkludere de garanterte innskuddene hos filialmedlemmene som skal dekkes av den norske garantiordningen. Banklovkommisjonen har ikke kommentert dette nærmere. Banklovkommisjonen foreslår imidlertid i utkastet § 19-10 tredje ledd at det ved beregningen av filialmedlemmers bidrag skal gjøres fradrag for den del av innskuddene som er dekket av innskuddsgarantiordningen i hjemstaten.

Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 19-10 fjerde ledd at når innskuddsgarantifondets midler er blitt redusert til mindre enn to tredeler av ti ganger siste årsbidrag, skal årsbidraget settes slik at de midler som mangler, blir tilført garantiordningen senest i løpet av seks år. Banklovkommisjonen viser til at referansepunktet i utgangspunktet vil være et innskuddsgarantifond på 0,8 pst. av garanterte innskudd, jf. direktivet art. 10 nr. 2, med mindre departementet etter utkastet § 19-10 første ledd har fastsatt at siste årsbidrag til fondet skal være større. Banklovkommisjonen skriver at departementet i tilfelle i vedtaket om å forhøye årsbidraget, kan bestemme at dette ikke skal få betydning for oppbygging av de midler som mangler, altså at forhøyelsen av årsbidraget bare skal gjelde den fremtidige bidragsplikten, eventuelt for en tidsavgrenset periode.

Etter utkastet § 19-10 femte ledd skal departementet pålegge medlemsforetakene å innbetale et tilleggsbidrag per år på inntil 0,5 pst. av de garanterte innskudd i de enkelte foretak, dersom innskuddsgarantiordningens midler ikke er tilstrekkelige til å dekke utbetaling av garanterte innskudd. Departementet kan etter utkastet fastsette høyere tilleggsbidrag i særlige tilfeller, og Finanstilsynet kan gi et medlemsforetak utsettelse på inntil 6 måneder med innbetaling av tilleggsbidrag hvis dette er begrunnet i hensynet til foretakets likviditet og soliditet.

10.5.2.3 Fordeling av bidrag

Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 19-10 annet ledd at den enkelte banks andel av samlet årsbidrag skal beregnes av Bankenes sikringsfond ut fra forholdet mellom bankens garanterte innskudd og summen av garanterte innskudd i samtlige banker i garantiordningen, og deretter justeres ut fra forholdet mellom risikoprofilen til den enkelte bank og de øvrige bankers risikoeksponering. Det foreslås også å innta i loven at det ved risikojusteringen kan tas hensyn til retningslinjer som følges innenfor EØS-området. Banklovkommisjonen viser til at en må regne med at EBAs retningslinjer «i hovedsak vil bli retningsgivende for garantiordningenes praksis, og vil bli lagt til grunn for myndighetenes tilsynspraksis og vil få stor betydning for størrelsen på medlemsforetakenes årlige bidrag til etablerte garantifond».

Banklovkommisjonen forutsetter at bestemmelsen blir utbygget i forskrift, og foreslår i utkastet § 19-10 sjette ledd hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om beregningen og risikojustering av årlig bidrag, herunder regler om faste bidragsbeløp for medlemmer med samlet garanterte innskudd under visse terskelnivåer. Banklovkommisjonen skriver at for bl.a. å ta hensyn til at visse medlemsforetak har en liten beholdning av garanterte innskudd og driver virksomhet med høy risiko, er det lagt opp til at det kan fastsettes særskilte bidragsbeløp for medlemmer med samlet garanterte innskudd under visse terskelnivåer. I motsatt retning vil det også kunne tas hensyn til mindre banker som ikke driver annen virksomhet enn ordinær bankvirksomhet.

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 19-10 tredje ledd at det for filialmedlemmer ved bidragsberegningen skal gjøres fradrag for den del av innskuddene som er dekket ved innskuddsgaranti i henhold til garantiordning i hjemstaten. Utkastet viderefører gjeldende lov § 19-6 tredje ledd.

Etter utkastet § 19-13 første ledd skal foretak som opptas som medlem, betale bidrag for første driftsår beregnet ut fra tidspunktet for inntreden. Har foretaket drevet virksomhet før inntreden, kan det etter utkastet fastsettes et særlig inntredelsesbidrag som ikke skal overstige det bidrag foretaket ville ha betalt som medlem for hele året. Utkastet viderefører gjeldende lov § 19-8 første og annet ledd. Gjeldende bestemmelse om at innbetaling skal skje sammen med bidrag for neste driftsår, er foreslått ikke videreført med henvisning til at denne har skapt praktiske utfordringer for Bankenes sikringsfond.

Etter utkastet § 19-13 annet ledd skal det for medlemsforetak som trer ut av garantiordningen i løpet av året, foretas et forholdsmessig fradrag i medlemsforetakets årsbidrag for den del av året medlemsforetaket ikke har vært medlem av garantiordningen. Bestemmelsen viderefører en

gjeldende regel i forskrift til finansforetaksloven. Videre kan departementet etter utkastet fastsette hvilket bidrag som skal svares etter avvikling, sammenslåing eller deling av medlemsforetak, samt avvikling og overføring av innskuddsvirksomheten til annet medlemsforetak eller kredittinstitusjon i annen EØS-stat.[29] Banklovkommisjonen skriver at det nærmere bidragsbeløpet vil måtte avklares ved enkeltvedtak, herunder også hvorvidt foretaket må svare en forholdsmessig del av eventuelt tilleggsbidrag etter utkastet § 19-10 femte ledd, og viser til at en oppsigelse av medlemskapet normalt vil henge sammen med avvikling og opphør av virksomheten.

Reglene om betaling og overføring av bidrag ved flytting av medlemskap i innskuddsgarantidirektivet art. 14 nr. 3 og 4, er ikke omtalt av Banklovkommisjonen.

10.5.2.4 Bruk av midlene

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 19-11 å gjennomføre innskuddsgarantidirektivet art. 11. Etter utkastet første ledd skal innskuddsgarantiordningens midler benyttes til utbetaling av garanterte innskudd og til bidrag til finansiering av krisehåndtering av medlemsforetak. I annet ledd foreslås det at midlene i tillegg skal kunne benyttes til alternative tiltak, se omtale i avsnitt 6.5.5.

I utkastet § 19-11 tredje ledd foreslås det at midlene også skal kunne benyttes til å finansiere tiltak for å sikre innskytere fortsatt tilgang til garanterte innskudd, herunder ved overføring av eiendeler og forpliktelser og av innskuddsporteføljer i sammenheng med insolvensbehandling av medlemsforetaket, dersom det må antas at fondets kostnader, dersom tiltaket gjennomføres, ikke vil overstige fondets kostnader dersom garanterte innskudd blir utbetalt til innskyterne. Etter lovutkastet fjerde til sjette ledd skal de samme reglene gjelde for denne typen tiltak som for alternative tiltak, jf. omtalen i avsnitt 6.5.5. Det vil bl.a. si at foretak som er gjenstand for tiltak, skal overholde fastsatte vilkår og gjennomføre bestemmelser som er fastsatt for å begrense risiko og tap, samt regelmessig gi opplysninger om utviklingen i foretaket. Finanstilsynet skal kunne gi pålegg og fastsette retningslinjer for virksomheten. Utkastet innebærer også at øvrige medlemmer skal innbetale tilleggsbidrag tilsvarende midlene som er brukt til denne typen tiltak, dersom ordningens tilgjengelige midler faller under visse grenser, samt at det ikke skal kunne gjennomføres slike tiltak med mindre de gjenværende midlene sammen med fremtidige årsbidrag og andre tilgjengelige midler, antas å være tilstrekkelige til å sikre forpliktelsene etter innskuddsgarantiordningen.

Regler om bruk av fondsmidlene til finansiering av krisehåndtering er foreslått i utkastet § 20-70, i tråd med reglene i krisehåndteringsdirektivet art. 109, jf. omtale over. Utkastet inkluderer imidlertid ikke regelen om at bidraget ikke skal overstige 50 pst. av målnivået for garantiordningens midler, eller regelen om at garantiordningen kan bidra med mer enn 50 pst. av målnivået dersom spesifikke forhold ved banksektoren tilsier det, uten at dette er kommentert.

10.5.2.5 Lån og overføringer mellom ordninger

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 19-9 fjerde ledd en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om garantiordningens adgang til å yte lån til eller å ta opp lån i garantiordning i annen EØS-stat, jf. innskuddsgarantidirektivet art. 12. Banklovkommisjonen skriver at det er ikke ansett som hensiktsmessig å innta nærmere bestemmelser om dette i lovs form.

10.5.2.6 Regress

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 19-12 å videreføre gjeldende lov § 19-12 om innskuddsgarantifondets regress, med tilpasninger for å gjennomføre innskuddsgarantidirektivet art. 9 nr. 2. Etter utkastet første ledd skal garantiordningen tre inn i innskyternes rett overfor medlemsforetaket når garantiordningen har utbetalt garanterte innskudd. Medlemsforetaket skal etter utkastet også være ansvarlig for midler benyttet til tiltak etter lovutkastet § 19-11 annet til fjerde ledd og for bidrag ved avvikling eller krisehåndtering av foretaket. Banklovkommisjonen skriver at direktivbestemmelsen i utgangspunktet bare omhandler bidrag i forbindelse med krisehåndtering, men at det også vil være hensiktsmessig å inkludere bidrag i forbindelse med avvikling, jf. omtalen av utkastet § 19-11 tredje ledd ovenfor.

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 19-12 annet ledd å angi at ordningens regresskrav skal ha prioritet på lik linje med garanterte innskudd, selv om dette også fremgår av utkastet § 20-29. Utkastet § 20-29 er nærmere omtalt i avsnitt 7.5.8 ovenfor.

---

[29] Utkastet har også en bestemmelse om at filialer kan si opp medlemskapet med en frist på tolv måneder, jf. utkastet § 19-13 annet ledd.

10.5.3 Nytt krisetiltaksfond

10.5.3.1 Tilgjengelige midler

Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 20-65 første ledd å lovfeste at finansieringsordningen for krisehåndtering skal sikre at krisehåndteringsmyndigheten har til disposisjon de midler som trengs for å få gjennomført krisetiltak på en effektiv måte. I annet ledd er det angitt at finansieringsordningen omfatter et nytt krisetiltaksfond samt bidrag fra det nye innskuddsgarantifondet. For å sikre at midlene er tilstrekkelige til å få gjennomført krisetiltak, kan krisetiltaksfondet etter utkastet inngå avtale om lån eller trekkrettigheter av rimelig omfang i forhold til antatt kapitalbehov. Det foreslås også at fondet kan tilføres midler fra andre kilder.

Banklovkommisjonen legger grunn at krisetiltaksfondet vil være tomt når norsk lovgivning som gjennomfører krisehåndteringsdirektivet settes i kraft. Som nevnt i avsnitt 10.5.1 er det etter Banklovkommisjonens flertalls vurdering ikke adgang til å overføre midler fra Bankenes sikringsfond til det nye krisetiltaksfondet. Mindretallet mener at det er slik adgang, men har ikke vurdert om det bør overføres midler.

Banklovkommisjonen viser til kravet i krisehåndteringsdirektivet art. 102 om at krisetiltaksfondet innen utgangen av 2024 skal ha tilgjengelige midler som minst utgjør 1 pst. av summen av garanterte innskudd, og til at fondet etter art. 103 skal bygges opp med bidrag fra foretakene. Basert på en lineær beregning over ti år ut fra direktivets målnivå, konkluderer Banklovkommisjonen med at det samlede årsbidraget til krisetiltaksfondet fra norske foretak skal tilsvare 1 promille av samlede garanterte innskudd i norske banker, og viser til at dette bidragsnivået «er lagt til grunn som det normale» i lovutkastet § 20-66 første ledd.

Banklovkommisjonen foreslår ikke noe minstekrav eller målnivå for krisetiltaksfondet, ut over den kvalitative regelen om at fondet skal ha til disposisjon de midler som trengs for å få gjennomført krisetiltak på en effektiv måte. Banklovkommisjonen skriver at det under dens diskusjoner har fremkommet bekymringer for at en årlig bidragsplikt som fastsatt i lovutkastet, vil medføre at det vil ta mange år før krisetiltaksfondet vil oppfylle krisehåndteringsdirektivets måltall, og at dette vil svekke fondets betydning som redskap til bruk ved krisehåndtering. Banklovkommisjonen skriver deretter at det ikke fra noe hold er fremmet forslag om å fastsette et høyere måltall for fondet og heller ikke om en høyere samlet årlig bidragsplikt slik at måltallet kan nås på mindre enn ti år. Banklovkommisjonen viser til at krisetiltaksfondet etter direktivet vil kunne skaffe midler fra andre kilder, f.eks. ved lån og tilleggsbidrag, men at dette vil medføre at kostnadene ved en krisehåndtering må finansieres ved bidrag fra foretakene etter at et foretak er blitt insolvent og undergitt krisehåndtering, noe som kan føre til svekket soliditet i foretak som inntil da har unngått krise.

Banklovkommisjonen skriver videre at det kan reises spørsmål om en i norsk lovgivning bør gjøre bruk av direktivets adgang til å fastsette et høyere målnivå for krisetiltaksfondet, og dermed også en høyere årlig bidragsplikt enn det som følger av direktivets minstekrav og lovutkastet. Det er således ikke åpenbart, skriver Banklovkommisjonen, at selv et fullt innbetalt krisetiltaksfond tilsvarende 11 mrd. 2016-kroner (som svarer til 1 pst. av garanterte innskudd i 2016) vil ha de ressurser som trengs for en effektiv krisehåndtering og videreføring av middelsstore norske regionbanker og i tilfelle deres OMF-kredittforetak. Banklovkommisjonen skriver at erfaringene fra den norske bankkrisen og den internasjonale finanskrisen tyder på at dette nivået ikke vil være tilstrekkelig.

Banklovkommisjonen skriver på tross av dette at den *antar* at det nå ikke er hensiktsmessig å fremme forslag om at norske foretak skal pålegges en høyere bidragsplikt til krisetiltaksfondet enn det som følger av krisehåndteringsdirektivets minstekrav, og viser til at representanter fra finansnæringen under Banklovkommisjonens drøftelser har fremmet innvendinger mot at foretakenes samlede bidragsplikt til de to nye fondene skal øke sammenlignet med dagens nivå. Banklovkommisjonen skriver at dersom departementet vurderer det slik at det er behov for en kortere oppbyggingsperiode, eller et krisetiltaksfond som har midler som overstiger minstekravet i direktivet, kan departementet fastsette at årsbidraget skal være høyere enn etter lovutkastet § 20-66 første ledd, og viser til en foreslått hjemmel i samme paragraf for departementet til å bestemme at årsbidraget skal være lavere eller høyere enn «det normale».

Banklovkommisjonen synes altså ikke å ha tatt stilling til hvor stort det nye krisetiltaksfondet bør være, men overlater dette til departementet. Banklovkommisjonen skriver for øvrig at det nye krisetiltaksfondet ikke vil være dimensjonert med sikte på å kunne møte alvorlige trusler mot stabiliteten i finanssystemet, og at slike situasjoner i alle tilfelle derfor må håndteres ved statlige tiltak. Det er uklart om Banklovkommisjonen mener at et

fond som oppbygget med «de midler som trengs for å få gjennomført krisetiltak på en effektiv måte», jf. formålet over, ikke vil være dimensjonert for slike situasjoner, eller om det er krisetiltaksfondet i en oppbyggingsfase som ikke vil være stort nok.

10.5.3.2 Samlede bidrag

Banklovkommisjonen foreslår som nevnt i utkastet § 20-66 første ledd første punktum at krisetiltaksfondet i det enkelte år skal tilføres et samlet bidrag fra banker og kredittforetak med norsk konsesjon, som tilsvarer 1 promille av summen av garanterte innskudd i banker med norsk konsesjon. Banklovkommisjonen skriver at «bidragsplikten fremstår som en løpende ordning», og at det derfor er «gitt adgang til at årsbidraget kan settes lavere», jf. hjemmelen i § 20-66 første ledd annet punktum for departementet til å bestemme at årsbidraget skal være lavere eller høyere enn fastsatt i første punktum.

Banklovkommisjonen viser til at foretak som er etablert i annen EØS-stat, og som driver virksomhet i Norge, etter direktivet ikke vil være bidragspliktige til det norske fondet, mens det skal kunne innkreves bidrag fra foretak etablert utenfor EØS-området som driver virksomhet i Norge, jf. omtale under.

Er krisetiltaksfondets midler blitt redusert til mindre enn to tredeler av ti ganger det siste årsbidrag, skal årsbidraget etter utkastet § 20-66 tredje ledd settes slik at de midler som mangler, blir tilført fondet senest i løpet av seks år. Banklovkommisjonen viser her til direktivet art. 102 nr. 3, noe som kan tyde på at regelen bare er ment å gjelde når fondet har nådd direktivets målnivå på 1 pst. av garanterte innskudd, og siden blitt redusert. Banklovkommisjonen skriver at dersom departementet har fastsatt et høyere årsbidrag enn 1 promille av garanterte innskudd, kan departementet også bestemme at dette ikke skal få betydning for oppbygging av de midler som mangler.

Dersom krisetiltaksfondets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke utbetalinger ved krisetiltak, skal foretakene etter lovutkastet § 20-66 fjerde ledd og § 20-67 femte ledd pålegges å innbetale tilleggsbidrag for å dekke manglende beløp. Tilleggsbidrag skal etter utkastet fordeles på samme måte som ordinære bidrag, jf. nedenfor, og skal for det enkelte foretak ikke overstige tre ganger det årlige bidraget. Etter bestemmelsen kan et foretak for en periode på inntil seks måneder gis utsettelse med innbetaling av tilleggsbidrag hvis dette er begrunnet i hensynet til foretakets likviditet og soliditet.

Som nevnt ovenfor foreslår Banklovkommisjonen i lovutkastet § 20-65 annet ledd annet punktum at krisetiltaksfondet kan inngå avtale om lån eller trekkrettigheter av rimelig omfang i forhold til antatt kapitalbehov for å sikre at midlene i fondet er tilstrekkelige til å få gjennomført krisetiltak. Banklovkommisjonen skriver at bestemmelsen bygger på direktivet art. 100 nr. 3, selv om denne bare sier at finansieringsordningen skal ha tilstrekkelige finansielle midler. Banklovkommisjonen synes ikke å foreslå gjennomføring av vilkåret i direktivet art. 105 om at finansieringsordningen bare kan ta opp lån dersom tilleggsbidrag ikke er umiddelbart tilgjengelige eller tilstrekkelige. Banklovkommisjonen mener imidlertid at bestemmelsen i lovutkastet § 20-65 annet ledd tredje punktum om at krisetiltaksfondet kan tilføres midler fra andre kilder, er i samsvar med direktivet art. 105 fordi spørsmålet om slik tilførsel først og fremst vil være aktuelt dersom fondet ikke er tilstrekkelig til å dekke finanseringen av en krisehåndtering, og når tilleggsbidrag ikke vil være tilstrekkelig eller tilgjengelig.

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-65 femte ledd første punktum at departementet ved forskrift kan fastsette nærmere regler om finansieringsordningen, herunder om bidrag til krisetiltaksfondet og låneavtaler.

10.5.3.3 Fordeling av bidrag

Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-66 annet ledd første punktum at krisehåndteringsmyndigheten skal fastsette hvor stor del av det samlede bidragsbeløpet som skal dekkes ved samlet bidrag fra henholdsvis banker og kredittforetak. Banklovkommisjonen viser til at det i forordning (EU) 2015/63 er lagt opp til spesielle beregningsregler for en del av kredittforetakene, og at det av den grunn er hensiktsmessig å foreta et skille mellom banker og kredittforetak ved reguleringen av deres årlige bidragsplikt til krisetiltaksfondet. Etter lovutkastet § 20-66 annet ledd annet punktum skal krisehåndteringsmyndigheten kunne fastsette at foretak etablert utenfor EØS som driver virksomhet i Norge, skal betale et bidrag til krisetiltaksfondet, og fastsette størrelsen av bidraget. Banklovkommisjonen skriver at denne muligheten følger av direktivet art. 103 nr. 1. Denne bestemmelsen krever imidlertid bare at bidrag skal innkreves fra foretak med nasjonal konsesjon og disses eventuelle filialer innen EØS.

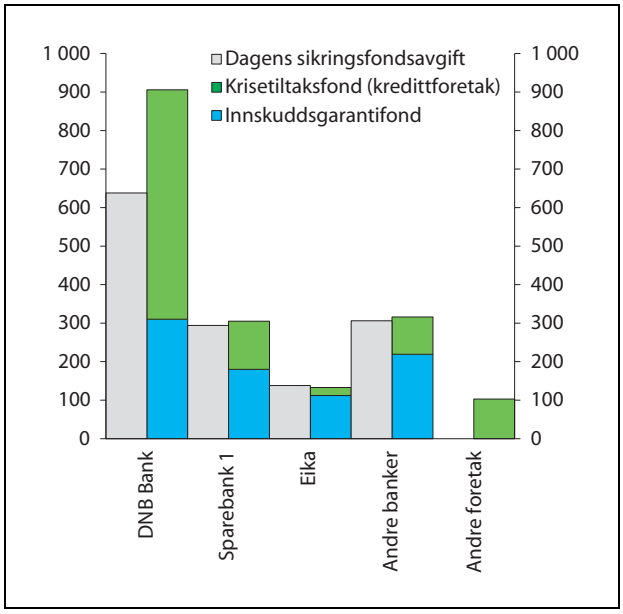
Etter utkastet § 20-67 første ledd skal den enkelte banks andel av det årlige bidragsbeløpet for et enkelt år som krisehåndteringsmyndigheten har bestemt at skal innbetales av banker, fastsettes ved:

a) en beregning av bankens årlige grunnbidrag ut fra forholdet mellom bankens samlede forpliktelser fratrukket bankens ansvarlige kapital og garanterte innskudd, og summen av samtlige bankers forpliktelser fratrukket bankenes ansvarlige kapital og garanterte innskudd. Ved beregningen skal det gjøres fradrag for konserninterne forpliktelser og ulike andre forpliktelser etter reglene i forordning (EU) 2015/63 art. 5, og
b) en justering av bankens årlige grunnbidrag beregnet etter reglene i bokstav a ut fra bankens risikoprofil beregnet etter reglene i forordning (EU) 2015/63 art. 6 til 9.

I lovutkastet § 20-67 annet ledd foreslår Banklovkommisjonen å lovfeste regler om bidrag fra mindre banker i forordning (EU) 2015/63. Etter utkastet skal det årlige bidraget for banker hvor samlede forpliktelser fratrukket bankens ansvarlige kapital og garanterte innskudd ikke overstiger 300 mill. euro og verdien av eiendelene ikke overstiger 1 mrd. euro, fastsettes til et bestemt beløp beregnet ut fra de terskelverdier knyttet til samlede forpliktelser som forordning (EU) 2015/63 art. 10 fastsetter.

Etter utkastet § 20-67 tredje ledd skal de ovennevnte bestemmelsene også gjelde for den delen av det samlede årsbidraget som krisehåndteringsmyndigheten har bestemt at skal innbetales av kredittforetak. Bidraget fra kredittforetak som utsteder OMF, skal etter bestemmelsen imidlertid beregnes på grunnlag av 50 pst. av foretakets årlige grunnbidrag beregnet etter reglene i utkastet § 20-67 første ledd bokstav a, med mindre krisehåndteringsmyndigheten treffer vedtak etter forordning (EU) 2015/63 art. 11 nr. 2 eller foretakets risikoprofil tilsier noe annet. Banklovkommisjonen viser til at det i forordningen art. 11 nr. 2 er lagt opp til at det kan gjøres unntak fra 50 pst.-regelen, dersom krisehåndteringsmyndigheten treffer vedtak om det, eller foretakets risikoprofil tilsier noe annet.

Banklovkommisjonen skriver at det i forordning (EU) 2015/63 er forutsatt at beregningsreglene ikke skal komme til anvendelse for visse verdipapirforetak, og at det heller ikke er gitt at forordningens regler skal gjelde for morselskap i finanskonsern hvor bank, kredittforetak eller verdipapirforetak er datterforetak. Banklovkommisjonen foreslår derfor i utkastet § 20-67 fjerde ledd at departementet skal fastsette nærmere regler om innkreving av årlige bidrag fra slike foretak.



Figur 10.7 Avgift til Bankenes sikringsfond i 2016 og beregnede bidrag til de nye fondene etter Banklovkommisjonens forslag (basert på tall per 2. kvartal 2015). Mill. kroner

Kilde: Bankenes sikringsfond.

Bankenes sikringsfond har på oppdrag fra Banklovkommisjonen utført beregninger av virkningene av Banklovkommisjonens forslag til regler om årsbidrag til det nye innskuddsgarantifondet og det nye krisetiltaksfondet, hensyntatt retningslinjer fra EBA og EU-kommisjonens forordning om fordeling av fondsbidragene. Figur 10.7 oppsummerer resultatet av beregningene, og sammenligner dette med innbetalt avgift til Bankenes sikringsfond i 2016.[30] Beregningene viser at DNB Bank-konsernet får vesentlig høyere bidragskrav etter lovutkastet, mens bankene i Sparebank 1- og Eika-alliansen, samt gruppen av andre banker, får bidragskrav om lag på nivå med dagens avgift til Bankenes sikringsfond. Beregningene er gjort på konsernnivå, og omfatter derfor bl.a. kredittforetak som inngår i bankkonsern. Gruppen «andre kredittforetak», som i hovedsak består av Kommunalbanken, får etter beregningene et bidragskrav på om lag 100 mill. kroner. Kredittforetak betaler i dag ikke avgift til Bankenes sikringsfond.

[30] Se tabell 7.1 og 7.3 i NOU 2016: 23.

10.5.3.4 Bruk av midlene

Etter utkastet § 20-65 fjerde ledd kan midlene i finansieringsordningen bare benyttes ved gjennomføringen av krisehåndtering av foretak. Når krisehåndteringsmyndigheten har vedtatt at et foretak skal undergis krisehåndtering, kan finansieringsordningens midler etter utkastet benyttes til tiltak som nevnt i lovutkastet § 20-68. Banklovkommisjonen foreslår i utkastet § 20-68 å gjennomføre krisehåndteringsdirektivet art. 101, jf. omtale i avsnitt 10.3.2 over. Utkastet innebærer at midlene bl.a. skal kunne brukes til å garantere eiendeler og forpliktelser, yte lån til foretak og andre finansieringsordninger, kjøpe opp eiendeler, bidra til intern oppkapitalisering og utbetale kompensasjon til dekning av tap for eiere og kreditorer.

10.5.3.5 Lån og overføringer mellom ordninger mv.

Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 20-65 femte ledd annet punktum at departementet kan fastsette nærmere regler om krisetiltaksfondets adgang til å yte lån til eller å ta opp lån i krisetiltaksfond i annen EØS-stat. Banklovkommisjonen skriver at den legger til grunn at det her vil sees hen til de regler om slik låneadgang som følger av direktivet art. 106, og som det ikke er ansett behov for å innta regler om direkte i lovutkastet.

Utkastet § 20-69 regulerer bruk av krisetiltaksfondsmidler ved krisehåndtering av finanskonsern med grensekryssende virksomhet innad i EØS, jf. krisehåndteringsdirektivet art. 107. Etter utkastet første ledd skal det ved krisehåndtering av norsk finanskonsern og norsk datterforetak av utenlandsk finanskonsern ytes bidrag til finansieringen fra de berørte nasjonale finansieringsordningene, herunder det norske krisetiltaksfondet. Etter lovutkastet annet ledd skal den myndigheten som er ansvarlig for den aktuelle krisehåndteringen, i samråd med kriseutvalget for finanskonsernet, utarbeide en finansieringsplan for krisehåndteringen som angir fordelingen mellom de nasjonale finansieringsordningene det gjelder. Finansieringsplanen skal vedtas etter de samme reglene som for fastsettelsen av krisetiltaksplaner for grensekryssende finanskonsern i EØS. Banklovkommisjonen skriver at det er forholdsvis detaljerte regler om dette i direktivet, og foreslår derfor en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om finansieringsplan og fordelingen av bidrag.

10.5.3.6 Regress

Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 20-71 første ledd å gjenta deler av utkastet § 19-12, altså at innskuddsgarantiordningen kan kreve at foretak tilbakebetaler bidrag som er gitt i forbindelse med krisehåndtering eller avvikling.

Etter utkastet § 20-71 annet ledd kan krisetiltaksfondet på tilsvarende måte kreve tilbakebetaling av sine utbetalinger i forbindelse med krisehåndtering eller avvikling av et foretak. Banklovkommisjonen skriver at det ikke er regler om slik regress i krisehåndteringsdirektivet, og mener at «dette må ligge som et underliggende premiss for slik bruk av fondet». Banklovkommisjonen skriver videre at det i norsk rett følger et slikt krav av alminnelige norske regler, og at regresskravet «kan rettes mot administrasjonsboet for foretak under krisehåndtering eller eventuelt i forbindelse med avvikling av foretaket».

Banklovkommisjonen foreslår i lovutkastet § 20-71 tredje ledd å angi at de to fondenes regresskrav skal ha prioritet på lik linje med garanterte innskudd, selv om dette også fremgår av utkastet § 20-29.

10.6 Høringsinstansenes syn

10.6.1 Nytt innskuddsgarantifond

Finanstilsynet og *Norges Bank* slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om at det skal innbetales bidrag til innskuddsgarantifondet tilsvarende 0,8 promille av garanterte innskudd hvert år, uavhengig av fondets størrelse. *Finans Norge, Finansforbundet, NHO* og *Virke* slutter seg til forslaget fra Banklovkommisjonens mindretall om at det skal etableres et målnivå for fondet tilsvarende 2,5 pst. av garanterte innskudd, og at det ikke skal betales bidrag når fondet overstiger målnivået. *NHO* anfører også at norske banker ikke bør pålegges strengere bidragskrav enn det som følger av direktivet og andre lands tolkning av dette, og viser til at det er av sentral betydning at det norske regelverket ikke bidrar til å begrense kredittilgangen for næringslivet.

Bankenes sikringsfond mener at det bør etableres et målnivå for innskuddsgarantifondet av hensyn til gjennomføringen av direktivregler som baserer seg på et målnivå, men tar ikke stilling til hvor høyt målnivået bør være. Bankenes sikringsfond viser bl.a. til at «ti ganger det siste årlige bidrag», som brukes noen steder i lovutkastet, i noen situasjoner kan være et lavere beløp enn direktivets målnivå (0,8 pst. av garanterte inn-

skudd), og dermed gi lempeligere krav enn det som kreves av direktivet. Bankenes sikringsfond anfører videre at regelen som Banklovkommisjonen foreslår å videreføre i utkastet § 19-11 sjette ledd om at det ikke kan treffes visse tiltak med mindre fondets gjenværende midler og fremtidig innbetaling må antas å være tilstrekkelige til å sikre forpliktelsene etter innskuddsgarantiordningen, er krevende å forvalte. Hvis regelen skal videreføres, mener Bankenes sikringsfond at det bør inntas en mer konkret tidshorisont for beregning av forventede forpliktelser og tilgjengelige midler. Bankenes sikringsfond mener også at regelen i krisehåndteringsdirektivet art. 109 nr. 5 om at innskuddsgarantifondets bidrag til krisehåndtering ikke kan overstige 50 pst. av målnivået, bør gjennomføres av hensyn til hovedformålet med innskuddsgarantifondet. Bankenes sikringsfond bemerker for øvrig at lovutkastet § 19-19 annet ledd etter sin ordlyd innebærer at midlene i innskuddsgarantifondet ikke kan brukes, ettersom bestemmelsen krever at kapitalen til enhver tid skal tilsvare tilførte midler. Bankenes sikringsfond anbefaler at det isteden fastsettes et minstekrav til hvor stort fondet skal være.

Finans Norge slutter seg som nevnt til forslaget fra Banklovkommisjonens mindretall, og viser bl.a. til at de nye direktivreglene innebærer høy prioritet for garanterte innskudd, og dermed høy sannsynlighet for å kunne gjenvinne vesentlige deler av utbetalte midler. Finans Norge mener at en plikt til å svare bidrag til innskuddsgarantifondet uansett størrelse på fondet, over tid vil innebære en betydelig og svakt begrunnet likviditetsinndragning fra norske banker, og viser til at forslaget fra Banklovkommisjonens flertall vil innebære en samlet økt avgift til de to fondene for flere foretak, og for enkeltbanker opp til nærmere 300 mill. kroner (NOU 2016: 23, avsnitt 7.4). Finans Norge anfører at det ikke følger av innskuddsgarantidirektivet noe krav til årlig innbetaling av bidrag etter at måltallet på 0,8 pst. er nådd, heller ikke hvor måltallet allerede er nådd som følge av overføring av eksisterende midler, og at en ved vurderingen av en hensiktsmessig målstørrelse også må se hen muligheten for tilleggsbidrag, samt at innskuddsgarantidirektivet uttrykkelig utelukker bruk av fondets midler i en situasjon der vilkårene for bruk av krisetiltak etter krisehåndteringsdirektivet er tilstede. Finans Norge skriver at norske banker har styrket sin soliditet de senere årene, og er Europas best kapitaliserte. Dette gjør det ifølge Finans Norge «desto mer påkrevet å ikke overdimensjonere et innskuddsgarantifond med begrenset mandat».

Finans Norge uttrykker for øvrig sin støtte til at lovutkastet legger opp til at årsbidraget til fondet blir mer risikofølsomt enn i dag, og viser til at «Det har gjennom lengre tid vært en bekymring i den norske banknæringen at gjeldende lovgivning mangler virkemidler for å sikre at den samlede årlig avgift til sikringsfondet fordeles mellom bankene på en måte som reelt avspeiler risikoen forbundet med den enkelte banks virksomhet».

Finanstilsynet viser til at det nye innskuddsgarantifondets rolle ved tidligtiltak vil være mindre enn under nåværende regime, og at vilkårene for støtte fra innskuddsgarantifondet i praksis vil være så strenge at tiltak kun kan vise seg å være aktuelle for mindre banker som i hovedsak finansierer seg ved innskudd. Finanstilsynet skriver at dette har sammenheng med den «superpreferanse» garanterte innskudd har ved krisehåndtering, og forutsetningen om kostnadsvurdering for å yte eventuell støtte. Finanstilsynet anfører på den annen side at eksisterende innskuddsgarantifond ikke er større enn det som er nødvendig for realistisk sett å ha midler til å håndtere selv relativt små banker. Finanstilsynet mener likevel at det bør vurderes å overføre deler av dagens midler i Bankenes sikringsfond til det nye krisetiltaksfondet, jf. også nedenfor.

Norges Bank skriver at det vil være en fordel for tilliten til innskuddsgarantien, finansiell stabilitet og for fleksibilitet i en eventuell krisehåndtering at det innbetales bidrag til både innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet uavhengig av fondenes størrelse, slik at de fortsetter å vokse. Norges Bank mener det er viktig at enkeltbanker som gjennom sin forretningsmodell påfører fondene stor risiko, også betaler bidrag som i størst mulig grad reflekterer denne risikoen. Norges Bank foreslår også at de eksisterende midlene i Bankenes sikringsfond deles likt mellom det nye innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet, jf. nedenfor, og viser til at innskuddsgarantifondet med dette vil ha en startkapital på nesten 1,5 pst. av garanterte innskudd, godt over EUs minimumskrav. Norges Bank mener for øvrig at muligheten for alternative støttetiltak fra innskuddsgarantifondet ikke bør tillegges særlig vekt når en vurderer opplegget for innskuddsgarantiordningen, se nærmere omtale i avsnitt 6.6.3, og uttaler at det er så godt som usannsynlig at innskuddsgarantifondet vil kunne spille noen betydelig rolle som «andrelinjeforsvar».

Norges Bank skriver videre at innskuddsgarantifondet uansett vil ha et likviditetsbehov ved utbetaling av garanterte innskudd som lett blir så stort at fondet må ta opp lån, og at dekning av

lånebehovet kanskje er viktigere for tilliten til dets evne til å innfri innskuddsgarantien enn størrelsen på fondets kapital. Norges Bank viser til at innskuddsgarantidirektivet krever at det skal være etablert låneordninger, og at Banklovkommisjonen (uten å fremme forslag) i utredningen nevner at først og fremst staten eller Norges Bank vil være aktuelle långivere. Norges Bank skriver videre følgende:

> «Eventuelle lån fra Norges Bank vil måtte være lån på spesielle vilkår (S-lån). S-lån er likviditetslån mot full eller tilfredsstillende sikkerhet. Etter Norges Banks oppfatning vil det imidlertid være vanskelig for sentralbanken å gi innskuddsgarantifondet lån med potensielt lang løpetid og mot utradisjonell sikkerhet (…). Det vil gjøre vurderingene av lånesøknaden i de konkrete tilfellene vanskelige og dermed bidra til å forsinke utbetalingen til innskyterne.
>
> Utfra rollefordelingen mellom staten og Norges Bank er det staten med fullmakt fra Stortinget, og ikke sentralbanken, som kan gi lån med lang løpetid og mot utradisjonell sikkerhet. Eksempelvis var det under bankkrisen staten ved Statens banksikringsfond som lånte midler til de to fondene, da Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond hadde brukt opp mesteparten av sine midler tidlig i 1991.
>
> På denne bakgrunn vil Norges Bank foreslå at det etableres en låneadgang hos staten for innskuddsgarantifondet. Lån bør gis til en rente som minst tilsvarer statens kostnader ved selv å ta opp tilsvarende lån. Statens adgang til å gi slike lån kan bestemmes av Stortinget i forbindelse med det årlige statsbudsjettet. Krisefondet bør også ha en tilsvarende låneordning. Slike låneordninger vil ligge svært nær de ordningene som er etablert i Sverige og til dels ordningen i Danmark.»

10.6.2 Nytt krisetiltaksfond

Finanstilsynet anfører at krisetiltaksfondet er et viktig element i krisehåndteringsdirektivets system for krisehåndtering og krisetiltak, og at et lavt kapitalisert fond kan medføre at terskelen for å iverksette foretrukne krisetiltak heves fordi det ikke er nødvendige midler tilgjengelig til å gjennomføre krisehåndteringen. Behovet for å ha en viss kapital i krisetiltaksfondet fra lovens ikrafttredelse, kan etter Finanstilsynets syn tale for at oppbyggingen av krisetiltaksfondet ikke starter på null. Finanstilsynet mener derfor at en bør vurdere å overføre deler av dagens midler i Bankenes sikringsfond til det nye krisetiltaksfondet. Finanstilsynet mener at det bør innbetales bidrag til krisetiltaksfondet uavhengig av størrelsen på fondet, og at målnivået bør settes vesentlig høyere enn direktivets minstekrav på 1 pst. av garanterte innskudd etter 10 år. Finanstilsynet anbefaler også en raskere oppbygging av fondet. Finanstilsynet skriver at dette nødvendigvis vil medføre økte kostnader for foretakene, og relativt sett størst kostnadsøkning for de største foretakene. Det siste skyldes ifølge Finanstilsynet at beregningsmodellen for foretakenes relative bidragsplikt baserer seg på en risikojustering, hvor bl.a. foretakenes balansestørrelse, kompleksitet og risikoeksponering medfører høyere relativ bidragsplikt.

Norges Bank foreslår at de eksisterende midlene i Bankenes sikringsfond deles likt mellom det nye innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet. Det kan ifølge Norges Bank hindre at staten må tre inn med midler i krisetiltaksfondets sted dersom en bank må krisehåndteres, og det ikke er mulig å nedskrive tilstrekkelig gjeldsmasse til at bankens tap blir dekket. Norges Bank mener også at årlig bidrag til krisetiltaksfondet bør betales uavhengig av fondets størrelse, og at det på samme måte som for innskuddsgarantifondet bør etableres en låneadgang for krisetiltaksfondet hos staten, jf. omtalen over.

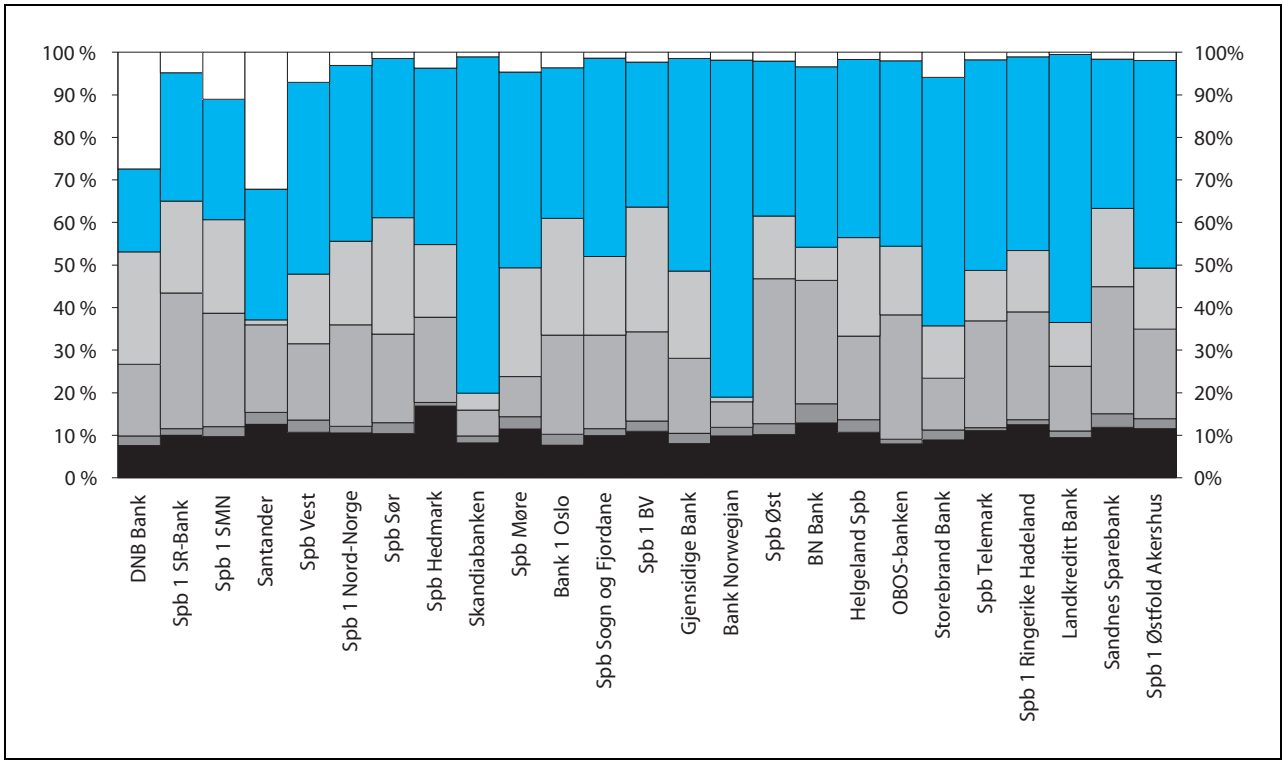
KS skriver at Banklovkommisjonen i sine vurderinger av hvilke regler som bør gjelde for Kommunalbanken, ikke har vektlagt Kommunalbankens sektorpolitiske mandat og utlån utelukkende til offentlig sektor. KS mener at det ikke kan være grunnlag for å pålegge Kommunalbanken mer kostnadskrevende reguleringer enn det som pålegges tilsvarende institusjoner i andre europeiske stater det er naturlig å sammenligne med, med de potensielle følgene det ville kunne få for finansieringskostnadene til kommunal sektor.

10.7 Departementets vurdering

10.7.1 Nye fond og bruk av eksisterende midler

10.7.1.1 Behov for midler

For at innskuddsgarantiordningen og krisehåndteringsmyndigheten skal kunne ivareta sitt ansvar og sine oppgaver på en betryggende og hensiktsmessig måte, må de ha tilstrekkelige finansielle midler til disposisjon. Midlene bør i størst mulig grad bestå av innbetalte bidrag fra foretakene, forvaltet i fond. Det sikrer at det er midler tilgjenge-



Figur 10.8 Egenkapital og gjeld i de større norske bankene, fra lavest (nederst) til høyest (øverst) prioritet ved konkurs. Garanterte innskudd i blått. Prosent av forvaltningskapital ved utgangen av 2016

Kilder: Bankenes sikringsfond og Finansdepartementet.

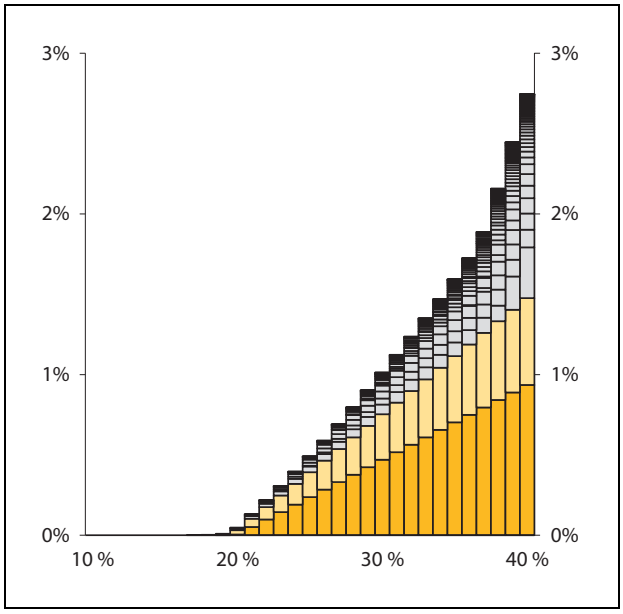
lig når de trengs, og at de hentes inn fra alle foretak og under normale markedsforhold. Det reduserer også behovet for å kalle inn tilleggsbidrag etterskuddsvis, når en krise har oppstått. Etterskuddsvise bidrag kan forsterke økonomiske problemer i finanssektoren, vil ikke kunne innhentes fra kriserammede foretak, og vil i liten grad kunne motivere til ønsket atferd ved risikojustering av bidraget. Departementet slutter seg derfor til hovedtrekkene i Banklovkommisjonens lovutkast, som bygger videre på dagens bidragsplikt og fondsoppbygging i Bankenes sikringsfond. I tråd med dette og direktivreglene bør det etableres et innskuddsgarantifond for å sikre innskuddsgarantien, og et krisetiltaksfond for å sikre at krisetiltak kan gjennomføres på en effektiv måte.

Hvor store de to nye fondene bør være, må vurderes ut fra hvilke utbetalinger fondene skal og kan gjøre, og hvilket omfang slike utbetalinger vil kunne ha.

Det nye innskuddsgarantifondet skal dekke tap på garanterte innskudd ved avvikling av en kriserammet bank, og skal bidra med opptil samme beløp ved krisehåndtering av en bank når krisehåndteringen sikrer at garanterte innskudd er tilgjengelige. Fondet kan også bruke opptil samme beløp på alternative støttetiltak overfor en bank, jf. avsnitt 6.7.4. Garanterte innskudd vil etter det nye regelverket ha prioritet foran annen usikret gjeld uten særskilt prioritet ved avvikling av en bank, se avsnitt 7.7.9. Det innebærer at en banks ansvarlige kapital og det meste av gjelden som ikke er garanterte innskudd, skal bære tap først, slik at en banks tap i de fleste tilfeller vil være svært store før innskuddsgarantifondet i det hele tatt må gjøre permanente utbetalinger.

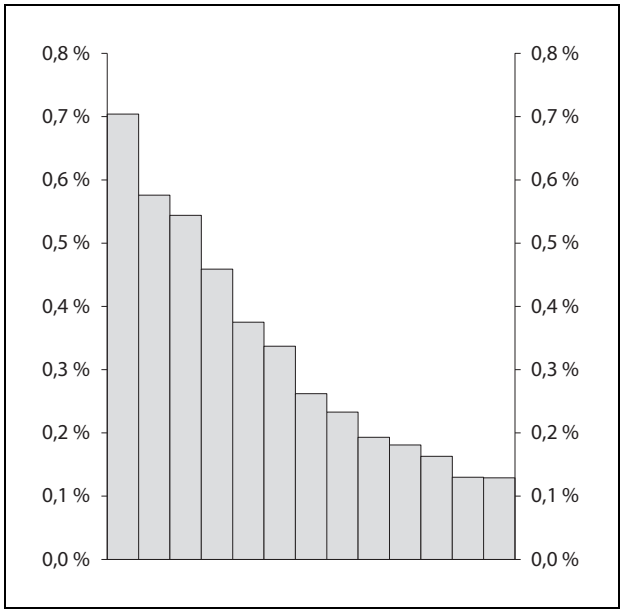
Figur 10.8 viser at de større norske bankene generelt har mye egen- og gjeldskapital som i stor grad skal ta tap før garanterte innskudd (vist i blått). De hvite feltene øverst i figuren viser omfanget av annen gjeld, som ikke nødvendigvis har lavere prioritet enn garanterte innskudd.[31] Figuren viser at bankene må påføres tap tilsvarende opp mot 20 pst. av forvaltningskapitalen før innskuddsgarantiordningen får betydelige tap knyttet til erstatning av garanterte innskudd. Til sammenligning utgjorde de største tapene i enkeltbanker ca. 10 pst. av forvaltningskapitalen under den norske bankkrisen på 1990-tallet, mens det i Europa under den internasjonale finanskrisen var slike tap på opp mot 13 pst., jf. Norges Banks høringssvar gjengitt i avsnitt 6.6.3.

[31] Uklarheten skyldes svakheter i datagrunnlaget.



Figur 10.9 Sum av innskuddsgarantifondets maksimale tap (prosent av samlede garanterte innskudd, vertikal akse) når alle norske banker får tap tilsvarende mellom 10 og 40 pst. av forvaltningskapitalen (horisontal akse).
Tall per utgangen av 2016

Kilder: Bankenes sikringsfond og Finansdepartementet.



Figur 10.10 Maksimalt bidrag fra krisetiltaksfondet til intern oppkapitalisering (5 pst. av forvaltningskapitalen) i de største norske bankene med unntak av DNB Bank. Prosent av samlede garanterte innskudd ved utgangen av 2016

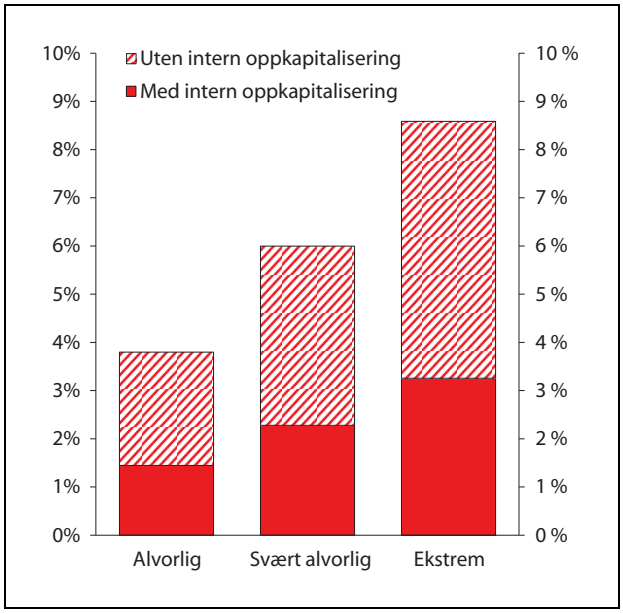
Kilder: Bankenes sikringsfond og Finansdepartementet.

Det er imidlertid en del norske banker som i hovedsak finansierer seg med innskudd, og som dermed kan gi opphav til økt sannsynlighet for permanente utbetalinger fra innskuddsgarantifondet. Hos to av bankene i figur 10.8 utgjør garanterte innskudd om lag 80 pst. av balansen, og de mindre sparebankene finansierer seg også i større grad med innskudd. Får disse bankene store tap, kan innskuddsgarantifondet bli påført betydelige tap. Dette er illustrert i figur 10.9, som viser summen av innskuddsgarantifondets maksimale tap når alle norske banker får tap tilsvarende mellom 10 og 40 pst. av forvaltningskapitalen. Dette er ikke en beregning av forventede tap i ulike situasjoner, men et enkelt overslag basert bare på de nevnte tapsnivåene. To banker står for det meste av fondets tapspotensial, se de gule feltene. Får alle norske banker tap tilsvarende 40 pst. av sin forvaltningskapital, kan fondet få et samlet tap tilsvarende ca. 2,75 pst. av garanterte innskudd, som tilfeldigvis er om lag sammenfallende med størrelsen på dagens fond. Innskuddsgarantifondet vil generelt ha et likviditetsbehov mange ganger større enn nettotapet.

Det nye krisetiltaksfondet skal kunne brukes til langt flere formål enn innskuddsgarantifondet. Blant annet kan det i forbindelse med en krisehåndtering bli nødvendig å yte lån og garantier, utbetale kompensasjon til eiere og kreditorer, og å delta i en intern oppkapitalisering av et kriserammet foretak. Sistnevnte kan være særlig kapitalkrevende, og det er derfor satt en grense for fondets bidrag på 5 pst. av foretakets forvaltningskapital i tillegg til at eiere og kreditorer fra før må ha bidratt med et beløp tilsvarende minst 8 pst. av forvaltningskapital.[32] Det maksimale bidraget fra krisetiltaksfondet til dette formålet er vist for de største norske bankene i figur 10.10. Det maksimale bidraget overfor DNB Bank, som pga. sin størrelse ikke er inntatt i figuren, tilsvarer om lag 8,5 pst. av samlede garanterte innskudd i Norge. For de andre større norske bankene ligger maksimalbidraget på mellom 0,1 og 0,7 pst. av samlede garanterte innskudd.

Beregninger fra EU-kommisjonen, fremlagt samtidig med forslaget til krisehåndteringsdirektiv i 2012, indikerte at de nye innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene til sammen burde ha midler tilsvarende mellom 1,5 og 3,3 pst. av garanterte innskudd for å oppfylle sine mandat gjennom kriser av ulik alvorlighetsgrad i EUs banksektor, se

[32] Det gjelder også en del andre vilkår, se nærmere omtale av krisetiltaksfondet nedenfor.



Figur 10.11 Beregnet nødvendig størrelse på innskuddsgaranti- og krisetiltaksfond samlet for å dekke tap og oppkapitalisere banksektoren i kriser av ulik alvorlighetsgrad. Prosent av samlede garanterte innskudd

Kilde: EU-kommisjonen.

figur 10.11.[33] Den internasjonale finanskrisen ligger mellom «svært alvorlig» og «ekstrem» i figuren. Uten bruk av intern oppkapitalisering («bail-in») øker anslaget til opp mot 8,5 pst. av garanterte innskudd. Det ble i beregningene lagt til grunn et nokså lavt kapitaldekningskrav for banker på 10,5 pst., noe som trekker anslagene opp (kapitaldekningskravet i Norge er i dag om lag 17 pst., inkludert bufferkrav). På den annen side kan det være situasjoner hvor intern oppkapitalisering ikke kan gjennomføres fullt ut, slik at fondsbehovet kan være høyere enn indikert. Direktivene krever som nevnt at innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene minst utgjør 1,8 pst. av garanterte innskudd.

Midlene i Bankenes sikringsfond utgjør i dag om lag 2,75 pst. av samlede garanterte innskudd. Dette er etter departementets vurdering ikke for høyt i lys av de to nye fondenes finansieringsbehov etter et regelverk i tråd med direktivene. Det vil særlig kunne bli behov for midler i forbindelse med krisehåndtering av enkeltforetak eller grupper av foretak. Tap i alle de fire største norske bankene på nivå med de høyeste tapene under den norske bankkrisen vil f.eks. kunne innebære at krisetiltaksfondet kan yte et samlet bidrag til interne oppkapitaliseringer tilsvarende over 4 pst. av garanterte innskudd, i tillegg til de midler som trengs til andre tiltak fra fondet. Med tap som under finanskrisen i EU, kan fondets bidrag i prinsippet øke til over 10 pst. av garanterte innskudd. Ved alvorlige systemkriser kan innskuddsgarantifondet også bli påført betydelige tap, men dette fondet vil generelt være mest sårbart for problemer i mindre banker uten særlig annen finansiering enn innskudd.

Etter departementets vurdering bør det ikke nå angis konkret i loven hvor store innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene bør være, men det bør fastsettes minstekrav i tråd med direktivene. Minstekrav er nødvendig for å gjennomføre enkelte av direktivets regler, og hensiktsmessig for å sikre midlertidig økte bidrag dersom fondene skulle bli redusert til under visse nivåer, jf. nærmere omtale nedenfor. Minstekrav innebærer ikke at bidragsplikten opphører når fondene overstiger dem.

Det vil være krevende å beregne nøyaktig hvilket behov for midler de to nye fondene vil ha, ettersom det kan oppstå et utall forskjellige typer av situasjoner som kan bli løst på mange forskjellige måter. Vurderingen av løsninger på ulike situasjoner kan endres raskt, og vil uansett være beheftet med stor usikkerhet. Jo mer presist anslaget på behovet for midler skal være, jo mindre handlingsrom vil en ha til å håndtere ulike situasjoner når de oppstår. Konkrete anslag på fondsbehov vil også måtte baseres på bl.a. gjeldende markedsforhold og foretakenes finansieringsstruktur. Det kan i tilfelle medføre hyppige endringer i fondsbehov, avhengig av hvor presist det er beregnet.

Det er etter departementets vurdering gode holdepunkter for at dagens fondsmidler på 2,75 pst. av garanterte innskudd ikke er for høyt, og at midlene bør bygges ytterligere opp. Det vil bidra til effektiv krisehåndtering, trygghet for innskudd og vern av offentlige midler. Departementet vil imidlertid senere vurdere om fondsoppbyggingen bør begrenses når fondene har nådd visse nivåer. Den foreliggende utredningen gir ikke grunnlag for å ta stilling til dette nå.

[33] Se vedlegg XIII (særlig avsnitt 5.1) i EU-kommisjonens «impact assessment» til forslaget til krisehåndteringsdirektiv, dokument SWD(2012) 166. Beregningene er basert på anslått tap og oppkapitaliseringsbehov i EUs banksektor i ulike scenarier, etter at bankenes ansvarlige kapital er redusert eller tapt.

10.7.1.2 Bruk av eksisterende midler i Bankenes sikringsfond

Midlene i Bankenes sikringsfond er bygget opp av bidrag fra bankene for å finansiere garantiansvaret etter innskuddsgarantiordningen og yte støtte til banker i økonomiske problemer. Bankenes sikringsfond er altså ikke et rent innskuddsgarantifond, men har også likhetstrekk med det nye krisetiltaksfondet. Det er ikke rom i direktivene for å beholde Bankenes sikringsfond som i dag, og de eksisterende midlene bør derfor fordeles på de to nye fondene i tråd med at sikringsfondets formål videreføres av begge fond. Dette er også i tråd med Finanstilsynet og Norges Banks syn, jf. avsnitt 10.6.2. Departementet kan, i likhet med Banklovkommisjonens mindretall, Finanstilsynet og Norges Bank, ikke se at det er bestemmelser i direktivene som er til hinder for at midlene i Bankenes sikringsfond fordeles på de to nye fondene.

Dersom det nye krisetiltaksfondet i tråd med Banklovkommisjonens utkast ikke skulle bli tilført midler fra Bankenes sikringsfond, ville det tatt mange år før det kunne bidra vesentlig til gjennomføring av krisetiltak. Denne løsningen ville etter departementets vurdering vært uheldig og lite hensiktsmessig.

Midlene i Bankenes sikringsfond bør fordeles på de to nye fondene i henhold til fondenes oppgaver og ansvar. I lys av de strenge vilkårene som må være oppfylt for at midler i innskuddsgarantifondet skal kunne brukes, legger departementet til grunn at behovet for midler vil være størst i det mer fleksible krisetiltaksfondet, jf. gjennomgangen ovenfor. Dette ligger også til grunn i direktivene, der minstekravene til innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet er henholdsvis 0,8 og 1 pst. av garanterte innskudd. Departementet foreslår derfor at midlene i Bankenes sikringsfond fordeles etter forholdet mellom disse to minstekravene, det vil si at 45 pst. av midlene tilføres innskuddsgarantifondet, mens de resterende 55 pst. av midlene går inn i krisetiltaksfondet. Fondene kan med dette tilsvare henholdsvis om lag 1,22 og 1,53 pst. av garanterte innskudd fra start, basert på eksisterende fondsmidler ved utgangen av 2016. Ytterligere oppbygging i eksisterende fond gjennom 2017 forventes å øke disse startnivåene noe. Fordelingen mellom de nye fondene samsvarer med den foreslåtte bidragsmodellen, jf. nedenfor. Fordelingen av eksisterende midler på de nye fondene foreslås fastsatt i en overgangsregel, se lovforslaget del IV nr. 3.

I Danmark er det lagt opp til å bygge opp fond i tråd med direktivenes minstekrav, slik at forholdet mellom fondene også der på sikt vil bli 45/55 pst. I Sverige er målnivået for krisetiltaksfondet 3 pst. av garanterte innskudd, men dette er som nevnt i avsnitt 10.4 foreslått opphevet, mens innskuddsgarantifondet skal fortsette å vokse fra dagens 2,3 pst. av garanterte innskudd. Det synes i alle tilfelle klart at det svenske krisetiltaksfondet er ment å være noe større enn innskuddsgarantifondet.

10.7.1.3 Bidrag til de nye fondene

Medlemmene av Bankenes sikringsfond har de senere årene betalt om lag 1,5 mrd. kroner årlig i avgift til fondet, jf. avsnitt 10.2.2. Årsaken til at samlet avgift har ligget på tilnærmet samme nominelle beløp over mange år, er som nevnt at fradraget for kapitaldekning har økt i takt med at bankene har styrket sin soliditet i tråd med nye kapitalkrav. Fradraget er imidlertid ment å være en justering av avgiften i begge retninger avhengig av risikoen i den enkelte bank, slik at samlet avgiftsinnbetaling ikke skulle påvirkes vesentlig av regelen.[34] Hadde regelen blitt oppdatert etter endringene i kapitalkravsregelverket slik at en bank med gjennomsnittlig soliditet fortsatt hadde fått null i fradrag, skulle bankene betalt om lag 2 mrd. kroner i årlig avgift de siste 2-3 årene. Figur 10.4 i avsnitt 10.2.2 viser at dette svarer til 1,8 promille av garanterte innskudd, og at beregnet årlig bruttoavgift (uten fradrag) har ligget på om lag dette nivået over mange år. Dette nivået kan etter departementets syn være et utgangspunkt for å vurdere hvilke bidrag som bør betales til de to nye fondene.

Banklovkommisjonen har foreslått at de samlede årsbidragene til innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene fastsettes til henholdsvis 0,8 og 1 promille av garanterte innskudd. Forslaget tilsvarer som nevnt en forenklet tilnærming til årlige innbetalinger i de landene som etter direktivene bygger opp fondene fra null i løpet av ti år. Det foreslåtte bidragsnivået er også tilfeldigvis sammenfallende med bruttoavgiften etter det gjeldende norske regelverket.

Det er videre relevant å se hen til hvilke bidrag som kreves inn i våre naboland. I Danmark betales det bare bidrag til krisetiltaksfondet med sikte på oppbygging til 1 pst. av garanterte innskudd over ti år, altså om lag 1 promille årlig, mens det for tiden ikke kreves inn bidrag til innskuddsgarantifondet fordi fondet er større enn direktivets minstekrav. I Sverige betales det årlig 1 promille

[34] Se omtale av lovutkastet § 2-5 i del II kapittel 2 i NOU 1995: 25.

av garanterte innskudd til innskuddsgarantifondet, mens årsbidraget til krisetiltaksfondet skal tilsvare i overkant av 4 promille.[35] Begge de svenske bidragene skal betales uavhengig av størrelsen på fondene.

Departementet mener på denne bakgrunn at årsbidrag til de nye innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene på til sammen 1,8 promille av garanterte innskudd vil være et passende nivå for norske forhold. Med slike årsbidrag videreføres det tilsiktede nivået i gjeldende regelverk, og innbetalingene vil ligge om lag på nivå med bidrag som betales i land der en bygger opp fond til direktivenes minstekrav. Hvis en skulle lagt seg på et annet nivå enn dette, burde det etter departementets syn være et høyere nivå, slik som i Sverige.

Bidragene bør i utgangspunktet innbetales hvert år, uavhengig av fondenes størrelse, med mindre særlige forhold tilsier lavere eller ingen bidragsplikt i enkeltår. Årlig bidragsplikt vil også motivere til lavere risikotaking. Dette er særlig viktig for bidraget til innskuddsgarantifondet, ettersom innskuddsgarantien kan anses som en forsikring for bankene. En eventuell senere begrensning av oppbyggingen av fondene, jf. omtale i avsnitt 10.7.1.1, bør uansett bevare rom for en bidragsplikt som kan gi foretakene riktige insentiver til å velge mellom garanterte innskudd og andre finansieringskilder. En mulighet kan f.eks. være å erstatte de ordinære årsbidragene med særskilte risikoavgifter når fondene overstiger visse nivåer, fastsatt slik at risikoavgiftene gjenspeiler den kostnad det enkelte foretak forventes å kunne påføre fondene.

Departementets forslag innebærer at de samlede innbetalingene vil øke, jf. at innbetalingene til Bankenes sikringsfond utgjorde om lag 1,3 promille av garanterte innskudd i 2016. En økning er rimelig i lys av at både banker og kredittforetak skal betale bidrag til krisetiltaksfondet. Innbetalingene til Bankenes sikringsfond har imidlertid som nevnt falt betydelig de senere årene, og så nylig som i 2010 utgjorde innbetalingene om lag 2 promille av garanterte innskudd.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om å fastsette at de samlede årsbidragene til innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene normalt skal tilsvare henholdsvis 0,8 og 1 promille av garanterte innskudd. Dette gjenspeiler at krisetiltaksfondet bør være det største av fondene, jf. omtalen ovenfor. Departementets nærmere vurderinger av opplegget for de to nye fondene er beskrevet i avsnitt 10.7.2 og 10.7.3 under, og oppsummert i tabell 10.1. Som omtalt nærmere nedenfor, foreslår departementet å fastsette minstekrav til fondenes størrelse i tråd med direktivene, selv om det foreslås løpende bidragsplikt. Minstekrav er nødvendig for å gjennomføre enkelte av direktivets regler, og hensiktsmessig for å sikre midlertidig økte bidrag dersom fondenes midler skulle bli redusert til under et visst nivå.

Tabell 10.1 Oppsummering av departementets forslag til ny fondsmodell. Prosent av garanterte innskudd

	Innskudds-garantifondet	Krisetiltaks-fondet
Overføres fra sikringsfondet	1,22 %	1,53 %
Samlet årsbidrag	0,08 %	0,10 %
Minstekrav	0,80 %	1,00 %
Bidragsplikt	Løpende	Løpende

10.7.2 Nærmere om innskuddsgarantifondet

10.7.2.1 Tilgjengelige midler

Innskuddsgarantiordningen bør ha hensiktsmessige systemer for å beregne sitt garantiansvar i henhold til innskuddsgarantien, og ordningen bør til enhver tid ha tilgjengelige midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret, jf. innskuddsgarantidirektivet art. 10 nr. 1. De tilgjengelige midlene skal i hovedsak utgjøres av innskuddsgarantifondet. Departementet foreslår at det fastsettes i loven at fondet minst skal utgjøre et beløp som tilsvarer 0,8 pst. av samlede garanterte innskudd, i tråd med direktivet art. 10 nr. 2. Formålet med minstekravet er å sikre et visst minimum av tilgjengelige midler gjennom garantiansvar for medlemmene, og at bidragsbetalingen skal øke dersom fondet skulle komme under dette nivået, jf. nedenfor. Ved å innta et minstekrav i loven blir det også lovteknisk enklere å gjennomføre de av direktivets bestemmelser som er knyttet til minstekravet. Det vises til lovforslaget § 19-9 første ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-9 første ledd og § 19-16 første ledd første punktum, men med tillegg av et minstekrav i tråd med direktivet. Innskuddsgaranti-

[35] Det er til nå bare krevet inn halvt årsbidrag, altså svarende til vel 2 promille av garanterte innskudd, men det er foreslått at dette skal økes fra 2018, se avsnitt 10.4.2.

fondet vil bestå av overførte midler fra dagens Bankenes sikringsfond, innbetalte bidrag og oppnådd avkastning.

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse om at midlene skal plasseres i likvide eiendeler med lav risiko, i tråd med direktivet art. 10 nr. 7. Direktivet krever at midlene investeres med lav risiko og på en diversifisert måte. Etter departementets vurdering er likviditet viktigere enn diversifisering når det uansett er forutsatt at eiendelene skal ha lav risiko, jf. omtalen av låneopptak under. Midlene bør også investeres på en måte som gir lave kostnader for fondet. Det vises til lovforslaget § 19-9 annet ledd.

Dersom innskuddsgarantifondet skulle bli redusert og komme under minstekravet på 0,8 pst. av garanterte innskudd, bør manglende beløp dekkes ved garanti fra medlemmene, fordelt mellom dem på samme måte som bidragsbetalingene. Dette vil sikre at garantiordningen til enhver tid vil ha et visst minimum av tilgjengelige midler. Garantibeløpet bør fordeles mellom medlemmene på samme måte som de ordinære årsbidragene, og begrenses i omfang på samme måte som tilleggsbidrag, jf. omtale av bidragsplikten i neste avsnitt. Et slikt garantikrav følger ikke av direktivet, men forhindres heller ikke av det, jf. at art. 10 nr. 1 generelt åpner for finansiering fra andre kilder enn de obligatoriske. Et slikt garantikrav vil videreføre et lignende krav i gjeldende finansforetakslov § 19-7. Det vises til lovforslaget § 19-9 tredje ledd. Bestemmelsen har likhetstrekk med Banklovkommisjonens utkast § 19-19 annet ledd, men knytter seg konkret til differansen mellom faktisk fond og 0,8 pst. av samlede garanterte innskudd. Banklovkommisjonens utkast synes å knytte seg til differansen mellom faktisk fond og summen av alle midler som er tilført fondet, jf. avsnitt 10.5.2. Som Bankenes sikringsfond påpeker i sin høringsuttalelse, kan dette tolkes som at midlene i fondet ikke skal kunne brukes.

Når innskuddsgarantiordningen må utbetale midler til dekning av garanterte innskudd i forbindelse med avvikling, krisehåndtering eller alternative tiltak, vil likviditetsbehovet oftest være langt høyere enn ordningens endelige kostnader. Ettersom garanterte innskudd vil ha høy prioritet ved avvikling av en bank, kan tilfellet ofte være at garantiordningen ikke vil bli påført kostnader når boet er gjort opp, men likevel måtte utbetale store beløp til innskyterne når innskuddene blir utilgjengelige i banken. Det er derfor nødvendig at innskuddsgarantiordningen har tilgang på lån for å dekke sitt likviditetsbehov. Dette er et sentralt element i det grunnleggende kravet om at garantiordningen til enhver tid skal ha tilgjengelige midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret. I tråd med direktivet art. 10 nr. 9 bør det derfor være et krav om at innskuddsgarantiordningen skal ha etablert alternative finansieringsordninger i det omfang som er nødvendig for å dekke antatt likviditetsbehov ved utbetalingskrav. Dette kan f.eks. være trekkrettigheter. Omfanget av de alternative finansieringsordningene må tilpasses likviditeten i innskuddsgarantifondet og det beregnede garantiansvaret. Innskuddsgarantiordningen bør også kunne ta opp lån fra andre kilder for å sikre utbetaling av garanterte innskudd dersom det skulle bli nødvendig. Det vises til lovforslaget § 19-9 fjerde ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-9 tredje ledd annet punktum. Departementet har imidlertid ikke funnet det nødvendig å avgrense lånekildene til «andre institusjoner».

10.7.2.2 Samlede bidrag

Departementet foreslår at medlemmene av innskuddsgarantiordningen hvert år skal betale et samlet bidrag til innskuddsgarantifondet tilsvarende 0,8 promille av samlede garanterte innskudd, jf. avsnitt 10.7.1 ovenfor. Dersom fondet har blitt redusert til mindre enn to tredeler av minstekravet på 0,8 pst. av samlede garanterte innskudd, bør bidraget isteden fastsettes med sikte på at minstekravet kan oppfylles innen seks år, i tråd med direktivet art. 10 nr. 2 tredje ledd. Departementet bør imidlertid ha hjemmel for å bestemme at det samlede bidraget i enkeltår skal være lavere enn det som følger av disse to reglene. Dette vil først og fremst kunne være aktuelt i spesielle situasjoner hvor hensynet til likviditeten og soliditeten i banksektoren som helhet tilsier at det kalles inn et lavere bidrag, jf. direktivet art. 10 nr. 2 fjerde ledd. Når fondet har blitt redusert til mindre enn to tredeler av minstekravet, vil det være behov for økte bidrag for å bygge det opp igjen, men et slikt tilfelle kan tenkes å sammenfalle med større forstyrrelser og problemer i banksektoren. Da bør departementet kunne bestemme at gjenoppbyggingen av fondet skal utsettes noe. Det samme behovet for midlertidig lavere bidrag kan oppstå også når fondet ikke er blitt redusert til under det nevnte nivået. Det vises til lovforslaget § 19-10 første ledd, som i hovedsak svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-10 første og fjerde ledd. Banklovkommisjonens utkast innebærer også hjemmel for å fastsette høyere bidragsplikt i enkeltår, men behovet for dette ivaretas etter departementets vurdering

bedre av den automatiske regelen om økte bidrag når fondet er blitt redusert, samt regelen om tilleggsbidrag, jf. under.

I tråd med direktivet art. 10 nr. 8 bør medlemmene av innskuddsgarantiordningen ha plikt til å tilføre tilleggsbidrag dersom ordningens midler ikke er tilstrekkelige til å dekke et oppstått behov for å utbetale garanterte innskudd. Tilleggsbidraget bør for det enkelte medlem per år begrenses til maksimalt et beløp tilsvarende 0,5 pst. av garanterte innskudd hos medlemmet, jf. direktivets regel. Finanstilsynet bør imidlertid i særlige tilfeller kunne gi tillatelse til høyere tilleggsbidrag fra det enkelte medlem, og Finanstilsynet bør også kunne gi et medlem utsettelse på inntil 6 måneder for innbetaling av tilleggsbidraget hvis dette er nødvendig av hensyn til medlemmets likviditet og soliditet. Etter departementets vurdering bør det også inntas i loven at det samlede tilleggsbidraget fra medlemmene skal sette garantiordningen i stand til å dekke utbetalingene, og ikke være større enn nødvendig, selv om dette ikke følger direkte av direktivet. Innbetalinger som setter garantiordningen i stand til å dekke det oppståtte utbetalingsbehovet, trenger ikke nødvendigvis å tilsvare det manglende beløpet, men kan f.eks. være begrenset til et beløp som vil sikre ordningen tilstrekkelig lånefinansiering. Det vises til lovforslaget § 19-10 annet ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-10 femte ledd, men et krav om pålegg fra departementet for å innkreve tilleggsbidrag er tatt ut. I tråd med direktivet bør garantiordningen beregne og innkreve tilleggsbidrag, eventuelt med tillatelse fra Finanstilsynet dersom det er behov for ekstra høye tilleggsbidrag. Lovforslaget innebærer som nevnt også en ytterligere begrensning ved at det samlede tilleggsbidraget ikke skal være høyere enn det som er nødvendig for å sette garantiordningen i stand til å dekke utbetalingene.

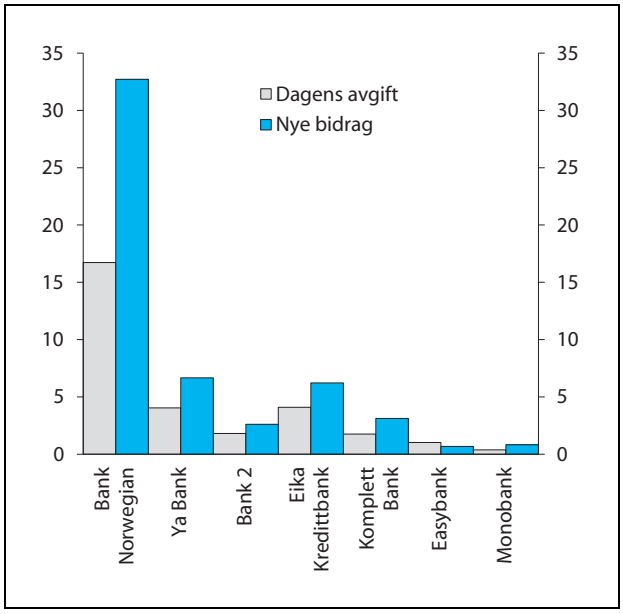
10.7.2.3 Fordeling av bidrag

De samlede bidragene som skal kreves inn til innskuddsgarantifondet, enten det er ordinære årsbidrag eller tilleggsbidrag, bør i størst mulig grad fordeles på de enkelte medlemmene av garantiordningen i samsvar med deres andel av ordningens garantiansvar. Det samlede garantiansvaret kan anses som en sannsynlighetsvektet størrelse, der en liten bank med høy risiko godt kan gi opphav til et høyere garantiansvar enn en stor bank med lav risiko. I tråd med direktivet art. 11 nr. 1 bør utgangspunktet være medlemmets andel av samlede garanterte innskudd og risikoen i virksomheten. Bankenes sikringsfond bør, som forvalter av innskuddsgarantiordningen, fastsette bidragene ved hjelp av en veldokumentert, risikobasert metode. Finanstilsynet bør godkjenne metoden, jf. direktivet art. 11 nr. 2. Det vises til lovforslaget § 19-10 tredje ledd.

Den foreslåtte lovbestemmelsen om at bidragene skal fastsettes i samsvar med det enkelte medlems andel av garantiordningens garantiansvar, vil stille høye krav til Bankenes sikringsfonds metode og beregninger. Blant annet må metoden bygge på betryggende beregninger av sannsynligheten for at innskudd kan bli utilgjengelige i den enkelte bank, hvilket likviditetsbehov utilgjengelige innskudd i banken vil utløse, og hvilke tap ordningen kan måtte dekke ved en krisehåndtering eller avvikling. Det vil også måtte ses hen til hvilke system- og nettverksvirkninger problemer i den enkelte bank kan medføre. Finanstilsynets oppgave vil være å påse at Bankenes sikringsfonds metode bygger på riktige forutsetninger og hensiktsmessige indikatorer, og gir resultater som gjenspeiler fordelingen av det reelle garantiansvaret. Finanstilsynets bør også påse at metoden er veldokumentert og lett tilgjengelig for medlemmene av ordningen. Departementet antar at Bankenes sikringsfond ved utviklingen av sin metode kan legge EBAs retningslinjer til grunn i den utstrekning det er relevant og hensiktsmessig.

Departementet antar videre at risikobaserte bidrag i tråd med departementets lovforslag vil innebære vesentlig økt risikofølsomhet sammenlignet med dagens sikringsfondsavgift. Risikoelementet i sikringsfondsavgiften er i dag begrenset til at beregningsgrunnlaget for kapitalkrav inngår i avgiftsgrunnlaget. Det nye opplegget antas å kunne ha særlig kraftige virkninger for banker som driver med høy risiko, og som i hovedsak finansierer seg med innskudd. Departementet foreslår ingen øvre grense for hvor stor andel av samlede bidrag som skal betales av enkeltmedlemmer.

Figur 10.12 viser at utvalgte banker som i stor grad baserer sin virksomhet på forbrukslån, kan få betydelig økt bidragsplikt til det nye innskuddsgarantifondet sammenlignet med dagens sikringsfondsavgift. Figuren gjengir Bankenes sikringsfonds foreløpige beregninger av det nye årsbidraget, basert på data per 3. kvartal 2016, og forutsetninger i tråd med EBAs retningslinjer. Økningen i den samlede bidragsplikten for dette utvalget av banker anslås til i underkant av 80 pst. Bankenes sikringsfond har opplyst at risikofølsomheten i fordelingen av de nye bidragene kan økes ytterli-



Figur 10.12 Gjeldende sikringsfondsavgift for 2017 og anslag for nytt årsbidrag til innskuddsgarantifondet etter foreslått regelverk[1]. Utvalgte banker. Mill. kroner

[1] Beregnet sikringsfondsavgift for 2017 er basert på gjennomsnittstall for perioden 3. kvartal 2015 til 2. kvartal 2016, i tråd med gjeldende regelverk. Årsbidrag til det nye innskuddsgarantifondet er anslått på grunnlag av tall per 3. kvartal 2016.

Kilde: Bankenes sikringsfond.

gere, bl.a. ved å videreutvikle indikatorsettet og generelt legge større vekt på risikojusteringselementet. Bidrag til krisetiltaksfondet kommer i tillegg.[36]

Lovforslaget § 19-10 tredje ledd svarer til hovedtrekkene i Banklovkommisjonens utkast § 19-10 annet ledd, men er altså bygget på at bidragsandelen skal svare til andelen av garantiansvaret fremfor andel av garanterte innskudd og relativ risikoeksponering. Departementets forslag antas å kreve en mer presis sammenheng mellom bidrag og den risiko det enkelte medlem påfører ordningen, men forskjellen trenger ikke å være stor i praksis. Departementets forslag innebærer i motsetning til utkastet også at Bankenes sikringsfond skal utvikle en metode for fastsettelse av bidrag, og at Finanstilsynet skal godkjenne denne. Dette overflødiggjør hjemmelen i utkastet for departementet til å fastsette nærmere regler om bidrag, herunder regler om faste bidragsbeløp for medlemmer med garanterte innskudd under visse terskelnivåer. Faste, sjablongmessige bidragsbeløp for mindre banker kan isteden inngå som et element i Bankenes sikringsfonds metode dersom dette ikke vil gi for store avvik fra hovedregelen om at bidragene skal samsvare andel av samlet garantiansvar.

For medlemmer av den norske innskuddsgarantiordningen som er filialer av utenlandske banker, bør det ved beregningen av individuelle bidrag gjøres fradrag for den delen av garanterte innskudd som er garantert av garantiordningen i bankens hjemstat, i tråd med Banklovkommisjonens utkast, jf. lovforslaget § 19-10 fjerde ledd.

Nye og utgående medlemmer av garantiordningen bør betale de bidrag som er fastsatt for inn- eller utmeldingsåret med et fradrag for den delen av året de ikke er medlem, jf. lovforslaget § 19-10 femte ledd. Har et nytt medlem drevet virksomhet før inntreden, bør imidlertid Bankenes sikringsfond isteden kunne fastsette et særlig innmeldingsbidrag på opptil et beløp tilsvarende det bidraget medlemmet skulle ha betalt hadde det vært medlem hele innmeldingsåret. Disse bestemmelsene viderefører gjeldende rett, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-13 første ledd og annet ledd første punktum.

Departementet bør på samme måte som etter gjeldende lov § 19-8 tredje ledd kunne fastsette nærmere regler om bidragsbetaling ved avvikling, fusjon og vesentlige endringer i omfanget av et medlems virksomhet. Departementet bør også, i samsvar med direktivet art. 14 nr. 3, kunne fastsette nærmere regler om overføring av innbetalte bidrag til garantiordning i annen EØS-stat ved flytting av medlemskap. Det vises til lovforslaget § 19-10 sjette ledd.

10.7.2.4 Bruk av midlene

Innskuddsgarantiordningens midler skal etter direktivene brukes til å finansiere utbetaling av garanterte innskudd og til bidrag til krisehåndtering. Direktivene åpner i tillegg for at midlene kan benyttes til to typer av tiltak overfor medlemmene. Departementet foreslår, i tråd med Banklovkommisjonens utkast, at begge typer tiltak skal kunne gjennomføres av den norske garantiordningen. Det vises til lovforslaget § 19-11 første ledd.

Den ene typen tiltak, alternative støttetiltak for å forhindre at en bank blir kriserammet, er drøftet i avsnitt 6.7.4 ovenfor, og regulert i lovforslaget § 19-11 annet ledd. Den andre typen tiltak kan treffes for å sikre innskytere fortsatt tilgang til garan-

[36] Bidraget til krisetiltaksfondet blir etter forordningsreglene lavt for disse og andre mindre banker. For eksempel vil den største av bankene i utvalget, Bank Norwegian, få et bidragskrav til krisetiltaksfondet på om lag 1 mill. kroner, mot et bidragskrav på om lag 33 mill. kroner til innskuddsgarantifondet.

terte innskudd ved avvikling av en bank. Slike tiltak kan bl.a. omfatte en viss tilgang til innskudd i påvente av overføring av bankens eiendeler, forpliktelser og innskuddsbeholdning til en eller flere andre banker. Den sentrale forutsetningen er, i likhet med det som vil gjelde for alternative støttetiltak (se omtalen i avsnitt 6.7.4), også her at kostnaden ikke skal overstige kostnaden ved utbetaling av garanterte innskudd hvis tiltaket ikke gjennomføres. I tillegg bør Finanstilsynet også for denne typen tiltak ha funnet at medlemmene er i stand til å tilføre innskuddsgarantifondet midler tilsvarende kostnaden ved tiltaket. Det vises til lovforslaget § 19-11 tredje ledd. Bestemmelsen gjennomfører innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 6, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-11 tredje ledd.

Lovforslaget § 19-11 fjerde ledd innebærer at når det er truffet en av de to typene tiltak som nevnt over, kan øvrige medlemmer straks måtte tilføre innskuddsgarantifondet midler tilsvarende kostnaden ved tiltaket i form av tilleggsbidrag. Slikt tilleggsbidrag skal etter lovforslaget betales dersom det blir nødvendig å utbetale garanterte innskudd, og fondet utgjør mindre enn to tredeler av minstekravet, og uansett hvis fondet utgjør mindre enn 25 pst. av minstekravet. Som omtalt i avsnitt 6.7.4, svarer bestemmelsen til innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 5. Direktivbestemmelsen gjelder imidlertid etter sin ordlyd bare alternative støttetiltak, slik at det må antas å være en viss handlefrihet knyttet til anvendelsen av denne regelen ved tiltak for å sikre tilgang til garanterte innskudd ved avvikling. Etter departementets vurdering bør regelen gjelde ved begge typer av tiltak finansiert av innskuddsgarantifondet, ettersom hensynet til rask gjenoppbygging av fondet bør tillegges like stor vekt i de to tilfellene.

Lovforslaget § 19-11 fjerde ledd forutsetter altså at innbetalinger skal skje etter reglene om tilleggsbidrag. Dette kan innebære en ytterligere begrensning på hvor kostbare tiltakene kan være, ettersom tilleggsbidrag etter lovforslaget § 19-10 annet ledd for det enkelte medlem per år ikke kan overstige et beløp tilsvarende 0,5 pst. av garanterte innskudd hos medlemmet. Finanstilsynet kan imidlertid etter den foreslåtte bestemmelsen i særlige tilfeller gi tillatelse til høyere tilleggsbidrag, og det er også Finanstilsynet som etter lovforslaget § 19-11 annet og tredje ledd på forhånd skal ha funnet at fondet om nødvendig kan tilføres midler ved tilleggsbidrag. Følgelig vil det være opp til Finanstilsynet å fastslå i det enkelte tilfelle hvor kostbare tiltak som garantiordningen kan gjennomføre innenfor rammene av lovreglene. Etter innskuddsgarantidirektivet art. 11 nr. 5 er det ikke strengt nødvendig at tilførselen av midler skjer i form av tilleggsbidrag, men departementet mener likevel at dette bør være regelen for å sikre størst mulig forutberegnelighet for medlemmene.

Innskuddsgarantiordningen har etter krisehåndteringsdirektivet art. 109 plikt til å yte et visst beløp til krisetiltaksfondet når krisehåndteringsmyndigheten har besluttet bruk av krisetiltak som sikrer at innskytere i en medlemsbank fortsatt har tilgang til sine innskudd. Direktivets krisetiltak gir innskyterne et sterkt vern, og forutsetter at det økte tapet som derfor må bæres av andre kreditorer, kompenseres ved overføringer fra innskuddsgarantifondet. Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om gjennomføring av direktivbestemmelsen, se lovforslaget § 20-54. Etter første ledd skal innskuddsgarantiordningens skyldige beløp tilsvare det hypotetiske tapet garanterte innskudd ville blitt påført dersom kreditorenes tap ikke hadde blitt fordelt etter krisetiltaksreglene, men isteden hadde blitt fordelt også på innskytere i henhold til prioritetsreglene ved avvikling. Bestemmelsen bokstav a angir i tråd med direktivet særskilt at skyldig beløp ved en intern oppkapitalisering skal tilsvare en hypotetisk nedskriving også av garanterte innskudd (altså at garanterte innskudd kontrafaktisk hadde vært omfattet av dette krisetiltaket), selv om dette egentlig bare er et spesialtilfelle av det generelle prinsippet. Det generelle prinsippet er angitt i bokstav b, og skal ligge til grunn for beregningen av skyldig beløp ved bruk av andre krisetiltak enn intern oppkapitalisering. Det angis i første ledd også at det skyldige beløpet skal fastsettes på grunnlag av den verdivurderingen som skal gjøres i forbindelse med krisehåndteringen, og betales kontant. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-70 første ledd og annet ledd første punktum.

Ettersom garanterte innskudd etter nytt regelverk vil ha prioritet foran all annen usikret gjeld, jf. lovforslaget § 20-32, må innskuddsgarantiordningens skyldige beløp i de fleste tilfeller antas å bli forholdsvis beskjedent. Beløpet skal etter krisehåndteringsdirektivet art. 109 nr. 1 annet ledd uansett ikke overstige det tapet innskuddsgarantiordningen ville blitt påført ved en avvikling av medlemsbanken. Etter nr. 5 annet ledd skal det også fastsettes en grense for innskuddsgarantiordningens ansvar, uttrykt i prosent av minstekravet til innskuddsgarantifondets størrelse. Grensen er i direktivet i utgangspunktet satt til 50 pst., men

kan settes høyere nasjonalt om spesifikke forhold ved banksektoren tilsier det. Banklovkommisjonen har som nevnt ikke omtalt dette kravet. Departementet foreslår at direktivets hovedregel inntas i loven, men med hjemmel for departementet til å gjøre unntak i særlige tilfeller der det er behov for et større bidrag fra garantiordningen. Det vises til lovforslaget § 20-54 annet ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-70 annet ledd annet punktum, men er altså utvidet for å gjennomføre direktivet art. 109 nr. 5 annet ledd.

Banklovkommisjonen har foreslått at innskuddsgarantiordningens bidrag til krisehåndteringen skal fastsettes av krisehåndteringsmyndigheten i samråd med Bankenes sikringsfond. Departementet slutter seg til dette, se lovforslaget § 20-54 tredje ledd.

Medfører garantiordningens bidrag at innskuddsgarantifondet blir mindre enn to tredeler av minstekravet, skal de årlige bidragene fra garantiordningens medlemmer fastsettes slik at minstekravet kan nås innen seks år, jf. direktivet art. 109 nr. 5 første ledd. Dette følger allerede av lovforslaget § 19-10 første ledd, og trenger ikke gjentas i bestemmelsen her.

Lovforslaget § 20-54 femte ledd gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 109 nr. 4 om at innskyterne ikke skal ha noen rett til dekning for innskudd som ikke er overdratt til annet foretak under en krisehåndtering, når de garanterte innskuddene fullt ut er overdratt i henhold til det aktuelle krisetiltaket. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-70 fjerde ledd, men er språklig forenklet.

Etableringen av de to nye fondene med midler fra dagens sikringsfond vil ikke være til hinder for en senere omdisponering av midler mellom de to nye fondene, og eventuelt til nye fond med tilsvarende formål, så fremt minstekravene til de to obligatoriske fondene er oppfylt.

10.7.2.5 Lån og overføringer mellom ordninger mv.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om at nærmere regler om garantiordningens adgang til å yte lån til eller å ta opp lån i garantiordning i annen EØS-stat, jf. innskuddsgarantidirektivet art. 12, bør kunne fastsettes av departementet i forskrift, se lovforslaget § 19-9 femte ledd.

10.7.2.6 Regress

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonen forslag om å videreføre gjeldende regressregel for innskuddsgarantiordningen ved utbetaling av garanterte innskudd. Det vises til lovforslaget § 19-12 første ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-12 første ledd første punktum, og gjennomfører innskuddsgarantidirektivet art. 9 nr. 2 første punktum.

Departementet slutter seg også til Banklovkommisjonen forslag om at innskuddsgarantiordningen skal kunne kreve at banken tilbakebetaler midler brukt til å gjennomføre alternative støttetiltak, og at avviklingsboet tilbakebetaler midler brukt til å gjennomføre tiltak for å sikre fortsatt tilgang til garanterte innskudd under en avvikling. Slike regler følger ikke av innskuddsgarantidirektivet, men departementet er enig med Banklovkommisjonen i at det likevel er rom for slike regler, og at det vil være naturlig å kreve regress også for denne typen tiltak når det skal kreves i forbindelse med krisehåndtering. Det vises til lovforslaget § 19-12 annet ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-12 første ledd annet punktum, men er omarbeidet for å klargjøre innholdet.

I tråd med innskuddsgarantidirektivet art. 9 nr. 2 annet punktum, bør garantiordningen kunne kreve at banken tilbakebetaler de midler ordningen har ytt som bidrag til krisehåndtering av banken. Det vises til lovforslaget § 19-12 tredje ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-12 første ledd annet punktum, men er omarbeidet for å klargjøre innholdet. Banklovkommisjonen har foreslått å gjenta bestemmelsen senere i loven (utkastet § 20-71 første ledd), noe departementet mener ikke er nødvendig. Det samme gjelder de foreslåtte bestemmelsene (utkastet § 19-12 annet ledd og § 20-71 tredje ledd) som sier at regresskravene skal ha den prioritet som det følger av en annen bestemmelse (lovforslaget 20–32) at de skal ha.

10.7.3 Nærmere om krisetiltaksfondet

10.7.3.1 Tilgjengelige midler

Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet bør til enhver tid ha tilgjengelig et krisetiltaksfond og andre midler som er tilstrekkelige for å få gjennomført krisetiltak på en effektiv måte. De tilgjengelige midlene skal i hovedsak utgjøres av krisetiltaksfondet, men bidrag fra innskuddsgarantifondet er også del av de samlede midlene som er til-

gengelig for finansiering av krisehåndtering. Departementet foreslår at det fastsettes i loven at fondet minst skal utgjøre et beløp som tilsvarer 1 pst. av samlede garanterte innskudd, i tråd med krisehåndteringsdirektivet art. 102 nr. 1. Formålet med minstekravet er å sikre et visst minimum av tilgjengelige midler, herunder ved at bidragsbetalingen skal øke dersom fondet skulle komme under dette nivået, jf. nedenfor. Det vises til lovforslaget § 20-50 første ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-65 første ledd, men det er altså i tillegg inntatt et minstekrav i tråd med direktivet.

Minstekrav og samlede bidrag til krisetiltaksfondet foreslås i tråd med direktivet uttrykt i prosent av garanterte innskudd, selv om dette ikke fullt ut er konsistent med fondets formål og regelverket for fordeling av samlede bidrag på enkeltforetak, jf. nedenfor. EBA har som nevnt i avsnitt 10.3.2 foreslått at fondsstørrelse og samlede bidrag isteden skal uttrykkes i prosent av forvaltningskapital fratrukket ansvarlig kapital og garanterte innskudd, og dette er til dels allerede innført i Sverige, jf. avsnitt 10.4.2. Det vil etter departementets vurdering være mer naturlig å uttrykke størrelser relatert til krisetiltaksfondet på den måten EBA har foreslått, men det bør likevel nå fastsettes i norsk lov regler basert på uttrykksmåtene i gjeldende direktiv, altså i prosent av garanterte innskudd. Dette kan en imidlertid vurdere å endre senere dersom uttrykksmåtene i direktivreglene endres, uten at det bør påvirke de reelle størrelsene.

Krisetiltaksfondet vil bestå av overførte midler fra dagens Bankenes sikringsfond, innbetalte bidrag og oppnådd avkastning. Dette er ikke nødvendig å innta i loven, ut over overgangsbestemmelsen om overføring av midler i lovforslaget del IV. Departementet følger således ikke opp Banklovkommisjonens utkast § 20-65 annet ledd første punktum. Banklovkommisjonen har som nevnt ovenfor verken vurdert eller foreslått overføring av midler fra Bankenes sikringsfond til det nye krisetiltaksfondet. Etter departementets vurdering er det, slik Finanstilsynet og Norges Bank også har påpekt i høringen, svært viktig at krisetiltaksfondet har midler fra start som kan muliggjøre effektiv krisehåndtering. Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse om at fondets midler skal plasseres i likvide eiendeler med lav risiko, slik som for innskuddsgarantifondet, jf. over. Dette er ikke et krav etter krisehåndteringsdirektivet, men det vil etter departementets vurdering være naturlig å stille like krav til de to fondene på dette området. Likviditet er viktig også for krisetiltaksfondet. Krisetiltaksfondet skal etter departementets forslag forvaltes av Bankenes sikringsfond sammen med innskuddsgarantifondet, jf. avsnitt 4.7.3. Midlene bør også investeres på en måte som gir lave kostnader for fondet. Det vises til lovforslaget § 20-50 annet ledd.

Videre bør det, som etter gjeldende regler for sikringsfondet og i de foreslåtte reglene for det nye innskuddsgarantifondet, være krav om at foretakene stiller garantier for å dekke manglende beløp når krisetiltaksfondet er mindre enn minstekravet på 1 pst. av samlede garanterte innskudd. Det vises til lovforslaget § 20-50 tredje ledd.

I tråd med krisehåndteringsdirektivet art. 105 bør det inntas i loven at krisetiltaksfondet kan ta opp lån fra tredjeparter dersom fondets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke tap, kostnader eller andre utgifter i forbindelse med bruk av midlene, og tilleggsbidrag fra foretakene (jf. neste avsnitt) ikke er tilgjengelige eller tilstrekkelige. Det bør i tillegg være krav om at også krisetiltaksfondet, i likhet med innskuddsgarantifondet, skal ha etablert alternative finansieringsordninger i det omfang som er nødvendig for å dekke antatt likviditetsbehov. Det vises til lovforslaget § 20-50 fjerde ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-65 annet ledd annet punktum.

10.7.3.2 Samlede bidrag

Departementet foreslår at foretakene hvert år skal betale et samlet bidrag til krisetiltaksfondet tilsvarende 1 promille av samlede garanterte innskudd, jf. avsnitt 10.7.1 ovenfor. Dersom fondet har blitt redusert til mindre enn to tredeler av minstekravet på 1 pst. av samlede garanterte innskudd, bør bidraget isteden fastsettes med sikte på at minstekravet kan oppfylles innen seks år, i tråd med krisehåndteringsdirektivet art. 102 nr. 3 første ledd. Departementet bør imidlertid ha hjemmel for å bestemme at det samlede bidraget i enkeltår skal være lavere enn det som følger av disse to reglene, på samme måte som for bidragene til innskuddsgarantifondet. Dette vil som nevnt over først og fremst kunne være aktuelt i særlige situasjoner hvor hensynet til likviditeten og soliditeten i finanssektoren som helhet tilsier at det kalles inn et lavere bidrag, jf. direktivet art. 102 nr. 3 annet ledd. Når fondet har blitt redusert til mindre enn to tredeler av minstekravet, vil det være behov for økte bidrag for å bygge det opp igjen, men et slikt tilfelle kan tenkes å sammenfalle med større forstyrrelser og problemer i sektoren. Da bør departementet kunne bestemme at

gjenoppbyggingen av fondet skal utsettes noe. Det samme behovet for midlertidig lavere bidrag kan oppstå også når fondet ikke er blitt redusert til under det nevnte nivået. Det vises til lovforslaget § 20-51 første ledd, som i hovedsak svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-66 første og tredje ledd. Banklovkommisjonens utkast innebærer også hjemmel for å fastsette høyere bidragsplikt i enkeltår, men behovet for dette ivaretas etter departementets vurdering bedre av den automatiske regelen om økte bidrag når fondet er blitt redusert, samt regelen om tilleggsbidrag, jf. under.

I tråd med direktivet art. 104 bør foretakene ha plikt til å tilføre tilleggsbidrag dersom krisetiltaksfondets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke tap, kostnader eller andre utgifter i forbindelse med bruk av midlene. Tilleggsbidraget bør for det enkelte medlem per år begrenses til maksimalt tre ganger ordinært årsbidrag, jf. direktivets regel. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet bør kunne gi et foretak utsettelse på inntil seks måneder for innbetaling av tilleggsbidraget hvis dette er nødvendig av hensyn til foretakets likviditet og soliditet, jf. tilsvarende regel foreslått for bidrag til innskuddsgarantifondet. Etter departementets vurdering bør det også inntas i loven at det samlede tilleggsbidraget fra foretakene skal tilsvare det beløpet som er nødvendig for å dekke krisetiltaksfondets behov, selv om dette ikke følger direkte av direktivet. Det vises til lovforslaget § 20-51 annet ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-67 femte ledd.

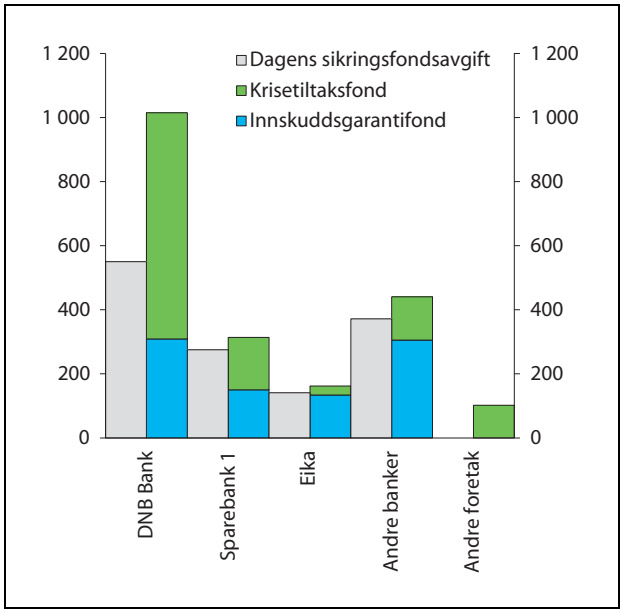
10.7.3.3 Fordeling av bidrag

De samlede bidragene som skal kreves inn til krisetiltaksfondet, enten det er ordinære årsbidrag eller tilleggsbidrag, bør fordeles i henhold til det enkelte foretaks størrelse og risikoprofil, slik som forutsatt i krisehåndteringsdirektivet art. 103 nr. 2, jf. art. 104 nr. 1. Det bør angis i loven at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet først skal fordele det samlede bidragskravet i samsvar med det enkelte foretaks andel av samlet forvaltningskapital fratrukket ansvarlig kapital og garanterte innskudd i foretak med norsk konsesjon. Fordelingen baseres altså på en annen del av foretakets balanse enn det som vil være tilfellet for bidrag til innskuddsgarantifondet, noe som gjenspeiler at de to fondene skal dekke ulike typer av risiko. Finanstilsynet skal deretter justere andelen av bidragskravet opp eller ned avhengig av det enkelte foretaks risikoprofil. Det vises til lovforslaget § 20-51 tredje ledd.

Lovforslaget § 20-51 tredje ledd svarer til hovedtrekk i Banklovkommisjonens utkast § 20-66 annet ledd og § 20-67 første til tredje ledd. Det er etter departementets vurdering tilstrekkelig bare å fastsette hovedprinsippene for bidragsfordelingen i loven, ettersom direktivets tilsvarende overordnede bestemmelser utfylles av forordning (EU) 2015/63. Forordningen gir nærmere regler om hvordan bidragene skal fordeles mellom foretakstyper og justeres etter risiko, jf. avsnitt 10.3.2 over. Fremfor å innta enkelte av forordningsbestemmelse i lov etter Banklovkommisjonens utkast, bør departementet fastsette nærmere regler om bidrag i forskrift i tråd med forordningen. Regler i tråd med forordningen vil bl.a. innebære at bidraget fra kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), skal baseres på 50 pst. av forvaltningskapitalen fratrukket ansvarlig kapital (OMF-foretak kan ikke motta innskudd), og deretter risikojusteres.

Krisehåndteringsdirektivet art. 103 om hvordan bidragene til fondet skal fordeles gjelder etter nr. 1 «in order to reach the target level specified in Article 102». Adgangen til å fastsette bidragsplikt når fondet overstiger direktivets minstekrav, kan utledes av direktivet art. 1 nr. 2 som gir en generell adgang for medlemslandene til å vedta eller opprettholde regler som er strengere enn eller supplerende til direktivets regler, så lenge de er av generell karakter og ikke strider mot direktivet. Dette innebærer at så lenge krisetiltaksfondet overstiger minstekravet på 1 pst. av garanterte innskudd, jf. art. 102, kan bidragsbetalingen til fondet avvike fra det som følger av art. 103. Etter departementets vurdering bør bidragsplikten så langt som mulig følge direktivets system uavhengig av nivå på fondet, men departementet mener likevel at handlingsrommet bør benyttes for å motvirke utslag som vil være uhensiktsmessige etter norske forhold.

Departementet foreslår i medhold av dette handlingsrommet en egen regel for kredittforetak som har virksomhet med særlig lav risiko, og som ikke er OMF-foretak. Bidragsandelen til slike foretak bør baseres på 50 pst. av forvaltningskapitalen fratrukket ansvarlig kapital, tilsvarende det som etter forordningen skal gjelde for OMF-foretak, jf. over. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet bør fastsette dette overfor enkeltforetak når tilsynet finner at foretakets virksomhet utgjør særlig lav risiko for krisetiltaksfondet. Regelen vil etter antatte EØS-forpliktelser bare kunne gjelde når krisetiltaksfondet overstiger minstekravet på 1 pst. av garanterte innskudd. Når fondet er mindre enn dette, vil forordningens



Figur 10.13 Avgift til Bankenes sikringsfond i 2017 og beregnede bidrag til de nye fondene etter lovforslaget (basert på tall per 2. kvartal 2016). Mill. kroner

Kilde: Bankenes sikringsfond.

generelle regel gjelde, det vil si at bidragsandelen skal baseres på 100 pst. av forvaltningskapitalen fratrukket ansvarlig kapital. Det vises til lovforslaget § 20-51 tredje ledd tredje punktum. Departementet antar at virksomheten til Kommunalbanken kan utgjøre særlig lav risiko for krisetiltaksfondet. Kommunalbanken vil med dette forslaget bli behandlet som en «promotional bank» etter direktivet.

Figur 10.13 gjengir Bankenes sikringsfonds foreløpige beregninger av nye årsbidrag til det nye innskuddsgarantifondet og det nye krisetiltaksfondet etter lovforslaget, basert på data per 2. kvartal 2016, samt beregnet sikringsfondsavgift for 2017. Bildet er i hovedsak det samme som illustrasjonen av virkningene av Banklovkommisjonens utkast, jf. figur 10.7 i avsnitt 10.5.3.3. De fleste banker og grupperinger vil etter lovforslaget få et samlet bidragskrav om lag på nivå med dagens sikringsfondsavgift. Økningen i bidragsplikt vil bli størst for frittstående kredittforetak, som ikke betaler sikringsfondsavgift i dag, og bankkonsern som omfatter større kredittforetak. Økningen i bidragsplikt vil bli størst for DNB Bank-konsernet, noe som skyldes at konsernet omfatter et stort kredittforetak. Det største frittstående kredittforetaket, Kommunalbanken, anslås å få en årlig bidragsplikt til krisetiltaksfondet på om lag 60 mill. kroner, mot om lag det dobbelte etter Banklovkommisjonens utkast. Reduksjonen for Kommunalbanken motsvares av en tilsvarende økning fordelt på øvrige bidragspliktige banker og kredittforetak.

10.7.3.4 Bruk av midlene

Krisetiltaksfondets midler skal etter krisehåndteringsdirektivet art. 101 forbeholdes finansiering av krisetiltak etter vedtak fra Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet. Det vil si at midlene skal kunne brukes til å yte lån eller garantier til foretak under krisehåndtering, dets datterforetak, et broforetak eller et forvaltningsforetak. Midlene skal også kunne brukes til å kjøpe eiendeler fra et foretak under krisehåndtering, yte bidrag til broforetak eller forvaltningsforetak, utbetale erstatning for tap til eiere, kreditorer og innskuddsgarantiordningen, samt på visse vilkår til å yte bidrag til en intern oppkapitalisering, jf. kapittel 7.7.6.5. Fondets midler skal også kunne brukes overfor foretak som kjøper virksomhet av et kriserammet foretak som ledd i en krisehåndtering. Det vises til lovforslaget § 20-52 første og annet ledd.

De nærmere reglene om fondets mulighet for å yte bidrag til en intern oppkapitalisering foreslås inntatt i lovforslaget § 20-52 tredje og fjerde ledd. I tråd med direktivet art. 44 skal Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kunne yte et bidrag til foretaket ved bruk av midler i krisetiltaksfondet dersom Finanstilsynet har gitt særskilt unntak fra intern oppkapitalisering for bestemte deler av gjelden, og det tapet som skulle ha vært dekket av den unntatte gjelden ikke har blitt inndekket fullt ut av annen konvertibel gjeld, jf. avsnitt 7.7.6.5. Bidraget kan gis for å dekke tap slik at foretakets nettoverdi vil være null, og for å kjøpe aksjer eller andre kapitalinstrumenter utstedt av foretaket for å oppkapitalisere det i tråd med målene for en intern oppkapitalisering.

Det er videre to sentrale vilkår for å yte bidrag til en intern oppkapitalisering. Bidraget skal for det første ikke overstige 5 pst. av foretakets forvaltningskapital (i henhold til verdivurderingen som skal gjøres i forkant av krisehåndteringen). Denne grensen gjelder imidlertid ikke dersom all usikret konvertibel gjeld, unntatt kvalifiserte innskudd, allerede er nedskrevet eller konvertert fullt ut, og ytterligere bidrag kan dekkes av krisetiltaksfondets disponible midler, jf. direktivet art. 44 nr. 7. For det andre må eierne av aksjer, andre kapitalinstrumenter og konvertibel gjeld til sammen ha tatt tap og bidratt til oppkapitaliserin-

gen av foretaket med et beløp som minst tilsvarer 8 pst. av foretakets forvaltningskapital. Også her er det et unntak, og det åpner for at bidraget fra eierne og kreditorene isteden kan utgjøre 20 pst. av foretakets risikovektede eiendeler, men bare dersom krisetiltaksfondets disponible midler utgjør minst 3 pst. av samlede garanterte innskudd, og foretakets forvaltningskapital på konsolidert basis er mindre enn 900 mrd. euro.

10.7.3.5 Lån og overføringer mellom ordninger mv.

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om at nærmere regler om krisetiltaksfondets adgang til å yte lån til eller å ta opp lån i garantiordning i annen EØS-stat, jf. krisehåndteringsdirektivet art. 106, bør kunne fastsettes av departementet i forskrift, se lovforslaget § 20-50 femte ledd.

Bruk av krisetiltaksfondets midler ved krisehåndtering av konsern er foreslått regulert i lovforslaget § 20-53, i tråd med Banklovkommisjonens utkast § 20-69. Ved krisehåndtering av grensekryssende konsern i EØS skal de nasjonale finansieringsordningene for hvert av foretakene eller datterforetakene, herunder det norske krisetiltaksfondet, yte bidrag til finansieringen av krisehåndteringen. Den krisehåndteringsmyndigheten som er ansvarlig for krisehåndteringen, skal i samråd med kriseutvalget for konsernet utarbeide en finansieringsplan for krisehåndteringen som angir fordelingen mellom de nasjonale finansieringsordningene det gjelder. Det foreslås at departementet skal kunne gi forskrift om finansieringsplan og fordelingen av bidrag.

10.7.3.6 Regress

Departementet slutter seg til Banklovkommisjonens forslag om at også krisetiltaksfondet skal ha regressmulighet ved bruk av midler overfor kriserammede foretak, på samme måte som innskuddsgarantifondet. Det vises til lovforslaget § 20-55.

11 Krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak

11.1 Innledning

Det er i dag felles regler om soliditetssvikt og offentlig administrasjon i finansforetakloven kapittel 20 for alle finansforetak, herunder forsikrings- og pensjonsforetak. Dersom disse reglene etter departementets forslag blir erstattet av et nytt regelverk for krisehåndtering av banker, kredittforetak, mv., i tråd med krisehåndteringsdirektivet, bør de eksisterende reglene inntil videre fortsette å gjelde for forsikrings- og pensjonsforetak. I tillegg bør det foretas enkelte andre lovtekniske tilpasninger for å gjøre plass til de nye reglene for banker, kredittforetak, mv.

11.2 Gjeldende rett

Finansforetakloven kapittel 20 regulerer garantiordninger for forsikringsvirksomhet. Paragrafene 20-1 til 20-7 regulerer garantiordningen for skadeforsikring, og § 20-8 gir hjemmel for å gi forskrift om garantiordninger for kredittforsikringsforetak, livsforsikringsforetak og pensjonsforetak.

Finansforetakloven kapittel 21 om soliditetssvikt og offentlig administrasjon inneholder regler som er felles for alle finansforetak, herunder også forsikrings- og pensjonsforetak.

11.3 Banklovkommisjonens utkast

Som nevnt i avsnitt 2.4, har Banklovkommisjonen valgt å dele opp sin utredning om revisjon av banksikringslovgivningen i to deler, der regler om krisehåndtering av forsikringsforetak behandles i del II av utredningen, som ventes avgitt høsten 2017. Første del av utredningen, NOU 2016: 23, inneholder derfor ikke regler om krisehåndtering av forsikringsforetak.

Banklovkommisjonens foreliggende lovutkast innebærer at reglene om krisehåndtering av banker mv. skal utgjøre et nytt kapittel 20 i finansforetaksloven. Utkastet inneholder ikke nærmere regler om forholdet til eksisterende regler i kapittel 20 om garantiordninger for forsikringsvirksomhet, og avklarer ikke om det er behov for endringer i kapittel 21 om offentlig administrasjon som følge av at et nytt regelsett for banker mv.

11.4 Høringsinstansenes syn

Pensjonskasseforeningen anser det som uhensiktsmessig å utarbeide et nytt regelverk for krisehåndtering i forsikringssektoren på nåværende tidspunkt, og mener at gjeldende bestemmelser i finansforetaksloven kapittel 21 antas å være tilfredsstillende inntil et eventuelt nytt EU-regelverk blir innført, med følgende begrunnelse:

> «EUs krisehåndteringsdirektiv gjelder ikke for foretak i forsikringssektoren. Banklov-kommisjonen har likevel iverksatt en egen utredning av behovet for ny lovgivning om krisehåndtering av forsikrings- og pensjonsforetak, og et utkast til et revidert kapittel 21 i finansforetaksloven om slik krisehåndtering forventes fremlagt i løpet av første halvår 2017.
>
> EU har foreløpig ikke fremmet noe «krisehåndteringsdirektiv» for forsikringssektoren. EIOPA har riktignok publisert et notat vedrørende mulig harmonisering av regelverk for krisehåndtering av forsikringsforetak1, men et eventuelt direktiv på området er ikke nært forestående. Det er følgelig ikke noe presserende behov for, hva gjelder forsikringsforetak, å endre gjeldende bestemmelser om soliditetssvikt og offentlig administrasjon jf. kapittel 21 i finansforetaksloven.».

11.5 Departementets vurdering

Departementet viser til at forslaget om et nytt kapittel 20 i finansforetaksloven om krisehåndtering av banker mv., utformet i tråd med krisehåndteringsdirektivet, medfører behov for å flytte bestemmelsene i dagens kapittel 20 som omhandler garantiordning for skadeforsikringsforetak. Departementet foreslår å flytte disse bestemmelsene til et nytt kapittel 20A i loven.

Videre er det, ettersom Banklovkommisjonen fremdeles arbeider med utkast til nye lovregler om krisehåndtering av forsikringsforetak, behov for å videreføre eksisterende regler om offentlig administrasjon i kapittel 21 for forsikrings- og pensjonsforetak inntil videre. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig nå å ta stilling til om det bør gjøres endringer i reglene på dette området for forsikringsforetak, ettersom Banklovkommisjonen for tiden utreder dette. Departementet foreslår derfor bare å endre virkeområdet til kapitlet, slik at det ikke lenger skal gjelde de foretak som er omfattet av reglene om krisehåndtering i kapittel 20, det vil si at det ikke skal gjelde banker, kredittforetak mv. I tillegg foreslår departementet å fjerne enkelte henvisninger til foretakstyper som ikke skal være omfattet av kapitlet, samt henvisninger til innskudd. For øvrig foreslår departementet bare å gjøre de endringene i kapitlet som er nødvendige for å tilpasse virkeområdet.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Innledning

Departementets lovforslag innebærer at EUs nye innskuddsgarantidirektiv og krisehåndteringsdirektiv gjennomføres i norsk rett. De foreslåtte reglene gjelder banker, kredittforetak, visse verdipapirforetak og finanskonsern hvor slike foretak inngår, samt finansieringsforetak som inngår i finanskonsern. Andre finansforetak, som forsikrings- og pensjonsforetak, vil fortsatt være underlagt gjeldende regler. De foreslåtte reglene vil, sammen med utfyllende forskriftsregler i tråd med nærmere EU-regler, gi vesentlig mer omfattende og kompliserte krav til beredskap og krisehåndtering enn det som følger av gjeldende rett. Etterlevelse av kravene vil innebære økte økonomiske og administrative byrder for foretakene og det offentlige, men vil samtidig gi redusert risiko for økonomiske problemer i enkeltforetak og i finanssystemet generelt. Det kan over tid spare norsk økonomi og det offentlige for store kostnader.

12.2 Konsekvenser for norsk økonomi

Kriser og andre alvorlige forstyrrelser i finanssystemet har store kostnader for resten av økonomien, og samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien kan forverre problemene og gi dype økonomiske tilbakeslag. Verdiskapingen faller, arbeidsledigheten øker, og offentlige finanser svekkes. Økonomiske tilbakeslag som begynner som problemer i finanssystemet, blir ofte dypere og mer langvarige enn tilbakeslag som har andre årsaker.[1] I verste fall kan det ta flere tiår å komme tilbake til normal vekst. Den norske bankkrisen på 1990-tallet hadde alvorlige virkninger i norsk økonomi, men ble fulgt av gode internasjonale konjunkturer. Det er ikke gitt at norsk økonomi vil komme like hurtig ut av en ny forstyrrelse av tilsvarende omfang og alvorlighet. Den internasjonale finanskrisen i 2008–2010 rammet økonomien og statsfinansene hardt i mange land, og veksten er i en del tilfeller fortsatt preget av krisen. I EU-landene falt BNP med over 4 pst. bare i 2009, og landene brukte om lag 1 200 mrd. euro (tilsvarende over 10 pst. av samlet BNP) på statsstøttetiltak i løpet av to år.[2] De offentlige utgiftene måtte lånefinansieres eller dekkes inn ved kutt i statsbudsjettene. De offentlige finansene ble ytterligere svekket bl.a. på grunn av fall i skatteinntektene og økte utgifter til arbeidsledighetstrygd.

De nye krisehåndteringsreglene som foreslås i denne proposisjonen, har til formål å sikre ordnet håndtering av kriserammede foretak raskt nok til at problemene ikke sprer seg til andre foretak, og på en måte som skjermer kunder og offentlige midler. Reglene har også til formål å redusere faren for at foretak i det hele tatt blir kriserammet gjennom nye verktøy for tidlig inngripen ved gryende problemer, og gjennom krav om at risikoreduserende tiltak skal gjennomføres i normale tider. Ved at det på forhånd skal planlegges for hvordan problemer i hvert enkelt foretak kan løses, kan det bli mindre usikkerhet i markedene når det oppstår tegn til problemer. De nye reglene innebærer at kriser i foretak skal kunne løses uten tilførsel av ekstern kapital, bl.a. ved at deler av gjelden kan konverteres til ny egenkapital (intern oppkapitalisering).

Det gjeldende norske regelverket for krisehåndtering av banker og andre finansforetak er mer utviklet enn reglene en har hatt i mange andre land. Gjennomføring av krisehåndteringsdirektivet vil likevel innebære betydelige forbedringer på mange områder, og gi felles regler i hele EØS. Faren for at problemer i foretakene kan spre seg og forårsake tilbakeslag i norsk økonomi, må antas å bli betydelig redusert som følge av de nye reglene. Faren for at myndighetene må utsette offentlige midler for risiko gjennom støttetiltak overfor finanssektoren, må også antas å bli betydelig redusert. Det kan i sin tur bidra til riktigere priser og lavere risiko i finansmarkedene.

[1] Se f.eks. avsnitt 3.4.3 i NOU 2011: 1 (finanskriseutvalgets utredning).

[2] Se kapittel 3 i EU-kommisjonens «impact assessment» til forslaget til krisehåndteringsdirektiv, dokument SWD(2012) 166.

Finansmarkedene er globale, og norske finansforetak finansierer seg i stor grad i internasjonale markeder. Mangelen på et harmonisert regelverk for krisehåndtering kan ha vært en vesentlig hindring for vellykket håndtering av kriserammede foretak med virksomhet eller innlånsavtaler i flere land. For eksempel kan foretakenes innlånsavtaler inneholde ulike varianter av klausuler om at mislighold av én kontrakt automatisk skal anses som mislighold også av andre kontrakter («cross-default»). Erfaringer, bl.a. fra den norske bankkrisen på 1990-tallet, har vist at denne og andre typer av klausuler i innlånsavtalene kan svekke myndighetenes muligheter for å ta i bruk hensiktsmessige tiltak overfor kriserammede foretak, så som f.eks. nedskriving og konvertering av ansvarlig lånekapital.

Gjennomføring av krisehåndteringsdirektivet, som foreslås i denne proposisjonen, vil bidra til harmonisering av reglene i hele EØS om hvordan finansforetakenes ulike kontrakter skal håndteres i en krise. Sammen med harmonisering av reglene om håndhevelse og anerkjennelse på tvers av landegrensene av beslutninger som treffes av krisehåndteringsmyndighetene, vil dette kunne gi et ikke ubetydelig bidrag til å øke sannsynligheten for vellykkede krisehåndteringer. Det kan i sin tur redusere kostnadene og forstyrrelsene ved krisehåndtering. Harmoniserte regler bidrar videre til åpenhet og kunnskap hos kreditorer og andre markedsaktører om det regulatoriske rammeverket ved at en kan forholde seg til ett sett gjenkjennelige regler i hele EØS. Når markedsaktørene får bedre grunnlag for å skille mellom kriser som gjelder enkeltforetak, og systemkriser, reduseres faren for smittevirkninger.

De foreslåtte regelverksendringene kan isolert sett gi økte finansieringskostnader for finansforetakene, se neste avsnitt. Dette vil i tilfelle gjenspeile at risikoen i finansforetakene prises riktigere i markedene, og innebærer derfor ingen samfunnsøkonomisk kostnad. Tvert imot vil slike effekter gi samfunnsøkonomisk gevinst, på samme måte som når subsidier fjernes fra et ellers fungerende marked. Blant annet på grunn av mulighetene for at problemer i et foretak kan bli løst ved hjelp av intern oppkapitalisering, vil foretakenes kreditorer i større grad enn før bli holdt ansvarlige for virksomheten. Økt risiko på kreditorenes hånd vil gjøre gjeld dyrere for foretakene, og motivere til å redusere sannsynligheten for at foretaket havner i problemer. Foretakenes gjeld bør i alle tilfeller bli priset mer markedsmessig, uten rabatt for forventninger om offentlige redningsaksjoner. Når kostnadene ved problemer i foretakene må forventes å bli båret av eierne og kreditorene, som direkte eller indirekte bestemmer hvor høy risiko foretaket skal ta, kan en vente at sannsynligheten for slike problemer blir lavere. Dette kan f.eks. skje ved at foretakene styrker sin soliditet eller reduserer risikoen i virksomheten.

Beregninger fra EU-kommisjonen, fremlagt samtidig med forslaget til krisehåndteringsdirektiv i 2012, indikerte at to av de mest sentrale elementene i det nye regelverket – krav om fondsoppbygging og regler om intern oppkapitalisering – over tid kunne bidra til å øke årlig BNP i EU med mellom om lag 0,52 og 0,9 pst.[3] Dette anslaget er basert på antakelser om at det nye regelverket vil redusere sannsynligheten for bankkriser, og dermed forhindre fall i BNP, og videre at statsgjeldsrentene vil bli redusert når faren for behov for kostbar statsstøtte blir mindre. Det er i beregningene også lagt til grunn at utlånsrentene kan øke på grunn av økte finansieringskostnader for foretakene, noe som vil trekke investeringer og BNP ned. Nettovirkningen på årlig BNP ble altså anslått til å være positiv og betydelig.

12.3 Konsekvenser for finansforetakene

De nye krisehåndteringsreglene som foreslås i denne proposisjonen, må antas bl.a. å bidra til at finansforetakene må betale markedspris for egenkapital og gjeld, slik som foretak i andre sektorer. I den grad finansieringskostnadene har vært holdt nede som følge av forventninger om offentlige redningsaksjoner i tilfelle problemer, kan noen foretak oppleve økte kostnader i markedene. I den grad slike forventninger har vært ujevnt fordelt mellom foretakene, kan priskorreksjoner bidra til likere konkurransevilkår mellom foretak av ulik størrelse og posisjon. Bedre konkurranse kan presse ned fortjenestemarginene. Ingen av lovendringene som foreslås i denne proposisjonen antas å gi markedsaktører, herunder investorer, kreditorer, ratingbyråer osv. grunnlag for å endre sine forventninger om støtte eller annen aktiv oppfølging fra eiere, eller grunnlag for å oppfatte mulighetene for slik støtte eller aktiv oppfølgning som mer begrenset enn etter gjeldende rett. Denne typen forventninger kan observeres bl.a. for konsernforetak og andre foretak der markedet har grunn til å forvente at en privat eller statlig

[3] Se avsnitt 5.8 i EU-kommisjonens «impact assessment» til forslaget til krisehåndteringsdirektiv, dokument SWD(2012) 166.

eier med bestemmende innflytelse vil opptre aktivt for å unngå at foretaket blir kriserammet.

Det skal etter lovforslaget etableres et nytt innskuddsgarantifond og et nytt krisetiltaksfond til erstatning for dagens sikringsfond. Departementet har lagt vekt på at de årlige bidragsbetalingene fra foretakene til de to nye fondene til sammen bør ligge om lag på nivå med det foretakene til nå har betalt til sikringsfondet. Den samlede bidragsplikten vil likevel øke med ca. 700 mill. kroner årlig sammenlignet med beregnet sikringsfondsavgift for 2017, men dette er ikke mer enn det dagens avgift ville ha økt med dersom reglene om risikojustering av avgiften hadde blitt tilpasset utviklingen i sektoren de senere årene. Som omtalt i kapittel 10, har det som var ment som en risikojustering av sikringsfondsavgiften, de senere årene utviklet seg til en avgiftsrabatt på opptil 700 mill. kroner årlig. Departementets forslag innebærer at foretakene samlet skal betale årsbidrag til de nye fondene tilsvarende 1,8 promille av samlede garanterte innskudd. Så sent som i 2010 betalte foretakene en samlet sikringsfondsavgift tilsvarende 2 promille. Årsbidragene til de to nye fondene vil etter forslaget bli vesentlig mer risikodifferensiert enn dagens sikringsfondsavgift, og bl.a. innebære at foretak med høy risiko må betale en høyere andel av de samlede bidragene. Det vil motivere til lavere risikotaking i sektoren. Det vises til omtale av anslått bidragsplikt i avsnitt 10.7.2.3 og 10.7.3.3, særlig figur 10.12 og 10.13.

De nye reglene kan gi noe økt administrativ byrde hos foretakene, særlig i forbindelse med utarbeidelse og godkjenning av gjenopprettingsplaner, og ved utarbeidelsen av myndighetenes krisetiltaksplaner. Begge prosesser kan innebære krav om endringer i foretaket for bl.a. å redusere risiko eller fjerne hindringer for krisehåndtering. Det må imidlertid antas at disse prosessene vil bli vesentlig mindre byrdefulle over tid, og at det først og fremst er de første planene som kan måtte legge beslag på en del administrative ressurser. Lovforslaget innebærer dessuten at kravene til slike planer (og prosessene rundt dem) skal tilpasses foretakets størrelse, risikoprofil, kompleksitet, eierstruktur, arten og omfanget av dets virksomhet, og i hvilken grad foretaket er sammenvevet med resten av finanssystemet. Det skal også legges vekt på antatte virkninger av en krise i foretaket for andre foretak, den finansielle stabiliteten, markedsforhold og økonomien for øvrig.

Felles regler i EØS kan bidra til at det rettslige rammeverket for foretakenes kapital- og gjeldsinstrumenter blir lettere tilgjengelig for utenlandske investorer, og at de kan legge til grunn at rettstilstanden vil være den samme i Norge som i EU uten at de må bruke tid og ressurser på å sette seg inn i norsk regelverk. Gjennomføring av krisehåndteringsdirektivet kan derfor bidra til bedre tilgang på kapital for norske foretak i europeiske finansmarkeder.

12.4 Konsekvenser for finansforetakenes kunder

Lovforslaget må antas å ha begrensede konsekvenser for foretakenes kunder. Innskuddsgarantiordningen styrkes ved at det gis utvidet dekning i inntil 12 måneder for visse typer av innskudd, bl.a. slik at innskudd på klientkonto ved f.eks. boligsalg langt på vei vil være fullt ut omfattet av garantien. I tillegg får garanterte innskudd prioritet foran all annen usikret gjeld ved konkursbehandling av banker.

Ett av formålene med de nye krisehåndteringsreglene er å opprettholde tilgangen til kritiske funksjoner i finansforetakene, og også å videreføre virksomhet i kriserammede foretak uten forstyrrelser for kunder eller andre berørte parter. Finansforetakenes kunder, og forbrukere mer generelt, vil i tillegg kunne ha fordel av mer stabile finansmarkeder og økt konkurranse blant foretakene.

Dersom et foretaks kostnader skulle øke som følge av at kreditorene krever å få markedsmessig betalt for sin risikoeksponering, kan kostnadene antas å bli veltet over på foretakets kunder, og gi høyere priser på tjenestene. Et eventuelt generelt høyere kostnadsnivå blant foretakene vil i tilfelle gjenspeile at risiko er flyttet fra det offentlige til aktørene i finansmarkedene, jf. omtale i avsnitt 12.3.

12.5 Konsekvenser for finansforetakenes eiere og kreditorer

Konsekvensene av det foreslåtte regelverket for finansforetakenes eiere er sammenfallende med konsekvensene for foretakene, se omtalen over. For foretakenes kreditorer vil risikoen kunne øke, bl.a. som følge av mulighetene for å løse problemer i foretaket ved hjelp av intern oppkapitalisering. En slik risikoøkning må antas å kunne gjøre seg gjeldende hovedsakelig i de større foretakene der det ikke er forventninger om støtte eller annen aktiv oppfølging fra en privat eller statlig eier, og hvor kreditorene kan ha lagt til grunn at offentlige redningsaksjoner ville forhindret konkurs, og slik

beskytte kreditorenes eksponering. Kreditorer som eide gjeldsinstrumenter i foretakene da markedene begynte å prise instrumentene mer i tråd med reell risiko etter innføring av det foreslåtte regelverket, kan ha blitt påført et visst tap. Disse kreditorene må imidlertid antas å ha vært villige til å godta lavere avkastning enn det reell risiko skulle tilsi da de kjøpte gjeldsinstrumentene, formodentlig på grunn av forventninger om offentlige redningsaksjoner. Handel på slike betraktninger må gjøres for egen regning. Kreditorer som kjøper gjeld utstedt av finansforetakene etter at markedsprisen er korrigert i tråd med nytt regelverk, investerer i instrumenter der forholdet mellom risiko og forventet avkastning er avklart og i samsvar med det en kan oppnå ellers i finansmarkedene.

Et viktig prinsipp i det foreslåtte regelverket er at kreditorer og eiere ikke skal komme dårligere ut ved en krisehåndtering enn ved en avvikling (konkurs) av foretaket («no creditor worse off»-prinsippet). Dette gir kreditorer og eiere et vern, og kan i noen tilfeller begrense omfanget av bruken av krisetiltak. Etter en krisehåndtering i tråd med det nye regelverket, skal det foretas en ny verdivurdering, og eventuelt utbetales erstatning fra krisetiltaksfondet dersom prinsippet ikke er overholdt.

12.6 Konsekvenser for det offentlige

Den viktigste virkningen av det foreslåtte regelverket for det offentlige, er at risikoen for offentlige midler reduseres. Ved å innføre et sett av hjemler og krisetiltak i tråd med krisehåndteringsdirektivet får myndighetene økt fleksibilitet til å løse problemer i finanssektoren uten bruk av offentlige midler. I tillegg til at oppbygging av krisetiltaksfondet vil sikre at det står midler til disposisjon for å håndtere kriserammede foretak, vil det kunne fremskaffes betydelig ny egenkapital i foretakene gjennom krisetiltaket intern oppkapitalisering.

Finanstilsynet som tilsynsmyndighet vil få nye oppgaver med det nye regelverket, bl.a. godkjenning av enkeltforetaks gjenopprettingsplaner. Finanstilsynet vil også få nye hjemler for å håndtere gryende problemer på et tidlig stadium, men dette antas ikke å legge beslag på vesentlig flere ressurser enn gjeldende system.

Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet vil få flere nye oppgaver etter det foreslåtte regelverket, bl.a. med krisetiltaksplaner og samarbeid og informasjonsutveksling med andre lands krisehåndteringsmyndigheter. Det kan også måtte påregnes ressursbruk på utvikling og avklaring av regelverk. Krisehåndteringsmyndigheten skal organiseres operasjonelt atskilt fra de enhetene i Finanstilsynet som ivaretar det løpende tilsynet med foretak som omfattes av regelverket, det vil bl.a. si at de ansatte som utøver krisehåndteringsmyndigheten, må følge andre rapporterings- og beslutningslinjer enn de som ivaretar det løpende tilsynet. Utøvelse av oppgaver som krisehåndteringsmyndighet antas på denne bakgrunn å kreve noe økt ressursbruk i Finanstilsynet.

Finanstilsynet skal i sitt virke som krisehåndteringsmyndighet imidlertid kunne trekke på ressursene i Bankenes sikringsfond, f.eks. for å utarbeidet utkast til krisetiltaksplaner og få utført oppgaver knyttet til oppfølgingen av planene. Den praktiske gjennomføringen av krisehåndtering av enkeltforetak skal etter lovforslaget utføres av et administrasjonsstyre, noe som ytterligere reduserer ressursbehovet hos Finanstilsynet.

Bankenes sikringsfond får nye oppgaver etter det foreslåtte regelverket. I tillegg til å bistå Finanstilsynet, skal Bankenes sikringsfond forvalte innskuddsgarantiordningen og de to nye fondene, herunder kreve inn årsbidrag og eventuelle andre bidrag. Bankenes sikringsfonds driftskostnader til administrasjon mv. dekkes i dag av midlene som forvaltes i sikringsfondet. Departementet legger til grunn at denne finansieringsmodellen kan videreføres for det nye innskuddsgarantifondet og for Bankenes sikringsfonds oppgaver som administrator for innskuddsgarantiordningen. For oppgaver knyttet til forvaltning av krisetiltaksfondet, samt andre tilhørende administrative gjøremål, bør kostnadene belastes krisetiltaksfondet etter avtale med Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet.

13 Merknader til de enkelte bestemmelsene

13.1 Lov om bankenes sikringsfond

Til § 1

Paragrafen bygger i hovedsak på Banklovkommisjonens utkast § 19-17, unntatt utkastet annet og tredje ledd (som er inntatt i § 2 nedenfor).

Første ledd første punktum svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-17 første ledd første punktum, og slår fast at Bankenes sikringsfond er et selvstendig rettssubjekt. *Annet punktum* svarer til utkastet § 19-17 sjette ledd.

Annet ledd svarer til utkastet § 19-17 fjerde ledd, mens *tredje ledd* svarer til utkastet § 19-17 femte ledd.

Fjerde ledd angir at virksomheten i Bankenes sikringsfond skal organiseres og drives på en forsvarlig måte.

Innskuddsgarantiordningen er ikke et selvstendig rettssubjekt og kan ikke i seg selv saksøkes. Det vil være Bankenes sikringsfond som er part i søksmål vedrørende innskuddsgarantiordningen. Etter *femte ledd* skal derfor Bankenes sikringsfond ha partsevne etter tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f, jf. omtale i avsnitt 4.7.3.

Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 10.2 og proposisjonen avsnitt 4.7.3.

Til § 2

Første og annet ledd bygger på Banklovkommisjonens utkast § 19-17 annet og tredje ledd og fastlegger hovedoppgavene til Bankenes sikringsfond. Etter *tredje ledd* skal Bankenes sikringsfond også utføre de oppgaver som Finanstilsynet pålegger sikringsfondet i medhold av § 20-3. Det vises til omtale i avsnitt 4.7.3.

Til § 3

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 19-18 og gir nærmere regler for styret i Bankenes sikringsfond. Det er departementet som oppnevner styret, og som derfor også utpeker leder og eventuelt nestleder. Etter *første ledd* skal styret bestå av syv medlemmer. Styremedlemmene skal være kvalifiserte og har god og relevant kompetanse, slik at styrets kompetanse samlet er i stand til å utføre oppgavene Bankenes sikringsfond har.

Annet, tredje og femte ledd svarer i hovedsak til utkastet § 19-18 annet til fjerde og sjette ledd. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 10.2 og proposisjonen avsnitt 4.7.3.

Etter *fjerde ledd* gjelder aksjeloven § 6-17 om adgang til å motta gaver i anledning sitt arbeid, tilsvarende for styremedlemmer i sikringsfondet. Tilsvarende bestemmelse gjelder for styret i statens finansfond, jf. lov om statens finansfond § 3 femte ledd.

Til § 4

Paragrafen fastsetter at innskuddsgarantifondets ansvarlige kapital består av midler tilført innskuddsgarantifondet. Dette vil omfatte bidrag fra medlemmene og midlene tilført fra tidligere Bankenes sikringsfond etter overgangsreglene til endringene i finansforetaksloven. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 10.2 og proposisjonen avsnitt 4.7.3.

Til § 5

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-20. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 10.2 og proposisjonen avsnitt 4.7.3.

Til § 6

Første ledd bygger på § 19-18 femte ledd, og pålegger Bankenes sikringsfond å utarbeide og avgi årsmelding og årsregnskap for innskuddsgarantifondet som skal sendes til departementet, Finanstilsynet og Norges Bank. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 10.2 og proposisjonen avsnitt 4.7.3.

Annet ledd legger kompetansen til å utpeke revisor for Bankenes sikringsfond til departementet. Bestemmelsen svarer til det som gjelder for Statens finansfond, jf. lov om statens finansfond § 7.

Til § 7

Første ledd slår fast at offentleglova og forvaltningsloven gjelder for Bankenes sikringsfond, jf. også offl. § 2 bokstav d. Dette er naturlig i lys av at det er departementet som utnevner styret i sikringsfondet og i lys av de oppgavene sikringsfondet har. Imidlertid vil Bankenes sikringsfond i stor grad innhente og behandle tall som det er av stor konkurransemessig betydning for medlemsforetakene å hemmeligholde. I praksis vil derfor Bankenes sikringsfond måtte unnta en svært stor andel av dokumentene det behandler fra offentlighet.

For å sikre effektiv kriseforberedelse og krisehåndtering er det viktig med god informasjonsutveksling mellom de ulike myndighetsaktørene. Etter *første ledd annet punktum* skal dokumentunntaket for korrespondanse med over- og underordnet organ derfor også gjelde Bankenes sikringsfonds korrespondanse mellom Norges Bank, Finanstilsynet og departementet. Overfor disse organene gjelder heller ikke taushetsplikten etter fvl. § 13, jf. *annet ledd*.

Det vises til omtale i proposisjonen avsnitt 4.7.3.

Til § 8

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-17 syvende ledd.

Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 10.2 og proposisjonen avsnitt 4.7.3.

13.2 Endringer i skatteloven

Til § 8-4

Bestemmelsen videreføre tidligere gjeldende § 8-4, og også § 44 første ledd bokstav l i tidligere gjeldende skattelov, men er tilpasset nytt regelverk om bidragsplikt til innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet, jf. finansforetaksloven §§ 19-10 og 20-51.

13.3 Endringer i finansavtaleloven

Til § 15

Det tas inn en henvisning i annet ledd bokstav h om at opplysningene som skal gis skal være i samsvar med de kravene som stilles i finansforetaksloven § 16-5.

Til § 30

Det tas inn en henvisning i første ledd om at opplysningene som skal gis om innskuddsgaranti skal være i samsvar med de kravene som stilles i finansforetaksloven § 16-5.

13.4 Endringer i finansforetaksloven

Til § 1-5

Begrepene «tilsynsutvalg» og «kriseutvalg» defineres i *åttende* og *niende* ledd.

Til § 5-4

Første ledd oppdateres som følge av at kapittelet om garantiordninger for forsikringsvirksomhet omnummereres fra kapittel 20 til kapittel 20A.

Til § 12-3

Det tas inn en bestemmelse i nytt *sjette ledd*, som gjennomfører innskuddsgarantidirektivet art. 16 nr. 6. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-14 annet ledd.

Til § 14-6

Tredje ledd presiseres i samsvar med kapitalkravsdirektivet art. 102 til 104. For å tydeliggjøre virkeområdet til paragrafen presiseres det at Finanstilsynet ikke bare kan gripe inn med pålegg ved brudd på kravene i kapittel 14, men også når det er grunn til å anta at det vil foreligge manglende etterlevelse i nær fremtid. Også manglende etterlevelse av bufferkrav gir grunnlag for inngripen etter § 14-6.

Det vises til omtale i avsnitt 6.7.1.1

Til § 16-5

Bestemmelsen presiseres i samsvar med innskuddsgarantidirektivet art. 16. Utgangspunktet etter *første ledd tredje punktum* er at elektronisk kommunikasjon er standardvalget for kunder som bruker nettbank, men at kundene skal kunne be om å få opplysninger på papir. Videre er forskriftshjemmelen i *annet ledd* utvidet, slik at departementet kan fastsette nærmere regler om opplysningsplikten i forskrift.

Til § 18-3

Unntaket i *sjette ledd* gjelder bare de foretak som er omfattet av kapittel 20, og bare innenfor rammene av § 20-8. Bestemmelsen gjør for øvrig ingen endring i reglene om adgangen til å yte konsernbidrag etter paragrafen her.

Til § 19-1

Bestemmelsen bygger på Banklovkommisjonens utkast til § 19-3. *Første ledd* svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-3 første ledd og nedlegger et forbud mot å ta imot innskudd uten å være medlem av enten den norske innskuddsgarantiordningen for banker som det er gitt regler om i kapittelet her, eller en annen tilsvarende garantiordning som oppfyller kravene i direktiv 2014/49/EU (det reviderte innskuddsgarantidirektivet). Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 4 nr. 3. Ettersom loven åpner for at også kredittinstitusjoner fra land utenfor EØS-området kan etablere filial i Norge er bestemmelsen ikke avgrenset til at en slik tilsvarende ordning må befinne seg i en EØS-stat. Vilkåret er at ordningen må oppfylle alle de kravene som følger av loven her, og dermed kan anses som tilsvarende. Det er ikke noe vilkår for å bli ansett som tilsvarende at garantinivået må være to millioner kroner per innskyter per bank. Det er tilstrekkelig at garantiordningen dekker et beløp opp til 100 000 euro, i tråd med direktivets krav.

Norske banker har plikt til å være medlem etter § 19-2 første ledd, mens utenlandske kredittinstitusjoner kan være medlem av ordningen i sin hjemstat. Departementet kan gi forskrift om filialmedlemskap for filialer av kredittinstitusjoner utenfor EØS, jf. § 19-2 tredje ledd. Slikt filialmedlemsskap er nødvendig for at filialer skal kunne ta imot innskudd i Norge dersom garantiordningen i hjemstaten ikke er ansett for å være tilsvarende.

I *annet ledd* er formålet med å ha en innskuddsgarantiordning inntatt. Bestemmelsen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til § 19-3 annet ledd og gjeldende bestemmelse i finansforetakloven § 19-3 første ledd. I tråd med høringsmerknaden fra Bankenes sikringsfond er imidlertid innskuddsgarantiordningens bidrag til finansiell stabilitet fremhevet i bestemmelsen.

Det følger av *tredje ledd* at Bankenes sikringsfond skal forvalte garantiordningen. Bestemmelsen svare til Banklovkommisjonens utkast til § 19-3 tredje ledd, med enkelte lovtekniske justeringer. Bankenes sikringsfond er et eget organ som er separat fra selve innskuddsgarantiordningen, jf. omtale i proposisjonen kapittel 4.

Banklovkommisjonens utkast til § 19-3 fjerde ledd er ikke fulgt opp i bestemmelsen. Medlemsforetakenes opplysningsplikt overfor innskytere følger av finansforetakloven § 16-5, mens ordningens opplysningsplikt er inntatt i § 19-14.

Det vises til nærmere omtale i proposisjonen kapittel 9.7 og Banklovkommisjonens merknad til § 19-3 inntatt i NOU 2016: 23 side 125–126.

Til § 19-2

Paragrafen bygger på gjeldende §§ 19-1 og 19-2, og Banklovkommisjonens utkast til §§ 19-1, men er redaksjonelt omarbeidet slik at alle bestemmelser om medlemskap blir samlet i paragrafen. Bestemmelsen om omfanget av medlemskapet i Banklovkommisjonens utkast § 19-1 annet ledd er inntatt i loven § 19-3 om innskudd. De bestemmelsene i § 19-2 første ledd som gjelder den norske innskuddsgarantiordningens ansvar for å foreta utbetalinger på vegne av andre garantiordninger er inntatt i § 19-8. Paragrafen angir, sammen med eventuelle forskrifter gitt i medhold av *tredje ledd*, uttømmende hvilke foretak som har rett og eventuelt plikt til å være medlem av innskuddsgarantiordningen.

Første ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-1 første ledd og slår fast bankenes plikt til å være medlem av innskuddsgarantiordningen. Banker er foretak som har konsesjon til å ta imot innskudd, jf. § 2-7. Bestemmelsen videreføre gjeldende § 19-1 første ledd.

Annet ledd gir regler om i hvilken utstrekning filialer av kredittinstitusjoner med hovedsete i annen EØS-stat kan bli medlem av den norske innskuddsgarantiordningen. Direktivet bygger på et prinsipp om at foretakene skal være underlagt garantiordningen i hjemstaten, slik at det i utgangspunktet ikke er aktuelt for kredittinstitusjoner å være medlem i innskuddsgarantiordningen i de land der de har etablert filialer. Ettersom den norske garantiordningen tilbyr et høyere dekningsnivå enn direktivets grense åpnes det i denne bestemmelsen likevel for at kredittinstitusjoner med hovedsete i annen EØS-stat kan bli såkalt «topping-up»-medlem av den norske garantiordningen. Filialmedlemskapet vil gi dekning for innskudd mellom 100 000 euro og 2 millioner norske kroner. Filialmedlemskapet vil også kunne gi dekning for midlertidige høye innskudd som er garantert etter § 19-4 annet ledd, dersom den norske ordningen gir bedre dekning for slike innskudd. Dersom filialen oppfyller vilkårene i

bestemmelsen har den rett til å bli medlem av ordningen. Det følger antitetisk av bestemmelsen at filialer som ikke oppfyller vilkårene i bestemmelsen ikke har rett til å bli medlem.

Annet ledd annet punktum gir regler om filialens rett til å si opp medlemskapet, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-13 annet ledd siste punktum. I medhold av *annet ledd tredje punktum* kan departementet gi utfyllende regler om filialmedlemskap i forskrift, jf. Banklovkommisjonens utkast § 19-2 annet ledd annet punktum. Slike regler er gitt i finansforetaksforskriften kapittel 19, som i hovedsak kan videreføres.

Forskriftshjemmelen i *tredje ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette regler om medlemskap for andre finansforetak enn banker og om at filialer fra land utenfor EØS-skal være medlem. Det vises til omtalen av Banklovkommisjonens utkast § 19-1 tredje ledd og § 19-2 tredje ledd i NOU 2016: 23 kapittel 10.

Det vises til nærmere omtale i proposisjonen kapittel 9.7 og Banklovkommisjonens merknad til § 19-1 og 19-2 inntatt i NOU 2016: 23 side 123–125.

Til § 19-3

Første ledd første og annet punktum definerer hva som regnes som innskudd og svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-4 første og annet ledd. Det vises til merknadene til bestemmelsene i NOU 2016: 23 på side 126–127. I *tredje punktum* er det tatt inn en avgrensning av hvilke spareprodukt som kan anses som innskudd selv om spareproduktet er en kredittsaldo i henhold til finansielle instrumenter som nevnt i verdipapirhandelloven § 2-2 og som derfor i utgangspunktet ikke er innskudd. Etter EU-direktivet art. 2 nr. 1 bokstav a skal dette unntaket i utgangspunktet bare gjelde spareprodukter som eksisterte før 2. juli 2014, men det forventes at denne fristen kan forlenges i EØS-regler som svarer til direktivet. I bestemmelsen her er avgrensingen knyttet til spareprodukt som eksisterte før loven trådte i kraft.

Annet ledd første punktum svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-1 annet ledd første punktum og slår fast at innskuddsgarantiordningen omfatter kvalifiserte innskudd mottatt av medlemsforetakene. For filialer som er medlem etter § 19-2 annet ledd vil det være innskudd som er mottatt av filialen som er omfattet av ordningen. Den nærmere avgrensning av hvilke innskudd som skal anses som gjort i filialen kan som etter gjeldende rett, inntas i forskrift, i tråd med forskriftshjemmelen i § 19-2 annet ledd tredje punktum. Det er gitt nærmere regler om hva som skal anses som innskudd i en filial i finansforetaksforskriften § 19-3.

I *annet ledd annet punktum* er begrepet «kvalifiserte innskudd» definert. Begrepet svarer til «dekkede innskudd» i Banklovkommisjonens utkast, jf. utkastet § 19-4 tredje ledd og merknadene til denne bestemmelsen. I direktivet omtales kvalifiserte innskudd som «eligible deposits» i den engelske versjonen av direktivet, jf. art. 2 nr. 1 punkt 4. Uttrykket er oversatt til hhv. «berettigede indskud» i den danske oversettelsen og «kvalificerende innskudd» i den svenske oversettelsen av direktivet. Kvalifiserte innskudd er innskudd som kvalifiserer for dekning under garantien og som dermed er garantert opp til de grensene som følger av § 19-4. Departementet kan gi nærmere regler om hva som skal anses som én innskyter i medhold av forskriftshjemmelen i § 19-4 fjerde ledd. Listen over innskudd som er unntatt fra definisjonen av kvalifiserte innskudd svarer materielt til Banklovkommisjonens utkast til § 19-5 første ledd. Det vises til Banklovkommisjonens merknader til denne bestemmelsen i NOU 2016: 23 s. 128–129 flg.

Tredje ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-5 annet ledd. Det vises til Banklovkommisjonens merknader til denne bestemmelsen i NOU 2016: 23 s. 129–130. I EU er små- og mellomstore bedrifter definert i kommisjonsanbefaling 2003/361. Denne anbefalingen er ikke tatt inn EØS-avtalen, men de sentrale størrelsene i definisjonen er også inntatt i årsregnskapsdirektivet og oppdatert i direktiv 2013/34/EU som er inntatt i vedlegg XII uten tilpasningstekst. Anbefalingen bør derfor være førende for hva som skal anses som små- og mellomstore bedrifter også i en norsk kontekst.

Fjerde ledd svarer materielt til Banklovkommisjonens utkast § 19-16 annet ledd første punktum og gjennomfører kravet om merking av innskudd i direktivet art. 5 nr. 4.

Femte ledd gir departementet adgang til å bestemme at innskudd i medlemsforetakenes filialer utenfor EØS-området ikke skal være dekket av garantiordningen. Banklovkommisjonen har foreslått at slike innskudd skal være unntatt med mindre departementet i forskrift har fastsatt at innskuddene skal være dekket. Det er imidlertid ikke noe slik unntak i gjeldende rett, og bestemmelsen er ikke kommentert nærmere i utredningen. Utgangspunktet i bestemmelsen er derfor snudd, slik at innskudd i filialer som etter gjeldende rett er dekket med mindre departementet gjør unntak i forskrift.

Til § 19-4

Første ledd viderefører gjeldende garantigrense på to millioner kroner per innskyter per medlemsforetak i dagens § 19-4 annet ledd. I tillegg følger det av bestemmelsen at innskudd som nevnt i tredje ledd også regnes som garanterte innskudd. Bestemmelsen er utformet som i gjeldende rett som en definisjon av garanterte innskudd. Innskuddsgarantiordningens ansvar for å utbetale garanterte innskudd følger av § 19-7 første ledd.

Det følger av ordlyden i bestemmelsen at grensen gjelder «per innskyter». Det innebærer at grensen på to millioner kroner gjelder de samlede innskudd for en innskyter i et medlemsforetak uavhengig av antall av innskudd, innskuddsvaluta og hvor i EØS-området innskuddene i medlemsforetaket er foretatt. Har flere personer felles innskuddskonto, skal hver av dem regnes som en innskyter og den enkeltes andel av kredittsaldoen legges til grunn ved anvendelsen av grensen. Det samme gjelder når flere personer har rett til midler som omfattes av samme innskuddskonto. Medlemmer av et partnerskap, forening eller lignende sammenslutning som ikke er en egen juridisk person, skal likevel anses som én innskyter. Departementet kan gi nærmere regler om hva som skal anses som én innskyter i medhold av forskriftshjemmelen i *fjerde ledd*.

Annet ledd gir utvidet dekning i inntil 12 måneder for enkelte særskilte angitte innskudd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-6 tredje ledd, med enkelte lovtekniske justeringer etter forslag fra *Advokatforeningen*. Det vises til nærmere omtale av bestemmelsen i NOU 2016: 23 s. 132–133.

Bestemmelsen i *tredje ledd første punktum* bygger på Banklovkommisjonens utkast til § 19-6 første ledd annet punktum og begrenser garantiansvaret overfor innskytere i filialer av norske banker i andre EØS-stater til det garantinivået som gjelder i landet der filialen er lokalisert. Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 19-10 fjerde ledd. Som nevnt i kapittel 9 gir *annet punktum* departementet hjemmel til å fastsette at det samme skal gjelde innskudd som en norsk bank har mottatt gjennom grensekryssende virksomhet i annen EØS-stat. Departementet kan i forskrift gitt i medhold av *fjerde ledd* gi nærmere regler om omregning av garantiansvaret fra euro til den valutaen innskuddet skal utbetales i. Innskuddet kan etter direktivet art. 6 nr. 4 gjøres tilgjengelig i flere forskjellige valutaer. Det kan enten være enten euro, norske kroner, valutaen i vertsstaten til filialen, den valutaen som kontoen lyder på eller valutaen i staten der innskyteren bor. Departementet kan gi nærmere regler om dette i forskrift, jf. fjerde ledd.

Forskriftshjemmelen i *fjerde ledd* svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-6 fjerde ledd, men er utvidet til også å dekke presiserende forskriftsbestemmelser om hva som skal regnes som én innskyter, jf. omtale av første ledd.

Til § 19-5

Paragrafen angir når et innskudd skal anses som utilgjengelig. Tidspunktet når et innskudd blir utilgjengelig danner utgangspunktet for beregning av fristen for utbetaling av innskudd etter § 19-7 første ledd. Det er ikke en egen bestemmelse om utilgjengelige innskudd i Banklovkommisjonens utkast, men det materielle innholdet i bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast til vilkårene for utløsing av garantiansvaret i utkastet § 19-6 første ledd. Paragrafen gjennomfører regler som svarer til direktivet art. 2 nr. 1 punkt 8 a og b.

Første ledd identifiserer hvilke vedtak som medfører at innskyterens rett til å kreve utbetaling av innskuddet blir suspendert etter norsk rett. Etter direktivet art. 3 skal det identifiseres hvilken myndighet som skal treffe beslutning om at innskudd er utilgjengelig. Det følger av første ledd at det er Finanstilsynet som skal treffe beslutningen om at innskudd er utilgjengelig.

Femdagersfristen i *annet ledd* gjennomfører direktivet art. 3 nr. 2 annet ledd.

Paragrafen viderefører langt på vei de samme kriteriene som i gjeldende lov § 19-10 første ledd, men med andre tidsfrister. Det vises til nærmere omtale i kapittel 9.7 ovenfor.

Til § 19-6

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 19-7. Første og annet ledd i Banklovkommisjonens utkast er imidlertid dekket av formuleringen «per innskyter per medlemsforetak» i § 19-4 første ledd og er derfor ikke inntatt i paragrafen. I den grad det skulle være nødvendig å presisere hva som er et innskudd og en innskyter ytterligere, kan departementet gjøre dette i forskrift i medhold av § 19-4 fjerde ledd.

Første ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-7 tredje ledd. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen. I lys av at det er en egen bestemmelse om tidspunktet for når et innskudd er blitt utilgjengelige i § 19-5, er tidspunktet for beregningen etter bestemmelsen her, knyttet til denne bestemmelsen.

Annet ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-7 fjerde ledd. Bestemmelsen omhandler ikke innskyteres adgang til motregning for sine forpliktelser til banken, og heller ikke innskyteres adgang til å benytte utbetaling fra ordningen til å dekke gjeld overfor banken. Det vises for øvrig til merknadene til denne bestemmelsen i NOU 2016: 23 side 134.

I *tredje ledd* er innholdet i «topping-up»-regelen fastlagt. Filialer av kredittinstitusjoner med hovedsete i andre EØS-stater er medlem av garantiordningen i sin hjemstat. Det er denne garantiordningen som er ansvarlig for utbetaling av innskudd som er garantert etter ordningen der, dvs. inntil 100 000 euro (samt innskudd som er gitt utvidet dekning etter reglene i direktivet art. 6 nr. 2. Den norske innskuddsgarantiordningen skal kun dekke det overskytende beløpet. Etter § 19-8 annet ledd skal innskuddsgarantiordningen foreta utbetaling av garanterte innskudd i henhold til garantiordningen i foretakets hjemstat på vegne av og i samsvar med instrukser fra garantiordningen der. For innskyteren vil altså hele beløpet bli stilt til disposisjon av innskuddsgarantiordningen, både den delen som innskuddsgarantiordningen har ansvaret for og den delen som garantiordningen i hjemstaten har ansvaret for. Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 19-10 tredje ledd og svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-8 fjerde ledd.

Dersom innskudd i medlemsforetaket som omfattes av garantiordningen er overdratt til et annet medlemsforetak, herunder et broforetak, ved krisetiltak i henhold til §§ 20-21 eller 20-22 skal innskuddsgarantiordningen ikke betale ut noe til innskyterne. I slike tilfeller beregnes garantiordningens ansvar etter reglene i § 20-54.

Til § 19-7

Første ledd fastsetter at garanterte innskudd skal gjøres tilgjengelig for innskyterne innen syv arbeidsdager. Utgangspunktet for fristberegningen er knyttet til tidspunktet innskuddet ble utilgjengelig etter § 19-5 første ledd. Dersom innskuddet er gjort i en filial, må det tas høyde for at vedtaket som medfører at innskyterens rett til innskuddet blir suspendert, eller beslutningen fra relevant myndighet om at innskuddet er utilgjengelig, kan bli tatt av myndighetene i hjemstaten.

I tråd med høringsinnspillet fra *Bankenes sikringsfond* er bestemmelsen nøytral med hensyn til på hvilken måte innskuddet gjøres tilgjengelig for innskyterne.

Annet ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-8 annet ledd. *Tredje og fjerde ledd* svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-8 femte og sjette ledd. Det vises til merknadene til § 19-8 i NOU 2016: 23 side 135–137.

Til § 19-8

Første ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-8 tredje ledd og gjennomfører direktivet art. 14 nr. 2. Det vises til merknaden til § 19-8 tredje ledd i NOU 2016: 23 side 137.

Annet ledd gjelder den norske garantiordningens plikt til å bistå garantiordning i filialenes hjemstat med utbetaling til norske innskytere, jf. direktivet art. 14 nr. 2. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-2 første ledd annet punktum.

I medhold av *tredje ledd* kan departementet gi forskrift om samarbeid mellom garantiordninger, herunder utfyllende regler til første og annet ledd, jf. direktivet art. 14.

Til § 19-9

Paragrafen gjennomfører innskuddsgarantidirektivet art. 10 og 12, og svarer til dels til Banklovkommisjonens utkast § 19-9, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.1.

Første ledd gjennomfører direktivet art. 10 nr. 1 og 2, og svarer delvis til Banklovkommisjonens utkast § 19-9 første ledd og § 19-16 første ledd første punktum, men med tillegg av et minstekrav i tråd med direktivet. Innskuddsgarantifondet viderefører deler av Bankenes sikringsfond etter tidligere rett. Etter overgangsbestemmelsene til loven overføres 45 pst. av eksisterende midler i Bankenes sikringsfond til det nye innskuddsgarantifondet. I tillegg består innskuddsgarantifondet av midler som er tilført etter reglene i § 19-10 og avkastningen av midlene i fondet, fratrukket det som eventuelt er utbetalt etter § 19-11.

Annet ledd angir at midlene i innskuddsgarantifondet skal plasseres i likvide eiendeler med lav risiko, jf. direktivet art. 10 nr. 7.

Tredje ledd krever at manglende beløp dekkes ved garanti fra medlemmene når innskuddsgarantifondet mindre enn minstekravet etter første ledd. Kravet viderefører et lignende krav i tidligere gjeldende finansforetakslov § 19-7, og har likhetstrekk med Banklovkommisjonens utkast § 19-19 annet ledd. Garantikravet følger ikke av direktivet, men art. 10 nr. 1 åpner generelt for finansiering fra andre kilder enn de obligatoriske.

Fjerde ledd gjennomfører direktivet art. 10 nr. 9, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-9 tredje ledd annet punktum.

Femte ledd gir departementet hjemmel for å gi forskrift om garantiordningens adgang til å yte lån til eller å ta opp lån i garantiordning i annen EØS-stat, jf. direktivet art. 12 og omtale i avsnitt 10.7.2.5.

Til § 19-10

Første ledd fastsetter at medlemsforetakene hvert år skal tilføre innskuddsgarantifondet et samlet bidrag tilsvarende 0,8 promille av samlede garanterte innskudd, jf. omtale i avsnitt 10.7.1.3. Bestemmelsen gjennomfører videre direktivet art. 10 nr. 2, som i hovedsak svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-10 første og fjerde ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.2.

Annet ledd gjennomfører direktivet art. 10 nr. 8, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-10 femte ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.2.

Tredje ledd gjennomfører direktivet art. 11 nr. 1 og 2, og svarer til hovedtrekkene i Banklovkommisjonens utkast § 19-10 annet ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.3. Bankenes sikringsfond skal etter bestemmelsen benytte en veldokumentert, risikobasert metode for å fastsette bidragene, og metoden skal godkjennes av Finanstilsynet. Ved utviklingen av metoden kan Bankenes sikringsfond legge bl.a. EBAs retningslinjer til grunn i den utstrekning det er relevant og hensiktsmessig.

Fjerde ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-10 tredje ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.3.

Femte ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-13 første ledd og annet ledd første punktum, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.3.

Sjette ledd svarer til dels til tidligere gjeldende finansforetakslov § 19-8 tredje ledd, i tillegg til å gjennomføre direktivet art. 14 nr. 3, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.3.

Til § 19-11

Paragrafen gjennomfører innskuddsgarantidirektivet art. 11, og svarer til dels til Banklovkommisjonens utkast § 19-11. Bruk av innskuddsgarantifondet til krisehåndtering er regulert i § 20-54.

Første ledd slår fast prinsippet om at midlene i innskuddsgarantifondet bare skal kunne benyttes til å finansiere utbetaling av garanterte innskudd, bidrag til krisehåndtering etter reglene i kapittel 20, samt alternative tiltak etter annet ledd. De løpende driftskostnadene til Bankenes sikringsfond kan finansieres fra innskuddsgarantifondet, ettersom dette er nødvendige kostnader for å sette sikringsfondet i stand til å utføre oppgavene sine. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 11 nr. 1 og 2, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-11 første ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.4.

Annet ledd gjennomfører direktivet art. 11 nr. 3 og 4, og svarer delvis til Banklovkommisjonens utkast § 19-11 annet ledd, jf. omtale i avsnitt 6.7.4. Bestemmelsen gir Bankenes sikringsfond hjemmel til å vedta at midlene i fondet skal brukes til alternative tiltak. Beslutning om å bruke garantiordningens midler etter denne bestemmelsen må tas av styret i Bankenes sikringsfond, jf. § 19-13 første ledd annet punktum.

Tredje ledd gjennomfører direktivet art. 11 nr. 6, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-11 tredje ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.4.

Fjerde ledd gjennomfører direktivet art. 11 nr. 5, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-11 tredje ledd, jf. omtale i avsnitt 6.7.4 og 10.7.2.4.

Femte ledd fastsetter at vedtak etter paragrafen her ikke kan påklages.

Til § 19-12

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 19-12, jf. omtale i 10.7.3.6.

Til § 19-13

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til § 19-15, og angir nærmere regler om forvaltningen av innskuddsgarantiordningen. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 9.7.8, og merknaden til utkastet § 19-15 i NOU 2016: 23 kapittel 10.1.

Til § 19-14

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 19-16, og angir nærmere regler om administrative krav.

Første ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-16 første ledd. Bestemmelsens *første punktum* gjennomfører direktivet art. 10 nr. 1, som stiller krav om at medlemslandene sørger for at garantiordningen har på plass adekvate systemer for å beregne sine forpliktelser. *Annet punktum* gjennomfører direktivet art. 4 nr. 8, og *tredje punktum* gjennomfører kravet om stresstesting i art. 10. Bestemmelsen gir ikke nærmere krav til hvordan stresstesten skal gjennomføres, men det legges til grunn at Bankenes sikrings-

fond ser hen til internasjonal beste praksis, herunder EBAs retningslinjer om stresstester for innskuddsgarantiordninger (EBA/GL/2016/04). Dersom det skulle bli nødvendig kan departementet gi utfyllende forskriftsbestemmelser i medhold av femte ledd.

Annet ledd gir Bankenes sikringsfond myndighet til å kreve at medlemsforetakene fremskaffer opplysninger om de samlede dekkede innskuddene for hver innskyter, og svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til § 19-16 annet ledd. Bestemmelsen her gjelder kompetanse og ansvar for Bankenes sikringsfond. Medlemsforetakene har etter § 19-3 fjerde ledd en plikt til å merke innskudd slik at det til enhver tid fremgår hvilke innskudd som er omfattet av garantiordningen, jf. også Banklovkommisjonens utkast § 19-16 annet ledd første punktum og direktivet art. 5 nr. 4.

Bestemmelsen i *tredje ledd* videreförer finansforetakloven § 19-3 fjerde ledd. Det vises til omtale i avsnitt 9.7.8 ovenfor.

Fjerde ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast til § 19-16 fjerde ledd.

Forskriftshjemmelen i *femte ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende forskriftsbestemmelser om oppgaver for og administrative krav til Bankenes sikringsfond. Hjemmelen svarer til § 19-17 syvende ledd i Banklovkommisjonens utkast.

Det vises til nærmere omtale i avsnitt 9.7.8 ovenfor, og merknaden til utkastet § 19-16 i NOU 2016: 23 kapittel 10.1.

Til § 19-15

Paragrafen regulerer Bankenes sikringsfonds opplysningsplikt overfor innskytere. Bestemmelsen er ny sammenlignet med gjeldende rett og gjennomfører direktivet art. 16 nr. 3 annet ledd. Bestemmelsen stiller krav om at Bankenes sikringsfond skal ha en nettside med opplysninger om innskuddsgarantiordningen med nødvendig informasjon. I den grad det skulle bli nødvendig kan departementet gi forskrift med utfyllende krav til opplysningsplikt overfor innskyterne, jf. *annet ledd.*

Direktivet art. 16 stiller også en rekke krav til medlemsforetakenes opplysningsplikt overfor innskytere. Disse kravene følger av § 16-5 og finansavtaleloven § 15 (3).

Det vises til nærmere omtale i avsnitt 9.7.8 ovenfor, og merknaden til utkastet § 19-16 i NOU 2016: 23 kapittel 10.1.

Til § 19-16

I tråd med Banklovkommisjonens utkast til § 19-13 tredje ledd, foreslår departementet i *paragrafen* at medlemmer som ikke oppfyller sine plikter skal kunne utelukkes. Medlemmer som er utelukket vil ikke lengre kunne ta imot innskudd, jf. § 19-1 første ledd. Det vises til omtale av utkastet § 19-13 tredje ledd i NOU 2016: 23.

Til § 19-17

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-21. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 9.7.8 ovenfor, og merknaden til utkastet § 19-16 i NOU 2016: 23 kapittel 10.1.

Til § 20A-1

Henvisningene i *første ledd* er til §§ 20A-1 til 20A-7.

Til § 20-1

Første ledd angir virkeområdet for kapittel 20. Først og fremst gjelder kapittelet når kriser rammer foretak som nevnt i *bokstav a,* det vil si banker og kredittforetak, samt visse verdipapirforetak. I tillegg omfattes foretak som nevnt i *bokstav b og c* når de inngår i konsern med banker, kredittforetak eller visse verdipapirforetak. Det vises til nærmere omtale i proposisjonen avsnitt 3.4.5.

Definisjonene i *annet og tredje ledd* svarer til definisjonene i Banklovkommisjonens utkast § 20-5 sjette og syvende ledd.

Til § 20-2

Paragrafen slår fast at det ikke kan åpnes gjeldsforhandling eller konkurs etter konkurslovens regler for foretak som er omfattet av § 20-1. Slike foretak skal enten krisehåndteres etter reglene i avsnitt IV eller avvikles etter reglene i avsnitt VI.

Til § 20-3

Etter krisehåndteringsdirektivet art. 3 skal hvert land utpekes en krisehåndteringsmyndighet, jf. omtale i proposisjonen kapittel 4. Etter *paragrafen* her er det Finanstilsynet som er utpekt som krisehåndteringsmyndighet. Finanstilsynet må utøve funksjonene som krisehåndteringsmyndighet separat fra oppgavene som tilsynsmyndighet, jf. *første ledd.*

Forholdet til departementet er regulert i *annet ledd. Tredje ledd* fastsetter at Bankenes sikrings-

fond bl.a. skal bistå Finanstilsynet samt forberede saker for Finanstilsynet.

Til § 20-4

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast, jf. omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.1.

På grunn av detaljnivået i direktivet og ettersom direktivet utfylles av et betydelig antall utfyllende forordninger, er det behov for å kunne utfylle lovbestemmelsene med forskrifter. På grunn av særtrekkene ved den type foretak som omfattes av kapittelet her og den typen krisehåndtering som det legges opp til i kapittelet her, vil forskrifter gitt i medhold av *annet ledd* kunne måtte fravike fra det som ellers gjelder etter konkursloven, tvisteloven eller tvangsfullbyrdelsesloven, f.eks. der konkursloven er gitt tilsvarende anvendelse, jf. § 20-31 annet ledd.

Til § 20-5

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-6, men er vesentlig omarbeidet for å gjennomføre krisehåndteringsdirektivet art. 5 til 9, jf. omtale i avsnitt 5.7.1.

Første ledd angir generelle krav til innholdet i foretakets gjenopprettingsplan, samt at den skal oppdateres årlig, eller oftere hvis Finanstilsynet pålegger det, og når det har skjedd endringer i foretaket som nødvendiggjør endringer i planen.

Etter *annet ledd* skal gjenopprettingsplanen godkjennes av styret i foretaket og oversendes til Finanstilsynet for godkjennelse. Finanstilsynet skal vurdere om planen tilfredsstiller kravene, om planlagte tiltak vil være tilstrekkelige, og om planen vil la seg gjennomføre raskt og med minst mulig skadevirkninger for kunder, andre finansforetak og den finansielle stabiliteten. Planen bør herunder forelegges for den delen av Finanstilsynet som utøver krisehåndteringsmyndigheten, slik at en herfra kan gi anbefalinger om planens innhold, jf. direktivet art. 6 nr. 4.

Tredje ledd angir prosessen når Finanstilsynet finner vesentlige mangler ved en gjenopprettingsplan, og derfor ikke kan godkjenne den før manglene er avhjulpet. I ytterste konsekvens kan Finanstilsynet gi foretaket pålegg etter hjemlene i loven § 14-6 tredje ledd for å avhjelpe manglene.

Fjerde ledd gjør reglene om gjenopprettingsplan gjeldende også for konsern, men med visse tillegg.

Finanstilsynet kan etter *femte ledd* kreve at de enkelte foretak skal ha oppdaterte registre over finansielle kontrakter og etablerte prosedyrer for hurtig fremleggelse av oversikt over foretakets økonomiske og finansielle forhold. Dette antas å kunne være nyttig bl.a. når Finanstilsynet skal vurdere foretakenes gjenopprettingsplaner.

Sjette ledd gir departementet mulighet for å gi forskrift om nærmere krav til foretakenes gjenopprettingsplaner. Dette vil særlig være aktuelt for å gjennomføre nærmere EU/EØS-regler i forordning, samt de mer detaljerte direktivreglene om konsernplaner.

Til § 20-6

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast §§ 20-7 og 20-8, men er vesentlig omarbeidet for å gjennomføre krisehåndteringsdirektivet art. 10 til 18, jf. omtale i avsnitt 5.7.2.

Første ledd angir at Finanstilsynet for hvert foretak skal utarbeide en plan for hvilke krisetiltak som kan settes i verk når vilkårene for krisehåndtering av foretaket er oppfylt. Det er Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet som skal utarbeide og vedlikeholde slike krisetiltaksplaner, men det forutsettes at dette skjer i samråd med tilsynsfunksjonen hos Finanstilsynet, jf. direktivets bestemmelser, herunder art. 14 og 15. Finanstilsynet kan i sitt virke som krisehåndteringsmyndighet trekke på ressursene i Bankenes sikringsfond, jf. § 20-3 tredje ledd, herunder slik at Bankenes sikringsfond utarbeider utkast til krisetiltaksplaner. Første ledd angir videre de generelle kravene til innholdet i krisetiltaksplanen, samt at den skal oppdateres årlig og når det har skjedd endringer i foretaket som nødvendiggjør endringer i planen.

I *annet ledd* er det fastsatt at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet ved utarbeidelsen av planen skal vurdere i hvilken utstrekning foretaket kan krisehåndteres med minst mulig skadevirkninger for kunder, andre finansforetak og den finansielle stabiliteten, og med videreføring av kritiske funksjoner, eller om foretaket i stedet bør avvikles dersom det skulle bli kriserammet. Det er også angitt at planen skal utarbeides i samråd med krisehåndteringsmyndigheten i annen EØS-stat dersom foretaket har filial med vesentlig virksomhet der.

Tredje ledd gjelder dersom Finanstilsynet ved vurderingen etter annet ledd finner vesentlige hindringer for krisehåndtering. I ytterste konsekvens kan Finanstilsynet gi foretaket bestemte

pålegg for å fjerne slike hindringer, jf. direktivet art. 17 nr. 5.

Fjerde ledd gir Finanstilsynet mulighet for å kreve at foretaket skaffer til veie de opplysninger som trengs ved utarbeidelsen av krisetiltaksplanen, og setter også en frist for foretak som har mottatt pålegg etter tredje ledd, slik at disse innen én måned skal sende Finanstilsynet en plan for gjennomføringen av pålegget.

Femte ledd gjør reglene om krisetiltaksplan gjeldende også for konsern, men med visse tillegg.

Sjette ledd svarer til § 20-5 femte ledd, og gir tilsvarende hjemmel for Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet.

Syvende ledd gir departementet mulighet for å gi forskrift med utfyllende regler om krisetiltaksplaner. Dette vil særlig være aktuelt for å gjennomføre nærmere EU/EØS-regler i forordning, samt de mer detaljerte direktivreglene om konsernplaner.

Til § 20-7

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-10, og gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 4, jf. omtale i avsnitt 5.7.3. Finanstilsynet som tilsynsmyndighet kan gi forenklede krav til gjenopprettingsplaner for enkeltforetak eller grupper av foretak, mens Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kan gjøre det samme for krisetiltaksplaner. Tilpasningen av kravene kan omfatte lavere hyppighet enn en gang i året for oppdatering og vurdering av planene.

Til § 20-8

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-11, og gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 19 til 26, jf. omtale i avsnitt 5.7.4. Bestemmelsen innebærer at foretak som inngår i finanskonsern uten hinder av de alminnelige bestemmelsene i §§ 18-3 og 18-4 kan inngå avtale om konsernintern støtte når visse krav er oppfylt. Slike avtaler må i tilfelle godkjennes av Finanstilsynet eller eventuelt tilsynsmyndighet i annen EØS-stat, og deretter av aksjonærene i hvert av de foretak som er avtaleparter. Gjennomføringen av direktivreglene er begrenset til de mest sentrale og overordnede reglene, med sikte på at utfyllende regler kan gis i forskrift, jf. paragrafens *åttende ledd*.

Departementet kan gi utfyllende regler om forholdet til myndighetene i annen EØS-stat i medhold av forskriftshjemmelen i § 20-4 tredje ledd.

Til § 20-9

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast §§ 20-39 og 20-40, men er omarbeidet for å gjennomføre krisehåndteringsdirektivet art. 45, jf. omtale i avsnitt 5.7.5.2. Paragrafen er dessuten inntatt sammen med øvrige regler om beredskap og planer, og ikke blant krisehåndteringsreglene som etter Banklovkommisjonens utkast.

Første ledd innebærer at foretakene til enhver tid skal oppfylle et minstekrav til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld. Minstekravet skal fastsettes av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, og være del av den foretaksspesifikke krisetiltaksplanen. Det forutsettes at fastsettelsen av minstekravet skal skje i samråd med tilsynsfunksjonen hos Finanstilsynet, jf. direktivets bestemmelser, herunder art. 45 nr. 6. Konvertibel gjeld er definert i § 20-25. Første ledd angir videre hvilke forhold det skal legges vekt på ved fastsettelsen av kravet.

Annet ledd angir at Finanstilsynet kan bestemme at minstekravet delvis skal oppfylles med gjeldsinstrumenter med lavere prioritet enn annen gjeld. Behovet for dette må antas å avhenge bl.a. av foretakets finansieringsstruktur, og mer generelt av hvorvidt det vil være nødvendig for å legge til rette for at et foretak kan krisehåndteres ved hjelp av krisetiltaket intern oppkapitalisering.

Tredje ledd angir tilleggskrav til den konvertible gjelden som kan telles med til dekning av minstekravet etter første ledd. Konvertibel gjeld skal bare medregnes i den grad instrumentet er fullt innbetalt, har en gjenstående løpetid på minst ett år, og ikke er eid, garantert, sikret eller finansiert av foretaket selv. Dette er en delmengde av den konvertible gjelden som kan bli omfattet av en intern oppkapitalisering, jf. § 20-25.

Fjerde ledd gir unntak fra minstekravet for kredittforetak som nevnt i loven kapittel 11 avsnitt II, det vil si foretak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF).

Femte ledd gjelder anvendelse av kravet på konsolidert basis i konsern.

Til § 20-10

Første ledd gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 54 og. 60 nr. 4, og innebærer at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kan pålegge foretak å ha forhåndstillatelse til å utstede nye aksjer eller egenkapitalbevis, i den grad dette er nødvendig for å tilrettelegge for nedskriving og konvertering av kapital- og gjeldsinstrumenter, jf. §§ 20-14 og 20-24. Bestemmelsen er betydelig for-

enklet og samlet sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast, som har regler om dette i utkastet §§ 20-21, 20-42 og 20-44.

Annet ledd gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 55, og innebærer at foretak skal påse at avtaler om nye kapital- og gjeldsinstrumenter som er undergitt loven i fremmed stat utenfor EØS, inneholder vilkår som gir hjemmel for nedskriving og konvertering som nevnt over. Også denne bestemmelsen er betydelig forenklet og samlet sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast, som har regler om dette i §§ 20-7, 20-21, 20-36 og 20-42.

Til § 20-11

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-15, men er vesentlig omarbeidet for å gjennomføre krisehåndteringsdirektivet art. 27 og 30, jf. omtale i avsnitt 6.7.1.1 og 6.7.1.2.

Første ledd fastsetter at et foretak skal gi melding til Finanstilsynet når det er i brudd med krav fastsatt i eller i medhold av finansforetaksloven, eller dersom hurtig forverring av foretakets økonomiske stilling gir grunn til å anta at det i nær fremtid vil inntre brudd på slike krav. Når Finanstilsynet har mottatt slik melding, eller anser at vilkårene for meldeplikt er oppfylt, kan Finanstilsynet gi foretaket bestemte pålegg for å avhjelpe situasjonen, jf. direktivet art. 27 nr. 1. Brudd med bufferkrav vil alene ikke gi grunnlag for melding eller pålegg, men brudd med de samlede minstekravene til ansvarlig kapital, som inkluderer foretaksspesifikke tilleggskrav (pilar II-krav), vil imidlertid gi slikt grunnlag. Det samme gjelder brudd eller utsikter til brudd med andre krav, så som likviditetskrav, maksgrenser for store engasjementer og andre krav til betryggende virksomhet. Bestemmelsen supplerer § 14-6 tredje ledd, som har inngrepshjemler som må antas å bli utløst på et tidligere stadium.

Annet ledd gjør bestemmelsen i første ledd gjeldende for konsern.

Tredje ledd har krav om meldinger fra Finanstilsynet om anvendelse av bestemmelsen i første ledd, samt hjemmel for Finanstilsynet til å kreve at foretaket gir de opplysninger som trengs for å oppdatere krisetiltaksplanen og forberede krisehåndtering.

Etter *fjerde ledd* kan Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet gi et foretak pålegg om å kontakte potensielle kjøpere for å forberede en mulig av krisehåndtering av foretaket, dersom det er sendt melding etter tredje ledd. Det er altså i rollen som krisehåndteringsmyndighet Finanstilsynet kan gi et slikt pålegg, jf. at dette bare vil være aktuelt dersom Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet anser at det vil være hensiktsmessig å begynne forberedelser til en mulig krisehåndtering av foretaket.

Til § 20-12

Første ledd gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 28, og samsvarer til dels med Banklovkommisjonens utkast § 20-15 første ledd bokstav d. Dersom foretakets økonomiske situasjon er blitt vesentlig forverret, det foreligger vesentlig brudd på lovfastsatte krav, eller det er alvorlig administrativ svikt i foretaket, og tiltak etter § 20-11 ikke anses tilstrekkelig til å rette på forholdene, kan Finanstilsynet gi pålegg om endringer i sammensetningen av styret eller ledelsen uavhengig av om det foreligger brudd på kravene til ledelsen av foretaket i § 3-5. Gis det pålegg om endringer i sammensetningen av styret eller ledelsen, skal endringene gjennomføres med Finanstilsynets samtykke.

Annet til fjerde ledd gjennomfører direktivet art. 29 og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-18. Dersom heller ikke pålegg etter første ledd anses tilstrekkelig til å rette på forholdene i foretaket, kan Finanstilsynet etter bestemmelsene oppnevne en midlertidig administrator for en periode på inntil ett år til å forestå virksomheten i foretaket, enten i stedet for eller i samarbeid med styret.

Femte ledd gjør bestemmelsene i første til fjerde ledd gjeldende for konsern.

Til § 20-13

Paragrafen bygger til dels på Banklovkommisjonens utkast § 20-19, og gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 81 nr. 1 til 3, jf. omtale i avsnitt 6.7.2. Bestemmelsen innebærer meldeplikter for foretaket og Finanstilsynet når et foretak er eller må ventes i nær fremtid å bli kriserammet. Finanstilsynet skal sende melding om dette til departementet med kopi til Norges Bank og Bankenes sikringsfond, og gi en vurdering av om foretaket bør krisehåndteres eller avvikles, jf. §§ 20-15 og 20-29. Fra Finanstilsynet vil en slik melding være en del av den tilsynsmessige oppfølgingen av foretaket.

Til § 20-14

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast §§ 20-20 og 20-21, men er vesentlig omarbeidet og forenklet, jf. omtale i avsnitt 6.7.3.

Første ledd første punktum svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-20 femte ledd, gjennomfører direktivet art. 59 nr. 10, og innebærer at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet straks skal sørge for at det blir utarbeidet en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser etter § 20-16 når det foreligger grunnlag for å gjennomføre nedskriving og konvertering av den ansvarlige kapitalen i et foretak. Slikt grunnlag foreligger når Finanstilsynet må anta at et foretak er eller må ventes i nær fremtid å bli kriserammet i henhold til § 20-15 annet ledd, eller vil trenge statsgarantier som nevnt i § 20-15 annet ledd bokstav d, og det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres av annet tiltak enn nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital. Hvis det foretaket inngår i et finanskonsern med hovedsete i annet stat i EØS, forutsetter direktivet at vedtak etter denne paragrafen treffes i samråd med krisehåndteringsmyndigheten for konsernet, jf. art. 59 nr. 3 bokstav c. Regler om slikt samarbeid kan gjennomføres i forskrift gitt i medhold av hjemmelen i § 20-4 tredje ledd.

Etter *første ledd annet punktum* skal Finanstilsynet på grunnlag av verdivurderingen treffe vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter konkursrettslige prioritetsregler, såfremt departementet gir sitt samtykke til dette, jf. § 20-3 annet ledd. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-21 første ledd, og gjennomfører direktivet art. 60 nr. 1.

Annet til niende ledd er felles for nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter paragrafen her og intern oppkapitalisering etter § 20-24. Dette følger også av direktivet, hvor mange av reglene er felles for de to tiltakene. Samordningen av disse bestemmelsene i paragrafen her innebærer betydelige forenklinger sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast.

Annet ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-44 første ledd første punktum og tredje ledd, og gjennomfører direktivet art. art. 53 nr. 1 og 2.

Tredje ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast §§ 20-21 første ledd og 20-42 første ledd, og gjennomfører direktivet art. 47 nr. 1 og art. 60 nr. 1.

Fjerde ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-21 tredje og fjerde ledd, og gjennomfører direktivet art. 60 nr. 3.

Femte ledd gjennomfører direktivet art. 47 nr. 4 og 5, og regulerer forholdet til eierkontrollreglene i kapittel 6. Dersom det ikke gis tillatelse til ervervet, skal eierandelen avhendes innen en frist fastsatt av Finanstilsynet. Så lenge eierandelen avhendes innen fristen satt av Finanstilsynet, kan ikke innehav av eierandelen sanksjoneres.

Sjette ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-21 annet ledd, og gjennomfører direktivet art. 60 nr. 2.

Syvende ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-20 sjette ledd, samt direktivet art. 74.

Åttende ledd gjennomfører direktivet art. 66 nr. 4 og 5.

Niende ledd gjør bestemmelsene i første til åttende ledd gjeldende for morselskap i finanskonsern dersom det er nødvendig for å unngå at konsernet som sådan blir kriserammet og det ikke er rimelig utsikt til at det kan forhindres på annen måte. *Første punktum* gjennomfører art. 59 nr. 3 bokstav d og nr. 4. I a*nnet punktum* gjennomføres art. 59 nr. 6 om når konsernet skal anses kriserammet. Bestemmelsen i *tredje punktum* gjennomfører direktivet art. 59 nr. 7 om i hvilken utstrekning kapitalinstrumenter kan nedskrives. *Fjerde og femte punktum* forutsetter at Finanstilsynet utveksler informasjon med og drøfter beslutninger med krisehåndteringsmyndigheter i andre EØS-land som blir berørt. Departementet kan gi utfyllende regler om samarbeid og informasjonsutveksling i forskrift gitt i medhold av § 20-4 tredje ledd.

Tiende ledd gir departementet hjemmel for å fastsette nærmere regler om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital.

Til § 20-15

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-23 og 20-27 og gir regler om vilkår for krisehåndtering for foretak. Utgangspunktet for vedtak om krisehåndtering er etter *første ledd* at Finanstilsynet har sendt melding til departementet etter § 20-13 annet ledd om at et foretak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a er eller sannsynligvis vil bli kriserammet. Vilkårene for krisehåndtering gjennomfører direktivet art. 31 nr. 1 bokstav a til c. Dersom bare vilkår a og b er oppfylt, men allmenne interesser ikke tilsier krisehåndtering, skal departementet vedta avvikling av foretaket etter § 20-29.

Dersom foretaket inngår i et konsern med hovedsete i annen EØS-stat, gjelder det særlige regler i § 20-47.

Annet ledd bygger på art. 32 nr. 4 og gir regler om når et foretak skal anses for å være eller ventes å bli kriserammet.

Tredje ledd angir når krisehåndtering skal anses å være i allmennhetens interesser. Krisehåndtering skal etter denne bestemmelsen være i

allmenhetens interesser når det er hensiktsmessig og nødvendig for å oppnå ett eller flere av de nevnte formålene. Formålene som er listet opp svarer til de formålene som er listet opp i direktivet art. 31 nr. 2.

Fjerde ledd gir regler om når andre foretak enn banker, kredittforetak eller verdipapirforetak som er omfattet av § 20-1, kan krisehåndteres, og bygger på direktivet art. 33 og Banklovkommisjonens utkast § 20-24. Dersom vilkårene for krisehåndtering er oppfylt for et foretakene som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a, i et konsern, kan også holdingforetak og andre morselskap i konsernet, samt andre foretak i konsernet som er omfattet av reglene, jf. § 20-1, settes under krisehåndtering dersom vilkårene er oppfylt også for dette foretaket. Det samme gjelder dersom krisen i foretaket kan medføre at hele konsernet blir kriserammet. Forsikrings- og pensjonsforetak som inngår i konsernet, kan ikke settes under krisehåndtering etter reglene i kapittel 20, men kan settes under offentlig administrasjon etter reglene i kapittel 21.

Femte ledd gir regler om at vedtak om krisehåndtering skal meddeles Finanstilsynet, Norges Bank og Bankenes sikringsfond, i tillegg til at det skal kunngjøres i Brønnøysundregistrene. I tillegg skal naturligvis vedtaket meddeles foretaket som vedtaket retter seg mot, jf. fvl. § 27.

Det vises til nærmere omtale av vedtaket om krisehåndtering i avsnitt 7.7.2.

Til § 20-16

Verdivurdering etter denne paragrafen er ikke et selvstendig vedtak som kan påklages, jf. også direktivet art. 36 nr. 13. Ved klage på vedtak som forutsetter verdivurdering, f.eks. vedtak om krisehåndtering etter § 20-15, vil det imidlertid kunne anføres at verdivurderingen er feil, og dette vil i så fall måtte være noe klageinstansen må vurdere i tråd med vanlige forvaltningsrettslige prinsipper.

Det vises til nærmere omtale i avsnitt 7.7.3.

Til § 20-17

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-25, men er noe omarbeidet, spesielt i *tredje ledd,* for å ta hensyn til at det når administrasjonsstyret oppnevnes, er klart om foretaket skal krisehåndteres etter § 20-15 eller avvikles etter § 20-29. Administrasjonsstyrets oppgaver vil være å ta stilling til og foreslå for Finanstilsynet hvilke krisetiltak som er best egnet for å oppnå de formålene som er nevnt i § 20-15 tredje ledd. Krisetiltaksplanen etter § 20-6 for foretaket vil kunne gi god veiledning til dette arbeidet. Administrasjonsstyret skal også gjennomføre de krisetiltak som Finanstilsynet vedtar å iverksette.

Etter *femte ledd* kan Finanstilsynet i stedet for å oppnevne et administrasjonsstyre oppnevne et nytt ordinært styre og ny ledelse i foretaket. Bestemmelsen bygger på direktivet art. 34 nr. 1 bokstav c.

Til § 20-18

Paragrafen bygger på utkastet § 20-26, men er omarbeidet for å tilpasse den til at den bare gjelder krisehåndtering. Virkningene av vedtak om avvikling under offentlig administrasjon følger av § 20-30. Utgangspunktet ved en krisehåndtering er at foretaket ikke skal stenges, men at det skal drives videre under krisehåndteringen. Utgangspunktet er derfor at inn- og utbetalinger fra foretaket kan fortsette som normalt så lenge foretaket er under krisehåndtering.

Det vises til nærmere omtale i avsnitt 7.7.4 ovenfor.

Til § 20-19

Paragrafen bygger til dels på Banklovkommisjonens utkast § 20-30, og gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 37, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.1. Særlig er første ledd en del endret sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast, slik at direktivets regler i art. 37 nr. 3 om hvilke tiltak som skal regnes som krisetiltak gjennomføres korrekt. Tredje ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-31 annet ledd, mens fjerde ledd bygger på utkast § 20-31 tredje ledd bokstav b.

Til § 20-20

Paragrafen bygger til dels på Banklovkommisjonens utkast § 20-31, samt en rekke andre bestemmelser i utkastet, og gjennomfører flere bestemmelser i krisehåndteringsdirektivet art. 34 til 42, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.1.

Første ledd svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-31 tredje ledd, og gjennomfører direktivet art. 34 nr. 1.

Annet ledd gjennomfører direktivet art. 37 nr. 7.

Tredje ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-31 fjerde og femte ledd, og gjennomfører direktivet art. 37 nr. 8.

Fjerde ledd gjennomfører flere regler som er felles for de tre krisetiltakene som innebærer overdragelse, og svarer til flere bestemmelser i Banklovkommisjonens utkast §§ 20-32 til 20-35. Fjerde ledd gjennomfører direktivet art. 38 nr. 1,

4, 6 og 13, art. 40 nr. 1, 4, 6, 7 og 12, og art. 42 nr. 1, 7, 9, 10 og 13.

direktivet art. 38 nr. 6. Tilsvarende regel gjelder for overdragelse til broforetak og forvaltningsforetak, dersom det ved overdragelsen ble tatt forbehold om tilbakeføring, jf. direktivet art. 40 nr. 6 og 7, og art. 42 nr. 9 og 10.

Femte ledd gjennomfører direktivet art. 38 nr. 11 og 12 og art. 40 nr. 9 og 10, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-32 tredje ledd og § 20-33 sjette ledd.

Til § 20-21

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-32, og gjennomfører de delene av krisehåndteringsdirektivet art. 38 og 39 som ikke er dekket av § 20-20, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.2.

Til § 20-22

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast §§ 20-33 og 20-34, og gjennomfører de delene av krisehåndteringsdirektivet art. 40 og 41 som ikke er dekket av § 20-20, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.3.

Til § 20-23

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-35, og gjennomfører de delene av krisehåndteringsdirektivet art. 42 som ikke er dekket av § 20-20, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.4.

Til § 20-24

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-36, men er forenklet og omarbeidet, og gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 43, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.5.

Til § 20-25

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-37, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.5.

Første ledd gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 44 nr. 1 og 2, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-37 første og annet ledd.

Annet ledd gjennomfører direktivet art. 49, og svarer til utkastet § 20-37 tredje ledd.

Tredje og fjerde ledd svarer delvis til utkastet § 20-37 fjerde og femte ledd, men er betydelig omarbeidet for å gjennomføre direktivet art. 44 nr. 3.

Til § 20-26

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast §§ 20-41 til 20-44, men er betydelig forenklet, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.5.

Første og annet ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-41, og gjennomfører direktivet art. 46.

Tredje ledd svarer til en forenklet versjon av Banklovkommisjonens utkast § 20-43 første ledd, og gjennomfører direktivet art. 48 nr. 1.

Fjerde ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-43 fjerde ledd, og gjennomfører direktivet art. 48 nr. 3.

Femte ledd gjennomfører bl.a. art. 47 og 53 ved å gjøre bestemmelsene i § 20-14 annet til niende ledd gjeldende også ved en intern oppkapitalisering. Disse bestemmelsene er felles for nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter § 20-14 og intern oppkapitalisering etter §§ 20-24 til 20-26. Banklovkommisjonens utkast § 20-42 er dekket ved henvisningen til § 20-14. Femte ledd gjennomfører også direktivet art. 63 nr. 1 bokstav j og k, i tråd med Banklovkommisjonens utkast § 20-44 første ledd annet punktum.

Til § 20-27

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-45, men er omarbeidet, og gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 51 og 52, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.5.

Til § 20-28

Første ledd gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 37 nr. 10 og art. 56, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-46, men er noe omarbeidet for å klargjøre vilkårene. Bestemmelsen åpner for at departementet kan treffe vedtak om statlige støttetiltak etter annet ledd ved alvorlige forstyrrelser i finanssystemet når krisetiltak etter § 20-19 ikke vil være tilstrekkelige, jf. omtale i avsnitt 8.7.1.

Annet ledd gjennomfører direktivet art. 57 nr. 1 og art. 58 nr. 1 og 2, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-47 første ledd første punktum og annet ledd første punktum, jf. omtale i avsnitt 8.7.2 og 8.7.3.

Tredje ledd gjennomfører direktivet art. 57 nr. 3 og art. 58 nr. 3, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-47 første ledd tredje punktum, jf. omtale i avsnitt 8.7.4.

Fjerde ledd angir at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal gjennomføre de ved-

tak som treffes av departementet etter paragrafen her. De statlige tiltakene har likhetstrekk med de krisetiltak som Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet kan gjennomføre etter § 20-19, og Finanstilsynet har etter kapitlet for øvrig de hjemler som er nødvendig for å gjennomføre de statlige tiltakene. Bestemmelsen angir også at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, i den grad det ervervede eierskapet tillater det, skal påse at foretakets virksomhet drives profesjonelt og forretningsmessig, jf. direktivet art. 57 nr. 2 og art. 58 nr. 3, og Banklovkommisjonens utkast § 20-47 første ledd annet punktum. Det vises til omtale i avsnitt 8.7.4.

Til § 20-29

Paragrafen er ny sammenlignet med Banklovkommisjonens utkast. Sammen med de andre paragrafene i dette avsnittet regulerer den tilfeller der et allmenne interesser ikke tilsier at foretaket skal krisehåndteres. Bestemmelsene om avvikling under offentlig administrasjon bygger på gjeldende regler om offentlig administrasjon av finansforetak, men er tilpasset til at regelsettet bare er aktuelt å bruke i de tilfellene det ikke er aktuelt med krisehåndtering.

Vilkårene for avvikling under offentlig administrasjon følger av § 20-15 bokstav a og b, jf. *første ledd*. Dersom disse to vilkårene er oppfylt, og allmenne hensyn ikke tilsier krisehåndtering, skal departementet vedta avvikling under offentlig administrasjon.

Annet og tredje ledd svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-23 fjerde og femte ledd.

Som etter gjeldende rett skal et administrasjonsstyre oppnevnt av Finanstilsynet stå for bobehandlingen. Etter *fjerde ledd* skal derfor § 20-17 om administrasjonsstyre gjelde også ved avvikling under offentlig administrasjon.

Det vises til omtale i avsnitt 7.7.10.

Til § 20-30

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-26. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen i NOU 2016: 23 avsnitt 15.4, samt proposisjonen avsnitt 7.7.10.

Til § 20-31

Paragrafen svarer i hovedsak til utkastet § 20-28 og gir regler om hvordan gjennomføring avvikling under offentlig administrasjon skal skje. Det vises til omtale i avsnitt 7.7.10 og merknadene til § 20-28 i NOU 2016: 23 kapittel 15.4.

Til § 20-32

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast til § 20-29, og gjennomfører direktivet art. 108. Det vises til omtale i proposisjonen avsnitt 7.7.9 og NOU 2016: 23 kapittel 15.4.

I *annet ledd* er det angitt at privatpersoners og små- og mellomstore bedrifters kvalifiserte innskudd, jf. § 19-3, som overstiger garantibeløpet etter § 19-4, skal ha prioritet bak garanterte innskudd, men foran usikrede krav.

Til § 20-33

Første ledd første punktum gjennomfører direktivet art. 64 nr. 1 bokstav a og svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-48 første ledd første punktum.

Første ledd annet punktum gjennomfører direktivet art. 65, og bygger på Banklovkommisjonens utkast til § 20-48 første ledd annet punktum. I tråd med høringsmerknaden fra *Advokatforeningen* er konsernselskaper eksplisitt nevnt i lovteksten, jf. direktivet art. 65, som spesifikt presiserer at pålegg også kan rettes mot «any group entities». Videre er det presisert i ordlyden at det kun er operasjonelle tiltak som kan pålegges truffet. Presiseringen er ment å innebære en avgrensning mot finansielle tiltak, jf. art. 65 nr. 3. EBA har i tråd med art. 65 nr. 5 publisert retningslinjer[1] som utfyller bestemmelsen.

Annet ledd svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast, jf. omtale i NOU 2016: 23 avsnitt 15.6. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 66 nr. 1 til 3, og regulerer de tilfellene der krisehåndteringsmyndigheten i en annen EØS-stat har truffet vedtak om overføring av eiendeler eller rettigheter som befinner seg her i riket. Tilsvarende forutsettes det at andre land har oppfylt direktivforpliktelsen, slik at beslutninger truffet av Finanstilsynet gis virkning i den EØS-stat der eiendelen eller rettigheten befinner seg.

I *tredje ledd annet punktum* er det inntatt en bestemmelse om at Finanstilsynet kan pålegge foretaket under krisehåndtering, eller erververen, å yte bistand eller gi informasjon til den andre par-

[1] EBA/GL/2015/06 Guidelines on the minimum list of services or facilities that are necessary to enable a recipient to operate a business transferred to it under Article 65(5) of Directive 2014/59/EU.

ten. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 64 nr. 1 bokstav e.

Etter art. 64 nr. 1 bokstav b skal Finanstilsynet kunne fjerne fortrinnsretter til aksjer og andre egenkapitalinstrumenter i forbindelse med krisetiltak. *Advokatforeningen* hadde følgende merknad til denne bestemmelsen Banklovkommisjonens utkast:

> «Direktivteksten gir tilsynelatende anvisning på alternative myndighetshjemler, dvs. a) overdragelse av eiendeler og rettigheter fri for forpliktelser som ellers ville fulgt med og b) frata eksisterende opsjonsrettigheter knyttet til eiendeler i finansforetaket. Lovforslaget synes ikke å skille mellom alternativene slik direktivet legger opp til, men tolker alternativ b) som en utfylling/eksemplifisering av alternativ a). Det bør vurderes om ordlyden «herunder fortrinnsrett til aksjer» bør fjernes og at det heller oppstilles et tilleggspunktum som implementerer alternativ b), evt. gjennomføre alternativ b i en annen bestemmelse i avsnitt VI.»

I tråd med merknaden fra Advokatforeningen er tillegget tatt ut av første ledd og inn i *fjerde ledd*. Bestemmelsen gir Finanstilsynet kompetanse til å fjerne fortrinnsretter til aksjer eller egenkapitalbevis i forbindelse med anvendelse av krisetiltak. Bestemmelsen gjennomfører direktivet art. 64. nr. 1 bokstav b.

Femte ledd svarer til fjerde ledd i Banklovkommisjonens utkast. Myndigheten som Finanstilsynet gis kompetanse til å utøve etter denne paragrafen gjelder Finanstilsynet i egenskap av å være krisehåndteringsmyndighet, jf. § 20-3. Etter art. 64 nr. 2 skal krisehåndteringsmyndigheten utøve myndigheten etter art. 64 nr. 1 når krisehåndteringsmyndigheten vurderer at det er egnet for å sikre at et krisetiltak er effektivt eller for å oppnå et eller flere av formålene med krisehåndteringen. Denne avgrensningen vil i norsk rett uansett følge av alminnelige forvaltningsrettslige regler, og er derfor ikke nødvendig å innta i paragrafen.

Det vises for øvrig til omtale av merknadene til paragrafen i NOU 2016: 23 avsnitt 15.6.

Til § 20-34

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-49, jf. omtale i NOU 2016: 23 avsnitt 15.6. Paragrafen gjennomfører direktivet art. 68. I tillegg gjennomfører *første ledd* art. 64 nr. 1 bokstav f, jf. omtale i NOU 2016: 23.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* gjennomfører direktivet art. 68 nr. 5. Ordlyden er utvidet for at det ikke skal være noe tvil om at den også dekker innholdet i Banklovkommisjonens utkast til annet ledd tredje punktum, som gjennomførte den samme bestemmelsen.

Til § 20-35

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-50, jf. omtale i NOU 2016: 23 avsnitt 15.6, og gjennomfører direktivet art. 69 og 70.

Første ledd gjennomfører direktivet art. 69 nr. 1, og gir Finanstilsynet rett til å suspendere betalinger fra foretaket frem til midnatt første virkedag etter at pålegget ble offentliggjort. Suspensjonen har som virkning at betalinger med forfallsdato i suspensjonsperioden får forskjøvet forfallet til utløpet av suspensjonsperioden, jf. også art. 69 nr. 2. Suspensjonen får virkning for begge parter, slik at også den andre partens leverings- eller betalingsforpliktelser blir suspendert i den samme perioden, jf. art. 69 nr. 3.

I *første ledd annet punktum* er det presisert at kvalifiserte innskudd og krav som kvalifiserer til dekning fra verdipapirforetakenes sikringsfond, er unntatt fra bestemmelsen i første punktum, jf. art. 69 nr. 4 bokstav a og c. Finanstilsynet skriver følgende i sin høringsuttalelse:

> «Utkastet til § 20-50 inneholder unntak for «innskudd som vil kunne være dekket av innskuddsgarantiordning eller ordning for investorbeskyttelse» (vår uthevning). Tillegget «vil kunne» er upresist, og finnes ikke i krisehåndteringsdirektivets artikkel 69 som unntar «eligible deposits» som er definert i artikkel 2 nr. 1 (95) gjennom henvisning til DGSD. Banklovkommisjonen presiserer selv på side 282 at bestemmelsen omfatter dekkede innskudd, og således ikke er begrenset til garanterte innskudd. Etter Finanstilsynets vurdering bør § 20-50 følge begrepsbruken i § 20-56 der «innskudd som er dekket av garantiordningen» benyttes, eventuelt henvise til § 19-5 som definerer dekkede innskudd.»

Definisjonen av kvalifiserte innskudd følger av § 19-3, som svarer til direktivets definisjon av eligible deposits, jf. art. 2 nr. 1 punkt 4 og art. 5.

Annet ledd gjennomfører direktivet art. 70 nr. 1.

I *tredje ledd* er det presisert at det bare er interbanksystemer som er unntatt fra første og annet ledd, jf. art. 69 nr. 4 bokstav b og art. 70 nr. 2.

Advokatforeningen uttalte følgende om dette i høringen:

> «Ordlyden i lovforslaget synes vid i og med at det generelt vises til betalingssystemloven. Direktivteksten viser eksplisitt til direktiv 98/26/EC som er implementert i betalingssystemloven kapittel 4. Advokatforeningen anbefaler at henvisningen begrenses til betalingssystemloven kapittel 4, idet det ellers kan oppstå uklarhet om også andre betalingssystemer enn interbanksystemer omfattes».

I tråd med at Finanstilsynet må se hen til lovens formålsparagraf ved enhver myndighetsutøvelse i medhold av loven, skal tilsynet ved anvendelse av hjemlene i denne bestemmelsen sen hen til virkningen av vedtaket på finansmarkedets funksjon, jf. direktivet art. 69 nr. 5 og art. 70 nr. 4.

Til § 20-36

Paragrafen svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-50, jf. omtale i NOU 2016: 23 avsnitt 15.6. Paragrafen gjennomfører direktivet art. 71, med unntak av 71 nr. 7 som er gjennomført i § 20-5 femte ledd og § 20-6 sjette ledd.

I *tredje ledd første punktum* er det presisert at det bare er interbanksystemer som er unntatt fra første og annet ledd. *Advokatforeningen* uttalte følgende om dette i høringen:

> «Ordlyden i lovforslaget synes vid i og med at det generelt vises til betalingssystemloven. Direktivteksten viser eksplisitt til direktiv 98/26/EC som er implementert i betalingssystemloven kapittel 4. Advokatforeningen anbefaler at henvisningen begrenses til betalingssystemloven kapittel 4, idet det ellers kan oppstå uklarhet om også andre betalingssystemer enn interbanksystemer omfattes».

I tråd med at Finanstilsynet må se hen til lovens formålsparagraf ved enhver myndighetsutøvelse i medhold av loven, skal tilsynet ved anvendelse av hjemlene i denne bestemmelsen sen hen til virkningen av vedtaket på finansmarkedets funksjon, jf. direktivet art. 71 nr. 6.

Til § 20-37

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-52, men med enkelte redaksjonelle endringer. Paragrafen gjennomfører direktivet art. 73. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.7 og omtale i proposisjonen avsnitt 7.7.8.

Til § 20-38

Paragrafen gir nærmere regler om etterkontroll og ny verdivurdering i samsvar med direktivet art. 74, jf. Banklovkommisjonens utkast § 20-53.

Dersom verdivurderingen viser at eiere og kreditorer har kommet dårligere ut enn om foretaket hadde blitt avviklet, skal Finanstilsynet betale ut differansen fra krisetiltaksfondet, jf. *tredje ledd*.

Utfallet av verdivurderingen vil derfor være av stor betydning for aksjonærer og kreditorer, ettersom det er denne som danner grunnlag for et eventuelt krav mot krisefondet. Berørte parter kan derfor påklage verdivurderingen etter reglene i § 20-44, jf. *fjerde ledd*. Klagen vil i tilfelle være knyttet til at utbetalingene fra Finanstilsynet, eventuelt beslutning om at det ikke er grunnlag for utbetaling, ikke er riktig på grunn av feil ved verdivurderingen.

Til § 20-39

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-54, men med enkelte redaksjonelle endringer. Paragrafen gjennomfører direktivet art. 76. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.7 og omtale i proposisjonen avsnitt 7.7.8.

Til § 20-40

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-55, men med enkelte redaksjonelle endringer. Paragrafen gjennomfører direktivet art. 77. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.7 og omtale i proposisjonen avsnitt 7.7.8.

I tråd med innspill fra *Finanstilsynet* er det i *annet ledd* presisert at det bare er for å sikre garanterte innskudd at Finanstilsynet kan overføre en del av innskuddene. Kvalifiserte innskudd som ikke er garantert (jf. § 19-3 og § 19-4), kan bare overføres etter hovedregelen i første ledd.

Finanstilsynet skriver følgende om dette i sin høringsuttalelse.

> «Forslagene til §§ 20-55 (2) og 20-56 (2) gir videre adgang til å overføre garanterte innskudd, mens § 20-57 (2) gir adgang til å overføre dekkede innskudd. Bestemmelsene skal gjennomføre hhv. art. 77 nr. 2 (a), art. 78 nr. 2 (a) og art. 79 nr. 2 (a) som alle bruker begrepet «covered deposits», dvs. garanterte innskudd.

Det legges til grunn at garanterte innskudd skal benyttes, også i § 20-57 (2).»

Til § 20-41

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-56, men med enkelte redaksjonelle endringer. Paragrafen gjennomfører direktivet art. 78. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.7 og omtale i proposisjonen avsnitt 7.7.8.

I tråd med innspill fra *Finanstilsynet* er det i *annet ledd* presisert at det bare er for å sikre garanterte innskudd at Finanstilsynet kan overføre en del av innskuddene. Kvalifiserte innskudd som ikke er garantert (jf. § 19-3 og § 19-4), kan bare overføres etter hovedregelen i første ledd.

Til § 20-42

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-57, men med enkelte redaksjonelle endringer. Paragrafen gjennomfører direktivet art. 79. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.7 og omtale i proposisjonen avsnitt 7.7.8.

I tråd med innspill fra *Finanstilsynet* er det i *annet ledd* presisert at det bare er for å sikre garanterte innskudd at Finanstilsynet kan overføre en del av innskuddene. Kvalifiserte innskudd som ikke er garantert (jf. § 19-3 og § 19-4), kan bare overføres etter hovedregelen i første ledd.

Til § 20-43

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-58, men med enkelte redaksjonelle endringer. Paragrafen gjennomfører direktivet art. 80. Det vises til omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.7 og omtale i proposisjonen avsnitt 7.7.8.

Til § 20-44

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-59 om klage og søksmål og gjennomfører direktivet art. 85. I tråd med art. 85 nr. 2 er det ikke bare vedtak som kan påklages, men enhver beslutning, forutsatt at klager har rettslig interesse. Det vises til omtale av utkastet § 20-59 i NOU 2016: 23 kapittel 15.7.

Annet ledd slår fast av vedtak og beslutninger i tilknytning til krisehåndtering eller avvikling, ikke skal ha oppsettende virkning. Det må som utgangspunkt legges til grunn at utsatt iverksetting vil svekke mulighetene for en vellykket krisehåndtering, noe som kan påføre samfunnet store kostnader. Domstolene bør av samme grunn være svært varsomme med å vurdere midlertidig forføyning mot vedtak eller beslutninger som er omfattet av bestemmelsen. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven § 42.

Til mange av vedtakene som er omfattet av annet ledd vil det ligge en verdivurdering etter § 20-16 til grunn for vedtaket. Denne verdivurderingen kan som nevnt i merknaden til paragrafen ikke påklages i seg selv. Ved klage på vedtak eller beslutning etter paragrafen her kan det imidlertid også anføres at vedtaket er feil fordi verdivurderingen er feil. Det vises herunder også til merknaden til § 20-38 om adgangen til å klage på etterfølgende verdivurdering etter den bestemmelsen.

Til § 20-45

Paragrafen bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-60, jf. omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.8. I *første ledd* er det presisert hvilke hensyn Finanstilsynet skal legge vekt på når det skal treffe beslutninger med virkninger i annen EØS-stat. Hensynene svarer til direktivet art. 87. I tråd med *Finanstilsynets* høringsmerknad er det tatt inn i bestemmelsen at det også skal legges vekt på skatteinntekter ved beslutninger som berører morelle datterforetak i annen EØS-stat, jf. direktivet art. 87 bokstav e og f. Er det signifikante filialer i andre EØS-stater som blir berørt skal det legges vekt på hensynet til finansiell stabilitet i vertsstaten.

I medhold av forskriftshjemmelen i § 20-4 kan departementet gi utfyllende regler om samarbeid som nevnt i denne paragrafen i forskrift.

Det vises til omtale i avsnitt 7.7.11.

Til § 20-46

Første ledd stiller krav om at det skal etableres kriseutvalg for finanskonsern med morselskap her i riket som driver virksomhet gjennom filial eller datterforetak i annen EØS-stat. De nærmere reglene om kriseutvalg kan gis i forskrift medhold av *annet ledd.* Paragrafen gjennomfører direktivet art. 88 og bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-61.

Når uttrykket «kriseutvalg» er brukt ellers i lovteksten kan det omfatte både kriseutvalg som er opprettet etter paragrafen her eller kriseutvalg som er opprettet i annen EØS-stat, jf. definisjonen i § 1-5 niende ledd.

Det vises til for øvrig omtale i avsnitt 7.7.11.

Til § 20-47

Paragrafen gjennomfører direktivet art. 91, og svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-62, jf. omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.8.

Dersom vilkårene for krisehåndtering av et foretak er til stede, skal departementet etter § 20-15 første ledd treffe vedtak om å undergi foretaket krisehåndtering. Paragrafen her gir nærmere regler om hva som deretter skal skje dersom foretaket inngår i finanskonsern med morselskap i annen EØS-stat. Finanstilsynet, som skal bli underrettet om vedtaket etter § 20-15 etter § 20-15 femte ledd, skal sørge for å informere kriseutvalget for konsernet om vedtaket.

Det vises for øvrig til omtale i avsnitt 7.7.11.

Til § 20-48

Paragrafen gjennomfører direktivet art. 92, og svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-63, jf. omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.8.

Dersom vilkårene for krisehåndtering av et foretak er til stede, skal departementet etter § 20-15 første ledd treffe vedtak om å undergi foretaket krisehåndtering. Paragrafen her gir nærmere regler om hva som deretter skal skje dersom foretaket inngår i finanskonsern med morselskap i annen EØS-stat. Finanstilsynet, som skal bli underrettet om vedtaket etter § 20-15 etter § 20-15 femte ledd, skal sørge for å informere kriseutvalget for konsernet om vedtaket.

Det vises for øvrig til omtale i avsnitt 7.7.11.

Til § 20-49

Paragrafen gir hjemmel for å sette filial av foretak med hovedsete utenfor EØS under krisehåndtering eller avvikling. Paragrafen svarer materielt til Banklovkommisjonens utkast, jf. omtale i NOU 2016: 23 kapittel 15.8, men er redaksjonelt noe omarbeidet i tråd med at loven skiller mellom krisehåndtering og avvikling under offentlig administrasjon.

Vedtak etter *første ledd* kan både enten gå ut på krisehåndtering etter reglene i avsnitt IV eller avvikling etter reglene i avsnitt VI. Med allmenne interesser menes de hensyn som nevnt i § 20-15 tredje ledd.

Departementet kan gi nærmere regler om håndtering av slike filialer i forskrift i medhold av hjemmelen i § 20-4.

Til § 20-50

Paragrafen gjennomfører hovedreglene i krisehåndteringsdirektivet art. 100, 102 og 105, og svarer delvis til Banklovkommisjonens utkast § 20-65 første og annet ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.3.1.

Til § 20-51

Paragrafen gjennomfører hovedreglene i krisehåndteringsdirektivet art. 100, 102 og 105, og svarer delvis til Banklovkommisjonens utkast § 20-65 første og annet ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.3.1.

Første og annet ledd gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 102 nr. 3 og art. 104, og svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast § 20-66 første og tredje ledd og § 20-67 femte ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.3.2.

Tredje ledd gjennomfører direktivet art. 103 nr. 2 og art. 104 nr. 1, og svarer til hovedtrekk i Banklovkommisjonens utkast § 20-66 annet ledd og § 20-67 første til tredje ledd, jf. omtale i avsnitt 10.7.3.3.

Fjerde ledd gir hjemmel for Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet til å fastsette at foretak etablert utenfor EØS som driver virksomhet her i riket, skal betale bidrag til krisetiltaksfondet, og fastsette bidragene.

Til § 20-52

Paragrafen gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 101 og deler av art. 44, jf. omtale i avsnitt 7.7.6.5 og 10.7.3.4. Bestemmelsene svarer i hovedsak til Banklovkommisjonens utkast §§ 20-38 og 20-68.

Til § 20-53

Paragrafen gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 107, og svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-69.

Til § 20-54

Paragrafen gjennomfører krisehåndteringsdirektivet art. 109, og svarer til hovedtrekk i Banklovkommisjonens utkast § 20-70, jf. omtale i avsnitt 10.7.2.4.

Til § 20-55

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-71, jf. omtale i avsnitt 10.7.3.

Til § 20-56

Paragrafen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 20-72, jf. omtale i avsnitt 4.7.3.

Til § 20-57

Paragrafen innebærer at vedtak om bidrag til krisetiltaksfondet kan påklages etter forvaltningsloven, og bygger på Banklovkommisjonens utkast § 20-73.

Til § 21-1

Virkeområdet i *paragrafen* oppdateres for å reflektere at banker og kredittforetak mv. nå skal krisehåndteres eller avvikles etter reglene i kapittel 20.

Til § 21-7

Virkeområdet i *paragrafen* oppdateres for å reflektere at banker og kredittforetak mv. nå skal krisehåndteres eller avvikles etter reglene i kapittel 20.

Til § 21-9

Meldeplikten i *paragrafen* oppdateres for å reflektere at banker og kredittforetak ikke skal kunne settes under offentlig administrasjon etter bestemmelsene i kapittelet her.

Til § 21-12

Paragrafen oppdateres for å reflektere at den ikke skal gjelde foretak som tar imot innskudd.

Til lovvedtaket del IV

Loven skal gjelde fra den tid Kongen bestemmer, jf. *nr. 1*.

Overgangsregelen i *nr. 2* gjelder f.eks. låste fastrenteinnskudd mv. som var garantert etter reglene som gjaldt da innskuddet ble satt inn, men som ikke lenger ville ha vært garantert etter reglene i kapittel 19. Bestemmelsen svarer til Banklovkommisjonens utkast § 19-5 fjerde ledd.

Overgangsregelen i *nr. 3* innebærer at midlene i dagens Bankenes sikringsfond skal fordeles på innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet. Bankenes sikringsfond skal overta den delen av eiendeler og forpliktelser som tilordnes innskuddsgarantifondet. Den delen av midlene som tilordnes krisetiltaksfondet skal inn i et nytt fond som skal disponeres av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet. Det vises til omtale i proposisjonen kapittel 10.7.

Etter *nr. 4* kan departementet fastsette overgangsregler.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om Bankenes sikringsfond og lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om Bankenes sikringsfond og lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker) i samsvar med et vedlagt forslag.

A
Forslag
til lov om Bankenes sikringsfond

Lov om Bankenes sikringsfond

§ 1 *Organisatoriske forhold*

(1) Bankenes sikringsfond er et eget rettssubjekt. Bankenes sikringsfond skal meldes til Foretaksregisteret.

(2) Bankenes sikringsfond skal ha et styre oppnevnt av departementet. Styret er sikringsfondets øverste myndighet og representerer Bankenes sikringsfond utad.

(3) Den daglige ledelsen av virksomheten i Bankenes sikringsfond skal forestås av en forretningsfører tilsatt av styret og godkjent av departementet. Styret kan fastsette instruks for forretningsføreren.

(4) Virksomheten i Bankenes sikringsfond skal organiseres og drives på en forsvarlig måte. Forretningsføreren skal sørge for at Bankenes sikringsfond har ansatte som samlet har kvalifikasjoner og erfaringer som trengs for at virksomheten drives på en forsvarlig måte, og at det etableres forsvarlige styrings- og kontrollsystemer. Forretningsføreren skal sørge for at det blir fastsatt instrukser som angir de ansattes arbeidsoppgaver og ansvarsforhold, samt rapporterings- og saksbehandlingsregler.

(5) Bankenes sikringsfond har selvstendig partsevne etter tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f.

§ 2 *Oppgaver*

(1) Bankenes sikringsfond skal utføre forvaltningsoppgaver og administrative gjøremål som gjelder innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet i samsvar med bestemmelsene i finansforetaksloven kapittel 19.

(2) Bankenes sikringsfond skal forvalte midlene i krisetiltaksfondet og kan utføre andre administrative gjøremål som gjelder krisetiltaksfondet i samsvar med bestemmelsene i finansforetaksloven § 20-56. Det samme gjelder for midlene i Verdipapirforetakenes sikringsfond så langt det passer. Krisetiltaksfondet og Verdipapirforetakenes sikringsfond skal belastes kostnader som gjelder gjøremål for fondene.

(3) Bankenes sikringsfond skal yte bistand til Finanstilsynet etter finansforetaksloven § 20-3 tredje ledd.

§ 3 *Styret*

(1) Styret skal ha syv medlemmer oppnevnt av departementet. Det kan oppnevnes varamedlemmer.

(2) Oppnevningen av medlemmer og varamedlemmer til styret gjelder for to år. Departementet kan foreta suppleringsvalg og i særlige tilfeller endre sammensetningen av styret.

(3) Det skal føres protokoll over styrebehandlingen.

(4) Aksjeloven § 6-17 gjelder tilsvarende for styret.

(5) Departementet kan fastsette instruks for styret, herunder regler om saksbehandling, utsetting av arbeidsoppgaver og saker som skal forelegges departementet, Finanstilsynet eller Norges Bank før vedtak treffes.

§ 4 *Ansvarlig kapital*

Bankenes sikringsfonds ansvarlige kapital består av midler tilført innskuddsgarantifondet.

§ 5 *Samarbeidsordninger*

(1) Bankenes sikringsfond skal etablere prosedyrer for samarbeid, samordning og informasjonsutveksling med Finanstilsynet og Norges Bank. Departementet kan fastsette nærmere regler om slike prosedyrer.

(2) Er Finanstilsynet eller Norges Bank blitt kjent med forhold i et medlemsforetak som kan føre til ansvar for innskuddsgarantiordningen, skal de omgående sende melding om dette til Bankenes sikringsfond.

(3) Bankenes sikringsfond kan inngå samordningsavtale med garantiordning for bankinnskudd i annen EØS-stat.

§ 6 *Regnskap og revisjon*

(1) Bankenes sikringsfond skal hvert år utarbeide og avgi årsmelding og årsregnskap for innskuddsgarantifondet som skal sendes til departementet, Finanstilsynet og Norges Bank.

(2) Bankens sikringsfond skal ha en revisor som utpekes av departementet. Revisors godtgjøring fastsettes av departementet.

§ 7 *Forholdet til annen lovgivning*

(1) Offentleglova og forvaltningsloven gjelder for Bankenes sikringsfond. Offentleglova § 15 første og tredje ledd gjelder tilsvarende for Bankenes sikringsfonds korrespondanse med departementet, Finanstilsynet og Norges Bank.

(2) Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 gjelder ikke overfor departementet, Finanstilsynet og Norges Bank. Departementet kan i forskrift gi regler om avgrensning av taushetsplikten.

§ 8 *Utfyllende regler*

Departementet kan i forskrift gi regler om Bankenes sikringsfond og dets virksomhet, herunder regler om regnskaps- og revisjonsforhold.

§ 9 *Ikrafttredelse og overgangsregler*

(1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

(2) Departementet kan gi overgangsregler.

B
Forslag
til lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker)

I

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt gjøres følgende endringer:

§ 8-4 skal lyde:
§ 8-4 *Bankvirksomhet mv.*
Det gis fradrag for beløp som finansforetak *tilfører innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet etter finansforetaksloven* §§ 19-10 og 20-51.

II

I lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag gjøres følgende endringer:

§ 15 annet ledd bokstav h skal lyde:
h) om hvilke regler som gjelder for innskuddsgaranti, *jf. finansforetaksloven § 16-5*.

§ 30 første ledd skal lyde:
(1) Institusjonen skal jevnlig, og minst én gang i året, skriftlig informere kunden om rente- og gebyrsatser for alternative typer kontoer som institusjonen tilbyr, *samt opplysninger om innskuddsgaranti i samsvar med finansforetaksloven § 16-5*.

III

I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern gjøres følgende endringer:

§ 1-5 nye åttende og niende ledd skal lyde:
(8) Med tilsynsutvalg menes tilsynskollegium som nevnt i EØS-regler som svarer til direktiv 2013/36/EU artikkel 116, som er opprettet innenfor EØS.
(9) Med kriseutvalg menes kriseutvalg som nevnt i § 20-46 og tilsvarende kollegium opprettet i andre EØS-land.

§ 5-4 første ledd skal lyde:
(1) For filial som etter reglene i §§ 5-2 og 5-3 driver virksomhet her i riket, gjelder kapittel 1 samt bestemmelsene i §§ 2-19 til 2-22, § 9-1 annet og tredje ledd, § 9-2, §§ 9-4 til 9-6, § 12-27, § 13-5 fjerde ledd, § 13-7 første ledd, § 13-17, kapittel 16, § 17-11 sjette ledd, § 17-12, § 17-13 første og tredje ledd, § 19-2, *§ 20A-3 annet ledd*, § 21-7 annet ledd og §§ 22-1 til 22-3. Revisorloven § 2-3 første og annet ledd gjelder tilsvarende for møter mellom daglig leder av filialen og revisor.

§ 12-3 nytt sjette ledd skal lyde:
(6) Ved sammenslåing eller deling av finansforetak som tar imot innskudd, skal foretaket gi informasjon som nevnt i femte ledd minst én måned før transaksjonen gjennomføres. Innskytere kan innen tre måneder kreve kvalifiserte innskudd som ikke er garantert etter § 19-4, utbetalt eller overført til annet medlemsforetak.

§ 14-6 tredje ledd første punktum og annet punktum innledningen skal lyde:
Banker, kredittforetak og finansieringsforetak samt holdingforetak i finanskonsern hvor slikt foretak inngår, som ikke oppfyller *krav eller bufferkrav* i denne loven eller forskrifter fastsatt i medhold av loven, skal straks iverksette nødvendige tiltak for å rette opp dette. *Dersom det er, eller det er grunn til å anta at det i nær fremtid vil være,* manglende etterlevelse av *krav og bufferkrav,* kan Finanstilsynet pålegge foretaket:

§ 16-5 skal lyde:
§ 16-5 *Opplysningsplikt om garantiordninger mv.*
(1) Banker og andre finansforetak som tar imot innskudd her i riket, skal skriftlig informere kundene om hvilken innskuddsgarantiordning som gjelder for virksomheten, og om hvilken garanti for innskudd ordningen gir. Informasjonen skal gis på norsk og på en lett forståelig måte. *Informasjonen kan gis ved bruk av elektronisk kom-*

munikasjon dersom kunden bruker nettbank, med mindre kunden ber om å få opplysninger på papir.

(2) Departementet kan gi forskrift om *finansforetaks opplysningsplikt om innskuddsgarantiordninger og om adgang* til å bruke opplysninger om *garantiordninger* i sin markedsføring.

(3) Departementet kan i forskrift gi regler om opplysningsplikt om garantiordninger for andre finansforetak.

§ 18-3 nytt sjette ledd skal lyde:

(6) Bestemmelsen i denne paragrafen gjelder ikke konsernintern finansiell støtte som ytes etter bestemmelsene i § 20-8.

Kapittel 19 skal lyde:

Kapittel 19. Innskuddsgarantiordning for banker

I. Innskuddsgaranti

§ 19-1. *Innskuddsgarantiordningen*

(1) Banker og andre kredittinstitusjoner kan ikke motta innskudd her i riket uten å være medlem av innskuddsgarantiordningen for banker etter reglene i kapitlet her eller av en annen tilsvarende garantiordning.

(2) Innskuddsgarantiordningen skal bidra til finansiell stabilitet ved:

a) å sikre at innskudd som er mottatt av medlemsforetak, blir utbetalt til innskyterne dersom foretaket selv er ute av stand til å tilbakebetale innskuddet, og
b) å sette i verk tiltak etter reglene i § 19-11 overfor foretak som nevnt i § 19-2 første ledd.

(3) Bankenes sikringsfond skal forvalte innskuddsgarantiordningen. Garantiordningen skal ha et innskuddsgarantifond og andre finansielle midler som oppfyller kravene i § 19-9.

§ 19-2 *Medlemskap*

(1) Banker med hovedsete her i riket skal være medlem av innskuddsgarantiordningen for banker.

(2) Kredittinstitusjon med hovedsete i annen EØS-stat som mottar innskudd fra allmenheten gjennom filial her i riket, kan bli medlem av innskuddsgarantiordningen dersom garantiordningen for bankinnskudd i hjemstaten ikke gir like god dekning som det som følger av § 19-6. Filial som er medlem etter første punktum, kan si opp medlemskapet med en frist på tolv måneder. Departementet kan i forskrift gi regler om vilkår og regler for slikt medlemskap.

(3) Departementet kan i forskrift gi regler om medlemskap i garantiordningen for annet finansforetak med hovedsete her i riket og for filial av kredittinstitusjon med hovedsete i stat utenfor EØS, og kan fastsette vilkår og nærmere regler for slikt medlemskap.

§ 19-3 *Innskudd*

(1) Som innskudd regnes i dette kapitlet enhver kreditsaldo i et medlemsforetak i henhold til en konto som lyder på navn, og som kan kreves tilbakebetalt etter de vilkår som gjelder for kontoen, herunder tidsavgrenset innskudd og innskudd på sparevilkår. Som innskudd regnes også renter som ikke er forfalt, og tilgodehavende etter oppdrag om betalingsoverføring og andre vanlige betalingstjenester. Kreditsaldo i henhold til finansielle instrumenter som nevnt i verdipapirhandelloven § 2-2 regnes ikke som innskudd med mindre instrumentet er et spareprodukt som eksisterte før loven trådte i kraft og som er registrert på navngitt person eller omfattet av et innskuddsbevis. Som innskudd regnes heller ikke kreditsaldo med hovedstol som ikke pliktes tilbakebetalt til pålydende verdi.

(2) Innskuddsgarantiordningen skal omfatte kvalifiserte innskudd som er mottatt av medlemsforetakene. Med kvalifiserte innskudd menes alle innskudd unntatt:

a) innskudd som en annen kredittinstitusjon har for egen regning og risiko,
b) innskudd av ansvarlig kapital,
c) innskudd av utbytte ved transaksjoner som etter rettskraftig dom er i strid med lovgivningen om hvitvasking av penger eller finansiering av terrorvirksomhet,
d) innskudd fra andre finansforetak enn kredittinstitusjoner, herunder betalingsforetak, holdingforetak og annet morselskap i finanskonsern,
e) innskudd fra verdipapirforetak, verdipapirfond og andre foretak for kollektiv investering,
f) innskudd fra innskyter med ukjent identitet,
g) innskudd fra forsikrings- og pensjonsforetak, herunder pensjonsfond, samt fra holdingforetak og annet morselskap i forsikringskonsern,
h) innskudd fra offentlig myndighet, og
i) fordring etter foretakets gjeldsinstrumenter, gjeldsbrev og vekselforpliktelser.

(3) Garantiordningen omfatter likevel innskudd av midler som er knyttet til individuelle pensjonsordninger eller kollektive tjenestepensjonsordninger for små og mellomstore bedrifter.

(4) Medlemsforetakene skal merke innskudd som er omfattet av garantiordningen slik at det til

enhver tid fremgår klart at innskuddene er omfattet.

(5) Departementet kan i forskrift gi regler om unntak for innskudd mottatt av banken gjennom filial i stat utenfor EØS.

§ 19-4 *Garanterte innskudd*

(1) Med garanterte innskudd menes kvalifiserte innskudd opp til to millioner kroner per innskyter per medlemsforetak og innskudd som nevnt i annet ledd.

(2) Følgende innskudd, herunder innskudd på klientkonto, skal i sin helhet regnes som garantert innskudd i en periode på inntil 12 måneder fra det tidligste av tidspunktet innskuddet er mottatt og kreditert i foretaket, og tidspunktet innskuddet rettslig kunne overføres til andre:

a) innskuddet er foretatt i henhold til avtale om fast eiendom som gjelder erverv eller avhendelse av rett til private boliger eller fritidshus,
b) innskuddet ivaretar sosiale hensyn og er knyttet til særlige begivenheter i en innskyters livsløp, herunder ekteskap, samlivsbrudd, avslutning av arbeidsforhold, herunder ved pensjonering eller nedbemanning, samt uførhet eller død, eller
c) innskuddet er basert på utbetaling av forsikringsytelse, erstatning for skade voldt ved straffbare handlinger, eller erstatning for uriktig straffeforfølgning.

(3) For innskudd mottatt av medlemsforetak med hovedsete her i riket gjennom filial etablert i annen EØS-stat, er beløpsgrensen for garanterte innskudd etter første ledd et beløp i norske kroner som svarer til 100 000 euro per innskyter per medlemsforetak. Det samme gjelder innskudd som et medlem har mottatt gjennom grensekryssende virksomhet i annen EØS-stat. Departementet kan gi utfyllende bestemmelser i forskrift.

(4) Departementet kan i forskrift gi regler om hva som skal regnes som kvalifiserte eller garanterte innskudd, herunder regler om hvem som skal regnes som en innskyter, og om utbetaling av garanterte innskudd. Departementet kan også fastsette nærmere regler om at garantiordningen skal omfatte forpliktelser i henhold til produkter som omfatter ikke bare innskudd, men også andre midler knyttet til pensjoner og andre ytelser til person ved eller etter uttak av alderspensjon.

§ 19-5 *Utilgjengelig innskudd*

(1) Innskudd skal regnes som utilgjengelig når departementet har truffet vedtak etter § 20-29 om avvikling av foretaket under offentlig administrasjon, Finanstilsynet har truffet vedtak etter § 20-18 første ledd bokstav d om at foretaket ikke kan foreta utbetaling til innskytere eller det er truffet en annen tilsvarende beslutning som medfører at innskyterens rett til utbetaling suspenderes. Innskudd skal også regnes som utilgjengelig når Finanstilsynet har besluttet at et medlemsforetak ikke har tilbakebetalt innskudd som er forfalt til betaling, og at det ut fra foretakets økonomiske stilling må antas at foretaket verken er eller vil bli i stand til å foreta tilbakebetaling.

(2) Finanstilsynet skal ta beslutning som nevnt i første ledd annet punktum senest fem arbeidsdager etter å ha fått kjennskap til at foretaket ikke har tilbakebetalt innskudd ved forfall.

§ 19-6 *Beregning av utbetalinger*

(1) Beløpet som skal tilbakebetales til de enkelte innskytere, skal beregnes på den dagen innskuddet ble utilgjengelig. Dette gjelder også innskudd som filial av medlemsforetaket etablert i annen EØS-stat har mottatt i vertsstatens valuta, og som ikke er blitt omregnet til norske kroner.

(2) En innskyters forpliktelser overfor medlemsforetaket skal ikke motregnes ved beregningen av utbetalingsbeløpet. Dette gjelder likevel ikke forpliktelser som er forfalt før beregningstidspunktet dersom det ved særskilt avtale inngått før tidspunktet for innskuddet er fastsatt at medlemsforetaket ved utbetaling har rett til å foreta oppgjør ved motregning, og innskyterens forpliktelse er angitt i avtalen.

(3) Er filial her i riket av utenlandsk kredittinstitusjon medlem av garantiordningen etter § 19-2 annet ledd, skal det ved utbetaling av garanterte innskudd gjøres fradrag for den del av innskuddene som er dekket av garantiordning for bankinnskudd i medlemsforetakets hjemstat.

§ 19-7 *Frist for utbetaling*

(1) Innskuddsgarantiordningen skal gjøre garanterte innskudd tilgjengelig for innskyterne i norske kroner innen syv arbeidsdager etter at innskuddet ble utilgjengelig. Dersom garantiordningen av praktiske grunner er forhindret fra å gjøre dette, skal den treffe tiltak som så snart som mulig, og i alle tilfelle senest fem arbeidsdager etter påkrav, vil gi innskytere tilgang til en rimelig del av de garanterte innskuddene.

(2) Utbetaling kan om nødvendig utsettes til etter fristen i første ledd, dersom:

a) det er usikkert hvem som har rett til utbetaling av innskuddet,
b) det er reist søksmål om retten til utbetaling av innskuddet,

c) disponeringen av innskuddet er undergitt nasjonalt eller internasjonalt fastsatte begrensninger,
d) kredittsaldoen har stått uendret i løpet av de siste 24 månedene,
e) innskuddet omfattes av § 19-4 annet ledd, likevel ikke i mer enn tre måneder, eller
f) innskuddet skal utbetales etter § 19-8 første ledd.

(3) Dersom en innskyter eller person med interesse knyttet til en innskuddskonto er under straffeforfølgning for overtredelse av lovgivningen om hvitvasking av penger eller finansiering av terrorvirksomhet, kan garantiordningen utsette utbetalingen i påvente av rettskraftig dom.

(4) Garantiordningen kan unnlate å foreta utbetaling av garanterte innskudd dersom det ikke har vært endringer i kreditsaldoen i løpet av de siste 24 månedene, forutsatt at verdien av innskuddet er lavere enn de kostnadene som må antas å påløpe ved utbetaling.

§ 19-8 *Samarbeid med garantiordning i annen EØS-stat*

(1) Innskuddsgarantiordningen skal sørge for at garanterte innskudd som et medlemsforetak har mottatt gjennom sin filial i annen EØS-stat, blir utbetalt så snart som mulig av garantiordning for bankinnskudd i den stat filialen er etablert etter oppdrag fra og på vegne av garantiordningen. Innskudd i norske kroner omregnes til vertsstatens valuta etter kjøpskursen på den dagen innskuddet ble utilgjengelig. Innskuddsgarantiordningen skal stille de nødvendige midler til disposisjon for garantiordningen i filialens hjemstat og erstatte utbetalte beløp og påløpte kostnader.

(2) Innskuddsgarantiordningen skal foreta utbetaling av garanterte innskudd i henhold til garantiordningen i foretakets hjemstat på vegne av og i samsvar med instrukser fra garantiordningen der. Hjemstatens garantiordning skal stille de nødvendige midler til disposisjon og erstatte utbetalte beløp og påløpte kostnader.

(3) Departementet kan i forskrift gi regler om samarbeid med garantiordning i annen EØS-stat.

II. Innskuddsgarantifond

§ 19-9 *Tilgjengelige midler*

(1) Innskuddsgarantiordningen skal ha hensiktsmessige systemer for å beregne sitt garantiansvar. Ordningen skal til enhver tid ha tilgjengelig et innskuddsgarantifond og andre midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret. Innskuddsgarantifondet skal utgjøre et beløp som minst tilsvarer 0,8 prosent av samlede garanterte innskudd.

(2) Midlene i innskuddsgarantifondet skal plasseres i likvide eiendeler med lav risiko.

(3) Er innskuddsgarantifondet mindre enn minstekravet etter første ledd, skal manglende beløp dekkes ved garanti fra medlemmene. Garantibeløpet skal fordeles mellom medlemmene etter reglene i § 19-10 tredje og fjerde ledd. Det enkelte medlems garantiansvar skal begrenses i samme omfang som tilleggsbidrag etter § 19-10 annet ledd.

(4) Innskuddsgarantiordningen skal ha etablert alternative finansieringsordninger i det omfang som er nødvendig for å dekke antatt likviditetsbehov ved utbetalingskrav. Innskuddsgarantiordningen kan også ta opp lån fra andre kilder for å sikre utbetaling av garanterte innskudd.

(5) Departementet kan i forskrift gi regler om garantiordningens adgang til å yte lån til eller å ta opp lån i garantiordning i annen EØS-stat.

§ 19-10 *Bidrag fra medlemmene*

(1) Medlemsforetakene skal hvert år tilføre innskuddsgarantifondet et samlet bidrag tilsvarende 0,8 promille av samlede garanterte innskudd. Dersom fondet er mindre enn to tredeler av minstekravet etter § 19-9 første ledd, skal bidraget fastsettes med sikte på at minstekravet kan oppfylles innen seks år. Departementet kan bestemme at bidraget i enkeltår skal være lavere enn det som følger av første eller annet punktum.

(2) Dersom innskuddsgarantiordningens midler ikke er tilstrekkelige til å dekke utbetaling av garanterte innskudd, skal medlemmene tilføre et samlet tilleggsbidrag som er nødvendig for å sette ordningen i stand til å dekke utbetalingene. Tilleggsbidraget skal for det enkelte medlem per år ikke overstige et beløp tilsvarende 0,5 prosent av garanterte innskudd hos medlemmet, med mindre Finanstilsynet tillater at det kreves inn høyere tilleggsbidrag. Finanstilsynet kan gi et medlem utsettelse på inntil seks måneder for innbetaling av tilleggsbidrag hvis dette er nødvendig av hensyn til medlemmets likviditet og soliditet.

(3) Bankenes sikringsfond skal fastsette det enkelte medlems bidrag etter første og annet ledd i samsvar med medlemmets andel av innskuddsgarantiordningens samlede garantiansvar. Bankenes sikringsfond skal benytte en veldokumentert, risikobasert metode for å fastsette bidragene. Metoden skal godkjennes av Finanstilsynet.

(4) For filial som omfattes av § 19-2 annet eller tredje ledd, skal det ved beregningen gjøres fradrag

for den delen av innskuddene som er garantert av garantiordningen i medlemsforetakets hjemstat.

(5) Nye medlemmer i innskuddsgarantiordningen skal betale bidrag etter tredje ledd med fradrag for den delen av året foretaket ikke har vært medlem. Tilsvarende fradrag gjelder ved uttreden fra ordningen. Har et nytt medlem drevet virksomhet før inntreden, kan Bankenes sikringsfond isteden fastsette et særlig innmeldingsbidrag tilsvarende opptil det bidraget medlemmet ville ha måttet betale for hele året.

(6) Departementet kan i forskrift gi regler om bidragsbetaling ved avvikling, fusjon og vesentlige endringer i omfanget av virksomheten, samt om overføring av innbetalte bidrag til garantiordning i annen EØS-stat ved flytting av medlemskap.

§ 19-11 *Bruk av midler*

(1) Innskuddsgarantifondet og garantiordningens andre tilgjengelige midler skal bare brukes til å finansiere utbetaling av garanterte innskudd, bidrag til krisehåndtering etter § 20-54 og tiltak etter paragrafen her.

(2) Bankenes sikringsfond kan benytte garantiordningens midler til alternative tiltak, herunder gi lån, utstede garantier eller erverve egenkapitalinstrumenter, for å unngå at medlemsforetak som nevnt i § 19-2 første ledd vil bli kriserammet etter § 20-15 annet ledd, dersom:

a) departementet ikke har truffet vedtak etter § 20-15 første ledd, og det ikke er grunnlag for melding til departementet etter § 20-13 annet ledd,
b) tiltaket velges og gjennomføres på betryggende måte i henhold til hensiktsmessige systemer og prosedyrer, herunder for overvåking av risiko,
c) det må antas at innskuddsgarantifondets kostnader dersom tiltaket gjennomføres, ikke vil overstige innskuddsgarantifondets kostnader dersom garanterte innskudd blir utbetalt til innskyterne,
d) det fastsettes vilkår for foretaket, blant annet for å sikre forsvarlig risikostyring, utvidede kontrollmuligheter for Bankenes sikringsfond, og regelmessig rapportering til Bankenes sikringsfond om utviklingen i foretaket,
e) foretaket forplikter seg til å sikre innskyternes tilgang til garanterte innskudd,
f) Finanstilsynet har funnet at innskuddsgarantifondet om nødvendig kan tilføres midler i tilfeller som nevnt i fjerde ledd, og
g) Bankenes sikringsfond har rådført seg med Finanstilsynet om valg av tiltak og fastsettelse av vilkår.

(3) Bankenes sikringsfond kan benytte garantiordningens midler til å finansiere tiltak for å sikre innskytere fortsatt tilgang til garanterte innskudd, herunder ved overføring av eiendeler, forpliktelser og innskuddsbeholdninger, ved avvikling av medlemsforetak etter §§ 20-29 til 20-32. Annet ledd bokstav c og f gjelder tilsvarende.

(4) Når det er truffet tiltak etter annet eller tredje ledd, skal øvrige medlemsforetak straks tilføre innskuddsgarantifondet midler tilsvarende kostnaden ved tiltaket i form av tilleggsbidrag etter § 19-10 annet ledd, dersom:

a) det blir nødvendig å foreta utbetaling av garanterte innskudd, og garantiordningens tilgjengelige midler er mindre enn to tredeler av minstekravet etter § 19-9 første ledd, eller
b) garantiordningens tilgjengelige midler blir mindre enn 25 prosent av minstekravet etter § 19-9 første ledd.

(5) Vedtak etter denne paragrafen kan ikke påklages.

§ 19-12 *Regress*

(1) Når innskuddsgarantiordningen har utbetalt garanterte innskudd, trer garantiordningen inn i innskyternes rett overfor medlemsforetaket.

(2) Når innskuddsgarantiordningen har brukt midler til å gjennomføre tiltak etter § 19-11 annet eller tredje ledd, kan garantiordningen kreve midlene tilbakebetalt fra foretaket eller avviklingsboet.

(3) Når innskuddsgarantiordningen har brukt midler til å yte bidrag til krisehåndtering etter § 20-54, kan garantiordningen kreve midlene tilbakebetalt fra foretaket.

III. Administrative forhold

§ 19-13. *Forvaltning av ordningen*

(1) Bankenes sikringsfond skal forvalte innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet. Styret i Bankenes sikringsfond skal være styre for innskuddsgarantiordningen og utøve den myndighet som følger av reglene i kapitlet her.

(2) Bankenes sikringsfond skal i samsvar med første ledd treffe beslutninger om:

a) beregning og innkreving av bidrag til innskuddsgarantifondet,
b) forvaltning av garantiordningens midler,
c) beregning og utbetaling av garanterte innskudd,
d) tiltak overfor medlemsforetak etter § 19-11 annet og tredje ledd,
e) inngåelse av avtaler om lån og andre finansieringsordninger etter § 19-9 fjerde ledd og disponeringen av innlånte midler, og

f) andre forhold vedrørende innskuddsgarantiordningens virksomhet som skal avgjøres etter de regler som gjelder for garantiordningen og Bankenes sikringsfond.

§ 19-14 *Administrative krav*

(1) Bankenes sikringsfond skal etablere administrative systemer for beregningen av mulig ansvar for innskuddsforpliktelser. Bankenes sikringsfond skal også treffe administrative tiltak for å forberede utbetaling av garanterte innskudd, og for å sørge for at medlemsforetakene elektronisk stiller til disposisjon og jevnlig holder oppdatert den informasjonen om innskytere og kvalifiserte innskudd som trengs. Det skal jevnlig og minst hvert tredje år gjennomføres stresstester av de administrative systemene.

(2) Bankenes sikringsfond kan kreve at medlemmene fremskaffer opplysninger om samlede kvalifiserte innskudd for hver innskyter. Det kan særskilt kreves opplysninger om innskudd som omfattes av § 19-4 annet ledd. Opplysninger skal gis elektronisk i en form som er overførbar og tilpasset garantiordningens systemer.

(3) Bankenes sikringsfond kan undersøke medlemmenes regnskaper og revisjonsforhold og vurdere deres forvaltning. I den sammenheng kan Bankenes sikringsfond kreve at et medlem skal legge frem dokumenter mv. og opplysninger som Bankenes sikringsfond anser nødvendig.

(4) Bankenes sikringsfond skal holde medlemmene orientert om virksomheten i garantiordningen. Det kan etter behov innkalles til medlemsmøte for å behandle forhold vedrørende garantiordningens virkemåte.

(5) Departementet kan i forskrift gi regler om oppgaver for og administrative krav til Bankenes sikringsfond.

§ 19-15 *Opplysningsplikt overfor innskytere*

(1) Bankenes sikringsfond skal gi innskytere nødvendig informasjon om innskuddsgarantiordningen på sine nettsider.

(2) Departementet kan i forskrift gi regler om opplysningsplikt overfor innskytere.

§ 19-16 *Mislighold*

(1) Dersom et medlemsforetak ikke oppfyller sine plikter som medlem, skal garantiordningen sende melding til Finanstilsynet. Finanstilsynet kan pålegge medlemsforetaket å rette på forholdet.

(2) Etterkommer ikke medlemsforetaket pålegget, kan garantiordningen med samtykke fra Finanstilsynet gi foretaket varsel om at medlemskapet vil opphøre dersom foretaket innen en frist på minst én måned ikke har rettet på forholdet.

(3) Innskudd som er mottatt av foretaket før opphørstidspunktet, skal fortsatt være dekket av garantiordningen. Foretaket skal innen én måned gi melding til innskyterne om opphør av medlemskapet.

§ 19-17 *Klagerett. Søksmål*

(1) Vedtak truffet av Bankenes sikringsfond om innskyteres krav etter garantiordningen, kan påklages til Finanstilsynet etter reglene i forvaltningsloven. Tvister om et krav omfattes av innskuddsgarantien og retten til dekning etter denne, kan prøves av domstolene etter tvisteloven.

(2) Vedtak truffet av Bankenes sikringsfond om de enkelte medlemsforetaks bidragsplikt, kan påklages til Finanstilsynet etter reglene i forvaltningsloven, med mindre det gjelder risikojustering av medlemsforetakets andel av årsbidraget. Med de begrensninger som følger av første punktum, kan tvister om medlemsforetaks bidragsplikt prøves av domstolene etter tvisteloven.

Nåværende kapittel 20 blir nytt kapittel 20A.

Nåværende §§ 20-1 til 20-8 blir §§ 20A-1 til 20A-8.

§ 20A-1 første ledd skal lyde:

(1) Bestemmelsene i §§ *20A-1* til *20A-7* gjelder Garantiordningen for skadeforsikring.

Nytt kapittel 20 skal lyde:

Kapittel 20. Soliditets- og solvenssvikt i banker, kredittforetak og finanskonsern

I. Alminnelige bestemmelser

§ 20-1 *Virkeområde*

(1) Bestemmelsene i kapitlet her gjelder:

a) banker og kredittforetak, samt verdipapirforetak som er omfattet av minstekravet til startkapital i verdipapirhandelloven § 9-13 første ledd første punktum,
b) holdingforetak eller annet morselskap i finanskonsern der foretak som nevnt i bokstav a inngår, og
c) finansieringsforetak som inngår i finanskonsern som nevnt i bokstav b.

(2) Reglene om finanskonsern i kapitlet her gjelder bare finanskonsern der foretak som nevnt i første ledd bokstav a inngår.

(3) Med norsk finanskonsern menes i kapitlet her bare finanskonsern som har morselskap med

hovedsete og forretningskontor her i riket. Med norsk foretak menes foretak som nevnt i første ledd bokstav a og som har hovedsete og forretningskontor her i riket.

§ 20-2 *Konkursforbud*

Gjeldsforhandling eller konkurs etter konkursloven kan ikke åpnes i foretak som nevnt i § 20-1 første ledd.

§ 20-3 *Krisehåndteringsmyndighet*

(1) Finanstilsynets oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter § 20-6, § 20-9, § 20-10, § 20-11 fjerde ledd, § 20-14 og §§ 20-15 til 20-57 skal utøves operasjonelt atskilt fra Finanstilsynets tilsyn med foretak som nevnt i § 20-1 første ledd.

(2) Finanstilsynet skal underrette departementet om vedtak og annen utøvelse av kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter første ledd. Vedtak med betydning for finansiell stabilitet, herunder vedtak om krisetiltaksplaner etter § 20-6 for større foretak og vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter § 20-14, skal godkjennes av departementet før de settes i verk.

(3) Bankenes sikringsfond skal bistå Finanstilsynet i utøvelsen av oppgaver og kompetanse som krisehåndteringsmyndighet etter første ledd. Finanstilsynet fastsetter hvilke oppgaver som skal utføres av Bankenes sikringsfond i medhold av første punktum. Bankenes sikringsfond skal forberede saker hvor Finanstilsynet skal treffe vedtak som krisehåndteringsmyndighet etter første ledd.

§ 20-4 *Forholdsmessighet. Forskrifter*

(1) Ved anvendelsen av reglene i kapitlet her med tilhørende forskrifter skal Finanstilsynet legge vekt på at virkningen av de enkelte bestemmelser blir tilpasset og vil stå i rimelig forhold til foretakets størrelse, kapitalforhold og eierstruktur, arten og omfanget av dets virksomhet og risikoeksponering, og i hvilken grad svekket finansiell stilling eller krise i foretaket kan få virkninger for finansiell stabilitet, markedsforhold eller økonomien for øvrig.

(2) Departementet kan i forskrift gi regler til utfylling, gjennomføring og avgrensning av bestemmelsene i kapitlet her, herunder regler til gjennomføring av første ledd. I forskriften kan det gjøres unntak fra reglene i konkursloven, tvangsfullbyrdelsesloven og tvisteloven del VII.

(3) Departementet kan i forskrift gi regler om samarbeid mellom Finanstilsynet og tilsyns- og krisehåndteringsmyndigheter i andre EØS-stater, herunder om anvendelsen av reglene i kapitlet her i tilfeller hvor:

a) norsk foretak eller finanskonsern driver virksomhet gjennom datterforetak eller filial i annen EØS-stat, og
b) utenlandsk foretak eller finanskonsern driver virksomhet gjennom datterforetak eller filial etablert her i riket.

II. Beredskap

§ 20-5 *Gjenopprettingsplan*

(1) Et foretak skal ha en plan som angir hvilke tiltak foretaket kan sette i verk for å gjenopprette sin finansielle stilling når denne har blitt betydelig svekket, herunder når vilkår for inngripen etter § 20-11 er oppfylt. Gjenopprettingsplanen skal:

a) ta høyde for ulike situasjoner med alvorlige makroøkonomiske og finansielle forstyrrelser som kan påvirke foretaket,
b) inneholde flere modeller for bruk av tiltak for å gjenopprette foretakets finansielle stilling, og kriterier og prosedyrer som sikrer at tiltakene kan gjennomføres til riktig tid,
c) inneholde en analyse av foretakets muligheter for å benytte seg av sentralbankfasiliteter, og hvilke eiendeler som kan kvalifisere som sikkerhet,
d) ikke legge til grunn statlig støtte, og
e) oppdateres årlig, eller oftere hvis Finanstilsynet pålegger det, og når det har skjedd endringer i foretaket som nødvendiggjør endringer i planen.

(2) Gjenopprettingsplanen skal godkjennes av styret i foretaket og oversendes til Finanstilsynet. Finanstilsynet skal innen seks måneder vurdere om planen tilfredsstiller kravene i første ledd, om planlagte tiltak vil være tilstrekkelige til å gjenopprette foretakets finansielle stilling, og om planen vil la seg gjennomføre raskt og med minst mulig skadevirkninger for kunder, andre finansforetak og den finansielle stabiliteten. Har foretaket filial med vesentlig virksomhet i annen EØS-stat, skal Finanstilsynet konsultere tilsynsmyndigheten der.

(3) Dersom Finanstilsynet finner vesentlige mangler ved gjenopprettingsplanen, skal Finanstilsynet kreve at foretaket oversender en revidert plan senest innen tre måneder. Dersom Finanstilsynet finner at manglene ikke er tilstrekkelig avhjulpet i den reviderte planen, kan Finanstilsynet pålegge foretaket å gjøre endringer i planen. Dersom foretaket ikke oversender en revidert plan, eller den reviderte planen eller pålagte endringer i planen ikke i tilstrekkelig grad avhjelper manglene, kan Finanstilsynet kreve at foretaket innen en rimelig frist angir hvilke virksomhetsendringer det kan

gjennomføre for å avhjelpe manglene. Dersom foretaket ikke angir endringer, eller Finanstilsynet finner at de angitte endringene ikke vil være tilstrekkelige, kan Finanstilsynet gi foretaket pålegg som nevnt i § 14-6 tredje ledd.

(4) Morselskap i norsk finanskonsern skal ha en gjenopprettingsplan etter første til tredje ledd som angir hvilke tiltak som kan settes i verk for å gjenopprette konsernets og de enkelte konsernforetakenes finansielle stilling. Finanstilsynet kan kreve at et norsk konsernforetak har en egen gjenopprettingsplan og, i samråd med tilsynsmyndighet i annen EØS-stat, at det samme skal gjelde konsernforetak etablert der. Finanstilsynets vurdering og oppfølging av konsernets gjenopprettingsplan skal foretas i samråd med tilsynsutvalget for konsernet når datterforetak er etablert i annen EØS-stat. Har konsernet filial med vesentlig virksomhet etablert i annen EØS-stat, skal Finanstilsynet konsultere tilsynsmyndigheten der.

(5) Finanstilsynet kan kreve at de enkelte foretakene skal ha oppdaterte registre over finansielle kontrakter og etablerte prosedyrer for hurtig å kunne fremlegge en oversikt over foretakets økonomiske og finansielle forhold, samt at morselskap i norsk finanskonsern skal ha oppdatert oversikt over foretakene i konsernet som omfattes av konsolidert tilsyn.

(6) Departementet kan i forskrift gi regler med nærmere krav til foretakenes gjenopprettingsplaner.

§ 20-6 *Krisetiltaksplan*

(1) Finanstilsynet skal for hvert foretak utarbeide en plan for hvilke krisetiltak Finanstilsynet kan sette i verk når vilkårene for krisehåndtering av foretaket etter § 20-15 er oppfylt. Krisetiltaksplanen skal:

a) ta høyde for ulike situasjoner som kan påvirke foretaket, herunder at en krise rammer foretaket alene eller større deler av finanssystemet,
b) inneholde flere ulike modeller for bruk av krisetiltak overfor foretaket, og angi minstekravet til konvertibel gjeld etter § 20-9,
c) inneholde en analyse av foretakets muligheter for å benytte seg av sentralbankfasiliteter, og hvilke eiendeler som kan kvalifisere som sikkerhet,
d) ikke legge til grunn statlig støtte eller kreditt fra sentralbanken på spesielle vilkår, og
e) oppdateres årlig og når det har skjedd endringer i foretaket som nødvendiggjør endringer i planen.

(2) Ved utarbeidelsen av krisetiltaksplanen etter første ledd skal Finanstilsynet vurdere i hvilken utstrekning foretaket kan krisehåndteres etter § 20-15 med minst mulig skadevirkninger for kunder, andre finansforetak og den finansielle stabiliteten, og med videreføring av kritiske funksjoner, eller om foretaket i stedet bør avvikles etter § 20-29, dersom det skulle bli kriserammet. Har foretaket filial med vesentlig virksomhet i annen EØS-stat, skal Finanstilsynet konsultere krisehåndteringsmyndigheten der.

(3) Dersom Finanstilsynet finner vesentlige hindringer for krisehåndtering, skal foretaket gis en frist på inntil fire måneder for å oversende forslag om avhjelpende tiltak. Har foretaket filial med vesentlig virksomhet i annen EØS-stat, skal Finanstilsynet underrette krisehåndteringsmyndigheten der. Dersom Finanstilsynet finner at de foreslåtte tiltakene ikke er tilstrekkelige til å fjerne hindringene, kan Finanstilsynet gi foretaket pålegg om:

a) å gjennomgå behovet for etablering eller endring av avtaler om konsernintern støtte etter § 20-8, eller utarbeide tjenesteavtaler innad i konsernet eller med tredjeparter til dekning av foretakets kritiske funksjoner,
b) å begrense maksimalgrenser for risikoeksponering eller enkelte typer av engasjementer,
c) å oppfylle spesifikke eller faste informasjonskrav som er relevante for krisehåndtering,
d) å avhende spesifikke eiendeler,
e) å begrense eller avslutte eksisterende eller planlagt virksomhet,
f) å begrense eller unnlate å utvikle nye eller eksisterende forretningsområder, eller salg av nye eller eksisterende produkter,
g) å forenkle strukturen i foretaket eller konsernet for å sikre at kritiske funksjoner kan skilles ut juridisk og operasjonelt fra øvrig virksomhet ved bruk av krisetiltak,
h) å etablere et holdingforetak,
i) å utstede konvertibel gjeld for å oppfylle krav etter § 20-9,
j) å treffe andre tiltak for å oppfylle krav etter § 20-9, herunder reforhandling av avtalevilkår for eksisterende gjeld og kapitalinstrumenter med sikte på at de kan skrives ned eller konverteres etter §§ 20-14 og 20-24, og
k) dersom foretaket er del av et blandet konsern, å etablere et eget holdingforetak for foretaket hvis dette er nødvendig for å kunne krisehåndtere foretaket uten negative virkninger for konsernets øvrige virksomhet.

(4) Finanstilsynet kan kreve at foretaket skaffer til veie opplysninger som trengs ved utarbeidelsen av krisetiltaksplanen. Foretak som har mottatt pålegg etter tredje ledd, skal innen én

måned sende Finanstilsynet en plan for gjennomføringen av pålegget.

(5) Finanstilsynet skal ha en krisetiltaksplan i samsvar med første ledd for den samlede virksomheten i norsk finanskonsern. Planen skal baseres enten på krisehåndtering av morselskapet og konsernet som en enhet, eller på krisehåndtering av de enkelte konsernforetakene. Finanstilsynet kan bestemme at det også skal lages en krisetiltaksplan for norsk konsernforetak og, i samråd med krisehåndteringsmyndigheten i annen EØS-stat, at det samme skal gjelde konsernforetak etablert der. Finanstilsynets vurdering og oppfølging av konsernets krisetiltaksplan skal foretas i samråd med krisehåndteringsmyndigheten i annen EØS-stat når konsernet har datterforetak der. Har konsernet filial med vesentlig virksomhet etablert i annen EØS-stat, skal Finanstilsynet konsultere krisehåndteringsmyndigheten der.

(6) Finanstilsynet kan kreve at de enkelte foretakene skal ha oppdaterte lister over finansielle kontrakter og etablerte prosedyrer for hurtig å kunne fremlegge en oversikt over foretakets økonomiske og finansielle forhold, samt at morselskap i norsk finanskonsern skal ha oppdatert oversikt over foretakene i konsernet som omfattes av konsolidert tilsyn.

(7) Departementet kan i forskrift gi utfyllende regler om krisetiltaksplaner.

§ 20-7 *Forenklede krav til planer*

(1) Ved anvendelsen av reglene i §§ 20-5 og 20-6 skal kravene til gjenopprettingsplaner og krisetiltaksplaner tilpasses:

a) foretakets størrelse, risikoprofil, kompleksitet, eierstruktur, arten og omfanget av dets virksomhet, og i hvilken grad foretaket er sammenvevet med resten av finanssystemet, og
b) antatte virkninger av en krise i foretaket for andre foretak, den finansielle stabiliteten, markedsforhold og økonomien for øvrig.

(2) Finanstilsynet kan i samsvar med første ledd og for å begrense administrative kostnader fastsette forenklede krav til gjenopprettingsplaner og krisetiltaksplaner for enkeltforetak eller grupper av foretak.

§ 20-8 *Avtaler om konsernintern støtte*

(1) Foretak som inngår i finanskonsern som nevnt i § 20-1 annet ledd, kan uten hinder av bestemmelsene i §§ 18-3 og 18-4 inngå avtale om å yte finansiell støtte i form av lån, garanti eller sikkerhetsstillelse til annet foretak i samme konsern når dette kommer i en situasjon hvor vilkårene for inngripen etter § 20-11 er oppfylt. Foretak som på avtaletiden oppfyller vilkårene for inngripen etter § 20-11, kan ikke inngå avtale etter første punktum.

(2) Utkast til avtale som nevnt i første ledd om konsernintern finansiell støtte i norsk finanskonsern skal sendes til Finanstilsynet sammen med opplysninger om avtalepartene og oppfyllelse av vilkår som nevnt i sjette ledd. Finanstilsynet skal innen fire måneder, og eventuelt i samråd med tilsynsmyndigheten i annen EØS-stat, vurdere om avtaleutkastet skal godkjennes. Avtaleutkastet skal ikke godkjennes dersom det har vilkår i strid med sjette ledd.

(3) Utkast til avtale som nevnt i første ledd om konsernintern finansiell støtte i finanskonsern etablert i annen EØS-stat skal være godkjent av tilsynsmyndigheten der.

(4) Etter at Finanstilsynet eller tilsynsmyndigheten i annen EØS-stat har godkjent avtaleutkastet, skal utkastet forelegges til godkjennelse for eierne i hvert av de foretakene som er avtaleparter. Avtalen er bindende bare for konsernforetak som har fått godkjennelse.

(5) Vedtak i et konsernforetak om å yte eller motta finansiell støtte i henhold til avtalen skal treffes av styret. Vedtaket skal begrunnes, angi formålet med støtten og bekrefte at vilkårene i sjette ledd er oppfylt. Før støtten ytes skal det foretaket som vil yte støtte, gi melding med relevante opplysninger til Finanstilsynet som innen fem arbeidsdager skal avgjøre om støtten skal godkjennes.

(6) Konsernintern finansiell støtte kan bare ytes dersom:

a) det er rimelige utsikter til at støtten i vesentlig grad vil avhjelpe de finansielle vanskelighetene det mottakende foretaket befinner seg i,
b) støtten har til formål å opprettholde eller gjenopprette den finansielle stabiliteten i konsernet som helhet eller i et konsernforetak, og det er i det støtteytende foretakets interesse å gi støtte,
c) støtten ytes på forretningsmessige vilkår og mot vederlag,
d) det er rimelige utsikter til at vederlaget blir betalt og støtten tilbakebetalt,
e) støtten utgjør ikke en trussel mot det støtteytende foretakets likviditet eller soliditet, eller mot den finansielle stabiliteten,
f) det støtteytende foretaket oppfyller krav om kapital, likviditet og store engasjementer når støtten gis, og støtten medfører ikke at foretaket kommer i brudd med kravene, med mindre Finanstilsynet har gitt tillatelse til dette, og

g) støtten vil ikke vanskeliggjøre en krisehåndtering av det støtteytende foretaket.

(7) Et konsernforetak skal offentliggjøre opplysninger om det er eller ikke er part i avtale om konsernintern finansiell støtte, etter regler fastsatt i eller i medhold av § 14-5.

(8) Departementet kan i forskrift gi utfyllende regler om konsernintern finansiell støtte.

§ 20-9 *Minstekrav til konvertibel gjeld*

(1) Foretak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a skal til enhver tid oppfylle et minstekrav til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld som nevnt i § 20-25 første ledd, fastsatt av Finanstilsynet. Minstekravet skal fastsettes samtidig med krisetiltaksplanen etter § 20-6 og på grunnlag av:

a) behovet for at foretaket kan krisehåndteres med intern oppkapitalisering eller andre tiltak som nevnt i § 20-19 første ledd,
b) behovet for at foretaket kan få dekket tap og bli oppkapitalisert i den utstrekning som trengs for å gjenopprette dets finansielle stilling,
c) behovet for å få dekket tap og oppkapitalisert foretaket som nevnt i bokstav b, selv om det legges til grunn at en del konvertibel gjeld vil bli unntatt etter § 20-25 første ledd eller overdratt til annet foretak etter § 20-21,
d) foretakets størrelse, forretningsmodell, finansieringsstruktur og risikoprofil,
e) i hvilken utstrekning innskuddsgarantiordningen kan bidra til finansiering av krisehåndteringen etter § 20-54, og
f) i hvilken utstrekning en krise i foretaket må antas å ha negative virkninger for den finansielle stabiliteten.

(2) Finanstilsynet kan ved fastsettelsen av minstekravet etter første ledd beslutte at kravet delvis skal oppfylles med gjeldsinstrumenter med lavere prioritet enn annen gjeld.

(3) Ved avgjørelsen av om et foretak oppfyller minstekravet etter første ledd, skal gjeldsinstrumenter bare medregnes som konvertibel gjeld i den grad de er fullt innbetalt, har en gjenstående løpetid på minst ett år, og ikke er eid, garantert, sikret eller finansiert av foretaket selv.

(4) Kredittforetak som omfattes av § 11-7, skal unntas fra reglene i paragrafen her.

(5) Morselskap i norsk finanskonsern skal oppfylle minstekravet etter første til tredje ledd på konsolidert basis. Har konsernet datterforetak i annen EØS-stat, skal det konsoliderte minstekravet fastsettes av Finanstilsynet i samråd med kriseutvalget for konsernet etter § 20-46. Norsk konsernforetak skal oppfylle minstekravet på foretaksnivå. Minstekrav for norsk foretak som inngår i konsern med morselskap i annen EØS-stat, skal fastsettes av Finanstilsynet i samråd med kriseutvalget for konsernet.

§ 20-10 *Tilrettelegging for nedskriving og konvertering*

(1) Finanstilsynet kan pålegge foretak som nevnt i § 20-1 første ledd til enhver tid å ha forhåndstillatelse til å utstede det antallet nye aksjer eller egenkapitalbevis som vil være tilstrekkelig for å få gjennomført vedtak om konvertering av ansvarlig kapital og gjeld etter §§ 20-14 og 20-24. Utstedelse av aksjer eller egenkapitalbevis skal kunne skje uten samtykke fra andre aksjeeiere og uten at formelle krav etter selskapslovgivningen blir overholdt.

(2) Foretak som nevnt i § 20-1 første ledd skal påse at avtaler om nye kapital- og gjeldsinstrumenter som er undergitt loven i fremmed stat utenfor EØS, inneholder vilkår som gir hjemmel for nedskriving og konvertering etter §§ 20-14 og 20-24. Finanstilsynet kan gi unntak fra kravet om avtalevilkår i første punktum dersom loven i den aktuelle staten gir hjemmel som nevnt, eller slik hjemmel er sikret på annen måte.

III. Tidlig inngripen

§ 20-11 *Brudd på lovfastsatte krav*

(1) Dersom et foretak ikke oppfyller krav fastsatt i eller i medhold av loven her, eller dersom hurtig forverring av foretakets økonomiske stilling gir grunn til å anta at det i nær fremtid ikke vil kunne oppfylle slike krav, skal foretaket gi melding om dette til Finanstilsynet. Når Finanstilsynet har mottatt slik melding, eller anser at vilkårene for meldeplikt er oppfylt, kan Finanstilsynet gi foretaket pålegg om:

a) å iverksette eller oppdatere tiltak i gjenopprettingsplanen,
b) å utarbeide en handlingsplan for tiltak som kan gjenopprette foretakets stilling,
c) å innkalle generalforsamlingen med kortere frist enn fastsatt i vedtektene, for å få avgjort saker som Finanstilsynet krever å få behandlet, og etterkommes ikke pålegget, kan Finanstilsynet foreta innkalling,
d) å utarbeide en plan for forhandlinger om restrukturering av foretakets gjeld,
e) å fremlegge et statusoppgjør, som Finanstilsynet kan kreve at bekreftes av foretakets revisor eller sakkyndige, og
f) å engasjere uavhengige sakkyndige til å gjennomgå og vurdere foretakets situasjon, der

Finanstilsynet kan gi nærmere regler om utførelsen av oppdraget.

(2) Bestemmelsene i første ledd gjelder også for morselskap i finanskonsern og i tilfelle foretak som inngår i konsernet. Før det gis pålegg, skal Finanstilsynet underrette konsernets tilsynsutvalg eller kriseutvalg. Tilsvarende gjelder dersom pålegg skal gis til norsk foretak som inngår i konsern med morselskap i annen EØS-stat.

(3) Finanstilsynet skal underrette departementet, Norges Bank og Bankenes sikringsfond om at vilkår for å gi pålegg etter første eller annet ledd er oppfylt, og om eventuelle pålegg som er gitt. Finanstilsynet kan kreve at foretaket gir de opplysninger som trengs for å oppdatere krisetiltaksplanen og forberede krisehåndtering, herunder opplysninger som trengs for å gjennomføre verdivurdering av eiendeler og forpliktelser etter § 20-16.

(4) Etter at Finanstilsynet har sendt melding som nevnt i tredje ledd første punktum, kan Finanstilsynet gi foretaket pålegg om å kontakte potensielle kjøpere for å forberede en mulig av krisehåndtering av foretaket.

§ 20-12 *Vesentlig brudd på lovfastsatte krav*

(1) Dersom foretakets økonomiske situasjon er blitt vesentlig forverret, det foreligger vesentlig brudd på krav fastsatt i eller i medhold av loven her, eller det er alvorlig administrativ svikt i foretaket, og tiltak etter § 20-11 ikke anses tilstrekkelig til å rette på forholdene, kan Finanstilsynet gi pålegg om endringer i sammensetningen av styret eller ledelsen uavhengig av om det foreligger forhold som nevnt i § 3-5.

(2) Dersom heller ikke pålegg etter første ledd anses tilstrekkelig til å rette på forholdene, kan Finanstilsynet oppnevne en midlertidig administrator til å forestå virksomheten i foretaket i en periode på inntil ett år, enten i stedet for eller i samarbeid med styret. Administratoren skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å utføre oppdraget, og skal ikke ha interessekonflikter.

(3) Administratorens oppgaver og myndighet, herunder myndighet som ellers tilligger styret, fastsettes av Finanstilsynet i det enkelte tilfellet. Det kan fastsettes at vedtak i bestemte saker ikke kan treffes uten samtykke fra administratoren eller godkjennelse fra Finanstilsynet, herunder i saker som gjelder utbetaling av midler eller overtakelse av nye engasjementer. Hvis administrator skal overta styrets oppgaver og myndighet, skal dette meldes til og kunngjøres av Foretaksregisteret.

(4) Administratoren skal regelmessig gi Finanstilsynet rapport om utførelsen av sitt oppdrag. Finanstilsynet kan når som helst endre oppdraget eller bringe det til opphør. I særlig tilfelle kan oppdraget også forlenges ut over ett år. Administratoren er ikke ansvarlig for skade voldt under utførelsen av oppdraget, med mindre skade skyldes eget forsett eller grov uaktsomhet.

(5) Bestemmelsene i første til fjerde ledd gjelder også for morselskap i norsk finanskonsern og i tilfelle foretak som inngår i konsernet. Før det det treffes vedtak etter første til tredje ledd, skal Finanstilsynet underrette konsernets tilsynsutvalg eller kriseutvalg. Tilsvarende gjelder dersom pålegg skal gis til norsk foretak som inngår i konsern med morselskap i annen EØS-stat.

§ 20-13 *Melding om kriserammet foretak*

(1) Dersom et foretak må anta at det som følge av sin økonomiske stilling er eller må ventes i nær fremtid å bli kriserammet etter § 20-15 annet ledd, skal foretaket gi melding om dette til Finanstilsynet.

(2) Finanstilsynet skal gi melding til departementet dersom Finanstilsynet må anta at vilkårene i § 20-15 første ledd bokstav a og b er oppfylt. Meldingen skal inneholde en vurdering av om foretaket bør avvikles etter § 20-29 eller om vilkåret i § 20-15 første ledd bokstav c også er oppfylt. Kopi av meldingen skal gis til Norges Bank og Bankenes sikringsfond.

(3) Første og annet ledd gjelder tilsvarende for holdingforetak eller annet morselskap i norsk finanskonsern. Finanstilsynet skal underrette konsernets tilsynsutvalg eller kriseutvalg. Tilsvarende gjelder dersom melding etter annet ledd angår et norsk foretak som inngår i konsern med morselskap i annen EØS-stat.

§ 20-14 *Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital*

(1) Dersom Finanstilsynet må anta at et foretak er eller må ventes i nær fremtid å bli kriserammet etter § 20-15 annet ledd, eller vil trenge statsgarantier som nevnt i § 20-15 annet ledd bokstav d, og det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres av annet tiltak enn nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter paragrafen her, skal Finanstilsynet straks sørge for at det blir utarbeidet en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser etter § 20-16. Dersom departementet gir sitt samtykke til det, skal Finanstilsynet på grunnlag av verdivurderingen treffe vedtak om nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter konkursrettslige prioritetsregler. Dette skal gjennomføres slik:

a) den rene kjernekapitalen skal først reduseres i den utstrekning som trengs for å dekke foretakets tap,
b) annen godkjent kjernekapital, samt fondsobligasjonskapital som ikke teller med som godkjent kjernekapital, skal deretter nedskrives eller konverteres til ren kjernekapital i den utstrekning som trengs for å unngå at foretaket blir kriserammet eller så langt den rekker, og
c) godkjent tilleggskapital, samt ansvarlig lånekapital som ikke teller med som godkjent tilleggskapital, skal deretter nedskrives eller konverteres til ren kjernekapital i den utstrekning som trengs for å unngå at foretaket blir kriserammet eller så langt den rekker.

(2) Vedtak etter første ledd skal tre i kraft straks og være bindende for foretaket og for de eierne av kapitalinstrumenter vedtaket angår. Finanstilsynet kan gjennomføre eller kreve gjennomført de administrative tiltak som trengs for å iverksette vedtaket, herunder endringer i oppføringer i registre og endringer i noteringer i regulerte markeder.

(3) Dersom nettoverdien av foretakets eiendeler og forpliktelser er negativ på vedtakstidspunktet, skal Finanstilsynet beslutte om eksisterende aksjer eller egenkapitalbevis skal slettes eller overføres til eierne av kapitalinstrumenter som skal konverteres. Er nettoverdien av foretakets eiendeler og forpliktelser positiv, skal eksisterende aksjer eller egenkapitalbevis utvannes ved utstedelse av nye aksjer eller egenkapitalbevis til eierne av kapitalinstrumenter som skal konverteres.

(4) Nye aksjer eller egenkapitalbevis til eierne av kapitalinstrumenter som konverteres, skal uten ugrunnet opphold og med Finanstilsynets samtykke utstedes av foretaket. Finanstilsynet kan gi pålegg om utstedelse. Utstedelsen skal gjennomføres før det kan utstedes aksjer eller egenkapitalbevis for tilførsel av kapital fra det offentlige. Det kan benyttes forskjellig konverteringskurs for ulike typer av kapitalinstrumenter. Kursen skal settes slik at eierne av kapitalinstrumenter som konverteres, får rimelig erstatning for det tapet som oppstår som følge av nedskriving eller konvertering. Bestemmelsene om utstedelse og nedskriving av aksjer og egenkapitalbevis i aksjeloven og allmennaksjeloven og i §§ 10-9 til 10-24, med unntak av regler om registrering i Foretaksregisteret, gjelder ikke ved nedskriving eller konvertering etter paragrafen her.

(5) Dersom vedtak om konvertering av kapitalinstrumenter innebærer erverv av kvalifisert eierandel etter § 6-1, skal stemmeretten til aksjene eller egenkapitalbevisene utøves av Finanstilsynet så lenge det ikke foreligger tillatelse etter § 6-4. Dersom det ikke gis tillatelse til ervervet, skal eierandelen avhendes innen en frist fastsatt av Finanstilsynet.

(6) Nedskriving av kapitalinstrumenter etter første ledd er endelig, men ikke til hinder for at Finanstilsynet i medhold av § 20-16 tredje ledd senere skriver opp instrumentene dersom nedskrivingsbehovet ble satt for høyt på grunnlag av en foreløpig verdivurdering. Forpliktelser knyttet til nedskrevne kapitalinstrumenter skal anses bortfalt, og skal ikke kompenseres på annen måte enn ved konvertering til aksjer eller egenkapitalbevis etter første og annet ledd.

(7) Det kan ikke foretas nedskriving eller konvertering etter paragrafen her dersom dette vil påføre eierne av kapitalinstrumentene større tap enn ved avvikling av foretaket etter § 20-29. Ved prøving av vedtak om nedskriving eller konvertering etter paragrafen her gjelder § 20-38 første og annet ledd og § 20-44 første og annet ledd tilsvarende.

(8) Nedskriving og konvertering etter paragrafen her skal også omfatte instrumenter som er undergitt loven i annen EØS-stat, eller som eies av personer i annen EØS-stat. Dersom en krisehåndteringsmyndighet i en annen EØS-stat treffer vedtak om nedskriving eller konvertering av kapitalinstrumenter som er undergitt norsk lov, eller som eies av kreditorer som er hjemmehørende i Norge, skal vedtaket anses gyldig her i riket. Finanstilsynet skal påse at vedtaket gjennomføres.

(9) Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for holdingforetak eller annet morselskap i norsk finanskonsern dersom det er nødvendig for å unngå at konsernet blir kriserammet, og det ikke er rimelig utsikt til at dette kan forhindres av annet tiltak enn nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter paragrafen her. Konsernet skal anses for kriserammet dersom det ikke lenger oppfyller eller må ventes i nær fremtid å ikke oppfylle konsoliderte kapitalkrav som vil kunne utløse tiltak fra Finanstilsynet. Ansvarlig kapital i datterforetak som medregnes i ansvarlig kapital for morselskapet eller konsernet på konsolidert basis, skal ikke nedskrives eller konverteres i større grad enn instrumenter med samme prioritet utstedt av morselskapet. Har konsernet datterforetak i annen EØS-stat, skal vedtak om nedskriving og konvertering treffes i samråd med krisehåndteringsmyndigheten der. Finanstilsynet skal underrette konsernets tilsynsutvalg eller kriseutvalg.

(10) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om nedskriving og konvertering etter paragrafen her.

IV. Krisehåndtering og krisetiltak

§ 20-15 *Vedtak om krisehåndtering*

(1) Når departementet har mottatt melding fra Finanstilsynet etter § 20-13 annet ledd, og det er utarbeidet en verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser etter § 20-16, skal departementet treffe vedtak om å krisehåndtere et finansforetak som nevnt i § 20-1, dersom:

a) foretaket er eller må ventes å bli kriserammet, jf. annet ledd,
b) det er ikke rimelig utsikt til at private tiltak eller tiltak etter §§ 14-6, 20-11, 20-12 eller 20-14 kan forhindre at foretaket blir kriserammet, og
c) allmenne interesser tilsier at foretaket bør krisehåndteres.

(2) Et foretak skal anses for å være eller ventes å bli kriserammet dersom det må antas:

a) at vilkårene for tilbakekall av foretakets konsesjon er eller må ventes å bli oppfylt i nær fremtid, herunder som følge av at tap i foretaket helt eller delvis kan uttømme den ansvarlige kapitalen,
b) at verdien av foretakets eiendeler er eller må ventes i nær fremtid å bli lavere enn verdien av dets forpliktelser,
c) at foretaket er eller må ventes i nær fremtid å bli ute av stand til å betale gjeld og andre forpliktelser ved forfall, eller
d) at foretaket vil trenge statlig støtte for å kunne videreføre virksomheten, unntatt når følgende støtte gis for å motvirke alvorlige forstyrrelser i økonomien:
   i) statsgaranti for kreditt fra Norges Bank,
   ii) statsgaranti for nye forpliktelser eller
   iii) tilførsel av ansvarlig kapital til vanlige priser og vilkår til foretak som ikke står i fare for å bryte konsesjonskrav.

(3) Krisehåndtering av et foretak skal anses å tjene allmenne interesser når det er hensiktsmessig og nødvendig for:

a) å sikre videreføring av kritiske funksjoner, det vil si virksomhet, tjenester eller transaksjoner som har stor betydning for økonomien og den finansielle stabiliteten,
b) å unngå vesentlige negative virkninger i finanssystemet, særlig ved å unngå smittevirkninger,
c) å beskytte offentlige midler ved å minimere behovet for statlige støttetiltak,
d) å beskytte innskudd, eller
e) å beskytte klientmidler.

(4) Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for holdingforetak eller annet morselskap i finanskonsern, jf. § 20-13 tredje ledd. Departementet kan treffe vedtak om at slike foretak skal krisehåndteres dersom vilkårene i første ledd er oppfylt både for morselskapet og for ett eller flere datterforetak som omfattes av § 20-1 første ledd bokstav a. Dersom vilkårene i første ledd bare er oppfylt for ett eller flere datterforetak som omfattes av § 20-1 første ledd bokstav a, og dette må antas å innebære at finanskonsernet i sin helhet er eller må ventes i nær fremtid å bli kriserammet, kan departementet treffe vedtak om at også morselskapet skal krisehåndteres. Treffer departementet vedtak om krisehåndtering av et morselskap, kan også øvrige finansforetak som inngår i konsernet, undergis krisehåndtering.

(5) Vedtak om krisehåndtering skal meddeles Finanstilsynet, Norges Bank og Bankenes sikringsfond. Vedtaket skal meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres snarest mulig i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon.

§ 20-16 *Verdivurdering av eiendeler og forpliktelser*

(1) Før det treffes vedtak etter § 20-14, § 20-15 eller § 20-29 skal Finanstilsynet sørge for at det blir foretatt en forsvarlig og nøktern verdivurdering av foretakets eiendeler og forpliktelser. Verdivurderingen skal utføres av én eller flere sakkyndige som er uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter.

(2) Ved verdivurderingen skal tap tas i betraktning fullt ut, og forutsetningene blant annet om forventet mislighold, tap og kostnader ved krisetiltak, skal være forsvarlige. Kreditorer skal gruppere i samsvar med prioritetsrekkefølgen ved avvikling av foretaket under offentlig administrasjon, og det skal gis et overslag over kreditorenes og eiernes stilling ved en avvikling. Verdivurderingen kan suppleres av oppdatert statusoppgjør og bokførte verdier. Det skal ikke tas hensyn til mulig statlig støtte eller kreditt fra sentralbanken på spesielle vilkår.

(3) Dersom det som følge av behov for en rask avklaring eller andre omstendigheter ikke er mulig å gjennomføre en fullverdig verdivurdering etter paragrafen her, kan det foretas en foreløpig verdivurdering. En foreløpig verdivurdering skal så snart som mulig bli erstattet av en fullverdig verdivurdering. Settes foretakets nettoverdi ved den fullverdige vurderingen høyere enn i den foreløpige vurderingen, kan Finanstilsynet endre vedtak basert på den foreløpige vurderingen.

(4) Departementet kan i forskrift gi regler om verdivurderinger etter paragrafen her.

§ 20-17 *Administrasjonsstyre*

(1) Etter at departementet har truffet vedtak etter § 20-15 om å krisehåndtere foretaket eller vedtak etter § 20-29 om å avvikle foretaket, skal Finanstilsynet oppnevne et administrasjonsstyre. Administrasjonsstyret skal ha minst tre medlemmer med personlige varamedlemmer, og skal fungere som styre for foretaket i en periode på inntil ett år. Revisor oppnevnes av Finanstilsynet. Vedtaket skal meldes til Foretaksregisteret. Bestemmelsene i § 20-29 annet ledd gjelder tilsvarende.

(2) Administrasjonsstyret utøver den myndighet som overføres fra foretakets styrende organer til Finanstilsynet etter § 20-18 første ledd bokstav a, likevel slik at beslutninger av vesentlig betydning for foretaket skal godkjennes av Finanstilsynet før de iverksettes. Finanstilsynet fastsetter nærmere regler om administrasjonsstyrets og revisors oppgaver og arbeid, og fastsetter deres godtgjørelse.

(3) Administrasjonsstyret skal så raskt som mulig ta stilling til og foreslå for Finanstilsynet hvilke krisetiltak som er best egnet for å oppnå formålene som nevnt i § 20-15 tredje ledd. Administrasjonsstyret skal gjennomføre krisetiltak i samsvar med vedtak fra Finanstilsynet.

(4) Finanstilsynet kan når som helst endre eller avslutte administrasjonsstyrets oppdrag. I særlig tilfelle kan oppdraget også forlenges ut over ett år. Medlemmene av administrasjonsstyret er ikke erstatningsansvarlige for skade voldt under utførelsen av oppdraget, med mindre skade skyldes eget forsett eller grov uaktsomhet.

(5) Finanstilsynet kan, istedenfor å oppnevne et administrasjonsstyre, oppnevne et nytt ordinært styre og ny ledelse i foretaket. Finanstilsynet kan helt eller delvis beholde hele eller deler av styret og ledelse dersom det er nødvendig for å oppnå formålene som nevnt i § 20-15 tredje ledd.

§ 20-18 *Virkninger av vedtak om krisehåndtering*

(1) Når departemenet har truffet vedtak om krisehåndtering etter § 20-15, inntrer følgende virkninger:

a) myndigheten som tilligger foretakets styrende organer, overføres til Finanstilsynet, men styret kan likevel avgjøre saker som ikke kan utsettes inntil administrasjonsstyret er tiltrådt,
b) medlemmene av styret og revisor skal gi Finanstilsynet og administrasjonsstyret alle opplysninger om foretakets stilling og virksomhet,
c) Finanstilsynet kan bestemme at foretaket helt eller delvis ikke kan ta imot innskudd og innlån, påta seg nye engasjementer eller øke tidligere engasjementer,
d) Finanstilsynet kan bestemme at foretaket ikke kan foreta utbetaling til innskytere og andre kreditorer, og
e) Finanstilsynet kan bestemme at kreditorer med krav som er stiftet før vedtaket om krisehåndtering, ikke kan ta utlegg eller på annen måte få sikkerhet for slike krav i verdier som tilhører foretaket.

(2) Finanstilsynet kan innkalle foretakets fordringshavere ved preklusivt proklama. Proklamaet kan ikke omfatte bankinnskudd eller skattekrav. Finanstilsynet fastsetter proklamafristen og kunngjøringsmåten. Fristen avbrytes ved melding av krav til Finanstilsynet.

§ 20-19 *Valg av krisetiltak*

(1) Når departementet har truffet vedtak om krisehåndtering etter § 20-15, kan Finanstilsynet treffe vedtak om bruk av følgende krisetiltak:

a) overdragelse av hele eller deler av virksomheten til et annet foretak etter § 20-21,
b) overdragelse av hele eller deler av virksomheten til et broforetak etter § 20-22,
c) overdragelse av eiendeler og forpliktelser til et forvaltningsforetak etter § 20-23, og
d) intern oppkapitalisering etter §§ 20-24 til 20-26.

(2) Tiltak nevnt i første ledd kan brukes enkeltvis eller i kombinasjon, likevel slik at tiltak som nevnt i første ledd bokstav c bare kan brukes sammen med andre tiltak. Er bare en del av foretakets virksomhet overdratt til et annet foretak eller til et broforetak, skal den gjenværende virksomheten avvikles etter §§ 20-29 til 20-32, med mindre gjenværende eiendeler eller forpliktelser skal overdras til et forvaltningsforetak etter § 20-23.

(3) Ved valg av krisetiltak skal Finanstilsynet legge vekt på formålene som er nevnt i § 20-15 tredje ledd.

(4) Nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter § 20-14 skal gjennomføres før eller samtidig med bruk av krisetiltak som vil medføre at foretakets kreditorer bærer tap eller får sine krav konvertert etter §§ 20-24 til 20-26.

(5) Vedtak om bruk av krisetiltak skal uten ugrunnet opphold meddeles departementet, administrasjonsstyret, Norges Bank og Bankenes sikringsfond.

§ 20-20 *Nærmere regler om bruk av krisetiltak*

(1) Ved bruk av krisetiltak skal Finanstilsynet sørge for:

a) at tapet bæres først av foretakets eiere,

b) at foretakets kreditorer deretter bærer tap i samsvar med prioritetsrekkefølgen ved konkurs, med mindre annet er særskilt fastsatt i kapitlet her,
c) at kreditorer innenfor samme gruppe så langt det er mulig behandles likt,
d) at ingen kreditor blir påført større tap enn ved en avvikling etter § 20-29,
e) at garanterte innskudd beskyttes fullt ut,
f) at reglene i §§ 20-23 til 20-26 blir fulgt, og
g) at representanter for de ansatte så langt det er mulig underrettes og tas med på råd.

(2) Ved krisetiltak som medfører sammenslåing, deling eller omdanning av foretaket eller virksomhet i foretaket, gjelder ikke §§ 12-1 til 12-7, §§ 12-13 til 12-18 og reglene om fusjon og fisjon i aksjelovgivningen. Erverv av aksjer eller egenkapitalbevis som følge av krisetiltak gir ikke tilbudsplikt etter verdipapirhandelloven kapittel 8. Reglene i dekningsloven kapittel 5 om omstøtelse av disposisjoner som er til skade for et foretaks kreditorer, gjelder ikke overdragelse av virksomhet, eiendeler eller forpliktelser som følge av krisetiltak.

(3) Ved overdragelse til annet foretak, broforetak eller forvaltningsforetak etter §§ 20-21 til 20-23 gjelder følgende:
a) overdragelsen kan foretas uten samtykke fra foretakets eiere, kreditorer og tredjeparter, og uten at formelle krav etter kontrakt eller i selskaps- eller verdipapirlovgivningen blir overholdt,
b) foretakets eiere, kreditorer og tredjeparter skal ikke ha noen rettigheter knyttet til de eiendeler og forpliktelser som er overdratt,
c) vederlag fra kjøperen tilfaller de opprinnelige eierne dersom overdragelse skjer ved salg av aksjer eller egenkapitalbevis utstedt av foretaket, og foretaket dersom overdragelse skjer ved salg av eiendeler og forpliktelser, og
d) Finanstilsynet kan beslutte å tilbakeføre overdratte eiendeler og forpliktelser til foretaket, og overdratte aksjer eller egenkapitalbevis til de opprinnelige eierne, dersom det ved overdragelse til et broforetak eller et forvaltningsforetak ble tatt forbehold om dette. Er kjøperen et annet foretak, må det ha gitt sitt samtykke til tilbakeføringen. Er kjøperen et broforetak, må det ha søkt om tilbakeføring.

(4) Ved overdragelse til annet foretak eller broforetak etter §§ 20-21 og 20-22 skal kjøperen etter overdragelsen ha adgang til å tilby tjenester i annen EØS-stat i henhold til foretakets konsesjon. Dersom kjøperen oppfyller medlemskaps- og deltakervilkårene, skal kjøperen også kunne overta foretakets medlemskap i og tilgang til betalings- og verdipapiroppgjørssystemer, regulerte markeder og ordninger for innskuddsgaranti og investorbeskyttelse. Dersom kjøperen ikke oppfyller slike vilkår, kan Finanstilsynet fastsette at kjøperen likevel skal ha rett til medlemskap og tilgang for en periode på inntil 24 måneder, med mulighet for forlengelse etter søknad.

§ 20-21 *Overdragelse av virksomhet til annet foretak*

(1) Finanstilsynet kan helt eller delvis overdra foretakets virksomhet eller eiendeler og forpliktelser ved salg til et foretak med tillatelse etter § 12-1.

(2) Overdragelsen skal skje på kommersielle vilkår, i størst mulig grad i samsvar med verdivurderingen etter § 20-16, og i henhold til de alminnelige reglene om statsstøtte. Finanstilsynet skal sørge for en hensiktsmessig markedsføring overfor mulige kjøpere, med mindre dette kan undergrave formålene som nevnt i § 20-15 tredje ledd eller andre viktige hensyn.

(3) Dersom overdragelsen innebærer erverv av kvalifisert eierandel etter § 6-1, gjelder § 20-14 femte ledd tilsvarende.

§ 20-22 *Overdragelse av virksomhet til broforetak*

(1) Finanstilsynet kan helt eller delvis overdra foretakets virksomhet eller eiendeler og forpliktelser til et broforetak etter paragrafen her.

(2) Verdien av overførte forpliktelser fra foretaket til broforetaket skal ikke overstige summen av verdien av overførte eiendeler fra foretaket og tilskudd fra andre kilder.

(3) Broforetaket skal være helt eller delvis eid av staten, og være etablert for:
a) å overta virksomhet eller eiendeler og forpliktelser fra ett eller flere foretak under krisehåndtering,
b) å opprettholde tilgang til kritiske funksjoner som nevnt i § 20-15 tredje ledd bokstav a, og
c) å legge til rette for salg av overtatt virksomhet eller eiendeler og forpliktelser til private kjøpere når markedsforholdene tillater det, og innen en frist på to år etter at det sist ble foretatt en overdragelse til broforetaket, med mindre Finanstilsynet forlenger fristen med ett eller flere år.

(4) Finanstilsynet skal godkjenne broforetakets vedtekter, styret, godtgjørelsen til styret, styrets arbeidsoppgaver og broforetakets forretningsstrategi og risikoprofil. Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler for virksomheten. Broforetaket skal ha tillatelse etter reglene i kapittel 2, og være undergitt tilsyn etter finanstilsynsloven. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan slik tilla-

telse gis selv om ikke alle vilkårene for tillatelse er oppfylt, forutsatt at det gis en frist for oppfyllelsen. Broforetakets virksomhet skal drives uten ansvar overfor eierne og kreditorene i foretaket som er under krisehåndtering.

(5) Finanstilsynet skal treffe vedtak om at et broforetak ikke kan fortsette sin virksomhet dersom:

a) broforetaket blir slått sammen med et annet foretak etter §§ 12-1 til 12-7,
b) broforetaket ikke lenger oppfyller vilkår i paragrafen her,
c) det meste av broforetakets eiendeler og forpliktelser er overdratt til én eller flere private parter,
d) fristen nevnt i tredje ledd bokstav c, eventuelt med forlengelse, er utløpt, eller
e) broforetakets eiendeler er avviklet og dets forpliktelser er oppfylt.

(6) Finanstilsynet kan etter søknad fra broforetaket beslutte å overføre overdratte aksjer eller egenkapitalbevis, eiendeler og forpliktelser til en tredjepart.

(7) Når Finanstilsynet skal selge broforetaket eller dets eiendeler og forpliktelser, skal Finanstilsynet sørge for en hensiktsmessig markedsføring overfor mulige kjøpere. Salget skal skje på kommersielle vilkår og i henhold til de alminnelige reglene om statsstøtte.

(8) Dersom broforetakets virksomhet er avsluttet etter femte ledd bokstav c eller d, skal broforetaket avvikles etter § 20-29. Overskudd ved avviklingen skal tilfalle eierne av broforetaket.

§ 20-23 *Overdragelse av eiendeler og forpliktelser til forvaltningsforetak*

(1) Finanstilsynet kan beslutte at eiendeler og forpliktelser i et foretak under krisehåndtering eller i et broforetak etter § 20-22 skal overføres til ett eller flere forvaltningsforetak etter paragrafen her.

(2) Finanstilsynet kan treffe vedtak etter første ledd dersom:

a) avvikling av virksomheten etter § 20-29 kan få negative virkninger for ett eller flere finansmarkeder,
b) overdragelsen er nødvendig av hensyn til foretakets eller broforetakets virkemåte, eller
c) overdragelsen er nødvendig for å oppnå best mulig avviklingsresultat.

(3) Finanstilsynet skal fastsette vederlaget for overdragelsen i størst mulig grad i samsvar med verdivurderingen etter § 20-16, og i henhold til de alminnelige reglene om statsstøtte. Vederlaget kan ha negativ verdi. Vederlaget kan gis i form av gjeld utstedt av forvaltningsforetaket.

(4) Et forvaltningsforetak skal være helt eller delvis eid av staten, og være etablert for:

a) å overta eiendeler og forpliktelser fra ett eller flere foretak under krisehåndtering, og
b) å forvalte overtatte eiendeler med sikte på å oppnå best mulig resultat ved senere salg eller avvikling.

(5) Finanstilsynet skal godkjenne forvaltningsforetakets vedtekter, styret, godtgjørelsen til styret, styrets arbeidsoppgaver og forvaltningsforetakets forretningsstrategi og risikoprofil. Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler for virksomheten. Forvaltningsforetakets virksomhet skal drives uten ansvar overfor eierne og kreditorene i foretaket som er under krisehåndtering.

§ 20-24 *Intern oppkapitalisering*

(1) Finanstilsynet kan beslutte at det skal gjennomføres en intern oppkapitalisering ved nedskriving og konvertering av et foretaks gjeld til egenkapital etter reglene i §§ 20-24 til 20-26 for:

a) å oppkapitalisere et foretak slik at det kan oppfylle konsesjonsvilkårene, videreføre virksomheten i henhold til konsesjonen, og opprettholde tillit i markedene, eller
b) å konvertere til egenkapital eller redusere hovedstolen på gjeld som overdras til
   i) et broforetak etter § 20-22 med sikte på å skaffe kapital til broforetaket, eller til
   ii) et annet foretak etter § 20-21 eller et forvaltningsforetak etter § 20-23.

(2) Intern oppkapitalisering kan bare brukes som nevnt i første ledd bokstav a når det er rimelig utsikt til at oppkapitaliseringen, sammen med tiltak i en omorganiseringsplan etter § 20-27 og andre relevante tiltak, vil gjenopprette foretakets finansielle stilling og bærekraft. Er ikke dette tilfellet, kan intern oppkapitalisering brukes som nevnt i første ledd bokstav b.

(3) Intern oppkapitalisering etter første og annet ledd skal også omfatte gjeld som er undergitt loven i annen EØS-stat, eller som eies av kreditor i annen EØS-stat. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om intern oppkapitalisering etter §§ 20-24 til 20-26, herunder særlige regler for gjeld som er undergitt loven i stat utenfor EØS.

§ 20-25 *Konvertibel gjeld*

(1) En intern oppkapitalisering skal omfatte all gjeld som ikke inngår i foretakets ansvarlige kapital, og som ikke er:

a) garanterte innskudd,
b) sikret gjeld, herunder obligasjoner med fortrinnsrett, men ikke den delen av den sikrede

gjelden som overstiger verdien av sikkerhetsretten,

c) gjeld som har oppstått fra forvaltning av kundemidler, herunder midler forvaltet på vegne av verdipapirfond som nevnt i verdipapirfondloven § 1-2 første ledd nr. 4 og alternative investeringsfond som nevnt i lov om forvaltning av alternative investeringsfond § 1-2 første ledd bokstav a, forutsatt at kunden vil være beskyttet ved en avvikling av foretaket,

d) gjeld som har oppstått fra forvaltning av betrodde midler, forutsatt at mottakeren vil være beskyttet ved en avvikling av foretaket,

e) gjeld til annet foretak som ikke inngår i samme konsern, og som har en opprinnelig løpetid på mindre enn syv dager,

f) gjeld forbundet med deltakelse i betalingssystemer og verdipapiroppgjørssystemer etter betalingssystemloven, herunder gjeld til operatører eller andre deltagere, som har en gjenværende løpetid på mindre enn syv dager, eller

g) gjeld til:

   i) ansatte i form av opptjent lønn, pensjonsytelser og annet fastsatt vederlag, unntatt variabel godtgjørelse til ansatte med arbeidsoppgaver med betydning for foretakets risikoeksponering og variabel godtgjørelse som ikke er regulert ved kollektivavtale,

   ii) leverandører av varer og tjenester som foretaket trenger til den daglige driften, herunder IT-tjenester, offentlige tjenester og leie, forvaltning og vedlikehold av lokaler,

   iii) myndighetene i form av skatt eller trygdebidrag, forutsatt at gjelden har fortrinnsrett, eller

   iv) innskuddsgarantiordningen eller krisetiltaksfondet i form av forfalte bidragskrav etter §§ 19-10 eller 20-51.

(2) Gjeld som har oppstått fra derivatavtale, skal omfattes av intern oppkapitalisering ved eller etter oppgjør av derivatavtalen. Finanstilsynet kan gjøre opp derivatavtaler når det er besluttet å gjennomføre en intern oppkapitalisering. Finanstilsynet har ikke plikt til å gjøre opp derivatavtaler som det er gjort unntak for etter tredje ledd. Verdien av derivatkontrakter, herunder kontrakter med nettingvilkår, fastsettes etter regler gitt i eller i medhold av § 20-16.

(3) Finanstilsynet kan i særlige tilfeller gjøre helt eller delvis unntak fra intern oppkapitalisering for bestemte deler av foretakets gjeld, dersom:

a) det ikke er mulig å skrive ned eller konvertere gjelden innen rimelig tid,

b) det er nødvendig og rimelig for å opprettholde kritiske funksjoner som nevnt i § 20-15 tredje ledd bokstav a, kjernevirksomhet og sentrale tjenester og transaksjoner,

c) det er nødvendig og rimelig for å unngå smittevirkninger, særlig knyttet til kundeinnskudd, som kan gi alvorlige forstyrrelser i finanssystemet og økonomien, eller

d) det er nødvendig og rimelig for å forhindre et verditap som ville gitt andre kreditorer et større tap enn når gjelden blir unntatt.

(4) Dersom Finanstilsynet har gjort helt eller delvis unntak etter tredje ledd, kan omfanget av nedskriving og konvertering av annen konvertibel gjeld økes tilsvarende så lenge dette ikke vil være i strid med § 20-20 første ledd bokstav d. Dersom tapet som skulle ha vært dekket av den unntatte gjelden ikke har blitt inndekket fullt ut av annen konvertibel gjeld, kan Finanstilsynet beslutte at det skal ytes et bidrag fra krisetiltaksfondet etter § 20-52 tredje ledd.

§ 20-26 *Gjennomføring av intern oppkapitalisering*

(1) Når det er besluttet å gjennomføre en intern oppkapitalisering, skal Finanstilsynet på grunnlag av verdivurderingen etter § 20-16 fastsette hvor mye av den konvertible gjelden som samlet må:

a) nedskrives for at foretakets nettoverdi skal bli null, og

b) konverteres til ren kjernekapital for at foretaket eller broforetaket skal oppfylle kapitalkrav og opprettholde tillit i markedene, og i minst ett år kunne oppfylle konsesjonsvilkårene og videreføre virksomheten i henhold til konsesjonen.

(2) Ved fastsettelsen etter første ledd kan Finanstilsynet ta hensyn til et eventuelt bidrag fra krisetiltaksfondet til broforetaket etter § 20-52 første ledd bokstav d. Dersom Finanstilsynet beslutter å overdra eiendeler og forpliktelser til et forvaltningsforetak etter § 20-23, skal det ved fastsettelsen etter første ledd tas hensyn til forvaltningsforetakets kapitalbehov.

(3) Etter at den ansvarlige kapitalen er nedskrevet og konvertert etter § 20-14 første ledd, skal Finanstilsynet gjennomføre en intern oppkapitalisering av et omfang som fastsatt etter første ledd, slik at:

a) konvertibel gjeld som etter § 20-9 annet ledd har lavere prioritet enn annen konvertibel gjeld, nedskrives eller konverteres til ren kjernekapital i samsvar med gjeldens innbyrdes prioritet ved avvikling etter § 20-29, i den utstrekning som trengs for å dekke behovet

fastsatt etter første ledd, eller så langt den rekker, og

b) annen konvertibel gjeld deretter nedskrives eller konverteres til ren kjernekapital i samsvar med gjeldens innbyrdes prioritet ved avvikling etter § 20-29, i den utstrekning som trengs for å dekke behovet fastsatt etter første ledd, eller så langt den rekker.

(4) Kapital- og gjeldsinstrumenter som nevnt i § 20-14 første ledd bokstav b og c og paragrafen her tredje ledd bokstav a, skal være nedskrevet eller konvertert fullt ut i samsvar med eventuelle avtalevilkår om nedskriving eller konvertering knyttet til foretakets situasjon, soliditet eller ansvarlige kapital, før det foretas nedskriving eller konvertering etter tredje ledd bokstav b.

(5) Bestemmelsene i § 20-14 annet til niende ledd gjelder tilsvarende for nedskriving og konvertering av konvertibel gjeld. § 20-14 annet ledd første punktum gjelder også når Finanstilsynet endrer forfallstid, rentefot og renteterminer for foretakets gjeldsinstrumenter, samt gjør opp derivatavtaler etter § 20-25 annet ledd.

§ 20-27 *Omorganiseringsplan*

(1) Har Finanstilsynet gjennomført en intern oppkapitalisering etter § 20-24 første ledd bokstav a, skal administrasjonsstyret innen én måned forelegge en omorganiseringsplan for Finanstilsynet. Finanstilsynet kan i særlige tilfeller forlenge fristen med inntil én måned. Dersom det er relevant, skal planen være tilpasset kravet om en restrukturering splan etter de alminnelige statsstøttereglene.

(2) Omorganiseringsplanen skal gi en redegjørelse for tiltak som kan gjenopprette den finansielle stillingen og bærekraften til hele eller deler av foretaket innen rimelig tid. Slike tiltak kan blant annet omfatte omorganisering av virksomheten, endringer i systemer og infrastruktur, salg eller avvikling av virksomhetsområder, og tiltak for å bedre konkurranseevnen. Tiltakene skal baseres på realistiske forutsetninger om økonomisk og markedsmessig utvikling, og ta hensyn til foretakets største sårbarheter. I planen skal forutsetningene for tiltakene sammenlignes med referanseverdier for sektoren som helhet.

(3) Omorganiseringsplanen skal minst inneholde en detaljert analyse av årsakene til at foretaket ble kriserammet, en beskrivelse av hvilke tiltak som planlegges gjennomført, og en tidsplan for gjennomføringen.

(4) Finanstilsynet skal innen én måned etter å ha mottatt planen, vurdere om den skal godkjennes. Dersom Finanstilsynet ikke godkjenner planen, skal administrasjonsstyret pålegges å sende inn en revidert plan innen to uker. Finanstilsynet skal innen én uke etter å ha mottatt den reviderte planen, vurdere om den skal godkjennes. Dersom Finanstilsynet ikke godkjenner den reviderte planen, kan Finanstilsynet kreve endringer i planen. Når Finanstilsynet har godkjent en omorganiseringsplan, skal administrasjonsstyret gi rapport til Finanstilsynet minst hver sjette måned om gjennomføringen av planen.

(5) Finanstilsynet kan beslutte at omorganiseringsplanen for et morselskap i et norsk finanskonsern skal omfatte norske konsernforetak. Etter avtale med krisehåndteringsmyndigheten i en annen stat kan Finanstilsynet beslutte at det samme skal gjelde konsernforetak etablert i utlandet. Har utenlandsk finanskonsern etablert datterforetak her i riket, skal det i samarbeid mellom Finanstilsynet og den utenlandske krisehåndteringsmyndigheten avtales om det skal utarbeides en omorganiseringsplan for datterforetaket.

(6) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om omorganiseringsplaner, herunder om anvendelsen av reglene i paragrafen her i konsernforhold, og om samarbeid mellom norske og utenlandske myndigheter.

V. Statlige tiltak

§ 20-28 *Statlige tiltak*

(1) Ved alvorlige forstyrrelser i finanssystemet kan departementet treffe vedtak om statlige støttetiltak dersom:

a) departementet har truffet vedtak etter § 20-15 om at foretaket skal krisehåndteres,

b) eierne av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld har ved nedskriving og konvertering bidratt til å dekke tap og oppkapitalisere foretaket med et beløp som tilsvarer minst åtte prosent av forvaltningskapitalen, beregnet etter reglene i § 20-16,

c) det statlige tiltaket er egnet til å ivareta formålene nevnt i § 20-15 tredje ledd,

d) det statlige tiltaket er godkjent i henhold til de alminnelige reglene om statsstøtte, og

e) departementet har, etter samråd med Finanstilsynet og Norges Bank, kommet til at krisetiltakene som nevnt i § 20-19 ikke vil være tilstrekkelige til:

   i) å unngå vesentlige negative virkninger for finanssystemet,

   ii) å ivareta allmenne interesser når foretaket tidligere har mottatt ekstraordinær kreditt fra Norges Bank, eller

   iii) når det gjelder tiltak i form av midlertidig statlig eierskap, å ivareta allmenne interes-

ser når foretaket tidligere har mottatt statlig støtte i form av tilførsel av ansvarlig kapital.

(2) Departementet kan treffe vedtak etter første ledd for:

a) å delta i oppkapitaliseringen av foretaket ved tilførsel av ren kjernekapital, annen godkjent kjernekapital og godkjent tilleggskapital, eller
b) erverve eierskap til foretaket eller dets virksomhet, og overføre eierskapet til en offentlig myndighet eller et statseid foretak.

(3) Kapitalinstrumenter som erverves ved tiltak som nevnt i annet ledd, skal selges til privat eier så snart markedsforholdene tillater det. Departementet treffer vedtak om salg av kapitalinstrumenter.

(4) Finanstilsynet skal gjennomføre de vedtak som treffes av departementet etter paragrafen her. Finanstilsynet skal i den grad det ervervede eierskapet tillater det, påse at foretakets virksomhet drives profesjonelt og forretningsmessig.

VI. Avvikling av foretak under offentlig administrasjon

§ 20-29 *Vedtak om avvikling av foretak under offentlig administrasjon.*

(1) Dersom vilkårene i § 20-15 første ledd bokstav a og b er oppfylt, men allmenne interesser ikke tilsier at foretaket bør krisehåndteres, skal departementet treffe vedtak om avvikling av foretaket under offentlig administrasjon.

(2) Vedtak om avvikling under offentlig administrasjon skal meddeles Finanstilsynet, Norges Bank og Bankenes sikringsfond. Vedtaket skal meldes til Foretaksregisteret og snarest mulig kunngjøres i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon. Vedtaket skal også registreres i et verdipapirregister og tinglyses hos registerføreren for tinglysning i fast eiendom.

(3) Etter at vedtak om avvikling under offentlig administrasjon er truffet, skal foretaket føye til sitt foretaksnavn: «Under offentlig administrasjon».

(4) §§ 20-16 og 20-17 gjelder tilsvarende ved vedtak om avvikling under offentlig administrasjon.

§ 20-30 *Virkninger av vedtak om avvikling under offentlig administrasjon*

(1) Når departementet har truffet vedtak om avvikling under offentlig administrasjon etter § 20-29, inntrer følgende virkninger:

a) foretakets tidligere organer trer ut av virksomhet, og administrasjonsstyret overtar myndigheten som ligger til disse organene, men det sist fungerende styret skal likevel avgjøre saker som ikke kan utsettes inntil administrasjonsstyret er tiltrådt,
b) medlemmene av styret og revisor skal gi administrasjonsstyret alle opplysninger om foretakets stilling og virksomhet,
c) foretaket kan ikke uten samtykke fra Finanstilsynet ta imot innskudd og innlån, påta seg nye engasjementer eller øke tidligere engasjementer,
d) foretaket kan ikke uten samtykke fra Finanstilsynet foreta utbetaling til innskytere og andre kreditorer,
e) kreditorer med krav som er stiftet før vedtaket om krisehåndtering, kan ikke ta utlegg eller på annen måte få sikkerhet for slike krav i verdier som tilhører foretaket, og
f) dekningsloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse gjelder tilsvarende, med mindre annet følger av § 20-32. Fristdagen er dagen for vedtak om krisehåndtering eller vedtak om avvikling under offentlig administrasjon. I tilfeller som nevnt i § 20-31 femte ledd er fristdagen dagen for vedtaket om krisehåndtering etter § 20-15.

(2) Innskudd, innlån og andre forpliktelser som er stiftet etter vedtaket, skal anses som massegjeld.

(3) Finanstilsynet kan innkalle foretakets fordringshavere ved preklusivt proklama. Proklamaet kan ikke omfatte bankinnskudd eller skattekrav. Finanstilsynet fastsetter proklamafristen og kunngjøringsmåten. Fristen avbrytes ved melding av krav til Finanstilsynet.

§ 20-31 *Gjennomføring av avvikling under offentlig administrasjon*

(1) Når departementet har truffet vedtak etter § 20-29 første ledd om at foretaket skal avvikles under offentlig administrasjon, skal administrasjonsstyret forestå avvikling av foretaket og dets virksomhet. Det samme gjelder dersom det innen ett år etter at foretaket ble vedtatt krisehåndtert etter § 20-15, ikke er sannsynlig at virksomheten i foretaket kan bli videreført eller overført ved krisetiltak etter reglene i dette kapitlet.

(2) Avviklingsboet skal meldes til Enhetsregisteret. Oppgjør til fordringshaverne foretas etter reglene i dekningsloven, med mindre annet følger av § 20-32. Ved booppgjøret og avviklingen gjelder reglene i konkursloven kapittel VIII følgende tilsvarende så langt de passer. Finanstilsynet treffer avgjørelser etter konkursloven, med unntak av fordringsprøvelse som foretas av tingretten.

(3) Ved avviklingen skal administrasjonsstyret etter samråd med innskuddsgarantiordningen så vidt mulig sikre at garanterte innskudd blir overført til et annet medlemsforetak og fortsatt vil være fullt tilgjengelig for innskyterne. Garantiordningens regresskrav etter § 19-12 for tiltak etter § 19-11 tredje ledd, kan meldes i avviklingsboet. Garanterte innskudd som er gjort tilgjengelig i annet medlemsforetak, kan ikke kreves utbetalt av garantiordningen etter § 19-8 eller meldes i avviklingsboet.

(4) Når avviklingen er gjennomført, skal administrasjonsstyret legge frem sluttregnskap med forslag til utlodding til godkjenning av Finanstilsynet, som gir påbud om kunngjøring av utloddingen og sender melding til Foretaksregisteret om sletting av foretaket.

(5) Bestemmelsene i dette avsnittet gjelder tilsvarende ved avvikling av virksomhet som det ved krisehåndtering av et foretak ikke foreligger grunnlag for å videreføre eller overdra til et annet foretak.

§ 20-32 *Prioritetsregler for innskudd mv.*

(1) Innskudd som er garantert etter § 19-4, har prioritet foran alminnelig usikret gjeld uten særskilt prioritet. Det samme gjelder gjeld til innskuddsgarantiordningen etter § 19-12.

(2) Den delen av kvalifiserte innskudd fra fysiske personer og små eller mellomstore bedrifter som overstiger garantibeløpet etter § 19-4, har prioritet etter gjeld som nevnt i første ledd, men likevel foran alminnelig usikret gjeld uten særskilt prioritet. Samme prioritet tilkommer innskudd i foretak etablert i EØS som ikke skal regnes som kvalifiserte innskudd fordi innskuddene er foretatt gjennom filial som foretaket har etablert i stat utenfor EØS.

VII. Kontraktsinngrep og tilleggsbeføyelser

§ 20-33 *Overdragelse av eiendeler mv.*

(1) Ved bruk av krisetiltak kan Finanstilsynet overdra eiendeler og rettigheter fri for andre forpliktelser som vil medføre begrensninger i erververens rettsstilling, men med unntak av sikkerhetsrettigheter som nevnt i § 20-41. Ved overdragelse av virksomhet kan Finanstilsynet pålegge foretaket og eventuelle andre foretak i samme konsern å treffe operasjonelle tiltak på rimelige vilkår som det er behov for ved driften av virksomhet som er overtatt.

(2) Beslutninger fra krisehåndteringsmyndighet i annen EØS-stat om overdragelse av eiendeler og rettigheter som befinner seg i her i riket, eller av forpliktelser som er undergitt norsk lov, skal tillegges virkning her i riket.

(3) Finanstilsynet kan treffe de beslutninger som er nødvendige for at kontraktsmessige og andre rettigheter som foretaket har, blir overført til erververen, samt bestemme at erververen skal tre inn som kontraktspart. Finanstilsynet kan pålegge foretaket og erververen å gi hverandre informasjon og bistand i forbindelse med overdragelsen. Dette er ikke til hinder for at en ansatt avslutter arbeidsforholdet, eller at en kontraktspart utøver rettigheter etter kontraktsvilkårene som følger av foretakets handlemåte før overdragelsen.

(4) Ved bruk av krisetiltak kan Finanstilsynet oppheve eksisterende fortrinnsretter til aksjer eller egenkapitalbevis.

(5) Finanstilsynet kan ikke treffe beslutninger etter første til fjerde ledd som vil være i strid med reglene i §§ 20-37 til 20-43.

§ 20-34 *Forholdet til foretakets kontrakter*

(1) Ved bruk av krisetiltak kan Finanstilsynet avslutte kontrakter inngått av foretaket, eller endre kontraktsvilkårene når dette er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av krisehåndteringen og ikke vil være i strid med reglene i §§ 20-24 til 20-26.

(2) For kontrakter inngått av foretaket, skal tiltak etter reglene i avsnitt III eller IV ikke regnes som tvangsfullbyrdelse etter lov om finansiell sikkerhetsstillelse § 5 eller insolvensbehandling etter lov om betalingssystemer m.v. § 4-2 dersom forpliktelsene etter kontrakten fortsatt blir oppfylt. Det samme gjelder for kontrakter inngått av et datterforetak med garanti fra morselskapet eller et annet foretak i finanskonsernet, og for kontrakter inngått av et konsernforetak med vilkår som knytter rettsvirkning til mislighold fra andre konsernforetak.

(3) Dersom forpliktelsene etter en kontrakt fortsatt blir oppfylt, kan det ikke med grunnlag i reglene i avsnitt III eller IV gjøres gjeldende:

a) heving og avslutning, suspensjon, endring, netting og annen motregning i kontrakt med foretaket, kontrakt inngått av et datterforetak med garanti fra et annet foretak i finanskonsernet, eller i kontrakt inngått av et konsernforetak med vilkår som knytter rettsvirkning til mislighold fra andre konsernforetak,
b) besittelse av, kontroll over eller utøvelse av sikkerhetsrett i eiendeler som tilhører foretaket eller morselskapet i finanskonsernet, eller som tilhører et konsernforetak som har kontrakt med vilkår som knytter rettsvirkning til mislighold fra andre konsernforetak, eller
c) krav om å innskrenke kontraktsmessige rettigheter som tilkommer foretaket eller morselskapet i finanskonsernet, eller et konsernfore-

tak som har kontrakt med vilkår som knytter rettsvirkning til mislighold fra andre konsernforetak.

(4) Suspensjon av fordring, sikkerhetsrettighet eller hevingsrett mv. etter reglene i §§ 20-35 eller 20-36 utgjør ikke mislighold eller unnlatt oppfyllelse av en kontraktsforpliktelse.

(5) Bestemmelsene i paragrafen her kan ikke settes til side ved avtale.

§ 20-35 *Suspensjon av fordringer og sikkerhetsretter*

(1) Finanstilsynet kan gi foretak under krisehåndtering pålegg om ikke å foreta betaling og levering i henhold til foretakets kontrakter i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget til midnatt ved utløpet av første virkedag etter offentliggjøringen. Dette gjelder ikke kvalifiserte innskudd eller krav som kvalifiserer til dekning fra Verdipapirforetakenes sikringsfond.

(2) Finanstilsynet kan gi kreditorer som har sikkerhetsrett i eiendeler til foretak under krisehåndtering, pålegg om ikke å gjøre bruk av sikkerhetsretten i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget til midnatt ved utløpet av første virkedag etter offentliggjøringen.

(3) Første og annet ledd gjelder ikke betaling av krav som tilkommer betalingssystemer som omfattes av lov om betalingssystemer m.v. kapittel 4, herunder operatøren og deltakerne, sentrale motparter og sentralbanker, eller sikkerhet som foretak under krisehåndtering har stilt for slike krav.

§ 20-36 *Suspensjon av hevingsrett mv.*

(1) Finanstilsynet kan gi pålegg til part som etter kontrakt med foretaket under krisehåndtering har rett til å heve eller avslutte kontrakten, om ikke å gjøre bruk av slik rett i tidsrommet fra offentliggjøring av pålegget til midnatt ved utløpet av første virkedag etter offentliggjøringen, dersom forpliktelser etter kontrakten som gjelder betaling, levering og sikkerhetsstillelse fortsatt blir oppfylt.

(2) Pålegg etter første ledd kan også gis til part som har kontrakt med et datterforetak av foretaket under krisehåndtering, dersom:

a) foretaket under krisehåndtering ved garanti eller på annen måte har overtatt ansvar for forpliktelsene etter kontrakten,
b) retten til å heve eller avslutte kontrakten er basert på insolvens eller finansielle forhold i foretaket under krisehåndtering, eller
c) eiendeler og forpliktelser i foretaket under krisehåndtering er overdratt eller skal overdras til annet foretak, og også datterforetakets eiendeler og forpliktelser knyttet til kontrakten skal overdras til og overtas av erververen, med mindre Finanstilsynet treffer tiltak som sikrer de forpliktelser datterforetaket har etter kontrakten.

(3) Pålegg etter første og annet ledd gjelder ikke overfor betalingssystemer som omfattes av lov om betalingssystemer m.v. kapittel 4, herunder operatøren og deltakerne, sentrale motparter og sentralbanker. Pålegg etter første og annet ledd gjelder heller ikke dersom Finanstilsynet har bekreftet at eiendelene og forpliktelsene som omfattes av kontrakten, ikke skal overdras til et annet foretak eller bli omfattet av intern oppkapitalisering etter §§ 20-24 til 20-26. Finanstilsynet kan gjøre unntak fra pålegg etter første og annet ledd.

VIII. Vern for eiere, kreditorer og motparter

§ 20-37 *Tapsgrenser for eiere og kreditorer i foretak under krisehåndtering*

(1) Finanstilsynet skal ikke bruke krisetiltak på en måte som medfører at bare en del av foretakets eiendeler, rettigheter og forpliktelser blir overført til et annet foretak, herunder et broforetak, dersom tiltaket innebærer at kreditorer og aksjeeiere med rettigheter som ikke er omfattet av overføringen, ikke vil oppnå en dekning av sine krav som minst tilsvarer den dekning de ville ha oppnådd ved en avvikling av foretaket etter § 20-31 på tidspunktet for vedtak etter § 20-15 om at foretaket skal krisehåndteres.

(2) Finanstilsynet skal ikke gjennomføre nedskriving og konvertering av ansvarlig kapital etter § 20-14 eller foreta intern oppkapitalisering etter § 20-24, dersom dette vil påføre eiere og kreditorer et større tap enn ved en avvikling av foretaket etter § 20-31 på tidspunktet for vedtak etter § 20-15 om at foretaket skal krisehåndteres.

§ 20-38 *Etterkontroll og ny verdivurdering*

(1) Etter at Finanstilsynet har gjennomført krisetiltak, skal Finanstilsynet sørge for at en sakkyndig person som er uavhengig av foretaket og offentlige myndigheter, foretar en ny verdivurdering som er uavhengig av de verdivurderinger som er utført etter § 20-16, og som kan gi grunnlag for å bedømme om foretakets eiere og kreditorer ville ha kommet bedre ut ved en avvikling av foretaket etter § 20-31 på tidspunktet for vedtak etter § 20-15 om at foretaket skal krisehåndteres.

(2) En verdivurdering etter første ledd skal klarlegge:

a) hvilket resultat eiere og kreditorer, samt innskuddsgarantiordningen, ville ha oppnådd dersom foretaket var blitt avviklet på tidspunktet

for vedtak om krisehåndtering, og uten at krisetiltak var blitt satt i verk,

b) hvilket resultat eiere og kreditorer faktisk oppnådde ved krisehåndteringen av foretaket, når det sees bort fra statlig støtte etter § 20-28, og

c) i hvilken utstrekning det er forskjell mellom resultatene etter bokstav a og b.

(3) Dersom det fremgår av verdivurderingen at eiere og kreditorer, herunder innskuddsgarantiordningen, er påført større tap ved krisehåndteringen av foretaket enn det tap som ville ha oppstått ved en avvikling av foretaket, skal Finanstilsynet utbetale differansen med midler fra krisetiltaksfondet.

(4) Verdivurderinger etter første til tredje ledd kan overprøves etter reglene om klage eller søksmål i § 20-44.

(5) Departementet kan gi forskrift om verdivurderinger etter paragrafen her.

§ 20-39 *Vern for motparter*

(1) Reglene i denne paragrafen gjelder dersom Finanstilsynet:

a) med hjemmel i §§ 20-21 til 20-23 skal overdra en del av foretakets eiendeler, rettigheter og forpliktelser fra foretaket til et annet foretak, eller fra et broforetak eller forvaltningsforetak til et annet foretak, eller

b) med hjemmel i § 20-34 første ledd skal treffe vedtak om å bringe til opphør en kontrakt inngått av foretaket, endre kontraktsvilkårene, eller bestemme at erververen skal tre inn som part i kontrakten.

(2) I tilfeller som omfattes av første ledd skal følgende ordninger og motparter ha vern etter bestemmelsene i §§ 20-40 til 20-43 med de unntak som følger av bestemmelsene i §§ 20-34 til 20-36:

a) sikkerhetsrettigheter knyttet til enkelte eller grupper av rettigheter eller eiendeler som omfattes av overdragelsen,

b) finansiell sikkerhetsstillelse som dekker forpliktelser oppstått ved overdragelse av eiendomsrett til eiendeler fra den som stiller sikkerheten, og til den som erverver sikkerhetsretten, og medfører plikt for erververen til å overdra eiendeler når forpliktelsene oppfylles,

c) motregningsordninger hvor to eller flere fordringer mellom foretaket og en motpart kan avregnes mot hverandre,

d) nettingordninger, herunder etter avtale som nevnt i lov om finansiell sikkerhetsstillelse § 6 og betalingssystemloven § 4-2,

e) obligasjoner med fortrinnsrett utstedt etter § 11-5 til § 11-15, herunder fordringer etter derivatavtaler som inngår i sikkerhetsmassen, og

f) strukturerte finansielle ordninger, herunder verdipapiriserings- og derivatavtaler og finansielle sikringsinstrumenter.

§ 20-40 *Sikrings-, motregnings- og nettingordninger*

(1) Finanstilsynet kan ikke treffe tiltak som omfattes av § 20-39 første ledd som innebærer at bare en del av de rettigheter og forpliktelser som er sikret under en ordning som nevnt i § 20-39 annet ledd bokstavene b, c eller d, blir overdratt til et annet foretak eller blir endret eller bragt til opphør. Parter som omfattes av slike ordninger, skal fortsatt ha adgang til å foreta oppgjør ved motregning eller netting av fordringer i samsvar med de vilkår som er fastsatt for ordningen.

(2) For å sikre tilgang til garanterte innskudd kan Finanstilsynet likevel overføre slike innskudd uten å overføre andre eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av samme ordning som nevnt i første ledd, og overføre, bringe til opphør eller endre disse eiendelene, rettighetene eller forpliktelsene uten å overføre garanterte innskudd.

§ 20-41 *Sikkerhetsrettigheter*

(1) Finanstilsynet kan ikke med virkning for forpliktelser med tilknyttede sikkerhetsrettigheter som omfattes av § 20-39 annet ledd bokstav a, gjennomføre:

a) overdragelse av eiendel som er stilt som sikkerhet, med mindre forpliktelsen også blir overdratt,

b) overdragelse av forpliktelsen, med mindre tilknyttet sikkerhet også blir overdratt,

c) overdragelse av retten til å utnytte sikkerhetsrettigheten, med mindre den sikrede forpliktelsen også blir overdratt, eller

d) endring eller opphør av sikkerhetsrettigheten etter § 20-34 første ledd dersom virkningen er at forpliktelsen ikke lenger er sikret.

(2) For å sikre tilgang til garanterte innskudd kan Finanstilsynet overføre garanterte innskudd som omfattes av sikkerhetsrettigheten, uten å overføre andre eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av samme sikkerhetsrettighet, og overføre, bringe til opphør eller endre disse eiendelene, rettighetene eller forpliktelsene uten å overføre garanterte innskudd.

§ 20-42 *Strukturerte finansielle ordninger og obligasjoner med fortrinnsrett*

(1) Finanstilsynet kan ikke med virkning for strukturerte finansielle ordninger, herunder ord-

ninger som nevnt i § 20-39 annet ledd bokstav e og f, gjennomføre:

a) overdragelse av en del av de eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av, eller inngår som del av, en strukturert finansiell ordning hvor foretaket under krisehåndtering er part, eller
b) tiltak med hjemmel i § 20-34 første ledd som medfører opphør eller endring av de eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av, eller inngår som del av, en strukturert finansiell ordning hvor foretaket under krisehåndtering er part.

(2) For å sikre tilgang til garanterte innskudd har Finanstilsynet likevel adgang til å overføre garanterte innskudd som omfattes av en strukturert finansiell ordning, uten å overføre andre eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av samme ordning, og til å overføre, bringe til opphør eller endre disse forpliktelsene, rettighetene eller eiendelene uten å overføre garanterte innskudd.

§ 20-43 *Betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer*

(1) Finanstilsynet skal påse at driften av betalings-, avregnings- og oppgjørssystemer etter lov om betalingssystemer m.v. kapittel 4 og regelverket for slike systemer ikke blir påvirket dersom Finanstilsynet:

a) overdrar en del av eiendeler, rettigheter og forpliktelser i et foretak under krisehåndtering til et annet foretak, eller
b) med hjemmel i § 20-34 første ledd treffer vedtak om at kontrakter inngått av et foretak under krisehåndtering, skal bringes til opphør, endres eller overtas av en erverver som part.

(2) Overdragelse, opphør eller endring av eiendeler, rettigheter og forpliktelser som omfattes av første ledd:

a) skal ikke medføre tilbakekall, endring eller bortfall av innlagt overføringsordre eller av avregning og oppgjør ved netting i et betalingssystem som vil være i strid med reglene i betalingssystemloven § 4-2, og
b) skal ikke være til hinder for utnyttelse av sikkerhet som nevnt i lov om betalingssystemer m.v. § 4-4.

§ 20-44 *Klage. Søksmål*

(1) Den som har rettslig interesse knyttet til en beslutning truffet av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet, kan påklage beslutningen etter reglene i forvaltningsloven.

(2) Vedtak om krisehåndtering eller avvikling etter reglene i §§ 20-15 til 20-43 kan iverksettes umiddelbart. Iverksettelsen kan likevel utsettes hvis dette ikke vil være i strid med allmenne interesser og ikke vil svekke effekten av vedtaket eller myndighetsutøvelsen.

(3) For en som i god tro har ervervet aksjer eller egenkapitalbevis, eiendeler, rettigheter eller forpliktelser i et foretak under krisehåndtering i henhold til vedtak som omfattes av annet ledd, er opphevelse eller endring av vedtaket etter klage eller søksmål uten virkning for etterfølgende administrative handlinger eller transaksjoner som Finanstilsynet har foretatt på grunnlag av vedtaket. I så fall kan den som det uriktige vedtaket har virket til skade for, kreve erstatning bare for det tapet som skyldes vedtaket.

IX. Finanskonsern og foretak med grenseoverskridende virksomhet

§ 20-45 *Beslutninger med virkning i annen EØS-stat*

(1) Ved krisehåndtering av norsk foretak som driver virksomhet gjennom datterforetak i annen EØS-stat, skal Finanstilsynet legge tilbørlig vekt på hvilke virkninger beslutninger etter reglene i kapitlet her må antas å få i slik stat, særlig når det gjelder finansiell stabilitet, skatteinntekter, midler i krisetiltaksfond og ordninger for innskuddsgaranti og investorbeskyttelse. Ved krisehåndtering av norsk foretak som har filial med vesentlig virksomhet i annen EØS-stat, skal Finanstilsynet legge tilbørlig vekt på hensynet til finansiell stabilitet i vertsstaten.

(2) Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende dersom Finanstilsynet treffer beslutninger som gjelder virksomhet som drives her i riket av filial av foretak eller av datterforetak av foretak som er etablert i annen EØS-stat.

(3) Beslutninger etter første eller annet ledd treffes av Finanstilsynet så vidt mulig etter forhåndsvarsel, utveksling av relevant informasjon og samråd med krisehåndteringsmyndigheten i den eller de EØS-stater som berøres.

§ 20-46 *Kriseutvalg*

(1) Dersom finanskonsern med morselskap her i riket omfatter foretak nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a som driver virksomhet gjennom filial eller datterforetak i annen EØS-stat, skal Finanstilsynet opprette et kriseutvalg for konsernet.

(2) Departementet kan i forskrift gi regler om kriseutvalg, dets sammensetning og dets oppgaver.

§ 20-47 *Krisehåndtering av foretak med morselskap i annen EØS-stat*

(1) Dersom departementet beslutter at et norsk foretak som inngår i finanskonsern med hovedsete i annen EØS-stat, oppfyller vilkårene for krisehåndtering etter § 20-15, skal Finanstilsynet gi underretning om dette til krisehåndteringsmyndigheten som er ansvarlig for konsernet, og til medlemmene i kriseutvalget for dette konsernet.

(2) I underretningen skal Finanstilsynet opplyse om vedtak truffet etter § 20-15, og i tilfelle om hvilke krisetiltak som planlegges gjennomført. Dersom krisehåndteringsmyndigheten for konsernet antar at tiltakene ikke vil ha slike virkninger for finanskonsernet at det må ventes at konsernforetak etablert i EØS-staten vil oppfylle vilkårene for krisehåndtering, kan tiltakene gjennomføres. Dette gjelder ikke dersom krisehåndteringsmyndigheten for konsernet senest 24 timer etter at underretningen er mottatt, har oversendt forslag til en krisehåndteringsplan til kriseutvalget for finanskonsernet som omhandler krisetiltak for de enkelte konsernforetak og samordning av tiltakene.

(3) En krisehåndteringsplan etter annet ledd fastsettes i fellesskap av krisehåndteringsmyndighetene for de konsernforetak som omfattes av planen. Dersom det foreligger uenighet mellom krisehåndteringsmyndighetene, kan de myndighetene som er enig i planen, fastsette denne med virkning for konsernforetakene i deres EØS-stater.

§ 20-48 *Krisehåndtering av norsk morselskap for finanskonsern med virksomhet innenfor EØS*

(1) Dersom departementet beslutter at et norsk morselskap i finanskonsern som omfatter konsernforetak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a og som driver virksomhet innenfor EØS, oppfyller vilkårene for krisehåndtering etter § 20-15, skal Finanstilsynet gi underretning om dette til de andre medlemmene i kriseutvalget for finanskonsernet.

(2) I underretningen skal Finanstilsynet opplyse om vedtaket som er truffet, og om hvilke krisetiltak som etter Finanstilsynets vurdering bør settes i verk. Underretningen kan inneholde en krisehåndteringsplan for finanskonsernet som omhandler krisetiltak for de enkelte konsernforetak og samordning av tiltakene, dersom:

a) det må ventes at krisetiltakene overfor morselskapet vil medføre at vilkårene for krisehåndtering av konsernforetak i annen EØS-stat også vil være oppfylt,
b) det må ventes at krisetiltakene overfor morselskapet alene ikke vil være tilstrekkelige til å stabilisere situasjonen,
c) myndigheten ansvarlig for konsernforetak i annen EØS-stat har besluttet at vilkårene for krisehåndtering av foretaket der er oppfylt, eller
d) krisetiltakene overfor morselskapet vil medføre særlige fordeler for enkelte av konsernforetakene.

(3) Dersom underretningen ikke inneholder et forslag til krisehåndteringsplan for finanskonsernet etter annet ledd, kan Finanstilsynet treffe beslutning etter reglene i kapitlet her etter samråd med medlemmene i kriseutvalget for konsernet. Inneholder underretningen forslag til krisehåndteringsplan, skal planen fastsettes i fellesskap av Finanstilsynet og krisehåndteringsmyndighetene for de konsernforetak som omfattes av planen. Dersom det foreligger uenighet mellom krisehåndteringsmhyndighetene, kan de myndighetene som er enig i planen, fastsette denne med virkning for konsernforetakene i deres EØS-stater.

§ 20-49 *Filial her i riket av utenlandsk foretak*

(1) Departementet kan vedta at filial av foretak etablert utenfor EØS skal krisehåndteres eller avvikles under offentlig administrasjon her i riket når allmenne interesser tilsier dette, samt når:

a) filialen ikke oppfyller og heller ikke kan ventes å oppfylle de kravene til virksomheten som er fastsatt i konsesjonen eller følger av ellers gjeldende lov- og forskriftsverk, og det ikke er utsikt til at det innen rimelig tid blir truffet tiltak som vil sikre at kravene vil bli etterlevet,
b) departementet må anta at det utenlandske foretaket ikke kan eller vil være ute av stand til å oppfylle sine forpliktelser her i riket, eller forpliktelser som utspringer av filialens virksomhet her, etter hvert som de forfaller, eller
c) det er innledet insolvensbehandling av foretaket i hjemstaten.

(2) Ved krisehåndtering av filialen etter første ledd gjelder bestemmelsene i § 20-15, § 20-18, § 20-20, §§ 20-29 til 20-31 og § 20-34, samt tilhørende forskriftsbestemmelser.

(3) Når hensyn til finansiell stabilitet og andre hensyn som skal ivaretas etter finanslovgivningen tilsier det, kan departementet bestemme at filialer etablert her i riket av utenlandske foretak, skal settes under krisehåndtering eller avvikles under offentlig administrasjon, og fastsette nærmere regler om dette i forskrift.

X. Krisetiltaksfond

§ 20-50 *Tilgjengelige midler*

(1) Midlene i krisetiltaksfondet skal være tilstrekkelige for å få gjennomført krisetiltak etter reglene i kapitlet her på en effektiv måte. Finanstilsynet disponerer midlene i krisetiltaksfondet og bidrag fra innskuddsgarantifondet etter § 20-54. Krisetiltaksfondet skal utgjøre et beløp som minst tilsvarer én prosent av samlede garanterte innskudd.

(2) Midlene i krisetiltaksfondet skal plasseres i likvide eiendeler med lav risiko. Bankenes sikringsfond skal forvalte midlene i krisetiltaksfondet.

(3) Er krisetiltaksfondet mindre enn minstekravet etter første ledd, skal manglende beløp dekkes ved garanti fra foretakene. Garantibeløpet skal fordeles mellom foretakene etter reglene i § 20-51 tredje ledd. Det enkelte foretaks garantiansvar skal begrenses i samme omfang som tilleggsbidrag etter § 20-51 annet ledd.

(4) Krisetiltaksfondet skal ha etablert alternative finansieringsordninger i det omfang som er nødvendig for å dekke antatt likviditetsbehov. Krisetiltaksfondet kan også ta opp lån fra andre kilder dersom fondets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke tap, kostnader eller andre utgifter, og tilleggsbidrag etter § 20-51 annet ledd ikke er tilgjengelige eller tilstrekkelige.

(5) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om krisetiltaksfondet, herunder om risikojustering av bidrag til fondet, bidragsplikt for små foretak, verdipapirforetak og morselskap i finanskonsern, og krisetiltaksfondets adgang til å yte lån til eller å ta opp lån i krisetiltaksfond i annen EØS-stat.

§ 20-51 *Bidrag fra foretakene*

(1) Foretak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a skal hvert år tilføre krisetiltaksfondet et samlet bidrag tilsvarende én promille av samlede garanterte innskudd. Dersom fondet er mindre enn to tredeler av minstekravet etter § 20-50 første ledd, skal bidraget isteden fastsettes med sikte på at minstekravet kan oppfylles innen seks år. Departementet kan bestemme at bidraget for et år skal være lavere enn det som følger av første eller annet punktum.

(2) Dersom krisetiltaksfondets midler ikke er tilstrekkelige til å dekke tap, kostnader eller andre utgifter, skal foretakene tilføre et samlet tilleggsbidrag som er nødvendig for å dekke behovet. Tilleggsbidraget skal for det enkelte foretak per år ikke overstige tre ganger ordinært årsbidrag. Finanstilsynet kan gi et foretak utsettelse på inntil seks måneder for innbetaling av tilleggsbidrag hvis dette er nødvendig av hensyn til foretakets likviditet og soliditet.

(3) Finanstilsynet skal fastsette det enkelte foretaks bidrag etter første og annet ledd i samsvar med foretakets andel av samlet forvaltningskapital fratrukket ansvarlig kapital og garanterte innskudd. Andelen skal justeres opp eller ned i henhold til risikoprofilen til det enkelte foretak. Når krisetiltaksfondet overstiger minstekravet etter § 20-50 første ledd, skal bidrag fra annet kredittforetak enn foretak som omfattes av § 11-7, fastsettes på grunnlag av 50 prosent av andelen nevnt i første punktum, dersom Finanstilsynet finner at foretakets virksomhet utgjør en særlig lav risiko for krisetiltaksfondet.

(4) Finanstilsynet kan i forskrift eller ved enkeltvedtak fastsette at foretak etablert utenfor EØS som driver virksomhet her i riket, skal betale bidrag til krisetiltaksfondet, og fastsette bidragene.

§ 20-52 *Bruk av midler*

(1) Krisetiltaksfondets midler kan brukes for å bidra til effektiv gjennomføring av krisetiltak, og bare til følgende formål:

a) å yte garanti for eiendeler og forpliktelser i et foretak som er under krisehåndtering, dets datterforetak, et broforetak etter § 20-22 eller et forvaltningsforetak etter § 20-23,
b) å yte lån til foretak som nevnt i bokstav a,
c) å kjøpe eiendeler fra et foretak som er under krisehåndtering,
d) å yte bidrag til et broforetak etter § 20-22 eller et forvaltningsforetak etter § 20-23,
e) å utbetale erstatning for tap til eiere, kreditorer og innskuddsgarantiordningen etter § 20-38 tredje ledd, og
f) å yte bidrag til en intern oppkapitalisering etter tredje og fjerde ledd og § 20-24,

(2) Finanstilsynet kan også bruke midler etter første ledd overfor et foretak som kjøper virksomhet etter § 20-21.

(3) Dersom Finanstilsynet i medhold av § 20-25 tredje ledd har gitt særskilt unntak fra intern oppkapitalisering for bestemte deler av gjelden, og det tapet som skulle ha vært dekket av den unntatte gjelden ikke har blitt inndekket fullt ut av annen konvertibel gjeld, kan Finanstilsynet yte et bidrag til foretaket ved bruk av midler i krisetiltaksfondet for:

a) å dekke tap slik at foretakets nettoverdi vil være null, jf. § 20-26 første ledd bokstav a, og
b) å kjøpe aksjer, egenkapitalbevis eller andre kapitalinstrumenter utstedt av foretaket for å

oppkapitalisere foretaket, jf. § 20-26 første ledd bokstav b.

(4) Bidrag etter tredje ledd kan bare ytes dersom:

a) bidraget ikke vil overstige fem prosent av foretakets forvaltningskapital beregnet etter § 20-16, med mindre all usikret konvertibel gjeld, unntatt kvalifiserte innskudd, allerede er nedskrevet eller konvertert fullt ut, og ytterligere bidrag kan dekkes av krisetiltaksfondets disponible midler, og
b) eierne av aksjer eller egenkapitalbevis, andre kapitalinstrumenter og konvertibel gjeld til sammen har tatt tap og bidratt til oppkapitaliseringen av foretaket med et beløp som minst tilsvarer:
   i) åtte prosent av foretakets forvaltningskapital beregnet etter § 20-16, eller
   ii) 20 prosent av foretakets risikovektede eiendeler beregnet etter § 20-16, dersom krisetiltaksfondets disponible midler utgjør minst tre prosent av samlede garanterte innskudd, og foretakets forvaltningskapital på konsolidert basis er mindre enn 900 milliarder euro.

§ 20-53 *Bruk av midler ved krisehåndtering av konsern*

(1) Ved krisehåndtering av norsk morselskap i finanskonsern etter § 20-48 og norsketablert konsernforetak etter § 20-47 skal de nasjonale finansieringsordningene for hvert av foretakene eller datterforetakene, herunder krisetiltaksfondet etter § 20-50, yte bidrag til finansieringen av krisehåndteringen.

(2) Den myndigheten som er ansvarlig for krisehåndteringen som nevnt i første ledd, skal i samråd med kriseutvalget for finanskonsernet utarbeide en finansieringsplan som angir fordelingen mellom de nasjonale finansieringsordningene det gjelder. Finansieringsplanen vedtas etter reglene i § 20-48 tredje ledd og § 20-47 tredje ledd. Departementet kan i forskrift gi regler om finansieringsplanen og fordelingen av bidrag.

§ 20-54 *Bidrag fra innskuddsgarantifondet*

(1) Dersom Finanstilsynet beslutter å bruke krisetiltak som sikrer at innskytere i et medlem av innskuddsgarantiordningen etter § 19-2 fortsatt har tilgang til sine innskudd, skal garantiordningen kompensere krisetiltaksfondet med følgende kontantbeløp fastsatt på grunnlag av en verdivurdering etter § 20-16:

a) ved bruk av intern oppkapitalisering etter §§ 20-24 til 20-26, et beløp tilsvarende det de garanterte innskuddene ville blitt nedskrevet med dersom de ikke hadde vært unntatt fra intern oppkapitalisering, og
b) ved bruk av andre krisetiltak nevnt i § 20-19, et beløp tilsvarende det tapet som de garanterte innskuddene ville blitt påført dersom kreditorenes tap isteden hadde blitt fordelt etter reglene i § 20-31.

(2) Beløpet skal ikke overstige det tapet garantiordningen ville blitt påført ved avvikling av foretaket etter § 20-29. Beløpet skal heller ikke overstige 50 prosent av minstekravet etter § 19-9 første ledd. Departementet kan gjøre unntak fra annet punktum i særlige tilfeller der det er behov for et større beløp.

(3) Garantiordningens bidrag etter første og annet ledd fastsettes av Finanstilsynet i samråd med Bankenes sikringsfond.

(4) Fremgår det av en ny verdivurdering etter § 20-38 at garantiordningens bidrag var større enn tillatt etter annet ledd første punktum, skal krisetiltaksfondet tilbakebetale differansen etter § 20-38 tredje ledd.

(5) Dersom de garanterte innskuddene i et foretak fullt ut er overdratt til et annet foretak etter §§ 20-21 eller 20-22, har innskyterne ingen rett til dekning for den del av innskuddene som ikke er overdratt.

§ 20-55 *Regress*

(1) Når krisetiltaksfondet har utbetalt midler etter §§ 20-52 eller 20-53, kan Finanstilsynet kreve at foretaket tilbakebetaler midlene.

§ 20-56 *Kapitalforvaltning og administrative gjøremål*

(1) Bankenes sikringsfond skal forvalte midlene i krisetiltaksfondet.

(2) Bankenes sikringsfond kan utføre administrative oppgaver som gjelder krisetiltaksfondet, og som etter reglene i avsnittet her ikke skal avgjøres ved vedtak av Finanstilsynet. Administrative oppgaver omfatter blant annet:

a) beregning av årlige bidrag og tilleggsbidrag til krisetiltaksfondet,
b) innkreving av bidrag, herunder å påse at minstekravet etter § 20-50 første ledd blir oppfylt,
c) beregning av utbetalinger etter §§ 20-52 eller 20-53,
d) beregning og overføring til krisetiltaksfondet av bidrag fra innskuddsgarantifondet etter § 20-54, og
e) utarbeiding av låneavtaler etter § 20-50 fjerde ledd og overføring til krisetiltaksfondet av innlånte midler.

(3) Bankenes sikringsfond skal utarbeide årsmelding og årsregnskap for krisetiltaksfondet som sendes til departementet, Finanstilsynet og Norges Bank.

§ 20-57 *Klage på vedtak om bidrag til krisetiltaksfondet*

(1) Vedtak om foretakenes bidrag til krisetiltaksfondet kan påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven.

§ 21-1 første ledd innledningssetningen skal lyde:

(1) Styret og daglig leder i et *finansforetak som ikke er omfattet av § 20-1 første ledd,* har hver for seg plikt til å melde fra til Finanstilsynet hvis det er grunn til å frykte at:

§ 21-7 skal lyde:

§ 21-7 *Virkeområde*

(1) Bestemmelsene i §§ 21-7 *til 21-20 gjelder forsikringsforetak, pensjonsforetak og holdingforetak som ikke er omfattet av § 20-1 første ledd bokstav b.*

(2) Departementet kan i forskrift fastsette at bestemmelsene i §§ 21-7 til 21-20 skal gjelde tilsvarende også for filial her i *riket av forsikringsforetak* eller pensjonsforetak. I vedtak om offentlig administrasjon av filial som nevnt i første punktum kan det i tilfelle fastsettes nærmere regler, herunder unntak fra eller anvendelsen av bestemmelser i §§ 21-7 til 21-20.

(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler til utfylling og gjennomføring av reglene om offentlig administrasjon i §§ 21-7 til 21-16. Slike forskrifter kan fravike regler i §§ 21-7 til 21-16, reglene i konkursloven og tvangsfullbyrdelsesloven.

§ 21-9 annet ledd skal lyde:

(2) *Finanstilsynet skal gi melding til Norges Bank og til garantiordningen som omfatter foretaket.*

§ 21-12 skal lyde:

§ 21-12 *Virkninger av vedtak om offentlig administrasjon*

(1) Når vedtak om offentlig administrasjon er truffet, inntrer følgende virkninger:

a) Foretakets tidligere organer trer ut av virksomhet. Administrasjonsstyret overtar myndigheten som ligger til disse organene. Det sist fungerende styret skal likevel avgjøre saker som ikke kan utsettes inntil administrasjonsstyret er tiltrådt.
b) *Medlemmene av styret og revisor* skal gi administrasjonsstyret alle opplysninger om foretakets stilling og virksomhet.
c) *Foretaket kan ikke* påta seg nye engasjementer eller øke tidligere engasjementer uten Finanstilsynets godkjenning.
d) Utbetaling *til fordringshavere* kan ikke finne sted uten Finanstilsynets godkjenning.
e) Dekningsloven og lov finansiell sikkerhetsstillelse gjelder tilsvarende. Fristdagen er dagen for vedtaket om å sette foretaket under administrasjon.
f) Fordringshavere med krav som er stiftet før vedtaket om offentlig administrasjon, kan ikke ta utlegg eller på annen måte få sikkerhet for slike krav i verdier som tilhører foretaket.

(2) *Forpliktelser* som er stiftet under administrasjonen, skal anses som massegjeld. Tilsvarende gjelder for godtgjørelse til revisor for oppdrag utført i medhold av § 21-3 annet ledd.

(3) Departementet kan gi administrasjonsstyret tillatelse til å innkalle foretakets fordringshavere ved preklusivt proklama. Proklamaet kan ikke omfatte *skattekrav*. Fristen og kunngjøringsmåte fastsettes i tillatelsen.

IV

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

2. Innskudd som var garantert frem til loven her trådte i kraft, skal fortsatt være garantert inntil innskuddet tilbakebetales eller tilbys tilbakebetalt til innskyteren.

3. Eiendeler og forpliktelser forvaltet av Bankenes sikringsfond i medhold av tidligere gjeldende kapittel 19 i denne lov, skal overføres til innskuddsgarantifondet som nevnt i § 19-9 og krisetiltaksfondet som nevnt i § 20-50. Eiendelene og forpliktelsene skal deles opp slik at 45 prosent overføres til innskuddsgarantifondet og 55 prosent overføres til krisetiltaksfondet.

4. Departementet kan fastsette overgangsregler.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 06/2016

MILJØMERKET
241 570
Trykksak