



25. september 2015

Høringsnotat – Forenkling av sikkerhetsstillelse for likviditetslån fra sentralbanken (endringer i lov om finansiell sikkerhetsstillelse)

1. Innledning og bakgrunn for lovforslaget

Høringsnotatet foreslår endringer i reglene om rettsvern for sentralbankens panterett eller annen sikkerhetsrett i bankers utlånsportefølje. Det foreslås at også sikkerhet i underliggende panterett skal være omfattet av rettsvernet. Formålet er å sikre at oppgaven med å yte «lån i siste instans» etter sentralbankloven kan oppfylles raskt, for å hindre at likvidetsproblemer i en bank sprer seg og skaper finansiell ustabilitet. Lovforslaget er begrenset til å gjelde sikkerhetsstillelse for sentralbankens likviditetslån. I høringsnotatet foreslås også en rettelse av lov om finansiell sikkerhetsstillelse § 2 første ledd bokstav g.

Etter sentralbankloven (lov 24. mai 1985 nr. 28, heretter forkortet sbl.) og regler gitt i medhold av loven kan Norges Bank yte likviditetslån til banker og andre foretak i finansiell sektor mot godkjent sikkerhet.¹ I hovedtrekk godtas ulike typer verdipapirer som sikkerhet for lån i Norges Bank. I en krisesituasjon kan en bank ha utnyttet fullt ut de sikkerheter som kan pantsettes til fordel for Norges Bank, slik at banken ikke kan få nye likviditetslån i Norges Bank. Ved uro i finansmarkedene kan det være vanskelig å skaffe nye verdipapirer som godkjennes som sikkerhet for sentralbanklån.

Det er en sentralbankoppgave å være «långiver i siste instans» når en bank har alvorlige likvidetsproblemer – dvs. at det ikke kan skaffes likviditet i markedet – og likviditetsmangelen kan true finansiell stabilitet. Oppgaven som långiver i siste instans følger av sbl. § 19 som sier at sentralbanken når særlige forhold taler for det, kan gi kreditt på spesielle vilkår. Et slikt likviditetslån (ofte omtalt «S-lån») fra sentralbanken skal ytes mot sikkerhet og må ytes raskt for å hindre at finansiell stabilitet trues, jf. nedenfor. I finanskriser mv. må også Norges Bank kunne tilføre ekstraordinære likviditetslån til banksektoren generelt for å ivareta hensynet til finansiell stabilitet. I slike situasjoner kan det være nødvendig å yte lån mot andre type sikkerheter enn de som godkjennes for de ordinære låneordningene.

Bankenes utlånsporteføljer, særlig boliglån, men også lån til næringseiendom, kan egne seg som sikkerhet i mangel av ordinære sikkerheter. Etter gjeldende rett kan sentralbanken få sikkerhet i slike eiendeler, men i praksis vil det ta for lang tid å etablere rettsvern for sikkerhet i en banks utlån eller i hele utlånsporteføljer. Etter gjeldende rett må

¹ For enkelhets skyld brukes bare «banker» her.



hver enkelt lånekunde få melding om at det er tatt sikkerhet i kravet. Skal sikkerhet stilt i en eiendom følge med ved frempantsettelse, kreves antagelig i tillegg tinglysning av sikkerhet for sentralbanklån på hver enkelt eiendom. Rettsvern er nødvendig for å hindre at det eller de formuesgoder som er stilt som sikkerhet beslaglegges av administrasjonsstyret i forbindelse med offentlig administrasjon, av enkeltforfølgende kreditorer, eller at formuesgodene erverves av godtroende omsetningsserververe.

Sentralbanken kan bare yte likviditetslån mot full sikkerhet. Likviditetsstøtte skal bare gis til solvente banker. Det skal ikke gis soliditetsstøtte. Kan rettsvern ikke etableres i tide, vil det svekke mulighetene til å gi slik likviditetsstøtte i en krisesituasjon. Sentralbankens oppgave som «långiver i siste instans» kan i så fall ikke oppfylles. I ytterste konsekvens kan det føre til at en bank blir satt under administrasjon selv om banken er solvent. At en bank blir satt under administrasjon øker sannsynligheten for finansiell ustabilitet.

I høringsnotatet her foreslås det endringer i lov om finansiell sikkerhetsstillelse (lov 26. mars 2004 nr. 17). Formålet er å etablere en rettsvernsregel som gjør det praktisk mulig å bruke utlånsporteføljer med tilknyttede sikkerheter i boliger, fritidshus, næringseiendom mv. som sikkerhet for sentralbanklån til banker. Det foreslås blant annet i ny § 4 A at Norges Bank kan inngå avtale om finansiell sikkerhetsstillelse med sikkerhet i gjeldsfordringer som fremgår av liste som leveres til Norges Bank. Rettsvern for sikkerhet både i gjeldsfordringene og tilknyttet sikkerhet foreslås gitt ved overlevering av slik liste. Forslaget bygger på lignende ordninger i dansk rett.

Etter oppdrag fra Norges Bank har professor dr. juris Thor Falkanger utredet muligheten for å etablere sikkerhet for ekstraordinær kreditt med rettsvern i en krisesituasjon, og hvilke lovendringer som i så fall er nødvendige. Lovforslaget i høringsnotatet her er basert på hans utredning 1. august 2015 *Sikring av S-lån m.v.* (heretter *Falkanger-utredningen*). Utredningen er vedlagt.

Punkt 2 nedenfor beskriver sentralbankens oppgaver som långiver i siste instans. I punkt 3 omtales gjeldende rett og hvilke problemer gjeldende rett reiser. Forslaget om endringer i lov om finansiell sikkerhetsstillelse gjennomgås i punkt 4. Økonomiske og administrative konsekvenser er omtalt i punkt 5.

2. Sentralbanken som långiver i siste instans

En kjerneoppgave for en sentralbank er å yte likviditetslån til bankene. Norges Bank kan yte D-lån og F-lån til banker mot godkjent sikkerhet i verdipapirer og eierandeler i visse typer fond, samt innskudd i andre sentralbanker, jf. sbl. § 19 første og andre ledd. D-lån og F-lån hører inn under sentralbankens ordinære låneordninger. Regler om sikkerhet for D-lån og F-lån følger av forskrift 25. februar 2009 nr. 240 om bankers adgang til lån og innskudd i Norges Bank og retningslinjer inntatt i rundskriv 1/2012.

Når særlige forhold tilsier det, kan sentralbanken yte «kreditt på spesielle vilkår», jf. sbl. § 19 tredje ledd. Slike lån til individuelle banker kalles «S-lån» og vil typisk kunne ytes



dersom likviditetsproblemene er avgrenset til én eller noen få banker, men der problemene kan være en trussel mot finansiell stabilitet. S-lån kan også i noen tilfeller ytes til andre foretak innen finansiell sektor, jf. sbl. § 22. For enkelhets skyld brukes hovedsakelig betegnelsene «bank» eller «låntakerbank» i høringsnotatet her.

S-lån skal ivareta situasjonen der en bank får likviditetsproblemer utover det som kan dekkes av de ordinære låneordningene. Årsaken kan for eksempel være at store innskuddsmidler trekkes ut på kort tid. Det kan også være aktuelt der tilgang på midler i interbankmarkedet er dårlig, eller der det er lite verdipapirer tilgjengelig som sikkerhet for de ordinære likviditetslånene. Her opptrer sentralbanken som «långiver i siste instans» (på engelsk «lender of last resort»), et uttrykk som viser til at det i gitte situasjoner bare er sentralbanken som kan tilby likviditet.² Sentralbankoppgaven med å være långiver i siste instans har røtter tilbake til 1600-tallet.

Uten S-lån er det en risiko for at en ellers solvent bank kan bli satt under administrasjon og avviklet, selv om likviditetsproblemene bare er forbigående. Formålet med S-lånsordningen er å hindre at likviditetsproblemer i en enkeltbank utvikler seg til å bli en trussel mot finansiell stabilitet. Det er en sentralbankoppgave å ivareta hensynet til finansiell stabilitet, og det inkluderer å hindre at problemer i en eller noen banker sprer seg til resten av banksystemet eller skaper finansiell ustabilitet i økonomien for øvrig.

Norges Bank kan også tilføre ekstra likviditet til hele banksektoren hvis likviditetsproblemene ikke bare skyldes problemer i en enkelt bank. Under finanskrisen tilførte Norges Bank som ett av flere tiltak ekstra likviditet til banksystemet gjennom å yte ekstra lange F-lån mot sikkerhet i verdipapirer. Det ble også midlertidig lempet noe på sentralbankens sikkerhetskrav under finanskrisen høsten 2008.³

Likviditetsproblemer kan oppstå i løpet av kort tid, og likviditetsproblemer i en bank kan raskt spre seg til andre deler av banksystemet. Søknader om S-lån må derfor behandles, og et eventuelt lån må utbetales, i løpet av meget kort tid, som regel et par dager. Det betyr at betingelsene for å utbetale lånet må kunne oppfylles raskt.

Norges Banks hovedstyre fastsatte i 2004 retningslinjer for S-lån (inntatt i publikasjonen *Penger og Kreditt 4/2004*). Hovedinnholdet i retningslinjene er:

- S-lån bør forbeholdes situasjoner der den finansielle stabiliteten kan være truet uten slik støtte.
- Norges Bank vil be om at Finanstilsynet gir en vurdering av: Årsakene til likviditetsproblemene, de kriserammede bankers likviditets- og kapital situasjon, og mulige tiltak som kan løse likviditetsproblemene.

² Begrepet «långiver i siste instans»/«lender of last resort» brukes i litt ulike sammenhenger. S-lånsordningen etter sentralbankloven kan også omtales som emergency liquidity assistance (ELA), som i sentralbankrettslig terminologi ofte benyttes om tiltak som retter seg mot enkeltbanker i spesielle vanskeligheter, og ikke mot markedet generelt.

³ Pressemelding 29. oktober 2008



- Før S-lån gis til banker som har eller står i fare for å få en svak kapitaldekning, bør det foreligge en plan for oppkapitalisering av banken.
- S-lån bør ytes mot full sikkerhetsstillelse eller garantier.
- S-lånsrenten bør settes over markedsrenten som gjelder for øvrig.

Det er kravet om full sikkerhetsstillelse – nærmere hvordan rettsvern for slik sikkerhetsstillelse skal etableres – som er bakgrunnen for forslagene i høringsnotatet her. Lån uten sikkerhet vil kunne innebære overføring av offentlige midler, og må i så fall besluttes av Stortinget som budsjettsak.⁴ Lån uten sikkerhet kan i tillegg være ulovlig statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61.⁵ Retningslinjen fra hovedstyret er basert på dette.

Sikkerhetsstillelse må ha rettsvern mot låntakerbankens øvrige kreditorer og mot godtroende tredjeparter. Rettsvern er også nødvendig for å unngå omstøtelse dersom låntakerbanken blir satt under offentlig administrasjon. Rettsvern må være etablert før et lån kan utbetales. En forutsetning for at det kan utbetales S-lån i tide er dermed at det er mulig å etablere rettsvern tilstrekkelig raskt. Punkt 3 nedenfor gjennomgår gjeldende rettsvernsregler for lån fra sentralbanken og hvilke problemer som oppstår i forbindelse med tildeling av S-lån.

I en krisesituasjon kan det være mangel på ordinære sikkerheter i form av verdipapirer, for eksempel fordi en bank kan ha trukket fullt ut på de sikkerhetene den har deponert i Norges Bank eller det er lite verdipapirer tilgjengelig i bankmarkedet. For at Norges Bank skal kunne tilføre ekstraordinær likviditet kan det være nødvendig å ta andre typer sikkerheter enn dem som kreves under de ordinære låneordningene. Det mest nærliggende er å ta sikkerhet i låntakerbankens utlånsporteføljer. I bankene er det boliglånporteføljer som i så fall representerer de største volumene og som det derfor vil være mest aktuelt å ta sikkerhet i. I en låneportefølje som gjelder fast eiendom vil bankens utlån som hovedregel også være sikret i et underliggende pantobjekt – boligen, fritidsboligen, næringseiendommen osv. Det øker verdien av utlånet som sikkerhet dersom denne underliggende sikkerheten kan følge med.

Ved utgangen av 2014 hadde norskeide banker (banker utenom utenlandskeide datterbanker og norske filialer av utenlandske banker) 788 mrd. kroner i lån med pant i bolig på balansen. Dette er boliglån som ikke er overført til kredittforetak som ledd i finansiering gjennom obligasjoner med fortrinnsrett («OMF»), se finansieringsvirksomhetsloven § 2-25 flg.).⁶ En del av disse lånene oppfyller antagelig ikke

⁴ St.meld. nr. 24 (1989-90) s. 18. Meldingen ble fulgt opp av Innst. S. nr. 90 (1989-90).

⁵ Se utredning 8. mai 2008 fra professor dr. juris Per Christiansen, *Norges Banks S-låneordning og statsstøttereglene i EØS*. På bakgrunn av praksis fra EU-Kommisjonen uttales (s. 5): «Kommisjonens vurdering gir klare holdepunkter for å si at S-lån i Norges Bank ikke kan regnes som statsstøtte, så lenge det kreves full sikkerhetsstillelse eller garantier og en rente over markedsrenten.»

⁶ Dessuten kan banker som f.eks. har gitt lån på 85 pst. av boligens verdi, ha overført den delen av lånet som tilsvarer 75 pst. av boligens verdi (maksimum belåningsgrad for at et lån med pant i primær bolig kan overføres til et OMF-foretak) til kredittforetak. Lånet på den resterende 10 pst. av



kravene som stilles i regelverket for OMFer, og vil dermed normalt ha lavere verdi enn lån som oppfyller reglene. Det vil ha betydning for eventuell avkorting. Slike lån utgjør litt over 23 % av bankenes totale forvaltningskapital. Det foreligger ikke statistikk over omfanget av utlån med pant i næringseiendom, men det er grunn til å tro at det gjelder betydelige verdier.

Norges Bank beregner låneadgang mot stilt sikkerhet etter en avkorting i verdien av sikkerheten. Avkortingene skal redusere risikoen for at den realiserbare verdien av stilt sikkerhet blir lavere enn utlånt beløp. Størrelsen på avkortingene avhenger av ulike risikoforhold knyttet til verdien av sikkerheten. Det kan reises spørsmål om ekstraordinær likviditetstilførsel bør kunne skje mot sikkerhet i lånefordringen alene. Avkortingene av en usikret boliglånportefølje vil være vesentlig høyere enn hvis det stilles sikkerhet i en «samlet boliglånportefølje» som består av både lånefordringen og den underliggende sikkerheten (typisk pant i fast eiendom). Uten at den underliggende sikkerheten følger med, vil bankenes låneadgang og dermed muligheten for tilførsel av ekstraordinær likviditet til bankene være begrenset. Forslaget i høringsnotatet her går derfor ut på at rettsvern for frempantsettelse eller overdragelse av den underliggende sikkerhet bør omfattes av en forenklet rettsvernsregel.

3. Rettsvern for sikkerhet i en banks utlånsportefølje – gjeldende rett.

Problemstilling

Utlånene i en banks utlånsportefølje er enkle krav mot bankens lånekunder. Både panteloven og lov om finansiell sikkerhetsstillelse åpner for pantsettelse av krav mot en banks lånekunder. I lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant (panteloven) gjelder reglene om pant i enkle krav for pantsettelse av krav mot låntakerbankens lånekunder. I lov 26. mars 2004 nr. 17 om finansiell sikkerhetsstillelse vil krav mot lånekundene falle inn under definisjonen av gjeldsfordringer. Gjeldsfordringer mot lånekunder som er forbrukere er likevel ikke omfattet av loven om finansiell sikkerhetsstillelse. På dette punktet er et endringsdirektiv til direktivet om finansiell sikkerhetsstillelse ikke riktig gjennomført i norsk rett. Se nærmere nedenfor i punkt 4.2.

Sikkerhet i de underliggende pantobjektene kan også følge med når det tas sikkerhet i et krav – gjennom regler om pantsettelse (frem pant) eller overdragelse av panterett eller annen sikkerhet.

Falkanger-utredningen drøfter hvordan sikkerhet i en banks utlånsportefølje får rettsvern etter gjeldende rett. I korte trekk er gjeldende rett at sikkerhet i kravene mot lånekundene får rettsvern ved melding til hver enkelt lånekunde (debitor cessus), jf. panteloven § 4-5 første ledd. Etter alminnelig lære må meldingen være kommet frem til lånekunden for at rettsvern skal være etablert. Skal også sikkerhet i et underliggende pantobjekt følge med

boligens verdi blir da liggende igjen på bankens balanse, men vil i praksis bare ha annen prioritets pant, etter lånet som er overført til kredittforetaket.



når det tas sikkerhet i et lån mot en bankkunde, er kravene til rettsvernsakt noe mer usikre etter gjeldende rett. Det følger av tinglysingsloven § 22 nr. 1 at dersom en panterett *overdras*, gjelder ikke tinglysingsloven § 20 om tinglysning. Rettsvernskravet er i stedet notifikasjon til lånekunden etter reglene i gjeldsbrevloven (lov 17. feb. 1939 nr. 1) § 29. Blir den underliggende panteretten i boligen *frem pantsatt*, er rettstilstanden mer usikker. Det er uenighet i teorien om det kreves mer enn bare melding til skyldneren og det finnes ikke rettspraksis om hvilken rettsvernsakt som gjelder hvis en panterett i fast eiendom frem pantsettes. I *Falkanger-utredningen* er konklusjonen at rettsvern for frem pantsettelse krever tinglysning på eiendommens blad i Kartverket, se utredningen pkt. 2.2.2.

Lov 6. juni 2003 nr. 39 om borettslag har egne regler om rettsregistrering. Hver andel skal være registrert i en egen avdeling av grunnboken, og rettsserverv vedrørende andelen kan registreres med tilsvarende virkninger som for fast eiendom. Loven har særregler i § 6-7 som sier at: «Føresegnene i § 6-5 gjeld ikkje for avhending til eige eller pant eller for utlegg i panterett». Rettsvern for en overdragelse eller pantsettelse av fordringer som er sikret i borettslagsleiligheter blir dermed etablert ved notifikasjon til lånekundene. Rettsvernsreglene for borettslagsleiligheter er omtalt i pkt. 4.3 i Falkangers utredning.

Norges Bank kan ikke yte likviditetslån før rettsvern for sikkerheten er etablert. Under de ordinære låneordningene skjer dette hurtig og effektivt gjennom dagen når godkjente verdipapirer stilles som sikkerhet for sentralbanklån. Punkt 2 over gjennomgår S-lånsordningen og kravene som stilles for utbetaling av S-lån. Som vist der må avgjørelse om å tildele og utbetale S-lån tas i løpet av kort tid. Skal det i en krisesituasjon ytes likviditetslån etter sentralbankloven, forutsetter det at det kan etableres rettsvern i tide. Er det da ikke tilgjengelig sikkerheter som godkjennes for ordinære sentralbanklån, slik at sikkerhet i stedet må tas i låneporteføljer, medfører gjeldende rettsvernsregler betydelige praktiske problemer. Kravet om melding til hver enkelt lånekunde vil i praksis være vanskelig å gjennomføre i løpet av kort tid. (Dette var bakgrunnen for en lovendring i Danmark, se nærmere Falkanger-utredningen punkt 9.5) For å oppnå sikkerhet i de eiendommene som er pantsatt til banken som søker lån i Norges Bank – de tinglige kravene – vil rettsvernsreglene kunne medføre enda større vanskeligheter. For frem pantsettelser er det antatt at det kreves tinglysning på hver enkelt eiendom for å etablere rettsvern. Kan rettsvern bare etableres i selve lånekravet – uten at de underliggende sikkerhetene følger med (eller i alle fall at det er tvil om de kan følge med) vil låneadgangen reduseres betydelig. Utlånsporteføljen må da behandles som usikrede krav og det må gjøres store avkortninger i verdien av den stilte sikkerheten. Det gjør i så fall den sikkerhet som kan stilles for et likviditetslån mye svakere, og det vil igjen ha betydning for størrelsen på sentralbanklånet.

I praksis vil gjeldende rettsvernsregler om melding til banklånkundene hindre at det kan utbetales sentralbanklån med sikkerhet i boliglånporteføljer – som ofte vil være den eneste sikkerhet tilgjengelig – i en krisesituasjon. Dersom det kan etableres rettsvern i låntakerbankens krav mot kundene, men ikke slik at underliggende sikkerheter i fast eiendom følger med, vil det bety at det må gjøres store avkortninger. S-lånet må dermed reduseres betydelig. Situasjonen er tilsvarende for porteføljer av lån til næringsseiendom.



På noen punkter bygger gjeldende rett på hensynet til at S-lån må kunne behandles og avgjøres raskt: etter finansavtaleloven § 45 kan ikke en finansinstitusjon overdra fordringer på en forbruker til andre enn finansinstitusjoner eller lignende institusjoner uten særskilt samtykke fra den enkelte lånekunde. Panteavtaler i strid med finansavtaleloven § 45 er ugyldige. Etter sbl. § 19 fjerde ledd gjelder likevel ikke kravet om særskilt samtykke fra låntakeren ved overdragelse eller pantsettelse av lånefordringer til Norges Bank ved støttetiltak eller yting av kreditt til banker. Samtykkekravet gjelder heller ikke hvis Norges Bank yter lån og andre former for kreditt til andre foretak i finansiell sektor enn banker, jf. sbl. § 22 tredje ledd. Disse bestemmelsene ble innført ved lov 19. juni 2009 nr. 48. I Ot.prp. nr. 72 (2008-2009) side 33 sies det at det er nødvendig å gjøre unntak fra samtykkekravet for at sikkerhet for S-lån kan etableres hurtig og effektivt. Forslaget i dette høringsnotatet bygger på at de samme hensyn taler for å innføre forenklete rettsvernsreglene for sikkerhet i en banks utlån med underliggende sikkerhet.

4. Forslag om forenklinger i rettsvernsreglene – endringer i lov om finansiell sikkerhetsstillelse

4.1 Innledning

For at sentralbanken skal kunne opptre som långiver i siste instans, må reglene om sikkerhet for lånet innrettes slik at det er praktisk mulig å etablere rettsvern i tide. Med henvisning til Falkanger-utredningen foreslås det i høringsnotatet her å forenkle rettsvernsreglene. Forslaget bygger delvis på lignende danske regler. Det foreslås ikke å utvide pantsettelsesadgangen, men å sikre at rettsvern kan etableres tidsnok til at S-lån kan utbetales. Forslaget knytter seg til rettsvernsbestemmelsene for pantrett/annen sikkerhetsrett i utlånsporteføljer og de underliggende sikkerheter for lånene.

I Falkanger-utredningen nevnes muligheten for å endre panteloven § 4-10 om factoringpant eller sbl. § 19 om kreditt til banker og § 22 om kreditt til andre foretak enn banker innen finansiell sektor. Det konkluderes imidlertid med at nye rettsvernsbestemmelser bør plasseres i lov om finansiell sikkerhetsstillelse og forslaget i høringsnotatet her følger dette alternativet.

Norges Bank må realisere sikkerhet i en utlånsportefølje hvis banken misligholder sitt lån i sentralbanken eller det vedtas offentlig administrasjon av banken. Sentralbankloven §§ 19 og 22 regulerer ikke direkte denne situasjonen. Det legges imidlertid til grunn at det ikke kreves særskilt samtykke fra låntakerne hvis Norges Bank overdrar låneporteføljen til en finansinstitusjon.



4.2 Sikkerhet i gjeldsfordringer mot forbrukere – institusjoner som nevnt i lov om finansiell sikkerhetsstillelse § 1 tredje ledd bokstav b – rettelse av § 2 første ledd bokstav g

Lov om finansiell sikkerhetsstillelse gjennomfører direktiv 2002/47/EF om finansiell sikkerhetsstillelse og endringsdirektiv 2009/44/EF i norsk rett. Lovens formål er å styrke det finansielle markedet og ivareta finansiell stabilitet ved å bidra til sikker, ordnet og effektiv finansiell sikkerhetsstillelse. Loven gjelder avtaler om finansiell sikkerhetsstillelse som inngås mellom de institusjoner som omtales i § 1 tredje og fjerde ledd. Dette er blant annet sentralbanker og finansinstitusjoner. Loven gjelder for avtaler om overdragelse av eiendomsrett, inkludert gjenkjøpsavtale, og avtaler om pantsettelse av finansiell sikkerhet, med det formål å sikre oppfyllelsen av finansielle forpliktelser, jf. § 2 første ledd bokstav a). En finansiell sikkerhet kan være kontante innskudd, finansielle instrumenter og gjeldsfordringer mot en debitor som ikke er forbruker, jf. § 2 første ledd bokstav c) og bokstav g). Slik loven nå er utformet kan ikke Norges Bank inngå avtaler om finansiell sikkerhetsstillelse i boliglånsporteføljer og andre utlånsporteføljer hvor debitor er forbruker.

Unntaket for forbrukere kom inn ved lov 42/2011 som gjennomførte endringsdirektiv 2009/44/EF i norsk rett, jf. Prop. 8 S (2010-2011) og Prop. 139 L. Endringsdirektivet tillater at det gjøres unntak for fordringer mot forbrukere, men ikke når sikkerhetshaver eller sikkerhetsstiller er en sentralbank eller annen institusjon som nevnt i § 1 tredje ledd bokstav b. Loven bør derfor endres slik følgende tilføyes § 2 bokstav g: «Er sikkerhetshaver eller sikkerhetsstiller en institusjon som nevnt i § 1 tredje ledd bokstav b, regnes også lån til en debitor som er forbruker, som gjeldsfordring».

4.3 Ny rettsvernsbestemmelse

Direktivet om finansiell sikkerhetsstillelse og lov om finansiell sikkerhetsstillelse har ingen egne rettsvernsregler. Vanlige nasjonale rettsvernsreglene gjelder for finansielle sikkerhetsstillelser. I direktiv 2002/47/EF, fortalens pkt. 10 uttales: «[O]pprettelse, gyldighet, sikring mot tredjemann, fullbyrdelse eller lovlighet som bevismateriale med hensyn til en avtale om finansiell sikkerhetsstillelse eller etablering av finansiell sikkerhet i henhold til avtale om finansiell sikkerhetsstillelse [bør] ikke gjøres avhengig av at det utføres en formell handling». Direktiv 2009/44/EF utvider den finansielle sikkerhetsstillelse til å omfatte gjeldsfordringer mot forbrukere. I fortalen pkt. 6 til endringsdirektivet sies det: «For å lette bruken av gjeldsfordringer er det viktig å oppheve eller forby administrative regler som meldings- og registreringsplikt, som vil gjøre det praktisk umogleg å overdra gjeldsfordringer.»⁷ I høringsbrevet her foreslås en ny rettsvernsregel i § 4 A for sikkerhet i bankenes utlånsporteføljer for deres lån i Norges Bank. Sikkerhetsstiller (låntakerbanken) skal overlevere en eller flere lister til Norges Bank som angir hvilke fordringer som inngår i den finansielle sikkerheten som overdras eller pantsettes til Norges Bank. Overlevering av

⁷ Se Falkanger-utredningen pkt. 9.7.9 som omtaler pkt. 9,10 og 11 i direktiv 2002/47/EF.



listen skal gi rettsvern for hele låneporteføljen som stilles som sikkerhet, både de obligatoriske og de tinglige kravene som låntakerbankene har mot sine lånekunder. Det er redegjort for begrunnelsen for at de tinglige kravene omfattes av forslaget i pkt. 3 over. Overdragelse og pantsettelse av sikkerhet i fordringer likestilles etter forslaget.

Forslaget til ny rettsvernsregel avviker fra bestemmelsen i panteloven § 4-5 om at rettsvern etableres ved melding til lånekundene. Som pekt på i punkt 3, er det innført unntak fra reglene om samtykke i sbl. §§ 19 og 20, (se også lov 6. des. 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker, forsikringsselskapenes garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner av [banksikringsloven] § 2-12 syvende ledd om støttetiltak fra fondet). For lånekundene vil det ikke ha betydning at det er tatt sikkerhet i lånene, før sentralbanken eventuelt tiltrer sikkerheten. Se også nedenfor under punkt 4.4. Det er da ikke særlige betenkeligheter ved en ordning med overlevering av lister i stedet for notifikasjon til den enkelte kunde.

Notifikasjonsregelen i panteloven § 4-5 gir for øvrig i alminnelighet ingen publisitet og notoriteten er svak. Listeoverlevering gir antagelig bedre notoritet enn melding, men ivaretar ikke publisitetshensynet. Formålet med lovforslaget; å ivareta hensynet til finansiell stabilitet og motvirke at finansielle kriser forsterkes, tilsier at det må etableres rettsvernsregler som gjør det mulig å registrere sikkerhet for sentralbanklån raskt.

Overlevering av lister vil etter forslaget også etablere rettsvern for sikkerhet i låntakerbankens pant i boliger, næringseiendommer mv. Den foreslåtte rettsvernsregelen avviker ikke særlig fra de gjeldende lovbestemmelsene om rettsvern for *overdragelse* av pantesikkerheter i fast eiendom og borettslagsleiligheter, men avviker fra den antatt gjeldende regel om tinglysing av frem pant i fast eiendom.

Det foreslås at den forenklete rettsvernsregelen skal gjelde når sentralbanken er sikkerhetshaver. En slik begrensning i virkeområdet til rettsvernsregelen strider ikke mot direktivet om finansiell sikkerhetsstillelse eller med uttalelsene i pkt. 10 og pkt. 11 i direktivets fortale om hvilke rettsvernsregler som medlemsstatene bør gi anvendelse for finansiell sikkerhetsstillelse. Lån som er sikret i omsetningsgjeldsbrev og innløsningsgjeldsbrev omfattes ikke av lovforslaget. Omsetningsgjeldsbrev brukes i dag i liten grad overfor forbrukere på grunn av forbudet mot dette i finansavtaleloven § 55, og er i praksis lite brukt overfor næringslivskunder.

Ny § 4 A er basert på en tilsvarende bestemmelse i den danske verdipapirhandelloven som gjennomfører endringsdirektivet om finansiell sikkerhetsstillelse i dansk rett. Loven tillater blant annet at Danmarks Nationalbank og bankene inngår avtale om finansiell sikkerhetsstillelse hvor bankenes utlån stilles som sikkerhet. Denne rettsvernsakten gjelder imidlertid ikke de underliggende sikkerhetene som bankenes lånekunder har stilt som sikkerhet for sine lån. Se Falkanger-utredningen for en nærmere redegjørelse.



4.4 Rådigheten over sikkerhetene

Det foreslås at låntakerbanken beholder rådigheten over sikkerhetene, men at andre løsninger kan avtales. Forslaget tilsvarer panteloven § 4-6 om adgangen til å avtale at pantsetter beholder rådigheten over enkle pengekrav som er pantsatt eller overdratt til panthaver. Etter panteloven § 4-10 om factoring beholder den næringsdrivende rådigheten over sine kundefordringer. Avtalen mellom Norges Bank og låntakerbanken kan fastsette at låntaker skal forvalte de låneporteføljene som stilles som sikkerhet, herunder at låntaker tar imot innbetalinger av lån og renter og fører dette i eget regnskap, sørger for at misligholdte krav inndrives, samt forestår tvangssalg av sikkerheter. Avtalen kan inneholde bestemmelser om at låntakerbanken skal tape rådigheten over de pantsatte porteføljene ved mislighold av sentralbanklånet, eller vilkår som innebærer at lånekundenes nedbetalinger på sine lån i en slik situasjon skal betales inn til en bankkonto som disponeres av Norges Bank.

4.5 Etterfylling og realisasjon av stilt sikkerhet

Nye lån som låntakerbankene yter til sine kunder kan inngå i den stilte sikkerheten uten risiko for omstøtelse. Etter lov om finansiell sikkerhetsstillelse § 5 kan en sikkerhetsstillelse ikke omstøtes alene på det grunnlag at den er stilt for en finansiell forpliktelse som allerede er inngått. Slik etterfylling av sikkerhet kan veie opp for at verdien av den stilte sikkerheten reduseres når låntakerbanken mottar og beholder innbetalinger på lån og renter fra sine lånekunder, jf. punkt 4.4. Etterfylling av sikkerhet kan redusere behovet for å avkorte «låneverdien» av de pantsatte utlånsporteføljene. Slik etterfylling vil kreve at nye lister utarbeides og overleveres til Norges Bank. Det anses ikke nødvendig å foreslå særskilte lovendringer om etterfylling av sikkerhet.

Norges Bank kan selge en låneportefølje som er stilt som sikkerhet, dersom låntakerbanken misligholder sitt sentralbanklån, jf. lov om finansiell sikkerhetsstillelse § 7 som lyder: «Stilt finansiell sikkerhet kan realiseres på den måte og på de vilkår som følger av skriftlig avtale mellom partene. Foreligger det ikke skriftlig avtale om realisasjon, gjelder reglene i tvangsfullbyrdelsesloven, konkursloven og panteloven.»

4.6 Forskriftshjemmel

Etter forslaget kan Finansdepartementet fastsette nærmere regler til gjennomføring av en ordning med forenklet rettsvern, for eksempel om hvilke institusjoner som skal være sikkerhetsstillere, hva slags fordringer som omfattes av § 4 A mv. Departementet vil også kunne stille krav til listene, for eksempel til hvem som skal undertegne listene, revisorbekreftelse, eventuelt krav om at Finanstilsynet skal ha kopi av listen mv. Det vises til Falkanger-utredningen pkt. 9.7.7.



5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med forslaget er å bedre mulighetene for å yte likviditetsstøtte til bankene ved å legge til rette for at det enklere kan etableres sikkerhet i en banks låneportefølje i forbindelse med likviditetsstøtte fra sentralbanken. En forutsetning for slik sikkerhet er at rettsvernsreglene er innrettet slik at rettsvern kan etableres raskt. Sentralbanklån gis mot sikkerhet og bare til solvente banker. Forslaget innebærer ikke noen utvidelse av hvilke formuesgoder det kan avtales sikkerhet i, men gjør endringer i reglene om hvordan rettsvernsakten skal gjennomføres. Slik forslaget er utformet vil det derfor ikke i seg selv føre til at banken tappes for aktiva, til skade for andre kreditorer. Sentralbanklånene vil tilføre bankene friske og likvide midler. Det vil kunne bedre også andre kreditorers stilling.

Forslaget vil med det bidra til at en bank som har midlertidige likviditetsproblemer kan få støtte slik at en ellers solvent bank unngår å bli satt under administrasjon. I all hovedsak antas det at forslaget vil ha positive økonomiske konsekvenser.

Bankenes lånekunder blir ikke påført kostnader eller ulemper som følge av lovforslaget. Ved mislighold av et sentralbanklån vil Norges Bank ta sikte på å overføre lånene til en annen bank som viderefører lånene. Bankens pantsettelse av lånefordringer til sentralbanken fratrukker for øvrig ikke lånekunden motregningsrett eller andre innsigelser kunden har mot banken.

Forslaget til ny § 4 A i lov om finansiell sikkerhetsstillelse vil redusere bankenes og Norges Banks tidsbruk og kostnader knyttet til etablering av sikkerhet for lån i boliglånsporteføljer. Forslaget til ny § 4 A i lov om finansiell sikkerhetsstillelse medfører dermed ingen nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser for myndigheter eller private aktører.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget er tatt inn i Falkanger-utredningen punkt 9.7.

7 Utkast til endring i lov om finansiell sikkerhetsstillelse

I

I lov om finansiell sikkerhetsstillelse av 26. mars 2004 nr. 17 gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd bokstav g skal lyde:

«g) gjeldsfordring: pengekrav som oppstår som følge av at en kredittinstitusjon bevilger kreditt i form av et lån til en debitor som ikke er forbruker. Er sikkerhetshaver eller



sikkerhetsstiller en institusjon som nevnt i § 1 tredje ledd bokstav b, regnes også lån til en debitor som er forbruker, som gjeldsfordring.»

Ny § 4 A skal lyde:

«Norges Bank kan inngå avtale om finansiell sikkerhetstillelse der den finansielle sikkerheten er en eller flere gjeldsfordringer, slik det fremgår av liste eller lister som overleveres Norges Bank. Sikkerhetsstiller beholder rådigheten over gjeldsfordringene, med mindre annet følger av det som er avtalt.

Overlevering av slik liste gir rettsvern for avtalen så vel som den sikkerhet som måtte være knyttet til en gjeldsfordring. Dette gjelder ikke der en gjeldsfordring er knyttet til et omsetnings- eller innløsningspapir.

Departementet kan gi nærmere regler om vilkårene for slik avtale om finansiell sikkerhetstillelse, herunder om avgrensning og identifikasjon av lån og underliggende sikkerheter.»

||

Endringen trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.