



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 81

(2002–2003)

Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5			
2	Bakgrunn for lovforslaget	7			
2.1	Gjennomgang av enkelte sider ved reguleringen av Norges Banks stilling	7		3.5	Representantskapets oppgaver
2.2	Opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven	7		3.5.1	Presisere tilsynsoppgavene til å omfatte bankens drift
2.3	Høring 2003	8		3.5.2	Delegasjon
2.4	Høring 1996–97	10		3.6	Adgangen for Norges Bank til å yte kreditt
3	Gjennomgang av enkelte sider ved reguleringen av Norges Banks stilling	11		3.6.1	Kreditt til staten
3.1	Oppnevning til Norges Banks hovedstyre og offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger mv. ..	11		3.6.2	Kreditt til andre enn banker
3.1.1	Gjeldende rett og praksis	11		3.7	Forskrifter om plassering av valutareservene
3.1.2	Praksis i utvalgte land	12		3.7.1	Gjeldende rett
3.1.3	Høringsnotatet	15		3.7.2	Høringsnotatet
3.1.4	Høringsinstansenes merknader	16		3.7.3	Høringsinstansenes merknader
3.1.5	Departementets vurdering	19		3.7.4	Departementets vurdering
3.2	Norges Banks forhold til statsmyndighetene ved utøvelsen av pengepolitikken	21		4	Internasjonale forpliktelser av betydning for penge-, kreditt- og valutareguleringer
3.2.1	Innledning	21		4.1	EØS-avtalen
3.2.2	Gjeldende rett – sentralbankloven og forskriften om pengepolitikken	21		4.2	Det internasjonale valutafondet (IMF)
3.2.3	Mål for pengepolitikken og sentralbankens forhold til statsmyndighetene i utvalgte land	22		4.3	OECDs liberaliseringskoder
3.2.4	Departementets vurdering	23		4.4	WTO/GATS
3.3	Regler for hvem som kan være medlemmer eller vararepresentanter til hovedstyret eller representantskapet	25		5	Penge- og kredittreguleringer
3.3.1	Gjeldende rett	25		5.1	Bakgrunn og oversikt
3.3.2	Høringsnotatet	25		5.2	Reservekrav
3.3.3	Høringsinstansenes merknader	26		5.2.1	Gjeldende rett
3.3.4	Departementets vurdering	26		5.2.2	Høringsnotatene
3.4	Modernisering av reglene om Norges Banks avdelinger	28		5.2.3	Høringsinstansenes merknader
3.4.1	Gjeldende rett	28		5.2.4	Departementets vurdering
3.4.2	Høringsnotatet	28		5.3	Plasseringsplikt
3.4.3	Høringsinstansenes merknader	28		5.3.1	Gjeldende rett
3.4.4	Departementets vurdering	29		5.3.2	Høringsnotatene
				5.3.3	Høringsinstansenes merknader
				5.3.4	Departementets vurdering
				5.4	Direkte regulering av utlån og garantier
				5.4.1	Gjeldende rett
				5.4.2	Høringsnotatene
				5.4.3	Høringsinstansenes merknader
				5.4.4	Departementets vurdering
				5.5	Renteregulering
				5.5.1	Gjeldende rett
				5.5.2	Høringsnotatene
				5.5.3	Høringsinstansenes merknader
				5.5.4	Departementets vurdering

5.6	Emisjonskontroll	44	7	Beredskapstiltak i	
5.6.1	Gjeldende rett	44		krisesituasjoner	65
5.6.2	Høringsnotatene	45	7.1	Gjeldende rett	65
5.6.3	Høringsinstansenes merknader	45	7.2	Høringsnotatene	65
5.6.4	Departementets vurdering	45	7.3	Høringsinstansenes merknader	66
5.7	Institusjonelle forhold	46	7.4	Departementets vurderinger	66
5.7.1	Gjeldende rett	46			
5.7.2	Høringsnotatene	46	8	Opplysningsplikt og taushetsplikt	67
5.7.3	Høringsinstansenes merknader	46	8.1	Opplysningsplikt	67
5.7.4	Departementets vurdering	47	8.1.1	Gjeldende rett	67
			8.1.2	Høringsnotatene	69
6	Valutareguleringer	48	8.1.3	Høringsinstansenes merknader	71
6.1	Bakgrunn	48	8.1.4	Departementets vurdering	73
6.2	Direkte regulering av valutaomsetning og valutakursen mv.	48	8.2	Taushetsplikt	74
6.2.1	Gjeldende rett	48	8.2.1	Gjeldende rett	74
6.2.2	Høringsnotatene	49	8.2.2	Høringsnotatet	75
6.2.3	Høringsinstansenes merknader	50	8.2.3	Høringsinstansenes merknader	75
6.2.4	Departementets vurdering	50	8.2.4	Departementets vurderinger	76
6.3	Valutaposisjonsregulering	50	8.3	Dokumentinnsyn, ransaking mv.	76
6.3.1	Gjeldende rett	50	8.3.1	Gjeldende rett	76
6.3.2	Høringsnotatet	50	8.3.2	Høringsnotatet	76
6.3.3	Høringsinstansenes merknader	51	8.3.3	Høringsinstansenes merknader	77
6.3.4	Departementets vurdering	51	8.3.4	Departementets vurdering	77
6.4	Avgift på valutaomsetning	51	8.4	Sanksjoner – tvangsmulkt mv.	77
6.4.1	Gjeldende rett	51	8.4.1	Gjeldende rett	77
6.4.2	Høringsnotatene	51	8.4.2	Høringsnotatet	77
6.4.3	Høringsinstansenes merknader	52	8.4.3	Høringsinstansenes merknader	77
6.4.4	Departementets vurdering	53	8.4.4	Departementets vurdering	78
6.5	Valutamegling	53	9	Straff	79
6.5.1	Gjeldende rett	53	9.1	Gjeldende rett	79
6.5.2	Høringsnotatene	54	9.2	Høringsnotatet	79
6.5.3	Høringsinstansenes merknader	54	9.3	Høringsinstansenes merknader	79
6.5.4	Departementets vurdering	54	9.4	Departementets vurderinger	80
6.6	Forretningsmessig omsetning av valuta – frittstående vekslingskontorer	54	10	Økonomiske og administrative	
6.6.1	Gjeldende rett	54		konsekvenser	81
6.6.2	Høringsnotatet	55	11	Merknader til de enkelte	
6.6.3	Høringsinstansenes merknader	56		bestemmelser	82
6.6.4	Departementets vurdering	59			
6.7	Betalingsformidling med utlandet	60		Forslag til lov om endringer i	
6.7.1	Gjeldende rett	60		sentralbankloven og	
6.7.2	Høringsnotatet	60		finansieringsvirksomhetsloven og om	
6.7.3	Høringsinstansenes merknader	61		opphøvelse av valutareguleringsloven og	
6.7.4	Departementets vurdering	64		penge- og kredittreguleringsloven	85



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 81

(2002–2003)

Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven

*Tilråding fra Finansdepartementet av 30. april 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår i denne proposisjonen endringer i sentralbankloven, opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven samt enkelte endringer i finansieringsvirksomhetsloven. For det første foreslås endringer i reglene for og praksis ved oppnevning til Norges Banks hovedstyre og representantskap. Det foreslås et prinsipp om offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger. For det andre foreslås enkelte andre endringer i sentralbankloven i tilknytning til Norges Banks organisering og virksomhet. Dette er endringer som generelt har til formål å modernisere loven. For det tredje foreslås å oppheve valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven. Det foreslås imidlertid å videreføre elementer i disse lovene som fortsatt anses å ha aktualitet.

Når det gjelder *oppnevning til hovedstyret mv.*, vises det til at de fem ordinære medlemmene til Norges Banks hovedstyre med vararepresentanter i dag oppnevnes av Kongen etter forslag fra de politiske partienes stortingsgrupper etter styrkeforholdet på Stortinget. Departementet legger opp til å endre dette, slik at hovedstyremedlemmer skal oppnevnes av Kongen uten at noen spesielle instan-

ser eller organisasjoner foreslår bestemte personer til vervene. Det foreslås å videreføre gjeldende praksis om at en skal legge vekt på å få et hovedstyre som representerer et bredt spekter av samfunnsinnsikt. Departementet foreslår i tillegg enkelte endringer i habilitetsreglene, slik at kretsen av personer som ikke kan oppnevnes til hovedstyret utvides noe i forhold til gjeldende rett. Også når det gjelder adgangen til å oppnevne nærstående, gjøres det innstramminger. Det foreslås i den forbindelse bl.a. at nærstående til personer med tilknytning til Storting og regjering ikke skal kunne oppnevnes. Departementet foreslår også å lovfeste et prinsipp om offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger. Departementet antar at lovfesting av et slikt prinsipp vil markere og kunne legge til rette for å videreutvikle den positive utviklingen med økt åpenhet og offentlighet knyttet til hovedstyrets beslutninger. Disse endringene er nærmere omtalt i punktene 3.1 og 3.3.

Videre foreslår departementet enkelte andre endringer som har til formål å *modernisere sentralbankloven*. Det foreslås bl.a. å avskjære Norges Banks adgang til å yte kreditt til staten og stramme

inn på adgangen til å yte kreditt til andre enn banker. Det foreslås videre endringer i reglene om Norges Banks avdelinger, representantskapets oppgaver og adgangen til å gi forskrifter om plassering av valutareservene. Disse endringene er omtalt i punkt 3.4, 3.5, 3.6 og 3.7.

Departementet foreslår å *oppheve valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven*. Det antas ikke lenger å være behov for de regulerings tiltak disse lovene gir hjemmel til. Det vises i den anledning til at penge- og kredittreguleringene i hovedsak ble avviklet på 1980-tallet og at valutareguleringene ble gradvis avviklet i løpet av 1980- og 1990-tallet. Et særlig spørsmål er om det er behov for å videreføre enkeltbestemmelser i disse lovene. Departementet går ikke inn for å videreføre et lovgrunnlag for å fastsette en avgift på valutaomsetning, sk. Tobin-avgift. Dersom det skulle bli aktuelt å innføre en slik avgift, mener departementet dette eventuelt bør skje i form av en lovendring. Departementet foreslår imidlertid å videreføre valutaregu-

leringslovens regulering av valutaveksling og betalingsformidling med utlandet, i form av et nytt kapittel 4a i finansieringsvirksomhetsloven. Slik valutavirksomhet kan i dag bare drives av valutabanker, men departementet foreslår at også finansieringsforetak skal kunne yte slike tjenester. Etter forslaget vil valutavirksomhet fortsatt være underlagt konseksjonsplikt og tilsyn av Kredittilsynet. Det antas at en slik løsning representerer en hensiktsmessig avveining mellom bedre tilgjengelighet og konkurranse på den ene siden, og hensynet til å motvirke at slike foretak brukes til hvitvasking av utbytte og terrorfinansiering på den andre siden. For øvrig foreslås en generell hjemmel i sentralbankloven til å innføre beskyttelsestiltak i en krisesituasjon med ekstremt store kapitalbevegelser til og fra utlandet. Det foreslås også en opprydning i reglene om adgangen til å innhente opplysninger til bruk for utarbeidelse av statistikk og kontroll mv. Disse endringene er omtalt nærmere i kapittel 4, 5, 6, 7 og 8.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Gjennomgang av enkelte sider ved reguleringen av Norges Banks stilling

Stortingsrepresentant Siv Jensen fremmet 4. februar 2002 følgende forslag i Dokument nr. 8:52 (2001–2002):

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endringer i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet slik at loven gir banken et mål om prisstabilitet, banken får full frihet i bruk av pengepolitiske virkemidler, referansen til «de økonomisk-politiske retningslinjer fastlagt av statsmyndighetene» tas bort, banken pålegges en årlig eller halvårlig rapporteringsplikt til Stortinget, Regjeringen fratras retten til å treffe vedtak om bankens virksomhet, referanser til kronens internasjonale verdi, kursordning og kursleie tas bort og foreleggelsesplikten tas bort. Det tas inn i loven at medlemmer av hovedstyret må ha bred og god innsikt i samfunnsøkonomiske spørsmål og være uavhengige i forhold til partipolitiske og næringsøkonomiske særinteresser.»

I Innst. S. nr. 117 (2001–2002) går det frem at flertallet i Finanskomiteen, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ikke bifaller de endringsforslagene som framsettes i Dokument nr. 8:52 (2001–2002). Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kystpartiet, viser i innstillingen til at finansministeren «vil vurdere enkeltheter i det aktuelle regelverket nærmere, og at han tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en slik vurdering i løpet av 2002», jf. brev av 25. februar fra finansministeren til finanskomiteen. Det samme flertallet uttaler videre at det konstaterer at det i Innst. S. nr. 229 (2000–2001) om retningslinjer for den økonomiske politikken ikke var flertall for å be regjeringen ta initiativet til å gå gjennom loven om Norges Bank, blant annet for å vurdere om det er behov for endring i sentralbankens stilling.

Denne tidsplanen har blitt forskjøvet, jf. nærmere omtale i St.meld. nr. 8 (2002–2003) *Kredittmeldinga 2001* punkt 5.1.5:

«Av Innst. S. nr. 117 (2001–2002) følger det at departementet her mellom anna vil vurdere næ-

rare enkelte sider ved regelverket om Noregs Banks stilling, oppnemningspraksis av bankens hovedstyre, samt gi ei meir generell utgreiing av relevant regelverk og praksis i andre land det er naturleg å samanlikne seg med. Departementet ser det som ein fordel at forslag og vurderingar blir oversendt Stortinget samla i ein lovproposisjon om endringer i sentralbanklova m.v. Eit slikt samla lovforslag må sendast på høyring før endeleg handsaming i departementet. Lovproposisjonen vil difor ikkje kunne fremjast før årsskiftet. Departementet tar sikte på å leggje fram ei samla drøfting av forslag som blir tatt opp i Dok. 8:52 (2001–2002) og Innst. S. nr. 117 (2001–2002) til våren, slik at Stortinget kan handsame saka i vårsesjonen.»

Finanskomiteen tok dette til etterretning i Innst. S. nr. 88 (2002–2003) kapittel 5.

2.2 Opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven

De penge- og kredittpolitiske reguleringene besto i utgangspunktet av rente- og kvantumsreguleringer i det norske penge- og kredittmarkedet, samt reguleringer av publikums og finansinstitusjoners adgang til å låne og plassere i utlandet. Generelt ble reguleringssystemet, som ble etablert i 1950- og 60-årene, satt under et økende press i løpet av 1970-tallet, og en deregulering fulgte. Dereguleringen var ledd i en utvikling der omfanget og innretningen av reguleringene ga gradvis større rom for markedstilpasning i lånemarkedene.

Penge- og kredittutvalget drøftet valg av virkemidler i pengepolitikken, jf. NOU 1989: 1 «Penger og kreditt i en omstillingstid». Utvalget påpekte at direkte reguleringer er blitt mindre effektive og indirekte virkemidler mer effektive, og uttalte i den anledning (s 23):

«Normalt bør direkte reguleringer unngås.

Utvalget påpeker at man bør bruke indirekte virkemidler for å regulere renten og kredittvolumet. Men utvalget utelukker ikke at det kan oppstå helt spesielle situasjoner der det er berettiget å ta i bruk direkte reguleringer, men da bare for meget korte perioder. Derfor tar ut-

valget ikke opp noe generelt forslag om å fjerne de hjemler kredittloven gir for å bruke direkte reguleringer, men forutsetter at behovet for lov hjemmel for de ulike virkemidlene blir vurdert nærmere ut fra de spesielle hensyn som måtte foreligge.»

Om valutareguleringen uttalte utvalget (s. 24):

«Utvalget mener at kredittpolitiske hensyn tilsier at valutareguleringen som ordinært virkemiddel ikke bør opprettholdes særlig lenge. Bakgrunnen er særlig at reguleringen er blitt lite effektiv, samt hensynet til norske bedrifters konkurransevilkår.

Utvalget mener at myndighetene også i fremtiden bør ha lovhjemmel for å benytte valutaregulering som et beredskapstiltak, særlig for å kunne regulere destabiliserende kapitalbevegelser. Det bør utredes nærmere hvordan en slik beredskapslovgivning bør utformes.»

I brev 13. mars 2002 til Fremskrittspartiets stortingsgruppe med kopi til Finanskomiteen, opplyste finansminister Per-Kristian Foss at departementet i tiden fremover vil følge opp arbeidet med en lovteknisk opprydding i bestemmelser i penge-, kreditt og valutalogivningen.

2.3 Høring 2003

Finansdepartementet sendte 18. januar 2003 ut et høringsnotat om endringer i sentralbankloven og opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven, med frist 15. februar 2003 for å gi merknader.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om den gjeldende praksis for oppnevning til hovedstyret bør videreføres eller om det er behov for endringer, og i så fall hva disse endringene nærmere bør gå ut på. Etter dagens praksis skjer oppnevning til hovedstyret etter forslag fra de politiske partienes stortingsgrupper etter styrkeforholdet på Stortinget. Departementet drøftet videre om det er behov for noe økt offentlighet i tilknytning til Norges Banks rentebeslutninger og om regjeringen bør få lovhjemmel til å fastsette nærmere regler om dette. Det ble også tatt opp om en bør utvide kretsen av personer som etter loven ikke kan oppnevnes til hovedstyret eller representantskapet (habilitetsreglene).

Departementet har ved høringsnotatet foretatt en gjennomgang av sentralbankloven med sikte på å modernisere loven på enkelte punkter. Det ble i tråd med dette foreslått endringer i lovens regler om:

- Norges Banks avdelinger
- Representantskapets oppgaver
- adgangen for Norges Bank til å yte kreditt til staten og andre enn banker
- adgangen til å gi forskrifter om plassering av valutareservene

Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven. Forslaget var basert på Finansdepartementets høringsnotat om dette fra 1996. I høringsnotatet fra 2003 står det bl.a. om dette:

«Departementet tar med dette opp igjen forslagene i høringsnotatet fra 1996 om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven. Departementet anser at saken i det vesentlige står i samme stilling nå som i 1996/97. Vi tar derfor sikte på å basere oss på merknadene fra høringsinstansene som kom inn da. Høringsinstansene er likevel velkomne til å komme med nye eller supplerende merknader.»

Enkelte punkter ble likevel tatt opp til fornyet vurdering:

- Regulering av forretningsmessig omsetning av valuta betalingsformidling med utlandet (vekslingskontorer mv.)
- Regler om opplysningsplikt og taushetsplikt
- Valutaposisjonsreguleringen

Det vises til presentasjonen av høringen av høringsnotatet fra 1996 i punkt 2.2.2.

Følgende høringsinstanser har gitt merknader til høringsnotatet fra 2003:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Bedriftsforbundet
- Brønnøysundregistrene
- Norges Kooperative Landsforening
- Datatilsynet
- Finansieringsselskapenes forening
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Forbrukerrådet
- Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon
- Justisdepartementet
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Landsorganisasjonen i Norge
- Likestillingsombudet
- Norges Bank – hovedstyret
- Norges Banks representantskap
- Skattedirektoratet
- Sparebankforeningen i Norge
- Statistisk sentralbyrå

Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven

- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
- Økokrim

Følgende høringsinstanser har opplyst at de ikke har merknader til høringsnotatet fra 2003

- Barne- og familiedepartementet
- De selvstendige kommunale pensjonskassers forening
- Den norske Revisorforening
- Eiendomsmeglerforetakenes forening
- Fiskeridepartementet
- Helsedepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- NOS Clearing ASA
- Nærings- og handelsdepartementet
- Regjeringsadvokaten
- Riksadvokaten
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Utenriksdepartementet

Følgende høringsinstanser har ikke avgitt uttalelse i saken:

- Akademikerne
- Aksjonærforeningen i Norge
- Arbeidsgiverforeningen for Skip og Offshorefartøyer
- Banklovkommisjonen
- Den norske Advokatforening
- Den Norske Aktuarforening
- Det juridiske Fakultet, Universitetet i Bergen
- Det juridiske Fakultet, Universitetet i Oslo
- Det juridiske Fakultet, Universitetet i Tromsø
- Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen
- Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo
- Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø
- Finansforbundet
- Folketrygdfondet
- Forbrukerombudet
- Forsvarsdepartementet
- Handelshøyskolen BI
- Kommunenes Sentralforbund
- Kultur- og kirke departementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøvern departementet
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
- Norges Bondelag
- Norges Eiendomsmeglerforbund
- Norges Fondsmeglerforbund
- Norges Handelshøyskole
- Norges Ingeniørorganisasjon
- Norges Juristforbund

- Norges Kommunerevisorforening
- Norges Rederiforbund
- Norges Skogeierforbund
- Norsk Helse- og Sosialforbund
- Norsk Investorforum
- Norsk Tillitsmann ASA
- Norske Boligbyggelags Landsforbund
- Norske Finansanalytikerens Forening
- Norske Finansmegleres Forening
- Norske Forsikringsmegleres Forening
- Norske Kredittopplysningsbyråers Forening
- Norske Pensjonskassers Forening
- Norske Siviløkonomers Forening
- NTL-Skatt v/sekretær Erling Broen
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Olje- og energidepartementet
- Oljeindustriens Landsforening
- Oslo Børs
- Riksrevisjonen
- Rikstrykdeverket
- Samferdselsdepartementet
- Sjøassurandørenes Centralforening
- Skattebetalerforeningen
- Skatterevisorenes Forening
- Sosialdepartementet
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Verdipapirfondenes Forening
- Verdipapirsentralen

Et flertall av høringsinstansene ønsker å avvikle ordningen med oppnevning til hovedstyret på grunnlag av forslag fra partigruppene på Stortinget. Et fåtall høringsinstanser har tatt det motsatte standpunkt. Høringsinstansene advarer mot et hovedstyre bestående kun av fagøkonomiske eksperter. Det legges vekt på at medlemmene bør ha et bredt spekter av samfunnsinnsikt og at retningslinjen om dette blir videreført. Det har framkommet bred støtte til forslaget om å utvide kretsen av personer tilknyttet Stortinget og regjeringen som ikke skal kunne oppnevnes til hovedstyret. Et klart flertall av høringsinstansene mener det er behov for økt offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger. Det har framkommet nyanserte merknader om hvordan dette best kan oppnås.

Bare få høringsinstanser har hatt merknader til forslagene som gjelder reglene om Norges Banks avdelinger, representantskapets oppgaver, adgangen for Norges Bank til å yte kreditt og forskrifter om plassering av valutareservene. De merknadene som har kommet er i hovedsak positive til forslagene i høringsnotatet.

Ingen høringsinstanser har gått mot forslaget om å oppheve valutareguleringsloven og penge- og

kredittreguleringsloven. Høringsinstansene slutter seg i stor grad til vurderingene i høringen av behovet for å videreføre enkelte deler av reguleringen i annen lovgivning. Et flertall støtter forslaget om ikke å videreføre et lovgrunnlag for fastsetting av avgift på valutaomsetning, men enkelte høringsinstanser går også mot. Enkelte høringsinstanser mener at en heller ikke bør videreføre et lovgrunnlag for anvendelse av reservekrav i utøvelsen av penge- eller kredittpolitikken. De høringsinstansene som har uttalt seg om det, har støttet forslagene om å tillate at foretak med konsesjon som finansieringsforetak kan drive valutavirksomhet som består i omsetning av valuta eller betalingsformidling med utlandet. Dette vil erstatte det gjeldende forbudet i medhold av valutareguleringsloven for andre enn valutabanker til å drive valutavirksomhet. Det synes å være enighet om at en slik begrenset utvidelse av adgangen til å drive valutavirksomhet utgjør en hensiktsmessig balanse mellom hensynet til bedret konkurranse og tilgjengelighet og hensynet til å hindre hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme.

2.4 Høring 1996–97

Finansdepartementet sendte 24. oktober 1996 på høring et høringsnotat om opprydding i bestemmelser i penge-, kreditt- og valutaloggivningen mv med høringsfrist 20. mars 1997. Dette høringsnotatet fulgte som elektronisk vedlegg til høringsnotatet fra 2003, og høringen av det er del av grunnlaget for lovforslaget i proposisjonen her.

Høringsnotatet fra 1996 var utarbeidet av Finansdepartementet med bistand fra Norges Banks administrasjon. I høringsnotatet ble det foreslått å oppheve lov 14. juli 1950 nr. 10 om valutaregulering (valutareguleringsloven) og lov 25. juni 1965 nr. 2 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene (penge- og kredittreguleringsloven) og å videreføre deler av bestemmelsene i disse lovene i sentralbankloven. Lovforslag på bakgrunn av disse forslagene i høringsnotatet er ikke tidligere fremmet for Stortinget.

I høringsnotatet fra 1996 ble det også foreslått enkelte andre endringer i sentralbankloven, bl.a. om adgang for Norges Bank til å sette bort virksomhet og til å skille ut virksomhet i egne selskaper. Lovforslag på bakgrunn av disse forslagene i høringsnotatet ble fremmet for Stortinget i Ot.prp. nr. 96 (1998–99), jf. også Innst. O. nr. 13 (1999–2000) og lovendring av 17. desember 1999 nr. 95.

Høringsinstansene stilte seg i høringsrunden 1996–97 i hovedsak positive til departementets forslag om en opprydding av bestemmelser i penge-, kreditt- og valutaloggivningen. De kritiske merkningene som framkom i den høringsrunden refererte seg til mer spesifikke punkter i departementets forslag. Dette gjaldt særlig forslagene om videreføring av bestemmelser om adgang til å fastsette avgift på omsetning av valuta, fastsetting av reservekrav og en bestemmelse som kan hjemle dagens valutaposisjonsregulering.

I det følgende omtales de enkelte forslag til lovendringer mv.

3 Gjennomgang av enkelte sider ved reguleringen av Norges Banks stilling

3.1 Oppnevning til Norges Banks hovedstyre og offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger mv.

Det har vært anført at det er nødvendig med en endring i praksis knyttet til hovedstyrets sammensetning i retning av større uavhengighet i forhold til partipolitiske interesser og at det bør være større grad av offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger, jf. bl.a. Dokument nr. 8:52 (2001–2002). I St.meld. nr. 8 (2002–2003) *Kredittmeldinga 2001* står det at Finansdepartementet vil komme tilbake med en nærmere vurdering av praksis for oppnevning til Norges Banks hovedstyre samt gi en mer generell redegjørelse av relevant regelverk og praksis i andre land det er naturlig å sammenlikne seg med.

Punkt 3.1.1 under gir en nærmere beskrivelse av Norges Banks hovedstyre, herunder hovedstyrets rolle og ansvar, dagens praksis med å oppnevne medlemmer til hovedstyret og åpenheten rundt hovedstyrets beslutninger. I punkt 3.1.2 følger en omtale av sentralbankens beslutningsorganer internasjonalt og graden av åpenhet rundt vurderingene som danner grunnlag for pengepolitiske beslutninger. I punktene 3.1.3 og 3.1.4 redegjøres det for henholdsvis høringsnotatet og høringsinstansenes merknader. I punkt 3.1.5 følger så departementets vurderinger. For nærmere omtale av hvem som ikke kan oppnevnes som hovedstyremedlemmer eller vararepresentanter til medlemmer i Norges Bank vises det til punkt 3.3 i proposisjonen.

3.1.1 Gjeldende rett og praksis

Kompetansen til Norges Banks hovedstyre framgår av sentralbankloven § 5 annet ledd, der det heter at «hovedstyret har den utøvende og rådgivende myndighet etter denne lov. Det leder bankens virksomhet og forvalter dens midler.» I Ot.prp. nr. 25 (1984–85) om sentralbankloven er bestemmelsen forklart slik (s. 69):

«Bestemmelsen innebærer at på alle de områder hvor Norges Bank er tillagt forvaltningsmessig kompetanse og der hvor banken generelt har rettigheter og plikter, er det hovedsty-

ret som har beslutningsmyndighet. Dette gjelder så langt ikke noe annet følger av sentralbankloven selv.»

Norges Banks formål og virkeområde følger av sentralbankloven § 1. Denne bestemmelsen fastlegger de generelle rammene for hovedstyrets oppgaver. § 1 lyder:

«Norges Bank er landets sentralbank. Banken skal være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken. Den skal utstede pengesedler og mynter, fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene.

Banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Til fremme av sine formål kan banken utføre alle former for bankforretninger og banktjenester.»

Det fremgår videre av § 2 første ledd:

«Banken skal utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjene som er fastlagt av statsmyndighetene, og med de internasjonale forpliktelser landet er bundet av.»

Hovedstyret skal etter sentralbankloven § 6 bestå av syv medlemmer som oppnevnes av Kongen. Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen er henholdsvis leder og nestleder av hovedstyret. Disse oppnevnes for seks år. De øvrige hovedstyremedlemmene oppnevnes for fire år. Hvert annet år trer vekselvis to og tre medlemmer ut.

Forarbeidene til sentralbankloven gir visse retningslinjer for Kongens oppnevning av medlemmer til Norges Banks hovedstyre ut over de skranker som følger av lov og forskrift. Norges Banks direksjon (hovedstyre) uttaler følgende i sin høringsuttalelse, jf. Ot.prp. nr. 25 (1984–85) på s. 76:

«Norges Bank viser til at det ved oppnevningen av hovedstyremedlemmer bør tas hensyn til at banken er et faglig organ som behandler saker som krever betydelig innsikt i økonomiske spørsmål generelt og mer spesielt i penge- og valutapolitiske spørsmål.»

Departementet sier seg (s. 78) enig med Norges Bank i at en ved «oppnevning av hovedstyremedlemmer legger tilbørlig vekt på at Norges

Banks oppgaver krever god innsikt i økonomiske spørsmål.» Finanskomiteen uttaler i Innst. O. nr. 50 (1984–85) på s. 36:

«Flertallet er enig med departementet i at Kongen oppnevner hovedstyrets medlemmer og regner med at det i denne sammenheng tas hensyn til at den sedvane som har utviklet seg med hensyn til oppnevningen, sammensetning og et bredt spekter av samfunnsinnsikt.»

Praksis ved oppnevning av hovedstyret er at Finansdepartementet på forhånd innhenter forslag til nye medlemmer med personlige vararepresentanter fra de politiske partier på Stortinget under hensyntagen til mandatfordelingene og i tråd med de forutsetninger Stortinget har lagt til grunn i Innst. O. nr. 50 (1984–85) når funksjonstiden for tidligere medlemmer utløper.

Finansdepartementet legger overfor partienes stortingsgrupper vekt på at kandidater som partiene foreslår til hovedstyret, skal ha innsikt i bl.a. samfunnsøkonomiske spørsmål. I brevet til stortingsgruppene vises det i denne sammenheng også til at Norges Bank forvalter Statens petroleumsfond på vegne av Finansdepartementet.

Innretningen av de penge- og valutapolitiske virkemidlene diskuteres av hovedstyret hver sjette uke. Rentebeslutninger vil normalt fattes på disse møtene. I 2002 hadde hovedstyret ni rentemøter.

Etter gjeldende rett har bankens ansatte og tilknyttede taushetsplikt om bankens «forretningsmessige forhold», jf. sentralbankloven § 12. Rentebeslutninger og diskusjoner som leder fram til slike regnes som forretningsmessige forhold. Hovedstyret selv (eller den som hovedstyret har gitt fullmakt) kan imidlertid dispensere fra taushetsplikten, jf. § 12 fjerde ledd.

Åpenhet er en viktig side ved utøvelsen av sentralbankens oppgaver. I sentralbankloven § 3 tredje ledd heter det at Norges Bank skal informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene. Av forskrift 29. mars 2001 nr. 278 om pengepolitikken § 2 går det fram at banken jevnlig skal offentliggjøre de vurderingene som ligger til grunn for den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

I Norges Banks beretning og regnskap, som i tråd med sentralbankloven § 28 utarbeides årlig, gir banken en fyldig redegjørelse for den operative gjennomføringen av pengepolitikken. Norges Bank offentliggjør også tre ganger i året inflasjonsrapporter. I disse rapportene analyserer banken den økonomiske situasjonen, med særlig vekt på inflasjonsutsiktene og forhold av betydning for pengepolitikken.

I Norges Banks beretning og regnskap for 2001

viser banken til at anslagene og analysene i inflasjonsrapporter er et viktig grunnlag når hovedstyret drøfter virkemiddelbruken. I årsberetningen pekes det også på at ytterligere vurderinger om prisutsiktene og forholdene i penge- og valutamarkedene blir lagt fram og drøftet i forbindelse med rentemøtene.

Norges Banks hovedstyre besluttet på sitt møte 30. oktober 2002 å offentliggjøre strateginotatene som utarbeides hver fjerde måned og som er med og danner grunnlaget for rentebeslutningene. Strateginotatene vil bli gjort kjent fire måneder etter hovedstyrets behandling. I pressemeldingen fra Norges Bank heter det bl.a.:

«Norges Bank analyserer utsiktene for inflasjonen i inflasjonsrapportene. Hovedstyret vurderer inflasjonsutsiktene med utgangspunkt i foreløpige anslag i et eget møte tre uker før inflasjonsrapporten legges fram. Med utgangspunkt i disse analysene vurderer hovedstyret konsekvensene for utformingen av pengepolitikken de neste fire månedene.

Hovedstyret har besluttet å gi innsyn i de dokumentene som ligger til grunn for denne strategidrøftingen. Etter strategimøtet vil strateginotatene bli justert slik at det reflekterer hovedstyrets synspunkter. Samtidig vil notatet bli revidert slik at det bygger på de samme anslagene som inflasjonsrapporten. Det reviderte strateginotatet vil bli lagt fram for hovedstyret for godkjenning i det påfølgende rentemøte.

Det reviderte strateginotatet skal heretter legges ut på Norges Banks internetsider på norsk og engelsk ved strategiperiodens utløp. Strategiperioden vil vare fram til neste inflasjonsrapport legges fram.»

Hovedstyrets rentebeslutninger offentliggjøres umiddelbart etter rentemøtene og på et tidspunkt som er kjent på forhånd. Det holdes en pressekonferanse der sentralbanksjefen eller visesentralbanksjefen gjør nærmere rede for rentebeslutningen. Innledningen til pressekonferansen legges ut på Norges Banks internetsider i det pressekonferansen starter. Pressekonferansen er også tilgjengelig via lydoverføring. Dagen etter rentemøtene publiseres figurer som presenteres og gjennomgås med hovedstyret i tilknytning til deres rentemøter.

3.1.2 Praksis i utvalgte land

3.1.2.1 Oppnevning av sentralbankers beslutningsorganer

Sveriges Riksbanks direksjon har seks medlemmer, riksbanksjefen, første viseriksbanksjef og fire viseriksbanksjefer. Direksjonen fatter beslutninger om gjennomføringen av penge- og valutapolitikken. Di-

reksjonsmedlemmene oppnevnes av Riksbankfullmaktige for seks år, med mulighet for gjenoppnevning. Riksbankfullmaktige består av 11 medlemmer oppnevnt av Riksdagen. Riksbankfullmaktige skal blant direksjonens medlemmer oppnevne riksbanksjef og minst én viseriksbanksjef. Loven angir ingen kvalifikasjonskrav for direksjonsmedlemmene utover at medlemmene ikke kan inneha annen stilling som kan komme i konflikt med oppgavene i sentralbanken. Praksis er at medlemmene som oppnevnes til direksjonen, besitter formell økonomisk kompetanse. Leder og nestleder i Riksbankfullmaktige har talerett på direksjonens møter, men ikke forslags- og stemmerett.

I *Danmarks Nationalbank* ligger ansvaret for pengepolitikken hos direksjonen, som består av tre fulltidsansatte medlemmer. Disse har full selvstendighet i utøvelsen av pengepolitikken. Formannen i direksjonen oppnevnes av regjeringen, og de to øvrige medlemmene velges av bankens representantskap. Loven angir ingen kvalifikasjonskrav utover at medlemmene ikke kan delta i styret for kommersielle organisasjoner eller engasjere seg i privat forretningsvirksomhet. Det er ingen åremålsbegrensning for direksjonsmedlemmene, men en aldersgrense på 70 år.

Representantskapet i Nationalbanken har 25 medlemmer, hvorav åtte velges av Folketinget blant tingets medlemmer, to utnevnes av Økonomiministeren (Den kongelige bankkommisær) og de resterende 15 velges av representantskapet selv. Disse 15 skal ha bred innsikt i «erhvervsforhold» og skal også velges ut fra geografisk spredning. Styret i banken består av syv personer, hvor de to som er valgt av Økonomiministeren har fast styreplass. Ved representantskapets valg av de fem øvrige styremedlemmene er det praksis at det velges to folketingsmedlemmer, slik at både regjeringen og opposisjonen har én representant hver. Verken bankens styre eller representantskapet har noen oppgaver i forhold til pengepolitikken. I prinsippet kan regjeringen og representantskapet avskjedige de medlemmene de har oppnevnt til direksjonen. Det har imidlertid aldri skjedd.

I *Bank of England* fattes pengepolitiske beslutninger av «Monetary Policy Committee» (MPC). Komiteen består av sentralbanksjefen, to visesentralbanksjefer (som alle oppnevnes for fem år) og seks øvrige medlemmer (som oppnevnes for tre år). Sentralbanksjefen og de to visesentralbanksjeferne oppnevnes av regjeringen. Av de seks øvrige medlemmene oppnevner sentralbanken, etter å ha konsultert Finansdepartementet, to personer som skal være heltidsansatt i sentralbanken med ansvar for henholdsvis pengepolitikk og markedsoperasjo-

ner. De øvrige fire medlemmene skal være «anerkjente eksperter» og oppnevnes av regjeringen etter anbefaling fra bankens styre (Court). Disse har anledning til å engasjere seg i annen virksomhet så sant dette ikke leder til interessekonflikter.

MPC skal rapportere månedlig til bankens styre, som består av sentralbanksjefen, de to visesentralbanksjeferne og 16 øvrige medlemmer. Styret skal se til at MPC følger de prosedyrer som er fastlagt, bl.a. knyttet til innsamling av informasjon som danner grunnlag for beslutningene. Styremedlemmene oppnevnes av regjeringen for en treårsperiode og kan etter loven ikke være offentlig ansatte. De 16 eksterne styremedlemmene har også et ansvar for å overvåke sentralbankens interne økonomiske disposisjoner.

I *European Central Bank* (ESB) er et hovedstyre ansvarlig for utøvelsen pengepolitikken. Hovedstyret består av direksjonen, som er leder og nestleder i ESB samt fire andre heltidsansatte medlemmer, og sentralbanksjeferne i medlemslandene. Det er direksjonens ansvar å implementere pengepolitikken i samsvar med retningslinjer og beslutninger som er fattet i hovedstyret. Leder av ESB er leder av hovedstyret.

Medlemmene i direksjonen oppnevnes etter avtale mellom regjeringene i euroområdet på grunnlag av innstilling fra EU-rådet. Medlemmene oppnevnes for åtte år uten mulighet for gjenoppnevning, og det stilles krav til ekspertise innen områdene penge- og valutapolitikk eller bank og finans.

I *Federal Reserve* systemet i USA tas pengepolitiske beslutninger av «Federal Open Market Committee» (FOMC) som består av 12 medlemmer. De syv medlemmene i styret (Board of Governors) og presidenten i *Federal Reserve Bank of New York* møter fast, mens de fire resterende plassene roterer på 1-årsbasis mellom de øvrige 11 regionale presidentene i Fed. (Alle 11 møter, men kun fire har stemmerett). Etter loven skal FOMC bestemme den interne organiseringen, men det er tradisjon for at komiteen ledes av sentralbanksjefen (formann i Board of Governors) med presidenten for New York Fed som nestleder.

De syv fulltidsansatte medlemmene i styret (sentralbanksjef, visesentralbanksjef pluss fem andre medlemmer) nomineres av den amerikanske presidenten og skal godkjennes av Senatet. Etter at oppnevningsperioden på 14 år har gått ut, kan de ikke oppnevnes på nytt. Formann og viseformann i styret oppnevnes blant medlemmene av styret for fire år. Disse kan gjenoppnevnes innenfor sin 14-årsperiode. Det er i forkant av oppnevninger til styret en høringsprosess i Senatet som skal sikre at styret består av høyt kvalifiserte personer. De re-

gionale presidentene i Fed oppnevnes av hvert sitt regionale styre.

I *Bank of Canada* tas pengepolitiske beslutninger av et formannskap (Governing Council), som består av sentralbanksjefen, første visesentralbanksjef og fire visesentralbanksjefer. Disse oppnevnes for syv år, med mulighet for gjenoppnevning. Formannskapet oppnevnes av styret (Board of Directors) som består av 12 eksterne medlemmer, samt sentralbanksjefen og første visesentralbanksjef. Bankens styre oppnevnes av Finansdepartementet. Medlemmene av formannskapet må ha ekspertise innen finans.

I *Reserve Bank of New Zealand* fatter sentralbanksjefen alene beslutninger om pengepolitiske spørsmål. Sentralbanksjefen oppnevnes av Finansdepartementet etter anbefaling fra styret i sentralbanken, for en periode på fem år. Sentralbanksjefen kan gjenoppnevnes og også fjernes fra sin stilling av Finansdepartementet. Inntil to visesentralbanksjefer oppnevnes av sentralbankens styre, etter råd fra sentralbanksjefen. Disse oppnevnes også for fem år.

Styret består av sentralbanksjefen, visesentralbanksjefen(e) og mellom fire og syv «non-executive» direktører, som oppnevnes av Finansdepartementet for fem år. Styret har ingen innflytelse på pengepolitiske beslutninger, men har en rolle i å overvåke sentralbankens virksomhet, herunder utøvelsen av pengepolitikken. Styret kan gjenoppnevnes.

I *Reserve Bank of Australia* har et styre ansvaret for utforming og implementering av pengepolitikken. Styret består av inntil ni medlemmer, inkludert sentralbanksjefen (leder av styret), visesentralbanksjefen (nestleder) og finansråden (Secretary to the Treasury). Av de øvrige seks medlemmene må minst fem være ansatt utenfor sentralbanken, finansnæringen eller offentlig virksomhet. Det er tradisjon at minst én er fra academia, mens de øvrige gjerne er toppledere i toneangivende foretak.

Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen oppnevnes av statsministeren (Governor General) etter innstilling fra regjeringen. Oppnevningsperioden er syv år, med mulighet for gjenoppnevning. De øvrige fem styremedlemmene oppnevnes også av statsministeren, men for en periode på fem år med mulighet for gjenoppnevning.

3.1.2.2 Åpenhet rundt rentebeslutningene

Sveriges Riksbank offentliggjør dagsorden for møtene i direksjonen dagen før møtet (på Riksbankens internettsider). Protokoll fra de pengepolitiske møtene offentliggjøres normalt etter to til tre uker. Data for offentliggjøring forhåndsannonseres. Disku-

sjonen refereres anonymt. Beslutninger tas på bakgrunn av simpelt flertall og sentralbanksjefen har dobbeltstemme. Dissenterende medlemmers standpunkt framgår.

Riksbanken utgir inflasjonsrapport hvert kvartal. Banken skal minst to ganger i året avgi en rapport til Riksdagens finanskomité om penge- og valutapolitikken som er blitt ført. Riksbanken har valgt å benytte inflasjonsrapportene til dette. Riksbanksjefen kan anmode om å få informere Riksdagen om pengepolitikken, og riskbanksjefen eller en annen representant for banken kan innkalles til offentlige høringer.

Danmarks Nationalbank offentliggjør ikke referater fra direksjonens møter. På møtene i representantskapet og styret avlegger direksjonen beretning, og medlemmene har mulighet til å stille spørsmål om og drøfte den økonomiske og pengepolitiske utviklingen.

I *Bank of England* skal referatene fra møtene i «Monetary Policy Committee» (MPC) etter loven offentliggjøres innen seks uker. MPC har etablert en praksis der referatene offentliggjøres etter to uker. Diskusjonen refereres anonymt. Beslutninger tas på bakgrunn av simpelt flertall og sentralbanksjefen har dobbeltstemme. Enkeltmedlemmenes standpunkt til beslutninger framgår av referatet.

Bank of England er pålagt å publisere en inflasjonsrapport hvert kvartal, som skal redegjøre for pengepolitiske tiltak, begrunne bankens analyser av økonomien og forklare hvordan den akter å oppnå inflasjonsmålet og støtte regjeringens økonomiske politikk. Bank of England skal gi rapporter til og møte i Underhusets finanskomité (Treasury Select Committee). Det er også en årlig debatt i Parlamentet vedrørende sentralbankens årsberetning.

I *European Central Bank* (ESB) er diskusjonen på møtene i hovedstyret fortrolige. Referat og stemmegivning offentliggjøres ikke. Beslutninger tas på bakgrunn av simpelt flertall og sentralbanksjefen har dobbeltstemme. Presidenten holder normalt pressekonferanse etter det første hovedstyremøtet i hver måned. Presidentens innledning, samt spørsmål og svar på pressekonferansen offentliggjøres på ESBs internettsider.

ESB utarbeider og offentliggjør beretninger om deres og de nasjonale sentralbankenes (ESSBs) virksomhet hvert kvartal. ESB har valgt å utgi en månedsrapport, med en bred gjennomgang av den økonomiske utviklingen i euroområdet (i hovedsak tilbakeskuende) og artikler om pengepolitiske emner. To ganger i året (i juni og desember) offentliggjøres administrasjonens framskrivninger av den økonomiske utviklingen for euroområdet.

ESB skal sende årsberetning om virksomheten i ESSB og om penge- og valutapolitikken i det foregående og inneværende år til Europaparlamentet, Rådet (Ecofin), Kommisjonen og Det europeiske råd.

Presidenten for ESB og de andre medlemmene av direksjonen kan på anmodning fra Europaparlamentet eller av eget tiltak uttale seg for parlamentets fagkomiteer. Etablert praksis er at presidenten for ESB møter for Europaparlamentets pengepolitiske komité fire ganger i året og for plenum én gang i året.

I *Federal Reserve* systemet i USA offentliggjøres referat fra møtene i «Federal Open Market Committee» (FOMC) noen dager etter det neste møtet, dvs. etter om lag seks uker. Diskusjonen refereres anonymt, men det redegjøres for hvem som har sluttet seg til vedtaket. Avvikende syn blir begrunnet. Beslutninger tas på bakgrunn av simpelt flertall, og sentralbanksjefen har dobbeltstemme. Styret er forpliktet til å legge fram halvårslige rapporter om den økonomiske situasjon og implementeringen av pengepolitikken for kongressen. Sentralbanksjefen møter hvert halvår medlemmer av Senatet og Representantenes hus for å redegjøre for disse rapportene.

Bank of Canada offentliggjør ikke referat og stemmegivning etter møter i formannskapet som forestår utøvelsen av pengepolitikken. Banken utgir en halvårlig «Monetary Policy Report» (mai og november) med en detaljert vurdering av de økonomiske utsiktene. Rapporten oppdateres i februar og august. Sentralbanksjefen møter for finanskomiteen i Parlamentets underhus (House of Commons) for å redegjøre for denne rapporten.

I *New Zealand* fattes pengepolitiske beslutninger av sentralbanksjefen alene, jf. 3.1.2.1. Sentralbanksjefens rolle er ment å bevisstgjøre ansvaret for pengepolitikken ved å gjøre det klart at ansvaret for beslutninger og handlinger på området ligger hos en bestemt person/stilling. Sentralbanken publiserer en kvartalsvis «Monetary Policy Statement» med anslag for den økonomiske utviklingen tre til fire år fram. Dersom den økonomiske utviklingen skulle avvike fra den som er trukket opp i de kvartalsvise publikasjonene, kan sentralbanken velge å komme med klargjørende kommentarer, i form av pressemelding eller ved foredrag av sentralbanksjefen.

Reserve Bank of Australia offentliggjør ikke referat eller stemmegivning fra styremøtene. Det sendes ut pressemeldinger kun ved endringer i renten. Rapporter om pengepolitikken publiseres hvert kvartal.

Sentralbanken står direkte til ansvar overfor

Parlamentet. Sentralbanksjefen møter hvert halvår i en av Parlamentets komiteer (Standing Committee on Financial Institutions and Public Administration). Årsberetningen forelegges og diskuteres i Parlamentet.

3.1.3 Høringsnotatet

3.1.3.1 Oppnevning til Norges Banks hovedstyre

I høringsnotatet omtales prinsipper og praksis for oppnevning av de fem ordinære medlemmene av hovedstyret og deres personlige vararepresentanter. I henhold til lang sedvane oppnevnes disse medlemmene etter forslag fra stortingsgruppene til de politiske partier etter styrkeforholdet på Stortinget.

En endring av praksis på dette området krever ingen lovendring, men det framgår av høringsnotatet at departementet likevel vil vurdere å komme tilbake til spørsmålet og legge dette fram for Stortinget.

Departementet ber derfor i høringsnotatet om høringsinstansenes syn på om den gjeldende oppnevningsspraksis bør videreføres eller om det er behov for endringer, og i så fall hva disse endringene nærmere bør gå ut på.

3.1.3.2 Offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger

I forlengelsen av diskusjonen knyttet til hovedstyrets sammensetning går det av høringsnotatet fram at det kan være grunn til å vurdere om det i noe større grad bør være offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger. Åpenhet rundt dette vil blant annet bidra til en ansvarliggjøring av beslutningene. Full åpenhet omkring alle sider av virkemiddelvurderingene og beslutningsprosessen vil på den annen side kunne virke hemmende på drøftingene i de pengepolitiske beslutningsorganene.

Departementet ser behov for å balansere ulike sider ved økt grad av offentlighet. En viser i høringsnotatet til at Norges Banks hovedstyre har besluttet å gi innsyn i de dokumentene som ligger til grunn for drøftingen av pengepolitikken (strateginotatene). I høringsnotatet ser departementet likevel grunn til å vurdere om det i loven bør åpnes for at Kongen skal kunne beslutte større grad av offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutning. Departementet ba om høringsinstansenes syn på dette. Det vises i høringsnotatet til forslag til endring i sentralbankloven § 12 fjerde ledd.

3.1.4 Høringsinstansenes merknader

3.1.4.1 Oppnevning til Norges Banks hovedstyre

Flere høringsinstanser mener at dagens praksis ved oppnevning av medlemmer til hovedstyret bør opphøre. Dette gjelder *Bedriftsforbundet*, *Finansieringsselskapenes Forening*, *Finansnæringens Hovedorganisasjon* og *Sparebankforeningen*. Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) skriver i sin høringsuttalelse bl.a. at:

«FNH mener at det er svært viktig for tilliten til pengepolitikken at den oppfattes som konsekvent, forutsigbar og troverdig. Dette innebærer at det må være fullt samsvar mellom målene for pengepolitikken, slik de kommer til uttrykk i den pengepolitiske forskriften, og de virkemidlene som anvendes for å nå målene. Det bør ikke kunne reises tvil om hvorvidt det tas utenforliggende hensyn i den operative utøvelsen av pengepolitikken. Hovedstyrets uavhengighet i forhold til andre myndigheter, politiske grupperinger og ulike interessegrupper bør derfor også reflekteres i praksis og regelverk rundt oppnevningen. FNH vil på denne bakgrunn gå inn for en avvikling av dagens praksis. Etter vår oppfatning vil dette bidra til å skape økt troverdighet og tillit rundt gjennomføringen av pengepolitikken.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon skriver videre at selv om Stortinget ikke lenger vil være direkte involvert i oppnevningen av medlemmer til hovedstyret, vil hensynet til folkevalgt kontroll over pengepolitikken likevel etter hovedorganisasjonens oppfatning være vel ivaretatt ved at Stortinget har sluttet seg til mandatet for pengepolitikken slik det kommer til uttrykk i forskriften. Finansnæringens Hovedorganisasjon mener videre at oppnevningene til hovedstyret fortsatt bør gjøres av regjeringen (kongen). Medlemmene bør, slik Finansnæringens Hovedorganisasjon ser det, velges blant vel ansatte personer, med god samfunnsøkonomisk realkompetanse og bred samfunnsmessig innsikt og erfaring.

Også *Sparebankforeningen* er opptatt av at bankens hovedstyre skal utgjøre et kollegium som samlet dekker bred faglig og samfunnspolitisk innsikt, og peker på at dette harmonerer med lovforarbeidens forutsetning om at hovedstyret bør representere et «bredt spekter av samfunnsinnsikt». Sparebankforeningen skriver i sin høringsuttalelse bl.a. at:

«Vi er av den oppfatning at kravet om at hovedstyrets medlemmer skal representere «et bredt spekter av samfunnsinnsikt» best kan etterleves

ved at Finansdepartementet opptrer som et reelt saksforberedende organ. Departementet bør her kunne følge samme modell for sin saksbehandling som vi forstår har utviklet seg i en rekke andre sammenhenger ved regjeringsoppnevninger til ulike offentlige organer, f.eks. Kredittilsynets styre. Vi legger til grunn at også praktiske politiske konsultasjoner i nødvendig grad vil inngå i slike prosesser. Det sentrale er at det etableres en saksbehandlingsrutine som innebærer en reell vurdering av kollegiets sammensetning fra regjeringens side.»

Enkelte høringsinstanser ser ikke behov for å endre dagens praksis for oppnevning til hovedstyret. Dette gjelder flertallet i *Norges Banks Repræsentantskap* (14 av 15 medlemmer), *Coop NKL* og *Landsorganisasjonen i Norge* (LO). LO uttaler i sin høringsuttalelse at organisasjonen ikke ser noe forsvarlig alternativ til at hovedstyret oppnevnes etter forslag fra partiene og dekker et bredt spekter av samfunnsinnsikt.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS) går ikke inn for en eventuell endring av praksis i retning av et mer «fagøkonombasert» styre. Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon skriver at «organisasjonen ikke vil gå inn for en endring som innebærer at dagens sedvane erstattes av et rent 'fagøkonom'-styre, slik det har vært oppe i debatten». Selv om de faglige vurderingene rundt rettesetting er svært viktige, teller den legitimitet som forankringen til Stortinget gir mye.

YS mener dagens praksis er hensiktsmessig og peker på at hovedstyret i tillegg til å ta stilling til den økonomiske politikken også har en funksjon som Norges Banks bedriftsstyre. YS framhever at det internt i Norges Bank finnes et bredt miljø av økonomer med spesiell kompetanse innen spørsmål om pengepolitikk. YS ser det derfor som positivt at medlemmer av Norges Banks hovedstyre kan ha en annen erfarings- og kompetansebakgrunn. YS utelukker imidlertid ikke at det kan finnes alternative prosedyrer for oppnevning av medlemmer til hovedstyret, som på en hensiktsmessig måte ivaretar forbundets synspunkter.

Norges Banks hovedstyre har ikke funnet det naturlige å uttale seg direkte om prinsipper og praksis for oppnevning til hovedstyret. I Norges Bank dekker hovedstyret hele bankens ansvarsområde med kjerneområdene pengepolitikk, finansiell stabilitet og kapitalforvaltning samt administrative oppgaver. Norges Banks hovedstyre peker på at drøftingene om sammensetningen av hovedstyret må ha dette brede ansvarsområdet som utgangspunkt.

3.1.4.2 Offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger

Bedriftsforbundet, Finansieringsselskapenes Forening, Finansnæringens Hovedorganisasjon, LO og Sparebankforeningen mener det bør etableres større åpenhet omkring Norges Banks rentebeslutninger. Bedriftsforbundet, Finansieringsselskapenes Forening og Finansnæringens Hovedorganisasjon er imidlertid tvilende til at hovedstyrets protokoll er egnet til dette, og mener en større del av beslutningsgrunnlaget må gjøres tilgjengelig. Finansnæringens Hovedorganisasjon skriver bl.a. følgende:

«FNH deler departementets vurdering av at det bør legges opp til større åpenhet rundt diskusjonen og rentebeslutningene i hovedstyret. Vi har også forståelse for at det bør være en viss «forsinkelse» frem til offentliggjøring av slik mer detaljert informasjon. Et utgangspunkt bør kunne tas i prosessen rundt ferdiggjøring og godkjenning av protokollen fra hovedstyremøtet, men protokollen er i seg selv neppe det best egnede dokument i den sammenheng. Målsettingen må være at allmennheten får bedre innsyn i de premisser og vurderinger som ligger bak beslutningene og større kunnskap om diskusjonene som har foregått. Slik informasjon må nødvendigvis ta noe tid å utarbeide og få godkjent i hovedstyret før det kan offentliggjøres.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon er av den oppfatning at det bør være opp til Norges Bank selv å finne fram til en ønsket grad av åpenhet omkring rentebeslutningene. Finansnæringens Hovedorganisasjon skriver at det neppe er verken heldig eller nødvendig å lovregulere dette forholdet, og at eventuelle retningslinjer for offentlighet bør fastsettes av Norges Bank selv. Finansnæringens Hovedorganisasjon skriver videre:

«Et pålegg fra regjeringens side – hjemlet i lov – om grad av åpenhet omkring rentebeslutningene vil være et unødige inngrep i den selvstendighet sentralbanken bør ha i utøvelsen av pengepolitikken, og dessuten kunne oppfattes som mistillit til Norges Banks vilje og evne til kommunikasjon med markedet. Dette vil kunne svekke tilliten til pengepolitikken. FNH går derfor i mot forslaget til lovregulering.

FNH tror for øvrig at Norges Bank vil merke seg synspunktene rundt graden av åpenhet som fremkommer i høringsrunden, og at sentralbanken vil finne frem til en praksis på dette området som i rimelig grad balanserer de ulike hensyn som gjør seg gjeldende. Det vises her også til den prosess Norges Bank allerede er inne i for å bidra til større åpenhet rundt rentefastsettelsen.»

LO er i sin høringsuttalelse generelt positive til mer åpenhet omkring sentralbankens virksomhet og støtter forslaget om at regjeringen kan gi regler om større åpenhet. Systemet med folkevalgt innslag i styrene tilsier imidlertid etter LOs oppfatning at en ikke kan gå så langt i åpenhet omkring enkeltmedlemmers stemmegivning som en kan i systemer med eksperter på heltid.

Norges Bank hovedstyre går i sin høringsuttalelse nærmere inn på sider ved offentliggjøring av hovedstyrets protokoller. Hovedstyret viser til at departementets utkast til endring i sentralbankloven § 12 fjerde ledd om offentlighet for hovedstyrets protokoller er generelt utformet, men at gjennomgåelsen i høringsnotatet er knyttet til hovedstyrets rentebeslutninger. Hovedstyret skriver at bankens kommentarer til dette også vil være konsentrert om rentebeslutningene.

Hovedstyret understreker at banken løpende arbeider for å videreutvikle kommunikasjonen om utøvelsen av pengepolitikken med sikte på å skape troverdighet og tillit. I høringsnotatet står det bl.a. at banken tar sikte på ytterligere å utvikle inflasjonsrapportene og muligheten for mer omfattende pressemeldinger med begrunnelse av rentebeslutninger. Hovedstyret skriver videre om dette:

«Muligheten for innsyn, åpenhet og transparens er en viktig side og forutsetning for utøvelsen av sentralbankens oppgaver og tillit til virksomheten. Særlig viktig er hvor åpen og gjennomsiktig den pengepolitiske beslutningsprosessen skal være. Som redegjort for i høringsnotatet har banken de senere år lagt opp til vesentlig større åpenhet om grunnlaget for de pengepolitiske beslutningene. Dette skjer ved faste og kunngjorte rentemøter med etterfølgende pressekonferanser, offentliggjøring av strateginotater i etterhånd, offentlige inflasjonsrapporter, årsberetning, tidsskrifter og foredrag mv. Foreløpig siste skritt på denne veien er at hovedstyret i desember 2002 besluttet å offentliggjøre figurer og tabellsett som benyttes på rentemøtene. Hovedstyrets samlede overveielser og vurderinger kommer til uttrykk i den innledning som gis i pressekonferansen, og som reflekterer hovedstyrets vurderinger og det beslutningsunderlaget ('rentenotatet') som ligger til grunn for hovedstyrets behandling.

[...] En protokoll hvor det tas inn begrunnelser for eventuelle dissenser, vil kunne gi mer informasjon enn protokollene fra hovedstyrets rentemøter i dag, jf nærmere redegjørelsen for praksis for protokollering i litra d nedenfor. Offentlige protokoller slik de er utformet i dag vil ha begrenset verdi som kommunikasjonsverktøy. Utvidete protokoller eller referater vil på den annen side være mer krevende å avgrense

og utforme. Offentliggjøring av protokollene må også ses i sammenheng med kommunikasjonen med Finansdepartementet som ledd i forelegelsesplikten.»

Hovedstyret peker i sin høringsuttalelse også på at utviklingen internasjonalt de senere år har gått i retning av større åpenhet om de pengepolitiske beslutningene. Et klart flertall av sentralbanker offentliggjør ifølge høringsuttalelsen likevel ikke protokollene. Dette gjelder både i Europa (i og utenfor det europeiske sentralbanksystem) og i land med anglo-amerikansk tradisjon som Canada, Australia og New Zealand. Heller ikke den helt nye islandske sentralbankloven fra 2001 har ifølge Norges Bank regler om offentliggjøring av protokoller. Typiske «offentlighetsland» er på den annen side Sverige, England og USA. Norges Bank skriver at protokollene i så fall offentliggjøres først etter to til seks uker.

I høringsuttalelsen heter det videre om dette:

«IMF har 26.09.1999 vedtatt en Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies. Pkt 2.3 her lyder:

“2.3 Changes in the setting of monetary policy instruments (other than fine-tuning measures) should be publicly announced and explained in a timely manner.

2.3.1 The central bank should publicly disclose, with a preannounced maximum delay, the main considerations underlying its monetary policy decisions.’

Denne formulering må forstås slik at den ikke forutsetter direkte offentliggjøring av protokoller og dissenser, når de sentrale overveielser gjøres kjent.

De landene som offentliggjør protokoller og eventuelt dissenser har alle heltidsansatte styremedlemmer.

Av nærstående land med sentralbanker som praktiserer offentlighet om protokollene (Sverige, England og USA), er offentliggjøring bare lovbestemt for Bank of England. Loven om Englands Bank fra 1998 sier direkte at referatene fra møtene i den pengepolitiske komiteen skal offentliggjøres innen 6 uker. Ved behandlingen av den svenske riksbankloven av 1988 ga regjeringen uttrykk for at den ikke fant tungtveiende grunner for å foreslå offentliggjøring av protokollene i loven (Prop 1997/98:40 s 81). Det ble lagt til grunn at en frivillig offentliggjøring av direksjonens protokoller bør kunne skje innenfor rammen av gjeldende lovgivning, og samtidig forutsatt at Riksbanken vurderte dette når den nye direksjonen hadde funnet sin form.»

I høringsuttalelsen viser Norges Banks hovedstyre til at sentralbankloven forutsetter at det føres protokoll fra hovedstyrets møter, men at den ikke gir noen nærmere veiledning om protokollenes form, innhold og offentliggjøring. Etter hovedstyrets arbeidsordning skal resultatet av avstemmingen protokolleres og et hovedstyremedlem kan få sitt syn protokollert. Sentralbanksjefen uttaler seg utad på vegne av hovedstyret. Norges Bank skriver videre:

«Det kan ikke kreves innsyn i hovedstyrets protokoller som helhet etter offentlighetsloven, eventuelt bare i protokolleringen i bestemt angitte saker.

Konkrete opplysninger om avstemming og protokollering i pengepolitiske saker må generelt anses å gjelde 'bankens forretningsmessige forhold', og er således som utgangspunkt undergitt taushetsplikt etter sentrbl § 12. Hovedstyret eller noen som har fullmakt fra hovedstyret kan likevel beslutte å meddele slike opplysninger på vegne av banken.

I samsvar med forretningsordenen inneholder protokollene i praksis vanligvis bare en overskrift, en eventuell innledning og selve vedtaket, som samlet kort beskriver hva saken gjelder. Etter forretningsordenen kan i særlig viktige saker dokumentasjon som ytterligere belyser vedtaket, vedlegges protokollen. I viktige eller sammensatte saker vil i praksis protokollene også kunne inneholde en kort begrunnelse eller redegjørelse for drøftelsen.

Protokollene fra rentemøter hvor det ikke fattes vedtak om renteendringer, inneholder vanligvis bare en generell henvisning til at den pengepolitiske situasjonen ble gjennomgått, at hovedstyret hadde en meningsutveksling og at det ikke ble truffet vedtak om renteendring. I protokollene fra rentemøter hvor det fattes vedtak om renteendringer, vises vanligvis til at det ble redegjort for hovedvurderingene bak forslaget samt at selve vedtaket gjengis. For eventuelle dissenser vises ordinært bare til det avvikende forslag samt at vedkommende begrunnet dette. Dersom noen krever inntatt en særuttalelse (med eller uten tilknytning til en dissens), ligger det i sakens natur at uttalelsen vil inneholde noe mer substans. Dette kan igjen påvirke utformingen av protokolleringen i form av en utdyping av de øvrige syn.

Protokollene blir ordinært godkjent på neste hovedstyremøte, dvs normalt etter 3 uker.

Dersom man går over til å offentliggjøre protokoller og dissenser etter en viss kortere tid, synes det naturlig at dette kombineres med at hovedvurderingene bak vedtak og eventuelle dissenser skal tas inn i protokollene, jf under littera b foran. Derimot er det ikke nødvendig, og

neppe heller ønskelig, å innføre detaljerte diskusjonsreferater.

Vi går ut fra at eventuelle regler om offentlighet vil bli begrenset til hovedstyrets pengepolitiske beslutninger (eventuelt rentebeslutninger). I loven om Englands Bank gjelder regelen møtereferatene fra den pengepolitiske komiteen, med unntak av drøftelser om intervensjoner (chapter 11 section 15).

Til slutt nevner vi for ordens skyld at representantskapet, som er Stortingets valgte tilsynsorgan i Norges Bank, har full tilgang til og gjennomgår løpende hovedstyrets protokoller (sentrbk §§ 5 og 28).»

Norges Banks hovedstyre viser til at utvidet kommunikasjon og åpenhet om rentebeslutningene kan videreutvikles av banken. Det framgår videre at en i den sammenheng også vil vurdere nærmere offentlighet for protokollene. Norges Banks hovedstyre peker på at dagens lovgivning ikke er til hinder for offentliggjøring. I høringsuttalelsen heter det videre:

«Vi vil ved en slik praksis legge oss på en tilsvarende linje som forutsatt ved behandlingen av den svenske riksbankloven av 1998, hvor Riksbanken besluttet å offentliggjøre protokollene når forholdene lå til rette for det, jf under litra c nedenfor.

Det er ellers vårt syn at det er mest naturlig at beslutning om offentliggjøring av hovedstyrets protokoller av andre enn Norges Bank i tilfelle bør skje ved lov, og ikke ved forskrift.»

Flertallet i *Norges Banks Representantskap* (14 medlemmer) finner det for øvrig ikke naturlig å uttale seg om spørsmålet om økt grad av offentlighet rundt hovedstyrets rentebeslutninger, da dette spørsmålet særlig gjelder utøvelsen av pengepolitikken. Mindretallet (ett medlem) anser imidlertid «beslutninger om rente- og pengepolitikk som grunnleggende for samfunnsutviklingen og derfor bør være fullstendig åpne og offentlige».

3.1.5 Departementets vurdering

3.1.5.1 Oppnevning av Norges Banks hovedstyre

Den vanligste ordningen internasjonalt er at sentralbankens hovedstyre eller tilsvarende organ, forstår de pengepolitiske beslutningene, jf. over. Det finnes imidlertid også eksempler på at denne oppgaven er lagt til en egen pengepolitisk komité, jf. bl.a. Storbritannia. I enkelte land, som New Zealand, er den pengepolitiske beslutningsmyndighet tillagt sentralbanksjefen alene.

Sentralbanksjefen er som regel leder av sentralbankens pengepolitiske beslutningsorgan. I USA bestemmer den pengepolitiske komiteen selv den

interne organiseringen, men det er tradisjon for at komiteen ledes av sentralbanksjefen. Internasjonalt ser det ut til å være utbredt praksis at det sentrale beslutningsorganet i pengepolitikken er sammensatt av personer med ekspertise innen økonomi og finans. Flere land har imidlertid ingen særskilte lovbestemte kvalifikasjonskrav til styremedlemmene, utover det som følger av habilitetshensyn. Dette gjelder blant annet i Sverige.

Hva som skal legges i begrepene «eksperter» eller «ekspertise» er ikke opplagt. Opprettelse av styre i Norge hvor medlemmene har vært gjenstand for særlige vurderinger med hensyn til formelle kvalifikasjoner, ble blant annet gjort i forbindelse med organiseringen av Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond. Av Ot.prp. nr 20 (1990–91) og Ot.prp. nr. 8 (1991–92) om henholdsvis Banksikringsfondet og Bankinvesteringsfondet framgår det at styremedlemmer skal være kvalifisert og ha kompetanse innenfor fagområdene økonomi og jus, og for Banksikringsfondets del måtte medlemmer også være i besittelse av regnskapsmessig og revisjonsrettslig kompetanse. Departementet har for disse styrene også lagt vekt på at man finner fram til personer som er tilstrekkelig uavhengige i forhold til banksystemet.

Etter gjeldende praksis for oppnevning av de fem ordinære medlemmene til hovedstyret med varerepresentanter, legges det ved oppnevningen vekt på «et bredt spekter av samfunnsinnsikt», jf. omtalen i Innst. O. nr. 50 (1984–85) om lov om Norges Bank s. 36. Krav om at hovedstyremedlemmer skal besitte formelle kvalifikasjoner vil kunne sikre en sammensetning av hovedstyret med høy grad av formell kompetanse innenfor ønskede fagområder. Kompetanse innenfor et fagfelt kan imidlertid opparbeides også uten at formelle krav nødvendigvis er tilfredsstillt. Behovet for skjønnsutøvelse ved utvelgelsen av medlemmer vil kunne være større i slike tilfeller. Uansett om en stiller som krav at medlemmer skal ha tilstrekkelig formell kompetanse, må det i alle tilfeller brukes skjønn i vurderingen av aktuelle kandidater.

Det overordnede hensynet må etter departementets vurdering være å ha prosedyrer for oppnevning som sikrer at en får et kompetent og tilstrekkelig bredt sammensatt hovedstyre. Dagens oppnevningsspraksis har enkelte prinsipielle svakheter i så måte. Når enkeltpartier på Stortinget hver for seg fremmer kandidater til styret, vil ikke nødvendigvis hensynet til en helhetlig sammensetning av hovedstyret ivaretas i tilstrekkelig grad. Hensynet til å sikre en god sammensetning av styret kan etter departementets oppfatning tilsi at hovedstyremedlemmer bør foreslås av én og samme instans. Etter en samlet vurdering går departementet inn

for at praksis for oppnevning av hovedstyrets medlemmer endres. Departementet mener at hovedstyremedlemmer bør vurderes uavhengig av partibakgrunn, og at disse oppnevnes av Kongen etter tilråding fra Finansdepartementet. Departementet foreslår derfor at en går bort fra praksisen med at politiske partier på Stortinget nominerer aktuelle kandidater til Norges Banks hovedstyre med personlige vararepresentanter.

Departementet legger vekt på at hovedstyret også i framtiden skal reflektere en bred bakgrunn og kompetanse, med særlig vekt på økonomi og finans samt betydelig innsikt i samfunnsøkonomiske problemstillinger. Departementet går ikke inn for at det stilles særskilte kvalifikasjonskrav til hovedstyremedlemmene i sentralbankloven, men at faglig kompetanse i noe grad kan ses atskilt fra formell kompetanse. Det er også i framtiden viktig at hovedstyret skal være sammensatt av personer med ulik bakgrunn for å sikre hovedstyrets evne til å være kritisk til egne vurderinger. Departementet går derfor inn for å videreføre at det ved oppnevninger til hovedstyret skal legges vekt på et bredt spekter av samfunnsinnsikt. Medlemmer som oppnevnes må videre tilfredsstille kravet til habilitet. Det vises til punkt 3.3 for en omtale av hvem som ikke skal kunne være medlemmer av hovedstyret.

3.1.5.2 *Offentlighet rundt hovedstyrets beslutninger om pengepolitikken*

Departementet mener at det i sentralbankloven bør inntas et prinsipp om at banken skal informere offentligheten om de vurderinger som har vært grunnlaget for beslutninger som gjelder pengepolitikken. Etter gjeldende rett har bankens ansatte og tillitsvalgte taushetsplikt om bankens «forretningsmessige forhold», jf. sentralbankloven § 12. Rentebeslutninger og diskusjoner som leder fram til slike, regnes som forretningsmessige forhold. Hovedstyret selv (eller den som hovedstyret har gitt fullmakt) kan imidlertid dispensere fra taushetsplikten, jf. § 12 fjerde ledd.

Praksis internasjonalt går i retning av større grad av offentlighet rundt pengepolitiske beslutninger, selv om praksis varierer en del mellom de ulike land. Det framgår av omtalen i 3.1.2.2 at sentralbanker som offentliggjør protokoll fra møter i pengepolitiske beslutningsorganer, i stor grad refererer slike diskusjoner anonymt, men redegjør uttrykkelig for hvem som har sluttet seg til vedtaket eller hvem som har dissentert, jf. bl.a. praksis i Sverige, England og USA. Tidspunktet for offentliggjøring av referatene varierer fra noen uker etter siste møte til rett etter det påfølgende møtet.

Åpenhet er en viktig side ved utøvelsen av sentralbankens oppgaver. Etter sentralbankloven § 3 skal banken informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene. Ifølge forskriften om pengepolitikken skal banken jevnlig offentliggjøre de vurderingene som ligger til grunn for den operative gjennomføringen av pengepolitikken. Norges Banks årsberetning, årsregnskap og representantskapets uttalelse om hovedstyrets protokoller skal etter sentralbankloven § 28 sendes departementet for å forelegges Kongen og meddeles Stortinget. Budsjett for kommende driftsår skal etter § 27 meddeles departementet. Offentlighetsloven gjelder for Norges Bank som for andre forvaltningsorganer.

Det er gjennom den pengepolitiske forskriften av 29. mars 2001 lagt vekt på et klart definert og kontrollerbart mandat for pengepolitikken. Dessuten har banken lagt opp til vesentlig større åpenhet om grunnlaget for og rapportering om de pengepolitiske beslutningene. Det blir lagt fram tre inflasjonsrapporter i løpet av året som analyserer utsiktene for norsk økonomi og utviklingen i pris- og kostnadsveksten på to års sikt. Renten vurderes normalt hver sjette uke på egne rentemøter. Rentebeslutninger offentliggjøres umiddelbart etter rentemøtene og på et tidspunkt som er kjent på forhånd. Dette gjelder også om renten ikke blir endret. Det holdes en pressekonferanse der banken gjør nærmere rede for rentebeslutningen. Pressekonferansen kan følges direkte på internett. Høsten 2002 besluttet banken også å offentliggjøre strateginotatene for pengepolitikken som utarbeides hver fjerde måned og behandles i tilknytning til inflasjonsrapportene. Strateginotatene vil bli gjort kjent ved strategiperiodens utløp fire måneder etter hovedstyrets behandling. Vurderingene som ligger til grunn for den operative gjennomføringen av pengepolitikken omtales fylldig i årsberetningen.

Departementet skrev i høringsnotatet at det er grunner for å vurdere om det bør være større grad av offentlighet også rundt hovedstyrets rentebeslutninger. Åpenhet rundt hovedstyremøtene vil bl.a. bidra til en ansvarliggjøring for beslutningene. Full åpenhet omkring alle sider av virkemiddelvurderingene og beslutningsprosessen vil på den annen side kunne virke hemmende på drøftingene i de pengepolitiske beslutningsorganene. Det er på denne bakgrunn behov for å balansere ulike sider ved økt grad av offentlighet.

Etter en samlet vurdering mener departementet at det også i loven bør inntas et prinsipp om at hovedstyret skal informere offentligheten om de vurderinger som har vært grunnlaget for beslutninger som gjelder utøvelsen av pengepolitikken. Departementet antar at lovfesting av et slikt prinsipp vil

markere og kunne legge til rette for å videreutvikle den positive utviklingen med økt åpenhet og offentlighet knyttet til hovedstyrets beslutninger. Det legges til grunn at den praksis som utvikles på dette området trekker på erfaringer fra andre land som praktiserer offentliggjøring av sentralbankens pengepolitiske vurderinger. Det vises til forslag til § 3 nytt fjerde ledd.

3.2 Norges Banks forhold til statsmyndighetene ved utøvelsen av pengepolitikken

3.2.1 Innledning

I Dokument nr. 8:52 (2001–2002) ble det fremmet flere forslag til endringer i sentralbankloven knyttet til sentralbankens stilling i forhold til statsmyndighetene ved utøvelsen av pengepolitikken. Dette omfattet bl.a. forslag om at sentralbankloven endres slik at «banken får full frihet i bruk av pengepolitiske virkemidler» og at «Regjeringen fratras retten til å treffe vedtak om bankens virksomhet... og foreleggelsesplikten tas bort.»

I finanskomiteens behandling av forslaget går det fram av Innst. S. nr. 117 (2001–2002) at komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Frp, ikke bifaller de endringsforslagene som framsettes i Dokument nr. 8:52 (2001–2002). Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Frp, SV og Kystpartiet, viser i innstillingen til at finansministeren «vil vurdere enkeltheter i det aktuelle regelverket nærmere», jf. brev av 25. februar fra finansministeren til finanskomiteen. Det samme flertallet uttaler videre at det i Innst. S. nr. 229 (2000–2001) om retningslinjer for den økonomiske politikken ikke var flertall for å be regjeringen ta initiativ til å gå gjennom loven om Norges Bank, blant annet for å vurdere om det er behov for endring i sentralbankens stilling.

I St.meld. nr. 8 (2002–2003) *Kredittmeldinga 2001* står det at Finansdepartementet vil komme tilbake med en nærmere vurdering av enkelte sider ved regelverket om Norges Banks stilling og gi en mer generell redegjørelse av relevant regelverk og praksis i andre land det er naturlig å sammenlikne seg med. I punkt 3.2.2 under gis en nærmere omtale av sentralbanklovens bestemmelser om Norges Banks forhold til statsmyndighetene ved utøvelsen av pengepolitikken og forskriften for pengepolitikk av 29. mars 2001. Punkt 3.2.3 går så nærmere inn på mål for pengepolitikken og sentralbankens forhold til statsmyndighetene i utvalgte land. I punkt 3.2.4 følger departementets vurdering.

3.2.2 Gjeldende rett – sentralbankloven og forskriften om pengepolitikken

Sentralbankloven § 2 regulerer sentralbankens myndighet i forhold til statsmyndighetene. § 2 lyder som følger:

«Banken skal utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, og med de internasjonale forpliktelser landet er bundet av.

Før banken treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken være forelagt departementet.

Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være generelle vedtak eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak. Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig.

Banken er et eget rettssubjekt, som eies av staten. Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse, etter instruks fastsatt av Stortinget.»

Hensikten med en lovfestet foreleggelsesplikt, slik det framgår av Ot.prp. nr. 25 (1984–85) Om lov om Norges Bank og pengevesenet, var «å sikre departementet og regjeringen informasjon før banken treffer vedtak i saker av særlig viktighet». I Innst. O. nr. 50 (1984–85) slutter flertallet i komiteen seg til at en slik foreleggelsesplikt i særlig viktige saker blir lovfestet. Flertallet mente at i tilfeller det var ulike oppfatninger mellom departementet og Norges Bank, skulle ikke departementet kunne pålegge bestemte løsninger uten at instruksjonsmyndigheten ble benyttet. Flertallet uttalte at foreleggelsesplikt også skulle omfatte særlig viktige administrative saker. Loven angir ikke nærmere hvilke saker som er å forstå som «saker av særlig viktighet».

Foreleggelsesplikten etter sentralbankloven § 2 andre ledd må ses i sammenheng med instruksjonsretten i § 2 tredje ledd. Foreleggelsesplikten har imidlertid også en særlig oppgave i forhold til informasjons- og konsultasjonsformål. Før Norges Bank fatter rentebeslutninger, forelegges disse for Finansdepartementet. Foreleggelsesplikten og instruksjonsretten favner imidlertid om hele Norges Banks drift, og ikke bare bankens vedtak innen penge- og valutapolitikken.

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) ble det trukket opp nye retningslinjer for den økonomiske politikken. Stortinget sluttet seg til disse, jf. Innst. nr. 225 (2000–2001). Bakgrunnen for omleggingen var at Norge nå er i en periode hvor budsjettpolitikken skal tilpasses en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi. I denne situasjonen var det behov for en klar foran-

kring av pengepolitikkenes rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Lav og stabil inflasjon er viktig for å sikre stabilitet i produksjon og sysselsetting og vil også bidra til stabilitet i valutakursforventningene over tid. Nye retningslinjer for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001 med hjemmel i sentralbankloven § 2 tredje ledd og § 4 annet ledd.

I tråd med forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2½ pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal ta hensyn til at det kan ta tid før politikkenringer får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

3.2.3 Mål for pengepolitikken og sentralbankens forhold til statsmyndighetene i utvalgte land

Sveriges Riksbank har en lovfestet oppgave å «upprätthålla ett fast penningvärde». Riksbanken har definert dette som at inflasjonen målt ved vekst i konsumprisindeksen korrigerert for virkningen av endringer i indirekte skatter og rentenivå skal begrenses til 2 pst. med tillatt avvik på +/- 1 prosentpoeng. Riksbanken skal på forhånd informere finansministeren om alle viktige pengepolitiske beslutninger. Bankens direksjon, som forestår utøvelsen av pengepolitikken, kan ikke instrueres.

Danmarks Nationalbank har et lovfestet mål om å opprettholde et sikkert pengevesen. Loven er lite spesifikk angående den nærmere utøvelsen av pengepolitikken. Formålet for pengepolitikken er å understøtte valutakurspolitikken, som fastlegges av regjeringen. Danske kroner er knyttet til euro gjennom ERM2, med en svigningsmargin \pm 2,25 pst. Økonomiministeren (Den kongelige bankkommisær) skal påse at sentralbankloven overholdes, og er det formelle kontaktledd mellom regjeringen og sentralbanken. Økonomiministeren har møterett, men ikke stemmerett ved rentebeslutninger. Prak-

sis er at statsråden ikke møter, men underrettes om rentebeslutningen etter at vedtaket er gjort.

I Storbritannia skal *Bank of England* styre etter et inflasjonsmål på 2,5 pst. +/- 1 prosentpoeng i forhold til en nærmere definert konsumprisindeks. Inflasjonsmålet er definert av regjeringen, men det overordnede formålet om lav og stabil inflasjon er lovfestet. Uten å bryte med inflasjonsmålet, skal sentralbanken samtidig støtte regjeringens økonomiske politikk, herunder målene om økonomisk vekst og sysselsetting. Finansdepartementet har møte- og talerett i «Monetary Policy Committee», som forestår de pengepolitiske beslutningene, men har ikke anledning til å stemme. Sentralbanken må skriftlig meddele Finansdepartementet dersom prisstigningen havner utenfor målsonen. Regjeringen kan i spesielle tilfeller, når nasjonale interesser krever det, instruere sentralbanken i dens virkemiddelbruk for en begrenset periode. Instruksen, som i så fall skal oversendes parlamentet, har aldri blitt benyttet.

European Central Bank (ESB) skal i henhold til Maastrichttraktaten ha som hovedmål å opprettholde prisstabilitet. Uten å svekke dette hensynet, skal ESB understøtte den generelle økonomiske politikken i unionen. ESB har selv definert prisstabilitet som en årlig prisstigning, målt ved den harmoniserte konsumprisindeksen i euroområdet, på mellom null og to pst. på mellomlang sikt.

Ecofins formann og et medlem av Kommisjonen kan delta uten stemmerett på møtene i hovedstyret i ESB. Ecofins formann kan framsette forslag til diskusjon i hovedstyret. Presidenten for ESB skal innbys til å delta i Ecofins møter når det behandler spørsmål som angår sentralbankens mål og oppgaver.

Federal Reserve systemet i USA skal gjennom utøvelsen av pengepolitikken søke å fremme full sysselsetting, stabile priser og moderate langsiktige renter. Formålet for pengepolitikken er lovfestet, men det er ikke tallfestet noe mål for inflasjonen. Sentralbanken har omtalt prisstabilitet som en inflasjon som er så lav at aktørene ikke tar hensyn til den i sin tilpasning.

Rentebeslutninger forelegges ikke politiske myndigheter, og sentralbanken kan ikke instrueres. Det er imidlertid løpende kontakt mellom medlemmene i styret (Board of Governors) og myndighetene, inklusive diverse komiteer i Kongressen og presidentens økonomiske rådgivere.

Bank of Canada sikter mot en inflasjon på 2 pst., midtpunktet i intervallet 1–3 pst. Inflasjonsmålet er uttrykt som vekst i konsumprisene, men sentralbanken styrer etter en konsumprisindeks korrigerert for endringer i avgifter og midlertidige forstyrrel-

ser. Regjeringen og Bank of Canada har etablert inflasjonsmålet i fellesskap ved en erklæring. Målet om prisstabilitet er ikke uttrykt i loven.

Etter loven skal Finansdepartementet og Bank of Canada ha jevnlig konsultasjoner om pengepolitikken og dens forhold til den øvrige økonomiske politikken. Finansdepartementet kan instruere sentralbanken om innretningen av pengepolitikken gjennom skriftlige direktiv. Dette har imidlertid aldri skjedd.

Reserve Bank of New Zealand skal opprettholde stabilitet i det generelle prisnivået. Formålet for pengepolitikken er uttrykt i lov. Inflasjonsmålet er definert nærmere i en avtale mellom sentralbanksjefen og finansministeren, «Policy Targets Agreement» (PTA). Innholdet i PTA er offentliggjort. En ny PTA utarbeides ved gjenoppnevning/skifte av sentralbanksjef, og kan for øvrig revideres dersom begge parter er enige om dette. For tiden er målet på mellom 1 og 3 pst. vekst i konsumprisindeksen korrigert for midlertidige forstyrrelser av bl.a. endringer i råvarepriser og indirekte skatter. Finansdepartementet kan instruere sentralbanken (men ikke til å avvike målet om prisstabilitet). Endringer av inflasjonsmålet vil kreve enighet slik at en ny «Policy Targets Agreement» kan inngås mellom sentralbanksjefen og finansministeren. Sentralbanksjefen har ikke plikt til å informere på forhånd om pengepolitiske beslutninger, men dette gjøres til en viss grad i praksis.

Reserve Bank of Australia har som lovfestet oppgave å gjennomføre pengepolitikken på en slik måte at den bidrar til stabilitet i pengeverdien, opprettholdelse av full sysselsetting og økonomisk framgang og velferd. For å oppnå dette har sentralbanken formulert et mål om at underliggende prisvekst på mellomlang sikt (over konjunktursyklusen) skal ligge mellom 2–3 pst. Målet gir rom for kortsiktige svingninger i prisstigningen, samtidig som det langsiktige målet om prisstabilitet ligger fast.

Sentralbankloven inneholder også bestemmelser om prosedyrer som skal følges i tilfelle det er uoverensstemmelser mellom regjeringen og styret i sentralbanken om pengepolitikken. I siste instans kan regjeringen bestemme hvilken politikk sentralbanken skal føre. I så fall skal parlamentet underrettes. Disse prosedyrene har aldri vært benyttet.

Forholdet mellom sentralbanken og regjeringen beskrives som «uavhengighet med konsultasjon». Sentralbankloven pålegger styret jevnlig å informere regjeringen om pengepolitikken. Dette skjer hovedsakelig gjennom hyppige formelle og uformelle kontakter mellom sentralbanksjefen og finansministeren.

3.2.4 Departementets vurdering

I drøftinger av spørsmålet om uavhengighet for sentralbanker skilles det gjerne mellom om sentralbanken har *måluavhengighet* og/eller *instrumentuavhengighet*. Måluavhengighet for sentralbanken følger dersom formuleringene av de endelige målene for den økonomiske politikken og de avledede delmålene (valutakursmål eller inflasjonsmål) for pengepolitikken ikke er forbeholdt de politiske myndighetene, men i stedet lagt til sentralbanken. Instrumentuavhengighet er knyttet til sentralbankens selvstendighet med hensyn til de penge- og valutapolitiske virkemiddelvurderingene og -beslutningene.

Målet for pengepolitikken og forholdet til statsmyndighetene varierer mellom land. Enkelte land har i tillegg til instrumentuavhengighet gitt sentralbanken en viss frihet til også selv å definere målet for pengepolitikken. Dette gjelder bl.a. i Sverige og i euroområdet hvor tallfestingen av inflasjonsmålet har vært overlatt til henholdsvis Sveriges Riksbank og ESB. En form for måluavhengighet ligger også innenfor Federal Reserve systemet i USA, hvor pengepolitikken skal søke å fremme full sysselsetting, stabile priser og moderate langsiktige renter, men hvor noe mål for inflasjonen ikke er tallfestet. Vanligere er det imidlertid at sentralbankens uavhengighet er begrenset til instrumentuavhengighet, mens formuleringen av målene for den økonomiske politikken, herunder også avledede delmål for valutakurs eller inflasjon, er definert av de politiske myndighetene. Dette gjelder bl.a. i Norge, Danmark og Storbritannia. Det forekommer også at målet for pengepolitikken er definert nærmere av regjeringen og sentralbanken i fellesskap, jf. bl.a. Canada og New Zealand. I Norge er målet for pengepolitikken fastlagt i forskrift av 29. mars 2001. Forskriften er fastsatt med hjemmel i sentralbankloven §§ 2 og 4. Etter departementets vurdering bør det ikke nå foretas endringer i loven i forhold til fastleggelsen av målet for pengepolitikken. Det vises til at dagens ordning fungerer på en hensiktsmessig måte.

Når det gjelder den nærmere *utøvelsen av pengepolitikken*, vises til at Norges Bank er ansvarlig for denne. Norges Banks fremste virkemiddel er bankens folio- og D-lånsrente. Foliorenten er den nominelle renten på bankenes innskudd i Norges Bank. D-lånsrenten er den nominelle renten på bankenes døgnlån i Norges Bank. Norges Banks hovedstyre fastsetter sentralbankens folio- og D-lånsrente. Når banksystemet samlet sett har innskudd på foliokontoen i Norges Bank, er foliorenten den marginale plasseringsrenten for banksystemet sett under ett. Foliorenten er da den effektive styrings-

renten. Norges Bank styrer likviditeten i penge-markedet. Likviditetspolitikken støtter på den måten opp om de rentesignaler som Norges Bank gir og bidrar til at endringer i styringsrenten får bredt gjennomslag i de korte pengemarkedsrentene.

I Dokument nr. 8:52 (2001–2002) hevdes det at foreleggelsesplikten bidrar til å skape klarhet om hvem som reelt sett har ansvaret i pengepolitikken, sentralbanken eller Finansdepartementet. Videre hevdes det at det kan være problematisk for Norges Banks hovedstyre å vurdere en rentebeslutning på fritt grunnlag, ettersom Finansdepartementets ledelse på forhånd er informert om hva sentralbanksjefen vil foreslå av vedtak i hovedstyret.

Penge- og valutapolitikken utgjør sammen med budsjett-, struktur- og inntektspolitikken rammene for den økonomiske politikken. Budsjettpolitikken og penge- og valutapolitikken må virke sammen for å bidra til stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Penge- og valutapolitiske vedtak er derfor en viktig del av den samlede økonomiske politikken. En foreleggelse forhindrer imidlertid etter departementets oppfatning ikke at hovedstyret på fritt grunnlag kan foreta en selvstendig og grundig penge- og valutapolitisk virkemiddelvurdering.

Foreleggelsesplikten har en oppgave i forhold til informasjons- og konsultasjonsformål. Plikt til å forelegge og informere statsmyndighetene er heller ikke uvanlig internasjonalt. Sentralbankene i Australia og Canada skal for eksempel ha jevnlig konsultasjoner med statsmyndighetene om pengepolitikken. I Sverige skal sentralbanken forhåndsinformere myndighetene om viktige pengepolitiske beslutninger. Dette er også praksis i New Zealand. I enkelte sentralbanker kan også representanter for de politiske myndigheter delta i møter i det pengepolitiske organet. Dette gjelder bl.a. i Danmarks Nationalbank og i ESB.

Heller ikke instruksjonsrett for statsmyndighetene er uvanlig internasjonalt. Av avsnitt 3.2.3 framgår det at land med inflasjonsstyring som Storbritannia, Canada, New Zealand og Australia har former for formell instruksjonsrett overfor sentralbankens pengepolitiske beslutninger.

Departementet vil ikke foreslå endringer i sentralbankloven § 2 om foreleggelsesplikt og formell instruksjonsrett for Kongen i statsråd.

Sentralbankloven inneholder ingen eksplisitt sanksjonsklausul. I Dokument nr. 8:52 (2001–2002) anfører forslagsstilleren at «regjeringen [må] ha rett til å gjøre endringer i bankens ledelse og hovedstyrets sammensetning, dersom banken ikke lover prisstabilitet eller dersom den vanskjøtter sine forpliktelser i forhold til sentralbankloven på andre måter».

Enkelte land har innført konkrete sanksjonsprosedyrer overfor sentralbankens ledelse, dersom sentralbanken ikke oppnår sine mål. New Zealand er det landet som har gått lengst i den retning, og hvor sentralbanksjefen kan avsettes dersom ikke målet om å holde inflasjonene mellom 1 og 3 pst. oppfylles. I Storbritannia forutsetter en at sentralbanksjefen gir en særlig redegjørelse for årsakene og aktuelle tiltak fra Bank of England, dersom inflasjonen havner utenfor målsonen for inflasjonen på 2,5 pst. +/- 1 prosentpoeng.

Mandatet for pengepolitikken gitt ved forskrift 29. mars 2001 gir etter departementets oppfatning et godt grunnlag for å vurdere Norges Banks virkemiddelbruk. Departementet gir i de årlige kredittmeldingene, som legges fram om høsten og hvor det redegjøres nærmere for bl.a. Norges Banks virksomhet for året før, en omtale av pengepolitikken sett i forhold til bankens mandat. Retningslinjene av 29. mars 2001 innebærer at pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Forskriften av 29. mars 2001 gjør det naturlig at departementets vurdering av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken i kredittmeldingene videreutvikles. Pengepolitikken skal i henhold til retningslinjene være framoverskuende. En vesentlig del av virkningene av den politikken som blir ført, vil først komme noe fram i tid. Inflasjonen som kan observeres på et bestemt tidspunkt, er således bl.a. et resultat av styringsrenten og valutakursen i en forutgående periode. Norges Bank har lagt til grunn en toårsperiode for å vurdere virkningen av rentendringer på prisstigningen.

Det har de siste årene vært gjort ulike uavhengige vurderinger av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken. Centre for Monetary Economics tilknyttet Bedriftsøkonomisk Institutt har gjennom oppnevning av ekspertgrupper vært initiativtaker til flere Norges Bank Watch-rapporter. Finansdepartementet legger vekt på at slike eksterne evalueringer blir videreført. Slike rapporter vil i sin tur kunne danne et grunnlag for departementets omtale til Stortinget. Liknende gjennomganger av sentralbankers pengepolitikk gjøres for øvrig i andre land med inflasjonsstyring, bl.a. Sverige og New Zealand.

Det vil alltid være usikkerhet rundt anslag for den økonomiske utviklingen. Etterprøving av anslagene vil imidlertid kunne gi viktige holdepunkter med hensyn til kvaliteten på det arbeidet som har vært gjort. Etterprøvingen kan også gi ny viten og være en viktig del av arbeidet med å forbedre prognoseverktøyet og forståelsen av de økonomiske sammenhengene.

Departementet vil etter dette ikke gå inn for å uttrykke sanksjonsklausuler i lovs form, eller konkretisere en sanksjonsprosedyre nærmere. Departementet viser til at Norges Bank, dersom det oppstår vesentlige avvik mellom den faktiske prisutviklingen og målet for pengepolitikken, skal redegjøre for årsakene til dette i sin årsberetning eller på andre måter dersom omstendighetene skulle tilsi dette, jf. St.meld. nr. 29 (2000–2001) hvor forskrift av 29. mars 2001 om pengepolitikken ble presentert og omtalt.

Sentralbanker internasjonalt synes å ha ulike former for *rapporteringsplikt*, jf. punkt 3.2.3. For eksempel skal Sveriges Riksbank minst to ganger i året avgi en rapport til Riksdagens finanskomité om utøvelsen av penge- og valutapolitikken. Riksbanken har valgt å benytte inflasjonsrapportene til dette. Riksbanksjefen kan anmode om å få informere Riksdagen om pengepolitikken, og riksbanksjefen eller en annen representant for banken kan innkalles til offentlige høringer. ESB sender årsberetning om virksomheten i nasjonale sentralbanker og penge- og valutapolitikken i det foregående og inneværende år til Europaparlamentet, Rådet (Ecofin), Kommisjonen og Det europeiske råd. Presidenten for ESB og de andre medlemmene av hovedstyret kan på anmodning fra Europaparlamentet eller etter eget initiativ uttale seg for parlamentets fagkomiteer. Etablert praksis er at presidenten for ESB møter for Europaparlamentets pengepolitiske komité fire ganger i året og for plenum én gang i året.

I sentralbankloven § 2 fjerde ledd heter det at «Banken er et eget rettssubjekt, som eies av staten. Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter instruks fastsatt av Stortinget». Etter sentralbankloven § 28 skal bl.a. årsberetning og årsregnskap sendes departementet for å forelegges Kongen og meddeles Stortinget. I Norge er det praksis for at omtalen av Norges Banks virksomhet gjøres i den årlige kredittmeldingen. Årsberetning og regnskap følger meldingen som uttrykt vedlegg. I tillegg publiserer Norges Bank inflasjonsrapporter som redegjør nærmere for deres virkemiddelvurderinger tre ganger i året. Departementet kan således i utgangspunktet ikke se noe ytterligere behov for særskilt rapportering om utøvelsen av pengepolitikken overfor Stortinget.

3.3 Regler for hvem som kan være medlemmer eller vararepresentanter til hovedstyret eller representantskapet

3.3.1 Gjeldende rett

Etter sentralbankloven § 6 femte ledd kan ikke regjeringsmedlemmer, statssekretærer, andre politiske medarbeidere i departementene samt stortingsrepresentanter fungere som medlemmer eller vararepresentanter til hovedstyret. Kongen kan gi forskrifter om medlemmenes forhold til andre kredittinstitusjoner og bedrifter, jf. sjette ledd.

Etter sentralbankloven § 7 tredje ledd kan ikke regjeringsmedlemmer, statssekretærer, andre politiske medarbeidere i departementet samt stortingsrepresentanter fungere som medlemmer eller vararepresentanter til representantskapet.

I forskrift 7. august 2000 nr. 809 om forholdet til andre kredittinstitusjoner og bedrifter for medlemmer av Norges Banks hovedstyre er det for disse fastsatt særskilte virksomhetsbegrensninger (adgang til å drive næringsvirksomhet mv.), interessebegrensninger (adgang til å eie aksjer mv.), egenhandelsregler, innsideregler og tilknyttede opplysningsplikter. Bestemmelsene om egenhandel i verdipapirhandelloven er gjort gjeldende for ansatte i Norges Bank. Det er fastsatt strengere begrensninger for sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen enn for de eksterne hovedstyremedlemmene.

3.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet redegjøres det for de tilsvarende habilitetsreglene som gjelder etter sentralbanklovgivningen i Danmark, Sverige og Island. Alle lovene setter begrensninger på adgangen for medlemmer av de styrende organer til å inneha visse stillinger eller delta i næringsvirksomhet. Den svenske og danske loven har generelle krav om skikkethet. Den svenske loven stiller i tillegg krav om «politisk habilitet»; medlemmene av direksjonen kan ikke være riksdagsmedlem, statsråd, ansatt i Regjeringskansliet eller ansatt sentralt av et politisk parti.

Departementet antar i høringsnotatet at det ikke er tilstrekkelige grunner til å endre sentralbanklovens ordning med at forholdet til kredittinstitusjoner og bedrifter reguleres ved forskrift.

Departementet viste i høringsnotatet til at hensynene bak regelen om at regjeringsmedlemmer, statssekretærer og andre politiske medarbeidere i departementene ikke kan være hovedstyremedlemmer, er bl.a. at man bør unngå dobbeltroller hvor

man vil få samme saker til behandling både som hovedstyremedlem og i regjering og departement. Dette gjelder både i forhold til bankens utøvende og rådgivende oppgaver. Lignende hensyn vil i prinsippet kunne gjøre seg gjeldende i forhold til stortingsrepresentanter. Dessuten vil det kunne reises spørsmål ved at stortingsrepresentanter er med i ledelsen av et forvaltningsorgan som er underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet. Departementet ba derfor om høringsinstansenes syn på om det er behov for å utvide kretsen av inhabile hovedstyremedlemmer noe i forhold til gjeldende regler. I høringsnotatet står det:

«For det første kan det vurderes om ansatte i departementene bør kunne være medlemmer i hovedstyret, siden det vil kunne reises spørsmål ved hovedstyrets uavhengighet i forhold til sentralforvaltningen. Et generelt forbud mot at ansatte i departementene skal kunne være medlemmer i hovedstyret vil trolig favne for vidt, særlig dersom også nærstående av disse omfattes. Det bør vurderes å utvide det gjeldende forbudet (som gjelder politiske medarbeidere) til også å omfatte embetsmenn og andre ansatte i departementene som har en særlig tilknytning til penge- og kredittspørsmål.

For det andre kan det vurderes om ansatte på Stortinget skal kunne være medlemmer. Gjeldende forbud retter seg direkte mot stortingsrepresentantene. Det kan imidlertid vurderes om også politiske medarbeidere og komitésekretærer bør omfattes av forbudet. Stortingets rolle i forhold til regjeringen og Norges Bank kan etter omstendighetene tilsi at heller ikke disse bør kunne være medlem av hovedstyret, jf. også ovenfor om dette.

Tilsvarende kan det være grunn til å vurdere om sentrale tillitsvalgte eller sentralt ansatte i politiske partier bør kunne være medlem av hovedstyret. Disse er ikke som sådan del av de konstitusjonelle styreorganer. Vurderingen for disse må knytte seg til om det er behov for lovregler om noe mer generelt å avskjære personer med sentral partipolitisk tilknytning fra å være hovedstyremedlemmer.

Etter departementets vurdering er det naturlig å vurdere i hvilken grad det er behov for regler om at nærstående av ovennevnte personer skal kunne sitte i hovedstyret. Med nærstående menes i denne forbindelse slektninger i rett opp- eller nedstigende linje (foreldre, barn og barnebarn), ektefeller/registrerte partnere og personer som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold, og barn av disse (søsken og barn av ektefelle/samboer).»

I høringsnotatet ble det gitt uttrykk for at dersom det gjøres endringer i habilitetsreglene for

medlemmer og vararepresentanter til hovedstyret, må det også vurderes å endre de tilsvarende reglene for medlemmer og vararepresentanter til representantskapet.

Høringsnotatet inneholder utkast til endring av sentralbankloven § 6 femte ledd (hovedstyret) og § 7 tredje ledd (representantskapet) i samsvar med dette.

3.3.3 Høringsinstansenes merknader

Bedriftsforbundet, Finansieringsselskapenes Forening, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norges Banks representantskap og Sparebankforeningen slutter seg til forslaget i høringsnotatet. Finansnæringens Hovedorganisasjon mener likevel at kretsen av personer som ikke kan fungere i hovedstyret kan bli for vid ved at også nærstående til embetsmenn uten arbeidsoppgaver med særlig tilknytning til penge- og kredittpolitikken blir omfattet.

LO legger vekt på at det vil bryte med ideen om folkelig forankring å ekskludere personer med sterk partipolitisk tilknytning fra å være hovedstyremedlemmer.

Likestillingsombudet mener det bør vurderes om et krav om minst 40 prosent kjønnsrepresentasjon i hovedstyret, jf. likestillingsloven § 21, skal framgå direkte av sentralbankloven.

Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader til forslaget i høringsnotatet.

3.3.4 Departementets vurdering

Departementet legger vekt på at medlemmer og vararepresentanter til hovedstyret ikke skal en egeninteresse i hva hovedstyrets beslutninger skal gå ut på. De alminnelige habilitetsreglene i forvaltningsloven om inhabilitet ved bl.a. partsinteresse og når det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet, gjelder for medlemmer og vararepresentanter til hovedstyret. Hensynet til å unngå egeninteresse har etter departementets oppfatning også vekt utover de tilfeller som rammes av de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven. Hovedstyrets beslutninger påvirker inntjeningssevnen til næringslivet generelt og kredittinstitusjonene spesielt. Det er viktig at det er tillit til at hovedstyremedlemmer ikke kan utnytte sitt verv til å skaffe en særlig fordel til seg selv, nærstående eller bedrifter vedkommende er tilknyttet. Blant annet slike betraktninger ligger til grunn for forskriftene som er fastsatt i medhold av sentralbankloven § 6 sjettede ledd om at Kongen kan gi forskrifter om hovedstyremedlemmenes

forhold til andre kredittinstitusjoner og bedrifter, jf. omtalen i punkt 3.3.1. I utredningen av sentralbankloven i NOU 1983: 39 begrunnet utvalget sitt forslag om en slik forskriftshjemmel slik (s. 343):

«For det første bør visse typer verv og virksomheter ikke tillates av hensyn til de interessekonflikter som kan tenkes å oppstå. Derneft bør loven neppe inneholde absolutte forbud mot visse former for virksomhet. Slike forbud vil kunne bli enten for snevre eller for vidtgående. Utvalget har derfor foreslått at Kongen skal kunne gi forskrifter om styremedlemmenes forhold til andre kredittinstitusjoner og bedrifter, jfr. lovutkastets § 6 sjette ledd.»

Det framkom ikke innvendinger mot dette under den vidare lovbehandling, jf Ot.prp. nr. 25 (1984–85) s. 76 og Innst. O. nr. 50 (1984–85) s. 36.

Forskriftsreguleringen av interessekonflikter synes etter departementets vurdering å ha fungert tilfredsstillende. Adgangen til å fastsette forskrifter har gjort det mulig å gi mer detaljerte og presise regler enn det som vil være hensiktsmessig å fastsette i sentralbankloven. Etter departementets syn er dette en styrke ved den norske reguleringen sammenlignet med reguleringen i sentralbanklovgevingen i Danmark og Sverige. Disse lovene inneholder mer generelle krav om at medlemmene ikke kan ha annen stilling eller oppdrag som gjør dem uskikket til vervet (Sverige) eller at medlemmene må ha den til stillingen fornødne tillit og aktelse (Danmark). Departementet går derfor inn for å beholde den gjeldende bestemmelsen om at Kongen kan gi forskrifter om hovedstyremedlemmenes forhold til andre kredittinstitusjoner og bedrifter. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot dette.

Departementet foreslår å utvide kretsen av «politisk inhabile» i sentralbankloven. Departementet legger vekt på at en slik utvidelse vil bidra til å styrke hovedstyret ved å sette klare skiller mellom politikere på Stortinget og politikere og embetsverk i departementene. Forslaget understreker på den måten betydningen av at sentralbankens skal ha en selvstendig funksjon i utøvelsen av pengepolitikken.

Departementet legger vekt på at avgrensningen av hvem som ikke kan være med i hovedstyret, ikke blir for vid. Det kan være uheldig om ellers vel kvalifiserte personer som det ikke er reell grunn til å utelukke fra vervet, blir gjort formelt inhabile. Departementet foreslår derfor ikke å utelukke nærstående av embetsmenn i departementene. En vil her likevel konkret vurdere ev. oppnevning av nærstående til embetsmenn ut fra den aktuelle embets-

mannens stilling og arbeidsfelt. Derimot anser departementet at ingen medarbeidere i Finansdepartementet eller Statsministerens kontor bør kunne fungere som medlemmer til hovedstyret og heller ikke nærstående av disse.

Departementet anser vidare at hensynet til selvstendige vurderinger i hovedstyret taler for at bare sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen stiller i hovedstyret fra Norges Bank, jf. sentralbankloven § 6 annet ledd om at sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen skal være leder og nestleder i hovedstyret. Andre medarbeidere i Norges Bank bør være utelukket. Det samme gjelder nærstående av medarbeidere i banken, inkludert nærstående av sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen.

De hensyn som er anført i forhold til politikere innen de konstitusjonelle styreorganer, har etter departementets oppfatning en viss reell vekt også i forhold til personer med sentral partipolitisk tilknytning. I den svenske sentralbankloven er det tatt inn en bestemmelse som utelukker sentralt ansatte i et politisk parti. Etter departementets syn har imidlertid hensynet til tilliten til sentralbankens beslutninger mest vekt i forhold til personer tilknyttet de konstitusjonelle styreorganer, som er Stortinget og Regjeringen. Det foreslås derfor ikke å inkludere personer som har en sentral partipolitisk tilknytning i kretsen av personer som etter loven ikke kan fungere som medlemmer til hovedstyret.

Departementet anser at de foreslåtte endringene i habilitetsreglene bør gjelde på samme måte for vararepresentanter til hovedstyret samt medlemmer og vararepresentanter til representantskapet.

Departementet foreslår etter dette at kretsen av personer som ikke kan være medlemmer eller vararepresentanter til hovedstyret utvides fra i dag å omfatte regjeringsmedlemmer, statssekretærer, andre politiske medarbeidere i departementene samt stortingsrepresentanter, til i fremtiden også å omfatte embetsmenn i departementene, medarbeidere i Finansdepartementet og Statsministerens kontor, andre politiske medarbeidere på Stortinget, komitésekretærer på Stortinget samt medarbeidere i Norges Bank. Det foreslås at heller ikke nærstående av slike personer kan fungere som medlemmer eller vararepresentanter til hovedstyret. Nærstående til embetsmenn i departementene skal likevel ikke være utelukket etter forslaget. Nærstående til medarbeidere i Finansdepartementet og Statsministerens kontor, både embetsmenn og andre, skal ikke kunne oppnevnes.

Som nærstående regnes etter forslaget slektninger i rett opp- og nedstigende linje, ektefeller, registrerte partnere, personer som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold og barn

av disse. En tilsvarende utvidelse foreslås når det gjelder personer som ikke kan fungere som medlemmer eller vararepresentanter til representantskapet.

Det vises til forslag til endringer i sentralbankloven § 6 femte og sjette ledd og § 7 tredje ledd.

3.4 Modernisering av reglene om Norges Banks avdelinger

3.4.1 Gjeldende rett

Etter sentralbankloven § 8 om Norges Banks avdelinger, har banken sitt hovedkontor i Oslo. Representantskapet kan etter forslag fra hovedstyret opprette eller nedlegge avdelinger i Norge eller i utlandet. Avdelingene handler på vegne av hovedstyret. Dersom en avdelings saksområde tilsier det, kan hovedstyret bestemme at avdelingen skal ha et styre på fire medlemmer. Avdelingens daglige leder skal være leder i styret. De øvrige medlemmene oppnevnes av representantskapet for en periode av inntil fire år. Gjenoppnevningen av disse medlemmene kan skje for en samlet periode av tolv år. Av og blant de ansatte velges et medlem som supplerer avdelingsstyret ved behandlingen av administrative saker. Hovedstyret gir nærmere regler om avdelingens organisasjon og virksomhet, avdelingsstyrets forretningsorden og godtgjørelse til styrets medlemmer.

Hovedstyrets kompetanse som angitt her framgår også av sentralbankloven § 5 tredje ledd. Representantskapets kompetanse som angitt her framgår også av sentralbankloven § 9. Se også § 10 om fullmakter og utvalg.

3.4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet redegjøres det for utviklingen av Norges Banks avdelingsstruktur. I notatet står det om dette:

«Med «avdelinger i Norge eller i utlandet» menes i sentralbankloven bankens distriktsavdelinger og utenlandskontorer, jf bl.a. Ot.prp. nr. 25 (1984–85) ss. 81 og 83. Ved vedtagelsen av sentralbankloven i 1985 hadde banken 20 slike avdelinger utenom hovedsetet samt et utenlandskontor i New York.

Enkelte av distriktsavdelingene ble besluttet nedlagt i 1988 og i 2000. Ved etableringen av Norsk Kontantservice AS (NOKAS) som eget selskap for kontanthåndteringen fra 1. juli 2001, ble de gjenværende distriktsavdelingene nedlagt som avdelinger i Norges Bank. Ved siden av hovedkontoret i Oslo har Norges Bank nå ba-

re et utenlandskontor i New York og et utenlandskontor i London som omfattes av bestemmelsen i sentralbankloven § 8. Banken har ellers ansatte som arbeider for Budsjett- og regnskapsavdelingen i Kristiansund (lønn) og Larvik (regnskap), for Statistikkavdelingen i Lillehammer og for Forvaltningsavdelingen i Vardø (sentralbord, arkivering). Dette er imidlertid neppe organisatoriske enheter som omfattes av § 8.»

Departementet uttrykte i høringsnotatet at utviklingen av de tradisjonelle distriktsavdelingene i Norges Bank gjør det naturlig å endre og forenkle sentralbankloven § 8 og justere de øvrige bestemmelsene som viser til bankens avdelinger. Departementet foreslo å oppheve bestemmelsene om avdelingsstyrer ut fra at det ikke lenger er aktuelt å oppnevne avdelingsstyrer.

Departementet foreslo også å oppheve bestemmelsen om at representantskapet etter forslag fra hovedstyret kan opprette eller nedlegge avdelinger i Norge eller utlandet. I høringsnotatet står det om dette:

«Regelen har sin bakgrunn i distriktsavdelingenes tidligere bredere oppgaver, og ønsket om å ivareta allmennpolitiske og distriktpolitiske interesser i en slik sammenheng ved at deler av vedtakskompetansen ble lagt til et bredt sammensatt stortingsoppnevnt organ med medlemmer fra ulike deler av landet. Slike hensyn gjør seg i liten grad gjeldende i forhold til beslutninger om utenlandskontorer, eller om man i et enkeltstående tilfelle vil opprette et kontor i distriktene. Utenlandskontorene er forlengede armer av kapitalforvaltningen ved hovedkontoret, og egne kontorer i distriktene med oppgaver som kan sammenlignes med oppgavene i de opprinnelige distriktsavdelingene, må anses uaktuelt i fremtiden.»

Departementet uttalte i høringsnotatet at en bør beholde bestemmelsen i sentralbankloven om at banken har sitt hovedkontor i Oslo. Departementet uttalte videre at en kan beholde bestemmelsen om at banken kan opprette kontorer i Norge og i utlandet, men at disse da helt ut vil følge lovens vanlige beslutnings- og bevilgningsregler.

3.4.3 Høringsinstansenes merknader

Norges Banks hovedstyre, Norges Banks representantskap og Sparebankforeningen slutter seg til forslagene i høringsnotatet. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* slutter seg til forslaget om å oppheve bestemmelsen om at representantskapet etter forslag fra hovedstyret kan opprette eller nedlegge av-

delinger i Norge eller utlandet. YS mener at det i tillegg bør «gis politiske signaler om at det forventes at Norges Bank opprettholder arbeidsplasser i distrikts-Norge». Norges Banks hovedstyre presiserer at forslagene ikke berører den virksomhet banken har i distriktene.

Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader til forslagene.

3.4.4 Departementets vurdering

Departementet anser, i tråd med forutsetningene i høringsnotatet, at beslutninger om opprettelse, nedleggelse og organisering av Norges Banks avdelinger i Norge og i utlandet kan følge de alminnelige kompetansereglene i sentralbankloven. Det innebærer at hovedstyret har beslutningsmyndigheten mens representantskapet har kontroll- og budsjettfunksjoner. Departementet legger vekt på at det er en fordel ikke å blande funksjonene til hovedstyret og representantskapet. Det vises også til at banken ikke lenger har avdelinger i Norge som omfattes sentralbankloven § 8.

Departementet foreslår etter dette å oppheve bestemmelsene i sentralbankloven om avdelinger i Norge og utlandet. Det foreslås å beholde bestemmelsen om at banken har hovedkontor i Oslo og en bestemmelse om at det kan opprettes kontorer i Norge og utlandet. Det vises til forslagene om endring av sentralbankloven § 8 og konsekvensjusteringer i § 5 tredje ledd og § 9 tredje til femte ledd.

3.5 Representantskapets oppgaver

3.5.1 Presisere tilsynsoppgavene til å omfatte bankens drift

3.5.1.1 Gjeldende rett

Representantskapets kompetanse er angitt i sentralbankloven § 5 tredje ledd. Etter bestemmelsen første punktum fører representantskapet tilsyn med at reglene for bankens virksomhet blir fulgt.

3.5.1.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet vises det til Norges Banks representantskaps høringsuttalelse til Finansdepartementets høringsnotat 24. oktober 1996 om opprydding i penge-, kreditt- og valutalogvgivningen. I den høringsuttalelsen foreslo representantskapet å presisere i sentralbankloven at representantskapet skal føre tilsyn med bankens drift i tillegg til tilsynet med at reglene for bankens virksomhet blir

fulgt. Norges Banks hovedstyret sluttet seg til forslaget i brev 1. april 1998 til Finansdepartementet.

Departementet la i høringsnotatet vekt på at en presisering i loven av at representantskapets tilsynsoppgaver også skal omfatte tilsyn med bankens drift, kan være naturlig ut fra den utvikling av og økte vekt på forvaltningsrevisjon som har skjedd siden vedtagelsen av sentralbankloven i 1985. Departementet tok derfor opp Norges Banks forslag om dette fra 1996 i høringen her.

3.5.1.3 Høringsinstansenes merknader

Norges Banks hovedstyre, Norges Banks representantskap, Sparebankforeningen og Finansnæringens Hovedorganisasjon slutter seg til forslaget i høringsnotatet. Representantskapet foreslår videre å lovfeste at representantskapet skal avgi uttalelse om tilsynet med banken i tillegg til å avgi uttalelse om hovedstyrets protokoller.

Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader til forslaget.

3.5.1.4 Departementets vurdering

Departementet anser at formuleringen av representantskapets oppgaver i sentralbankloven, ikke gir dekkende uttrykk for hva som er og bør være representantskapets funksjon. Representantskapet skal ha en videre tilsynsfunksjon enn den legalitetskontroll som lovens ordlyd direkte gir anvisning på. Departementet foreslår derfor at det presiseres i sentralbankloven at representantskapet skal føre tilsyn med bankens drift. Departementet er enig med representantskapet i at dette bør reflekteres i den årlige uttalelsen som representantskapet avgir, og foreslår å lovfeste at representantskapet også skal avgi uttalelse om tilsynet med banken.

Det vises til forslag til endring av sentralbankloven § 5 tredje ledd.

3.5.2 Delegasjon

3.5.2.1 Gjeldende rett

Sentralbankloven § 7 fjerde ledd gir regler for representantskapets sammensetning og arbeidsformer og bestemmer at det «kan blant sine medlemmer oppnevne utvalg til å forberede saker for representantskapsbehandling.»

3.5.2.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet vises det til Norges Banks representantskaps høringsuttalelse til Finansdepartementets høringsnotat 24. oktober 1996 om opprydding i penge-, kreditt- og valutalogvgivningen. I den

høringsuttalelsen foreslo representantskapet et tillegg til sentralbankloven § 7 fjerde ledd om at representantskapet blant sine medlemmer skal kunne oppnevne utvalg til å gjennomføre løpende kontrollarbeid og at det i særlige tilfeller skal kunne delegeres avgjørelsesmyndighet til utvalget. Representantskapet la vekt på at hensynene til hensiktsmessig organisering av det løpende kontrollarbeid og muligheten til rask avgjørelse av saker av mindre betydning sammenholdt med at representantskapet har mange medlemmer og lav møtefrekvens. Hovedstyret støttet representantskapets forslag i brev 1. april 1998 til Finansdepartementet.

Departementet ba i høringsnotatet om høringsinstansenes syn på hvilken adgang representantskapet bør ha til å delegeres myndighet ut fra et noe bredere vurderingstema. Det ble vist til at representantskapet organiserer bankens revisjon og vedtar bankens budsjett. Representantskapet har praksis for å la sentralbankrevisor ansette personale. Innen budsjettkompetansen gir representantskapet hovedstyret en generell fullmaktsramme og i enkelte tilfeller fullmakt til å endre budsjettposter ut fra bestemte forhold. Ut fra dette tok departementet opp behovet for å kunne delegeres beslutningskompetanse også til revisjonen og hovedstyret. Departementet tok også opp adgang til å delegeres beslutningskompetanse til representantskapets leder. Det ble videre tatt opp om det bør åpnes for at representantskapet kan treffe avgjørelser på annen måte enn ved møter, for eksempel ved særskilt skriftlig prosedyre eller telefonmøter. Det siste gjelder også for hovedstyret.

3.5.2.3 Høringsinstansenes merknader

Norges Banks representantskap mener det kan være hensiktsmessig å åpne for en mer generell og bredere delegasjonsadgang enn det representantskapet foreslo i forbindelse med høringen av endringer i sentralbankloven i 1996–97. Representantskapet går inn for at det kan delegeres til utvalg som representantskapet har oppnevnt blant sine medlemmer samt sentralbankrevisjonen å gjennomføre løpende tilsynsarbeid. Representantskapet går videre inn for at det i særlige tilfeller skal kunne delegeres avgjørelsesmyndighet til slike utvalg, leder av representantskapet, sentralbankrevisjonen eller hovedstyret. Hovedstyret skal etter representantskapets forslag ikke kunne delegeres myndighet som gjelder representantskapets tilsyn, fastsettelse av budsjett og regnskap. Representantskapet skal gi nærmere regler om de enkelte utvalg og om saksbehandling som etter fullmakt foretas av andre enn representantskapet.

Finansnæringens Hovedorganisasjon antar at en vid delegasjonsadgang til utvalg av representantskapet eller lederen kan være formålstjenelig. Finansnæringens Hovedorganisasjon er skeptisk til en adgang til å delegeres avgjørelsesmyndighet under representantskapet til hovedstyret eller sentralbankrevisjonen.

Norges Banks hovedstyre slutter seg til representantskapets forslag fra 1997 (se punkt 3.5.2.2). Hovedstyret ser det ikke som naturlig å uttale seg om den bredere delegasjonsadgang for representantskapet som er tatt opp i høringsnotatet nå.

Sparebankforeningen mener det bør utvises tilbakeholdenhet med å åpne for vidtgående delegasjonsadgang, og da særlig innenfor representantskapets tilsyns- og kontrollområde. Foreningen mener at en eventuell delegasjonsadgang kun må gjelde på «saklig begrensede områder» og undergis stramme rammer.

Norges Banks representantskap ser ut fra en mulig generalfullmakt til lederen til å avgjøre saker i presserende tilfeller og sammen med økt delegasjonsmulighet ikke behov for å regulere at avgjørelser skal kunne treffes på annen måte enn ved møter.

Norges Banks hovedstyre ser ikke vesentlige praktiske hensyn som taler for å lempe på kravet om at hovedstyrets avgjørelser skal treffes i møte.

3.5.2.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig med særskilte presiseringer i sentralbankloven av at representantskapet kan la sentralbankrevisjonen eller eventuelt utvalg utpekt blant representantskapets medlemmer utføre kontrolloppgaver på sine vegne. Etter departementets vurdering innebærer sentralbankloven både plikt og anledning for representantskapet til å organisere gjennomføringen av sine tilsynsoppgaver på en tjenelig måte. Departementet anser heller ikke at det er nødvendig å presisere særskilt i loven at representantskapet innen budsjettkompetansen kan fastsette fullmaktsrammer som hovedstyret kan disponere eller at hovedstyret kan endre budsjettposter ut fra bestemte forhold. Departementet anser at det er tilstrekkelig klart at en slik praksis er i samsvar med de gjeldende bestemmelsene om dette i sentralbankloven § 5 tredje ledd.

Det følger uttrykkelig av sentralbankloven § 5 tredje ledd annet punktum at det hører under representantskapets kompetanse til å organisere bankens revisjon å ansette nødvendig personale. Departementet anser at det er tilstrekkelig å lovfeste at representantskapet ansetter sentralbankrevisor,

slik at det blir klart at det kan overlates til sentralbankrevisor å ansette personale under seg. Departementet foreslår en presisering i sentralbankloven § 5 tredje ledd i tråd med dette.

Departementet mener at det ikke bør være adgang for representantskapet til å delegerer beslutningskompetanse til underutvalg. Departementet legger vekt på at dette i realiteten vil bli egne organer under representantskapet og at hensynet til klare styringsmekanismer tilsier at det bare er ett tilsynsorgan i banken. De hensyn som taler for delegering og som er nevnt i høringsnotatet vil etter Departementets syn bli ivaretatt på en ryddigere måte ved å fastsette adgang til å delegerer beslutningskompetanse til representantskapets leder i særlige tilfeller.

Departementet legger vekt på at Norges Banks representantskap ikke går inn for å åpne for at representantskapet skal kunne treffe avgjørelser på annen måte enn ved møter, og foreslår ikke regler som vil åpne for det. Etter departementets vurdering er ikke dette til hinder for eventuelt å sammenkalle representantskapet til fjernmøte ved hjelp av videokonferanse eller lignende når det gjøres på en måte som reelt erstatter formålet med fysiske møter.

Departementet slutter seg til Norges Banks hovedstyres vurdering av at det fortsatt bør kreves at hovedstyret treffer sine avgjørelser i møte, og foreslår ikke regler som vil åpne for det. Det som er sagt om sammenkalling av representantskapet til fjernmøte, gjelder også i forhold til hovedstyret.

Departementet foreslår etter dette at representantskapet, når særlig hensyn gjør det ønskelig, skal kunne delegerer til lederen for representantskapet å treffe avgjørelse i saker som hører under representantskapet. Departementet foreslår videre å lovfeste at representantskapet ansetter sentralbankrevisor, i stedet for «nødvendig personale» til revisjonen. Det vises til forslag til endringer i sentralbankloven § 5 tredje ledd annet punktum og § 7 fjerde ledd.

3.6 Adgangen for Norges Bank til å yte kreditt

3.6.1 Kreditt til staten

3.6.1.1 Gjeldende rett

Etter sentralbankloven § 18 kan Norges Bank yte sesongmessig og annen kortsiktig kreditt direkte til staten innenfor særskilte rammer fastsatt av Stortinget. Banken kan i særlige tilfeller yte lang-

siktig kreditt direkte til staten innenfor særskilte rammer fastsatt av Stortinget. Bankens kjøp av statskasseveksler, statsobligasjoner og andre gjeldsdokumenter utstedt av staten omfattes ikke av disse bestemmelsene.

3.6.1.2 Reglene i enkelte andre land og i EF-traktaten

Reglene om sentralbankens adgang til å gi staten kreditt er strammet inn i mange nyere sentralbanklover. EF-traktaten artikkel 101 nr. 1 inneholder et vidtrekkende forbud mot sentralbankkreditt til offentlige organer:

«Det er ECB og medlemsstaternes centralbanker, i det følgende benævnt «de nationale centralbanker», forbudt at give fællesskabsinstitutioner eller – organer, centralregeringer, regionale, lokale eller andre offentlige myndigheder, andre organer inden for den offentlige sektor eller offentlige foretagender i medlemsstaterne mulighed for at foretage overtræk eller at yde dem andre former for kreditfaciliteter, og det samme gælder ECB's og de nationale centralbankers køb af gældsinstrumenter direkte fra disse.»

Sentralbanken i USA kan ikke låne direkte til staten, og kan bare yte kreditt til staten i det åpne markedet. Lignende brede forbud gjelder også i enkelte andre land, bl.a. Argentina, Kina og Polen. Så strenge begrensninger som i EF-traktaten, synes ellers ikke vanlig internasjonalt. Det vil likevel regelmessig gjelde klare begrensninger for kreditens varighet eller omfang, eventuelt nærmere spesifisert for direkte kreditter og kjøp av statspapirer.

3.6.1.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet legges det til grunn at en vesentlig grunn til at sentralbanker er skilt ut fra staten, har vært å forhindre at staten skal kunne finansiere seg mer eller mindre fritt gjennom seddelmonopolet. Organisering av sentralbanken som eget rettssubjekt har vært kombinert med forbud mot eller begrensninger i sentralbankens adgang til å yte staten kreditt. Dette kan gjelde både direkte, ordinære lån og kjøp av statspapirer i første hånd.

Det gjøres nærmere rede for forståelsen og praktiseringen av bestemmelsene i sentralbankloven om adgangen for Norges Bank til å yte kreditt til staten. Det redegjøres også for at det ikke har vært gitt direkte kreditt til staten etter at sentralbankloven trådte i kraft i 1985. Kjøp av statssertifikater og statsobligasjoner i første hånd har i det vesentlige vært begrenset til bankens markedspleie,

og i de senere år til nokså beskjedne beløp. Det vises til omtalen av de gjeldende reglene i Ot.prp. nr. 25 (1984–85) s. 41–49 og i Innst. O. nr. 50 (1984–85) s. 18–22.

I høringsnotatet ble det lagt mest vekt på de forhold som taler for begrensninger i adgangen for Norges Bank til å yte kreditt til staten. Departementet uttaler bl.a:

«På bakgrunn av praksis i Norge og utviklingen internasjonalt, synes det nå prinsipielt riktig å stramme inn bestemmelsene om kreditt til staten i sentralbankloven § 18. Departementet anser særlig at adgangen i sentralbankloven til å yte langsiktig kreditt til staten er betenkelig sett hen til tilliten til pengepolitikken. En begrenset adgang til å yte kortsiktig kreditt til staten anses mindre betenkelig. Et skille mellom langsiktig og kortsiktig kreditt kan imidlertid være vanskelig å praktisere og vil lett bli kunstig. For eksempel vil kort kreditt kunne bli lang kreditt ved fornyelse. Slik situasjonen er i Norge, er det etter departementets vurdering neppe behov for å beholde adgangen til å yte sesongmessig og annen kortsiktig kreditt til staten.

EF-reglene stenger også for at ECB eller medlemsstatenes sentralbanker kan kjøpe statspapirer direkte fra staten. Dette må anses som en naturlig konsekvens og videreføring av forbudet mot direkte kreditt til staten. En fordel ved sentralbankens kjøp av gjeldspapirer direkte fra staten og ikke i markedet, er at den kan unngå uønskede likviditets- og rentevirkninger i penge- og obligasjonsmarkedet. Dette anses likevel å være av liten betydning. Adgangen for Norges Bank etter sentralbankloven § 18 tredje ledd til å kjøpe statspapirer, er primært begrunnet i hensynet til bankens markedsoperasjoner og markedspleie.»

Departementet foreslo etter dette at Norges Bank ikke skulle kunne yte kreditt direkte til staten eller kjøpe gjeldsdokumenter utstedt av staten direkte fra staten.

3.6.1.4 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norges Banks hovedstyre og Sparebankforeningen slutter seg til forslaget i høringsnotatet.

Norges Banks hovedstyre uttaler:

«Som det sies i høringsnotatet er Norges Banks «behov» for å kjøpe statspapirer i førstehåndsmarkedet et resultat av den spesielle organiseringen av statsgjeldspolitikken i Norge. Etter avtale med Finansdepartementet har Norges Bank oppgaver som rådgiver i statsgjeldspolitiske spørsmål, som emittent i førstehåndsmarkedet og ved å drive markedspleie i annenhånd-

smarkedet. Denne virksomheten drives i medhold av sentralbanklovens § 17, som ikke er foreslått endret.

Omtrent alle andre OECD-land enn Norge har etter hvert organisert sin statsgjeldspolitikken i autonome statsgjeldskontorer. I Norge har staten valgt en annen løsning, der sentralbanken utfører en del av de oppgaver som ellers ligger til særskilte statsgjeldskontorer. En årsak til statens valg av organisering er trolig at statsgjelden både absolutt sett og i forhold til BNP er liten. Det har derfor ikke syntes hensiktsmessig å bygge opp en egen organisasjon for å håndtere statens gjeld.

Norges Banks markedspleie («market making») av statspapirer er betinget av at sentralbanken har beholdninger av angjeldende papirer, enten de skal brukes selv for å kunne kvotere toveis priser for statskasseveksler eller stå til disposisjon for primærhandlere som har tatt på seg kvoteringsforpliktelser for statsobligasjoner. For tiden innebærer ordningene at Norges Bank må ha ca. tretten milliarder kroner i de ti toneangivende statslånene. Det utgjør mindre enn ti prosent av statens verdipapirgjeld og mindre enn én prosent av brutto nasjonalproduktet.

Når Norges Bank ikke lenger kan kjøpe statspapirer i førstehåndsmarkedet, og banken skal følge opp sin nåværende avtale med staten om markedspleie, må oppkjøp skje i annenhåndsmarkedet eller Norges Bank må gis fullmakt til å handle med statens egne beholdninger av statspapirer.»

3.6.1.5 Departementets vurdering

Departementet legger vekt på at et forbud for Norges Bank mot å yte kreditt direkte til staten, kan bidra til å styrke tilliten til Norges Banks utøvelse av pengepolitikken. Departementet vil peke på at det i denne sammenhengen er viktig å følge den internasjonale utviklingen i retning av strammere bestemmelser. Et forbud for Norges Bank mot å yte kreditt direkte til staten skal signalisere at sentralbankens oppgave er å utøve pengepolitikk, og at banken ikke har ansvar for å finansiere statlige utgifter.

Norges Bank er gitt en rolle som tilrettelegger/markedspleier i organiseringen av statsgjeldsforvaltningen, noe som bl.a. innebærer kjøp og salg av statspapirer. Dagens praksis med kjøp direkte fra staten for markedspleieformål kan ikke videreføres etter forslaget her. Departementet anser ikke at dette vil skape særlige problemer for gjennomføringen av statsgjeldsforvaltningen. Som Norges Banks hovedstyre indikerer i sin høringsuttalelse, kan dette løses ved at Norges Bank gis fullmakt til å handle med statens egne beholdninger av statspapirer. Norges Bank trenger da ikke ha statspapirer i eget

navn for å utøve markedspleie. For aktørene i statspapirmarkedet vil ikke dette innebære noen forskjell. I Danmark, der også sentralbanken har operative oppgaver i statsgjeldsforvaltningen, er forholdet til artikkel 101 nr.1 i EF-traktaten løst gjennom en tilsvarende omlegging. Etter departementets vurdering vil ikke en slik omlegging svekke Norges Banks mulighet til å ivareta de gjeldsforvaltningsoppgavene som banken i dag utfører på vegne av Finansdepartementet.

Departementet foreslår etter dette å lovfeste at Norges Bank ikke skal kunne yte kreditt direkte til staten. Et slikt forbud vil omfatte direkte lån til staten og kjøp av gjeldsinstrumenter utstedt av staten direkte fra staten. Kjøp av statspapirer i annenhåndsmarkedet omfattes ikke.

Det vises til forslag til endring av sentralbankloven § 18.

3.6.2 Kreditt til andre enn banker

3.6.2.1 Gjeldende rett

Etter sentralbankloven § 22 første ledd kan Norges Bank i særlige tilfeller yte lån og andre former for kreditt til andre enn banker. Vilkårene for slik kreditt fastsettes av banken. Etter § 22 annet ledd kan innskudd fra andre mottas i særlige tilfeller. Banken fastsetter innskuddsvilkårene.

3.6.1.2 Reglene i nordiske land

Etter formålsbestemmelsen i den danske sentralbankloven fra 1936 § 1 skal Nasjonalbanken opprettholde et sikkert pengevesen samt lette og regulere pengeomsetning og kredittgivning. Utlån kan bare skje mot betryggende sikkerhet og normalt for 1 til 3 måneder, høyst for 6 måneder. Fornyelse kan skje. Loven har ikke nærmere begrensninger.

Finlands Bank har etter den finske loven av 1998 § 3 bl.a. som oppgave å sørge for betalingssystemets og det øvrige finansielle systemets «tillitlighet och effektivitet» og delta i utviklingen av systemet. Etter § 5 kan den gi kreditter for å oppfylle sine oppgaver, som etter § 7 må gis mot tilstrekkelig sikkerhet. Heller ikke den finske loven inneholder noen nærmere eksplisitt begrensning av låneadgangen.

Den islandske sentralbanken kan etter loven av 2001 art. 7 (jf. art. 6) gi kreditt til kredittinstitusjoner og verdipapirforetak mot sikkerhet. Lån på særlige vilkår kan gis til kredittinstitusjoner i særlige tilfeller.

Sveriges Riksbank kan som ledd i pengepolitikken gi kreditt mot betryggende sikkerhet (riksbankloven fra 1988 kap. 6 § 5). For å fremme beta-

lingssystemet kan Riksbanken gi deltagerne i systemet kreditt under dagen (kap. 6 § 7). Om det er særlige grunner, kan Riksbanken gi særlige likviditetslån til banker og svenske foretak som står under tilsyn av Finansinspektionen.

3.6.2.2 Høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at Norges Bank etter tidligere lov hadde en vid adgang til å yte lån til næringslivet og at adgangen til å gi lån eller andre former for kreditt til andre enn banker ved sentralbankloven fra 1985 ble innskrenket til «i særlige tilfeller». Det ble da lagt vekt på at med utviklingen av bankvesenet er slik långivning ikke lenger noen naturlig sentralbankoppgave og at sentralbanklån til næringslivet kan komme i konflikt med utøvelsen av bankens pengepolitiske oppgaver.

Departementet la vekt på at alle Norges Banks næringslivslån nå er avvirket, og ga uttrykk for at det ikke lenger bør gis slike lån fra sentralbanken. Departementet uttalte videre:

«Derimot kan en etter departementets vurdering ikke helt se bort fra at det i krisesituasjoner kan oppstå et behov for likviditetslån til andre finansinstitusjoner enn banker. Under bankkrisen i første halvdel av 1990-tallet ga Norges Bank likviditetslån på særlige vilkår til enkelte finansieringsforetak. Også bankenes sikringsfond kan ha et berettiget behov for likviditetslån i en kortere overgangsperiode for å få realisert midler. Det samme kan tenkes for oppgjørssentraler i verdipapir- og derivatmarkedene. Etter forslaget avvikes den begrensede adgangen etter loven til å yte sentralbankkreditt utenfor finansielle sektor. Adgangen til å yte sentralbankkreditt til andre institusjoner i finansiell sektor enn banker, skal fortsatt være begrenset til særlige tilfeller. Det er i første rekke tenkt på kreditt for å hindre eller begrense finanskriser, bl.a. i form av svekket finansiell infrastruktur eller tilbud av finansielle tjenester.»

Departementet foreslo etter dette at adgangen for Norges Bank til å yte lån og andre former for kreditt til andre banker, begrenses til andre foretak i finansiell sektor. Slik kreditt skal fortsatt bare kunne gis i særlige tilfeller. Departementet foreslo ikke en tilsvarende begrensning i adgangen for Norges Bank til i særlige tilfeller å motta innskudd fra andre enn banker.

3.6.2.3 Høringsinstansenes merknader

Finansnærings Hovedorganisasjon, Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon, Norges Banks

hovedstyre, Sparebankforeningen slutter seg til forslagene i høringsnotatet.

Et mindretall i *Norges Banks representantskap* (ett medlem) går mot forslaget i høringsnotatet. Flertallet finner det ikke naturlig å uttale seg.

Norges Banks hovedstyre forutsetter at adgangen til å gi lån til andre foretak i finansiell sektor enn banker blir praktisert restriktivt til forhold av betydning for den finansielle stabiliteten.

Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader til forslagene.

3.6.2.4 Departementets vurdering

Departementet anser at næringslivslån bør ytes av det alminnelige bankvesen og ikke av sentralbanken. Det vises i den anledning til at alle næringslivslån fra Norges Bank nå er avvirket. Departementet legger på samme måte som i høringsnotatet vekt på at sentralbanklån til næringslivet kan komme i konflikt med sentralbankens pengepolitiske oppgaver gjennom sentralbankens rolle som bankenes bank. Gjennom denne rollen har sentralbanken også viktige oppgaver i forhold til å bevare finansiell stabilitet. Denne sammenhengen taler for at Norges Bank fortsatt bør kunne yte kreditt til andre foretak i finansiell sektor i tilfeller der det er nødvendig for å hindre eller begrense finanskriser, bl.a. i form av svekket finansiell infrastruktur eller tilbud av finansielle tjenester. Departementets foreslår ikke å lovfeste spesifikke begrensninger ut fra formålet med slik kreditt. Departementet anser at det er mest hensiktsmessig å beholde vilkåret om «særlige tilfeller». Forutsetningen er likevel, slik Norges Banks hovedstyre påpeker, at adgangen skal praktiseres restriktivt til forhold av betydning for den finansielle stabilitet.

Departementet foreslår etter dette å regulere adgangen for Norges Bank til å yte kreditt til andre enn banker ved å fastsette at banken i særlige tilfeller skal kunne yte lån og andre former for kreditt til andre foretak i finansiell sektor enn banker. Det vises til vedlagte forslag til endring av sentralbankloven § 22 første ledd med en lovteknisk tilpasning i annet ledd.

3.7 Forskrifter om plassering av valutareservene

3.7.1 Gjeldende rett

Etter sentralbankloven § 24 skal banken plassere de offisielle valutareserver slik at de tjener den valutapolitikk som er fastlagt. Kongen kan gi forskrifter om plasseringen av de offisielle reserver

3.7.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til omtalen av retningslinjer for plassering av valutareservene i Ot.prp. nr. 25 (1984–85) s. 107–108. I proposisjonen ga departementet uttrykk for at sentralbankens forvaltning av valutareservene er en sak av særlig viktighet og at retningslinjer for bankens plasseringspolitikk bør fastsettes av Kongen ut fra den politiske viktighet plasseringen av valutareservene har. Praksisen med at banken selv fastsetter retningslinjene etter at de har vært forelagt for departementet, har imidlertid fortsatt også etter 1985-loven.

Departementet la i høringsnotatet vekt på at det er en vanlig sentralbankoppgave å stå for forvaltningen av de offisielle valutareservene. Departementet la videre vekt på at banken etter sentralbankloven § 24 skal plassere de offisielle valutareserver slik at de tjener den valutapolitikk som er fastlagt. Dette betyr at banken ved forvaltningen må innrette seg etter de vedtak om pengepolitikken som er gjort i medhold av sentralbankloven § 4 annet ledd, § 2 tredje ledd og eventuelt også etter § 2 første ledd. Departementet uttrykte videre at investeringsstrategien og de nærmere retningslinjer for plasseringene, er spørsmål av utpreget økonomisk faglig karakter som banken er nærmest til å vurdere, og at dette er bakgrunnen for at Kongens kompetanse til å fastsette retningslinjer for plasseringen av valutareservene aldri har vært benyttet. Departementet foreslo derfor å oppheve forskriftshjemmelen i sentralbankloven § 24 tredje punktum som unødvendig.

Departementet uttrykte at «Bankens beslutning om å gi retningslinjer eller om å vedta større endringer i retningslinjene vil måtte anses som 'vedtak av særlig viktighet' som i alle fall vil måtte forelegges departementet». Det ble videre vist til at det er praksis for at banken legger også mindre endringer i retningslinjene fram for departementet. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det bør lovfestes en særskilt foreleggelsesplikt for endringer i retningslinjene for plassering av valutareservene.

3.7.3 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norges Banks hovedstyre og Sparebankforeningen slutter seg til forslaget i høringsnotatet.

Et mindretall i *Norges Banks representantskap* (to medlemmer) går mot forslaget i høringsnotatet. Disse legger vekt på at det i forbindelse med etiske og tilsvarende vurderinger, kan være viktig at re-

gjøringen har beslutningskompetansen. Flertallet finner det ikke naturlig å uttale seg.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og *Norges Banks hovedstyre* mener det er unødvendig å presisere en særskilt plikt til å forelegge beslutninger om å endre retningslinjene for plassering av valuta-reservene for departementet.

Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader.

3.7.4 Departementets vurdering

Departementet legger vekt på gjeldende praksis med at Norges Bank fastsetter retningslinjer for plassering av valuta-reservene fungerer tilfredstil-

lende og på at det faktiske systemet for fastsetting av retningslinjer for plassering av valuta-reservene bør samsvare med lovens system. Departementet legger videre vekt på at større endringer i retningslinjene vil være «vedtak av særlig viktighet» som må forelegges departementet etter sentralbankloven § 2 annet ledd før de fastsettes. Departementet anser at det ikke bør innføres en særskilt foreleggelsesplikt for vedtak om endringer av retningslinjene for plassering av valuta-reservene.

Departementet foreslår etter dette å oppheve adgangen for Kongen til å gi forskrifter om plasseringen av de offisielle valuta-reserver. Det vises til forslag om å oppheve sentralbankloven § 24 første ledd tredje punktum.

4 Internasjonale forpliktelser av betydning for penge-, kreditt- og valutareguleringer

De folkerettslige avtaler Norge har inngått innenfor rammen av IMF, OECD, WTO og EØS, setter visse rammer for bruken av pengepolitiske virkemidler. Våre internasjonale forpliktelser innebærer i normalsituasjoner at det i hovedsak ikke kan benyttes nasjonale virkemidler som diskriminerer mellom utenlandske og nasjonale aktører (tjenesteytere, investorer, låntakere m.v.). I krisesituasjoner hvor det er behov for beredskapstiltak, åpner alle våre internasjonale avtaler for en midlertidig bruk av diskriminerende tiltak dersom det anses som nødvendig. Muligheten for å kunne innføre tiltak for å regulere kapitalbevegelser berører i første rekke bestemmelsene i valutareguleringsloven og i mindre grad penge- og kredittreguleringsloven.

Av disse avtalene er det EØS-avtalen som reelt sett setter de strengeste grensene for hvilke tiltak Norge kan innføre som kan komme til å berøre, hemme eller hindre kapital- og tjenestetransaksjoner over landegrensene, eller som kan forårsake ulik behandling på grunnlag av nasjonalitet og bosted. Ved å overholde EØS-avtalens forpliktelser, vil en da i utgangspunktet også være i overensstemmelse med øvrige internasjonale forpliktelser på dette området.

4.1 EØS-avtalen

Gjennom EØS-avtalen har Norge bundet seg til å respektere felles regler for økonomisk virksomhet, herunder prinsippene om fri bevegelse for varer, personer, tjenester og kapital mellom alle land som er parter til avtalen. Avtalen fastsetter bl.a. at det i EØS-området ikke skal være restriksjoner på etableringsadgang, tjenesteytelser eller overføring av kapital. Det er et hovedprinsipp i EØS-avtalen at enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, med visse unntak, skal være forbudt.

I EØS-avtalen artikkel 40 og 41 er det gitt generelle regler om at innen rammen av bestemmelsene i EØS-avtalen skal det mellom avtalepartene ikke være noen restriksjoner på overføring av kapital tilhørende personer bosatt i EFs medlemsstater eller EFTA-statene og ingen forskjellsbehandling på grunn av partenes nasjonalitet, bosted eller stedet

for kapitalanbringelsen. Løpende betalinger som står i forbindelse med varebyttet og bevegelsen for personer, tjenester eller kapital mellom avtalepartene innen rammen av bestemmelsene i EØS-avtalen, skal være fritatt for alle restriksjoner. EØS-avtalen inneholder noen få avgrensede unntak som for Norges vedkommende gjelder fritidseidomme og fiskefartøyer. I tillegg følger det av artikkel 42 at enhver forskjellsbehandling skal unngås ved anvendelse av interne regler for regulering av kapital- og kredittmarkedet på de kapitalbevegelser som er liberalisert i samsvar med EØS-avtalen. Slike regler kan for eksempel være kapital- og soliditetskrav, tilsynsregler og rapporteringskrav.

Selv om fri bevegelse av kapital er et av grunnprinsippene i EØS-avtalen, åpner flere bestemmelser for at det under visse omstendigheter kan innføres restriksjoner som i en normalsituasjon vil være forbudt. I EØS-avtalen del III, kapittel 4 om fri bevegelse av kapital er det flere klausuler som åpner adgang til midlertidig å innføre restriksjoner for kapitalbevegelser over landegrensene på grunnlag av særlige forhold. Det er også angitt hvilke prosedyrer som skal følges dersom et EØS-land vil iverksette slike beskyttelsestiltak.

Etter avtalens artikkel 43 kan avtalepartene treffe egnede tiltak for å løse vansker knyttet til at personer bosatt i medlemsstatene benytter seg av de lettelse for valutaoverføringer innen EØS-området som er nevnt i art. 40 til å omgå de bestemmelser vedkommende stat opprettholder for kapitalbevegelser overfor tredjeland. Dersom kapitalbevegelser fører til forstyrrelser i virkemåten for kapitalmarkedet hos en av avtalepartene, kan vedkommende part treffe beskyttelsestiltak som regulerer kapitalbevegelsene.

Det kan etter artikkel 43 også treffes beskyttelsestiltak dersom:

- en avtaleparts myndigheter endrer valutakursen på en måte som i alvorlig grad vrir konkurransevilkårene
- en avtalepart støter på vansker eller det er alvorlig fare for at det kan oppstå vansker i samband med dens betalingsbalanse, enten på grunn av mangel på likevekt i den totale betalingsbalansen, eller som følge av arten av den disponible valuta.

Prosedyrene for iverksettelse av disse beskyttelses-tiltakene går fram av EØS-avtalen artikkel 44 og 45 og protokoll 18 om interne fremgangsmåter for å gjennomføre artikkel 43 (inntatt i særskilt vedlegg nr. 1 til St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 158). Av denne protokollen framgår det at slike tiltak for EFTA-landenes vedkommende skal meldes til EFTA-landenes faste komité som skal vurdere tiltakene og avgis en uttalelse om dem. Deretter skal komitéen holde situasjonen under oppsyn og den kan med flertalls-avstemming vedta anbefaling om mulig endring, suspensjon eller opphevelse av tiltak som er innført, eller om mulige andre tiltak for å bistå vedkommende EFTA-stat med å løse sine vansker. Den faste komitéen kan imidlertid ikke nekte iverksettelse av beskyttelsestiltak. Det tilligger det enkelte EFTA-lands myndighet å treffe vedtak om bruk av beskyttelsesklausulen i samsvar med de nærmere angitte prosedyrer.

I EØS-reglene som svarer til Rdir. 88/361/EØF om gjennomføring av traktatens artikkel 67 (kapitaldirektivet) er det gitt nærmere bestemmelser om gjennomføringen av frie kapitalbevegelser. Kapitaldirektivet åpner under bestemte forhold adgang til å innføre visse restriksjoner på kapitalbevegelser. Artikkel 2 regulerer statens plikt til å varsle om de regulerings tiltak for likviditeten i banksektoren som har særskilt betydning for kredittinstitusjonenes kapitaltransaksjoner med valutautlendinger. Tiltakene skal begrenses til hva som er nødvendig for å regulere den innenlandske penge- og valuta-situasjonen. Etter artikkel 3 kan et land iverksette beskyttelsestiltak dersom kortsiktige kapitalbevegelser av usedvanlig omfang fører til sterke spenninger på valutamarkedene og forårsaker alvorlige forstyrrelser bl.a. i en medlemsstats penge- og valutapolitikk og dette særlig gir seg uttrykk i betydelige svingninger i innenlandsk likviditet. Artikkel 3 nr. 4 bestemmer at «beskyttelsestiltakene truffet i henhold til denne artikkel, skal ikke anvendes i mer enn 6 måneder». Når en skal ta stilling til om et tiltak (eller en regulering) er forenlig med EØS-reglene, må en i henhold til praksis i EF-domstolen ikke bare ta stilling til selve tiltaket, men også tiltakets hensikt¹ og virkning og dernest om tiltaket er ikke-diskriminerende, forholdsmessig og relevant. Etter kapitaldirektivet artikkel 4, skal bestemmelsene i direktivet ikke berøre medlemsstatenes rett til å treffe nødvendige tiltak for å hindre overtredelser av deres lover og forskrifter, blant annet når det gjelder beskatning eller tilsyn med finansinstitusjoner, og deres rett til å fastsette fremgangsmåter for å inngi valutaoppgaver om kapitalbevegelser for administrativ eller statistisk informasjon. Anvendelsen av disse tiltak og fremgangsmåter skal ikke vir-

ke slik at de hindrer kapitalbevegelser som er i samsvar med felleskapsretten. Eventuell innføring av permanente, kvantitative restriksjoner på alle eller noen valutatransaksjoner vil være i strid med avtalen. Det vil sannsynligvis også gjelde alle former for avgifter på betalinger overfor utlandet eller på veksling mellom norske kroner og valuta (Tobin-avgift).² EØS-avtalen innebærer ingen formelle forpliktelser om en felles politikk overfor tredjeland.

EØS-avtalen kapittel 4 omhandler beskyttelsestiltak generelt (jf. artikkel 112–114), herunder også for kapitalbevegelser. I artikkel 112 heter det at EØS-land ensidig kan treffe egnede beskyttelsestiltak dersom alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter som kan vedvare er i ferd med å oppstå i en sektor eller innen et distrikt. Slike tiltak skal med hensyn til omfang og varighet begrenses til det som er strengt nødvendig for å rette opp situasjonen. Det skal fortrinnsvis velges tiltak som forårsaker minst mulig forstyrrelser for avtalens funksjon. Artikkel 113 angir hvordan beskyttelsestiltakene kan treffes, og er for kapitalbevegelser i stor grad presisert i kapitaldirektivet artikkel 3 (omtalt over).

EØS-avtalens prinsippbestemmelser er hentet fra Roma-traktaten med senere endringer, bl.a. ved enhetsakten fra februar 1986. De utvidede beføyelser som ble tillagt EUs organer på det økonomiske og monetære området i Maastricht-traktaten, som ble undertegnet etter undertegningen av EØS-avtalen, inngår ikke i EØS-avtalen. Heller ikke sentrale bestemmelser i Roma-traktaten artikkel 102A til 116 om økonomisk og monetært samarbeid, inngår i EØS-avtalen. Se her bl.a. artikkel 103 og 107 om at medlemsstatene i EU skal anse sin konjunktur- og valutakurspolitikk som saker av felles interesse.

4.2 Det internasjonale valutafondet (IMF)

IMFs statutter forplikter i utgangspunktet medlemsstatene til ikke å ha restriksjoner på løpende betalinger for varer og tjenester. IMF kan gi samtykke til overgangsordninger i forhold til denne forpliktelsen. Norge hadde en slik overgangsordning

¹ Et bestemt virkemiddel kan i ett land være begrunnet i pengepolitiske hensyn, i et annet land i soliditetshensyn, hensynet til statens finanser, fordelingspolitiske hensyn osv.

² I EØS-avtalens artikkel 41 heter det: «Løpende betalinger som står i forbindelse med [] bevegelsen for [] kapital mellom avtalepartene innen rammen av bestemmelsene i denne avtale skal være fritatt for alle restriksjoner.» En avgift på veksling mellom ulike valutslag vil trolig rammes av denne artikkelen, og derfor være i strid med EØS-avtalen.

til 1967. Reglene innebærer at gjennomføring av restriksjoner ikke aksepteres etter at overgangsordningen har opphørt å gjelde. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det kan gis adgang til å innføre restriksjoner i spesielle krisesituasjoner. IMF gjennomfører regelmessige konsultasjoner med alle medlemsland, og land som bryter med sine forpliktelser vil bli gjenstand for særskilt behandling i IMF's styre.

4.3 OECDs liberaliseringskoder

Gjennom tilslutning til Kapitalkoden og Tjenestekoden i OECD har Norge forpliktet seg til ikke å innføre nye, permanente restriksjoner på kapitalbevegelser eller handel med visse tjenester, herunder finansielle tjenester, i forhold til det norske regelverket som til enhver tid gjelder. I henhold til kodene er OECD-landene forpliktet til å arbeide for avvikling av alle restriksjoner. Det er ikke adgang til å ha nasjonale regler som innebærer forskjellsbehandling mellom OECD-land, og liberaliseringskodene inneholder en oppfordring om at alle liberaliseringstiltak bør gjøres gjeldende overfor alle land som er medlem av IMF. Det er uavklart, men tvilsomt, om OECD-koden artikkel 10 om særskilte toll- og pengepolitiske samarbeid likevel gir mulighet for forskjellsbehandling av EØS-området kontra andre OECD-land. Land med særlige problemer med betalingsbalansen har adgang til å innføre midlertidige restriksjoner på kapitalbevegelser, såkalte derogasjoner. I tillegg til regulære eksaminasjoner av hvert medlemslands stilling i forhold til Kapitalkoden, er det i OECD rutiner for eksaminasjon av land som enten ikke oppfyller sine forpliktelser i Kapitalkoden eller har innført midlertidige beskyttelsestiltak. Brudd på kodene møtes med særskilt behandling i OECDs organer og henstillingen fra de andre medlemslandene om å avvikle restriksjonene. Kodene gir derimot ikke mulighet for å sette i verk mottiltak, sanksjoner eller tvisteløsningsprosedyrer.

4.4 WTO/GATS

Avtalen om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) ble undertegnet i april 1994 og ratifisert av Stortinget senere samme år. Avtalen trådte i kraft 1. januar 1995. Generalavtalen for handel med tjenester (GATS) inngår som en del av det nye avtaleverket i WTO. For finansielle tjenester ble forhandlingene videreført etter at selve tjenestevtalen var trådt i kraft. En protokoll med nye nasjonale forpliktelser trådte i kraft 1. september 1996 (protokoll 2). Protokollen gjaldt som en midlertidig overenskomst fram til 31. oktober 1997. Etter nye forhandlinger ble det 12. desember 1997 enighet om en ny permanent protokoll med nye nasjonale forpliktelser til erstatning for den midlertidige overenskomsten (protokoll 5). Protokoll 5 trer i kraft i 1999.

GATS inneholder generelle bestemmelser med sikte på å etablere et liberalt regime for handel med tjenester mellom alle medlemsland i WTO. GATS åpner for at medlemsland kan inngå avtaler om liberalisering av handel med tjenester mellom en gruppe land forutsatt at avtalen omfatter et betydelig antall tjenesteytere og innebærer betydelig grad av liberalisering. EØS-avtalen antas å være omfattet av disse unntaksreglene. I tillegg inneholder GATS særskilte bestemmelser om enkelte tjenestesektorer, bl.a. finansielle tjenester. Avtaleforpliktelsene omfatter også kapitalbevegelser knyttet til gjennomføring av tjenestetransaksjoner, herunder etableringsadgang og investering i tjenesteytende virksomhet. De enkelte lands forpliktelser til å liberalisere slike transaksjoner er nærmere angitt i såkalte bindingslister vedlagt protokoll 5 under GATS. I praksis vil avtalen innebære at landene ikke kan innføre nye restriksjoner utover de som fremgår av de nasjonale bindingslistene.

GATS inneholder regler som tillater at et land innfører midlertidige restriksjoner på kapitalbevegelser i forbindelse med problemer med betalingsbalansen. Det presiseres i et vedlegg til GATS om finansielle tjenester at ingen bestemmelser i avtalen skal være til hinder for at medlemsland iverksetter nasjonale tiltak for å ivareta ordinære regulerings- og tilsynshensyn, samt tiltak for å sikre stabilitet i det finansielle systemet. Videre er det gitt regler for tvisteløsning i forbindelse med klager dersom et land ikke anses å oppfylle sine avtaleforpliktelser. Dersom slike problemer ikke løses gjennom tvisteløsningsprosedyrene, åpner avtalen etter nærmere regler adgang for de andre landene til å treffe økonomiske mottiltak.

5 Penge- og kredittreguleringer

5.1 Bakgrunn og oversikt

Gjennom store deler av etterkrigstiden hadde penge- og kredittpolitikken en sentral plass i styringen av samlet etterspørsel og som ledd i nærings- og distriktspolitikken. Bankkriseutvalget (jf. NOU 1992: 30) oppsummerte målene for penge- og kredittpolitikken under reguleringsperioden i tre punkter:

1. Opprettholde en kontrollert renteutvikling.
2. Sørge for en balansert kreditttilgang, altså hindre at kredittinstitusjonenes utlån vokste for sterkt.
3. Kanalisere kreditten til de ønskede realøkonomiske sektorer.

Den detaljerte utformingen av reguleringene endret seg over tid. En sentral oppgave for myndighetene i store deler av reguleringsperioden var å holde igjen på utlånsøkningen fra bankene og finansieringsselskapene. Dette må bl.a. ses i sammenheng med den lavrentepolitikken som ble ført.

Kredittmarkedet var således gjenstand for detaljert rente- og mengderegulering.

Generelt ble reguleringssystemet satt under økende press i 1970-årene. Den økte inflasjonen, kombinert med en økning av marginalsakten på lønnstakernes nettoinntekt, førte til et kraftig fall i lånekostnadene etter skatt som igjen bidro til å øke kredittetterspørselen. Som en følge av bl.a. lavrentepolitikken vokste det parallelt med denne utviklingen fram et uregulert kredittmarked. Dette markedet vokste dels fram på siden av, men også i tilknytning til, de ordinære kredittinstitusjonene. Videre fant det sted økt kredittgivning over landegrensene og en fremvekst av et mer effektivt internasjonalt pengemarked. Endelig medførte den teknologiske utviklingen at kostnadene ved betalingstransaksjoner ble redusert, og at de kunne skje i et stadig raskere tempo.

Dereguleringen av kredittmarkedet skjedde gradvis over en årrekke. I 1988 var omtrent alle gjenværende reguleringer tatt bort. Det vises til NOU 1989:1 «Penger og kreditt i en omstillingstid» og St.meld. nr. 39 (1993–94) «Bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen», for en nærmere beskrivelse av bruken og avviklingen av kredittreguleringene. Penge- og kredittreguleringer har

siden 1987 ikke utgjort en aktiv del av virkemiddelbruken i pengepolitikken

I medhold av lov 25. juni 1965 nr. 2 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene (penge- og kredittreguleringsloven) kan det settes krav til finansinstitusjonenes likviditets-, deknings- og tilleggsreserver. Videre kan det i medhold av loven fastsettes plasseringsplikt, utlånsregulering, regulering av garantiomfang og normering av rentesatser. Loven inneholder også bestemmelser om finansinstitusjonenes plikt til å rapportere om sin virksomhet til de kontrollerende myndigheter.

5.2 Reservekrav

5.2.1 Gjeldende rett

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 4 første ledd kan Kongen bestemme at institusjoner som driver virksomhet som går inn under lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner, skal holde en nærmere angitt *reserve av primære og sekundære likvider*. Unntatt er statsbanker og kredittforeninger og andre kredittinstitusjoner som utsteder ihendehaverobligasjoner. Etter annet ledd skal likviditetsreservene utgjøre en bestemt prosent av vedkommende institusjons forvaltningskapital tillagt disponible kredittmidler. Kongen kan ved forskrift bestemme at visse poster av dette ikke skal medregnes.

Etter § 5 første ledd regnes som primær likviditetsreserve vedkommende institusjons beholdning av sedler og skillemynt, innskudd på særskilt statlig foliokonto i Norges Bank, innskudd på ordinær foliokonto i Norges Bank, innskudd på postgiro og beholdning av norske statskasseveksler. Kongen kan bestemme at visse av de nevnte poster ikke medregnes for alle eller for enkelte grupper av institusjoner. Etter annet ledd regnes som sekundær likviditetsreserve institusjonens beholdning av norske stats- og statsgaranterte obligasjoner. Ved beregningen settes obligasjonsbeholdningen til bokført verdi. Etter tredje ledd kan ikke satsen for primærreserven settes høyere enn 20 prosent. Satsen for summen av den primære eller sekundære likviditetsreserve kan ikke settes høyere enn 30 pro-

sent. Etter fjerde ledd kan disse satser settes forskjellig for de enkelte grupper av institusjoner, herunder forskjellig for forretnings- og sparebanker. For alle institusjoner omfattet av § 4 første ledd kan satsene for likviditetsreservekravene settes forskjellig alt etter deres forvaltningskapital og geografiske beliggenhet.

Etter § 6 første ledd skal den pliktige likviditetsreserve beregnes på grunnlag av vedkommende institusjons stilling ved utgangen av hver måned og holdes gjennom den andre eller den tredje påfølgende måned etter bestemmelse av Kongen. Etter annet ledd kan Kongen bestemme at den pliktige likviditetsreserve skal beregnes på grunnlag av stillingen ved utgangen av hvert kvartal og holdes i tre måneder fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Etter tredje ledd kan Kongen bestemme at forpliktelsen til å holde likviditetsreserver kan anses oppfylt når reservene i gjennomsnitt for perioden eller for deler av perioden minst har svart til det beregnede krav.

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 7 første ledd kan Kongen bestemme at forretnings- og sparebanker skal ha en egen *dekningsreserve*. Denne beregnes på grunnlag av økningen i innskudd og lån i norske kroner eller utenlandsk valuta for utenlandske innskyttere og långivere. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om beregningsgrunnlaget og fastsetter utgangspunktet for beregning av økingen av nevnte passivposter. Utgangspunktet kan ligge inntil fire måneder forut for utferdigelsen av forskriftene. Innenfor denne periode kan det eventuelt fastsettes et gjennomsnitt av flere månedstall som utgangspunkt. Etter annet ledd skal dekningsreservekravet oppfylles ved innskudd på separat foliokonto i Norges Bank. Etter tredje ledd kan prosentsatsen for reservekravet settes forskjellig for lån og innskudd med løpetid over 12 måneder og for innskudd og lån med kortere løpetid. Prosentsatsen kan også settes forskjellig for innskudd og lån i utenlandsk valuta og norske kroner. Prosentsatsen må ikke overstige 100.

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 8 første ledd kan Kongen bestemme at forretnings- og sparebanker skal ha en *tilleggsreserve* av likvide midler på separat foliokonto i Norges Bank. Tilleggsreserven skal utgjøre en nærmere angitt prosent av vedkommende banks utlånsøkning. Etter annet ledd kan Kongen bestemme at økning i obligasjonskreditt skal regnes like med økning i egne utlån. Kongen fastsetter reglene for beregningen av utlånsøkningen og for økningen i obligasjonskreditt, herunder tidspunktet økningen skal regnes fra. Etter tredje ledd kan prosentsatsen for reservekravet settes forskjellig for forretnings- og spare-

bankene, for de ulike utlånsformål og etter bankenes forvaltningskapital og geografiske beliggenhet. Satsen må ikke overstige 100.

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 17 første ledd skal det betales renter til statskassen etter forskrifter fastsatt av Kongen bl.a. dersom likviditetsreserven, dekningsreserven eller tilleggsreserven er lavere enn påbudt med hjemmel i §§ 4 til 8. Rentebeløpet er tvangsgrunnlaget for utlegg. Etter annet ledd kan renter etter første ledd i særlige tilfelle reduseres eller ettergis av Kongen.

5.2.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 er det foretatt en gjennomgang av i hvilken grad reservekrav er i bruk som pengepolitisk virkemiddel i andre land. Det er vist til at reservekrav fortsatt brukes som et pengepolitisk virkemiddel i flere land. Nivåene på reservekravene er imidlertid blitt betydelig redusert. Det må ses i sammenheng med at land som har uforrentede reservekrav har hatt problemer med omgåelser av reservekrav og utflytting av virksomhet som blir pålagt slike krav. I høringsnotatet fra 1996 skrev departementet bl.a. om reservekrav:

«Reservekrav er som regel beregnet på grunnlag av bankenes innskudd, og pålegger bankene å holde en viss andel av disse på konto i sentralbanken. Reservekravene som var hjemlet i den norske penge- og kredittloven tok sikte på å påvirke bankenes utlånsvekst. I dag har reservekravene som regel et noe annet formål. Flere land har gjennomsnittsberegnete reservekrav som fungerer som en støtpute mot uventede likviditetssvingninger i bankene. Andre land pålegger reservekrav for å sikre at bankene er avhengige av lån i sentralbanken, som er tenkt å lette den pengepolitiske styringen. Enkelte land ser også på uforrentede reservekrav som et middel for å sikre sentralbankens inntektsgrunnlag.

I dag anvendes ikke reservekrav som virkemiddel i pengepolitikken i Norge, men en kan ikke utelukke at det kan bli aktuelt i fremtiden. På denne bakgrunn vil departementet foreslå å innføre en bestemmelse i sentralbankloven som hjemler reservekrav, slik at loven ikke er til hinder for at dette senere kan anvendes som pengepolitisk virkemiddel om det skulle være ønskelig. For Norge vil det mest aktuelle trolig være å innføre forrentede reservekrav med en «støtputefunksjon», eller som et virkemiddel for å inndra overskuddslikviditet fra pengemarkedet.

Ved utformingen av en bestemmelse om reservekrav, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i hvordan slike regler er utformet

internasjonalt. I den svenske Riksbankloven er det hjemmel for å pålegge kredittinstitusjoner og filialer av utenlandske kredittinstitusjoner etablert i landet reservekrav. Det samme er tilfellet i forslaget til ny lov om Finlands Bank. I Maastricht-traktatens protokoll med statuttene for den Europeiske sentralbanken er det også åpnet for at kredittinstitusjoner kan pålegges reservekrav. Det at kun kredittinstitusjoner, og ikke andre finansinstitusjoner, kan pålegges reservekrav må ses i sammenheng med deres spesielle stilling som mottakere av innskudd fra allmennheten og deres rolle i betalingsformidlingen, som gir dem særskilt adgang til sentralbankens stående låne- og innskuddsordninger.

Reservekravene skal som hovedregel oppfylles ved innskudd i sentralbanken. I Sverige, Finland og Tyskland er det i sentralbanklovene fastsatt maksimumsgrenser for hvor store reservekravene kan være. Disse maksimumsgrensene varierer betydelig. I Finland er grensen satt til 5 prosent av fremmedkapitalen, i Sverige er grensen satt til 15 prosent av instituttets aktiva eller passiva (placeringer eller forbindelser). I Tyskland er grensene gradert etter beregningsgrunnlaget. I statuttene for den Europeiske sentralbanken legges det opp til at Rådet fastsetter en øvre grense for reservekravet. Forøvrig legges det i lovreglene opp til at det gis forskrifter om den nærmere utforming av reservekravene.»

I høringsnotatet fra 1996 ble det foreslått en ny bestemmelse i sentralbankloven, ny § 22 a, om at Norges Bank kan pålegge banker og andre kredittinstitusjoner og filialer av utenlandske kredittinstitusjoner i Norge reservekrav. Reservekravet skal etter forslaget oppfylles ved innskudd i sentralbanken. Reservekravet kan maksimalt utgjøre 5 prosent av institusjonenes og filialenes forvaltningskapital. Det ble foreslått at Norges Bank, ved manglende oppfyllelse av reservekrav, kan ilegge strafferenter og andre sanksjoner med tilsvarende virkning. Det ble videre foreslått en bestemmelse om at Norges Bank gir nærmere forskrifter om sanksjoner og utformingen av reservekravet, herunder hvilke institusjoner som skal omfattes av kravet, beregningsgrunnlag for reservekravet, samt omfang og forrentning av reservene. Det ble vist til at de foreslåtte bestemmelsene er utformet i lys av hvordan bestemmelser om reservekrav er utformet internasjonalt.

Utover ovennevnte forslag, ble det i høringsnotatet fra 1996 ikke foreslått å videreføre bestemmelsene i penge- og kredittreguleringsloven §§ 4 til 8.

I høringsnotatet fra 2003 er det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

5.2.3 Høringsinstansenes merknader

Den norske Bankforening anså i høringsrunden 1996–97 ikke reservekrav som et godt virkemiddel i pengepolitikken. *Finansnæringens Hovedorganisasjon* gir i høringsrunden 2003 uttrykk for det samme, og uttaler:

«Dersom myndighetene ønsker å inndra likviditet fra markedet kan det enklest og best gjøres med de markedsorienterte virkemidler Norges Bank allerede har. Erfaringer med bruk av reservekrav er at dette kravet rammer bankenes inntjening på en urimelig måte, samtidig som virkningen i det øvrige markedet er usikker. Penge- og kredittmarkedene er i dag så effektive at dersom man legger en særskilt byrde til bankene, som i praksis virker som en avgift på bankenes kredittformidling, vil transaksjonene raskt finne veien utenom kredittinstitusjonenes balanser. Dette var også erfaringen sist man brukte reservekrav i betydelig utstrekning.»

Sparebankforeningen gikk i høringsrunden 1996–97 mot forslaget i høringsnotatet. Foreningen gjentar dette i høringsrunden 2003. Sparebankforeningen uttalte i 1997:

«På dette grunnlag kan vi ikke se at det er noe påtrengende behov for å hjemle reservekrav i vår sentralbanklov. Sparebankforeningen er som tidligere nevnt skeptisk til utstrakt fullmaktslovgivning. Dersom det skulle bli behov for et slikt reservekrav i fremtiden, bør lovhjemmel på dette området forholdsvis raskt kunne skaffes til veie.»

Finansieringsselskapenes Forening kan ikke se at det er påvist et klart saklig grunnlag for forslaget om å innføre en bestemmelse i sentralbankloven som gir adgang til å kunne pålegge kredittinstitusjoner reservekrav som pengepolitisk virkemiddel. Foreningen uttaler bl.a.:

«Dersom et slikt hjemmelsgrunnlag eventuelt skal tas inn i sentralbankloven, er det vår klare oppfatning at det først bør foretas en bredere vurdering av et slikt behov, og det bør i så fall presiseres klart hvilke formål et slikt reservekrav er ment å skulle ivareta. Skulle man eksempelvis innføre uforrentede eller lavt forrentede reservekrav som et middel for å sikre sentralbankens inntektsgrunnlag, er dette et spørsmål av en helt annen karakter enn forhold som eventuelt har med utjevning av likviditetsforholdene i pengemarkedet å gjøre. Vi foreslår således at inntil eventuelt Finansdepartementet har gitt en bredere vurdering av hvilke formål et slikt eventuelt reservekrav er tenkt å kunne anvendes for, bør en slik bestemmelse ikke inntas i sentralbankloven.»

Finansieringsselskapenes Forening påpeker videre at begrepet kredittinstitusjon etter EU-retten favner videre enn bankbegrepet etter norsk finanslovgivning. Foreningen mener fraværet av en nyanse- ring av kredittinstitusjonsbegrepet i departemen- tets forslag ytterligere understreker behovet for en bredere vurdering av et eventuelt reservekravs funksjon.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund kan ikke se at det er noe behov for en slik hjemmel.

Norges Bank stilte seg i høringsrunden 1996–97 positive til forslaget i høringsnotatet. Banken gjen- tar dette i høringsrunden 2003. Banken uttalte i 1997:

«Penge- og kredittlovens bestemmelser om re- servekrav mm. foreslås videreført i sentralbank- loven som ny § 22 a om reservekrav for banker og andre institusjoner. Reservekravet skal opp- fylles ved innskudd i Norges Bank. Det vises til at reservekrav brukes som et pengepolitisk vir- kemiddel i flere land og at det ikke kan uteluk- kes at slikt virkemiddel også kan bli aktuelt å innføre i Norge. Norges Bank anvender ikke re- servekrav som et pengepolitisk virkemiddel i dag, men vi anser det likevel som hensiktsmes- sig å ha en slik bestemmelse i beredskap og slutter oss derfor til forslaget. I denne forbindel- se kan også nevnes at det er gitt en tilsvarende bestemmelse for den europeiske sentralban- ken, jf. protokoll til Maastricht-traktaten.»

5.2.4 Departementets vurdering

Bestemmelsene i penge- og kredittreguleringslo- ven §§ 7 og 8 om reservekrav må etter sin intensjon skilles fra bestemmelsene §§ 4 til 6 om bankenes li- kviditetskrav, som regulerer bankenes minste be- holdning av likvide midler i forhold til bankens skyldnader (jf. forretningsbankloven § 22 og spare- bankloven § 27). Mens reservekrav kan anses som mulige pengepolitiske instrumenter, er likviditets- krav begrunnet ut fra likviditets- og soliditetshen- syn.

Banklovkommisjonen har i NOU 2001:23 «Fi- nansforetakenes virksomhet» kapittel 7 foreslått regler om likviditet og likviditetsstyring i finansfo- retak. Banklovkommisjonen uttaler bl.a. i punkt 7.6 i utredningen:

«Norges Banks rolle som 'lender of last resort' utgjør den siste linje i likviditetsvernet for norsk finansiell sektor og er derfor nær knyttet til de systemene som bygges opp for å begrense fi- nansforetakenes likviditetsrisiko. Det bør der- for være et nært samarbeid mellom Kredittilsy- net og Norges Bank på dette området. Myndig- heten til å gripe inn overfor enkeltforetaks

manglende håndtering av sin likviditetsrisiko bør fortsatt ligge i Kredittilsynet.»

Banklovkommisjonen foreslår kvalitative krav og en adgang for Kongen til å fastsette kvantitative likviditetskrav. Utredningen er for tiden til behand- ling i Finansdepartementet. Departementet vil i den forbindelse vurdere kvantitative likviditetskrav, jf. penge- og kredittreguleringsloven §§ 4–6.

Departementet viser til at Norges Bank i hø- ringsuttalelsen fra 1997 påpeker at det er gitt en til- svarende bestemmelse i Maastricht-traktaten for Den europeiske sentralbanken. Det er også fastsatt en slik adgang etter den svenske sentralbankloven. Reservekrav anvendes ikke som virkemiddel i pen- gepolitikken i Norge i dag og det er heller ikke van- lig i andre land. Reservekrav anvendes bl.a. ikke av den europeiske eller svenske sentralbanken. De- partementet har merket seg at Norges Bank likevel anser det som hensiktsmessig å ha en bestemmel- se om reservekrav i beredskap. Departementet an- ser likevel at de konsekvenser bruk av reservekrav kan få og usikkerhet om dette, tilsier lovbehandling før reservekrav eventuelt tas i bruk som pengepoli- tisk virkemiddel. I motsetning til pengepolitisk sty- ring ved rentesetting, vil et reservekrav som av- grenses til banker mv. bære preg av kredittregule- ring. En må kunne anta at ensidig nedbremsing av bankenes utlånsvekst vil ramme visse anvendelser sterkere enn andre, for eksempel boliglån og usik- rede lån til små bedrifter. Det vises til at flere hø- ringsinstanser går mot å videreføre et lovgrunnlag for anvendelse av reservekrav.

Departementet foreslår etter dette ikke å vide- reføre en adgang for Norges Bank til å pålegge ban- kene reservekrav.

5.3 Plasseringsplikt

5.3.1 Gjeldende rett

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 9 første ledd kan Kongen bestemme at forretnings- og spa- rebanker, livsforsikringsselskaper, kommunale pensjonskasser og pensjonsfond samt private pen- sjonskasser, pensjonsfond og tariffestede pensjons- ordninger godkjent som tjenestepensjonsordninger etter skattelovens regler, skal opprettholde den be- holdning institusjonen har av norske statsobligasjo- ner og andre norske ihendehaverobligasjoner på et nærmere angitt tidspunkt. Dette gjelder dog bare for så vidt institusjonens beholdning av slike obliga- sjoner, regnet i forhold til beregningsgrunnlaget (jf. sjette ledd), er mindre enn 30 prosent når det gjelder forretningsbanker og sparebanker, og 60

prosent når det gjelder andre institusjoner. Kongen kan fastsette lavere satser enn nevnt i annet punktum og kan bestemme at institusjoner som har hatt nedgang i obligasjonsbeholdningen i et visst tidsrom forut for utferdigelsen av forskriftene, skal gjenskaffe obligasjoner for det beløp beholdningen er redusert med.

Etter annet ledd kan Kongen bestemme at institusjoner som nevnt i første ledd, skal øke beholdningen av norske statsobligasjoner eller andre norske ihendehaverobligasjoner med inntil 60 prosent av det beløp beregningsgrunnlaget er økt med i et visst tidsrom, dog bare inntil institusjonens beholdning av slike obligasjoner når den grense som er fastsatt i første ledds annet punktum eller den lavere grense som Kongen fastsetter. Innenfor denne ramme kan Kongen bestemme at en viss minstedel av økingen skal nyttes til å øke beholdningen av norske statsobligasjoner.

Kongen er etter tredje til femte og syvende ledd gitt adgang til å gi ulike bestemmelser som presiserer plasseringsplikten.

Etter sjette ledd regnes som beregningsgrunnlag i relasjon til foranstående ledd den enkelte institusjons forvaltningskapital tillagt disponible kredittmidler. Kongen kan ved forskrift bestemme at visse poster av dette ikke skal medregnes. Ved anvendelse av bestemmelsene i denne paragraf settes obligasjonsbeholdningen og aksjebeholdningen til bokført verdi. Kongen kan bestemme at en annen verdiansettelse skal benyttes for aksjebeholdningen.

Også likviditetsreservekravet, jf. punkt 5.2.1, kan brukes til å sikre avsetning av statsobligasjoner (sekundære likviditetsreserver).

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 17 første ledd skal det betales renter til statskassen etter forskrifter fastsatt av Kongen bl.a. dersom beholdningen av obligasjoner, eventuelt summen av beholdningene av obligasjoner og aksjer i norske aksjeselskaper, er lavere enn påbudt med hjemmel i § 9. Rentebeløpet er tvangsgrunnlaget for utlegg. Etter annet ledd kan renter etter første ledd i særlige tilfelle reduseres eller ettergis av Kongen.

5.3.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 ble det påpekt at plasseringsplikten sist ble anvendt i 1985. Det ble ikke lenger ansett som aktuelt å anvende et slikt virkemiddel. Et eventuelt behov for å finansiere staten ved f.eks. krig, kan dekkes på andre måter (jf. omtalen av beredskapslovene i kapittel 6). Plasseringsplikten ble i høringsnotatet fra 1996 foreslått fjernet.

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

5.3.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget i høringsnotatene.

5.3.4 Departementets vurdering

Departementet anser ikke lenger plasseringsplikten som et aktuelt virkemiddel i penge- og kredittpolitikken, og foreslår derfor å oppheve bestemmelsen om plasseringsplikt.

5.4 Direkte regulering av utlån og garantier

5.4.1 Gjeldende rett

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 12 første ledd første punktum kan Kongen utferdige forskrifter til direkte regulering av omfanget av utlånsvirksomheten i selskaper og stiftelser som omfattes av § 11 (finansinstitusjoner). Etter første ledd annet punktum kan forskriftene utformes forskjellig for ulike grupper av institusjoner og for ulike finansieringsformål og forskjellig etter institusjonenes forvaltningskapital. Etter annet ledd er institusjoner som er nevnt i § 9 (se punkt 5.3.1) samt statsbankene unntatt fra første ledd første punktum. Første ledd annet punktum gjelder ikke hvor selskaper eller stiftelser som omfattes av § 11 er långiver eller låntaker eller lånet er godkjent etter § 15 (se punkt 5.6.1).

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 17 første ledd skal det betales renter til statskassen etter forskrifter fastsatt av Kongen bl.a. dersom utlånene eller garantiene er større enn fastsatt med hjemmel i § 12. Rentebeløpet er tvangsgrunnlaget for utlegg. Etter annet ledd kan renter etter første ledd i særlige tilfelle reduseres eller ettergis av Kongen.

Etter sentralbankloven § 19 annet ledd annet og tredje punktum kan Kongen, for lån og annen kreditt etter første ledd (kreditt til banker), ved forskrift sette vilkår som gjelder veksten i og sammensetningen av de låntagende bankers egne utlån og obligasjonskreditt i den utstrekning dette er påkrevd for å gjennomføre fastlagte retningslinjer etter penge- og kredittreguleringsloven § 2 (se punkt 5.7.1). Det skal fremgå av forskriftene hvilke følger det vil få om vilkårene ikke blir overholdt.

5.4.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 anså en ikke lenger direkte regulering som et egnet virkemiddel. Adgangen til direkte regulering av utlån og garantier i penge- og kredittreguleringsloven § 12 om direkte regulering og garantier ble i høringsnotatet foreslått fjernet. Det ble videre foreslått at sentralbankloven § 19 annet ledd annet og tredje punktum om adgang til å fastsette vilkår for vekst i utlån oppheves.

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

5.4.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til forslaget i høringsnotatene.

5.4.4 Departementets vurdering

Departementet anser ikke lenger direkte regulering av utlån og garantier som et egnet penge- og kredittpolitisk virkemiddel, og foreslår å fjerne adgangen til direkte regulering av utlån og garantier i penge- og kredittreguleringsloven § 12 og å oppheve sentralbankloven § 19 annet ledd annet og tredje punktum.

5.5 Renteregulering

5.5.1 Gjeldende rett

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 14 første ledd kan Kongen, uansett om lånet ytes eller formidles av en som driver virksomhet som går inn under lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner, utferdige forskrifter om høyeste rente og provisjon for de forskjellige typer av utlån. I det enkelte tilfelle kan gjøres unntak fra forskriftene. Likeledes kan Kongen fastsette at slike rente- og provisjonssatser ikke kan endres uten etter samtykke fra Norges Bank. Etter annet ledd får paragrafen ikke anvendelse på rente- og provisjon fastsatt etter regler gitt i eller med hjemmel i annen lov.

5.5.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 går det fram at kvantitative restriksjoner i det innenlandske kredittmarked har sine klare begrensninger i en situasjon med full frihet til grenseoverskridende kapitaltransaksjoner. Dersom det skulle vise seg at monopolmakt i finansnæringen gir opphav til urimelig høye renter, legger en til grunn at en slik situasjon ville bli håndtert med et konkurransepolitisk utgangspunkt. I

den grad det er behov for renteregulering i en krisesituasjon som krig e.l., legger en til grunn at lov om pristiltak kan hjemle slik regulering (omtalt i kapittel 6). I høringsnotatet fra 1996 ble det på denne bakgrunn foreslått å fjerne adgangen til renteregulering i § 14 som ordinært pengepolitisk virkemiddel.

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

5.5.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget i høringsnotatene.

5.5.4 Departementets vurdering

Departementet legger vekt på de hensyn som er nevnt i høringsnotatet fra 1996 (se punkt 5.5.2) og viser til at ingen høringsinstanser hadde innvendinger mot forslaget i høringsnotatene. Departementet foreslår derfor å fjerne adgangen til å gi forskrifter om høyeste tillatte rente- og provisjonssatser i penge- og kredittreguleringsloven § 14.

5.6 Emisjonskontroll

5.6.1 Gjeldende rett

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 15 kan Kongen ved forskrift bestemme at lån mot utstedelse av ihendehaverobligasjoner eller obligasjoner registrert i Verdipapirsentralen, eller lån som ellers gis av flere långivere sammen, ikke skal kunne tas opp uten etter samtykke fra Kongen.

Forskrift 20. desember 1996 nr. 1247 om emisjonskurs og meldeplikt ved utstedelse av ihendehaverobligasjoner mv. er fastsatt i medhold av penge- og kredittreguleringsloven § 15. Etter forskriften § 2 kan ikke lån legges ut til en kurs som ligger mer under pari enn det som svarer til en effektiv rente på 0,1 prosent p.a. regnet frem til forfall, eller frem til første renteregulering dersom slik regulering er avtalt. Bestemmelsen får ikke anvendelse for lån med kortere løpetid enn 2 år, eller for lån hvor tilbakebetalingssplikten er knyttet til andre ytelser enn norske kroner, herunder lån i utenlandsk valuta og konvertible obligasjonslån. I forskriften § 3 er det fastsatt at i de tilfeller lån legges ut som en åpen serie, gjelder § 2 ikke utvidelser i serien dersom lånets gjenstående løpetid er kortere enn 2 år. § 2 gjelder heller ikke utvidelser i serien så lenge mindre enn 50 prosent av de utstedte lånedokumentene i serien er blitt lagt ut til en kurs mer under pari enn det som er tillatt etter § 2.

I forskriften § 4 er det fastsatt at den som foretar låneopptak som omfattes av forskriften skal sende melding om låneopptak til Norges Bank senest syv dager etter utløpet av den månedens lånesummen er innbetalt (se punkt 8.1.1).

5.6.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 står det om emisjonskontroll:

«Departementet sendte 15.9.95 på høring et forslag om opphevelse av emisjonsforskriften av 27.2.89. Flere av de opprinnelige hensyn i emisjonsforskriften er i dag ivarettatt i annen lovgivning. Ved oppheving av emisjonsforskriften foreslo departementet at det i stedet fastsettes to nye forskrifter: én om videreføring av bestemmelser om underkurs (av skattemessige hensyn) med hjemmel i penge- og kredittloven, og en annen om innlevering av statistikkoppgaver i forbindelse med emisjoner til Norges Bank med hjemmel i statistikkloven. Spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget for Norges Banks innsamling av opplysninger er behandlet i kapittel 6.

En opphevelse av forbudet mot å legge ut obligasjonslån til underkurs vil isolert sett kunne gi mer fleksible finansieringsordninger for låntakerne og derved øke effektiviteten i markedet. Dette kan igjen bidra til lavere renter. For å oppheve forbudet mot å utstede obligasjonene til underkurs, må imidlertid reglene for gevinstbeskatning av obligasjoner endres. Departementet tar sikte på å sende forslag til nye regler for gevinstbeskatning på høring høsten 1996, og at det fremmes proposisjon for Stortinget tidlig i 1997. Det kan bli aktuelt å utsette opphevelsen av lovens § 15, som hjemler emisjonsforskriften, inntil nye regler for gevinstbeskatning av obligasjoner er vedtatt og en kan oppheve forbudet mot utstedelse av obligasjoner til underkurs (jf omtale i avsnitt 9.1).»

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

5.6.3 Høringsinstansenes merknader

Den norske Bankforening og *Sparebankforeningen* var i høringsrunden 1996–97 kritiske til emisjonsreguleringen.

Den norske Bankforening uttalte i høringsrunden 1996–97:

«For penge- og kredittlovens § 15 foreslår departementet å utsette opphevelsen inntil nye regler om gevinstbeskatning av obligasjoner er vedtatt. Vi kan ikke se at dette er særlig begrunnet, og viser i den forbindelse til vårt brev til de-

partementet av 19.02.97 vedrørende forskrift om emisjonskurs mv.»

Sparebankforeningen skrev i sin høringsuttalelse fra 1997:

«I rapporten sies det at dersom en opphever penge- og kredittloven vil det fortsatt være behov for en lovhjemmel for at obligasjoner med løpetid over to år ikke kan legges ut til underkurs. Vi deler ikke denne oppfatning.

Vi viser her til vårt syn på de nylige vedtatte emisjonsforskrifter hvor det nå er tillatt å utstede underkurspapirer for lån med inntil to års løpetid. For papirer med lenger løpetid enn to år, har en imidlertid innskjerpet forbudet mot underkursobligasjoner. Sparebankforeningen er – i likhet med flere andre institusjoner – bekymret over de uheldige virkninger denne begrensingen kan få for det norske obligasjonsmarkedet og for norske obligasjonsutstedere. Dette spørsmålet har Sparebankforeningen tatt opp i eget brev av 21. februar til departementet.

Det er angivelig skattemessige forhold som tilsier restriksjoner på adgangen til å utstede 'lange' underkursobligasjoner. Som nevnt i Sparebankforeningens brev av 21. febr., kan ikke foreningen se at skattereglene gir incitament til å utstede obligasjoner til underkurs. Siktemålet må under enhver omstendighet være at rammebetingelsene for norske obligasjonslåntakere bringes på linje med det som er vanlig internasjonalt og at restriksjonene på å legge ut obligasjon til underkurs, oppheves. Skulle det være skattemessige forhold som spiller inn (noe foreningen altså betviler), må skattereglene endres på de relevante punkter. Det virker kunstig å opprettholde en lovhjemmel i sentralbankloven for å regulere disse forhold.»

Statistisk Sentralbyrå påpekte i sin høringsuttalelse fra 1997 at det etter opphevelsen av emisjonsforskriften av 1989 ikke er noe skille mellom sertifikater og obligasjoner i norsk lovgivning eller forskriftsverk. Byrået opplyser at dette skaper avgrensingsproblemer i statistikkrapportering mv. Byrået ber derfor departementet vurdere om et skille mellom sertifikater og obligasjoner bør tas inn i verdipapirhandelloven eller forskrifter til denne loven.

Ingen høringsinstanser har hatt særskilte merknader i høringsrunden 2003.

5.6.4 Departementets vurdering

Forskriften om emisjonskurs og meldeplikt ved utstedelse av obligasjoner ble fastsatt i desember 1996 og erstattet ved fastsettelsen den tidligere emisjonsforskriften fra 1989 som også inneholdt et

forbud mot utstedelse av obligasjoner til underkurs. Spørsmålet om å oppheve forbudet mot utstedelse av obligasjoner til underkurs ble vurdert da en fastsatte nåværende forskrift. Departementet kom til at det var behov for å videreføre forbudet inntil nye skatteregler for obligasjoner var kommet på plass.

Departementet sendte forslag om endringer i reglene for obligasjonsbeskatningen på høring 9. juli 2001 med frist for merknader 22. september 2001. Forslaget er for tiden til behandling i departementet. Departementet anser fortsatt at det er behov for å videreføre forbudet mot utstedelse av obligasjoner til underkurs inntil nye skatteregler for obligasjoner er på plass. Departementet går etter dette inn for å utsette opphevelsen av penge- og kredittreguleringsloven § 15, som er lovgrunnlaget for forbudet mot utstedelse av obligasjoner til underkurs, inntil nye regler for beskatning av obligasjoner er på plass. Det vises til det vedlagte lovfor-slaget romertall V om ikrafttredelse.

Departementet går ikke inn for særskilt regulering som kun skal ha til formål å definere et skille mellom korte og lange obligasjonslån (sertifikater og obligasjoner) til hjelp ved utarbeidelse av offisiell statistikk.

5.7 Institusjonelle forhold

5.7.1 Gjeldende rett

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 2 første ledd skal Kongen hvert år sende Stortinget melding om retningslinjene for penge- og kredittpolitikken det kommende år. Kongen skal likeledes i melding til Stortinget gi en nærmere redegjøring for den politikk som har vært fulgt det siste år. Etter annet ledd må ikke retningslinjer som har vært forelagt Stortinget endres på noe vesentlig punkt før det er gitt særskilt melding om det, med mindre den økonomiske situasjon gjør det uforsvarlig å vente. I så fall skal Stortinget snarest mulig ha underretning om de foretatte endringer.

Etter § 3 skal Norges Bank gis anledning til å uttale seg før Kongen treffer bestemmelse i medhold av penge- og kredittreguleringsloven.

Retningslinjene for penge- og kredittpolitikken omtales i flere stortingsdokumenter. I de faste dokumentene nasjonalbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett presenterer Regjeringen sine forslag til gjennomføring av den generelle økonomiske politikken, herunder pengepolitikken, og redegjør for den politikk som har vært ført. Også den årlige kredittmeldingen, som bl.a. omhandler Norges Banks virksomhet det enkelte år, omhandler spørsmål

som har tilknytning til penge- og kredittpolitikken.

5.7.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 understreket departementet at informasjonen overfor Stortinget de senere årene i viktige spørsmål vedrørende norsk penge-, kreditt- og valutapolitikk, i stor grad har vært knyttet til andre forhold enn de penge- og kredittreguleringsloven regulerer. Eksempelvis har informasjon til Stortinget om endringer i norsk valutapolitikk vært knyttet til sentralbankloven (jf. bl.a. § 4 om at vedtak om endringer i kursordningen for kronen og i dens kursleie skal meddeles Stortinget). Videre står det i høringsnotatet:

«Ved en oppheving av loven vil informasjonsplikten i § 2 bortfalle. Etter departementets syn er det ikke nødvendig å videreføre en slik informasjonsplikt. En opphevelse av loven vil ikke legge begrensninger på Stortingets adgang til å be om informasjon eller få seg forelagt saker. For øvrig kan påpekes at valutareguleringsloven ikke har en tilsvarende bestemmelse som § 2 i penge- og kredittloven. [...]

Departementet legger til grunn at en opphevelse av penge- og kredittloven ikke vil innebære en endring i den etablerte praksis utviklet over tid for Regjeringens kontakt med Stortinget når det gjelder penge- og kredittforhold.»

I høringsnotatet fra 1996 vurderte departementet det slik at det heller ikke er tungtveiende hensyn som taler for å videreføre penge- og kredittreguleringsloven § 3 om at Norges Bank skal ha anledning til å uttale seg før Kongen treffer bestemmelse i medhold av penge- og kredittreguleringsloven:

«Ved en oppheving av loven vil det være få materielle bestemmelser som videreføres, samt at kompetansen i stor grad overføres til Norges Bank.»

En viste også til sentralbankloven § 1 om Norges Banks rolle som rådgivende organ i penge-, kreditt- og valutapolitikken. Det innebærer at Norges Bank normalt forelegges penge-, kreditt- og valutapolitiske spørsmål.

Penge- og kredittreguleringsloven §§ 2 og 3 ble i høringsnotatet fra 1996 foreslått opphevet.

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

5.7.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til forslaget i høringsnotatene om å oppheve penge- og kredittreguleringsloven §§ 2 og 3.

5.7.4 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at en opphevelse av penge- og kredittreguleringsloven ikke vil innebære en endring i den etablerte praksis som er utviklet over tid for Regjeringens redegjørelse for Stortinget om penge- og kredittforhold. Departementet anser det derfor ikke nødvendig å videreføre informasjonsplikten i penge- og kredittreguleringsloven

§ 2.

Ved en opphevelse av penge- og kredittreguleringsloven antar departementet at behovet for bestemmelsen i penge- og kredittreguleringsloven § 3 om at Norges Bank skal ha anledning til å uttale seg før Kongen treffer bestemmelse i medhold av penge- og kredittreguleringsloven, vil falle bort. Departementet foreslår derfor å oppheve også denne bestemmelsen.

6 Valutareguleringer

6.1 Bakgrunn

Etter 2. verdenskrig ble det i Norge vedtatt omfattende bestemmelser om valutaregulering. Kjernen i reguleringen var en forpliktelse til veksling av utenlandsk valuta i Norges Bank og rasjonering av valuta gjennom lisensiering. Reguleringen tok primært sikte på å sikre kontroll med betalingsbalansen, men skulle også støtte opp under det daværende omfattende rasjoneringsystemet for varer som ble innført etter krigen.

Med avviklingen av varerasjoneringen i 1963 ble også formålet med valutareguleringen endret. Siden transaksjoner knyttet til driftsbalansen var blitt deregulert, var det nå hensynet til kontroll med kapitalbalansen som var hovedmålet. Pengepolitikken, herunder rentenivået, var rettet inn mot innenlandske forhold. Man kan derfor si at fra 1963 var målet med valutareguleringen primært å bidra til selvstendighet i pengepolitikken.

Nullposisjonsreguleringen for banker ble innført som en prøveordning for de store bankene i 1978 og som en generell ordning for alle valutabanker i 1980. Etter nullposisjonsreguleringen skulle bankene ikke ha noen betydelig eksponering overfor endringer i kronekursen. Hvis en bank f.eks. hadde netto gjeld i valuta på balansen, skulle denne være sikret ved motsvarende terminkontrakter utenfor balansen. Nullposisjonsreguleringen innebar at norske banker kunne inngå kurssikringskontrakter med utlandet, noe som muliggjorde kapitalbevegelser gjennom banksystemet og ga en langt tettere forbindelse mellom norske og utenlandske renter.

Ved inngangen til 1980-årene var næringslivets valutavirksomhet (kapitaltransaksjoner) sterkt regulert, med unntak av skipsfartsnæringen og store eksportbedrifter som allerede hadde betydelig grad av handlefrihet på valutasiden. Fra 1987 skjedde det en liberalisering av næringslivets adgang til å oppta langsiktige lån i utlandet, som var begrunnet i behovet for å finansiere underskuddet på driftsbalansen. I 1989 skjedde en ytterligere liberalisering av næringslivets valutatransaksjoner, og regjeringen varslet at den tok sikte på full nedbygging av valutareguleringen over tid. Denne politikken var begrunnet i at det norske finansmarkedet nå var blitt så integrert med de utenlandske markedene og norsk økonomi så åpen, at valutareguleringen i

mindre grad hadde en selvstendig betydning for det innenlandske rentenivået. Dette gjenspeilet blant annet en erkjennelse av at valutareguleringene ikke var effektive nok til å gi vesentlig selvstendighet i pengepolitikken. Samtidig må endringene også ses som en tilpasning til tendensene internasjonalt.

Gjenværende valutarestriksjoner, også overfor husholdningssektoren, ble opphevet 1. juli 1990 og erstattet med en meldeplikt av hensyn til skattekontroll og statistikk. Disse valutarestriksjonene omfattet bl.a. lisensplikt ved direkte investeringer i utlandet, forbud mot innlendingers kjøp av ikke-børsnoterte utenlandske obligasjoner, begrensninger på utlendingers kjøp av norske sertifikater og forbud mot husholdningers låneopptak og kontohold i utenlandsk valuta. Riktignok var det enkelte gjestående begrensninger i hvilke forretninger som fritt kunne utføres (forbud mot å tegne personforsikringer i utlandet, krav om bruk av norsk fondsmegler ved kjøp og salg av utenlandske verdipapirer samt forbud for kommuner og kommunale foretak mot å oppta eller yte lån i valuta), men disse hadde praktisk talt ingen betydning for størrelsen eller retningen på kapitalbevegelsene. Forbudet mot å tegne personforsikring i utlandet og kravet om bruk av norsk fondsmegler ved kjøp og salg av utenlandske verdipapirer, er senere opphevet bl.a. som ledd i tilpasning til EØS-avtalen. Hjemmelen til å regulere kommunale valutalån ble overført fra valutareguleringsloven til kommuneloven i 1993.

Bankenes tidligere nullposisjonsregulering ble i 1990 erstattet med nye bestemmelser om valutaposisjonsrammer. Dagens posisjonsregulering er hovedsakelig begrunnet med soliditets- og tilsynshensyn og er ikke innrettet mot å begrense eller styre kapitalbevegelser.

6.2 Direkte regulering av valutaomsetning og valutakursen mv.

6.2.1 Gjeldende rett

Etter valutareguleringsloven § 2 første ledd kan departementet fastsette bestemmelser om hvilken rett en innlending skal ha til å:

- a) overlate, pantsette eller på annen måte råde over utenlandsk valuta eller innenlandske verdipapirer eller innenlandske krav som lyder på utenlandsk mynt eller både det og norske kroner, og det same gjelder om retten til å bli eier til slike verdier, få dem til låns, få panterett i dem eller vinne rett til dem på annen måte,
- b) overlate eller pantsette innenlandsk valuta til utlending eller råde over innenlandsk valuta på annen måte til beste for en utlending eller få tak i innenlandsk valuta fra en utlending til eie eller til låns, eller få panterett i eller vinne rett til innenlandsk valuta på annen måte,
- c) overlate eller pantsette innenlandske betalingsmidler og innenlandske verdipapirer som er i utlandet, til en annen innlending eller å råde på annen måte over slike verdier til beste for en innlending eller å få tak i slike verdier fra innlending til eie eller til låns, få panterett i dem eller på annen måte vinna rett til dem. Det samme gjelder om innskuddsbøker som er i utlandet, så fram t en bank eller en lignende institusjon her i landet er skyldner,
- d) gi lån eller kreditt til en utlending eller ta på seg garanti eller sikkerhet for det en utlending er skyldig,
- e) ta på seg en gjeldsforpliktelse overfor en utlending, løse inn gjeld til utlending eller ta på seg garanti eller sikkerhet overfor en utlending for det denne har krav på fra en innlending.
- f) ta slik økonomisk eller finansiell beslutning som kan føre med seg betalingsforpliktelse fra Norge til utlandet eller fra utlandet til Norge.
- g) ta vare på, råde over eller forvalte innenlandsk og utenlandsk valuta for en utlending.

Etter annet ledd er ikke overføring av aksje eller andelsbrev i norsk selskap gyldig overfor selskapet og kan ikke med rettsvirkning godkjennes når overføringen er i strid med bestemmelser gitt med hjemmel i valutareguleringsloven. Departementet kan fastsette bestemmelser om meldeplikt for selskapsstyret i slike tilfeller og om plikt for styret til å føre tilsyn med at ulovlige overføringer ikke blir gjennomført overfor selskapet.

Etter tredje ledd kan departementet, dersom ulovlig overføring har skjedd, etter søknad fra selskapsstyret skriftlig sette frist for partene eller en av dem til å bringe forholdet til valutabestemmelsene i lovlige former. Blir dette ikke gjort før fristen er ute, kan styret etter kunngjøring i Norsk lysingsblad med en frist på fire uker kreve at aksjen blir solgt gjennom namsmyndighetene etter reglene om tvangssalg så langt de passer. Bestemmelsene i tvangsfullbyrdsloven § 10–6, jf. § 8–16, gjelder i så fall ikke.

Etter valutareguleringsloven § 3 kan departementet fastsette bestemmelser om hvilken rett en utlending skal ha til å overlate, pantsette eller på annen måte råde over innenlandsk og utenlandsk valuta i Norge, eller til å ta imot slik valuta til eie eller til låns eller få panterett i eller vinne rett til slik valuta på annen måte.

Etter valutareguleringsloven § 5 første ledd kan departementet fastsette at en innlending skal avstå til Norges Bank eller en annen bank det han eier av utenlandsk valuta mot oppgjør i norske kroner. Det same gjelder innenlandske krav som lyder på utenlandsk mynt og som kan kreves gjort opp i slik mynt. Etter annet ledd skal summen i utenlandsk mynt regnes om til norske kroner etter de kjøpskursene Norges Bank noterer på den tid avståelsen skjer. Dersom Norges Bank ikke noterer kurser på avståelsesdagen, skal verdien av valutaen regnes om til norske kroner etter de kjøpskurser bankene benytter på dette tidspunkt. Omregningskursen skal likevel ikke være høyere enn kjøpskursene den dagen forpliktelsen til å avstå valutaen oppsto. I tredje til sjetle ledd er det fastsatt bestemmelser om fastsettelse av kurser ved skjønn.

Direkte valutareguleringer er avvirket. De sist gjeldende reguleringene var kravet i valutareguleringsforskriften kapittel 11 om at verdipapirer fra land utenfor OECD-området skal handles gjennom norsk fondsmegler (unntak for land med tilsyn av OECD-standard), og i kapittel 12 for innlendinger til å tegne livsforsikring utenfor EØS-området (unntak for land med tilsyn av EØS-standard). Valutareguleringsforskriften kapittel 11 og 12 ble opphevet i 1996.

Etter valutareguleringsloven § 1 siste ledd kan Finansdepartementet fastsette at de kursene Norges Bank noterer, skal gjelde for all omsetning av utenlandsk valuta.

6.2.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 står det om virkemidlene som hjemles i valutareguleringsloven:

«De generelle hensyn som ligger til grunn for vurderingen av bestemmelsene i penge- og kredittloven gjelder også ved vurderingen av bestemmelsene i valutareguleringsloven. Virkemidlene i valutareguleringsloven utgjør ikke i dag en aktiv del av virkemiddelapparatet i den økonomiske politikken. Loven har imidlertid bestemmelser om opplysningsplikt overfor Norges Bank begrunnet ut fra statistikk- og kontrollhensyn, samt bestemmelser ut fra tilsyns- og soliditetshensyn. Loven gir også hjemmel

for tiltak som kan vise seg hensiktsmessige i en krisesituasjon.

Det foreslås på denne bakgrunn at valutareguleringsloven oppheves, og at bestemmelser som er nødvendige for å ivareta spesielle hensyn videreføres i annet lovverk.»

Valutareguleringsforskriften kapittel 11 (plikt til å bruke norsk fondsmegler ved kjøp av utenlandske verdipapirer) og kapittel 12 (forbud mot å tegne livsforsikring i forsikringsselskap hjemmehørende utenfor EØS) som var hjemlet i § 2, ble opphevet etter at høringsnotatet fra 1996 ble sendt ut. I høringsnotatet fra 1996 ble det vist til at reglene var under vurdering. Med dette forbeholdet ble det ikke ansett som aktuelt å fastsette valutareguleringer i medhold av valutareguleringsloven §§ 2, 3 og 5 i en normalsituasjon. Bestemmelsene ble derfor foreslått opphevet.

I høringsnotatet fra 1996 ble det ikke ansett aktuelt å regulere valutakursen direkte, og hjemmelen for dette i valutareguleringsloven § 1 annet ledd ble ikke foreslått videreført.

Omtalen i høringsnotatet fra 1996 av valutareguleringer i krisesituasjoner er omtalt i kapittel 6 om beredskapstiltak.

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

6.2.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslagene i høringsnotatene om å oppheve valutareguleringsloven § 1 siste ledd, § 2, § 3 og § 5.

6.2.4 Departementets vurdering

Departementet anser det ikke som aktuelt å fastsette valutareguleringer i medhold av valutareguleringsloven §§ 2, 3 og 5 i en normalsituasjon. Det anses heller ikke som aktuelt å regulere valutakursen direkte. Det vises til at ingen høringsinstanser hadde innvendinger mot forslaget i høringsnotatet om å oppheve disse bestemmelsene. Det kan være nødvendig å innføre tilsvarende valutareguleringer i en krisesituasjon. Forslag til en slik særskilt beredskapsbestemmelse er nærmere omtalt i kapittel 7 om beredskapstiltak i krisesituasjoner.

Departementet foreslår etter dette å oppheve bestemmelsene som gir hjemmel for direkte regulering av valutaomsetning og valutakursen, jf. valutareguleringsloven § 1 siste ledd, § 2, § 3 og § 5.

6.3 Valutaposisjonsregulering

6.3.1 Gjeldende rett

I valutareguleringsloven § 1 annet ledd første punktum er det fastsatt at i den grad departementet fastsetter kan bare Norges Bank og de som får tillatelse til det av departementet, omsette utenlandsk valuta og innenlandske verdipapirer og innenlandske krav som lyder på utenlandsk mynt, eller både det og norske kroner (se også punkt 5.2.1). Gjeldende posisjonsregulering i valutareguleringsforskriften kap. 14 er fastsatt med hjemmel i denne bestemmelsen. Etter valutareguleringsforskriften § 14–5 kan det tas nettoposisjoner i hver enkelt utenlandsk valuta på opptil 15 prosent av finansinstitusjonens ansvarlige kapital. Den aggregerte valutaposisjon må holdes innenfor 30 prosent av finansinstitusjonens ansvarlige kapital. Posisjonsgrensen for enkeltvalutaer gjelder ikke NOK-posisjonen, som skal beregnes som en restpost på basis av nettoposisjonene i utenlandsk valuta. Finansinstitusjonen kan justere opp egne posisjonsgrenser i de tilfeller ansvarlig kapital har økt. Finansinstitusjonen plikter å justere ned egne posisjonsgrenser i de tilfeller ansvarlig kapital er redusert. Finansinstitusjon med ansvarlig kapital som er vesentlig høyere enn lovens minstekrav til kapitaldekning, kan søke Norges Bank om høyere prosentsatser for fastsettelse av posisjonsgrenser enn hva som er angitt ovenfor. EØS-filial er unntatt fra disse reglene.

Forskrift 22. juni 2000 nr. 632 om minstekrav til kapitaldekning for markedsrisiko mv. for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak (CAD-forskriften) er fastsatt med hjemmel i kredittilsynsloven (lov 7. desember 1956 nr. 1) § 4, jf. § 1 annet ledd og andre bestemmelser i finanslovgivningen. Forskriften gjennomfører regler i EØS-avtalen som svarer til kapitaldekningsdirektivet (Rådsdirektiv 93/6 – «CAD») som bl.a. pålegger kapitalkrav for valutarisiko. Disse reglene gjelder i tillegg til valutaposisjonsreguleringen i valutareguleringsforskriften.

6.3.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet fra 1996

I høringsnotatet står det om posisjonsregulering (s. 21):

«Dagens posisjonsregulering har de siste årene i liten grad ivaretatt penge- og valutapolitiske hensyn, og har hovedsakelig vært begrunnet med tilsyns- og soliditetsmessige forhold. I forbindelse med implementering av kapitaldekningsdirektivet, vil det innføres kapitaldekningskrav på valutaposisjoner. Det er ennå ikke

besluttet om det i tillegg fortsatt skal være en begrensning i banker og finansieringsforetaks mulighet til å ta store valutaposisjoner (rammeregulering). Spørsmålet om institusjonene fortsatt bør være underlagt en rammeregulering, behandles som egen sak og omfattes ikke av dette høringsnotatet.»

I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre en bestemmelse som kan hjemle den posisjonsregulering som i dag framgår av valutareguleringsforskriften. Bestemmelsen ble foreslått tatt inn i en ny § 28 i sentralbankloven.

Høringsnotatet fra 2003

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for en foreløpig vurdering av at de gjeldende kapitaldekningsreglene, jf. særlig CAD-reglene (se pkt. 6.3.1), utgjør en forsvarlig og tilstrekkelig soliditetsmessig regulering av banker og kredittinstitusjoners valutaposisjoner. Et eventuelt behov for strengere regler bør i utgangspunktet kunne fastsettes innen rammen av de gjeldende lovbestemmelsene i finanslovgivningen som hjemler kapitaldekningsreglene og andre soliditetskrav.

Ut fra dette var det departementets foreløpige vurdering at det vil være forsvarlig å oppheve dagens valutaposisjonsregulering uten at kapitaldekningsreglene eller andre regler blir endret. Departementet anså videre at det da neppe er behov for å videreføre et lovgrunnlag for å fastsette forskrifter om finansinstitusjoners maksimale valutaposisjoner.

6.3.3 Høringsinstansenes merknader

Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen og Norges Banks hovedstyre slutter seg til forslaget i høringsnotatet fra 2003 om å oppheve lovgrunnlaget for valutaposisjonsreguleringen i valutareguleringsforskriften. *Den norske Bankforening* gikk mot forslaget i høringsnotatet fra 1996 om å beholde et slikt lovgrunnlag.

Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen og Norges Banks hovedstyre gir videre uttrykk for at det heller ikke er behov for valutaposisjonsgrensene i CAD-forskriften (se pkt. 6.3.1) og at også disse reglene kan oppheves.

Kredittilsynet og Norges Banks hovedstyre gikk mot forslaget i høringsnotatet fra 1996 om å hjemle adgang til rammeregulering i sentralbankloven. Kredittilsynet mente at det i stedet synes formålstjenlig å hjemle adgang til rammeregulering i sammenheng med eksisterende hjemler for kapitaldekningsregler.

Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader.

6.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener at finansinstitusjonenes valutarisiko bør reguleres i eller i medhold av finanslovgivningen, herunder eventuelt innen rammen av kapitaldekningsregelverket. Departementet mener at det er forsvarlig å oppheve valutaposisjonsreguleringen i valutareguleringsforskriften og lovgrunnlaget for denne reguleringen. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot departementets foreløpige vurdering av dette i høringsnotatet fra 2003.

Departementet foreslår etter dette ikke å videreføre lovgrunnlaget i valutareguleringsloven § 1 for valutaposisjonsreguleringen etter opphevelsen av valutareguleringsloven. Det vises til forslaget om å oppheve valutareguleringsloven.

6.4 Avgift på valutaomsetning

6.4.1 Gjeldende rett

Etter valutareguleringsloven § 6 første ledd kan departementet fastsette at det skal svares en avgift til Norges Bank når noen omsetter utenlandsk valuta og når det overføres norske kroner til eller fra utlending sin konto (konto loro). Det samme gjelder for inn – eller utgående clearingbetalinger og kompensasjonsforretninger mellom Norge og utlandet. Avgift kan også fastsettes for avståelse av valuta etter § 5 (se pkt. 6.2.1). Etter § 6 annet ledd fastsetter departementet hvor stor avgiften skal være.

6.4.2 Høringsnotatene

Departementet understreket i høringsnotatet fra 1996 at denne type avgift (såkalt «Tobin-avgift») i dag ikke vurderes som et egnet eller ønskelig virkemiddel å innføre for Norge på ensidig basis. En slik avgift ble i høringsnotatet ikke ansett som et egnet virkemiddel i gjennomføringen av penge- og valutapolitikken.

Departementet presiserte i høringsnotatet fra 1996 at spørsmålet om å innføre en avgift på valutaomsetning kan stille seg annerledes dersom den innføres av de store og toneangivende landene i internasjonal økonomi. For at en slik avgift skal være effektiv, kreves det at mange land samtidig innfører en slik avgift. Dersom det blir innført en slik avgift internasjonalt, kan det bli aktuelt at Norge gjør det samme. Med henvisning til våre internasjonale forpliktelser ble det i høringsnotatet fra 1996 pekt på

at Norges EØS-forpliktelser legger begrensninger på vår adgang til å innføre en slik avgift. I høringsnotatet ble det foreslått at bestemmelsen om adgang til å fastsette avgift på valutaomsetning videreføres i sentralbankloven.

Det ble i høringsnotatet fra 1996 foreslått en ny § 29 i sentralbankloven om at Kongen kan fastsette at det skal svares en avgift til Norges Bank når noen omsetter utenlandsk valuta og når det foretas overføringer i norske kroner til eller fra en utlendings bankkonto. Det samme skal etter forslaget gjelde for inn- og utgående clearingbetalinger og kompensasjonsforretninger mellom Norge og utlandet. Kongen skal fastsette hvor stor avgiften skal være.

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

6.4.3 Høringsinstansenes merknader

Høringsmerknader fra 1996

Flere av høringsinstansene hadde kritiske merknader til dette punktet i sine merknader til høringsnotatet av 1996. *Norges Bank hovedstyre* uttalte i denne forbindelse:

«Norges Bank understreker at dette virkemiddelet bare bør anvendes dersom slike avgifter også innføres internasjonalt. Vi vil ellers foreslå at vilkårene for å anvende avgiften i tilfelle presiseres i lovteksten. Ellers vil vi bemerke at en slik avgift har et visst skattemessig preg og vi reiser derfor spørsmål om det er naturlig å innplassere bestemmelsen i sentralbankloven. Et alternativ til å innføre bestemmelser om valutaavgift i sentralbankloven kan være å innføre avgiften ved særskilt lov dersom en internasjonal avtale gjør det aktuelt.

Vi viser også til at forslaget kan være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og kapitalkoden i OECD. Det kan også reises spørsmål om innføring av en slik avgift er praktikabel og om den har en god økonomisk begrunnelse som et effektivt og rasjonelt virkemiddel.

I beredskapssituasjoner vil for øvrig forslaget til ny § 30 hjemle bruk av valutaavgifter, jf. foran. Ellers peker vi på at ordlyden i bestemmelsen også er noe uklar mht. hvilke transaksjoner det skal svares avgift på. Bestemmelsen rammer f.eks. ikke overføring av norsk valuta til innlendingers egne konti i utlandet.»

Norges Banks hovedstyre skriver i sin høringsuttalelse av 11. februar 2003 at det verken er nødvendig eller ønskelig med ny § 28 (§ 29 i 1996-notatet) om avgift på omsetning av valuta. Hovedstyret

viser til at det kan reises spørsmål om innføring av en slik avgift er praktikabel og om den har en god økonomisk begrunnelse som et effektivt og rasjonelt virkemiddel. En ensidig avgift fra norsk side kan få uheldige konsekvenser. En eventuell innføring av en slik avgift bør derfor etter hovedstyrets oppfatning være del av en internasjonal avtale hvor flere land innfører tilsvarende avgift. Avgiften bør i så tilfelle innføres ved særskilt lov. Hovedstyret peker på at forslaget til ny § 29 for øvrig kan hjemle bruk av valutaavgifter i beredskaps- og krisesituasjoner. Av høringsuttalelsen framgår det imidlertid at et mindretall i hovedstyret slutter seg til forslaget i høringsnotatet.

Kredittilsynet tok i sin høringsuttalelse til høringsnotatet av 1996 ikke stilling til realiteten i forslaget, men påpeker at en innføring av en slik avgift kan få betydelige konsekvenser for norske finansinstitusjoner. Tilsynet uttalte:

«Kredittilsynet ønsker ikke å ta stilling til realiteten i forslaget, men vil som tilsynsmyndighet peke på at innføring av en slik avgift vil kunne få betydelige konsekvenser for norske finansinstitusjoner. Vi finner det av den grunn riktig at Stortinget bør få anledning til å behandle saken før et såpass vidtrekkende tiltak iverksettes. Saken kan ha så vidtrekkende konsekvenser at den ikke bør ligge innenfor rammen av vanlig forskriftskompetanse. Norges folkerettslige forpliktelser gjennom EØS-avtalen og GATS om å lette adgangen for frie kapitalbevegelser trekker også i retning av at et slikt tiltak behandles i lovs form. Etter vår oppfatning synes tiltaket generelt å være lite utredet.»

Den norske Bankforening tok departementets forslag fra 1996 til etterretning, men mente at det i overskuelig framtid er helt urealistisk å innføre en slik avgift. *Sparebankforeningen* var av det syn at det ikke er tungtveiende grunner for å innføre en slik lov hjemmel i Norge. Foreningen viste til at en slik avgift ikke er noe hensiktsmessig virkemiddel dersom den innføres på ensidig basis, og var skeptisk til realismen i å få innført en slik avgift internasjonalt. Verken *Norges Fondsmeglerforbund* eller *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* anså en videreføring av en slik bestemmelse som ønskelig.

Finansnæringens Hovedorganisasjon skriver i sin høringsuttalelse av 14. februar 2003 at uttalelsen fra Den norske Bankforening til høringsnotatet fra 1996 også er dekkende for Finansnæringens Hovedorganisasjons syn. Finansnæringens Hovedorganisasjon går i mot forslaget om å videreføre en hjemmel i sentralbankloven til å innføre en avgift på omsetning av valuta («Tobin-avgift»). Finansnæringens Hovedorganisasjon anser det som helt urealis-

tisk at det i overskuelig fremtid innføres slik avgift som et felles internasjonalt tiltak, og at en slik avgift vil være svært skadelig om det skulle innføres som et ensidig norsk tiltak. *Sparebankforeningen* fastholder sitt syn fra 1996 i sin høringsuttalelse av 18. februar 2003.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) begrenser sin høringsuttalelse til valutalogvgivningen til å understreke betydningen av å videreføre bestemmelse i samsvar med høringsnotatet fra 1996, også på det punkt som gjelder adgang til å fastsette avgift på omsetning av valuta.

6.4.4 Departementets vurdering

Høy grad av kapitalmobilitet muliggjør kapitalbevegelser som kan gi opphav til betydelige svingninger i eller justeringer av valutakursen, og medvirke til finanskriser. Dette var bakgrunnen for at den amerikanske økonomen James Tobin i 1978 foreslo å bruke en generell avgift på alle valutatransaksjoner til å regulere kapitalstrømmer. Herav følger betegnelsen Tobin-avgift.

En Tobin-avgift vil kunne redusere sannsynligheten for finanskriser i situasjoner hvor det ikke er fundamentale årsaker til slike kapitalbevegelser. Avgiften vil imidlertid først og fremst virke stabiliserende ved forventninger om mindre svingninger i valutamarkedene. I situasjoner med press på valutakurser ut fra fundamentale forhold vil det trolig kreve en svært høy avgift på valutahandel for at den skal ha vesentlig innvirkning på kapitalbevegelser.

Skal en avgift på valutahandel bidra til å redusere svingningene i valutamarkedet, må den innføres internasjonalt, og dekke alle former for valutatransaksjoner. Avgiften vil kunne påvirke kapitalmarkedenes virkemåte, bl.a. gjennom å øke transaksjonskostnadene. Verdien for aktørene ved å omgå en slik avgift vil imidlertid være betydelig. Det vil derfor være motiver for å flytte valutahandel til land som ikke er omfattet av avgiften eller til markedsplasser utenfor det offisielle finansmarkedet.

Som det framgår i høringsnotatet, anses en avgift på omsetning av valuta ikke som et egnet eller ønskelig virkemiddel å innføre for Norge på ensidig basis. En slik avgift vil også kunne være i strid med EØS-avtalen og våre internasjonale forpliktelser om betalingsoverføringer, tjenestetransaksjoner, kapitalbevegelser og valutakursordninger, jf. IMF, OECD og WTO/GATS. Det vises til omtalen av internasjonale forpliktelser i kapittel 4.

En slik avgift vil imidlertid kunne bli aktuell dersom store og toneangivende land i internasjonal økonomi skulle innføre en tilsvarende avgift. Der-

som dette skulle skje, deler departementet oppfatningen til flertallet i Norges Banks hovedstyre om at en slik avgift i så tilfelle bør innføres ved særskilt lov. Departementet ser således ikke behov for en slik særskilt hjemmel i sentralbankloven, jf. § 28 i høringsnotatet. Departementet vil for øvrig vise til at forslaget til ny § 29 i høringsnotatet gir hjemmel til bruk av valutaavgifter i beredskaps- og krisesituasjoner.

6.5 Valutamegling

6.5.1 Gjeldende rett

Valutareguleringsloven § 1 annet ledd gir hjemmel for å fastsette at mellommannsvirksomhet ved omsetning av valuta og betalingsformidling med utlandet krever tillatelse. Det kan settes nærmere vilkår for slik tillatelse.

I valutareguleringsloven § 1 annet ledd første punktum er det fastsatt at i den grad departementet fastsetter kan bare Norges Bank og de som får tillatelse til det av departementet, omsette utenlandsk valuta og innenlandske verdipapirer og innenlandske krav som lyder på utenlandsk mynt, eller både det og norske kroner. Etter annet punktum gjelder det samme for mellommannsvirksomhet i slik omsetning (valutamegling). Etter tredje punktum kan departementet eller den det gir fullmakt, sette nærmere vilkår for slik tillatelse og kan trekke tillatelsen tilbake.

Etter verdipapirhandeloven 19. juni 1997 nr. 79 § 7–1 kan investeringstjenester bare ytes av foretak som har tillatelse til dette fra departementet (verdipapirforetak). Myndigheten er delegert til Kredittilsynet. Investeringstjenester omfatter megling av finansielle instrumenter. Som finansielle instrumenter regnes bl.a. finansielle terminkontrakter, herunder valutaterminer, fremtidige renteavtaler (FRA) og valutaopsjoner, men ikke valutaspotkontrakter (kjøp og salg av valuta med samtidig oppgjør). Kredittilsynet fører tilsyn med verdipapirforetakene.

I verdipapirhandeloven §§ 8–1 og 8–3 er det regler om tilknyttede tjenester og verdipapirforetaks adgang til å drive annen næringsvirksomhet. Etter § 8–3 kan et verdipapirforetak ikke drive annen næringsvirksomhet enn å yte investeringstjenester utover det som følger av § 8-1 (tilknyttede tjenester) og § 8-2 (særskilte regler om kredittgivning) uten at dette har naturlig sammenheng med utøvelsen av investeringstjenestevirksomheten. Verdipapirforetak skal gi melding til Kredittilsynet før det tilbyr tilknyttede tjenester utover det som måtte fremgå av konsesjonen som verdipapirfore-

tak. Etter § 8-1 første ledd nr. 6 regnes «tjenester i tilknytning til valutavirksomhet når dette skjer i forbindelse med ytelse av investeringstjenester» som tilknyttede tjenester.

6.5.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 ble det opplyst at deler av virksomhet som i dag er konsesjonspliktig etter valutameglerforskriften også ville bli konsesjonspliktig etter den nylig reviderte verdipapirhandelloven, og at det kan tilsi at det bør foretas en vurdering av om virkeområdet til valutameglerforskriften bør innsnevres. De nye bestemmelsene i verdipapirhandelloven trådte i kraft 31. desember 1996 (etter utsendelsen av høringsnotatet).

I høringsnotatet fra 1996 ble det foreslått å videreføre hjemmelen i valutareguleringsloven § 1 annet ledd til å regulere valutameglervirksomhet i ny § 28 i sentralbankloven.

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

6.5.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser hadde særskilte merknader til forslaget om å videreføre en hjemmel til å regulere valutameglervirksomhet i høringsrunden 1996–97. *Norges Bank* opplyste at valutameglerforskriften burde vurderes nærmere, og at det ville være naturlig at banken foretok de nødvendige vurderinger siden forskriften delegerer tilsynsansvar og delvis konsesjonsmyndighet til banken.

I høringsrunden 2003 viser *Norges Banks hovedstyre* til at megling av valutaspottransaksjoner har vært uregulert siden november 1998 og at annen meglingsvirksomhet reguleres av verdipapirhandelloven. *Norges Bank* ser derfor ikke behov for å videreføre hjemmel for regulering av valutamegling.

6.5.4 Departementets vurdering

Forskrift 25. mars 1983 nr 732 om valutameglervirksomhet ble opphevet i november 1998. Som nevnt av *Norges Bank* reguleres annen valutameglervirksomhet enn megling av valutaspotkontrakter i verdipapirhandelloven. Departementet har siden opphevelsen av valutameglingsforskriften ikke registrert noe behov for særskilt regulering av valutameglere. Departementet anser ut fra denne erfaringen at det ikke er behov for å videreføre et særskilt lovgrunnlag for regulering av valutameglingsvirksomhet.

Departementet foreslår etter dette ikke å vide-

reføre lovgrunnlaget i valutareguleringsloven § 1 annet ledd for å fastsette at mellommannsvirksomhet ved omsetning av valuta krever tillatelse etter opphevelsen av valutareguleringsloven. Det vises til forslaget om å oppheve valutareguleringsloven.

6.6 Forretningsmessig omsetning av valuta – frittstående vekslingskontorer

6.6.1 Gjeldende rett

I høringsnotatet uttales følgende om gjeldende rett:

«Etter lov 14. juli 1950 nr. 10 om valutaregulering (valutareguleringsloven) § 1 annet ledd kan bare Norges Bank og de som får tillatelse av departementet, omsette utenlandsk valuta. Ved forskrift 22. juni 1990 nr. 589 ble departementets myndighet delegert til Norges Bank, som fastsatte forskrift 27. juni 1990 nr. 595 om valutaregulering (valutareguleringsforskriften). Etter valutareguleringsforskriften § 9–1 første ledd er det «forbudt for andre enn Norges Bank og valutabanker å drive ervervmessig omsetning (kjøp/salg) av utenlandske betalingsmidler i Norge». For å få status som valutabank må bankene autoriseres av Norges Bank, jf. valutareguleringsforskriften § 14–1 første ledd. Slik autorisasjon kan bare gis til forretningsbank, sparebank og Postbanken, jf. annet ledd. Siden Norges Bank alltid gir en bank tillatelse til å drive vekslingsvirksomhet samt betalingsformidling med utlandet, fungerer ordningen i praksis som en registreringsordning. Filialer i Norge av kredittinstitusjoner hjemmehørende i andre EØS-stater, kan drive vekslingsvirksomhet uten autorisasjon fra Norges Bank, jf. valutareguleringsforskriften § 14–1 tredje ledd og § 14–6 første ledd annet punktum. Kredittinstitusjoner hjemmehørende i andre EØS-stater skal etter EØS-regler som svarer til direktiv 2000/12/EF (det konsoliderte bankdirektiv) ha anledning til å etablere filial her i riket basert på tillatelse i hjemlandet (gjensidig anerkjennelse). Det gjelder en særskilt notifiseringsprosedyre etter direktivet for slik filialetablering. Vedlegg I til direktivet angir en liste over virksomhet som omfattes av gjensidig anerkjennelse. Listen omfatter i punkt 7 bokstav b transaksjoner for institusjonens egen regning eller for kundens regning i valuta. Disse EØS-reglene er til hinder for å kreve autorisasjon som valutabank for filialer som nevnt.

Valutareguleringsforskriften fastsetter også en valutakommisjonærordning. I henhold til valutareguleringsforskriften § 17 kan valutabanker uten særskilt samtykke fra Norges Bank

inngå avtale med et annet innenlandsk foretak, herunder finansinstitusjon, om at foretaket kan virke som kommisjonær for valutabankens omsetning av utenlandske betalingsmidler.

Norges Bank kan i særskilte tilfelle gjøre unntak fra bestemmelsene i valutareguleringsforskriften, herunder reglene i kapittel 9, jf. valutareguleringsforskriften § 18–2. Til nå er det kun American Express Company AS som har fått dispensasjon til å kunne yte vekslings tjenester.»

6.6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet gjøres nærmere rede for forslaget som ble fremmet i 1996 vedrørende frittstående vekslingskontorer og oppfølgingen av dette, og det uttales bl.a.:

«I høringsnotatet fra 1996 ble det foreslått en ny § 28 i sentralbankloven om adgang til å fastsette forskrift om at bare den som får tillatelse av Kongen kan drive forretningsmessig omsetning av valuta eller forretningsmessig betalingsformidling med utlandet. Det samme skulle etter forslaget gjelde for mellommannsvirksomhet i slik omsetning og betalingsformidling. Etter forslaget kunne forskriftene omfatte nærmere regler om hvilke betingelser som skulle gjelde for tillatelse til å drive slik valutavirksomhet.

Finansdepartementet ba i brev 17. april 1997 Norges Bank og Kredittilsynet vurdere om frittstående vekslingskontorer bør tillates i Norge og om å utarbeide forslag til hvordan vekslingskontorene i så tilfelle bør reguleres. En arbeidsgruppe med medlemmer fra Norges Bank og Kredittilsynet ble nedsatt i juni 1997 for å vurdere om frittstående vekslingskontorer bør tillates. Med «frittstående vekslingskontor» mener arbeidsgruppen foretak som yter vekslings tjenester, og som ikke omfattes av finansinstitusjonslovgivningen. Arbeidsgruppens rapport ble oversendt departementet ved brev fra Norges Bank 30. april 1998. Rapporten ble sendt på høring 20. mai 1998 med høringsfrist 14. august 1998.

Det ble imidlertid ikke fremmet lovforslag på grunnlag av arbeidsgruppens rapport.

Arbeidsgruppen mener at hensynet til å hindre hvitvaskingskriminalitet tilsier at valutavekslingsvirksomhet bør skje innenfor institusjoner som har de nødvendige forutsetninger for å kunne hindre hvitvasking, og dette vil være banker og andre finansinstitusjoner. Arbeidsgruppen tilrår primært at det åpnes opp for at også andre finansinstitusjoner enn banker skal kunne yte vekslings tjenester. Arbeidsgruppen tilrår sekundært særskilt regulering av frittstående vekslingskontorer i en egen lov om vekslingskontorer.

Behandlingen av rapporten er omtalt i Kredittmeldinga 1998 (St.meld. nr. 11 (1999–2000)). Meldingen ble avgitt 29. oktober 1999 under regjeringen Bondevik I. I meldingen står det under punkt 3.1 på s. 38:

’Finansdepartementet har kome til at det vil foreslå å opne opp for etablering av frittstående vekslingskontor i Noreg. Vurderinga er gjort på bakgrunn av høyringsfråsegna til ein rapport frå Noregs Bank som blei send til Finansdepartementet med brev av 30. april 1998. I rapporten går det fram at Noregs Bank meiner det er tilrådeleg å opne for etablering av frittstående vekslingskontor i Noreg. Departementet tek sikte på å fremme forslag til reglar som regulerer vekslingskontor, i samband med den pågåande revisjonen av finanslovgivinga, som er ei oppfølging av arbeidet til Banklovkommisjonen.’»

I høringsnotatet fremmes forslag om at bare banker og finansieringsforetak, inkludert utenlandske foretak som har rett til å drive finansieringsvirksomhet her i riket, skal kunne drive valutavirksomhet som består i forretningsmessig omsetning av valuta. Det uttales bl.a.:

«Avgjørelsen av om det bør åpnes for frittstående vekslingskontorer eller ikke, beror på en avveining av hensynene til å hindre hvitvasking av utbytte av straffbare handlinger og skatteunndragelser og på den ene siden, og hensynene til økt konkurranse om å tilby vekslings tjenester og tilgjengeligheten av slike tjenester på den annen side. Etter departementets vurdering innebærer arbeidsgruppens primære forslag (utvide kretsen av hvilke finansinstitusjoner som skal kunne tilby slike tjenester – men ikke åpne for frittstående vekslingskontorer) en hensiktsmessig avveining av disse hensyn. Det vises i den anledning bl.a. til at Financial Action Task Force (FATF) legger til grunn at veksling av valuta i større grad enn tidligere benyttes som hvitvaskingsmetode. Dette tilsier at hensynet til å bekjempe hvitvasking tillegges større vekt enn tidligere, jf. i den forbindelse omtalen i Kredittmeldinga 1998. Departementets legger vekt på at arbeidsgruppens primære forslag legger til rette for en noe bedre tilgjengelighet av vekslings tjenester enn i dag, samtidig som slike tjenester bare vil kunne utføres av foretak med konsesjon som bank eller finansieringsforetak. Foretak som driver vekslingsvirksomhet vil på denne måten fortsatt være underlagt tilsyn og de alminnelige regler i finanslovgivningen. Slik regulering kan særlig bidra til en mer effektiv oppfølging av vekslingskontorenes plikt til å iverksette forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme (se

nærmere om disse reglene i pkt. 8.4 nedenfor). Dette anses viktig for å forhindre at foretakene benyttes som ledd i hvitvasking av utbytte av straffbare handlinger og skatteunndragelser.

I høringsnotatet her foreslår departementet lovregler til gjennomføring av en slik begrenset utvidelse av adgangen til å drive vekslingsvirksomhet etter opphevelse av valutareguleringsloven. Departementet foreslår regler i finansieringsvirksomhetsloven nytt kapittel 4a om at bare banker og finansieringsforetak, inkludert utenlandske foretak som har rett til å drive finansieringsvirksomhet her i riket, kan drive valutavirksomhet som består i forretningsmessig omsetning av valuta. Kredittilsynet vil ha tilsyn med virksomheten. Kredittilsynet vil kunne reagere mot ulovlig vekslingsvirksomhet med pålegg om stans av virksomheten i medhold av kredittilsynsloven § 4a. Videreføring av plikt til å rapportere kjøp og salg av utenlandske betalingsmidler til Norges Bank etter valutareguleringsforskriften § 9–1 tredje ledd, omtales i pkt. 8.5 nedenfor.

Etter arbeidsgruppens forslag skulle det settes en nedre grense for reguleringen ved valutavirksomhet som drives i ubetydelig omfang. Departementet anser at hensynet til å kontroll med valutavirksomhet tilsier at det ikke settes en slik terskel i loven. Departementet foreslår i stedet at departementet gis adgang til ved forskrift eller enkeltvedtak å gjøre unntak fra konsekvenskravet for personer eller foretak som driver valutavirksomhet. Forskriftshjemmelen er her bare tenkt utnyttet dersom erfaringen etter hvert skulle tilsi det. Søknader om unntak i enkelttilfeller vil måtte vurderes konkret. Det vil da ev. kunne legges vekt på at virksomheten drives i ubetydelig omfang. Det vises til utkastet til § 4a-1 tredje ledd.

Departementet foreslår en adgang for departementet til å fastsette nærmere regler om valutavirksomhet. Dersom erfaringen skulle vise at det er behov for å gi særskilte regler for valutavirksomhet, vil en forskriftshjemmel som foreslått gi en viss adgang til å gi slike regler.

Gjeldende regler i valutareguleringsforskriften omfatter som nevnt over særskilte regler om at valutabanker kan inngå avtale med «annet innenlandsk foretak, herunder finansinstitusjon, om at dette kan virke som agent for valutabankens betalingsformidling og/eller omsetning av utenlandske betalingsmidler», såkalte valutakommisjonærer. Banklovkommisjonen har i NOU 2001:23 omtalt i kapittel 5 og foreslått regulering i utkast til ny lov om finansforetak § 10–3 av bortsetting (outsourcing) av tjenester i finansforetak (finansinstitusjoner). Gjeldende rett inneholder ikke generelle regler om bruk av agenter eller annen bortsetting av tjenester. Reglene om valutakommisjonærer står

her i en særstilling. Departementet anser etter en foreløpig vurdering at det vil være forsvarlig og neppe skape store problemer i praksis å ikke videreføre de gjeldende særreglene om valutakommisjonærer. Inntil behandlingen av Banklovkommisjonens forslag om bortsetting av tjenester, vil finansinstitusjoners bruk av agenter i valutavekslingsvirksomheten begrenses av ulovfestede normer for bortsetting av konsesjonspliktig virksomhet. Se nærmere om dette i NOU 2001:23.

Departementet ber videre om høringsinstansenes syn på om hjemmelen i valutareguleringsloven til å fastsette regler om mellommannsvirksomhet ved omsetning av valuta og betalingsformidling med utlandet (valutamegling) bør videreføres. Tidligere regulering av slik virksomhet i forskrift 25. mars 1983 nr. 732 om valutameglervirksomhet, ble opphevet 3. november 1998. Området har etter dette vært ansett unødvendig å regulere. Departementet er ut fra det i tvil om det er behov for å videreføre en lovhjemmel til å fastsette regler om valutamegling.»

6.6.3 Høringsinstansenes merknader

Alle høringsinstanser som uttaler seg stiller seg positive til forslaget i høringsnotatet.

Finansnæringens Hovedorganisasjon deler departementets bekymring knyttet til mulighetene for hvitvasking, og slutter seg derfor til forslaget om at forbudet mot frittstående vekslingskontorer videreføres. Finansnæringens Hovedorganisasjon viser imidlertid til at slik virksomhet ikke krever konsesjon i andre land, og at det generelt bør foreligge sterke grunner for å avvike regelverk som er vanlig i andre EØS-land.

Sparebankforeningen støtter også forslaget, og uttaler bl.a.:

«Unntaksbestemmelsen som er foreslått, bør benyttes med varsomhet. Både hensynet til like konkurranseforhold og hensynet til myndighetenes kontroll tilsier at eventuelle frittstående vekslingskontorer blir underlagt de samme rammebetingelser som bankenes vekslingsvirksomhet, herunder tilsyn og rapportering.

På dette grunnlag vil vi støtte Finansdepartementets forslag til endring i finansieringsvirksomhetsloven.

Vi har for øvrig merket oss at departementet anser det som forsvarlig ikke å videreføre bestemmelsene om valutakommisjonærer i valutareguleringsforskriften. Det uttales at inntil behandlingen av Banklovkommisjonens forslag om bortsetting av tjenester er behandlet, vil finansinstitusjoners bruk av agenter i valutaveks-

lingsvirksomheten begrenses av ulovfestede normer for bortsetting av konsesjonspliktig virksomhet. Vi forutsetter at det med dette menes at dagens praksis kan videreføres.»

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund støtter også forslaget.

Videre støtter *Justisdepartementet* forslaget, og uttaler:

«Justisdepartementet er på lik linje med Finansdepartementet/høringsnotatet opptatt av å hindre at vekslingskontorer kan benyttes som ledd i hvitvasking av utbytte av straffbare handlinger og skatteunndragelser.»

Konkurransetilsynet stiller seg «positive til at det åpnes for konkurranse i markedet for valutavirksomhet. Det uttales imidlertid at adgangen til å etablere valutavirksomhet bør være så vid som mulig, «i den grad andre virkemidler kan ivareta kontroll med hvitvasking og terrorfinansiering». *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

Norges Bank slutter seg også til forslaget. Når det gjelder valutakommisjonærer og valutamegling uttaler *Norges Bank*:

«Særreglene om valutakommisjonærer foreslås ikke videreført. Departementet påpeker at inntil behandlingen av Banklovkomisjonens forslag om bortsetting av tjenester er sluttført, vil finansinstitusjoners bruk av agenter i valutavekslingsvirksomheten begrenses av ulovfestede normer for bortsetting av konsesjonspliktig virksomhet. *Norges Bank* anser dette som uproblematisk og slutter seg til departementets vurdering.

Norges Bank ser ikke behov for å videreføre hjemmel for fastsetting av regler om valutamegling. Dette berører i praksis bare megling av valutapotransaksjoner som har vært uregulert siden november 1998. Annen meglingsvirksomhet reguleres i verdipapirhandeloven.»

Kredittilsynet slutter seg i hovedsak til høringsnotatets forslag, men det tilrås at det ikke innføres særskilte unntak for finansieringsforetak som yter slike tjenester. *Kredittilsynet* gjør grundig rede for internasjonal praksis og erfaringer vedrørende valutaveksling og hvitvasking, og uttaler:

«Financial Action Task Force on Money Laundering ('FATF') fastsetter standarder for å motvirke hvitvasking av utbytte og tiltak mot terroristfinansiering. FATFs 40 anbefalinger, som er under revisjon, er et viktig instrument i kampen mot hvitvasking. Det fremgår av tolkningsuttalelsen til nåværende anbefaling nr. 8 og 9:

'Bureaux de change are an important link in the

money laundering chain since it is difficult to trace the origin of the money once it has been exchanged. Typologies exercises conducted by the FATF have indicated increasing use of bureaux de change in laundering operations.'

Et av flere FATF-eksempler her er fra en typologirapport fra 1997/98:

'30. The bureaux de change sector continues to be a very important link in the laundering chain: cash proceeds from drug trafficking and other criminal activities often transit through this sector'.

Det er et gjennomgående trekk i FATFs arbeid og rapporter at valutaveksling (bureaux de change) inngår i hvitvaskingsoperasjoner.

Det vises videre til en rapport fra National Criminal Intelligence Service – Economic Crime Branch (ØKOKRIM-organ i Storbritannia – internett-adresse www.ncis.gov.uk) kapittel 6 vedrørende hvitvasking:

'Bureaux de change/money transmission agents 6.7

Serious and organised criminals make frequent use of bureaux de change and money transmission agents (MTAs) to convert and transfer cash. This can involve the conversion of low denomination notes into larger denominations, often in a different currency, in order to facilitate the movement of funds both around the UK and out of the country.'

Kredittilsynet har videre mottatt informasjon fra Finanspolisen i Sverige (tilsvarende ØKOKRIM) vedrørende omfanget av hvitvaskingsmeldinger. I 2002 mottok Finanspolisen totalt 8 080 slike meldinger i Sverige. Av disse meldingene kom 7 346 fra 4 vekslingsforetak.

Dette er en sterk indikasjon på den betydelige hvitvaskingsfaren i slike foretak. Rapportene indikerer imidlertid også at det er en betydelig oppmerksomhet vedrørende hvitvaskingsfaren i disse 4 foretakene. De mange enkeltstående oppdragene og kundens manglende tilknytning til vekslingskontoret gjør det her vanskelig å «kjenne sin kunde». Sverige har hatt vekslingskontorer i en årrekke. Foretakene er regulert av «Lag (1996:1006) om valutaväxling och betalingsöverföring». Det er en registreringsordning for å etablere slik virksomhet i Sverige. Det er i.h.t loven ingen egnethetskrav til styre, eiere eller daglig leder i slik virksomhet. Foretakene har en plikt å melde mistenkelige transaksjoner til Finanspolisen. Foretakene har opplysningsplikt overfor Finanstilsynet for å påse at hvitvaskingsregelverket overholdes.

Finanstilsynet kan gi disse foretakene pålegg om å rette på manglende overholdelse av hvitvaskingsregelverket. Hvis ikke det skjer,

kan det videre gis pålegg om opphør av virksomheten. Det største av de svenske vekslingsforetakene, Forex AB, omsatte i 2001 valuta for mer enn 20 milliarder svenske kroner gjennom mer enn 50 valutabutikker i Sverige, Finland og Danmark. Forex har en stor «varebeholdning» av mange valutaer som bankene ikke «lagerfører» – totalt 60 valutaer. Det vil ofte være billigere for kundene å veksle gjennom slike kontorer enn i banker. Det er således grunn til å anta at det har vært en kanalisering av valutaveksling fra bankene til Forex og andre tilsvarende foretak. Forex har også vist sterk interesse for å etablere slik virksomhet i Norge. Foretaket har søkt om dispensasjon fra forbudet mot å etablere frittstående vekslingskontor. Søknaden ble avslått av Norges Bank. (Foretaket etablerte endog i en periode et informasjonskontor på Oslo-sentralbanestasjon for å informere om valutaveksling). Kredittilsynet har fått muntlig opplyst fra Finansinspeksjonen at Forex AB har søkt om konsesjon til å etablere bankvirksomhet. En kredittinstitusjon kan i.h.t. EØS-regelverket etablere filial i andre EØS-land. Veksling av valuta for egen eller kundes regning er omfattet av prinsippet for gjensidig anerkjennelse.

Som det fremgår ovenfor er de svenske foretakene som driver valutaveksling underlagt en ren registreringsordning. Foretakene kan således ikke anses å drive tilsvarende virksomhet som et finansieringsforetak meddelt konsesjon i.h.t. finansieringsvirksomhetsloven. EØS-foretak, som har konsesjon som kredittinstitusjon (slik det er definert i det konsoliderte bankdirektivet), vil i.h.t. prinsippet om gjensidig anerkjennelse i EØS-avtalen kunne drive tilsvarende virksomhet i Norge, herunder valutaveksling.»

Kredittilsynet uttaler videre:

«Det er Kredittilsynets oppfatning at de nødvendige forutsetninger foreligger for at finansieringsforetak etter søknad kan drive valutaveksling enten som eneste virksomhetsområde, eller i tillegg til øvrig virksomhet som finansieringsforetak. Det vises her til følgende momenter:

- Kredittilsynet viser til at finansieringsforetak i.h.t. finansieringsvirksomhetslovens § 2-1 første ledd har vært omfattet av det gjeldende hvitvaskingsregelverket siden 1. januar 1994.
- Slike foretak er omfattet av en etablert konsesjonsordning, herunder egnethetskrav til eiere, styre og daglig leder, jf. finansieringsvirksomhetslovens kapittel 3.
- Slike foretak er underlagt Kredittilsynets tilsyn, og det kan anvendes ulike sanksjonsmidler ved brudd på regelverket, f.eks. adgang til å gi pålegg om å rette på forhold.

- American Express Company AS har i dag dispensasjon for å kunne drive valutaveksling.

Kredittilsynet har dog merket seg at finansieringsforetak t.o.m. 2001 i svært liten utstrekning har rapportert mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Det har vært en økning av rapporteringen for 2002.

For finansieringsforetak som vil drive valutavirksomhet i tillegg til sin øvrige ordinære virksomhet som finansieringsselskap, vil samtlige lov- og forskriftskrav gjelde, eksempelvis krav til eiersammensetning, ansvarlig kapital, egnethet for ledelse, styremedlemmer og eiere osv. Det følger av departementets lovforslag § 4a-2 at for finansieringsforetak, som bare vil drive valutavirksomhet og ingen annen virksomhet som finansieringsforetak, kan det ved forskrift eller enkeltvedtak gjøres unntak fra flere av finansieringsvirksomhetslovens regler som innebærer vesentlige etableringssterskler.

Det fremgår av høringsnotatet s. 24 annet avsnitt:

'Departementet foreslår i stedet at departementet gis adgang til ved forskrift eller enkeltvedtak å gjøre unntak fra konsesjonskravet for personer eller foretak som driver valutavirksomhet. Forskriftshjemmelen er her bare tenkt utnyttet dersom erfaringen etter hvert skulle tilsi det. Søknader om unntak i enkelttilfeller vil måtte vurderes konkret. Det vil da ev. kunne legges vekt på at virksomheten drives i ubetydelig omfang. Det vises til utkastet til § 4a-1 tredje ledd'.

Det gis ingen direkte begrunnelse for Finansdepartementets lovforslag om at det ved forskrift eller enkeltvedtak kan innvilges så vidt omfattende unntak fra finansieringsvirksomhetsloven. Selv om det i.h.t. finansieringsvirksomhetsloven vil gjelde en konsesjonsordning for etablering av finansieringsforetak som bare vil drive valutaveksling, vil det dersom såvidt vesentlige unntak fra loven innvilges i realiteten innebære at en langt på vei går inn for å etablere frittstående vekslingskontorer. Kredittilsynet kan ikke se at det vil være forsvarlig å innvilge så vidt vesentlige unntak for finansieringsforetak som bare vil drive valutaveksling.

Med hensyn til unntak fra eierbegrensningsregelene i 'særlige tilfelle' etter lovens § 2-2 annet ledd nr. 11 har det vært ført en meget streng praktisering av disse reglene for samtlige finansinstitusjoner uansett art og omfang av virksomheten. Vesentlige unntak fra eierbegrensningsregelene bør dessuten sees i sammenheng med de generelle endringer i reglene som eventuelt blir foreslått med bakgrunn i Selvig-utvalgets innstilling. Videre vises det til

kravet til ansvarlig kapital, minimum 5 mill. euro, dog med adgang til dispensasjon ned til 1 mill. euro. Denne dispensasjonsadgangen er nettopp forutsatt benyttet for foretak med et begrenset tjenestetilbud, eller som yter tjenester i et geografisk avgrenset område. Den store hvitvaskingsfaren som valutaveksling innebærer, se avsnitt 3.3 ovenfor, tilsier en begrensning i etableringsadgangen for slike foretak i Norge. Videre vises det til den betydelig skjerpelsen av hvitvaskingsregelverket nasjonalt og internasjonalt, som det er redegjort for i avsnitt 3.2.

Kredittilsynet legger her til grunn at det vil foreligge en meget begrenset økonomisk risiko for finansieringsforetak som kun driver med omsetning av valuta. I praksis vil det være den valutarisiko foretakene eksponeres for og i noen grad operasjonell risiko som her veier tyngst. Det vil således i.h.t de allerede gjeldende regler i finansieringsvirksomhetslovens § 3–5 kunne være grunnlag for å lempe på kravet til 5 millioner euro i ansvarlig kapital. I følge den praksis som har nedfelt seg vil disse foretakene gis dispensasjon ned til minstekravet på 1 million euro. Selv om disse foretakene vil kunne drives forsvarlig med andre og lempeligere krav til minstekapital enn andre finansieringsforetak, vil det ikke være aktuelt å tillate slike foretak drevet uten annet krav til egenkapital enn det som følger av aksjeselskapslovgivningen.

Kredittilsynet anbefaler derfor ikke at det i loven gis de foreslåtte unntak fra slike soliditets- og eierbegrensningskrav. Etter Kredittilsynets vurdering bør det uansett være en forutsetning for den foreslåtte lovendring at det ikke etableres en praksis med omfattende unntak fra loven.

Dette bør komme klart frem i lovforarbeidene.

Det følger av departementets forslag til lovtekst § 3–16 annet ledd at «Vedtektene skal ha bestemmelser om hva slags finansieringsvirksomhet og/eller valutavirksomhet det enkelte foretak skal kunne drive».

Kredittilsynet tolker lovforslaget dithen at det skal være tilstrekkelig med en vedtektsendring godkjent av Kredittilsynet for å starte valutavirksomhet i tillegg til allerede godkjent finansieringsvirksomhet. Kredittilsynet vil påpeke at det her også vil kunne være behov for å godkjenne endringer i finansieringsforetakets opprinnelige konsesjon, som ikke omfatter slik valutavirksomhet.

I høringsnotatet ber departementet også om høringsinstansenes syn på hvorvidt valutareguleringslovens hjemmel om mellommannsvirksomhet ved omsetning av valuta (valutamegling) skal videreføres. Slik virksomhet drives ikke i dag i det norske markedet og Kredittilsynet antar således at det ikke er behov for å videreføre en slik ordning.»

Økokrim støtter forslaget i høringsnotatet.

6.6.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder sin vurdering i høringsnotatet om at bare banker og finansieringsforetak, samt utenlandske foretak som har rett til å drive finansieringsvirksomhet her i riket, skal kunne drive omsetning av valuta. Forslaget innebærer en viss utvidelse i forhold til gjeldende rett, ved at også finansieringsforetak vil kunne drive slik virksomhet. Det foreslås imidlertid ikke å åpne for såkalte frittstående vekslingskontorer, dvs. valutaveksling utført av foretak som ikke er underlagt den alminnelige finansinstitusjonslovgivning. Etter departementets syn innebærer forslaget en hensiktsmessig avveining av hensynet til å hindre hvitvasking av utbytte av straffbare handlinger på den ene side, og hensynet til økt konkurranse og tilgjengelighet av slike tjenester på den annen side. Når det gjelder hvitvaskingsfaren forbundet med slik virksomhet, vises særlig til redegjørelsen for internasjonale erfaringer i Kredittilsynets høringsuttalelse. Det vises også til at høringsinstansene støtter forslaget.

I høringsnotatet var det foreslått at bare «forretningsmessig» omsetning av valuta skulle omfattes. Etter departementets syn bør all valutavekslingsvirksomhet omfattes, uavhengig av om virksomheten kan betegnes som forretningsmessig eller ikke. I virksomhetsbegrepet ligger imidlertid den avgrensning at det må dreie seg om tjenester som ytes på forholdsvis regelmessig basis i forhold til andre. Det vises til nærmere omtale av dette nedenfor om betalingsformidling.

I samsvar med forslaget i høringsnotatet, foreslår departementet at det skal kunne gjøres unntak fra konsesjonsplikten i forskrift eller ved enkeltvedtak. Dispensasjonsadgangen vil kunne være aktuell å benytte i forhold til virksomhet av ubetydelig omfang. For virksomhet som omfattes av konsesjonsplikten vil finansieringsvirksomhetslovens bestemmelser i utgangspunktet gjelde fullt ut. I høringsnotatet ble det foreslått en hjemmel til å gjøre unntak fra en rekke lovbestemmelser for foretak som bare driver valutavirksomhet, herunder eierbegrensningsreglene og kapitalkrav mv. Departementet vil imidlertid ikke foreslå en slik dispensasjonshjemmel. Det vises særlig til at eierbegrensningsreglene er foreslått erstattet med eierkontrollregler, som bl.a. har til formål å sikre egnede eiere av finansinstitusjoner, jf. nærmere omtale i den nylig fremlagte odelstingsproposisjonen om dette. Etter departementets syn bør også finansieringsforetak som bare yter valutavirksomhet, være omfattet av eierkontrollreglene, bl.a. med tanke på den fare det ligger i

at slike foretak skal kunne benyttes i hvitvaskingsoperasjoner. Videre bør slike foretak være underlagt kapitalregler mv. Det vises til at kapitalreglene åpner for at det kan settes lavere kapitalkrav til foretak som bare yter et begrenset tjenestetilbud, jf. også Kredittilsynets høringsuttalelse om dette. Foretakene vil også underlegges løpende kapitalkrav på lik linje med andre finansieringsforetak.

I samsvar med høringsnotatet foreslår departementet å oppheve særreglene for valutakommisjonenær og valutamegling. Ingen høringsinstanser har gått i mot forslaget. Det vises for øvrig til omtalen av dette i høringsnotatet.

6.7 Betalingsformidling med utlandet

6.7.1 Gjeldende rett

I høringsnotatet uttales følgende om gjeldende rett:

«Etter valutareguleringsloven § 1 første ledd kan «Vedkomande departement [...] gjeva føresegner om korleis dei ymse betalingane frå Noreg til utlandet og frå utlandet til Noreg skal gå for seg». Etter valutareguleringsforskriften kapittel 4 første ledd er det forbudt for andre enn Norges Bank og valutabankar å drive ervervmessig betalingsformidling med utlandet på vegne av allmennheten. Etter annet ledd kan valutakommisjonær (jf. forskriften kapittel 17) virke som agent for valutabankens betalingsformidling med utlandet.

I høringsnotatet fra 1996 ble det foreslått en ny § 28 i sentralbankloven om adgang til å fastsette forskrift om at bare den som får tillatelse av Kongen kan drive forretningsmessig omsetning av valuta eller forretningsmessig betalingsformidling med utlandet. Det samme skulle etter forslaget gjelde for mellommannsvirksomhet i slik omsetning og betalingsformidling. Etter forslaget kunne forskriftene omfatte nærmere regler om hvilke betingelser som skulle gjelde for tillatelse til å drive slik valutavirksomhet.

Visse systemer for betalingstjenester omfattes av reglene i lov 17. desember 1999 nr. 95 om betalingssystemer m.v. Etter betalingssystemloven § 1–1 annet ledd regnes som systemer for betalingstjenester 'systemer basert på standardvilkår for overføring av penger fra eller mellom kundekonti i banker og finansieringsforetak når overføringene bygger på bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon utstedt til en ubestemt krets'. Systemer for betalingsformidling med utlandet vil etter omstendighetene være omfattet. I så fall gjelder reglene i betalingssystemloven ka-

pittel 3 om bl.a. meldeplikt til Kredittilsynet og systemkrav.»

6.7.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås at også finansieringsforetak, i tillegg til banker, skal kunne drive valutavirksomhet som består i betalingsformidling med utlandet. Det uttales bl.a.:

«Valutavirksomhet som består i betalingsformidling med utlandet, har fått særlig oppmerksomhet i forbindelse med det arbeidet for å hindre finansiering av terrorvirksomhet som er utført i etterkant av terroranslagene mot USA 11. september 2001. Dette understreker behovet for at slik virksomhet drives innen betryggende rammer. Det har særlig betydning å sikre at reglene om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme blir fulgt opp i de foretakene som driver betalingsformidling med utlandet. Reglene omfatter bl.a. krav om kundeidentifikasjon og rapportering av mistenkelige transaksjoner til ØKO-KRIM. De gjeldende reglene er fastsatt i og i medhold av finansieringsvirksomhetsloven § 2-17. Finansdepartementet sendte 8. oktober 2002 på høring en arbeidsgrupperapport med utkast til lov om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme med frist 9. desember 2002. De foreslåtte reglene omfatter også valutavirksomhet som består i betalingsformidling med utlandet og vekslingsvirksomhet.

Hensynene til å hindre hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme taler etter departementets vurdering for å opprettholde et krav om at bare banker kan drive betalingsformidling med utlandet. Hensynene til økt konkurranse og et bredere og mer tilgjengelig tilbud av slike tjenester kan imidlertid tale for å utvide adgangen til å drive betalingsformidling med utlandet. I den senere tid har Norges Bank og Finansdepartementet mottatt enkelte henvendelser om unntak fra valutareguleringsforskriften for å drive såkalt hawala-virksomhet. Hawala er en betegnelse på visse internasjonale nettverk for overføring av penger utenfor de ordinære banksystemene. Slike nettverk kan bl.a. gjøre det mulig å overføre penger til land og områder uten noe fungerende banksystem. Dette kan være særlig nyttig for personer som har sine familier i slike områder. På den annen side er det klare indikasjoner på at hawala-nettverk har vært benyttet som kanaler for overføring av penger til bruk i planlegging og gjennomføring av terrorhandlinger samt for å hvitvaske utbytte av straffbare handlinger.

FATF har fastsatt åtte tilleggsanbefalinger

mot terrorfinansiering. Etter anbefaling IV om alternative overføringsmetoder forutsettes det at hvert enkelt land gjennomgår sitt regelverk for å sikre at personer og foretak som overfører penger eller fordringer på vegne av andre skal ha konsesjon eller være registrert for å utøve slik virksomhet. Det forutsettes videre at disse personer og foretak pålegges en plikt til å følge alle FATF anbefalingene, herunder å rapportere mistenkelige transaksjoner mv. Det enkelte land skal for å følge anbefalingen ha administrative, sivile eller strafferettslige sanksjoner som rammer personer eller foretak som driver slik overføringsvirksomhet på en ulovlig måte.

Departementet anser etter dette at valuta-virksomhet som består i betalingsformidling med utlandet fortsatt bør være regulert. En avveining av de hensyn som er nevnt her kan imidlertid tilsi at adgangen til å drive betalingsformidling med utlandet utvides til å omfatte finansieringsforetak i tillegg til banker. Departementet legger vekt på at en slik regulering vil være egnet til å oppfylle FATF-anbefalingen om alternative overføringsmetoder. Personer og foretak som da vil drive betalingsformidling med utlandet uten konsesjon, kan sanksjoneres med pålegg og tvangsmulkt av Kredittilsynet etter kredittilsynsloven og overtredelsen vil være straffesanksjonert etter finansieringsvirksomhetsloven. Departementet legger også vekt på at fortsatt regulering kan bidra til å ivareta hensynet til sikker betalingsformidling.

Departementet ber etter dette om høringsinstansenes syn på om det bør åpnes for at finansieringsforetak, i tillegg til banker, kan drive valutavirksomhet som består i betalingsformidling med utlandet. Det vises til omtalen i pkt. 8.3 ovenfor av det tilsvarende forslaget om regulering av valutavirksomhet som består i omsetning av valuta (vekslingsvirksomhet). Etter forslaget kan banker og finansieringsforetak drive betalingsformidling med utlandet i medhold av sin alminnelige konsesjon. Det vil ikke kreves særskilt tillatelse i tillegg for å drive betalingsformidling med utlandet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på det.

Det vises til omtalen i pkt. 8.3 av forslagene om adgang for departementet til å gjøre unntak fra konsesjonskravet, jf. utkastet til § 4a-1 tredje ledd, og til å fastsette nærmere regler om valutavirksomhet. Det vises også til forslaget om å ikke videreføre en hjemmel til å fastsette forskrifter om mellommannsvirksomhet ved omsetning av valuta og betalingsformidling med utlandet.

Etter departementets forslag blir det av særlig betydning å avgjøre hva som skal regnes som «betalingsformidling med utlandet». Etter departementets foreløpige vurdering bør begrepet tolkes vidt. Begrepet bør omfatte enhver

overføring av betalingsmidler over landegrensene, uavhengig av om det kan anses som en «betaling» i snever forstand for en mottatt vare eller tjeneste eller ikke. Begrepet bør også omfatte fysiske forsendelser av kontanter (post, kurér og lignende). Det bes om høringsinstansenes eventuelle merknader til dette.»

6.7.3 Høringsinstansenes merknader

Alle høringsinstanser som uttaler seg stiller seg positive til forslaget i høringsnotatet.

Finansnærings Hovedorganisasjon (FNH) har enkelte merknader til definisjonen av «betalingsformidling med utlandet», og uttaler bl.a.:

«Etter FNHs mening bør en her legge til grunn en bred forståelse av begrepet, slik at for eksempel også fysiske forsendelser av kontanter omfattes og ikke bare betaling i snever forstand for mottatt vare eller tjeneste. En mulig definisjon av 'betalingsformidling med utlandet' kan etter vår oppfatning være:

'Utførelse av hele eller deler av et betalingsoppdrag der betalingsmidler stilles til disposisjon for mottaker i et annet land enn i det landet betalingsoppdraget blir gitt. Som betalingsmidler regnes her også valuta.'

Etter denne definisjon vil både utførsel og innførsel av betalingsmidler omfattes. Også oppdrag (mottatt i Norge) om overførsler mellom to land utenfor Norge vil bli omfattet. Definisjonen vil også dekke oppdrag mottatt i Norge om overførsler innenfor et land utenfor Norge. Virksomhet i Norge kan dermed ikke benyttes til hvitvasking internt i et land utenfor Norge. Utførelse av «hele eller deler av» et betalingsoppdrag er tatt med for å fange opp at betalingsformidling ofte involverer to (eller flere) virksomheter – den som mottar oppdraget og den som forestår utbetalingen (eventuelt øker mottagerens fordring på institusjonen som fører 'konto' for mottageren).»

Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon uttrykker generell støtte til økt konkurranse for betalingsformidling med utlandet. Også *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS) støtter forslaget.

Justisdepartementet støtter forslaget i høringsnotatet, og uttaler:

«Gjennom å legge til rette for at slik virksomhet bare kan utføres av foretak med konsesjon som bank eller finansieringsforetak, sikrer man at virksomheten blir underlagt nødvendig tilsyn og finanslovgivningen, herunder det regimet som der eksisterer med undersøkelsesplikt og meldeplikt til ØKOKRIM.

Vi støtter Finansdepartementets syn i kapittel 8.4 om at forståelsen av begrepet «betalingsformidling med utlandet» bør ha en vid definisjon. Det bemerkes i denne forbindelse at såkalt hawala-virksomhet også synes å kunne ha overføringsmekanismer som innebærer overføringer av pengefordringer mellom de forskjellige hawala-kontorer. Således vil betalingsformidling med utlandet i enkelte tilfelle kunne utføres uten faktisk oversendelse av penger.»

Norges Bank og Økokrim slutter seg også til forslaget.

Kredittilsynet gjør i sin høringsuttalelse grundig rede for internasjonale anbefalinger og erfaringer knyttet til betalingsformidlingsvirksomhet, og uttaler bl.a.:

«Etter FATFs syn har penge- og valutaoverføringssystemer vist seg å være utsatt for misbruk i forbindelse med hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorhandlinger. Det vises her til 'Guidance notes for the special recommendations on terrorist financing and the self-assessment questionnaire' datert 27. mars 2002 s. 5 punkt 29:

'Money or value transfer systems have shown themselves vulnerable to misuse for money laundering'

FATF spesialanbefaling nr. VI med formål å motvirke terroristfinansiering fokuserer sterkt på betalingsformidling:

'VI. Alternative Remittance

Each country should take measures to ensure that persons or legal entities, including agents, that provide a service for the transmission of money or value, including transmission through an informal money or value transfer system or network, should be licensed or registered and subject to all the FATF Recommendations that apply to banks and non-bank financial institutions. Each country should ensure that persons or legal entities or legal entities that carry out this service illegally are subject to administrative, civil or criminal sanctions.'

Det følger av FATF anbefaling nr. VI at hvert enkelt land gjennomgår sitt regelverk for å sikre at alle personer og foretak som overfører penger eller fordringer på vegne av andre skal ha konsesjon eller være registrert for å utøve slik virksomhet, og at disse personer og foretak pålegges en plikt til å følge alle FATF anbefalingene, herunder å rapportere mistenkelige transaksjoner mv. Videre krever anbefalingen at det enkelte land har administrative, sivile eller strafferettslige sanksjoner, som rammer personer eller foretak som driver slik overføringsvirksomhet på en ulovlig måte.»

Kredittilsynet utdyper videre forholdet til internasjonale betalingsformidlingssystemer:

«*Kredittilsynet* viser her til at American Express Company AS er agent i Norge for det internasjonale betalingssystemet 'MoneyGram'. Forex AB er agent for Money Gram i Sverige. Dette er et system som muliggjør rask overføring av penger til 150 land. Systemet består av 50 000 agenter hvor inn og utbetaling kan finne sted. Overføring skjer ved personlig henvendelse til American Express kontoret på Fr. Nansens plass i Oslo. Maks overføringsbeløp i kontanter er USD 1 000, USD 10 000 ved sjekk eller kort. Kunden må legitimere seg. Hensett til at denne virksomheten drives av finansieringsforetaket American Express, er det rapporteringsplikt til ØKOKRIM for mistenkelige transaksjoner. Departementet foreslår i høringsnotatet at finansieringsforetak kan drive 'betalingsformidling med utlandet'. *Kredittilsynet* legger her til grunn at MoneyGram virksomheten i så fall vil omfattes av American Express Company AS' konsesjon til å drive virksomhet som finansieringsforetak.

Kredittilsynet viser videre til at et annet internasjonalt betalingssystem – Western Union –, driver en slik virksomhet i Sverige. Her kan overføring skje ved et stort antall agenter, eksempelvis kiosker, over hele Sverige. Dette er et system som brukes relativt hyppig ved overføring av penger til og fra Sverige. Internasjonalt omfatter systemet 185 land og 140 000 agenter hvor inn- og utbetaling skjer. Virksomheten er registreringspliktig i.h.t. 'Lag (1996:106) om valutaväxling och betalingsöverföring', og har rapporteringsplikt til Finanspolisen. *Kredittilsynet* viser til at Western Union har vist interesse for etablering av sin virksomhet i Norge, men at søknaden ble avslått.»

Kredittilsynet uttaler videre:

«Med bakgrunn i risikoen for terroristfinansiering og hvitvasking ved betalingsformidling med utlandet, er det viktig at de foretak som skal drive slik virksomhet har de nødvendige forutsetninger, herunder betryggende rutiner og systemer for å motvirke faren for slikt misbruk. *Kredittilsynet* viser her til de vurderingene og konklusjonene som fremgår ovenfor vedrørende forslaget om at finansieringsforetak skal kunne drive med omsetning av valuta. *Kredittilsynet* kan på denne bakgrunn anbefale at finansieringsforetak gis adgang til å drive betalingsformidling med utlandet. Det er imidlertid ikke grunnlag for at slik virksomhet kan innvilges slike unntak fra finansieringsvirksomhetslovgivningen som foreslått av Finansdepartementet, se begrunnelse ovenfor.

Kredittilsynet er av den oppfatning at det

bør vurderes hvorvidt det i lovteksten vil være mer hensiktsmessig å forutsette at konsesjonsplikten gjelder all betalingsformidling med unntak av «enkelstående tilfelle» istedenfor «forretningsmessig», som kan være for snevert, ved avgrensning av konsesjonsområdet. Det kan for eksempel være et problem å avgrense i forhold til de såkalte Hawala-tilfellene, se nedenfor i punkt 4.6.»

Kredittilsynet uttaler videre følgende om forsendelser av kontanter mv. i forhold til FATFs spesialbefaling nr. VI:

«Det fremgår av høringsnotatet at 'betalingsformidling med utlandet' etter departementets foreløpige vurdering bør 'tolkes vidt'. Det fremgår videre at 'Begrepet bør omfatte enhver overføring av betalingsmidler over landegrensene, uavhengig av om det kan anses som 'betaling' i snever forstand for en mottatt vare eller tjeneste eller ikke. Begrepet bør også omfatte fysiske forsendelser av kontanter (post, kurér og lignende). Departementet anmoder om høringsinstansenes synspunkt på dette forslaget.

Hensikten med FATF spesialbefaling nr. VI, er å sikre at alle forskjellige systemer for overføring av penger eller fordringer, herunder også såkalte 'alternative systemer', blir pålagt å følge tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Det vises her til at alle betalingssystemer skal registreres hos Kredittilsynet, jf. betalingsystemloven § 3–2. Registreringsplikten gjelder også innenlandske betalingssystemer, men den omfatter ikke 'alternative betalingssystemer', jf. definisjonen i betalingssystemloven § 1–1 annet ledd.

Kredittilsynet viser her videre til følgende utdrag fra rapporten 'Høring – utkast til lov om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme' datert 8. oktober 2002 s. 47 nest siste avsnitt:

'Et særskilt problem oppstår imidlertid i forhold til penger som sendes i posten, som f.eks. Posten Norge AS' 'Verdibrev'. Slike forsendelser synes å falle innenfor FATFs anbefaling, men er neppe regulert av ovennevnte bestemmelser i betalingssystemloven eller valutaforskriften. Posten Norge AS er omfattet av dagens hvitvaskingsregler i den grad det utføres oppgaver for en finansinstitusjon, men utsendelse av Verdibrev er ikke en slik oppgave. Virksomheten er derfor ikke omfattet av hvitvaskingsreglene. Etter arbeidsgruppens vurdering bør imidlertid Posten Norge AS omfattes av hvitvaskingsreglene uavhengig av om det utfører oppgaver for en finansinstitusjon eller ikke, jf. lovtkastet § 1 første ledd nr. 8. Andre foretak som driver konsesjonspliktig postformidling som nevnt i post-

loven § 4 bør etter arbeidsgruppens vurdering også omfattes av regelverket.'

Kredittilsynet viser her også til at andre foretak, eksempelvis DHL, kan anvendes av norske brukere til verdiforsendelser. For at norsk lov fullt ut skal være i samsvar med FATF spesialbefaling nr VI, og for å ramme omgørelser av lovreguleringen, må også slik virksomhet omfattes av lovreguleringen. Etter Kredittilsynets oppfatning fremgår dette ikke klart nok av det foreliggende lovtkast.

Kredittilsynet legger til grunn at det her ikke vil være behov for å etablere en konsesjonsordning for foretak som driver slik virksomhet, men at det vil være tilstrekkelig med en registreringsordning, samt at foretakene overholder FATF-anbefalingene, og er underlagt hvitvaskingsregelverket i medhold av lovens § 2–17.»

Kredittilsynet går også inn på uformelle betalingssystemer, eksempelvis hawala, og nærmere om Kredittilsynets tilsynsoppgaver:

«Det fremgår av høringsnotatet s. 26 at 'I den senere tid har Norges Bank og Finansdepartementet mottatt enkelte henvendelser om unntak fra valutareguleringsforskriften for å drive såkalt hawala-virksomhet. Hawala er en betegnelse på visse internasjonale nettverk for overføring av penger utenfor de ordinære banksystemene. Slike nettverk kan bl.a. gjøre det mulig å overføre penger til land og områder uten noen fungerende banksystem.'

Det heter videre at det er 'klare indikasjoner på at hawala-nettverk har vært benyttet som kanaler for overføring av penger til bruk i planlegging og gjennomføring av terrorhandlinger, samt for å hvitvaske utbytte av straffbare handlinger'. Det er Kredittilsynets oppfatning at slike betalingssystemer ikke må få dispensasjon eller tillatelse fra norske myndigheter for å drive sin virksomhet. Dette er uoversiktlig virksomhet som kan benyttes til hvitvasking og terrorfinansiering, og som det er vanskelig å føre noe effektivt tilsyn med.

Det fremgår videre av høringsnotatet at 'Personer og foretak som da vil drive betalingsformidling med utlandet uten konsesjon, kan sanksjoneres med pålegg og tvangsmulkt av Kredittilsynet etter kredittsinsloven og overtredelsen vil være straffesanksjonert etter finansieringsvirksomhetsloven'. En forutsetter her at Kredittilsynet ikke tillegges tilsyn med slike uregulerte nettverk og systemer. Tilsynet legger her til grunn at dette er et uoversiktlig og komplekst tilsynsområde, som ikke har naturlig sammenheng med Kredittilsynets øvrige tilsynsoppgaver.»

6.7.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder sin vurdering i høringsnotatet om at bare banker og finansieringsforetak, samt utenlandske foretak som har rett til å drive finansieringsvirksomhet her i riket, skal kunne drive betalingsformidling med utlandet. På samme måte som forslaget om valutaveksling, vil dette innebære en viss utvidelse i forhold til gjeldende rett, ved at også finansieringsforetak skal kunne drive slik virksomhet. Etter departementets syn innebærer forslaget en hensiktsmessig avveining av hensynet til å hindre hvitvasking og terrorfinansiering, og hensynet til økt konkurranse og tilgjengelighet av slike tjenester på den annen side. Når det gjelder faren for hvitvasking og terrorfinansiering forbundet med slik virksomhet, vises særlig til redegjørelsen for internasjonale erfaringer i Kredittilsynets høringsuttalelse. Det vises også til at høringsinstansene støtter forslaget.

Det oppstår særlige spørsmål i forhold til å definere området for konsesjonsplikten, dvs hva som skal regnes som konsesjonspliktig betalingsformidling. I høringsnotatet benyttes begrepet «betalingsformidling med utlandet» i lovteksten, men det presiseres i omtalen at begrepet skal tolkes vidt til å omfatte enhver overføring av betalingsmidler over landegrensene, uavhengig av om formålet med overføringen er betaling for en vare eller tjeneste. Videre skal begrepet omfatte fysisk forsendelse av kontanter. Departementet opprettholder denne vurderingen, men vil foreslå en legaldefinisjon av begrepet i lovteksten. Det vises i den forbindelse til Finansnæringens Hovedorganisasjons forslag til lovtekst, som etter departementets vurdering synes å angi området for konsesjonsplikten på en hensiktsmessig måte. Etter forslaget vil både tradisjonelle betalingsoppdrag, hawalavirksomhet¹ og fysisk forsendelse av kontanter omfattes, jf. Finansnæringens Hovedorganisasjons og Kredittilsynets høringsuttalelser om dette. Et annet spørsmål knytter seg til hva som menes med «forretningsmessig» betalingsformidling. Etter gjeldende rett avgrenses reguleringen til «ervervsmessig betalingsformid-

ling med utlandet på vegne av allmennheten», jf. valutaforskriften kapittel 4. Virksomhet som har gått med underskudd og som er ideelt begrunnet har også blitt regnet som «ervervsmessig» virksomhet. Etter en fornyet vurdering har departementet kommet til at det neppe er behov for å begrense konsesjonsplikten til «forretningsmessig» betalingsformidling. Formålet bak konsesjonsplikten er å regulere betalingsoverføringer som utføres på vegne av andre, uavhengig av om virksomheten kan betegnes som «forretningsmessig» eller ikke. Det foreslås derfor å erstatte kravet til «forretningsmessig» betalingsformidling til «virksomhet som består i» betalingsformidling med utlandet. Virksomhetsbegrepet skal tolkes vidt, men vil neppe omfatte betalingsformidling som bare skjer ved enkeltstående tilfeller.

I likhet med det som foreslås for valutavekslingsvirksomhet, foreslår departementet en hjemmel til å gjøre unntak fra konsesjonsplikten ved enkeltvedtak eller forskrift. Etter departementets foreløpige vurdering vil det bl.a. kunne være aktuelt å gi en forskrift som unntar foretak som driver postformidling (aktuelt for bl.a. Posten og DHL) fra konsesjonsplikt ved betalingsformidling, forutsatt at hensynene bak konsesjonsplikten vil kunne ivaretas på annen betryggende måte. I den anledning vil en slik registreringsordning som Kredittilsynet omtaler i sin høringsuttalelse kunne være en mulig løsning. Dette er imidlertid spørsmål som eventuelt må utredes nærmere.

Når det gjelder den nærmere reguleringen av konsesjonspliktig virksomhet, vises til omtalen over om valutaveksling. I tråd med dette, foreslås ikke en lovhjemmel til å gjøre unntak fra eierkontrollreglene og kapitalkrav mv. for foretak som omfattes av konsesjonsplikten, jf. også omtale over om valutavekslingsvirksomhet.

Kredittilsynet vil kunne pålegge stans av ulovlig betalingsformidlingsvirksomhet, jf. kredittilsynsloven § 4a. For ordens skyld presiseres at foretak som driver ulovlig ikke vil være underlagt tilsyn, jf. også uttalelser i Ot.prp. nr. 65 (1997–98) s. 8.

¹ Hawala er en betegnelse på visse internasjonale nettverk for overføring av penger utenfor de ordinære banksystemene.

7 Beredskapstiltak i krisesituasjoner

7.1 Gjeldende rett

Etter lov 15. desember 1950 nr 7 om særlige råd-gjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (beredskapsloven) § 3 første ledd kan Kongen, når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold, gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen og landets forsyninger, for å fremme og trygge militære tiltak og tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom og for å utnytte landets hjelpekilder til fremme av disse formål. Om nødvendig kan det i bestemmelsene gjøres avvik fra gjeldende lov. Etter § 15 kan Kongen, når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, i den utstrekning det er nødvendig til varetakelse av viktige samfunnsinteresser, kreve avstått til stat eller kommune eiendomsrett til eller annen rådighet over løsøre av ethvert slag. Dette omfatter valuta. Når det er nødvendig, kan det kreves hjelp av politiet til å få kravet gjennomført. Etter annet ledd skal kravet om avståing fremsettes skriftlig. Når avståing har funnet sted, skal det gis skriftlig kvittering. Etter beredskapsloven § 16 første ledd fastsettes erstatning, i mangel av minnelig overenskomst, ved skjønn av den myndighet og på den måte som Kongen bestemmer, jf. også Grunnloven § 105 om erstatning ved avgivelse av eiendom til offentlig bruk.

Etter lov 4. desember 1964 nr. 1 om fristar og betalingsutsettning og ymist anna i serlege høve (moratorieloven) § 6 kan Kongen, når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, bl.a. gi forskrifter om betalingsutsettelse og om hvor stor pengesum folk maksimalt kan få ut av bank og lignende pengested.

Etter lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak § 1 nr. 1 kan Kongen, når det er nødvendig for å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling, fastsette vedtak om maksimalpriser, minstepriser, prisstopp, prisberegninger, rabatter, maksimalavanser, leverings- og betalingsvilkår og andre bestemmelser om priser, fortjenester og forretningsvilkår. Bestemmelsen gir adgang til å regulere renter.

Det vises til NOU 1995:31 «Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspoli-

tiske rammebetingelser» for en gjennomgang av hovedprinsippene i gjeldende beredskapslovgivning.

Beredskapslovgivningen overlapper, og går til dels lenger enn, bestemmelsene i penge- og kredittreguleringsloven og valutareguleringsloven når det gjelder myndighet til å fastsette reguleringer på penge-, kreditt- og valutaområdet i krisesituasjoner som nevnt. Det kan også oppstå kriser med ekstremit store kortsiktige kapitalbevegelser som setter det innenlandske kredittmarkedet i fare, men som ikke er en følge av krisesituasjoner som dekkes av den generelle beredskapslovgivningen. I slike situasjoner må krisetiltak etter gjeldende regler fastsettes i medhold av penge- og kredittreguleringsloven og valutareguleringsloven.

7.2 Høringsnotatene

I høringsnotatet fra 1996 foreslo departementet å ta inn en beredskapsbestemmelse i sentralbankloven til erstatning for de aktuelle bestemmelsene i penge- og kredittreguleringsloven og valutareguleringsloven som kan hjemle beredskapstiltak. Etter forslaget kan Kongen innføre nødvendige beskyttelsestiltak i tilfelle kapitalbevegelser til og fra utlandet som kan føre til store betalingsbalanseproblemer eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene. Departementet vurderte også mulige tiltak for å bremse store, kortsiktige kapitalbevegelser. Restriksjoner for å beskytte mot store destabiliserende kapitalbevegelser kan tenkes gjennomført i form av generelle forbud, krav om lisensiering, reservekrav eller ved bruk av prismekanismen (avgifter/deponeringskrav som fordyrer transaksjoner). Reguleringene må kunne vedtas og gjennomføres svært raskt dersom behovet oppstår, og de er forutsatt å strekke seg over begrensede tidsperioder og oppheves når behovet bortfaller. Effekten av reguleringene må komme mest mulig momentant. De internasjonale forpliktelser Norge er bundet av vil danne en ramme for de tiltak som kan iverksettes i medhold av beredskapsbestemmelsen. Det vises til kapittel 4 for en gjennomgang av Norges internasjonale forpliktelser på området.

Departementet tok ikke i høringsnotatet fra 1996 stilling til hvilke virkemidler som anses mest aktuelle, siden det på forhånd er vanskelig å ha kjennskap til hvilke behov en vil kunne ha på dette området. En vurderte det likevel slik at generelle forbud for en begrenset periode mot visse transaksjoner kan framstå som det mest hensiktsmessige i en krisesituasjon med ekstremt store, kortsiktige kapitalbevegelser. Slike forbud vil være mindre ressurskrevende og vil trolig skape mindre usikkerhet i markedet om hva reguleringene innebærer i praksis. Eksempelvis vil det kunne innføres forbud for publikum og banker mot å inngå nye handler i valutaterminkontrakter og valutaopsjoner der kroner inngår, forbud mot å øke fordringer i utenlandsk valuta, samt forbud mot å kjøpe utenlandske verdipapirer mot oppgjør i norske kroner og å selge norske verdipapirer mot oppgjør i valuta.

I høringsnotatet fra 2003 ble det vist til omtalen og forslagene i høringsnotatet fra 1996.

7.3 Høringsinstansenes merknader

Sparebankforeningen støttet i høringsrunden 1996–97 departementets syn om at generelle forbud framstår som det mest hensiktsmessige i en krisesituasjon med ekstremt store, kortsiktige kapitalbevegelser. Sparebankforeningen reiser imidlertid spørsmålet om den foreslåtte bestemmelsen er for generelt utformet, og om det kan være grunn til å vurdere nærmere en presisering av hva slags forbud det er tale om.

Forsvarsdepartementet uttrykte i høringsrunden 1996–97 at det oppfatter det som tvilsomt om beredskapsloven av 15. desember 1950 nr. 7 hjemler tvangsavståelse av penger, slik høringsnotatet forutsetter, og viser til at det etter beredskapsloven § 16, jf. Grunnloven § 105, skal ytes erstatning for det som kreves avstått og at tvangsavståelse av penger da gir liten mening. Forsvarsdepartementet uttalte videre om forslaget til beredskapsbestemmelse i høringsnotatet fra 1996:

«Det kan dessuten, slik departementet oppfatter det, fortsatt være behov for en hjemmel for slike tiltak også i krisesituasjoner som ikke er så alvorlige at beredskapsloven kommer til anvendelse. Den foreslåtte hjemmel for tiltak i sentralbanklovens § 30 har et begrenset virkeområde. Departementet stiller seg derfor tvilende til om denne fullt ut kan erstatte reglene i penge- og kredittloven og valutareguleringslo-

ven på dette området, da adgangen til å treffe adekvate tiltak i krisesituasjoner blir mindre omfattende enn i dag.»

Ingen andre høringsinstanser hadde merknader i høringsrunden 1996–97. Ingen høringsinstanser har hatt merknader i høringsrunden 2003.

7.4 Departementets vurderinger

Departementet viser til at Forsvarsdepartementet i høringsrunden 1996–97 gir uttrykk for at beredskapsloven av 15. desember 1950 nr. 7 neppe gir adgang til å kreve tvangsavståelse av penger. Rett til erstatning ved tvangsavståelse følger av Grunnloven § 105. Departementet antar at det likevel neppe helt kan utelukkes at det kan oppstå situasjoner der tvangsavståelse uten erstatning kan være rettmessig ut fra nødrettsprinsipper.

Virkeområdet for forslaget til beredskapsbestemmelse i høringsnotatet var begrenset til nødvendige beskyttelsestiltak ved kapitalbevegelser til og fra utlandet som kan føre til store betalingsbalanseproblemer eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene. Som påpekt av Forsvarsdepartementet er dette et mer begrenset virkeområde enn virkeområdet for de gjeldende bestemmelsene i valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven. Departementet viser til at internasjonale forpliktelser Norge er bundet av setter grenser for anvendelsen av beskyttelsestiltak i krisesituasjoner, jf. omtalen i kapittel 4, og mener dette bør reflekteres i en beredskapsbestemmelse.

Departementet legger vekt på at det er vanskelig å forutsi hva slags tiltak som vil fremstå som mest aktuelle i en krisesituasjon, og mener dette taler for ikke å fastsette konkrete begrensninger på de beskyttelsestiltak som kan fastsettes i medhold av beredskapsbestemmelsen.

Departementet foreslår etter dette, i tråd med forslaget i høringsnotatet, at det tas inn en beredskapsbestemmelse i sentralbankloven om at Kongen kan innføre nødvendige beskyttelsestiltak i form av penge-, kreditt- eller valutareguleringer eller lignende tiltak ved kapitalbevegelser til og fra utlandet som kan føre til store betalingsbalanseproblemer eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene.

Det vises til forslaget til ny § 28 i sentralbankloven.

8 Opplysningsplikt og taushetsplikt

8.1 Opplysningsplikt

8.1.1 Gjeldende rett

Etter *valutareguleringsloven* § 7 første ledd har enhver plikt til å gi departementet, Norges Bank eller den som har fullmakt fra en av disse, de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre regler gitt i eller i medhold av loven, eller som er nødvendige for å kontrollere at disse blir etterlevd. Det samme gjelder for opplysninger som er nødvendige for å få oversikt over hvor stor inntekt en innlending har i utenlandsk valuta og hvor stor beholdning han har av slik valuta og av innenlandske verdipapirer og innenlandske krav lydende på utenlandsk mynt eller både det og norske kroner, likeledes opplysninger om hvor stor inntekt en utlending har i innenlandsk og utenlandsk valuta eller hvor stor beholdning han har av slik valuta her i landet. Etter tredje ledd har ikke klage etter forvaltningsloven § 14 om saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger oppsettende virkning med mindre underinstansen eller klageinstansen fastsetter det. Etter *valutareguleringsloven* § 4 kan departementet gi forskrifter om utførsel og innførsel av innenlandske og utenlandske betalingsmidler og verdipapirer og av innskuddsbok i bank eller lignende institusjon. Nedenfor er det gitt en oversikt over gjeldende opplysningsplikter fastsatt i medhold av bestemmelsene i *valutareguleringsloven* §§ 4 og 7.

Etter *valutareguleringsloven* § 7 femte ledd kan departementet fastsette at lovfestet taushetsplikt ikke fritar for å gi opplysninger etter § 7 første ledd. I *valutareguleringsforskriften* § 18–1 er det gjort unntak fra følgende taushetspliktbestemmelser:

- Straffeloven § 144 for så vidt angår advokatens forvaltning av innenlandsk eller utenlandsk valuta for utlending eller av utenlandsk valuta for innlending,
- ligningsloven § 3–13 om taushetsplikt for personer med verv, stilling eller oppdrag knyttet til ligningsforvaltningen, og
- sparebankloven § 21 og forretningsbankloven § 18 om taushetsplikt for tillitsmenn, tjenestemenn og revisor i banker.

Etter *penge- og kredittreguleringsloven* § 11 første ledd kan departementet (Finansdepartementet) bestemme at den som driver virksomhet som går inn under lov om finansieringsvirksomhet, skal gi oppgaver til Norges Bank om denne virksomhet og om hvordan den er finansiert. Etter annet ledd avgjør departementet i tvilstilfelle om en virksomhet går inn under første ledd.

Etter § 13 kan departementet fastsette at finansinstitusjonene skal gi oppgaver til Norges Bank om hvilke rentesatser som nyttes ved inn- og utlån.

Etter § 15 kan Kongen ved forskrift bestemme at lån mot utstedelse av ihendehaverobligasjoner eller obligasjoner registrert i et verdipapirregister, eller lån som ellers gis av flere långivere sammen, ikke skal kunne tas opp uten etter samtykke fra Kongen (delegert til Finansdepartementet).

Etter § 16 første ledd gir Kongen bestemmelser om tilsyn med at de forskrifter som er gitt i medhold av loven overholdes. Etter annet ledd plikter institusjonene som omfattes av loven etter anmodning i det enkelte tilfelle eller etter generelle bestemmelser som gis om utøvingen av tilsynet å gi tilsynsmyndigheten de opplysninger som er nødvendige for kontrollen.

Etter *kredittilsynsloven* § 3 annet ledd plikter institusjoner som er underlagt tilsyn av Kredittilsynet når som helst å gi alle opplysninger Kredittilsynet måtte kreve. I tredje ledd er det fastsatt at hvis opplysningsplikten som er pålagt institusjonen etter annet ledd ikke oppfylles, kan opplysningsplikten pålegges de enkelte tillits- og tjenestemenn i institusjonen. Institusjonen skal i slike tilfeller som hovedregel varsles. Revisor kan pålegges å gi opplysninger som fremgår av årsregnskapet, regnskapskjemmet, følgeskriv A til lønns- og trekkoppgaver, revisjonsprotokoll og revisjonsberetning. På grunnlag av avtale med Kredittilsynet innhenter også Norges Bank opplysninger etter *kredittilsynsloven* § 3 annet ledd. Dette er en følge av at ansvaret for revisjon og bearbeiding av den mest detaljerte månedspubliseringsregnskapoppdraget for private og offentlige banker, finansieringsforetak og verdipapirfond, i 1996 ble overført fra Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå til Norges Bank. Taushetsplikt etter *kredittilsynsloven* § 7 gjelder ikke over-

Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven

for Norges Bank, jf. kredittilsynsloven § 7 første ledd tredje punktum.

Opplysningsplikter fastsatt i medhold av valutareguleringsloven

Opplysningsplikter i medhold av valutareguleringsloven er fastsatt i forskrift 27. juni 1990 nr. 595 om valutaregulering (valutareguleringsforskriften). Forskriften er fastsatt av Norges Bank i medhold av valutareguleringsloven og delegasjon fra Finansdepartementet i forskrift 22. juni 1990 nr. 589.

Ved betaling mellom innlending og utlending gjennom valutabank, plikter valutabanken, etter valutareguleringsforskriften § 5–1, å rapportere betalingen til Norges Bank. Innlending plikter å gi valutabanken de opplysninger som er nødvendige for valutabankens rapportering. Norges Bank kan innhente tilleggsopplysninger om betalingen direkte hos den norske kunden (innlendingen).

Etter valutareguleringsforskriften § 6–1 skal innlending umiddelbart melde til Norges Bank om etablering av konto i utenlandsk bank, om andre former for oppgjør med utlending utenom norsk valutabank, og rapportere om bruttotransaksjoner og saldi ved utgangen av hver måned på den måte Norges Bank fastsetter. Meldingen skal inneholde opplysninger om:

1. innlendingens navn, adresse, telefonnummer og navn på eventuell kontaktperson,
2. innlendingens fødsels- eller organisasjonsnummer,
3. navn og adresse til utenlandsk bank, forretningsforbindelse eller deltaker i oppgjørsordningen,
4. angivelse av type konto eller beskrivelse av oppgjørsordningen og
5. tidspunkt for etablering av konto eller oppgjørsordning.

Innlending plikter også å gi melding til Norges Bank ved enkeltbetalinger direkte i utlandet, eller ved andre enkeltoppgjør utenom valutabank.

Melde- og rapporteringsplikten gjelder ikke for valutabanker, eller for oppgjør mellom innlending og utlending i fysiske betalingsmidler. Norges Bank kan likevel kreve at innlendingen melder om oppgjør i fysiske betalingsmidler. Etter valutareguleringsforskriften § 15–1 annet ledd er forretnings- /sparebank og finansieringsforetak uten særskilt autorisasjon underlagt samme meldeplikt som innlending for øvrig ved betaling eller annet oppgjør utenom valutabank.

Etter valutareguleringsforskriften § 6–2 kan Norges Bank frita innlendingen helt eller delvis fra

melde- og rapporteringsplikten i § 6–1. Fritak gis etter en samlet vurdering av kontoforholdets og oppgjørsordningens betydning for Norges Banks utarbeidelse av statistikk.

Ved innflytting til Norge plikter innlending etter valutareguleringsforskriften § 6–3 å melde og rapportere etter § 6–1 om konto i utenlandsk bank eller andre former for oppgjør med utlending som ble opprettet mens vedkommende var utlending. Innlendingen kan søke om fritak etter § 6–2.

Ved betaling mellom innlendinger i utenlandsk valuta over konti i valutabank, plikter valutabank etter valutareguleringsforskriften kapittel 8 annet ledd å rapportere betalingen til Norges Bank, jf. forskriften § 5–1. Ved betaling mellom innlendinger i utenlandsk valuta over konti i utlandet, plikter innlending å rapportere betalingen til Norges Bank, jf. forskriften § 6–1.

Etter valutareguleringsforskriften § 9–1 tredje ledd plikter valutabank å rapportere kjøp og salg av utenlandske betalingsmidler til Norges Bank. Valutabanker er for øvrig nærmere omtalt i punkt 6.3.1 og 6.4.1.

Innlending og utlending som ved innreise til Norge eller utreise fra Norge medbringer norske og utenlandske sedler og mynt tilsvarende et beløp større enn NOK 25.000, – pr. person pr. reise, plikter, etter valutareguleringsforskriften § 10–1 å gi melding om dette på fastsatt skjema til tollvesenet ved inn – eller utpassering.

Innlending og utlending som oppholder seg i Norge, som mottar forsendelser ved post, bud eller annen transportør inneholdende norske og/eller utenlandske sedler og mynt fra utlandet, eller som står som avsender av slike forsendelser til utlandet, tilsvarende et beløp større enn NOK 25.000, plikter, etter valutareguleringsforskriften § 10–2, å gi skriftlig melding om dette til Norges Bank. Valutabanker er unntatt fra denne meldeplikten.

Etter valutareguleringsforskriften § 14–3 skal valutabank ha edb-basert rapportering av egne betalinger og betalinger den formidler på vegne av andre i samsvar med de krav Norges Bank setter. Norges Bank kan frita valutabank fra plikten til å rapportere etter bestemmelsene i første ledd, herunder fastsette at valutabanken i stedet skal rapportere skriftlig, etter nærmere vilkår fastsatt av Norges Bank. Valutabank og posisjonsregulert finansinstitusjon skal sende inn valutaposisjonsrapporter i samsvar med de krav som fastsettes av Norges Bank. Valutaposisjonsreguleringen for øvrig er nærmere omtalt i punkt. 6.3.

Norske selskaper – herunder filial av utenlandsk kredittinstitusjon etablert i medhold av EØS-avtalen med konsesjon fra hjemlandet til å ut-

stede slike kort – som utsteder betalingskort (kredittkort/kontokort) som kan brukes i utlandet av innlending, må, etter valutareguleringsforskriften § 16–1, være registrert i Norges Bank før kortene tas i bruk. Etter forskriften § 16–3 plikter kortselskapet å oppfylle de rapportkrav Norges Bank måtte pålegge mht. beløp for totale debiteringer foretatt av innlendinger i utlandet samt detaljert liste over korthavere som har brukt kortet i utlandet til enkeltbetalinger over et visst beløp. Dersom det utstedes kort til utlendinger, plikter kortselskapet også å oppfylle rapportplikten over utenlandske korthaveres kortbruk i Norge.

Valutabanken skal, etter valutareguleringsforskriften § 17 første ledd, gi Norges Bank en oversikt over egne valutakommisjonærer, og melde fra om eventuelle endringer i denne. Etter bestemmelsen er valutakommisjonær en agent for valutabankens betalingsformidling og/eller omsetning av utenlandske betalingsmidler. Reisevaluta som omsettes av en valutakommisjonær, skal etter valutareguleringsforskriften § 17 annet ledd rapporteres av denne i henhold til kravene i valutaforskriftens § 14–3.

Opplysningsplikter fastsatt i medhold av penge- og kredittreguleringsloven

Forskrift 20. desember 1996 nr. 1247 om emisjonskurs og meldeplikt ved utstedelse av ihendehaverobligasjoner mv. er fastsatt i medhold av penge- og kredittreguleringsloven § 15. Ved låneopptak som omfattes av forskriften (obligasjonslån og lignende), skal den som forestår låneopptaket, etter forskriften § 4, senest syv dager etter utløpet av den måneden lånesummen er innbetalt sende melding om låneopptaket til Norges Bank. Meldingen skal minst inneholde opplysninger om:

- a) navn og telefonnummer til kontaktperson hos låntaker,
- b) låntakers navn, adresse og fødsels- eller organisasjonsnummer,
- c) lånets verdipapirnummer (i VPS/ISIN),
- d) lånets størrelse, innbetalings-, forfalls- og terminatoer,
- e) emisjonskurs, avdragsvilkår, effektiv og nominell rentesats,
- f) provisjon,
- g) eventuell garanti for fulltegning,
- h) valutaslag og utleggelsesland.

Innenlandske finansinstitusjoner som legger ut lån som forfaller innen 12 måneder etter innbetaling skal for disse lånene i tillegg gi opplysninger om bruttoemisjoner i løpet av måneden og utestående

lånebeløp spesifisert med forfallstider. Etter forskriften § 5 kan Norges Bank gi nærmere regler om meldeplikten etter § 4.

Forskrift 6. juli 1965 nr. 3777 om oppgaveplikt for rente- og provisjonssatser er fastsatt i medhold av penge- og kredittreguleringsloven § 13. Etter forskriften skal forretnings- og sparebanker, livs- og skadeforsikringsselskaper, samt kreditt- og hypotekforeninger gi oppgaver til Norges Bank over hvilke rentesatser som nyttes ved inn – og utlån. Oppgaveplikten gjelder også for andre selskaper og stiftelser som har til formål å yte eller formidle kreditt. Etter forskriften skal oppgavene gis «etter de regler som er fastsatt for de meldinger kredittinstitusjonene hittil har vært pliktige til å gi etter den nå opphevede midlertidige rentelov av 1953 § 1» .

8.1.2 Høringsnotatene

Høringsnotatet fra 1996

I høringsnotatet fra 1996 står det om bakgrunnen for Norges Banks innsamling av opplysninger til statistikk-, tilsyns- og kontrollformål:

«Norges Bank har adgang til å kreve inn opplysninger etter valutareguleringsloven og penge- og kredittloven (pkrregl.). Det vises her til om-talen av bestemmelsene om opplysningsplikt under kapitlene 4 og 5 foran. Banken krever også inn opplysninger med hjemmel i kreditttilsynsloven, i tillegg til at opplysninger innhentes på grunnlag av frivillig utlevering fra institusjoner og visse andre foretak.

Opplysningsplikten har to formål. For det første ivaretar den bankens behov for data til egen statistikkproduksjon, og banken utarbeider og publiserer i tillegg statistikk i forståelse med Statistisk sentralbyrå (SSB). Statistikken brukes for å ivareta bankens rolle som utøvende og rådgivende organ i penge-, kreditt- og valutapolitikken. De innsamlede opplysningene benyttes videre til bankens og andre myndigheters tilsyns- og kontrolloppgaver. F.eks. utgjør regnskapsopplysningene fra finansinstitusjoner og verdipapirfond som innhentes av Norges Bank hovedgrunnlaget for Kredittilsynets tilsyn med disse. Videre kan opplysninger om valutaforhold utleveres til skatte- og tollmyndighetene, Kredittilsynet og ØKOKRIM. Det er også etablert et viktig samarbeid mellom Norges Bank, SSB, Oslo Børs og Verdipapirsentralen (VPS) om utarbeidelse og kontroll av statistikk, og institusjonene utveksler i den forbindelse opplysninger. Opplysningene som innhentes er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittloven forutsetter at det innfø-

res bestemmelser om opplysningsplikt i annet lovverk. Departementet foreslår at slike bestemmelser gis i sentralbankloven.»

Høringsnotatet fra 1996 gir videre en oversikt over den statistikk Norges Bank produserer på grunnlag av opplysninger innhentet slik det er beskrevet i punkt. 7.1.1. Banken utarbeider følgende statistikk:

- detaljert månedspublisering av regnskapsoppgaver for private og offentlige banker, finansieringsforetak og verdipapirfond
- rentestatistikk
- statistikk for lånegarantier
- finansstatistikk
- verdipapirmarkedsstatistikk (i tillegg utarbeider Oslo Børs en egen verdipapirmarkedsstatistikk)
- gebyr- og betalingsformidlingsstatistikk
- valutastatistikk (valutastatistikken er en hovedkilde for utenriksregnskapet)
- ulike spesialstatistikker om valutaforhold, bl.a. for Bank for International Settlements
- statistikk om inngående direkte investeringer
- valutamarkedsstatistikk

I høringsnotatet fra 1996 legges det til grunn at opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven forutsetter at det innføres bestemmelser om opplysningsplikt i annet lovverk. En ny lovbestemmelse om opplysningsplikt bør ha som mål å ivareta Norges Banks behov for pålitelig tilgang på data, slik at en rasjonell og effektiv statistikkproduksjon sikres. Dette forutsetter at opplysningsplikten dekker alle de områder hvor banken utarbeider statistikk, slik at en går lenger enn bare å videreføre bestemmelsene om opplysningsplikt i valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven. Videre skal opplysningene i samme utstrekning som i dag kunne brukes til tilsyn og kontroll i regi av Norges Bank, Skatte- og tollmyndighetene, Kredittilsynet og Økokrim.

I høringsnotatet fra 1996 ble det foreslått tatt inn i ny § 27 i sentralbankloven at institusjoner undergitt tilsyn etter kredittilsynsloven kan pålegges opplysningsplikt om institusjonens virksomhet, finansiering av virksomheten, regnskap og om andre penge- og kredittforhold. Forslaget tar sikte på å videreføre de nåværende bestemmelser om opplysningsplikt i penge- og kredittreguleringsloven samt erstatte kredittilsynsloven som hjemmelsgrunnlag for opplysningsplikt til Norges Bank.

Videre ble det foreslått at Kongen kan fastsette plikt til å opplyse om egne og kunders valutaforhold. Bestemmelsen gir hjemmel til å videreføre de

ulike melde- og rapporteringsbestemmelsene i valutareguleringsforskriften. Blant disse er valutabankenes rapportplikt om kundetransaksjoner og kravene til valutabankenes edb-baserte rapportering, som er særlig viktig for utarbeidelse av statistikk.

I høringsnotatet fra 1996 ble det også foreslått at Kongen kan bestemme at også institusjoner eller foretak som ikke er undergitt tilsyn etter kredittilsynsloven kan pålegges opplysningsplikt om forhold som nevnt over. Bestemmelsen åpner for å pålegge kortselskaper, oljeselskaper mv. å gi opplysninger til bruk for gebyr- og betalingsformidlingsstatistikken, samt opplysninger fra offentlige banker til månedspubliseringsregnskapet. Banken må i dag basere seg på at disse opplysningene blir gitt frivillig.

Den foreslåtte bestemmelsen vil innebære at opplysningsplikten overfor Norges Bank blir noe videre enn i dag. Dette medfører imidlertid ikke en utvidelse av institusjonstilsynet, som fortsatt skal skje innenfor rammene av skatte- og tollavgivningen, kredittilsynsloven og sentralbankloven.

Anvendelsen av opplysninger innhentet med grunnlag i den foreslåtte bestemmelsen om opplysningsplikt eller på frivillig grunnlag, ble foreslått begrenset til statistikk-, kontroll- og tilsynsformål.

I høringsnotatet fra 1996 ble det lagt til grunn at det er nødvendig å videreføre bestemmelsen som gir hjemmel for å fastsette at opplysningsplikt om valutaforhold skal gå foran lovbestemt taushetsplikt, bl.a. av hensyn til valutabankenes opplysningsplikt om betalingstransaksjoner med utlandet som er helt sentral når det gjelder å sikre den nødvendige tilgangen på materiale til statistikk-, tilsyns- og kontrollformål. Hjemmelen i valutareguleringsloven § 7 femte ledd ble derfor foreslått videreført.

Høringsnotatet fra 2003

I høringsnotatet fra 2003 vises det til en avtale mellom Norges Bank og Statistisk sentralbyrå fra 2001 hvoretter Norges Bank skal ha hovedansvaret for å produsere verdipapirstatistikk. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at lovforslaget i høringsnotatet fra 1996 ikke var utarbeidet med tanke på dette og at det nå er nødvendig å justere forslaget om opplysningsplikt i forslaget til sentralbankloven ny § 27 første ledd om opplysningsplikt for finansinstitusjoner m.v.

I høringsnotatet fra 2003 står det videre at Norges Bank som følge av avtalen med Statistisk sentralbyrå «vil endre produksjonen av utenlandsbetalingsstatistikken, som i dag inngår i utenriksregnskapet. Blant annet vil bankenes rapportplikt om si-

ne kunders valutatransaksjoner via det elektroniske systemet BRAVO (Bank Rapport Valuta Oppgave) bortfalle. Ordningen håndteres i dag av Norges Bank til bruk for valutastatistikken og utenriksregnskapet.»

Det står videre at BRAVO også ivaretar sentrale kontrollhensyn for skatte-, avgifts- og politimyndighetene. I høringsnotatet fra 2003 står det i den forbindelse:

«Norges Bank og Statistisk sentralbyrå har igangsatt et arbeid med å etablere et nytt system for innrapportering av valutaveksling. Det er imidlertid behov for at dette arbeidet samordnes med utviklingen av tilfredsstillende rapporteringssystemer til bruk for etatenes kontrollformål, med sikte på å begrense og effektivisere den samlede rapporteringsplikten med utgangspunkt i eksisterende informasjonsstrømmer. BRAVO-systemet vil bli avviklet innen 2005. Toll- og avgiftsdirektoratet er ansvarlig for utviklingen av et rapportsystem fra norske banker om transaksjoner mellom Norge og utlandet. Systemet skal dekke kontrollmyndighetenes informasjonsbehov når bankenes BRAVO-rapportering til Norges Bank er avviklet. Dette er også omtalt i St.prp. nr. 1 (2002–2003).

Departementet anser at det er nødvendig med et eget lovgrunnlag for opplysnings- og rapporteringsplikt til bruk for kontrollmyndighetene. Departementet legger til grunn at slik opplysnings- og rapporteringsplikt faller innenfor utkastet til ny § 27 annet ledd i sentralbankloven. Dette gjelder således også når BRAVO avvikles og erstattes med et annet system for å ivareta de ulike kontrollformålene. Det kan senere bli aktuelt å komme tilbake med ytterligere forslag om et eventuelt nytt, selvstendig lovgrunnlag for denne plikten i forbindelse med arbeidet med rapporteringssystemet som skal erstatte BRAVO-systemet.»

Departementet fremmet etter dette i høringsnotatet fra 2003 et justert forslag til en ny bestemmelse om opplysningsplikt i sentralbankloven.

8.1.3 Høringsinstansenes merknader

Den norske Bankforening sluttet seg i høringsrunden 1996–97 til hovedtrekkene i forslaget, men «kan vanskelig se at det er reelle behov for betalingsformidlingsstatistikk fra bankene ut over det sentralbanken i dag får gjennom det frivillige samarbeidet med næringen. Dette samarbeidet gir også en rimelig balanse mellom kostnadene ved innhenting og nytten av statistikken. Vi er innstilt på å videreføre dette frivillige samarbeidet. Bankforeningen vil i denne forbindelse også peke på at det

er grunn til å ha stor oppmerksomhet om finansinstitusjonenes rapporteringsplikter og hvordan disse om mulig kan reduseres og forenkles.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon gjentar dette i høringsrunden 2003.

Sparebankforeningen viser i høringsrunden 2003 til opplysningene i høringsnotatet fra 2003 om utvikling av nye systemer for rapportering av valutaforhold i samarbeid mellom Norges Bank og Statistisk sentralbyrå og i Toll- og avgiftsdirektoratet, og uttaler:

«Dette er etter vår oppfatning helt sentralt, og det er vanskelig å se det annerledes enn at de to utviklingsarbeider som nå pågår parallelt, er i motstrid med det behov Finansdepartementet peker på. Vi anfører at krav om rapportering må ha en klar begrunnelse, både mht. hva som skal rapporteres og detaljeringsgraden.»

Finansieringsselskapenes Forening sluttet seg i høringsrunden 1996–97 i utgangspunktet til forslaget, men gjør oppmerksom på at «enkelte 'finansieringsselskaper' pr. i dag er unntatt fra finansieringsvirksomhetslovens bestemmelser, og heller ikke er underlagt Kredittilsynets bestemmelser. Selskaper av denne type (f.eks. eid av større bilimportører) kan tildels ha betydelig utlånsvirksomhet, og departementet bør vurdere om ikke også denne type selskaper bør underlegges i alle fall visse krav om opplysningsplikt.»

Norges Banks hovedstyre anså i høringsrunden 1996–97 at bestemmelsen foreslått i høringsnotatet fyller bankens behov for innsamling av opplysninger, bl.a. til ulike statistikkformål. Norges Bank viste samtidig til at etter valutareguleringsforskriftens kapittel 10 skal det gis melding til Tollvesenet når større beløp i kontanter bringes fysisk inn eller ut av landet, og uttalte:

«Denne meldepliktbestemmelsen er primært et tiltak for å gi toll- og politimyndigheter en klar hjemmel for kontroll av kontanter som ledd i tiltak mot hvitvasking av penger og annen økonomisk kriminalitet og har liten betydning for bankens statistikkutarbeiding. Det kan derfor reises spørsmål om hjemmelen for meldepliktsbestemmelser bør overføres til tolloven. Gitt at bestemmelsen videreføres med hjemmel i sentralbankloven, antar vi at Kongen kan bestemme at meldingen skal skje til Tollvesenet.»

Norges Banks hovedstyre ga i høringsrunden 2003 uttrykk for et prinsipielt syn at hjemmelsgrunnlag for opplysningsplikt bør ivaretas av lovverk med datainnsamling som primærformål. «Det forutsettes da at dette lovverk også må dekke Norges Banks behov for datainnsamling, om nødven-

dig ved endringer i statistikklovgivningen».

Norges Banks hovedstyre og YS uttaler at reguleringen av opplysningsplikt om inn- og utførsel av norsk eller utenlandsk valuta mest hensiktsmessig hører hjemme i tolloven og tollovforskriftene.

Statistisk Sentralbyrå uttaler i høringsrunden 2003:

«SSB er positiv til en egen bestemmelse om opplysningsplikt i sentralbankloven § 27. En arbeidsgruppe nedsatt av Norges Bank våren 2002 med deltakere fra Kredittilsynet og SSB drøftet hjemmelsgrunnlaget for Norges Banks statistikkvirksomhet – herunder mulighetene for at eksisterende hjemmel i statistikkloven og kredittilsynsloven kunne dekke behovet for informasjonsinnhenting også for Norges Bank. Arbeidsgruppen fant imidlertid at en slik løsning var lite egnet og anbefalte egen bestemmelse for opplysningsplikt i sentralbankloven. Det er flere forhold som understøtter dette.

Forslag til ny § 27 slår fast at det også kan innhentes tredjemannsopplysninger, dvs. opplysninger knyttet til en virksomhets kunder. Som en del av arbeidet med å erstatte valutastatistikken i Norges Bank med ny datainnsamling til utenriksregnskapet er det behov for å pålegge bl.a. verdipapirforetakene oppgaveplikt for opplysninger hvor konto- eller verdipapirnehavers enkeltransaksjoner må framkomme i datagrunnlaget. Vi mener at uten en slik hjemmel i sentralbankloven kan vi risikere å ikke få innhentet det nødvendige datagrunnlaget, noe som vil kunne forringe datakvaliteten på utenriks- og nasjonalregnskapet. Det er viktig ut fra hensynet til effektiv datafangst og den samlede oppgavebyrde å kunne utnytte mulighetene til å hente inn tredjemannsopplysninger.

Forslag til ny § 27 angir et vesentlig videre bruksområde for opplysningene enn hva som er mulig etter statistikkloven. Viktige oppgaver tillagt Norges Bank i forhold til tilsyn og kontroll, samt mulighet for utlevering av opplysninger til Kredittilsynet, ØKOKRIM og skatte-, avgifts- og tollmyndighetene etter § 12, vil ikke være mulig dersom opplysningene er samlet inn med hjemmel i statistikkloven.

Siden Norges Bank også ivaretar tilsyns- og kontrollformål, vil håndteringen av data i Norges Bank som er samlet inn etter statistikkloven bli meget komplisert og krevende. Norges Banks håndtering av data for flere formål vil kunne innebære stor risiko for at oppgavegiveres tillit til statistikkloven blir svekket. Vi vil derfor klart fraråde at Norges Bank får delegert myndighet til oppgaveinnhenting etter statistikkloven, men at man heller inkluderer denne bestemmelse i sentralbankloven som foreslått i ny § 27. Opplysninger samlet inn med hjemmel i

statistikkloven skal kun brukes for utarbeidelse av offisiell statistikk. Det vil være åpning for at Norges Bank kan få utlevert statistiske data fra SSB for bruk i sitt arbeid med utarbeidelse av offisiell verdipapirstatistikk, jf statistikkloven § 2–4 (1), men dette krever at det foreligger prosedyrer og retningslinjer som sikrer at de utleverte opplysningene kun behandles etter statistikklovens bestemmelser i Norges Bank, og ikke for tilsyns- og kontrollformål.

Det er viktig at SSB tilpasser sin datainnsamling i forhold til den innsamling som finner sted med hjemmel i sentralbankloven, slik at den totale oppgavebyrde blir minst mulig. Opplysninger samlet inn med hjemmel i sentralbankloven § 27 skal kunne utleveres til SSB i medhold av statistikkloven § 2–2 uten hinder av taushetsplikten i sentralbankloven § 12, jf forvaltningsloven § 13 b første ledd nr 4, for bruk ved utarbeidelse av offisiell statistikk. Som tidligere nevnt er det begrensede muligheter for utveksling den andre veien, fra SSB til Norges Bank.»

Statistisk sentralbyrå legger videre vekt på muligheten til å samkjøre datainnsamling i Norges Bank, Kredittilsynet og SSB, og anbefaler derfor at frasen «for bankens arbeid» tas ut fra bestemmelsen.

Statistisk Sentralbyrå ga i høringsrunden 1996–97 uttrykk for tilsvarende synspunkter.

Økokrim vurderte i høringsrunden 1996–97 at forslaget i høringsnotatet åpenbart gir hjemmel for å pålegge institusjonene opplysningsplikt som bestemt i valutareguleringsforskriften, men savner en klar anvisning på om enkeltpersoners rapporteringsplikt, f.eks. etter valutareguleringsforskriften kapittel 10, skal videreføres. ØKOKRIM ba derfor om at det vurderes å presisere ordlyden i § 27 annet ledd for å klargjøre at opplysningsplikten også vil kunne pålegges enkeltpersoner.

Toll- og avgiftsdirektoratet var i høringsrunden 1996–97 også opptatt av valutareguleringsforskriften kapittel 10 om meldeplikt ved inn- og utførsel av kontanter, og uttaler i denne forbindelse:

«Bestemmelsene i (forskriftens) kapittel 10, er ikke særskilt behandlet i departementets høringsnotat. Disse bestemmelsene omhandler innlendinger og utlendingers meldeplikt ved innførsel og utførsel av sedler og mynt ved innreise til Norge eller utreise fra Norge. Vi vurderer det slik at disse bestemmelsene er svært nyttige for Tollvesenets arbeid med å bekjempe hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet.

Kapittel 10, sammenholdt med valutareguleringslovens § 10, gjør det straffbart å innføre/utføre store kontantbeløp over grensen uten å melde fra til Tollvesenet. Disse bestemmelsene

gjør det derfor mulig å holde avdekkede kontanter beslaglagt mens undersøkelser foretas for å bringe på det rene hvor kontantene stammer fra. Denne muligheten til å stoppe og undersøke kontantenes opprinnelse forsvinner hvis ikke bestemmelsene i kapittel 10 videreføres.

Ut fra høringsnotatet har vi ikke grunn til å anta annet enn at de nevnte bestemmelser skal videreføres. Vi benytter likevel anledningen til å understreke vårt syn på bestemmelsene i kapittel 10, nettopp for å unngå at disse bestemmelser blir fjernet.»

I høringsrunden 2003 viser *Toll- og avgiftsdirektoratet* til arbeidet med å erstatte gjeldende system for registrering av opplysninger om pengestrømmer mellom Norge og utlandet og til en rapport om dette arbeidet som ble oversendt departementet ved Toll- og avgiftsdirektoratets brev 8. januar 2003. Direktoratet er «generelt usikre på om utkastets §§ 12 og 27 [i høringsnotatet fra 2003] er tilstrekkelige som rettslig grunnlag for registeret Finansdepartementet har gitt oss i oppdrag å produsere. Vi er ikke uenige i at § 27 kan dekke behovet for å innhente informasjon, men vi er svært usikre på om bestemmelsen gir oss tilstrekkelig hjemmel til den lagring, sammenstilling, bearbeiding og deling av personopplysninger som et moderne register medfører». Direktoratet foreslår som et alternativ av valutareguleringsloven §§ 4, 7, 7a, 7b, 8, 9 og 10 ikke oppheves før nytt regelverk er vedtatt og trådt i kraft.

Datatilsynet kommenterer i høringsrunden 2003 forslaget om opplysningsplikt slik:

«Denne bestemmelsen medfører at de der nevnte pliktsubjekt pålegges en omfattende opplysningsplikt. Sentralbanken vil slik få tilgang til en stor informasjonsmengde. Datatilsynet har i utgangspunktet ikke noen kommentarer til dette da informasjonen er helt nødvendig for bankens statistikkproduksjon, og denne bruken av opplysningene etablerer en liten personverntrussel. Personverntrusselen vil derimot øke når det gjelder bruk av opplysningene til kontroll- og tilsynsformål, sett i forhold til unntakene fra taushetsplikten i § 12 annet ledd som er skissert i gjeldende forslag.»

Skattedirektoratet betoner i høringsrunden 2003 at forslag om endringer i sentralbankloven er ute til høring samtidig med at det pågår arbeid med å endre systemet for bankrapportering av betalingsstrømmer til og fra utlandet, og uttaler:

«I det nye systemet, som er tenkt administrert av Toll- og avgiftsdirektoratet, søkes vesentlige deler av dagens BRAVO system, i regi av Nor-

ges Bank, videreført. Situasjonen rundt det nye systemet er imidlertid fortsatt på flere punkter uavklart. Forslag om lovendring bør søke å ivareta de særlige hensyn som oppstår i en slik overgangsfase.»

8.1.4 Departementets vurdering

Norges Bank innhenter i dag en rekke opplysninger i medhold av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven. I høringsnotatet ble det foreslått en bestemmelse om opplysningsplikt som skal erstatte og i visse henseender utvide lovgrunnlaget for opplysningsplikt. Det ble foreslått en bestemmelse om vid adgang til å kreve opplysninger av foretak mv. som driver finansiell tjenesteyting og en bestemmelse om adgang til å kreve opplysninger av enhver om egne og kunders valutaforhold. Opplysninger fra finansinstitusjoner mv. er viktige for å støtte utførelsen av Norges Banks oppgaver etter sentralbankloven. Opplysninger om valutaforhold tjener primært til bekjempelse av kriminalitet, herunder skatte- og avgiftsunndragelser. Departementet vurderer derfor i det følgende disse bestemmelsene hver for seg.

Valutareguleringsloven er lovgrunnlag for bankenes rapportering til Norges Bank av sine kunders valutatransaksjoner gjennom det elektroniske BRAVO-systemet (Bank Rapport Valuta Oppgave). Valutareguleringsloven er også lovgrunnlag for de gjeldende bestemmelsene i valutareguleringsforskriften kapittel 10 om meldeplikt for inn- og utførsel av sedler og mynt. Melding skal etter bestemmelsene gis til tollvesenet ved reiser og til Norges Bank ved postforsendelse mv. (se punkt 8.1.1). Disse rapporterings- og meldepliktene tjener primært til forebygging og avdekking av kriminalitet, inkludert skatte- og avgiftsunndragelser. Norges Bank vurderer ikke denne informasjonsinnhentingen som nødvendig for å ivareta sine sentralbankoppgaver. Dette er bakgrunnen for at banken har besluttet å avvikle BRAVO-systemet fra 2005. Samtidig er det satt i gang et prosjekt for å erstatte BRAVO-systemet med et system for innrapportering til tollvesenet. Det er også lagt opp til at alle meldinger om inn- og utførsel av sedler og mynt skal skje til tollvesenet.

Etter departementets syn bør lovgrunnlaget for rapporterings- og meldeplikt til kontroll- og etterforskningsformål som nevnt fastsettes i et eget regelverk utenfor sentralbanklovgivningen. Departementet legger opp til å komme tilbake med et slikt lovforslag. Etter departementets vurdering vil Norges Banks behov for opplysninger for å ivareta sin

oppgave som rådgivende organ for valutapolitikken, kunne dekkes gjennom tilgang til den rapportering som skal skje til tollvesenet og til statistikkopplysninger innhentet i medhold av statistikkloven. Etter departementets oppfatning er det da ikke nødvendig å videreføre et særskilt lovgrunnlag for opplysningsplikt til Norges Bank om valutaforhold.

Norges Bank har behov for opplysninger fra hele finanssektoren for å ivareta sine oppgaver som utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken, med å fremme et effektivt betalingssystem og med å bidra til finansiell stabilitet. Norges Bank krever i dag, etter avtale med Kredittilsynet, inn opplysninger fra foretak under tilsyn i medhold av kredittsinsloven. Dette gjelder bl.a. regnskapsopplysninger. Opplysningene brukes av Norges Bank til utarbeidelse av egen statistikk og offisiell statistikk i forståelse med Statistisk sentralbyrå. Banken bruker videre opplysningen til forskning og analyser av finansiell stabilitet. Opplysningene brukes av Kredittilsynet i tilsynsarbeidet. Norges Bank henter også inn opplysninger på frivillig basis fra foretak som ikke er under tilsyn av Kredittilsynet. Norges Bank henter i medhold av penge- og kredittreguleringsloven inn opplysninger om rentesatser som finansinstitusjonene benytter.

Departementet anser at det bør fastsettes et eget og samlet lovgrunnlag for Norges Banks innhenting av opplysninger fra foretak i finansiell sektor. Departementet foreslår en ny bestemmelse i sentralbankloven som skal dekke Norges Banks behov for opplysninger for å ivareta sine oppgaver. Lovgrunnlaget bør etter departementets syn også dekke innhenting av opplysninger til utarbeidelse av offisiell statistikk i sin alminnelighet og opplysninger til bruk i Kredittilsynets tilsynsarbeid. Det kan bidra til å lette foretakenes samlede rapporteringsbyrde gjennom samordning av opplysningsplikter.

Norges Bank henter i medhold av penge- og kredittreguleringsloven inn opplysninger om utstedelser av ihendehaverobligasjoner mv. Meldeplikten tjener primært skattekontrollhensyn i forbindelse med forbudet mot utstedelse av obligasjoner til underkurs, jf. omtalen av dette i punkt 5.6. Etter departementets vurdering kan meldeplikten og lovgrunnlaget for den fjernes, når nye skatteregler er på plass som legger til rette for å fjerne forbudet mot utstedelse av obligasjoner til underkurs. Tilfredsstillende emisjonsstatistikk vil kunne utarbeides på grunnlag av data fra Oslo Børs eller innhentet av Statistisk sentralbyrå.

Departementet foreslår etter dette følgende bestemmelse om opplysningsplikt i sentralbankloven ny § 27:

«Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak bestemme at foretak i finansiell sektor, herunder banker, forsikringsselskaper, finansieringsforetak, verdipapirforetak, børser, verdipapirregistre og oppgjørssentraler, skal gi banken opplysninger om sin virksomhet, finansiering av virksomheten, sitt regnskap, transaksjoner og beholdninger på egne og kunders vegne, samt andre opplysninger som er nødvendige for bankens arbeid. Foretak som er morselskap kan pålegges å gi slike opplysninger for konsernet.

Det kan bare fastsettes opplysningsplikt i medhold av paragrafen her for å ivareta bankens oppgaver etter loven, utarbeide offisiell statistikk eller støtte bankens eller Kredittilsynets tilsyn med soliditet og finansiell stabilitet. Opplysningene kan bare brukes til de formål som er nevnt her.

Kongen kan i forskrift fastsette regler om omfanget og gjennomføringen av opplysningsplikt fastsatt i medhold av paragrafen her.»

I tiden før et nytt lovgrunnlag for opplysningsplikt til tollvesenet og inntil det nye systemet som skal erstatte BRAVO-systemet i Norges Bank er på plass, er det nødvendig å beholde det gjeldende lovgrunnlaget for denne rapporteringen. Det samme gjelder lovgrunnlaget for meldeplikt ved inn- og utførsel av sedler og mynt. Det er også nødvendig å videreføre lovgrunnlaget for meldeplikt ved utstedelse av ihendehaverobligasjoner mv. Departementet foreslår derfor at de enkelte bestemmelsene i valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven skal kunne oppheves til ulik tid.

Det vises til lovforslaget romertall V om ikrafttredelse.

8.2 Taushetsplikt

8.2.1 Gjeldende rett

Etter sentralbankloven § 12 har enhver som utfører tjeneste eller arbeid for banken, plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om bankens eller andres forretningsmessige forhold eller om noens personlige forhold. Taushetsplikten gjelder ikke overfor Kredittilsynet, eller overfor ØKO-KRIM ved oversendelse av opplysninger i henhold til § 2–17 i finansieringsvirksomhetsloven om tiltak mot hvitvasking av penger. Reglene om begrensninger i taushetsplikten mv. i forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e får anvendelse. Taushetsplikten gjelder ikke meddelelser om bankens forretningsmessige forhold som hovedsty-

ret eller noen som har fullmakt fra hovedstyret, gir på vegne av banken. Taushetsplikten etter bestemmelsen er ikke til hinder for utveksling av informasjon (samordning) som forutsatt i lov om Oppgaveregisteret, jf. § 5. Disse taushetsreglene omfatter alle opplysninger Norges Bank innhenter med hjemmel i valutareguleringsloven, penge- og kredittreguleringsloven, kredittilsynsloven eller som gis på frivillig basis til banken.

Etter sentralbankloven § 12 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 13 b nr 4, er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding eller utrednings- og planleggingsoppgaver. Departementet legger til grunn at denne begrensningen i taushetsplikten åpner for det etablerte samarbeidet mellom Norges Bank, Statistisk sentralbyrå, Verdipapirsentralen og Oslo Børs om utveksling av opplysninger til utarbeidelse av statistikk.

I valutareguleringsloven § 7 fjerde ledd er det fastsatt at det som noen i tjenesten får vite av opplysninger som nevnt i valutareguleringsloven § 7 første og annet ledd (se punkt 8.1.1 og 8.3.1), skal han tie med så langt det motsatte ikke følger av oppgavene hans etter loven. Taushetsplikten er ikke til hinder for å gi opplysninger til ØKOKRIM når dette følger av lov eller er nødvendig i etterforskningen av straffbart forhold. Taushetsplikten fritar ikke fra å utveksle opplysninger (samordning) som forutsatt i lov om Oppgaveregisteret. Etter sjette ledd avgjør departementet om opplysninger innhentet etter første ledd skal meddeles offentlige myndigheter som har med skatteliggingen, tolloppgaver og tilsyn med finansinstitusjoner å gjøre. De siste omfatter i praksis Skattedirektoratet, Tolldirektoratet og Kredittilsynet. Begrensningen i taushetsplikten overfor ØKOKRIM og Kredittilsynet ble tatt inn ved lovendring 7. juni 1996 nr 30. Det vises her til Ot prp nr 22 og Innst S nr 50 (1995–96) om endring i lov 10. juni 1988 nr 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner.

Tjenestemenn i de organer som kan motta opplysninger fra Norges Bank i henhold til de særskilte begrensningene i taushetsplikten er også underlagt taushetsplikt. ØKOKRIM har taushetsplikt etter straffeprosessloven § 61a, ligningsmyndighetene etter ligningsloven § 3–13, tollvesenet etter tollloven § 8 og Kredittilsynet etter forvaltningsloven § 13 og kredittilsynsloven § 7.

Valutareguleringsforskriften kap. 10, jf. valutareguleringsloven § 4, har særskilte regler om meldeplikt direkte til tollvesenet ved innførsel og utførsel av sedler og mynt (se punkt 8.1.1). Taushetsplikten etter tollloven § 8 omfatter også disse opplysningene.

8.2.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet fra 1996 står det om taushetsplikt mv.:

«Opphevelsen av valutareguleringsloven fører til at § 7 fjerde og sjette ledd, som begrenser taushetsplikten overfor de nevnte myndighetene [skatte- og tollmyndighetene, ØKOKRIM og Kredittilsynet], må overføres til sentralbankloven § 12. Ellers vil opplysningene være underlagt taushetsplikt etter bestemmelsene i sentralbankloven § 12 første ledd, som forøvrig er strengere enn de tilsvarende bestemmelser i forvaltningsloven § 13. Det vises her til forslaget i høringsnotatet til § 12 annet ledd nytt tredje punktum:

’Opplysninger innhentet i medhold av § 27 annet ledd kan, uten hinder av taushetsplikten etter foregående ledd, utleveres til ØKOKRIM, når dette følger av lov eller er nødvendig til etterforskning av straffbare forhold, og til skatte- og tollmyndighetene når opplysningene må antas å være av betydning for disse.’

Det vurderes som viktig at Norges Bank kan videreføre samarbeidet med SSB, Oslo Børs og VPS om statistikkproduksjon. Departementet har lagt til grunn at banken kan utlevere opplysninger til disse institusjonene i medhold av forvaltningsloven § 13 b nr. 4, jf. også sentralbankloven § 12 tredje ledd. Det foreslås derfor ikke lovendringer på dette punktet.»

8.2.3 Høringsinstansenes merknader

Statistisk sentralbyrå uttalte i høringsrunden 1996–97 at det er av avgjørende betydning for byrået fortsatt å ha tilgang til individualopplysninger og de administrative registrene i Norges Bank som innhentes og bearbeides med hjemmel i de nye bestemmelsene. Byrået uttaler i denne forbindelse:

«Dersom sentralbankloven har strengere taushetspliktsbestemmelser enn valutareguleringsloven, og penge- og kredittloven, må SSB sikres tilgang til opplysninger ved at det tas inn en formulering om at taushetsplikt ikke vil være til hinder for utlevering av individualopplysninger til SSB til bruk ved utarbeidelse av offisiell statistikk.

Datatilsynet påpeker at det ikke var høringsinstans til høringsnotatet fra 1996. Tilsynet mener forslagene om endring av taushetspliktbestemmelsen i sentralbankloven § 12 annet ledd vil medføre en uthuling av taushetsplikten. *Datatilsynet* uttaler:

«*Datatilsynet* er generelt kritiske til at lovbestemt taushetsplikt uthules. Taushetsplikt er

innført for å ivareta viktige personvern hensyn, og det bør således unntas fra slik taushetsplikt i et begrenset omfang og bare i tilfeller der dette er helt nødvendig. Utvidelsen av § 12 annet ledd bokstav c fra å kun gi adgang til oversendelse av opplysninger i henhold til § 2–17 i lov av 10. juni 1988 nr. 20 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner til å gjelde utlevering når det anses nødvendig til etterforskning på et generelt grunnlag og når det er hjemlet i lov, fremstår som meget vid. Datatilsynet er av denne oppfatning til tross for at de aktuelle opplysninger er begrenset til de som er innhentet i medhold av § 27 annet ledd i forslaget. Datatilsynet kan ikke se at behovet for en såpass vid utleveringsadgang er tilstrekkelig begrunnet i forslaget.

Tilsvarende gjelder bestemmelsens bokstav d) som utvider utleveringsadgangen til å også gjelde skatte-, avgifts eller tollmyndighetene når opplysningene antas å være av betydning for disse myndighetene.»

Datatilsynet anser videre at termen «nødvendig til etterforskning» i forslaget om unntak fra taushetsplikt overfor ØKOKRIM, ikke anses som tilstrekkelig presis til å kunne oppheve lovpålagt taushetsplikt. Datatilsynet gjør oppmerksom på at personopplysningsloven § 11 krever at personopplysninger som behandles, herunder utleveres, skal være relevante for gjennomføring av et uttrykkelig angitt formål. Datatilsynet påpeker videre, under henvisning til åpningen i høringsnotatet for helt å fjerne vilkår for unntak fra taushetsplikten overfor ØKOKRIM, «at en uthuling av taushetsplikten må begrunnes og beskrives grundig». Datatilsynet uttaler videre:

«Som nevnt ovenfor, krever personopplysningsloven § 11 at visse grunnkrav skal være oppfylt ved utlevering av personopplysninger. Dersom utleveringsadgangen er hjemlet i lov, må grunnkravene i det minste være vurdert og tatt høyde for i forarbeidene til en slik bestemmelse. Datatilsynet er ikke av den oppfatning at dette er vurdert her.»

Toll- og avgiftsdirektoratet gir i høringsrunden 2003 uttrykk for tilsvarende usikkerhet om forslaget til endringer i sentralbankloven § 12 om taushetsplikt som etter forslaget om opplysningsplikt, jf. omtalen i punkt 8.1.3.

Økokrim går i høringsrunden inn for en viss utvidelse av unntaket fra taushetsplikt.

Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader til forslaget i høringsnotatet.

8.2.4 Departementets vurderinger

Etter opplegget i proposisjonen her skal innhenting av opplysninger om valutaforhold rapporteres til tollvesenet i medhold av egen lovgivning (se omtalen i punkt 8.1.4). Etter departementets vurdering er det da ikke nødvendig med nye unntak fra taushetsplikten etter sentralbankloven i samsvar med det som er fastsatt i og i medhold av valutareguleringsloven § 7.

Departementet foreslår etter dette ikke endringer i reglene om taushetsplikt etter sentralbankloven § 12.

8.3 Dokumentinnsyn, ransaking mv.

8.3.1 Gjeldende rett

Etter valutareguleringsloven § 7 annet ledd kan departementet og Norges Bank, for å gjennomføre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven eller kontrollere at slike bestemmelser blir etterlevd, kreve innsyn i registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, vedlegg, brevskifte, avtaler og andre dokumenter, som kan ha vekt, og kan granske dem selv eller la oppnevnte sakkyndige gjøre det. I forbindelse med granskingen skal departementet og Norges Bank få tilgang til kontor- og bedriftslokale og nødvendig hjelp og rettleiding.

Etter valutareguleringsloven § 7a første ledd kan departementet eller Norges Bank kreve beslag i regnskapsmateriale og dokumenter som noen plikter å gi innsyn i etter § 7 annet ledd. Er det grunn til å tro at det finnes registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale eller dokumenter som noen plikter å gi innsyn i etter § 7 annet ledd, og gir forholdene ellers grunn til det, kan departementet eller Norges Bank kreve ransaking av kontorlokale og alle andre steder som ikke er privat hjem. Det er fastsatt saksbehandlingsregler for ransaking og beslag i annet ledd og vilkår for håndtering av opplysningene i § 7b.

8.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet fra 1996 gir departementet uttrykk for at Norges Bank under det nåværende valutaregime ikke har behov for tilgang til forretningslokaler mv. De nevnte bestemmelsene i valutareguleringsloven om tilgang til forretningslokaler, beslag og ransaking ble derfor ikke foreslått videreført.

I høringsnotatet fra 1996 er det imidlertid vist til at banken fortsatt vil ha behov for å få utlevert f.eks. regnskaper, fakturaer og avtaler, til understøttelse

av arbeidet med innhenting av statistiske opplysninger. Det ble derfor foreslått at valutareguleringslovens regler om dette videreføres i sentralbankloven.

8.3.3 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslagene i høringsnotatet om dokumentinnsyn, ransaking mv.

8.3.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er det ikke, med den begrensede videreføring av opplysningsplikt som er foreslått i proposisjonen her (jf. punkt 8.1.4), behov for å videreføre adgangen til dokumentinnsyn, ransaking og beslag i valutareguleringsloven. Dette kan vurderes i forbindelse med et særskilt lovgrunnlag for rapportering av valutaforhold til tollvesenet.

8.4 Sanksjoner – tvangsmulkt mv.

8.4.1 Gjeldende rett

Norges Bank kan etter valutareguleringsloven § 7 syvende ledd ilegge den som ikke gir pliktige opplysninger etter § 7 første ledd (se punkt 8.1.1) tvangsmulkt til staten. Tvangsmulkten kan ilegges i form av engangsmulkt eller løpende mulkt, og skal fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at opplysningene blir gitt og forholdene ellers. Slik tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Skyldig tvangsmulkt kan i særlige tilfeller ettergis helt eller delvis.

Departementet kan gi nærmere regler om fastsetting og utregning av tvangsmulkt. Slike regler er gitt i valutareguleringsforskriften § 18–3:

- «a) Norges Bank kan ilegge tvangsmulkt ved oversittelse av frist til å gi opplysninger pålagt i medhold av valutareguleringsloven § 7, første ledd. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd eller i forbindelse med at ny frist for å gi opplysninger blir gitt.
- b) Tvangsmulkt kan fastsettes enten som engangsmulkt eller som løpende tvangsmulkt. Engangsmulkt kan gjentas ved fastsetting av nye frister inntil opplysningene er gitt. Ved løpende tvangsmulkt vil mulktbeløpet påløpe inntil oppgaven er gitt.
- c) Tvangsmulkten skal fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at opplysningene blir gitt og forholdene ellers. Ved gjentatt tvangsmulkt kan mulkten settes til et høyere beløp.

- d) Ved forhåndsfastsatt tvangsmulkt forfaller engangsmulkten fra det tidspunkt oppgaveplikten er overtrådt. Ved etterhandsfastsatt tvangsmulkt forfaller den til betaling første virkedag etter at ny frist for oppgaveplikten er utløpt. Løpende tvangsmulkt forfaller etterhvert som den påløper.
- e) Tvangsmulkten kan inndrives ved utpanting.
- f) Norges Bank kan i særlige tilfelle ettergi tvangsmulkt helt eller delvis.
- g) Vedtak om tvangsmulkt og avslag på søknad om ettergivelse av tvangsmulkt, kan påklages til Finansdepartementet.»

Ved brudd på melde- og rapporteringsplikten etter § 6–1 (plikt til å melde etablering av konto i utenlandsk bank mv, se punkt 8.1.1) kan Norges Bank etter valutareguleringsforskriften § 6–4 fatte vedtak om at kontoforhold i utenlandsk bank eller andre former for oppgjørsordninger utenom valutabank skal avvikles, herunder at alle oppgjør med utlending skal foretas gjennom valutabank. Bestemmelsen er fastsatt i medhold av valutareguleringsloven §§ 1 og 2.

8.4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet fra 1996 er det vist til at tvangsmulkt i praksis har vist seg som den mest hensiktsmessige sanksjon ved brudd på valutareguleringsloven. Det ble derfor foreslått at Norges Bank kan ilegge tvangsmulkt ved brudd på de foreslåtte reglene om opplysningsplikt i sentralbankloven ny § 27 første og annet ledd. Det er i høringsnotatet lagt til grunn at tvangsmulkt ilagt etter den foreslåtte bestemmelsen i sentralbankloven inndrives av Statens innkrevingsentral på samme måte som sentralen i dag inndriver tvangsmulkt ilagt etter valutareguleringsloven.

I høringsnotatet fra 1996 ble det foreslått en ny § 31 i sentralbankloven om at Norges Bank kan ilegge tvangsmulkt til staten for den som har overtrådt opplysningsplikten. Pålegg om tvangsmulkt skulle etter forslaget være tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt skulle i særlige tilfelle helt eller delvis kunne ettergis. Det ble foreslått at Kongen kan fastsette nærmere regler om slik tvangsmulkt som videreføring av den gjeldende regelen om at Departementet bare kan gi nærmere regler om fastsetting og utregning av tvangsmulkt.

8.4.3 Høringsinstansenes merknader

Norges Bank la i høringsrunden 1996–97 til grunn at tvangsmulkt kan anvendes ved brudd på opplys-

ningsplikten generelt, slik at bruk av tvangsmulkt ikke er begrenset til bestemte deler av bestemmelsen, f.eks. de deler som viderefører opplysningsplikten i valutareguleringsloven.

Justisdepartementet uttaler i høringsrunden 2003 at bestemmelsen om tvangsmulkt bør utformes på en måte som klargjør bedre at tvangsmulkt er et gjennomføringsmiddel og ikke en sanksjon.

Øvrige høringsinstanser har ikke hatt merknader til forslaget i høringsnotatet.

8.4.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at ingen høringsinstanser hadde innvendinger mot forslaget i høringsnotatet. Departementet foreslår at Norges Bank skal kunne ilegge tvangsmulkt for å sikre overholdelse av opplysningsplikt fastsatt i medhold av forslaget til sen-

tralbankloven § 27. Departementet understreker i tråd med Justisdepartementets høringsmerknad at tvangsmulkt ikke skal være en sanksjon, men et gjennomføringsmiddel for å bidra til at opplysningsplikten blir effektiv. Forslaget innebærer i samsvar med merknaden fra Norges Bank at tvangsmulkt kan anvendes ved brudd på opplysningsplikten generelt.

Departementet foreslår at Norges Bank, for å sikre at opplysningsplikten etter forslaget til sentralbankloven § 27 blir overholdt, skal kunne ilegge en tvangsmulkt til fordel for statskassen. Pålegg om tvangsmulkt er etter forslaget tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt skal i særlige tilfelle kunne ettergis helt eller delvis. Kongen kan etter forslaget fastsette nærmere regler om tvangsmulkt etter bestemmelsen. Det vises til forslag til sentralbankloven § 31.

9 Straff

9.1 Gjeldende rett

Etter valutareguleringsloven § 10 første ledd straffes den som forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller den som lar være å rette seg etter pålegg gitt med hjemmel i slik bestemmelse, med bøter eller fengsel opptil 2 år eller begge deler. Det er samme straff for medvirkning og forsøk, jf. tredje ledd. Reglene i paragrafen gjelder også for handling som innledning gjør i utlandet, jf. fjerde ledd. Overtredelsen regnes som forseelse, jf. femte ledd. Straffebestemmelsen er i dag aktuell for brudd på regler om autorisasjon som valutabank mv. (punkt 6.6 og 6.7), valutaposisjonsgrenser (punkt 6.3) og opplysningsplikt (punkt 8.1).

Etter penge- og kredittreguleringsloven § 18 straffes med bøter, den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til å overtre bestemmelser gitt i eller i medhold av § 11 (oppgaveplikt for finansinstitusjoner om virksomheten og hvordan den er finansiert), § 13 (oppgaveplikt for finansinstitusjoner om rentesatser), § 14 (renteregulering) og § 15 (emisjonskontroll). Straffebestemmelsen er i dag aktuell for brudd på oppgaveplikter (punkt 8.1) og reglene i emisjonsforskriften (punkt 5.6).

9.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet fra 1996 står det om den foreslåtte straffebestemmelsen:

«Etter valutareguleringsloven § 10 og penge- og kredittreguleringsloven § 18 kan brudd på opplysningsplikten straffes ved simpel uaktsomhet, mens statistikkloven § 5–1 stiller krav om forsett. Overtredelse av ny § 27 i sentralbankloven bør også kunne sanksjoneres med straff. Opplysninger innkrevet med hjemmel i sentralbankloven § 27 skal nyttes til viktige kontroll- og tilsynsformål, bl.a. ved bekjempelse av hvitvasking av penger. Overtredelse av sentralbankloven § 27 kan derfor få alvorligere konsekvenser enn brudd på statistikklovens bestemmelser om opplysningsplikt. Samtidig antar departementet at det er de mer alvorlige brudd på opplysnings-

plikten det er aktuelt å straffe. En foreslår derfor at overtredelse kan straffes med bøter når det foreligger forsett eller grov uaktsomhet. Det bør også videreføres at overtredelse av reglene [om reservekrav, valutavirksomhet, avgift på omsetning av valuta og beredskapsbestemmelsen] kan straffes.»

I høringsnotatet fra 1996 ble det etter dette forelått bøtestraff for forsettlige eller uaktsomme brudd på §§ 22a (reservekrav), 28 (valutavirksomhet), 29 (avgift på omsetning av valuta) og 30 (beredskapsbestemmelse). Disse straffebestemmelsene innebærer en videreføring av straffebestemmelsene i valutareguleringsloven § 10 og penge- og kredittreguleringsloven § 18. Etter valutareguleringsloven § 10 er strafferammen bøter eller fengsel opptil 2 år. Etter forslaget videreføres bare bøtestraffen. Det ble videre foreslått bøtestraff for forsettlig eller grovt uaktsomt overtredelse av de foreslåtte reglene om opplysningsplikt mv. i sentralbankloven ny § 27.

9.3 Høringsinstansenes merknader

Økokrim går i høringsrunden 1996–97 inn for en strengere straffebestemmelse enn foreslått i høringsnotatet, og uttaler:

«Forslaget til straffebestemmelse i ny § 32 i sentralbankloven, innebærer en vesentlig reduksjon i strafferamme for overtredelse av opplysningsplikten i forhold til valutareguleringsloven § 10, fra inntil 2 års fengselsstraff til bøtestraff alene. Dette vil medføre at foreldelsesfristen forkortes fra 5 til 2 år, jf. strl. § 67. ØKOKRIM antar likevel at en viss reduksjon i straffenivået for denne type overtredelse må anses som rimelig, men mener at strafferammen bør ligge på samme nivå som for overtredelse av opplysningsplikten i finansieringsvirksomhetsloven § 2–17.

Etter finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 plikter finansinstitusjoner, herunder Norges Bank, å rapportere til ØKOKRIM ved mistanke om transaksjon med tilknytning til utbytte av straffbar handling som kan medføre fengsel i minst 6 måneder. Bestemmelsen er en naturlig forlengelse av opplysningsplikten overfor Nor-

ges Bank som iflg. høringsnotatet vil bli hjemlet i sentralbankloven, jf. notatets kap 6. Iht. finansieringsvirksomhetsloven § 5–1 er strafferammen bøter eller under særlig skjerpene omstendigheter fengsel i inntil 1 år. ØKOKRIM har vanskelig for å se at det er rimelig grunn til at finansieringsvirksomhetsloven § 5–1 og ny § 32 i sentralbankloven inneholder forskjellig strafferamme for overtredelse av opplysningsplikten.

På denne bakgrunn foreslår ØKOKRIM at strafferammen i ny § 32 i sentralbankloven, settes til bøter eller under særlige skjerpene omstendigheter fengsel inntil 1 år.»

Justisdepartementet uttaler i forbindelse med forslaget til straffebestemmelse i høringsnotatet fra 1996:

«Når man tar i betraktning de konsekvenser som brudd på de i § 32 nevnte bestemmelser kan få, kan det synes uheldig å fjerne alternativet med fengsel inntil 2 år. Dette gjelder for opplysningsplikten ikke minst i kampen mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger, men også for de øvrige bestemmelser. Det er med dagens samfunns- og kriminalitetsutvikling ikke naturlig å se mildere på slike overtredelser nå enn tidligere. Alternativet med fengselstraff foreslås opprettholdt.»

Ingen andre høringsinstanser hadde merknader til forslaget til straffebestemmelse i høringsnotatet fra 1996.

9.4 Departementets vurderinger

Økokrim og Justisdepartementet har i sine høringsuttalelser pekt på forhold som kan tale for å fastsette en strengere straffebestemmelse enn foreslått i høringsnotatet. Begge nevner spesielt kampen mot hvitvasking av utbytte fra straffbare hand-

linger. Uttalelsene referer til plikt til å gi opplysninger og til reguleringen av valutavirksomhet.

Departementet viser til at det er besluttet å legge om rapporteringen om egne og kunders valutaforhold. Departementet legger i den forbindelse opp til å komme tilbake med et forslag om et eget lovgrunnlag for denne rapporteringen. Det vises til omtalen av dette i punkt 8.1.4. Ut fra det foreslår departementet kun bøtestraff for overtredelse av vedtak om opplysningsplikt i medhold av den foreslåtte bestemmelsen i sentralbankloven § 27. Det foreslås at både forsettlig og uaktsom overtredelse skal kunne straffes.

Departementet foreslår i proposisjonen her å videreføre regulering av valutavirksomhet i finansieringsvirksomhetsloven, jf. omtalen i punktene 6.6.4 og 6.7.4. Overtredelse av de foreslåtte bestemmelsene vil etter finansieringsvirksomhetsloven § 5–1 kunne straffes med bøter eller, under særlig skjerpene omstendigheter, fengsel inntil ett år.

Det foreslås at overtredelse av vedtak gitt med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen i sentralbankloven § 28 om adgang til å innføre beredskapsiltak ved kapitalbevegelser til og fra utlandet som kan føre til store problemer med betalingsbalansen eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene, skal kunne straffes med bøter eller, under særlig skjerpene omstendigheter, fengsel inntil ett år. Beredskapsbestemmelsen er omtalt i kapittel 7.

Departementet foreslår etter dette at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller vedtak i medhold av beredskapsbestemmelsen i § 28 skal kunne straffes med bøter eller under særlig skjerpene omstendigheter med fengsel inntil ett år. Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller vedtak i medhold av § 27 om opplysningsplikt skal kunne straffes med bøter. Straffebestemmelsene skal etter forslaget ikke komme til anvendelse dersom forholdet rammes av strengere straffebud.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

De lovendringene som foreslås i proposisjonen her vil etter departementets vurdering ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslagene som gjelder gjennomgangen av enkelte sider av Norges Banks stilling vil ha visse administrative konsekvenser. Disse konsekvensene ligger i forslagene selv, og det vises til omtalen av de enkelte forslagene i kapittel 3. Forslaget om å avskjære adgangen for Norges Bank til å yte kreditt direkte til staten, medfører behov for omlegging av dagens praksis med at Norges Bank kjøper statspapiere direkte fra staten for markedspleieformål. Omleggingen medfører visse administrative konsekvenser for staten ved Finansdepartementet og for Norges Bank. De økonomiske konsekvensene av forslagene antas å kunne dekkes opp innenfor eksisterende ressursrammer.

Opphevelsen av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven medfører forenklinger i lovverket. Forslaget innebærer at den gjelden-

de valutaposisjonsreguleringen i medhold av valutareguleringsloven må oppheves. Det antas å medføre forenklinger for Norges Bank og kredittinstitusjonene. Det kan også gi noe lavere kostnader for kredittinstitusjonene. Etter forslaget skal lovgrunnlaget for innhenting av opplysninger videreføres. Forslaget anses derfor i seg selv ikke å medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Det er imidlertid aktuelt å endre innrettingen av deler av innhenting, jf. omtalen av det i punkt 8.1.4. Konsekvensene må vurderes nærmere i den forbindelse. Forslaget om ny regulering av valutavirksomhet, jf. omtalen i punktene 6.6. og 6.7, innebærer forenklinger ved at det ikke lenger vil kreves særskilt autorisasjon som valutabank fra Norges Bank. Etter forslaget vil adgangen til å drive valutavirksomhet utvides fra valutabanker til å omfatte kredittinstitusjoner og finansieringsforetak. Avhengig av i hvilken grad nye foretak vil søke om å drive valutavirksomhet på dette grunnlaget, kan det medføre behov for noe økt ressursbruk i Kredittilsynet.

11 Merknader til de enkelte bestemmelser

til lovforslaget romertall I

Valutareguleringsloven foreslås opphevet.

Enkelte bestemmelser om valutavirksomhet og opplysningsplikt om valutaforhold foreslås videreført i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven.

Bakgrunnen for forslaget og de bestemmelsene som foreslås videreført er omtalt i kapittel 6 (valutareguleringer) og kapittel 8 (opplysningsplikt mv.)

til lovforslaget romertall II

Penge- og kredittreguleringsloven foreslås opphevet.

Enkelte bestemmelser om opplysningsplikt mv. hjemlet i penge- og kredittreguleringsloven foreslås videreført i sentralbankloven. Det foreslås også å utsette opphevelsen av penge- og kredittreguleringsloven § 15 som gir adgang til å fastsette forbud mot utstedelse av ihendehaverobligasjoner til underkurs inntil nye regler for beskatning av obligasjoner er på plass, se lovforslaget romertall V og omtale under punkt 5.6.

Bakgrunnen for forslaget og de bestemmelsene som foreslås videreført er omtalt i kapittel 5 (penge- og kredittreguleringer) og kapittel 8 (opplysningsplikt mv.).

til lovforslaget romertall III

Lovforslaget romertall III gjelder endringer i sentralbankloven.

til § 3 nytt fjerde ledd

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.1.5.2.

til § 5 tredje ledd

Bestemmelsen regulerer oppgavene og kompetansen til Norges Banks representantskap. Det foreslås enkelte endringer i bestemmelsen som er omtalt i punkt 3.4 (opprettelse og nedleggelse av avdelinger), 3.5.1 (tilsyn med bankens drift) og 3.5.2 (delegasjon).

til § 6 femte og sjette ledd

Det foreslås å utvide kretsen av personer etter bestemmelsen som ikke kan fungere som medlem-

mer og vararepresentanter til Norges Banks hovedstyre.

Etter *femte ledd* nr. 8 omfattes medarbeidere i Norges Bank og etter nr. 9 nærstående bl.a. av disse. Bestemmelsen i § 6 annet ledd om at sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen skal være leder og nestleder i hovedstyret går foran som spesialregel uten at det er særskilt presisert i lovteksten. Det er samtidig meningen at nærstående også av sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen skal være omfattet av femte ledd nr. 9.

Det vises til omtale i punkt 3.3.

til § 7 tredje ledd

Det foreslås å utvide kretsen av personer etter bestemmelsen som ikke kan fungere som medlemmer og vararepresentanter til Norges Banks representantskap.

Det vises til omtale i punkt 3.3.

til § 7 fjerde ledd

Etter bestemmelsen kan Norges Banks representantskap innen visse rammer delegere avgjørelsesmyndighet til representantskapets leder.

Det vises til omtale i punkt 3.5.2.

til § 8

Reglene om Norges Banks avdelinger foreslås opphevet.

Det vises til omtale i punkt 3.4.

til § 18

Bestemmelsen er omtalt i punkt 3.6.1.

til § 19 annet ledd annet og tredje punktum

De gjeldende bestemmelsene i § 19 annet ledd annet og tredje punktum gir hjemmel til å fastsette forskrifter om vilkår for bankers lån i Norges Bank, og er nært knyttet til bestemmelsene i penge- og kredittreguleringsloven om utlånsregulering. En oppheving av disse bestemmelsene i penge- og kredittreguleringsloven gjør det naturlig å oppheve

ovennevnte bestemmelser i § 19 i sentralbankloven.

Det vises til omtale under punkt 5.4.

til § 22

Endringene i bestemmelsen er omtalt i punkt 3.6.2.

til § 24

Endringen i bestemmelsen er omtalt i punkt 3.7.

til § 27 Opplysningsplikt

Bestemmelsen viderefører bestemmelsene i penge- og kredittreguleringsloven og valutareguleringsloven om opplysningsplikt og valutareguleringslovens bestemmelse om plikt til å utlevere dokumenter. Bestemmelsen favner i tillegg noe videre ved at bestemmelsen også omfatter plikt til å gi opplysninger som Norges Bank i dag innhenter med hjemmel i kredittilsynsloven eller mottar på frivillig basis.

Bestemmelsen omfatter opplysningsplikt i form av meldeplikt, periodevis rapportering eller rapportering i enkelttilfeller. Ved pålegg om meldeplikt eller periodevis rapportering, vil det være naturlig å fastsette nærmere bestemmelser om dette i forskrift etter tredje ledd.

Opplysningsplikt etter *første ledd* kan pålegges finansinstitusjoner og andre foretak i finansiell sektor. I tillegg til de foretakene som er særskilt angitt i bestemmelsene kan det være aktuelt å pålegge kortutstedende foretak opplysningsplikt. Det er ikke hjemmel til å pålegge privatpersoner opplysningsplikt etter første ledd.

Annet ledd angir saklige rammer for opplysningsplikt etter første ledd, og hva opplysningene kan brukes til.

Tredje ledd fastsetter adgang til å gi forskrifter om opplysningsplikt etter bestemmelsene i pagrafen.

Det vises til omtale under punkt 8.1.

til § 28 Beskyttelsestiltak

Bestemmelsen gir hjemmel til å innføre beskyttelsestiltak ved kapitalbevegelser som kan føre til store betalingsbalanseproblemer eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene. En slik bestemmelse anses nødvendig ved opphevelsen av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven. Det må vurderes i det enkelte tilfelle om kapitalbevegelsene er av en slik art at beredskapstiltak kan innføres.

Det kan i slike tilfeller innføres «nødvendige beskyttelsestiltak». Aktuelle tiltak kan være lisensiering, avgifter, reservekrav og forbud mot visse transaksjoner. Det legges til grunn at tiltakene skal være midlertidige og at de oppheves hvis de ikke lenger anses nødvendige.

EØS-avtalen artikkel 112–114 og EØS-regler som svarer til Rdir 88/361/EØF (kapitaldirektivet) tillater innføring av beskyttelsestiltak. Adgangen til å innføre beskyttelsestiltak er imidlertid begrenset, jf. særlig EØS-reglene som svarer til kapitaldirektivet artikkel 3. Blant annet følger det av disse reglene at beskyttelsestiltak ikke skal anvendes i mer enn 6 måneder.

til § 31 Tvangsmulkt

Etter bestemmelsen kan Norges Bank ved overtredelse av opplysningsplikten etter § 27 ilegge tvangsmulkt for å sikre at opplysningsplikten blir overholdt. Slik tvangsmulkt skal være et gjennomføringsmiddel og ikke straff. Denne forutsetningen er lagt inn i lovteksten og setter en legal ramme for bruken av tvangsmiddelet.

Bestemmelsen viderefører bl.a. Norges Banks adgang til å ilegge tvangsmulkt ved brudd på opplysningsplikten etter valutareguleringsloven § 7 første ledd, jf. valutareguleringsloven § 7 syvende ledd.

Det vises til omtale i punkt 8.4.

til § 32 Straff

Bestemmelsen fastsetter straff for overtredelser bestemmelser eller vedtak i medhold av § 27 om opplysningsplikt og § 28 om beskyttelsestiltak ved kapitalbevegelser til og fra utlandet. Straffebestemmelsen innebærer visse justeringer i forhold til de gjeldende straffebestemmelsene i valutareguleringsloven § 10 og penge- og kredittreguleringsloven § 18.

Det vises til omtale i kapittel 9.

til lovforslaget romertall IV

Lovforslaget romertall IV gjelder endringer i finansieringsvirksomhetsloven.

til § 2–13

Annet punktum foreslås opphevet. § 2-13 fastsetter i første punktum at Kongen kan gi forskrifter om prisfastsetting og kostnadsbelastning for tjenester som ytes av finansinstitusjoner. Det er fastsatt i an-

Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven

net punktum at bestemmelsen ikke gjelder renter og provisjoner som er omhandlet i lov av 25. juni 1965 om regulering av penge- og kredittforholdene § 14. Annet punktum anses uaktuell ved opphevelse av penge- og kredittreguleringsloven.

til § 3–16

Endringene i bestemmelsen er en konsekvensjustering av forslaget til nytt kapittel 4a.

til nytt kapittel 4a

Det foreslås et nytt kapittel 4a i finansieringsvirksomhetsloven om valutavirksomhet.

til ny § 4a-1

Etter *første ledd* kan valutavirksomhet bare drives av banker, finansieringsforetak og utenlandske kredittinstitusjoner med rett til å drive virksomhet i Norge. I *annet ledd* defineres valutavirksomhet. Etter *tredje ledd* kan departementet gjøre unntak fra første ledd og etter *fjerde ledd* fastsette nærmere regler om valutavirksomhet.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i punktene 6.6 og 6.7.

til ny § 4a-2

Bestemmelsen fastsetter særskilte regler for finansieringsforetak som bare driver valutavirksomhet.

Bestemmelsen er omtalt i punktene 6.6 og 6.7.

til ny § 4a-3

Bestemmelsen fastsetter særskilte regler for utenlandske foretak som driver valutavirksomhet her i riket.

Bestemmelsen er omtalt i punktene 6.6. og 6.7.

til lovforslaget romertall V

Etter bestemmelsen kan Kongen bestemme at de enkelte bestemmelsene i loven kan settes i kraft til ulik tid og at de enkelte bestemmelsene i valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven kan oppheves til ulik tid. Departementet viser i denne sammenheng til behovet for å videreføre gjeldende adgang til å fastsette forbud mot utstedelse av ihendehaverobligasjoner til underkurs inn til nye regler for beskatning av obligasjoner er på plass, jf. omtale under punkt 5.6 og gjeldende rapportering av kunders valutaforhold mv., jf. omtale under punkt 8.1.

Departementet anser det ikke nødvendig å gi overgangsregler, og har derfor ikke tatt inn noen hjemmel til å gi 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 endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven

I

Lov 14. juli 1950 nr. 10 om valutaregulering oppheves.

II

Lov 25. juni 1965 nr. 2 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene oppheves.

III

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

Lovens tittel skal lyde:

Lov om Norges Bank og pengevesenet *mv.* (sentralbankloven)

§ 3 nytt fjerde ledd skal lyde:

Banken skal informere offentligheten om de vurderinger som har vært grunnlaget for beslutninger som gjelder utøvelsen av pengepolitikken.

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Representantskapet fører tilsyn med *bankens drift* og at reglene for bankens virksomhet blir fulgt. Det organiserer bankens revisjon, ansetter herunder *sentralbankrevisor*, og fastsetter instruks for revisjonen. Representantskapet fastsetter bankens årsregnskap og vedtar etter forslag fra hovedstyret dens budsjett. Representantskapet kan etter forslag fra hovedstyret bestemme at produksjon av pengesedler og mynter eller annen forretningsmessig virksomhet som faller inn under denne loven, skal utøves av selskap som banken helt eller delvis eier. Representantskapet fører tilsyn med slike *selskaper*. Representantskapet avgir uttalelse om hovedstyrets *protokoller, tilsynet med banken* og saker som det forelegges av hovedstyret. Representantskapet avgjør i tvilstilfelle om en sak er av administrativ karakter, jf. § 6 tredje ledd, § 7 sjette ledd og § 11 andre ledd. Representantskapet fastsetter nærmere regler for bankens lån til ansatte, jfr. § 23.

§ 6 femte og nytt sjette ledd skal lyde:

Følgende personer kan ikke fungere som medlemmer eller vararepresentanter til hovedstyret:

- 1 *regjeringsmedlemmer*
- 2 *statssekretærer og andre politiske medarbeidere i departementene*
- 3 *embetsmenn i departementene*
- 4 *medarbeidere i Finansdepartementet og Statsministerens kontor*
- 5 *stortingsrepresentanter*
- 6 *andre politiske medarbeidere på Stortinget*
- 7 *komitésekretærer på Stortinget*
- 8 *medarbeidere i banken*
- 9 *nærstående av personer som nevnt i nr. 1, 2, 4, 5, 6, 7 og 8.*

Som nærstående etter femte ledd nr. 9 regnes slektninger i rett opp- og nedstigende linje, ektefeller, registrerte partnere, person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold og barn av disse.

Nåværende sjette og syvende ledd blir nye syvende og åttende ledd.

§ 7 tredje ledd skal lyde:

Personer som nevnt i § 6 femte og sjette ledd kan ikke fungere som medlemmer eller vararepresentanter til representantskapet.

§ 7 fjerde ledd nytt første punktum skal lyde:

Når særlig hensyn gjør det ønskelig, kan representantskapet delegere til lederen for representantskapet å treffe avgjørelse i saker som hører under representantskapet.

§ 8 skal lyde:

§ 8. *Bankens kontorer*

Banken har sitt hovedkontor i Oslo og kan opprette kontorer i Norge og i utlandet.

§ 9 tredje og femte ledd oppheves.

Nåværende fjerde ledd blir nytt tredje ledd, som skal lyde:

Vararepresentanter for de ansattes medlemmer

Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven

i *hovedstyret ved* behandlingen av administrative saker, velges av og blant de ansatte etter avtalt eller av representantskapet fastsatt valg måte, jfr. § 6 tredje ledd.

§ 18 skal lyde:

§ 18. *Kreditt til staten*

Banken kan *ikke yte kreditt direkte til staten.*

§ 19 annet ledd annet og tredje punktum oppheves.

§ 22 skal lyde:

§ 22. *Kreditt til og innskudd fra andre*

Banken kan i særlige tilfeller yte lån og andre former for kreditt til andre *foretak i finansiell sektor* enn banker. Vilårene for slik kreditt fastsettes av banken.

Innskudd fra andre *enn banker* kan mottas i særlige tilfeller. Banken fastsetter innskuddsvilkårene.

§ 24 tredje punktum oppheves.

Nytt kapittel VI skal lyde:

Kapittel VI. Opplysningsplikt og beskyttelsestiltak

§ 27. *Opplysningsplikt*

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak bestemme at foretak i finansiell sektor, herunder banker, forsikringselskaper, finansieringsforetak, verdipapirforetak, børser, verdipapirregistre og oppgjørssentraler, skal gi banken opplysninger om sin virksomhet, finansiering av virksomheten, sitt regnskap, transaksjoner og beholdninger på egne og kunders vegne, samt andre opplysninger som er nødvendige for bankens arbeid. Foretak som er morselskap kan pålegges å gi slike opplysninger for konsernet.

Det kan bare fastsettes opplysningsplikt i medhold av paragrafen her for å ivareta bankens oppgaver etter loven, utarbeide offisiell statistikk eller støtte bankens eller Kredittilsynets tilsyn med soliditet og finansiell stabilitet. Opplysningene kan bare brukes til de formål som er nevnt her.

Kongen kan i forskrift fastsette regler om omfanget og gjennomføringen av opplysningsplikt fastsatt i medhold av paragrafen her.

§ 28. *Beskyttelsestiltak*

Ved kapitalbevegelser til og fra utlandet som kan føre til store problemer med betalingsbalansen eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene, kan Kongen innføre nødvendige beskyttelsestiltak i form av penge-, kreditt- eller valutaregulering eller lignende tiltak. Banken skal ha anledning til å uttale seg før

det treffes slikt vedtak.

Nåværende kapittel VI blir nytt kapittel VII.

Nåværende §§ 27 og 28 blir nye §§ 29 og 30 under kapittel VII, der § 30 annet ledd første punktum skal lyde:

Årsberetningen, det reviderte årsregnskap, samt representantskapets uttalelse om hovedstyrets protokoller og *tilsynet med banken* sendes departementet for å forelegges Kongen og meddeles Stortinget.

Nytt kapittel VIII skal lyde:

Kapittel VIII. Tvangsmulkt og straff

§ 31. *Tvangsmulkt*

For å sikre at opplysningsplikten etter § 27 blir overholdt, kan banken ved overtredelse av opplysningsplikten ilegge en tvangsmulkt til fordel for statskassen. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt kan i særlige tilfeller helt eller delvis ettergis. Kongen kan fastsette nærmere regler om tvangsmulkt etter bestemmelsen her.

§ 32. *Straff*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller vedtak i medhold av § 28 straffes med bøter eller under særdeles skjerpende omstendigheter med fengsel inntil ett år. Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller vedtak i medhold av § 27 straffes med bøter.

Nåværende kapittel VII blir nytt kapittel IX.

Nåværende § 29 blir ny § 33 under kapittel IX.

IV

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

§ 2–13 annet punktum oppheves.

§ 3–16 første og annet ledd skal lyde:

Finansieringsforetak kan bare drive finansieringsvirksomhet og *valutavirksomhet* samt virksomhet som naturlig henger sammen med dette.

Vedtektene skal ha bestemmelser om hva slags finansieringsvirksomhet og *valutavirksomhet* det enkelte foretak skal kunne drive.

Nytt kapittel 4a skal lyde:

Kapittel 4a. Valutavirksomhet.

§ 4a-1. Rett til å drive valutavirksomhet

Valutavirksomhet kan bare drives av foretak som nevnt i § 1–4 første ledd nr. 1, 3, 4 og 5.

Som valutavirksomhet regnes virksomhet som består i omsetning av valuta og betalingsformidling med utlandet. Med «betalingsformidling med utlandet» menes utførelse av hele eller deler av et betalingsoppdrag der betalingsmidler stilles til disposisjon for mottaker i et annet land enn i det landet betalingsoppdraget blir gitt.

Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak gjøre unntak fra første ledd.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om valutavirksomhet.

§ 4a-2. Finansieringsforetak som bare driver valutavirksomhet

Det kan gis konsesjon som finansieringsforetak etter § 3–3 til foretak som bare driver valutavirksomhet.

§ 4a-3. Utenlandske foretaks valutavirksomhet i Norge

For utenlandsk foretak som driver valutavirksomhet gjelder § 3–4 på samme måte.

V

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser i loven kan settes i kraft til ulik tid. De enkelte bestemmelser i lov 14. juli 1950 nr. 10 om valutaregulering og i lov 25. juni 1965 nr. 2 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene kan oppheves til ulik tid.

