

Sak: 22/5658
07.11.2025

Høringsnotat - endring i lov om deponering i gjeldshøve (deponeringslova)

Innhold

1	Bakgrunn for forslaget og gjeldende rett	3
2	Departementets vurderinger og forslag	5
2.1	Nærmere om hensynene bak deponeringsordningen	5
2.2	Nærmere om Norges Banks ressursbruk og risiko	8
2.3	Nærmere om håndteringen av sperrede kundemidler i finansforetakene	10
2.4	Konklusjon	13
3	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
4	Merknad til § 1	14
5	Forslag til lovendring:	15

1 BAKGRUNN FOR FORSLAGET OG GJELDENE RETT

Etter lov 17. februar 1939 nr. 2 om deponering i gjeldshøve (deponeringslova), kan den som skylder noen penger eller verdipapirer, «fri seg med å deponera i Noregs bank», jf. § 1 første ledd. Etter denne bestemmelsen er vilkåret for deponering at skyldneren «ikkje får oppfylla av ein grunn som ligg hjå kravshavaren». Etter § 1 annet ledd kan en skyldner også deponere i Norges Bank «om kravshavaren ikkje gjer det skyldnaren kann setja til vilkår for å betala, eller det er grunn til å vera i tvil om kven som er kravshavar og skyldnaren ikkje kann klandrast for denne uvissa». Det kan ellers vises til NOU 2017: 13 s. 62 om Norges Banks oppgaver etter deponeringslova.

Tradisjonelt har deponeringsordningen blitt benyttet der flere kravshavere gjør krav på et beløp, eller der skyldneren ikke har klart å få tak i kravshaver. Deponering i Norges Bank er da en mulighet til å få innfridd kravet, slik at skyldner unngår å komme i mislighold. Siden 2022 har imidlertid deponeringsordningen blitt benyttet av finansforetak til å deponere kundemidler etter at kundeforhold har blitt sagt opp etter lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) § 24 fjerde ledd første punktum om at «[d]ersom kundetiltak som ledd i løpende oppfølging ikke kan gjennomføres, skal rapporteringspliktige avvikle kundeforholdet». Etter at et finansforetak har sagt opp et kundeforhold i medhold av denne bestemmelsen, skal kundemidlene «som hovedregel tilbakeføres til kunden, i samsvar med alminnelige avtalerettslige regler», jf. forskrift 14. september 2018 nr. 1324 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften) § 4-14 første ledd. Det følger av annet ledd i samme bestemmelse:

«Der kundeforholdet er besluttet avviklet etter hvitvaskingsloven § 24, kan rapporteringspliktige midlertidig sperre kundemidler frem til kunden gir tilstrekkelig informasjon til å utføre kundetiltak eller anvisning på hvordan kundemidlene skal tilbakeføres. Dersom kundens anvisninger om utbetaling av

tilgodehavende ved kundeavvikling klart utgjør en hvitvaskings- eller terrorfinansieringshandling, kan den rapporteringspliktige midlertidig unnlate å gjennomføre utbetalingen frem til kunden anviser en utbetalingsform som ikke strider mot første punktum. § 4-13 første ledd annet punktum gjelder tilsvarende.»

Norges Bank opplever at finansforetak velger å deponere penger eller verdipapirer i medhold av deponeringslova, når de ikke lykkes i å tilbakeføre kundemidler etter hvitvaskingsforskriften § 4-14. Denne formen for deponering kan ikke begrunnes i hensynene bak deponeringsloven. Slike deponeringssaker har medført økt ressursbruk for Norges Bank. Det er vesentlig at de også, sammenlignet med de tradisjonelle deponeringssakene, påfører Norges Bank en økt hvitvaskingsrisiko som det er vanskelig for banken å redusere.

Utgangspunktet etter sentralbankloven er at Norges Bank ikke har adgang til å ha de typer kunder, for eksempel forbrukere eller foretak utenfor finanssektoren, som vanlige finansforetak har, jf. sentralbankloven § 3-1 første ledd. Norges Bank har derfor heller ikke systemer for kundeoppfølging, og har ikke mulighet til å gjennomføre den samme type hvitvaskingskontroller som alminnelige finansforetak.

På denne bakgrunn foreslås det i høringsnotatet her et nytt annet punktum i deponeringslova § 1 første ledd som innebærer at det ikke skal være deponeringsgrunn at en rapporteringspliktig etter hvitvaskingsloven ikke klarer å tilbakeføre kundemidler etter avvikling av et kundeforhold etter hvitvaskingsloven § 24 fjerde ledd.

2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

2.1 Nærmere om hensynene bak deponeringsordningen

Vilkårene for deponering etter deponeringslova § 1 første ledd er at deponenten har «gjeld (...) som han ikkje får oppfylla av ein grunn som ligg hjå kravshavaren». Etter annet ledd kan deponering kreves også når «kravshavaren ikkje gjer det skyldnaren kann setja til vilkår for å betala, eller det er grunn til å vera i tvil om kven som er kravshavar og skyldnaren ikkje kann klandrast for denne uvissa». Hvis vilkårene er oppfylt, har Norges Bank plikt til å motta midlene til deponering. Sakstypen er altså strengt regelbundet. Norges Bank kan ikke avvise en deponeringsanmodning eller si opp en deponeringskonto med den begrunnelse at det kan være usikkert hvor midlene stammer fra. Det bærende rettspolitiske hensynet bak deponeringsordningen er at en skyldner skal unngå å komme i mislighold når vedkommende ikke klarer å innfri fordringen som følge av kreditormora eller usikkerhet om hvem som er rett kreditor. Ved å deponere i Norges Bank har skyldner (deponent) innfridd sin fordring med endelig virkning.

I innstillingen fra 1935 (NUT 1935: 1) ble hensynene uttrykt slik (s. 67):

«Når en skyldner ikke får betalt hvad han skylder fordi fordringshaveren ikke kan eller vil ta imot det, er det rimelig at loven kommer skyldneren til hjelp, slik at han allikevel kan komme ut av forholdet. Å la gjelden falle ganske bort i slike fall vilde ikke være naturlig. Heller ikke å gi skyldneren adgang til å fri sig ved å kaste ydelsen bort. Derimot er det en fornuftig løsning at skyldneren får adgang til å deponere hvad han skylder på et sikkert sted for fordringshaverens regning, slik at han dermed blir fri.

Det er altså først og fremst når fordringshaveren er in mora, at trangen til å deponere kan bli aktuell. Ifølge første avsnitt i utkastet er dette tilfelle 'når skyldneren ikke får opfylt sin forpliktelse på grunn av fordringshaverens forhold'.

Det underforståes naturligvis at han på sin side har gjort de skritt til å betale som gjeldsforholdet krever av ham. Er forholdet imidlertid forsåvidt i orden, er vilkårene for deponering til stede, enten nu fordringshaveren likefrem nekter å ta imot ydelsen, eller det er sykdom, fravær, uvidenhet eller lignende, som hindrer fordringshaveren i å foreta den medvirkning ved opfyllelsen som forholdet krever av ham. Om denne passivitet kan bebreides ham som skyld eller ikke er som man forstår uten betydning.

Som et særlig tilfelle av fordringshavermora der åpner skyldneren adgang til å deponere, nevner paragrafens annet avsnitt at fordringshaveren 'ikke foretar det skyldneren kan kreve som vilkår for å betale'. Han vil ikke ut med motprestasjonen, ikke gi behørig kvittering eller lignende. Eller han er nok villig til å ta imot pengene og til å gi kvittering, men denne gir ikke skyldneren den sikkerhet han har krav på, fordi fordringen er negotiabel og fordringshaveren ikke har dokumentet i sin besiddelse. Også i en slik situasjon kan adgangen til å deponere være på sin plass.»

Dette er hensynene bak de tilfellene der kravshaver ikke vil eller kan ta imot midlene. Hensynene bak deponeringsadgangen for øvrig er angitt slik:

«Som et tredje og siste tilfelle nevner utkastet endelig at det er 'grunnet, tvil om hvem som er fordringshaver, uten at uvissheten kan legges skyldneren til last'. At flere fordringshavere gjør krav på ydelsen er altså i sig selv ikke nok. I en viss rimelig utstrekning er det skyldnerens plikt å undersøke hvem som er rette fordringshaver, og han kan ikke komme utenom denne forpliktelse ved å deponere hvad han skylder. Selv efter deponeringen kan fordringshaveren derfor godt anlegge sak mot skyldneren, og kreve betaling + erstatning for misligholdelse, og skyldneren kan bli dømt på tross av deponeringen. Men var fordringshaverforholdet så vidt uklart at vilkårene for deponering var tilstede, er

han selvsagt blitt endelig fri, selv om det etterpå faller fullt lys over hvem som er fordringshaver.»

Etter departementets foreløpige vurdering er det vanskelig å se at noen av disse hensynene gjør seg gjeldende når et finansforetak ikke klarer å utbetale kundemidler etter at et kundeforhold er avviklet etter hvitvaskingsloven § 24 fjerde ledd. Som nevnt foran kan finansforetak etter hvitvaskingsforskriften § 4-14 annet ledd «midlertidig sperre kundemidler frem til kunden gir tilstrekkelig informasjon til å utføre kundetiltak eller anvisning på hvordan kundemidlene skal tilbakeføres». Når midlene lovlig er sperret, risikerer ikke finansforetaket å komme i betalingsmislighold.

Spørsmålet om mulig mislighold når en rapporteringspliktig (finansforetak) ikke klarer å tilbakeføre kundemidler etter avvikling av kundeforhold etter hvvl. § 24 fjerde ledd, er indirekte berørt i Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven (rundskriv 4/2022). Finanstilsynet uttaler (s. 75):

«Der kundemidlene ikke er utbetalt, for eksempel fordi den rapporteringspliktige ikke får respons fra kunden, er det anledning til formelt å avslutte kundeforholdet og overføre utestående til en interimskonto eller lignende, slik at det kun gjenstår en fordring som kunden kan få utbetalt hvis kunden svarer på forespørsel. Kundeforholdet anses da som avsluttet, og plikten til å gjennomføre løpende oppfølging opphører.»

Et finansforetak kan dermed overføre kundens utstående midler til en interimskonto eller lignende, og kundeforholdet skal regnes som avsluttet. Finansforetaket vil da ikke komme i mislighold overfor den kunden som har fått kundeforholdet avsluttet. Etter at sperrede midler er overført til en slik konto, vil finansforetaket heller ikke lenger ha plikt til å gjennomføre løpende kundetiltak etter hvitvaskingsforskriften § 4-13 første ledd annet punktum.

De hensynene som ligger til grunn for deponeringsadgangen etter deponeringslova § 1, synes dermed ikke å gjøre seg gjeldende for denne type saker. Det er ikke risiko for at kravshaver ikke vil eller kan ta imot midlene («fordringshavermora»), og det foreligger heller ikke tvil om hvem som er fordringshaver. Det synes heller ikke være andre tungtveiende grunner som tilsier deponeringsadgang.

2.2 Nærmere om Norges Banks ressursbruk og risiko

Sentralbanklovutvalgets utredning omtaler deponeringssaker, jf. NOU 2017: 13 s. 62:

«Per i dag er det 1270 deponeringskonti i Norges Bank og 151,8 mill. kr. deponert. Banken bruker i underkant av en heldagsstilling på administrasjon av deponeringssaker.»

Dette var i 2017. Ved utgangen av 2023 utgjør de tradisjonelle deponeringssakene 176,2 mill. kr. i innskudd fordelt på 1 534 deponeringskonti samt verdipapirer for en samlet markedsverdi av 12,4 mill. kr.

For de deponeringssakene som gjelder kundemidler som er sagt opp etter hvitvaskingsloven § 24 fjerde ledd, er det så langt deponert for 20,8 mill. kr. i innskudd fordelt på 248 deponeringskonti samt fondsandeler for en samlet verdi av 294,5 mill. kr. fordelt på 20 918 kravshavere. I tillegg er det forventet innskudd for ca. 12 000 nye kravshavere (for en samlet verdi av ca. 800 mill. kroner) samt verdipapirer for 10 000 nye kravshavere basert på forespørsler fra finansforetak.

Sakstypen har medført at volumet på deponeringssakene har blitt mangedoblet. Dette har ført til en økning i ressursbruken i Norges Bank. Norges Bank har ikke noe system for registerføring av deponerte verdipapirer, og har ikke selv mulighet til å registrere for eksempel fondsandeler.

De nye deponeringssakene fører til en økt hvitvaskingsrisiko for Norges Bank som det er vanskelig for Norges Bank å redusere. Hvitvaskingsloven gjelder for Norges Bank etter § 4 første ledd bokstav d, og banken er rapporteringspliktig. Norges Bank har i sin praksis lagt til grunn at verken deponenter eller kravshavere til midler som er deponert etter deponeringslova, kan anses som kunder av Norges Bank i hvitvaskingslovens forstand. Likevel må banken foreta undersøkelser om hvorfor det aktuelle finansforetaket har sagt opp kundeforholdet etter hvitvaskingsloven § 24 fjerde ledd, for å unngå at det deponeres midler som er utbytte fra straffbare handlinger, eller har bakgrunn fra terrorfinansiering. Banken må dessuten – når deponerte midler skal utbetales til kravshaver – så langt det er mulig følge hvitvaskingslovens bestemmelser om identifikasjonskontroll for å unngå at utbetalingen inngår som ledd i hvitvasking av midlene.

I motsetning til bestemmelsene i hvitvaskingsloven § 21 åpner ikke deponeringslova for at Norges Bank kan nekte å ta imot midler der det kan være uklarhet om midlenes opprinnelse. Norges Bank kan heller ikke nekte å utbetale til kravshaver, hvis vilkårene for utbetaling etter deponeringslova er oppfylt. Unntak gjelder bare der Norges Bank risikerer å pådra seg et strafferettslig medvirkningsansvar for hvitvasking, hvis deponering eller utbetaling gjennomføres. Å anvende hvitvaskingslovens bestemmelser på midler som skal deponeres etter deponeringslova, eller som allerede er deponert, er derfor krevende.

Også dette forholdet tilsier at deponeringslovas bestemmelser er lite egnet i saker der et finansforetak har sagt opp et kundeforhold etter hvitvaskingsloven § 24 fjerde ledd. Et stykke på vei innebærer denne sakstypen at finansforetaket

som selv har gode muligheter for å følge opp hvitvaskingskontroll, velter risikoen over på Norges Bank, som ikke har den samme muligheten. Dette antas å ligge fjernt fra hensynene bak deponeringsordningen. En mulighet for å deponere midlene i Norges Bank kan også gi uheldige insentiver. Finansforetakene kan gjennom deponering i Norges Bank slippe ytterligere oppfølging av egne kunder.

I sin funksjon som sentralbank er Norges Bank avhengig av tillit og et godt omdømme. Hvitvaskingsrisiko i tilknytning til oppgaver etter deponeringsloven kan få betydning for tilliten til gjennomføringen av bankens kjerneoppgaver.

2.3 Nærmere om håndteringen av sperrede kundemidler i finansforetakene

Det kan oppstå situasjoner hvor sperrede midler står på konto hos finansforetak som av ulike årsaker ikke skal drives videre, for eksempel hvor foretaket selv har fattet beslutning om at virksomheten skal avvikles, eller hvor myndighetene vurderer foretaket som kriserammet.

I det første tilfellet skal foretaket som en del av avviklingen av driften, sikre at også konti med sperrede midler håndteres før foretaket kan avvikles med endelig virkning. Dette kan eksempelvis omfatte porteføljesalg til et annet foretak hvor kontoer med sperrede midler utgjør en del av porteføljen. Enkelte porteføljer kan være vanskeligere å selge enn andre, på samme måte som utenfor avviklingssituasjoner. Dette er problemstillinger som det oppnevnte avviklingsstyret må adressere og finne en løsning på, for eksempel ved å betale et annet foretak for å overta de sperrede kundemidlene. Det forventes av den grunn at deponering vil være mindre aktuelt i denne type situasjoner.

Foretaket kan også være i en situasjon hvor det vurderes som kriserammet av myndighetene. Kriserammede foretak som blant annet har adgang til å ta imot innskudd, kan enten krisehåndteres eller avvikles under offentlig administrasjon. Dette vil typisk være banker. Reglene om krisehåndtering og avvikling under offentlig administrasjon av banker og kredittforetak fremgår av finansforetaksloven kapittel 20. For foretak som skal krisehåndteres, er målet at virksomheten skal videreføres, enten i samme form, eller ved en overdragelse av hele eller deler av virksomheten til et annet foretak. Det er vanskelig å se at det vil oppstå et behov for å deponere sperrede kundemidler ettersom foretaket som utgangspunkt skal drives videre, og deponering vurderes av den grunn som mindre relevant.

For foretak som skal avvikles under offentlig administrasjon, kan derimot deponering av sperrede kundemidler være en aktuell problemstilling. Som utgangspunkt kan sperrede midler anses som "innskudd" etter finansforetaksloven § 19-3 første ledd, og dette antas også å gjelde sperrede kundemidler som er overført til en interimskonto hos foretaket. Sperrede kundemidler synes av den grunn å være omfattet av innskuddsgarantiordningen, jf. finansforetaksloven § 19-4 første ledd, jf. § 19-3 annet ledd. Bankenes sikringsfonds plikt til å tilgjengeliggjøre utilgjengelige innskudd innen den lovfastsatte fristen, kan bli vanskeliggjort av at kundemidler er sperret som følge av manglende gjennomføring av kundetiltak etter hvitvaskingsregelverket. Etter forslag til endringer i EUs innskuddsgarantidirektiv blir det dessuten nye krav om at innskuddsgarantiordningen suspenderer utbetaling av garanterte innskudd når innskyteren er tiltalt for en lovovertrедelse relatert til hvitvasking eller terrorfinansiering, jf. ny artikkel 8c i EU-kommisjonens direktivforslag 18. april 2023. Dette underbygger også at det kan være hensiktsmessig med alternativer for behandling av sperrede kundemidler.

I tillegg skal det tas sikte på å avvikle foretak under offentlig administrasjon innen ett år, jf. finansforetaksloven § 20-29 fjerde ledd, jf. § 20-17 fjerde ledd, annet punktum. Selv om det åpnes for at fristen kan forlenges, er det ønskelig at foretaket gjøres opp på en hensiktsmessig og effektiv måte innenfor fristen. Dette vil også bidra til at unødvendig kostnader ikke pådras. Vanskeligheter med å håndtere kundemidler som er midlertidig sperret på konto, kan medføre at avviklingen forlenges på ubestemt tid. Det vil trolig innebære en kostnadsøkning av ukjent størrelse, som vil veltes over på Bankenes sikringsfond og usikrede innskytere.

En deponeringsadgang vil i denne type situasjoner bidra til at det er mer sannsynlig at administrasjonsboet kan gjennomføre avviklingen innen ettårsfristen. Det forutsettes at administrasjonsstyret har gjort det som har vært mulig for å håndtere kundemidlene, og det antas derfor å være mindre sannsynlig at adgangen benyttes. Det vil heller ikke være noen misbruksfare eller noen åpenbare incentiver til å bruke ordningen for å lette foretakenes forpliktelser etter hvitvaskingsloven. Historisk sett har det også vært få avviklinger av foretak under offentlig administrasjon.

Deponering av midler i denne type situasjoner vurderes som en hensiktsmessig bruk av deponeringsordningen. Det vil også være i tråd med det bakenforliggende rettspolitiske hensynet.

Det foreslås av den grunn at det inkluderes et unntak, slik at det fremdeles vil være adgang til å deponere midler i Norges Bank i forbindelse med en avvikling av et foretak under offentlig administrasjon.

Foreldelse av sperrede kundemidler reguleres av de alminnelige reglene om foreldelse av bankinnskudd, jf. foreldelsesloven § 4. Foreldelsesfristen er 20 år. For inaktive konti løper fristen fra banken har sendt beskjed til kunden om at kontoen har vært inaktiv i 24 måneder, jf. finansavtaleloven § 4-46. Dette vil gjelde på tilsvarende måte for kundeforhold som avvikles og der gjenværende midler blir plassert på interimskonto fordi banken ikke får kontakt med kunden. Det anses ikke å være behov for særskilt regulering av dette.

2.4 Konklusjon

Etter departementets foreløpige vurdering bør deponeringsloven endres slik at det ikke skal være en deponeringsgrunn at en rapporteringspliktig etter hvitvaskingsloven ikke klarer å tilbakeføre kundemidler etter avvikling av et kundeforhold etter hvitvaskingsloven § 24 fjerde ledd. Det vises til forslaget til nytt annet punktum i deponeringslova § 1 første ledd. Slike kundemidler bør likevel kunne deponeres dersom foretak avvikles under offentlig administrasjon.

3 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

For finansforetakene medfører forslaget at de må overføre sperrede kundemidler til interimskonto eller lignende i stedet for å deponere midlene i Norges Bank. Foretakets plikt til å utføre kundekontrolltiltak vil opphøre, selv om midlene blir stående på foretakets balanse.

For finansforetakene vil forslaget medføre noe økte kostnader ved å opprette interimskonti og oppfølging av dette. Midlene kan bli stående på interimskonto i opptil 22 år, jf. reglene om foreldelse som redegjort for over. I denne perioden må finansforetaket gjøre «det som med rimelighet kan forventes for å komme i kontakt med kontohaveren», jf. foreldelsesloven § 4 første ledd, tredje punktum. Dette kan medføre kostnader knyttet til administrasjon og postgang.

«Nødvendige kostnader for å komme i kontakt med kunden» kan belastes kontoen, jf. finansavtaleloven § 4-46. Utover dette må gebyrer og vederlag være avtalt med kunden, jf. finansavtaleloven § 4-21 jf. § 3-1 femte ledd.

For Norges Bank vil lovforslaget medføre økonomiske og administrative lettelser. Det vil også kunne redusere behovet for å utvikle og innføre systemer til kontroll og oppfølging av kravshavere, lik de systemene finansforetakene uansett må ha.

4 MERKNAD TIL § 1

Etter § 1 første ledd nytt annet punktum skal det ikke være grunnlag for deponering i gjeldshøve at en rapporteringspliktig etter hvitvaskingsloven i forbindelse med en avvikling av et kundeforhold etter hvitvaskingsloven § 24 fjerde ledd, ikke klarer å tilbakeføre kundens midler til kunden. Slike kundemidler bør likevel kunne deponeres dersom foretak avvikles under offentlig administrasjon, så fremt vilkårene i deponeringslova er oppfylt. Unntaket fra deponeringsadgangen gjelder uavhengig av hva slags kundemidler det er tale om.

5 FORSLAG TIL LOVENDRING:

I

I lov 17. februar 1939 nr. 2 om deponering i gjeldshøve skal § 1 første ledd nytt annet og tredje punktum lyde:

Dersom ein rapporteringspliktig etter hvitvaskingsloven avviklar eit kundeforhold etter hvitvaskingsloven § 24 fjerde ledd, og den rapporteringspliktige ikkje klarar å tilbakeføra kundemidlane, er dette ikkje grunnlag for deponering. Slike kundemiddel kan likevel deponerast dersom den rapporteringspliktige vert avvikla som ledd i offentleg administrasjon.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset. Kongen kan fastsetje nærmare overgangsreglar.