

Regelverket for bankkrisehåndtering og innskuddsgaranti

Bakgrunn

Det er lange tradisjoner i Norge for å ha ordninger som skal beskytte kundenes innskudd dersom en bank skulle få alvorlige økonomiske problemer og gå over ende, og egne regler om offentlig administrasjon og avvikling av kriserammede banker. Den første sikringsordningen for sparebanker ble etablert i 1921 som et frivillig tilbud, og ble obligatorisk i 1924. For forretningsbankenes del ble det innført obligatorisk medlemskap i Forretningsbankenes sikringsfond i 1961. Et felles regelverk for sikringsordningene og offentlig administrasjon av finansforetak ble etablert i 1996 i den nå opphevede banksikringsloven. Innskuddsgarantinivået i Norge har siden 1996 vært på 2 mill. kroner per innskyter per bank. I 2004 ble sikringsfondene ved lov samlet til ett felles fond for både sparebanker og forretningsbanker, av hensyn til å sikre tilstrekkelig risikospredning, og Bankenes sikringsfond ble etablert. Bestemmelsene i banksikringsloven ble fra 2015 videreført i finansforetaksloven kapittel 19.

I EU ble det våren 2014 vedtatt et revidert innskuddsgarantidirektiv (direktiv 2014/49/EU, DGSD) og et nytt direktiv om krisehåndtering av banker og andre kredittinstitusjoner (direktiv 2014/59/EU, BRRD). Krisehåndteringsdirektivet skal legge til rette for at myndighetene kan forebygge og håndtere økonomiske problemer i banker og kredittforetak på en hensiktsmessig måte, uten at den finansielle stabiliteten trues, samtidig som innskudd og offentlige midler beskyttes. Regler som gjennomfører innskuddsgarantidirektivet (med unntak av direktivets regel om dekningsnivået for garanterte innskudd) og krisehåndteringsdirektivet i Norge, trådte i kraft 1. januar 2019 i finansforetaksloven kapittel 19 og 20. Det er imidlertid bare krisehåndteringsdirektivet (med senere endringsdirektiver) som er innlemmet i EØS-avtalen.

Etter det nye regelverket fra 2019 skal det enkelte foretak utarbeide en plan for hvordan foretakets finansielle stilling kan gjenopprettes dersom den skulle bli svekket, mens en krisehåndteringsmyndighet skal planlegge og gjennomføre tiltak overfor foretak som havner i krise. Finanstilsynet er krisehåndteringsmyndigheten i Norge, og oppgavene og kompetansen som krisehåndteringsmyndighet skal utøves operasjonelt atskilt fra Finanstilsynets tilsyn med foretakene. Dersom et foretak skulle bli kriserammet, skal Finansdepartementet bestemme om virksomheten skal avvikles eller søkes videreført ved bruk av såkalte krisetiltak (krisehåndteres). Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet skal i det siste tilfellet velge krisetiltak, oppnevne et administrasjonsstyre og ellers treffe vedtak som er nødvendig for å håndtere krisen i foretaket. Intern oppkapitalisering («bail-in») er et sentralt krisetiltak i regelverket, og innebærer at deler av det kriserammede foretakets gjeld konverteres til egenkapital, slik at tapene dekkes og soliditeten styrkes tilstrekkelig til at hele eller deler av virksomheten kan videreføres. Andre mulige krisetiltak etter regelverket er overdragelse av hele eller deler av virksomheten til henholdsvis et annet foretak, til et broforetak eller til et forvaltningsforetak. Krisetiltakene kan brukes enkeltvis eller i kombinasjon.

Innskuddsgarantien ble videreført og styrket i det nye regelverket, bl.a. ved at det i tillegg til den generelle garantien (i Norge på 2 mill. kroner, i EU på 100 000 euro) gjelder en ubegrenset garanti i inntil 12 måneder for visse typer innskudd knyttet til særlige livshendelser, bl.a. boligkjøp, arv, forsikringsutbetalinger og visse erstatninger. Det nye regelverket innførte også et nytt kreditorhierarki for bankenes finansiering. Garanterte innskudd har høyeste prioritet, deretter ikke-garanterte innskudd fra privatpersoner og små og mellomstore bedrifter foran andre ikke-garanterte innskudd og vanlig usikret gjeld. Denne prioritetsrekkefølgen gjelder både ved krisehåndtering og ved avvikling av banker.

Alle norske banker er pliktige medlemmer av innskuddsgarantiordningen. Utenlandske banker i Norge er dekket av innskuddsgarantiordningen i bankens hjemland. For at forskjellen i dekningsnivå (2 mill. i Norge, 100 000 euro i EU) ikke skal bidra til forskjellige konkurranseforutsetninger, er det i finansforetaksloven § 19-2 annet ledd åpnet for at filialer av banker med hovedsete i annen EØS-stat kan bli medlem av den norske innskuddsgarantiordningen for dekning av forskjellen i dekningen mellom hjemstatens garantiordning og den norske garantiordningen, jf. finansforetaksforskriften § 19-3. Dette kalles «topping up». Dersom hjemstatens garantiordning sikrer inntil 100 000 euro, vil den norske innskuddsgarantiordningen dekke forskjellen mellom 100 000 euro og inntil 2 mill. kroner. For innskudd mottatt av norske foretak gjennom filial eller grensekryssende aktivitet i annen EØS-stat, dekker garantien innskudd opp til 100 000 euro.

Krisehåndteringsdirektivet åpner for at midler som er satt av til å dekke innskytergarantien, også kan benyttes som bidrag til medlemsforetak for å unngå at disse bli kriserammet. Midlene kan også benyttes til å finansiere ulike tiltak, herunder ved overføring av eiendeler, forpliktelser og innskuddsbeholdninger, for å sikre innskytere fortsatt tilgang til garanterte innskudd ved avvikling av medlemsforetak.

Direktivet krever at landene har øremerkede fond for innskuddsgaranti- og krisetiltaksformål som skal utgjøre minst henholdsvis 0,8 og 1 pst. av samlede garanterte innskudd. Det er ikke angitt noen øvre begrensning på hvor store innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene kan være, og fondene bygges ytterligere opp med årlige bidrag fra foretakene. Det årlige bidraget til innskuddsgarantifondet er 0,8 promille av medlemsbankenes samlede garanterte innskudd, mens bidraget til krisetiltaksfondet utgjør 1 promille. Departementet uttalte i Prop. 159 L (2016–2017) avsnitt 10.7 bl.a. følgende:

«Det er etter departementets vurdering gode holdepunkter for at dagens fondsmidler på 2,75 pst. av garanterte innskudd ikke er for høyt, og at midlene bør bygges ytterligere opp. Det vil bidra til effektiv krisehåndtering, trygghet for innskudd og vern av offentlige midler. Departementet vil imidlertid senere vurdere om fondsoppbyggingen bør begrenses når fondene har nådd visse nivåer. Den foreliggende utredningen gir ikke grunnlag for å ta stilling til dette nå.»

Departementet la senere i samme avsnitt til at:

«En eventuell senere begrensning av oppbyggingen av fondene [...] bør uansett bevare rom for en bidragsplikt som kan gi foretakene riktige insentiver til å velge mellom garanterte innskudd og andre finansieringskilder.»

Samtidig med nye regler for krisehåndtering ble innført i finansforetaksloven, trådte en ny lov om Bankenes sikringsfond i kraft 1. januar 2019. Den nye loven medførte flere organisatoriske endringer for Bankenes sikringsfond. Styret ble gjort til sikringsfondets øverste myndighet, og generalforsamlingen (som hadde bestått av representanter for alle medlemsbankene) ble fjernet slik at styret nå oppnevnes av departementet. Sikringsfondets ansvarlige kapital skal bestå av midler tilført innskuddsgarantifondet, mens krisetiltaksfondet skal disponeres av Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet. Bankenes sikringsfond skal utføre forvaltningsoppgaver og administrative gjøremål som gjelder innskuddsgarantiordningen og innskuddsgarantifondet, og forvalte midlene i krisetiltaksfondet. Bankenes sikringsfond kan også utføre andre oppgaver som gjelder krisetiltaksfondet, f.eks. beregning og innkreving av bidrag. Kostnadene ved slike gjøremål

belastes krisetiltaksfondet. Finanstilsynet kan be Bankenes sikringsfond om å bistå i utøvelsen av oppgaver som krisehåndteringsmyndighet. I Prop. 39 L (2025-2026) foreslås en endring i finansforetaksloven som åpner for at det i forskrift kan fastsettes regler om at kostnadene ved slik bistand skal belastes krisetiltaksfondet.

Ved innføringen av nye regler ble det besluttet at sikringsfondets eiendeler per 1. januar 2019 skulle fordeles med 45 pst. til det nye innskuddsgarantifondet og 55 pst. til det nye krisetiltaksfondet. Overføringen skulle i henhold til overgangsregel gjennomføres innen 31. desember 2019, men fristen er senere endret en rekke ganger, senest til utgangen av 2027. Finansforetaksloven regulerer ikke hvilken juridisk form (rettslig status) krisetiltaksfondet har, noe som har betydning for bl.a. gjennomføringen av den nevnte delingen av fondsmidlene, forvaltningen av midlene i krisetiltaksfondet, etablering av alternative finansieringsordninger for å dekke likviditetsbehov mv.

Etter lov om Bankenes sikringsfond skal Bankenes sikringsfond også forvalte midlene i Verdipapirforetakenes sikringsfond, som er et eget rettssubjekt, og utføre andre administrative gjøremål som gjelder dette fondet, så langt det passer. Bankenes sikringsfond utfører ikke slike oppgaver i dag. Finanstilsynet er sekretariat for Garantiordningen for skadeforsikring. Finanstilsynet har foreslått for Finansdepartementet at sekretariatet flyttes til Bankenes sikringsfond. Bankenes sikringsfond har stilt seg positiv til forslaget.

Det følger av krisehåndteringsdirektivet at sentralbanken, et departement eller en annen offentlig myndighet med vedtakskompetanse kan være krisehåndteringsmyndighet. I Prop. 159 L (2016–2017) står det at: «Tilsynsmyndigheten kan også være krisehåndteringsmyndighet, forutsatt at det etableres organisatoriske skiller som gir krisehåndteringsmyndigheten operasjonell uavhengighet fra tilsynsmyndigheten, og som forhindrer interessekonflikter mellom utøvelsen av de to funksjonene».

Finanstilsynslovutvalget vurderte organiseringen av krisehåndteringsmyndigheten i NOU 2023: 6. Departementet sluttet seg i Prop. 75 L (2023–2024) i hovedsak til utvalgets vurdering, som i avsnitt 4.4 ble oppsummert slik:

«Utvalget foreslår ikke at Bankenes sikringsfond får hjemmel som krisehåndteringsmyndighet i fase tre [avvikling eller krisehåndtering]. Dette begrunnes blant annet med at erfaringene med Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet foreløpig ikke tyder på at fordelene ved en endring vil være vesentlige, oppstå i mange tilfeller eller vedvare over lang tid. Videre er utvalget ikke overbevist om at en eventuelt delt løsning vil føre til vesentlige besparelser i Finanstilsynet. En delt løsning fremstår også som mer administrativt krevende enn løsningen hvor krisehåndteringsmyndighetens hjemler er samlet, blant annet fordi det vil være behov for informasjonsutveksling og samordning mellom myndigheten for henholdsvis tidlig- og senfasehåndtering av en bank.»

EU-kommisjonen fremmet i april 2023 forslag til endringer i krisehåndterings- og innskuddsgarantidirektivene, samlet omtalt som «crisis management and deposit insurance»-regelverket (CMDI-regelverket). I juni 2025 ble det oppnådd politisk enighet om endringene i Rådet og EU-parlamentet. De viktigste endringene sammenholdt med gjeldende regelverk kan oppsummeres slik:

- Justering av kriteriene for vurdering av om en bank bør krisehåndteres heller enn å avvikles, slik at krisehåndteringsrammeverket blir tilgjengelig også for små og mellomstore banker, når dette anses å tjene allmenne interesser («public interest assessment», PIA). De nye reglene skal klargjøre hvordan en slik PIA skal foretas av krisehåndteringsmyndighetene.
- Utvidet mulighet, dog på strenge vilkår, til å bruke krisetiltaksfond eller innskuddsgarantifond som supplement i krisehåndteringen for foretak med manglende buffere og nedskrivbar og konvertibel kapital (MREL). Kriteriene for bruk av innskuddsgarantifondet harmoniseres (endringer i «least cost test»).
- Innføring av en øvre grense for innskuddsgaranti for midlertidig høye innskudd relatert til kjøp og salg av privatbolig, som i dag kan ha ubegrenset dekning.

Det skal også etableres nærmere vilkår for når statlige tiltak kan benyttes. Statlig støtte kan bare ytes for å unngå alvorlige forstyrrelser i økonomien som er eksepsjonell eller av systemisk art.

Oppsummering

Omleggingen av det norske innskudds- og krisehåndteringsregelverket i 2019 har reist enkelte spørsmål og problemstillinger som ikke er omtalt eller vurdert i forarbeidene til lovendringene i finansforetaksloven eller loven om Bankenes sikringsfond. Videre vil endringene i EUs krisehåndterings- og innskuddsgarantiregelverk innebære behov for endringer i det norske regelverket. Endringene kan også gi avklaringer som kan påvirke vurderingen av hvor store de norske innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene bør være. Finansdepartementet mener at disse spørsmålene bør vurderes samlet.

Finansdepartementet setter på denne bakgrunn ned et utvalg for å utrede behovet for endringer i regelverket for krisehåndtering og innskuddsgaranti. For å sikre at alle interesser er grundig belyst, tar departementet sikte på å sette ned en referansegruppe som skal bidra til utvalgets arbeid.

Mandat

Utvalget skal gjøre rede for:

- 1) endringene i EUs krisehåndterings- og innskuddsgarantidirektiver (CMDI-regelverket),
- 2) hvordan statsstøtteregelverket setter ramme for utformingen av tiltak som innskuddsgaranti- og krisehåndteringsregelverket åpner for,
- 3) eventuelle størrelsesbegrensninger eller målnivå for innskuddsgaranti- og krisetiltaksfond, samt den konkrete utformingen av finansieringen av slike fond, i andre EØS-land,
- 4) organisering av myndighets- og forvaltningsoppgaver etter innskuddsgaranti- og krisehåndteringsdirektivene, herunder
 - a. plassering og innretning av krisehåndteringsmyndigheten og dennes samhandling med andre organer eller myndigheter med oppgaver etter

direktivene, i Norden og ev. andre EØS-land, jf. også omtalen i NOU 2023: 6 avsnitt 13.3,

b. forholdet til Bankenes sikringsfonds oppgaver på andre områder.

Utvalget skal videre vurdere behovet for regelverksendringer for å gjennomføre endringene i CMDI-regelverket og rammene for en hensiktsmessig finansiering og organisering av innskuddsgarantiordningen og krisehåndteringsarbeidet i Norge. Utvalget skal bl.a. vurdere behovet for:

- 1) endringer i norsk rett for å gjennomføre endringene i CMDI-regelverket,
- 2) størrelsesbegrensninger eller målnivå for innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene og eventuelle behov for å endre reglene for bidragsplikt for å gi foretakene riktige insentiver bl.a. i valget mellom garanterte innskudd og andre finansieringskilder,
- 3) endringer som klargjør krisetiltaksfondets rettslige status, og
- 4) endringer i organiseringen og eventuelt finansieringen av myndighets- og forvaltningsoppgaver, herunder også endringer i Bankenes sikringsfonds forvaltningsrettslige organisering. I vurderingen skal det legges til grunn at Bankenes sikringsfond har eller kommer til å ivareta administrasjon av andre sikringsfonds- eller garantiordninger i tråd med lov eller forslag.

Utredningen skal resultere i forslag til lov- og forskriftsendringer som reflekterer vurderingene og konklusjonene i utredningen knyttet til de temaene og problemstillingene som er beskrevet ovenfor. Utvalgets forslag til nye lovregler skal utarbeides i tråd med retningslinjene i heftet Lovteknikk. Utredningen skal oppfylle utredningsinstruksens krav, herunder krav om utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes. Alle delene av utredningen skal inneholde redegjørelser av relevant EØS-rett, og en vurdering av EØS-rettens betydning for konklusjoner og forslag. En samsvarstabell mellom relevante EØS-regler og forslag til gjennomføring i norsk rett skal legges ved utredningen.

Utredningen skal trykkes i NOU-serien (Norges offentlige utredninger).

Utvalget skal i sitt arbeid innhente innspill og vurderinger fra en referansegruppe bestående av representanter for finansforetakene og deres kunder.

Finansdepartementet kan utvide eller gjøre endringer i mandatet. Utredningen skal leveres innen 30. mars 2027.