

## **Bankavtale for vergemålsmidler**

**Utredning av rammene for  
finansforvaltning under ny vergemålslov**

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Advokatfirmaet Grette DA fikk 13. februar i oppdrag å utrede gjennomføringen av forvaltningen av finansielle midler etter ny vergemålslov i form av plassering som bankinnskudd. Vi legger med dette frem vår utredning.

Karl Rosén  
Oslo, 27. april 2012

# INNHold

## Del I: Innledning

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 Sammenfatning.....	6
1.2 Mandat mv.....	7

## Del II: Utredning

<b>2. FORVALTNING AV FINANSIELLE MIDLER ETTER NY VERGEMÅLSLOV</b> .....	<b>12</b>
2.1. Oversikt.....	12
2.2. Sentral forvaltning. Kompetanse og ansvarsdeling mellom Fylkesmannen og sentral vergemålsmyndighet.....	13
2.3. Forvaltningsmandat.....	15
2.3.1. Avkastningsmål.....	15
2.3.2. Investeringsalternativ: Bankinnskudd i norske kroner.....	16
2.3.3. Kredittrisiko.....	17
2.3.4. Markedsrisiko. Fast eller flytende rente?.....	18
<b>3. REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER. EØS-RETTE SOM RAMME FOR FORVALTNINGSMODELLEN</b> .....	<b>21</b>
3.1. Er forvaltning av midler under vergemål omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser?.....	21
3.1.1. Anskaffelsesregelverket kommer som utgangspunkt til anvendelse.....	21
3.1.2. Unntak. Tjenestekonsesjonskontrakter.....	22
3.2. Hvilke regler gjelder for inngåelse av tjenestekonsesjonskontrakter?.....	25
3.3. Anskaffelsesprosedyre.....	27
<b>4. INNSKUDDSGARANTI</b> .....	<b>32</b>
4.1. Oversikt.....	32
4.2. Bankenes sikringsfond.....	32
4.2.1. Medlemskap.....	32
4.2.2. Dekning.....	34
4.3. Fullharmonisering av innskuddsgarantiens størrelse med virkning også for Norge?.....	35
<b>5. LIK OG GOD FLYTENDE RENTE – MARKEDSMESSIGE FORHOLD MV.</b> .....	<b>36</b>
5.1. Innledning.....	36
5.2. Prising av innskudd – noen sentrale forhold.....	36
5.2.1. Rentemargin.....	36
5.2.2. Alternative fundigkilder.....	38
5.3. Bankspesifikke forhold ved fastsetting av innskuddsrenten.....	40
<b>6. KUNDEKONTROLL</b> .....	<b>42</b>
6.1. Innledning.....	42

6.2.	Hvitvaskingsregelverkets bestemmelser om kundekontroll .....	42
6.2.1.	Kravet til kundekontroll .....	42
6.2.2.	Unntak etter hvitvaskingsforskriften § 10 første ledd nr. 4. Er Fylkesmannen å anse som kunde?.....	43
6.3.	Kundekontroll dersom personene under vergemål anses som kunde .....	45
<b>7.</b>	<b>PERSONVERN OG ELEKTRONISK KOMMUNIKASJON MV. ....</b>	<b>46</b>
7.1.	Innledning .....	46
7.2.	Krav til behandlingsgrunnlag.....	46
7.3.	Oppbevaring av personopplysninger – informasjonssikkerhet og tilgjengelighet.....	47
7.4.	Sikker autentisering av personer under vergemål og verger – eID .....	49
7.5.	Sikker kommunikasjon i øvrige deler av systemet .....	51
<b>8.</b>	<b>RAMMEAVTALEN OG FINANSAVTALELOVENS REGULERING AV KONTOFORHOLDET .....</b>	<b>52</b>
8.1.	Oversikt .....	52
8.2.	Finansavtalelovens preseptoriske karakter.....	52
8.3.	Utkast til rammeavtale – oversikt og merknader til de enkelte bestemmelsene .....	54
8.3.1.	Oversikt .....	54
8.3.2.	Særskilte kommentarer til de enkelte punktene i Rammevilkårene .....	55
<b>9.</b>	<b>ERSTATNINGSANSVAR .....</b>	<b>64</b>
<b>10.</b>	<b>FORVALTNINGSMODELL.....</b>	<b>66</b>

### *Del III: Anbefalinger*

<b>11.</b>	<b>ANBEFALINGER .....</b>	<b>70</b>
11.1.	Fremgangsmåte ved etablering .....	70
11.2.	Plan for etablering.....	71
11.3.	Rente.....	71
11.4.	Sikkerhet for innskutte midler.....	72
11.5.	Likebehandling.....	73
11.6.	Legal og god tidsperiode. Dynamisk modell .....	75
11.7.	Kundekontroll – hvitvasking .....	75
11.8.	Effektive administrative prosesser. Elektronisk kommunikasjon.....	75

### *Del IV: Plan for gjennomføring*

<b>12.</b>	<b>OVERSIKT OVER PROSESSEN .....</b>	<b>79</b>
12.1.	Angitt tidsplan mv.....	79
12.2.	Pilotfasen .....	79
12.3.	Etableringsfasen .....	80
12.4.	Forvaltningsfasen.....	80

### *Del V: Utkast til rammeavtale*



## *Del I: Innledning*

## **1. INNLEDNING**

### **1.1 Sammenfatning**

Vergemålsloven gir nokså klare føringer for hvorledes forvaltningen skal og bør innrettes. Basert på hensiktsmessighetsvurderinger innenfor den rammen loven gir, anbefaler vi at det etableres en åpen og dynamisk modell. Det innebærer i korthet at enhver bank hvor midlene kan plasseres, har en stadig adgang til å tilby innskuddstjenester på like vilkår med de bankene som allerede har mottatt midler. Dette er nærmere behandlet i punkt 10 med videre henvisninger.

De rettslige og praktiske utfordringene forbundet med å etablere og forvalte midlene i henhold til denne modellen, er nærmere behandlet i del II. En viktig avklaring er at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse, se punkt 3. Dersom dette regelverket hadde fått anvendelse, ville det ha lagt sterke føringer på etableringen av ordningen og den videre forvaltningen – føringer som nok ikke ville gitt en optimal ivaretagelse av de hensynene som er fremhevet i den legislative begrunnelsen for vergemålsloven § 51 om plassering i bank. Den alminnelige EØS-retten (primærretten) gir imidlertid visse føringer som må iakttas ved etableringen av ordningen og ved senere kunngjøringer mv.

Midlene skal plasseres som innskudd i norske kroner, og enhver bank som har rett til å tilby denne tjenesten i Norge, kan motta midler.

Vergemålsloven krever at det etableres konti for hver enkelt person under vergemål. I tillegg er det gitt anvisning på spredning av midlene, herunder med sikte på å utløse rett til dekning under innskuddsgarantiordninger. Dette medfører at det vil måtte opprettes et betydelig antall konti. Reglene om kundekontroll i hvitvaskingsloven gir ikke opphav til store administrative byrder forbundet med dette, og vi antar at bruk av elektronisk kommunikasjon vil gi en effektiv håndtering.

Vergemålsloven § 51 er innrettet mot å utløse rett til dekning under innskuddsgarantier. Vi har vurdert forholdet til Bankenes sikringsfond, og kan bekrefte at forarbeidenes forutsetning om at det skal etableres rett til dekning under denne ordningen, er holdbar. Bankenes sikringsfond gir dekning inntil 2 millioner kroner. I EU er dekningsomfanget for innskuddsgarantier fullharmonisert til 100 000 euro. For tilbydere som helt eller delvis operer med tilknytning til innskuddsgarantiordninger i andre land, anbefaler vi at det stilles krav om dokumentasjon på at innskudd som plasseres hos dem er dekket under den aktuelle innskuddsgarantiordningen, se nærmere punkt 4.2.1. Det pågår for tiden et arbeid i EU som kan føre til at vi ikke kan beholde vårt nåværende dekningsomfang på 2 millioner kroner. Dette er nærmere omtalt i punkt 4.3. En eventuell reduksjon av dekningsomfanget til 100 000 euro, vil øke behovet for spredning av midlene betydelig. Dette kan gi grunn til å vurdere om det kan og bør etableres særordninger for vergemålsmidlene. Etter forutgående avklaring, har vi ikke foretatt en nærmere vurdering av dette.

Vi har fått opplyst at det til enhver tid vil være et ikke ubetydelig antall større formuer som er underlagt Fylkesmannens forvaltning. Man kan trolig ikke utelukke at det vil kunne være utfordrende å oppnå full dekning under innskuddsgarantier for slike formuer, og vi anbefaler derfor at det oppstilles retningslinjer for plassering av midler uten innskuddsgarantidekning. Institusjoner som skal motta slike midler, bør ha en viss soliditet, se punkt 2.3.3.

Det synes nokså klart at forvaltningen skal skje til flytende rente. Vi har imidlertid vurdert om det bør være adgang til også å inngå fastrenteaftaler, og anbefaler at det tas opp til nærmere vurdering. Dersom man velger å åpne for fastrenteaftaler, bør dette reguleres nærmere i lov og forskrift, se punkt 2.3.4.

Det er sterkt uttrykt i forarbeidene at hver person under vergemål skal sikres lik rente. Ved plassering til flytende rente i en rekke banker, slik vergemålsloven også gir anvisning på, er oppnåelse av lik rente forbundet med visse utfordringer. Våre anbefalinger med hensyn til hvorledes dette kan løses, fremgår av punkt 11.5.

Vergemålsloven § 66 gir vergemålsmyndigheten et særlig grunnlag for behandling av personopplysninger. Det er imidlertid ikke gitt et særlig grunnlag for bankenes behandling av personopplysninger. Det fremstår som usikkert om de alminnelige behandlingsgrunnlagene i personopplysningsloven gir behandlingsgrunnlag, og vi anbefaler at det vurderes nærmere om det er grunn til å regulere dette særskilt i lov, se punkt 7.2. Kravene til informasjonssikkerhet og tilgjengelighet, er nærmere behandlet i punkt 7.3 flg. og våre anbefalinger med hensyn til elektronisk kommunikasjon fremgår av punkt 11.8.

Muligheten for erstatningsansvar, herunder særlig ved tap som følge av at en bank går i likvidasjon og misbruk av konti, er behandlet i punkt 9.

I del IV er det gitt en plan for etableringen frem mot lovens ikrafttredelse og den første tiden etter dette. Sentrale premisser for etableringsfasen fremgår særlig av punkt 3.3, og våre anbefalinger med hensyn til fremgangsmåte ved etableringen, fremgår av punkt 11.1.

Utkast til rammeavtale, jf. finansavtaleloven § 16, er tatt inn i del V. Utkastet er utformet på liknede vis som det bankene er vant med for andre innskudd. Hver innskuddskonto vil bli opprettet ved en særskilt kontoavtale under et særskilt sett med generelle rammevilkår som vedtas ved inngåelsen av kontoavtalen. I tillegg består utkastet til avtaledokumentasjon av et format for prisliste hvor den enkelte bank kan oppgi sine kommersielle vilkår. Bakgrunnen for avtalen og de særlige tilpasningene som foreslås, fremgår av punkt 8. I punkt 8.3 er det også tatt inn særskilte merknader til de enkelte bestemmelsene i rammevilkårene.

## **1.2 Mandat mv.**

Mandatet for utredningen er angitt slik i konkurransegrunnlaget for kjøp av Ekstern bistand til bankavtale for vergemålsmidler av 6. januar 2012:

*"Utredningen skal foretas innenfor rammene av vedtatt vergemålslov og foreliggende forslag til vergemålsforskrift samt annen relevant lovgivning. Utredningen skal eksplisitt utrede følgende temaer:*

- a) Avklare hvordan staten på en ryddig og legal måte kan gå fram for å etablere nasjonale avtaler for plassering av vergemålsmidler bla. i forhold til anskaffelsesregelverket, konkurransereguleringen og relevant EU/EØS-regulering på området.*
- b) Foreslå en konkret plan for etablering av avtalene med siktemål at avtalene skal være på plass senest ved utgangen av 2012*
- c) Vurdere hvilke vilkår som er mest relevante å legge til grunn ved inngåelse av slike bank/forvaltningsavtaler. I tillegg til tradisjonelle innskuddsvilkår som renteavkastning og gebyrer, bes det videre utredet temaer som sikkerhet for innskutte midler og effektive administrative prosesser mellom aktuelle finansinstitusjoner og fylkesmennene som lokale forvaltere av midlene*
- d) Vurdere hva som er legal og god tidsperiode for avtalenes lengde, og hvordan det kan sikres at avtalene blir tilstrekkelig dynamiske for både å følge utviklingen i finansmarkedene, utviklingen innenfor vergemålområdet og den generelle samfunnsutviklingen*



- e) *Fylkesmannen som lokal vergemålsmyndighet har behov for å opprette og avvikle et betydelig antall forvaltingskonti hvert år. Utredningen bes vurdere hvordan dette kan løses på en effektiv måte innenfor rammene for hvitvaskingsloven og de formelle krav som der settes for opprettelse av bla. bankkonti*
- f) *Det vil være en betydelig samhandling mellom valgte banker og fylkesmennene. Utredningen bes vurdere hvordan disse prosessene kan skje mest mulig digitalt og effektivt – og gi innspill på hvilke krav dette setter til vergemålsapplikasjonen som er under utvikling*
- g) *En sentral målsetting med ny vergemålsordning – også på det finansielle området – er å oppnå en større grad av likebehandling for personer med vergemål. Et sentralt element i forarbeidene har vært like innskuddsvilkår uavhengig av hvor du bor. Utredningen bes vurdere hvordan likebehandling kan gjennomføres i en ordning med svært varierende størrelser på innskuddene og innskuddshorisont*
- h) *Utarbeide til slutt forslag til avtale for vergemålsmyndighetens etablering av innskuddsavtaler med bankene om plassering av vergemålsmidlene*
- i) *Andre relevante problemstillinger som utreder finner relevant for å sikre en god forvaltning av de økonomiske midler som vergemålsmyndighetene har til forvaltning tilhørende personer med vergemål”*

I konkurransegrunnlaget ble også følgende forutsetninger lagt til grunn for arbeidet:

1. *I samarbeid med Vergemålsprosjektet vil rådgiver få stilt til disposisjon et mindre antall ressurspersoner fra dagens overformyndier, vergemålsprosjektet, fylkesmennene og Statens sivilrettsforvaltning som kan benyttes som informanter og sparringspartnere i løsningen av mandatet*
2. *Utredningen skal være så konkret og operativ at den kan legges direkte til grunn for en prosess med å komme fram til omtalte nasjonale avtaler med bank for plassering av vergemålsmidler.*
3. *Utreder må legge til grunn at utredningen vil være offentlig. Justisdepartementet vil vurdere å gjennomføre en begrenset høring av utredningen/anbefalingene mot relevante myndigheter, kompetansemiljøer og interesseorganisasjoner.*
4. *Utredningen skal leveres som 2 innbundne rapporter samt word- og pdf-fil.*

Ved e-post 3. april ble følgende tillegg akseptert av Justis- og beredskapsdepartementet, jf. brev 2. april fra Grette:

*”[D]et vil være behov for en langt mer omfattende utredning av de administrative, tekniske og kostnadmessige sidene av etablering og forvaltning av ny bankordning enn tidligere antatt.*

*Dette skyldes at den forvaltningsmodellen som vergemålsloven synes å gi anvisning på, hvoretter man skal ha individuelle konti for hver PUV, optimal bruk av sikringsordningen, flytende rente og god og lik avkastning på midlene, medfører at midlene for hver PUV må fordeles forholdsmessig på hver av bankene som til enhver tid mottar innskudd. Det innebærer at hver PUV må ha en konto i hver av bankene.*

*Videre bør Den sentrale vergemålsmyndigheten på en enkel måte kunne flytte midler mellom bankene. De tekniske løsningene for opprettelse av konti, oversikt over konti og fordeling av midler mellom bankene samt overføring av kontoinformasjon til bruk for regnskapsformål og skatteopplysninger mv., blir med dette langt viktigere enn tidligere antatt, og det er særdeles viktig å få utredet dette grundig allerede nå. Forvaltningsmodellen vil angivelig også kunne ha ikke ubetydelige budsjettmessige og personellmessige sider som bør adresseres.”*

Som ledd i utredningsarbeidet, er det avholdt møter med Finanstilsynet, Finansdepartementet og Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO).



## *Del II: Utredning*

## 2. FORVALTNING AV FINANSIELLE MIDLER ETTER NY VERGEMÅLSLOV

### 2.1. Oversikt

Forvaltningen av finansielle eiendeler som tilhører personer under vergemål er regulert i kapittel 7 i lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven). Med finansielle eiendeler menes "penger, bankinnskudd, andre pengekrav, andeler i selskap med begrenset ansvar, livspoliser og finansielle instrumenter", jf. § 48 tredje ledd.

Kontante midler skal plasseres som bankinnskudd, jf. § 51 første ledd, og det er reguleringen av slike midler som er gjenstand for denne utredningen. Fylkesmannen kan omgjøre andre finansielle eiendeler enn penger og bankinnskudd til kontante midler, og skal gjøre det med mindre særlige grunner tilsier at omdanning ikke skal skje, jf. § 50 første ledd.

Visse finansielle midler er ikke underlagt Fylkesmannens forvaltning, jf. § 49. Det gjelder bl.a. midler under den til enhver tid gjeldende beløpsgrense. Slike midler forvaltes av vedkommendes verge.

Vergen dekker utgiftene til den som er under vergemål med de inntekter vedkommende har, herunder bl.a. inntekter av midler som forvaltes av Fylkesmannen, jf. § 37 første ledd. Om vergen ved årsskiftet disponerer mer enn det som er fastsatt etter § 49 første ledd, skal det overskytende overføres til Fylkesmannen med mindre Fylkesmannen samtykker til at overføring unnlates, jf. § 37 annet ledd. Samlet medfører dette at inntekter gjennom året som utgangspunkt er tilgjengelige for vergen og kan benyttes til å dekke utgifter til den som er under vergemål. Fylkesmannen kan imidlertid fravike dette ved å fastsette et beløp som vergen ikke må overskride, og bestemme at inntekten av midler som forvaltes av Fylkesmannen, for en del ikke skal utbetales til vergen, jf. § 37 annet ledd. Endelig følger det av tredje ledd at dersom inntekten ikke strekker til, kan kapitalen, med Fylkesmannens samtykke, brukes helt eller delvis.

Når det gjelder bruk av inntekter og kapital, ga departementet uttrykk for følgende:<sup>1</sup>

*"Når det gjelder mindreårige, må lovforslaget § 37 ses i sammenheng med barneloven § 51. Etter denne bestemmelsen har foreldrene plikt til å forsørge barnet dersom barnet ikke selv har midler. Det gjelder likevel en grense for hvor mye av barnets midler som bør brukes til å dekke de utgifter som gjelder barnet. I Håndboken for overformynderiene er det lagt til grunn at mindreårige ikke bør dekke mer enn inntil 30.000 kroner pr. år av egne utgifter, og dette beløpet er lagt til grunn i praksis. Vergemålsutvalget uttaler på side 199 i utredningen at det ikke kan sies å foreligge andre rettskilder som støtter at det kan settes noen slik beløpsgrense for barnets eget bidrag. Det vil uansett måtte legges til grunn at barneloven § 51 ikke innebærer at barnets inntekter skal brukes fullt ut før foreldrenes plikt til å bidra blir aktuell. Barnet vil ha krav på å beholde noen inntekter, også med sikte på sparing.*

*Tredje ledd angir at vergen med fylkesmannens samtykke kan bruke av kapitalen, forutsatt at inntektene ikke strekker til for å dekke utgiftene. Kravet til samtykke omfatter både om kapitalen kan benyttes, og hvor mye av den som kan benyttes. Fylkesmannen bør i utgangspunktet imøtekomme et slikt ønske, med mindre det må anses å være klart i strid med interessene til den som er under vergemål.*

*Forholdet til barneloven § 51 vil også komme inn ved spørsmål om bruk av mindreåriges kapital. Det vil generelt måtte kreves mer før det brukes av den mindreåriges formue enn av*

---

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) s. 192-93.

*avkastningen. For voksne under vergemål vil forbruk av kapitalen være naturlig i det omfang vedkommende selv har glede av det, og så langt dette ikke medfører at han eller hun blir stående på bar bakke som følge av dette. Oppsparing av kapital vil ikke være noe mål i seg selv så lenge forbruk kan gi glede og trivsel for den voksne som er satt under vergemål. I forlengelsen av dette vil det ikke være noen oppgave verken for vergen eller fylkesmannen å spare penger til eventuelle fremtidige arvinger."*

Reguleringen i kapittel 7 gjelder tilsvarende for *"finansielle eiendeler som etter lov skal forvaltes på samme måte som midler som tilhører personer under vergemål, eller som etter gyldig bestemmelse av arvelater eller giver skal forvaltes av fylkesmannen, jf. §§ 95 og 96"*, jf. § 51 fjerde ledd.

Det fremgår av forslag til forskrift til vergemålsloven § 6 annet ledd tredje punktum at den sentrale vergemålsmyndigheten skal *"føre tilsyn med at der er etablert systemer og rutiner som sikrer at de eiendelene som forvaltes av fylkesmannen etter vergemålsloven, forvaltes på en forsvarlig måte, og at eventuelle økonomiske misligheter forebygges og avdekkes"*.

Videre fremgår følgende av forskriftsforslaget § 9:

*"Fylkesmannen skal etablere systemer og rutiner som sikrer at eiendelene som forvaltes etter vergemålsloven, forvaltes på forsvarlig måte og at eventuelle økonomiske misligheter forebygges og avdekkes."*

Forskriftsforslaget inneholder også regulering av regnskapsplikt, bokføring og revisjon, den nærmere grensen for hvilke midler som forvaltes av Fylkesmannen (to ganger G) og diverse meldeplikter vedrørende forhold som medfører at midler skal underlegges Fylkesmannens forvaltning. Denne reguleringen gir ikke grunn til å foreta nærmere vurderinger av forhold som faller inn under mandatet for utredningen.

I det følgende drøfter vi hvilke føringer vergemålsloven gir for forvaltningen av kontante midler.

## **2.2. Sentral forvaltning. Kompetanse og ansvarsdeling mellom Fylkesmannen og sentral vergemålsmyndighet**

Det følger av § 48 første ledd at *"[f]inansielle eiendeler som eies av personer under vergemål, forvaltes av fylkesmannen, hvis ikke noe annet følger av lov eller annen gyldig bestemmelse"*. Kompetansen til å forvalte midlene er således som utgangspunkt gitt til Fylkesmannen. I merknaden til denne bestemmelsen er det gitt uttrykk for at *"[b]estemmelsen bygger på utvalgets lovforslag § 6-12 og § 7-1 første ledd og viderefører prinsippet i vergemålsloven § 62 første ledd"*<sup>2</sup>. Dette innebærer at Fylkesmannen skal ta vare på midlene, herunder inngå avtale om plassering av midler i bank, med mindre noe annet fremgår av lov.

Den sentrale vergemålsmyndigheten skal *"forhandle om innskuddsvilkårene på vegne av fylkesmannen"*, jf. § 51 annet ledd. Videre fremgår det samme sted at den sentrale vergemålsmyndigheten *"fastsetter hvilke finansinstitusjoner som skal benyttes for innskuddsformål"*. I tillegg skal den sentrale vergemålsmyndigheten *"behandle klager over fylkesmannens vedtak og (...) føre tilsyn med fylkesmannens oppgaver etter vergemålsloven"*, jf. § 7.

Denne nye organiseringen er begrunnet i behovet for økt profesjonalisering og kompetanseheving på et område hvor rettslikhet og rettssikkerhet er sentrale verdier.<sup>3</sup> Videre fremgår det av forarbeidene at *"[r]eglene om vergemålsmyndighetens forvaltning av finansielle eiendeler er*

---

<sup>2</sup> Jf. op.cit. s. 202.

<sup>3</sup> Jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) s. 71-72.

*begrunnet i ønsket om å bidra til en trygg forvaltning for mindreårige og voksne som ikke kan ivareta dette selv", og samme sted uttaler departementet følgende om likebehandling:*<sup>4</sup>

*"Departementet går inn for sentralisert forvaltning av vergetrengendes midler, slik utvalget har foreslått. Begrunnelsen for dette er hensynet til at vergetrengende bør være garantert lik avkastning uansett hvilket distrikt man hører under."*

Målet om lik avkastning forutsetter at innskuddsvilkårene – i det minste det alt vesentligste av dem – er like. Det er også derfor retten og plikten til å forhandle om innskuddsvilkårene er lagt til den sentrale vergemålsmyndigheten, jf. § 51 annet ledd. Denne løsningen ble introdusert av departementet. I merknadene til bestemmelsen fremgår det at *"innskuddsbetingelsene skal forhandles sentralt"*.<sup>5</sup> I de prinsipielle vurderingene er kompetansen til den sentrale vergemålsmyndigheten angitt og begrunnet på følgende måte:<sup>6</sup>

*"Forskjellen fra dagens ordning er at bankinnskuddene forutsettes å skje til landsdekkende rentebetingelser. Dette kan oppnås ved at den sentrale vergemålsmyndigheten forhandler med bankene om innskuddsbetingelsene, jf. lovforslaget § 51 annet ledd. Fylkesmannen pålegges å benytte de innskuddsordninger som er fremforhandlet av den sentrale vergemålsmyndigheten. Det legges imidlertid til grunn at det må forhandles med flere banker slik at midlene kan spres.*

*(...)*

*At det ligger til den sentrale vergemålsmyndigheten å forhandle om innskuddsbetingelsene, bidrar til å korrigere problemene med svak og varierende forhandlingsstyrke hos overformynderiene etter dagens ordning. Hensynet til likebehandling blir dermed bedre ivaretatt. Det at forhandlingene sentraliseres, vil antakelig gi bedre rentebetingelser enn det som oppnås etter dagens desentraliserte forvaltningsordning. Videre vil den foreslåtte løsningen gi en bedre og samlet oversikt og kontroll med hvilke midler som forvaltes, hvor midlene plasseres, og hvilken avkastning som oppnås."*

Justiskomiteen uttalte følgende om forholdet mellom Fylkesmannen og den sentrale vergemålsmyndigheten:<sup>7</sup>

*"Finansielle eiendeler som tilhører personer under vergemål, skal i utgangspunktet forvaltes av fylkesmannen. Departementet foreslår forvaltning ved plassering på individuelle bankkonti. Den sentrale vergemålsmyndigheten foreslås gitt kompetanse til å avtale innskuddsvilkårene mv. for en slik forvaltning."*

Forholdet mellom den sentrale vergemålsmyndigheten og Fylkesmannen er her nokså klart angitt. Det er den sentrale vergemålsmyndigheten som skal fremforhandle innskuddsordningene – Fylkesmannen har ingen kompetanse i så måte, og skal kun "benytte" de fremforhandlede ordningene. Hva som nærmere ligger i passusen "benytte" er ikke umiddelbart klart. Her er imidlertid sammenhengen med § 51 første ledd og § 48 første ledd klargjørende. Det er som utgangspunkt Fylkesmannen som forvalter midlene, og herunder inngår avtaler med banker om plassering av innskudd. Resultatet blir dermed at den sentrale vergemålsmyndigheten fremforhandler og gir anvisning på hvilke avtaler som kan benyttes til enhver tid, mens Fylkesmannen benytter disse ved å inngå avtaler om plassering av midler.

---

<sup>4</sup> Jf. op.cit. s. 10 annen spalte.

<sup>5</sup> Jf. Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) s. 204.

<sup>6</sup> Jf. op.cit. s. 112-13.

<sup>7</sup> Jf. Innst. 54 L s. 2 annen spalte.

Den sentrale vergemålsmyndigheten skal også fastsette hvilke finansinstitusjoner som skal benyttes for innskuddsformål, jf. § 51 annet ledd. Hvordan dette skal gjøres er ikke nærmere presisert i forarbeidene. Det er imidlertid nærliggende å anta at man her har sett for seg at dette skal skje ved at den sentrale vergemålsmyndigheten instruerer Fylkesmannen om hvilke institusjoner det kan slutes avtale med. En slik instruksjon må anses rettet mot Fylkesmannen, og vil således ikke falle inn under forskriftsdefinisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

## 2.3. Forvaltningsmandat

### 2.3.1. Avkastningsmål

Avkastningsmålet kommer blant annet til uttrykk i Justisdepartementets overordnede legislative begrunnelse:<sup>8</sup>

*"Reglene om vergemålsmyndighetens forvaltning av finansielle eiendeler er begrunnet i ønsket om å bidra til en trygg forvaltning for mindreårige og voksne som ikke kan ivareta dette selv.*

*Målet er at de vergetrengende skal nyte godt av en trygg og god forvaltning. Det er på den annen side ikke noe mål at de som er satt under vergemål, skal stilles vesentlige bedre når det gjelder avkastning av midlene, enn folk flest. En økonomisk nøytral ordning er derfor å foretrekke."*

Samme sted blir likhetstanken fremhevet og uttrykt slik:

*"Alle vergetrengende bør ha krav på samme behandling og avkastning, uavhengig av hvor i landet de bor."*

Videre åpner departementet sine prinsipielle vurderinger på følgende vis:<sup>9</sup>

*"Departementet går inn for en sentralisert forvaltning av vergetrengendes midler, slik utvalget har foreslått. Begrunnelsen for dette er hensynet til at vergetrengende bør være garantert lik avkastning uansett hvilket distrikt man hører under."*

Den overordnede fellesmålsetningen er således en såkalt "økonomisk nøytral ordning". Dette samsvarer også godt med de uttalelsene Justisdepartementet kom med i tilknytning til vergemålsloven § 37, se punkt 2.1 ovenfor. Det er således ikke et mål i seg selv å oppnå best mulig avkastning på vergemålsformuen til enhver tid. Man har med andre ord ikke et rent avkastningsformål, og ønsket om likhet mellom de vergetrengende er gitt et sterkt uttrykk. De "bør være garantert lik avkastning".

Justiskomiteen ga også sin støtte til dette:<sup>10</sup>

*"Komiteen viser til at regjeringen foreslår å opprette en sentralisert fellesforvaltning av de vergetrengendes finansielle eiendeler for å oppnå en mest mulig profesjonell, kostnadseffektiv og enhetlig forvaltning hvor alle vergetrengende oppnår samme avkastning. Komiteen slutter seg til dette, og er tilfreds med at alle vergetrengende på denne måten er sikret en lik avkastning. Komiteen vil samtidig påpeke verdien av å etablere personlig og lokale kundeforhold som kan gjøre det enklere å ta opp lån på et senere tidspunkt."*

---

<sup>8</sup> Jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) s. 106.

<sup>9</sup> Jf. op.cit. s. 111.

<sup>10</sup> Jf. Innst. 54 L (2009-2010) s. 17 første spalte.



Uttalelsen om verdien av å etablere personlige og lokale kundeforhold, gir grunn til bemerke at den forvaltningen det her er tale om ikke vil gi grunnlag for noe kundeforhold mellom personer under vergemål og den eller de bankene som mottar vedkommendes midler. Det er Fylkesmannen som forestår forvaltningen og det er ikke tale om midler til bruk som gir opphav for hyppig interaksjon mellom bank og reell rettighetshaver. Det er derfor vanskelig å se at det er grunn til å legge vekt på lokal tilknytning.

Uttrykket "økonomisk nøytra ordning" er også understøttet av Vergemålsutvalgets uttalelse om at "[d]et bør tas utgangspunkt i at vergetrengende i likhet med alle andre samfunnsborgere, ønsker en best mulig avkastning uten at risikoen for tap blir for høy".<sup>11</sup>

### **2.3.2. Investeringsalternativ: Bankinnskudd i norske kroner**

Ordlyden i vergemålsloven § 51 første ledd gir anvisning på at midlene skal plasseres *i bank*. Det er her et spørsmål om det kun er tale om norske banker. Forarbeidene gir ingen føringer med hensyn til dette spørsmålet ut over henvisningen til at det i hovedsak er tale om en videreføring av gjeldende rett.<sup>12</sup> Etter gjeldende rett skal plassering skje i kredittinstitusjoner med tillatelse til å drive virksomhet i Norge, jf. plasseringsforskriften § 7.

Kredittinstitusjoner anses for å ha tillatelse til å drive virksomhet i Norge dersom de har mottatt tillatelse til det fra norske myndigheter. Dette omfatter norske banker og sparebanker og filialer av kredittinstitusjoner med hovedsete i stat som ikke omfattes av Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, som har mottatt tillatelse til å motta innskudd fra allmennheten her i riket, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 1-4 første ledd nr. 1 og 7.

I tillegg kan kredittinstitusjoner, herunder filial av slik institusjon etablert her i riket, som har hovedsete, er gitt tillatelse til å drive virksomhet som kredittinstitusjon og er underlagt myndighetstilsyn i annen stat som omfattes av Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, yte tjenester i Norge i medhold av tillatelsen som er gitt i hjemlandet, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 1-4 første ledd nr. 4. Det fremgår også samme sted i annet punktum at "[s]lik institusjon kan, i tillegg til å drive finansieringsvirksomhet, ta imot innskudd fra en ubegrenset krets av innskytere og bruke ordet «bank», «sparebank» eller lignende i sitt navn eller ved omtale av sin virksomhet i Norge dersom den har adgang til dette i den stat hvor den har fått tillatelse til å drive virksomhet som kredittinstitusjon". Slike kredittinstitusjoner kan enten drive sin virksomhet gjennom en filial eller som grensekryssende virksomhet inn i Norge uten etablering. Disse to virksomhetsformene er nærmere regulert i forskrift.<sup>13</sup> Tillatelse til å utøve virksomhet i Norge oppnås her ved melding om etablering eller grensekryssende virksomhet.

I følge Finanstilsynets konsesjonsregister per 11. april 2012 er det 111 sparebanker og 19 forretningsbanker som er operative, mens det er registrert 42 filialer av utenlandske kredittinstitusjoner. I følge Finanstilsynets seneste oversikt over kredittinstitusjoner som har meldt om filialetablering i Norge på grunnlag av annet bankdirektiv, kan 28 av disse motta innskudd. I følge Finanstilsynets oversikt over kredittinstitusjoner som har meldt om grenseoverskridende virksomhet i Norge på grunnlag av annet bankdirektiv, var det per 11. juli 2011 221 kredittinstitusjoner som har rett til å motta innskudd. Samlet er det således nå omkring

---

<sup>11</sup> NOU 2004: 16, side 227.

<sup>12</sup> Jf. op.cit. s. 112-13.

<sup>13</sup> Jf. forskrift 2. mai 1994 nr. 326 om filial av banker og andre kredittinstitusjoner med hovedsete i annen stat innen Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, m.m. og forskrift 7. juli 1994 nr. 717 om grenseoverskridende tjenesteyting av utenlandske banker og andre kredittinstitusjoner med hovedsete i annen stat innenfor det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, m.m.

380 kredittinstitusjoner som faller inn under plasseringsreguleringen i vergemålsloven § 51 første ledd.<sup>14</sup>

Det fremgår av plasseringsforskriften at det under gjeldende rett er et alternativ å plassere midler i "innskudd i (...) i norske kroner i (...)", og i lys av den ovenfor siterte uttalelsen om at det i hovedsak er tale om en videreføring, er det grunn til å anta at det samme gjelder etter vergemålsloven § 51 annet ledd. Dette samsvarer også best med målet om å etablere en trygg forvaltning. Dersom man hadde ønsket å åpne for å ta valutarisiko, er det grunn til å anta at det hadde fremkommet eksplisitt i forarbeidene.

### 2.3.3. Kredittrisiko

Med "kredittrisiko" siktes det til risikoen for at motparten – banken – ikke er i stand til å betale tilbake hele eller deler av innskuddene.

Departementet gir anvisning på at midlene skal spres:<sup>15</sup>

*"Det legges imidlertid til grunn at det må forhandles med flere banker slik at midlene kan spres."*

Det er uklart om det her gis anvisning på spredning med et rent diversifiseringsformål, eller om uttalelsen kun står i sammenheng med det som kommer til uttrykk vedrørende bruk av innskuddsgarantiordningen, se nærmere om dette nedenfor. Spredning ut fra et rent diversifiseringsformål er imidlertid godt understøttet av det overordnede målet om trygg forvaltning. Det synes derfor naturlig å anta at man allerede av hensyn til diversifisering ønsker en spredning og således har gitt anvisning på at en full konsentrasjon av midlene ikke er forenelig med mandatet, selv om det vil kunne gi høyere avkastning. Spredning vil også kunne gi høyere reell konkurranse om midlene fordi flere banker er etablerte vergemålsbanker, slik at det er etablert en infrastruktur som medfører at midler forholdsvis enkelt kan flyttes fra banker som setter ned renten til et nivå som ikke anses akseptabelt, se nærmere om dette i punkt 0 nedenfor.

Det er også forutsatt at modellen vil utløse rett til innskuddsgaranti:<sup>16</sup>

*"De vergetrengendes bankinnskudd vil på vanlig måte være dekket av den alminnelige innskuddsgarantiordningen, jf. lov 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner. Innskuddsgarantiordningen er i dag på 2 millioner kroner, inklusive opptjente renter, pr. innskyter pr. bank. Dersom den vergetrengende har midler utover det gjeldende maksimumsbeløpet, bør fylkesmannen sørge for at midlene blir fordelt på flere banker."*

Ordningen med konsernkonti som det vises til, er nærmere beskrevet i Vergemålsutvalgets redegjørelse for gjeldende rett. Det er her tale om ordninger hvor det inngås én avtale mellom overformyndieret og en bank som gjelder samtlige personer som har midler til forvaltning hos vedkommende overformynderi – likevel slik at det opprettes bankkonti for hver enkelt person. Formålet med denne ordningen er å synliggjøre det samlede innskuddet som er til forvaltning hos vedkommende bank, samtidig som den beskyttelsen innskuddsgarantien gir, blir utløst.<sup>17</sup> Forholdet til innskuddsgarantien er nærme omtalt i punkt 0 nedenfor.

---

<sup>15</sup> Jf. loc.cit.

<sup>16</sup> Jf. loc.cit.

<sup>17</sup> Jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) s.106.

For formuer ut over dekningsområdet i den gjeldende norske innskuddsgarantiordningen, er det angitt at Fylkesmannen "bør" sørge for at midlene blir fordelt på flere banker. Det er her er viktig og merke seg at det ikke er angitt at det skal være en absolutt plikt til å spre midlene. En spredning vil kunne få konsekvenser for avkastningens størrelse som bør avveies mot verdien som ligger i innskuddsgarantidekning, se punkt 4 og 11.5. Et alternativ til en særrett til dekning under innskuddsgarantiordningen, er å stille krav om en viss soliditet for de institusjonene som eventuelt skal kunne motta midler ut over innskuddsgarantiens dekningsomfang. Man kan for eksempel operere med et krav om minst å inneha en bestemt rating fra én eller flere av de ratingbyråene som er akseptert av Finanstilsynet i tilknytning til risikoklassifiseringen i kapitalkravsforskriften.<sup>18</sup> Et slikt krav kan gis i form av en instruksjon til Fylkesmannen. Det kan også formidles til markedet at man vil operere med et slikt krav, og vi ser ikke at det er knyttet ulemper til det som tilsier at det kun bør komme til uttrykk i en retningslinje overfor Fylkesmannen.

For å kunne fordele midler som overstiger innskuddsgarantiens størrelse, må Fylkesmannen ha oversikt over hvilke konti det er aktuelt for. I den forbindelse bør man forsøke å få bankene til å akseptere at de må varsle Fylkesmannen dersom beløp overskrider det aktuelle dekningsomfanget. Et slikt forslag er inntatt i utkastet til avtale i del V.

#### **2.3.4. Markedsrisiko. Fast eller flytende rente?**

Et viktig spørsmål er om det er adgang til å inngå fastrenteavtaler, eller om det kun er adgang til å plassere midlene til flytende rente. Fastrenteinnskudd innebærer at de midlene som skytes inn på et gitt tidspunkt er bundet frem til en gitt dato mot en fast avtalt rente i perioden. Avtalen gir sikkerhet for den avtalte avkastningen. Samtidig går man glipp av renteinntekter dersom renten stiger i perioden. Avtale om fastrente innebærer implisitt at man tar en spekulativ posisjon – man har et markedssyn og tar en markedsrisiko. Avtaleperioden kan f.eks. være 1, 3 eller 5 år. Selv om pengene er bundet, er det ikke uvanlig at det gis rett til å gjøre uttak i perioden. Ulempen er da at man normalt blir belastet med et gebyr.

Ordlyden i vergemålsloven § 51 er ikke til hinder for å legge til grunn at den sentrale vergemålsmyndigheten har kompetanse til å forhandle frem fastrenteavtaler. Det fremgår imidlertid av merknadene til bestemmelsen at dette "[i] praksis innebærer (...) at det gis anvisning på en videreføring av ordningen med konsernkonti som har ligget til grunn for forvaltningen i flertallet av overformynderiene".<sup>19</sup>

Ordningen med konsernkonti er beskrevet slik i Vergemålsutvalgets innstilling:<sup>20</sup>

*"Det er også et inntrykk at midlene i stor grad plasseres i lokale banker. Utvalget erfarer at det ved mange overformynderier benyttes såkalt konsernkonto og at renten som oppnås er basert på størrelsen på det samlede innskudd fra overformynderiet. Det er grunn til å anta at man i de fleste tilfeller oppnår en rente som er tilfredsstillende i forhold til gjeldende markedssituasjon.*

*Etter som den samlede innskuddsmassen det enkelte overformynderi disponerer vil variere mye i størrelse, er det til dels betydelige forskjeller i hvilken rente som oppnås. Dessuten er det grunn til å anta at det gis avkall på meravkastning som den enkelte vergetrengende kan oppnå dersom alminnelig aksepterte investeringskriterier hadde vært lagt til grunn og midlene som forvaltes hadde vært samlet i en felles formuesmasse."*

<sup>18</sup> Jf. rundskriv 6/2007 og 29/2007.

<sup>19</sup> Jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009). s. 204.

<sup>20</sup> Jf. NOU 2004: 16 s. 249.

Det synes ikke her å være tale om fastrenteavtaler, men terskelløsninger, dvs. at bankene gir en høyre flytende rente på innskuddene fordi de ses under ett.

Det er innhentet informasjon om denne løsningen fra ett overformynderi som ledd i utredningsarbeidet, og på spørsmål om avkastning, ble det gitt følgende svar:

*"Avkastningen er den rente vi oppnår på innskuddsmidlene. I henhold til samarbeidsavtalen skal denne være «den til enhver tid beste flytende bankrente.» Pr. i dag er renten 3,6 % p.a. (...)*

*Renten beregnes fra første krone og det er ingen begrensninger i antall uttak."*

Denne tilbakemeldingen, som etter det vi har fått opplyst reflekter hvorledes dette er løst i alminnelighet, understøtter at den praksisen Justisdepartementet viser til ikke er basert på fastrenteavtaler. Henvisningen til at det er tale om en videreføring, gir således grunn til å anta at man ikke har sett for seg at det skal inngås fastrenteavtaler.

På den annen side er det ingen unaturlig tanke at vektleggingen av å sikre økt forhandlingsstyrke ved å sentralisere forhandlingene med bankene, nettopp tilsier at man burde ha adgang til å inngå fastrenteavtaler. Da vil man kunne få utnyttet denne forbedrede forhandlingsposisjonen maksimalt. Det bør også vurderes om målsettingen om "garantert lik avkastning" letter kan nås ved bruk av fastrenteavtaler. Dersom man auksjonerer ut midlene ved å innby banker til å angi rente og beløp for en gitt periode og fordeler midlene til den laveste renten av de tilbudene som gir full plassering av midlene i en prisauksjon (én pris-auksjon), vil man for den perioden ha sikret en lik rente. Det er videre grunn til å anta at man vil kunne betinge seg rett til å fordele midler som kommer til forvaltning etter renteperiodens start på de bankene som har mottatt midlene, slik at også disse midlene får den samme renten. Midlene kan fordeles etter en angitt fordelingsnøkkel, eventuelt i kombinasjon med en viss diskresjonær frihet. Her kan man av hensyn til soliditet og spredning for eksempel innføre en grense knyttet til X % av bankens rene kjernekapital, slik at ingen får midler ut over det.

Det er imidlertid en rekke forhold som medfører at man i det minste ikke fullt ut kan basere seg på en slik fastrentemodell. Det første man må ta høyde for, er behovet for likviditet i perioden. Det vil være en rekke personer under vergemål som skal ha frigitt midlene i renteperioden. Videre vil adgangen til å tilbakeføre kapital etter vergemålsloven § 37 tredje ledd gi behov for likviditet. Dette tilsier at en ikke ubetydelig andel av midlene må være tilgjengelig for utbetaling.

Forutsetningen om at man bør spre midlene for å sikre at midlene er dekket av en innskuddsgarantiordning, bidrar også til å komplisere bildet. Dersom man ved en fastrenteauksjon ikke får et tilstrekkelig antall banker – hvilket må anses som en praktisk mulighet på grunn av det ikke ubetydelige antallet større formuer som er til forvaltning til enhver tid, må man enten renonsere på denne uttalte målsettingen eller skille ut de midlene som ikke vil være beskyttet av en innskuddsgaranti. Alternativt, dersom man får et tilstrekkelig antall banker, vil man på grunn av behovet for å ta hensyn til dette spredningsbehovet kunne få et resultat som innebærer at de større formuene presser frem en lavere felles rente fordi flere rentetilbud må hensyntas. Dette vil man isolert sett unngå dersom auksjonen gjennomføres slik at tilbyderne må svare for den renten som tilbys på det volumet de mottar (flere pris-auksjon). Da vil man imidlertid ikke oppnå den administrative besparelsen som en kontraktfesting av lik rente gir sammenlignet med å oppnå det samme ved flytende rente.

På den annen side bør det også nevnes at også en ordning hvor man kun baserer seg på flytende rente gir visse utfordringer med hensyn til å nå målet om lik avkastning. Det skyldes behovet for å spre midlene på flere banker, jf. punkt 11.5. I og med at det er tale om sentralisert individuell forvaltning – ikke fellesforvaltning – vil man ikke ha et poolingsystem som åpner for at man kan ta

renteinntektene inn på én felles konto og fordele dem basert hver enkelts andel av samlet avkastning i renteperioden utmålt etter kapitalens størrelse gjennom renteperioden. Skal man nå målet om lik avkastning, og de ulike bankene, slik man må forvente, vil tilby ulik flytende rente, synes det som man må etablere konti for samtlige personer under vergemål i samtlige banker som har ulik flytende rente og plassere den enkeltes midler forholdsmessig til enhver tid.

En løsning hvor man baserer seg delvis på en fastrentemodell, vil kunne bidra til å forenkle måloppnåelsen ved at en ikke ubetydelig andel plasseres til lik fast rente og med det reduserer behovet for å flytte midler for å sikre lik avkastning. En annen måte å redusere flyttebehovet, er å forvalte porteføljen løpende basert på den laveste renten som aksepteres til enhver tid slik at samtlige banker gir den renten. En slik modell gir imidlertid åpenbare tilpasningsmuligheter og vil kunne svekke rentekonkurransen om midlene, se nærmere punkt 11.5.

Samlet sett medfører disse innvendingene at det synes vanskelig å oppnå lik rente på hele porteføljen ved bruk av fastrente, og kildegrunlaget tilsier at man neppe kan legge til grunn at vergemålsloven gir kompetanse til å inngå fastrenteavtaler. Videre må det tilføyes at en hel eller delvis fastrenteforvaltning vil være unødvendig risikofylt dersom det ikke samtidig gis adgang til å inngå rentebytteavtaler (rente swaper) som gjør det mulig å endre risikoen underveis i renteperioden ved å bytte fast mot flytende rente. Det synes ikke å være grunnlag for å konstatere at vergemålsmyndigheten har en slik kompetanse eller at det kan tilføres i en forskrift, jf. vergemålsloven § 7.<sup>21</sup> Vi anbefaler derfor at det vurderes nærmere om det er ønskelig å ha adgang til å inngå fastrenteavtaler og at man eventuelt regulerer dette nærmere i lov og forskrift.

---

<sup>21</sup> Jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) s. 172.

### **3. REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER. EØS-RETTE SOM RAMME FOR FORVALTNINGSMODELLEN**

#### **3.1. Er forvaltning av midler under vergemål omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser?**

##### **3.1.1. Anskaffelsesregelverket kommer som utgangspunkt til anvendelse**

Hovedregelen om hvilke anskaffelser som er omfattet av anskaffelsesregelverket, følger av lov om offentlige anskaffelser § 3. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*"Loven gjelder anskaffelser av varer tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av oppdragsgivere som nevnt i § 2. Loven gjelder ikke anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123."*

Forvaltningen må anses for å bli foretatt av vergemålsmyndighetene – ikke den enkelte person under vergemål, se punkt 2.2 ovenfor, og både Statens sivilrettsforvaltning og Fylkesmannsembetene er, som statlige forvaltningsorganer, oppdragsgivere i anskaffelsesrettslig forstand, jf. loven § 2.

Begrepet "anskaffelse" har ikke en klar språklig referansebakgrunn, og Klagenemnda<sup>22</sup> har gitt uttrykk for at ordlyden i § 3 er *"så vag og vidtfavnende at det er vanskelig å trekke slutninger fra denne alene"*<sup>23</sup>.

Det underliggende direktivet, direktiv 2004/18/EF, inneholder ikke et tilsvarende overordnet begrep som "anskaffelse". Samtlige rettsvirkninger er der knyttet til begrepet "public contracts", jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav a, og dette begrepet er anvendt ved gjennomføringen av direktivet på forskriftsnivå, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3, hvor det er angitt at den kommer til anvendelse på "offentlige kontrakter".

Begrepet "kontrakt" er definert i forskriften § 4-1 bokstav a:

*"I denne forskrift menes det med:*

*a) kontrakt: gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører [...]"*

Det kan tenkes tilfeller hvor det foreligger en anskaffelse uten at det samtidig foreligger en gjensidig bebyrdende avtale. Dette er også implisitt forutsatt i lovforarbeidene<sup>24</sup>, hvor det er gitt uttrykk for at rene opsjoner kan utgjøre anskaffelser i lovens forstand. Klagenemnda har på den annen side uten videre lagt til grunn at loven og forskriften til tross for ulik begrepsbruk har samme anvendelsesområde.<sup>25</sup>

Slik vergemålsloven § 51 annet ledd er utformet, er det nærliggende å anse avtalen(e) som en rammeavtale i anskaffelsesforskriftens forstand, jf. dens § 4-2 bokstav f:

---

<sup>22</sup> Klagenemnda for offentlige anskaffelser.

<sup>23</sup> Jf. sak 2003/250.

<sup>24</sup> Se NOU 1997:21 s. 115 hvor det fremgår at rene opsjoner vil kunne være omfattet. Se også Dragsten/Lindalen: Kommentartutgave (2005) s. 134.

<sup>25</sup> Se KOFA 2004/184 premiss 32.

*"rammeavtale: avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder [...]"*

En rammeavtale inneholder betingelsene som skal gjelde for eventuelle fremtidige kontrakter, men utgjør ikke *alene* en kontrakt i henhold til definisjonen i forskriften § 4-1 bokstav a. Rammeavtaler er imidlertid ment å bli "fylt" med underliggende kontrakter. Betraktet som et hele, vil dermed en rammeavtalestruktur med underliggende kontrakter falle innenfor kontraktsdefinisjonen i anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav a.

Etter vår vurdering vil utøvelsen av kompetansen som er gitt i § 51 annet ledd medføre at det vil bli inngått én eller flere rammeavtaler i anskaffelsesforskriftens forstand, og, med mindre det foreligger et aktuelt unntak, må avtalene dermed inngås etter en konkurranse i henhold til anskaffelsesreglene.

### **3.1.2. Unntak. Tjenestekonsesjonskontrakter**

I henhold til EØS-avtalen artikkel 32, jf. artikkel 39, er virksomhet som innebærer offentlig myndighetsutøvelse unntatt fra avtalens regler om fri bevegelighet for tjenester. Artikkel 32, som direkte gjelder etableringsretten, og tilsvarende for tjenester, jf. artikkel 39, lyder slik:

*"Virksomhet som for en avtalepart innebærer, om enn bare leilighetsvis, utøvelse av offentlig myndighet, skal for denne avtaleparts vedkommende ikke omfattes av bestemmelsene i dette kapittel".*

Bankenes ytelse – innskuddstjenesten – skiller seg her ikke fra deres ordinære virksomhet, og de blir ikke tillagt beføyelser som ligger innenfor kjernen av statens myndighetsutøvelse.<sup>26</sup> Unntaket i EØS-avtalen artikkel 32, jf. artikkel 39 kommer dermed ikke anvendelse.

Anskaffelsesforskriften inneholder i § 1-3 annet ledd bokstav a – j en liste over kontrakter som ikke er omfattet av forskriften. Dette gjelder blant annet visse kontrakter om finansielle tjenester, jf. bokstav e:

*"kontrakter om finansielle tjenester i forbindelse med emisjon, kjøp, salg og overdragelse av verdipapirer eller andre finansinstrumenter, særlig transaksjoner utført av offentlige oppdragsgivere for å skaffe til veie penger eller kapital, samt sentralbanktjenester"*

Unntaket korresponderer med beskrivelsen av den prioriterte tjenesten bank- og investeringstjenester i forskriften vedlegg 5 kategori 6 b:

*"bank og investeringstjenester, unntatt kontrakter om finansielle tjenester i forbindelse med emisjon, kjøp, salg og overdragelse av verdipapirer eller andre finansielle instrumenter samt sentralbanktjenester"*

I dette tilfellet dreier det seg om forvaltning av midler uten at det har sammenheng med emisjon, kjøp, salg eller overdragelse av verdipapirer eller andre finansinstrumenter. Ytelsene som skal anskaffes – innskuddstjenester – er ikke omfattet av unntaket i forskriften § 1-3 annet ledd bokstav e.

Bankene vil ikke motta ordinær betaling for sine ytelser. Vederlaget vil bestå i retten til å kreve inn gebyrer fra de enkelte kontohavere og gevinsten av å ha de innskutte midlene til rådighet som forvaltningskapital. Dette aktualiserer unntaket i anskaffelsesforskriften § 1-3 bokstav j. Det følger

---

<sup>26</sup> Se KOFA sak 2010/364, særlig premiss 52, og EU-domstolens dom i sak C-160/08 premissene 76, 78 og 79.

av denne bestemmelsen at såkalte tjenstekonsesjonskontrakter er unntatt fra forskriften. Unntaket korresponderer med direktiv 2004/18/EF artikkel 17.

Begrepet "tjenstekonsesjonskontrakt" er definert i forskriften § 4-1 bokstav e. Definisjonen må imidlertid ses i sammenheng med flere av de øvrige definisjonene i § 4-1, og bestemmelsen gjengis derfor i sin helhet her:

*"I denne forskrift menes det med:*

*kontrakt: gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører,*

*varekontrakt: kontrakt som omhandler kjøp, avbetalingskjøp, leasing eller leie med eller uten rett til kjøp av varer, unntatt varer som nevnt i bokstav c. Levering av slike varer kan i tillegg omfatte monterings- og installasjonsarbeid,*

*bygge- og anleggskontrakt: kontrakt som omhandler enten utførelse, eller både utførelse og planlegging, av arbeider i forbindelse med aktiviteter som er angitt i vedlegg 1 (liste over forskjellige former for bygge- og anleggsarbeid) eller et bygge- og anleggsarbeid, eller utførelse på en hvilken som helst måte av et bygg og anlegg som oppfyller de krav som er satt av den offentlige oppdragsgiver. Med bygge- og anleggsarbeid menes resultatet av et sett av bygge- og anleggsaktiviteter som i sin helhet er tilstrekkelig til å oppfylle en økonomisk og teknisk funksjon,*

*tjenstekontrakt: kontrakt, unntatt kontrakter som nevnt i bokstav b og c, som gjelder tjenester angitt i vedlegg 5 (prioriterte tjenester) og vedlegg 6 (uprioriterte tjenester),*

*tjenstekonsesjonskontrakt: kontrakt av samme type som angitt i bokstav d, med det unntak at vederlaget for tjenesten som skal utføres enten utelukkende består av retten til å utnytte tjenesten eller i en slik rett sammen med betaling [...] (Vår understrekning.)*

Tjenstekonsesjonskontrakter er definert på følgende vis i direktiv 2004/18/EF artikkel 1 nr. 4:

*"Ved "koncessionskontrakt om tjenesteydelser" forstås en kontrakt med samme karakteristika som offentlige tjenesteydelseskontrakter bortset fra, at vederlaget for den tjenesteydelse, der skal præsteres, enten udelukkende består i retten til at udnytte tjenesteydelsen eller i denne ret sammen med betaling af en pris."*

I Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2006), er det i punkt 3.2.2 presisert at unntaket forutsetter at "[k]onsesjonsinnehaveren må ha risiko for å sikre inntjening for å etablere og drive tjenesten" og at "[o]vertagelsen av risiko må være reell." Videre gis det der uttrykk for følgende:

*"Det er retten til utøvelsen av tjenesten som skal danne grunnlaget for betalingen. Mottakerne av ytelsen betaler helt eller delvis vederlag for tjenesten til konsesjonsinnehaveren. Dette i motsetning til en kontrakt etter regelverket, som innebærer en motytelse som betales direkte fra oppdragsgiver til leverandøren. Dette er ikke til hinder for at den offentlige oppdragsgiver som tildeler tjenstekonsesjonskontrakten bidrar med midler for at tjenesten utføres."*

Klagenemnda har ved flere anledninger vurdert forholdet mellom tjenstekontrakter og tjenstekonsesjonskontrakter. I sak 2005/86 uttalte nemnda følgende:



*”(20) En tjenestekonsesjon defineres i utgangspunktet som en tjenestekontrakt der leverandøren får betaling gjennom retten til å utnytte sin egen ytelse kommersielt eller gjennom en slik rett sammen med betaling.*

*[...]*

*(23) For at en kontraktstildeling skal kunne karakteriseres som en tjenestekonsesjon må således ansvaret og økonomisk risiko for driften av tjenesten overføres fra den offentlige oppdragsgiver til den private aktøren. Når dette er oppfylt, kan leverandøren anses å få betaling gjennom retten til å utnytte sin egen ytelse kommersielt.”*

Kravet om at risikooverføringen er reell medfører at unntaket ikke kommer til anvendelse for eksempel dersom oppdragsgiveren garanterer for en viss fortjeneste.<sup>27</sup>

Forutsatt at vergemålsmyndighetene påser at finansinstitusjonene selv bærer den kommersielle risikoen ved utnyttelsen av retten til å forvalte midler under vergemål, vil de kontraktene som blir inngått utgjøre tjenestekonsesjonskontrakter i anskaffelsesrettslig forstand. Kontraktene vil dermed falle utenfor anskaffelsesforskriftens anvendelsesområde, jf. forskriften § 1-3 bokstav j.

Forskriften avklarer ikke forholdet til anskaffelsesloven. Ordlyden i loven § 3 gir ingen særlige holdepunkter, og spørsmålet er ikke omtalt i forarbeidene<sup>28</sup>. Det foreligger heller ikke rettspraksis som belyser spørsmålet.

Klagenemnda la i sak 2003/250 til grunn at tjenestekonsesjonskontraktene ikke er omfattet av loven. Nemnda uttalte følgende om dette i denne saken:

*”Etter § 3 omfatter loven «anskaffelser» av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Ordet anskaffelser er ikke nærmere definert i loven. Ordlyden er imidlertid så vag og vidtfavnende at det er vanskelig å trekke rettslige slutninger ut fra denne alene.*

*Forarbeidene til loven inneholder ingen holdepunkter for at lovgiver har ment at tjenestekonsesjoner skal være omfattet av loven. Hadde lovgiver ment at loven på dette punkt skulle gis et videre anvendelsesområde enn i EØS-innkjøpsdirektivene, er det naturlig at dette hadde kommet til uttrykk i forarbeidene. Selv om formålet med regelverket kunne tilsa at en tjenestekonsesjon som her fulgte anskaffelsesreglene i loven, mener klagenemnda at det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for at tjenestekonsesjoner er omfattet av lov om offentlige anskaffelser.”*

Klagenemnda har senere fastholdt dette synet, senest i sak 2011/167, jf. premiss 29.

Klagenemndas standpunkt har fått tilslutning i juridisk teori.<sup>29</sup> Spørsmålet er imidlertid ikke drøftet særlig inngående i teorien.

Det er etter vår oppfatning flere forhold som med styrke taler for å legge klagenemndas oppfatning til grunn, slik at tjenestekonsesjonene faller utenfor både loven og forskriften.

Som nemnda påpeker i uttalelsen som er sitert ovenfor, gir forarbeidene *ikke* uttrykk for at tjenestekonsesjonene *skal* være omfattet av loven. I de tilfellene det norske anskaffelsesregelverket for øvrig omfatter kontrakter som ikke er regulert av de underliggende

<sup>27</sup> Se Dragsten/ Lindalen: Kommentirutgave (2005) s. 464.

<sup>28</sup> Se NOU 1997:21 og Ot.prp. nr. 71 (1997-1998).

<sup>29</sup> Se Dragsten/ Lindalen: Kommentirutgave (2005) s. 467.

direktivene og som dermed ikke gjennomfører EØS-rettslige forpliktelser, slik tilfellet er for blant annet anskaffelser av en verdi som ikke overstiger EU-/EØS-terskelverdiene, har dette vært gjenstand for betydelig oppmerksomhet i forarbeidene<sup>30</sup>. Fordi det er tale om et meget omfattende og detaljert regelverk, er det også god grunn til å forvente at det kommer klart til uttrykk dersom regelverket skal gis en videre anvendelse enn det man er folkerettslig forpliktet til. På denne bakgrunn må det kunne legges til grunn at forarbeidenes taushet med hensyn til å gi hel eller delvis anvendelse av anskaffelsesregelverket på tjenstekonsesjonskontrakter, taler for at disse kontraktene må anses for å falle utenfor både loven og forskriften.

Denne konklusjonen understøttes også av det forhold at det for tiden på går et EU-arbeid med et særlig direktiv om tjenstekonsesjonskontraktene<sup>31</sup>. EUs utarbeidelse av sekundærlovgivning spesifikt for disse kontraktene, gir en god indikasjon på at de eksisterende anskaffelsesreglene ikke anses egnet for å regulere denne kontraktstypen.

Samlet sett taler de beste grunner for å legge Klagenemndas oppfatning til grunn, slik at tjenstekonsesjonene faller utenfor *både* loven og forskriften.

### 3.2. Hvilke regler gjelder for inngåelse av tjenstekonsesjonskontrakter?

Inngåelse av tjenstekonsesjonskontrakter har foreløpig ikke vært gjenstand for nærmere regulering i EUs sekundærrett. EU-domstolen har imidlertid ved flere anledninger tatt stilling til hvilke regler som kommer til anvendelse ved tildeling av tjenstekonsesjoner. I sak C-231/03 (Coname) uttalte EU-domstolen bl.a. følgende:

- "16 *Det bemærkes, at tildelingen af en sådan koncessionskontrakt ikke er omfattet af nogen af de direktiver, hvormed fællesskabslovgiver har reguleret udbudsområdet. I mangel af en sådan regulering skal de fællesskabsretlige følger af tildelingen af sådanne koncessionskontrakter fortolkes i lyset af den primære ret og navnlig de grundlæggende friheder, der er nedfældet i traktaten.*
- 17 *Det skal i denne forbindelse bemærkes, at for så vidt som den omhandlede koncessionskontrakt også kan have interesse for en virksomhed, der er beliggende i en anden medlemsstat end den, hvori Cingia de' Botti kommune ligger, kan tildelingen af denne koncessionskontrakt til en virksomhed, der er beliggende i sidstnævnte medlemsstat, udgøre en forskelsbehandling af virksomheden i den anden medlemsstat, hvis der ikke er gennemsigtighed (jf. i denne retning Telaustria og Telefonadress-dommen, præmis 61)."*

Som det fremgår av de siterte avsnittene, vil de unionsrettslige reglene om fri bevegelse av tjenester begrense oppdragsgiverens handlingsrom ved tildeling av en tjenstekonsesjonskontrakt. Domstolen peker særlig på det grunnleggende forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet og presiserer at dette forbudet kan komme til anvendelse allerede ved manglende gjennomsiktighet. Videre ble det gitt uttrykk for følgende:

- "21 *Herefter tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om Cingia de' Botti kommunes tildeling af en koncessionsaftale til Padania opfylder de krav til gennemsigtighed, som – uden nødvendigvis at indebære en forpligtelse til at afholde et udbud, bl.a. skal gøre det muligt for en virksomhed i en anden medlemsstat end Den Italienske Republik at få adgang til de nødvendige oplysninger vedrørende den*

<sup>30</sup> Se NOU 1997:21 punkt 2.1 og Ot.prp. nr. 71 (1998-1999) kapittel 7 (særlig punkt 7.2.4).

<sup>31</sup> Se COM (2011) 897.

*omhandlede koncessjonskontrakt, før denne tildeles, således at denne virksomhed, hvis den måtte have ønsket det, ville have været i stand til at tilkendegive sin interesse i at opnå tildeling af koncessjonskontrakten.*

22 *Hvis dette ikke er tilfældet, skal det fastslås, at der foreligger en forskelsbehandling til skade for den nævnte virksomhed."*

I sak C-410/04 (ANAV) ga EU-domstolen bl.a. uttrykk for følgende:

"22 *Den totale mangel på afholdelse af offentligt udbud i forbindelse med tildeling af en offentlig tjenesteydelseskoncessjon som den i hovedsagen omhandlede er ikke forenelig med de i artikkel 43 EF og 49 EF fastsatte krav og heller ikke med principperne om ligebehandling, om forbud mod forskelsbehandling og om gennemskuellighed (Parking Brixen-dommen, præmis 50).*

23 *Det fremgår endvidere af artikkel 86, stk. 1, EF, at medlemsstaterne ikke må opretholde en national lovgivning, der tillader tildeling af offentlige tjenesteydelseskoncessjoner uden at afholde offentligt udbud, da en sådan tildeling er i strid med artikkel 43 EF og 49 EF samt principperne om ligebehandling, om forbud mod forskelsbehandling og om gennemskuellighed (Parking Brixen-dommen, præmis 52)."*

Artiklene 43 EF og 49 EF tilsvarer TFEU artikkel 49 og 56, som omhandler forbudene mot henholdsvis etableringsrestriksjoner og restriksjoner for tjenesteytelse. Tilsvarende bestemmelser følger av EØS-avtalen artikkel 31 (etablering) og artikkel 36 (tjenester). Artikkel 86 EF tilsvarer TFEU artikkel 106 og EØS-avtalen artikkel 59. Disse bestemmelsene pålegger medlemsstatene å oppfylle traktatens krav ved tildeling av særretter, med mindre slik oppfyllelse er til hinder for gjennomføring av oppgavene de aktuelle særrettene omfatter. Forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet følger av EØS-avtalen artikkel 4.

Det følger uttrykkelig av ANAV-dommen premiss 23 at EU-domstolen legger til grunn at oppdragsgiver har plikt til å sørge for at det er konkurranse om en tjenestekonsesjonskontrakt. Manglende oppfyllelse av dette kravet vil innebære brudd på TFEU artikkel 106 eller EØS-avtalen artikkel 59.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har i sin veileder til reglene om offentlige anskaffelser redegjort for hvilke regler som gjelder for tildeling av tjenestekonsesjonskontrakter. I veilederen punkt 3.2.3 gis det blant annet uttrykk for følgende:

*"Gjennomsiktigheten skal gjøre det mulig for en virksomhet i en annen EØS-stat å få adgang til de nødvendige opplysninger om konsesjonskontrakten, før denne tildeles. Dette skal sikre at interesserte leverandører vil være i stand til å melde sin interesse i å bli tildelt konsesjonen.*

*For tjenestekonsesjoner av en viss størrelse har EF-domstolen slått fast at det foreligger en plikt til å offentliggjøre konsesjonen på en slik måte at virksomheter i andre medlemsstater får muligheten til å melde sin interesse. For å kunne vurdere om tildelingen er av interesse, er det også et krav om å få tilgang til de nødvendige opplysninger. Kravet til gjennomsiktighet krever også at det skal være mulig å "kontrollere, at udbudsprocedurerne er upartiske". Denne åpenheten skal bidra til å åpne markedet for tjenestekonsesjoner for konkurranse.*

*Graden av offentliggjøring skal være passende overfor enhver potensiell leverandør. Det skal være et rimelig forhold mellom hvordan tildelingen av tjenestekonsesjonen skjer og den aktuelle tjenestekonsesjonen. Ved denne vurderingen vil det kunne være aktuelt å se på*

*kontraktens verdi, kontraktgjensvaret og anskaffelsens kompleksitet. Formålet er å skille mellom om en kontrakt er av interesse for samhandelen eller ikke.”*

Departementet legger følgelig opp til at en form for felleseuropeisk kunngjøring etter omstendighetene er påkrevd, i tråd med kravene som følger av EU-domstolens praksis. Kunngjøringsplikten vil typisk gjelde for tjenestekonsesjoner av en slik karakter og verdi at de er av interesse for leverandører fra andre EØS-stater.

Kontraktene vergemålsmyndighetene skal tildele, vil omfatte forvaltning av midler av en betydelig størrelse (anslått til ca. 30 mrd. NOK). Dette tilsier i seg selv at konsesjonene vil kunne være av interesse for finansinstitusjoner i andre EØS-stater. Det dreier seg videre om ordinære banktjenester som i det vesentlige ytes på likeartet måte innenfor hele EØS-området. Ytelsene er således etter sin art egnet for grenseoverskridende tjenesteyting, og dette skjer også i betydelig utstrekning. Disse omstendighetene tilsier at vergemålsmyndighetene må påse at informasjon om konsesjonskontraktene blir gjort tilgjengelig i hele EØS-området.

En praktisk måte å besørge tilstrekkelig informasjon, vil være å kunngjøre kontraktene i den felleseuropeiske innkjøpsdatabasen TED (Tenders European Daily). Denne fremgangsmåten vil også være i tråd med EU-kommisjonens forslag til nytt direktiv om tjenestekonsesjonskontrakter.

### **3.3. Anskaffelsesprosedyre**

Ettersom kontraktene er å anse som tjenestekonsesjonskontrakter, og dermed faller utenfor anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde, står vergemålsmyndighetene i prinsippet fritt til å velge prosedyre for tildeling av kontraktene.

Det har en viss interesse å se hen til det pågående arbeidet med et direktiv for tjenestekonsesjonskontrakter. EU-kommisjonen uttaler følgende om prosedyrer i punkt 5 i bakgrunnsnotatet til forslaget om nytt direktiv om tjenestekonsesjonskontrakter:<sup>32</sup>

*“Procedural guarantees: Unlike the Public Procurement Directives, the proposed rules do not contain a fixed catalogue of award procedures. This solution allows contracting authorities and contracting entities to follow more flexible procedures when awarding concessions notably reflecting national legal traditions and permitting the award process to be organised in the most efficient way. However, the proposal establishes a number of clear procedural safeguards to be applied to the award of concessions notably during negotiations. These safeguards aim at ensuring that the process is fair and transparent.”*

Som det fremgår av det siterte, foreslår ikke EU-kommisjonen nærmere spesifiserte prosedyrer eller konkurranseformer. Hensynet bak dette er at statene skal ha anledning til å foreta effektive tildelinger i henhold til nasjonale regler. I direktivforslaget er det på den annen side oppstilt visse prinsipper (“procedural safeguards”) som har til hensikt å sikre at de unionsrettslige reglene om fri bevegelse mv. blir ivaretatt. Disse prinsippene har gjennomgående et betydelig høyere detaljeringsnivå enn de som kan utledes av EU-domstolens praksis.

Frem til et fremtidig tjenestekonsesjonsdirektiv eventuelt blir innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett, må tildeling av tjenestekonsesjoner skje i henhold til EØS-avtalens regler. I henhold til EØS-avtalen artikkel 4 vil det være forbudt å gjennomføre kontraktstildelingen på en slik måte at norske finansinstitusjoner får et konkurransefortrinn. Oppdragsgiver må dessuten etter omstendighetene informere markedet om kontraktene gjennom en kunngjøring, og påse at

---

<sup>32</sup> Se COM (2011) 897.

kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er nøytralt utformet, slik at de ikke medfører forskjellsbehandling av leverandørene.<sup>33</sup>

Det tilføyes at gjennomføring av en konkurranse i tråd med de reglene som følger av regelverket om offentlige anskaffelser, uten videre medfører at tildelingen av kontrakten oppfyller kravene i EØS-avtalen. De prinsippene som etter EU-domstolens praksis skal gjelde ved tildeling av tjenestekonsesjonskontrakter<sup>34</sup>, er inkorporert i anskaffelsesregelverket.<sup>35</sup>

Ved å legge anskaffelsesregelverket til grunn ved etableringen av kontraktene, vil man gi fra seg det handlingsrommet som de mindre detaljerte reglene i EØS-avtalen gir. Dette er en konsekvens av at EØS-avtalen, i motsetning til anskaffelsesregelverket, ikke utpensler de grunnleggende prinsippene med spesifikke prosessuelle regler som leverandørene kan bygge rettigheter på, jf. lov om offentlige anskaffelser § 10. Det anbefales derfor at vergemålsmyndighetene ser bort fra de alminnelige konkurranseformene anskaffelsesforskriften gir anvisning på, typisk åpen og begrenset anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling, og heller i konkurransegrunnlaget beskriver hvilken normering som gjelder for leverandørens deltakelse og oppdragsgivers gjennomføring av konkurransen og etablering av kontraktene.

Den nye vergemålsloven § 51 andre ledd legger opp til at det skal være flere finansinstitusjoner inne på leverandørsiden. Dette gir vergemålsmyndighetene større valgfrihet, og vil kunne stimulere til konkurranse mellom leverandørene over tid. Spørsmålet er hvordan denne målsetningen om flere leverandører kan bli oppnådd innenfor de reglene som regulerer tildeling av tjenestekonsesjonskontrakter.

Slik vi vurderer det, er det særlig to forhold som gir vergemålsmyndighetene muligheter til å knytte til seg flere leverandører: for det første likelydende (eller i det alt vesentlige likelydende) avtaler med flere finansinstitusjoner, og for det andre en såkalt dynamisk innkjøpsordning.

Ved etablering av parallelle rammeavtaler som er omfattet av anskaffelsesregelverket, må oppdragsgiveren fastsette en mekanisme for fordeling av oppdragene under rammeavtalene. Uten en slik fordelingsmekanisme vil ordningen åpne for fordeling av oppdrag på fritt grunnlag. Dette vil være i strid med de grunnleggende, anskaffelsesrettslige kravene om likebehandling og forutberegnelighet, jf. lov om offentlige anskaffelser § 5 henholdsvis første ledd og tredje ledd.<sup>36</sup>

Fordelingen kan skje ved avholdelse av minikonkurranser eller etter en fastsatt fordelingsnøkkel. Minikonkurranser innebærer at leverandørene inngir tilbud på konkrete oppdrag under rammeavtalene. Oppdragsgiveren evaluerer deretter tilbudene i henhold til tildelingskriteriene som følger av rammeavtalen eller konkurransegrunnlaget. Kriteriene kan tilpasses det enkelte avrop, så lenge det ikke blir foretatt vesentlige endringer<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Se også COM (2011) 897 artiklene 36 og 39.

<sup>34</sup> Se punkt 3 ovenfor og EU-domstolens dommer i sakene C-231/03 (Coname) og C-410/04 (ANAV).

<sup>35</sup> Prinsippene anskaffelsesregelverket hviler på, er imidlertid vesentlig mer omfattende enn de som gjelder for tjenestekonsesjonskontraktene. Praksis vedrørende de grunnleggende kravene for offentlige anskaffelser, jf. loven § 5 og forskriften § 3-1, bør derfor anvendes med forsiktighet på problemstillinger knyttet til tjenestekonsesjoner, jf. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser punkt 3.2.3.

<sup>36</sup> Forutberegnelighet er i anskaffelsesdirektivet ikke nevnt som et selvstendig prinsipp. Slik prinsippet om gjennomsiktighet er beskrevet i anskaffelsesdirektivets fortale, skal det imidlertid ivareta så vel gjennomsiktighet som forutberegnelighet, jf. bl.a. fortalen punktene 39 og 46.

<sup>37</sup> Se forskriften § 15-1 tredje ledd.

En fordelingsnøkkel vil typisk innebære at leverandørene skal få en viss relativ andel av avropene. Det er ikke nødvendig at andelene er like. Leverandøren som har tilbudt de beste betingelsene, kan følgelig bli tildelt flere avrop enn de øvrige.

Spørsmålet er om tilsvarende krav til fordelingsmekanismer kan utledes av de alminnelige EØS-rettslige forpliktelsene som gjelder for tjenstekonsesjonskontrakter. I sin veileder til anskaffelsesregelverket har FAD generelt oppfordret til forsiktighet med å se hen til praksis vedrørende loven § 5 i relasjon til tjenstekonsesjonskontrakter.<sup>38</sup> Om bakgrunnen for dette uttaler departementet:

*Innholdet i kravene som EF-domstolen har utledet fra de grunnleggende prinsippene og bestemmelsene om de fire friheter i EØS-avtalen, er ikke nødvendigvis det samme som følger av de grunnleggende kravene i lovens § 5 og forskriftens § 3-1. De grunnleggende EØS-prinsippene som gjelder for tildeling av tjenstekonsesjoner som ikke er omfattet av direktivet, stiller mer overordnede og mindre detaljutede krav til tildeling av konsesjoner, enn de grunnleggende prinsippene som følger av lovens § 5 og forskriftens § 3-1 ved tildeling av tjenstekontrakter.*

Departementet legger således til grunn at de grunnleggende kravene, slik de kommer til uttrykk i det norske regelverket, pålegger oppdragsgiveren flere eller mer omfattende plikter enn det EØS-avtalens bestemmelser gjør. Uttalelsen gir imidlertid ingen veiledning om hva forskjellene består i eller hvilket omfang de har.

Rettskildebildet gir ikke grunnlag for sikre slutninger om oppdragsgiverens plikt til å fastsette en presis fordelingsmekanisme. Kravene om likebehandling og gjennomsiktighet medfører imidlertid at vergemålsmyndighetene plikter å fordele oppdrag etter objektive kriterier og en viss plikt til å kommunisere fordelingsprinsippene til leverandørene. Vi anbefaler at vergemålsmyndighetene, så langt det praktisk lar seg gjøre, fastlegger fordelingsmekanismen på forhånd og informerer leverandørene om denne ved kunngjøringen av konkurransen.

Renten som tilbys vil være det mest sentrale tildelingskriteriet. Dette kriteriet vil være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, og gir dermed ikke i seg selv EØS-rettslige utfordringer.

*Anvendelsen* av det beste rentenivået som kriterium ved tildelingen, byr på visse utfordringer, særlig ved oppstarten av ordningen.

Reguleringen i vergemålsloven synes å være til hinder for at innskuddene skjer til fast rente, hvilket innebærer at leverandørens opprinnelige rentetilbud vil ha en begrenset varighet.

Ved etableringen kan dette løses ved at man krever at den renten som tilbys skal gjelde ved oppstart. I og med at det vil kunne gå vel et halvt år fra renten tilbys til den skal benyttes ved iverksettelsen, har man imidlertid et behov for knytte den til en justering for endringer i rentemarkedet. Dette medfører at verken bankene eller vergemålsmyndighetene tar en markedsrisiko fra tilbud aksepters til ordningen iverksettes. En klar angivelse av et forhold mellom tilbudt rente og NIBOR, vil kunne ivareta dette. Dette grepet sikrer reell rentekonkurranse ved etableringen og mulighet for å benytte tilbudt rente som grunnlag for tildeling ved etablering av ordningen.

Vergemålsloven § 51 er utformet med sikte på å sikre dekning av midlene under sikringsordninger. I tillegg er det angitt at spredning i seg selv bør etterstrebes for å redusere kredittrisikoen. Dette er

---

<sup>38</sup> Se Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2006) punkt 3.2.3.

nærmere behandlet i punkt 2.3.3 ovenfor. Ved etableringen medfører det et behov for å ta hensyn til dette. Det innebærer at selv om den tilbyderen som har det beste rentetilbudet også oppgir å ha kapasitet til å ta hele volumet, så vil man av hensyn til spredningsbehovet måtte fordele midler også til tilbydere som har et lavere rentetilbud. Hvor langt ned det er hensiktsmessig å gå for å sikre hensynet til forsvarlig spredning, vil være avhengig av sammensetningen av tilbudene, antallet personer under vergemål og hvor stort antall større formuer som er til forvaltning. Ved kunngjøringen anbefaler vi at disse parameterne fremholdes og at det angis at det ikke er mulig å angi en fast fordelingsnøkkel på forhånd.

Etter vår vurdering vil en slik fremgangsmåte ikke støte an mot de rammene som følger av EØS-retten. Det utfordrer ikke likebehandlingsprinsippet og det sikrer konkurranse i tråd med konkurranseprinsippet.

Vergemålsloven § 51 gir adgang til å plassere midler i enhver bank med markedsadgang i Norge, jf. punkt 2.3.2 ovenfor. Det anses ikke hensiktsmessig å begrense dette i konkurransegrunnlaget. Vår anbefaling på dette punktet gir dermed ikke EØS-rettslige utfordringer.

Muligheten for stille krav om tilslutning til Bankenes sikringsfond er drøftet i punkt 4.2.1 nedenfor. Etter vårt syn vil det ikke være adgang til det.

Det kan være ønskelig å be om visse opplysninger vedrørende institusjonenes soliditet, se punkt 2.3.3 og 11.1. Bakgrunnen for dette er behovet for å ha saklige kriterier for å fordele midler som man ikke får dekket under en innskuddsgaranti, enten fordi det ikke er et tilstrekkelig antall tilbydere og/eller fordi man finner at en full garantioppdekking vil medføre at hensynet til god avkastning på midlene vil lide så vidt mye at man er villig til å tåle en viss konsentrasjon. Så fremt det er klarlagt i konkurransegrunnlaget at man vil kunne foreta en slik avveining ved plasseringen av midlene og kriteriene man baserer seg på må anses for å være saklige, vil dette etter vår vurdering ikke være i strid med EØS-retten.

Videre nevner vi at det vil være adgang til å kreve at rammeavtalen mv. skal være på norsk. Her vil det være et rent hensiktsmessighetsspørsmål om avtalen også skal gjøres tilgjengelig i en engelsk versjon.

I konkurransegrunnlaget vil det også trolig være ønskelig å angi krav til elektronisk kommunikasjon mv. På det nåværende tidspunkt er dette imidlertid så vidt uavklart at vi ikke har grunnlag for å gi en forsvarlig operasjonell angivelse av hvorledes dette bør løses.

For rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger som er omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser, gjelder det som hovedregel en varighetsbegrensning på fire år, jf. forskriften §§ 6-1 fjerde ledd og 15-1 fjerde ledd og §§ 6-4 åttende ledd og 15-4 åttende ledd. Denne varighetsbegrensningen gjelder imidlertid ikke for tjenestekonsesjonskontrakter. Dersom vergemålmyndighetene velger å etablere en lukket ordning, hvor nye aktører ikke har anledning til å tiltre, vil det imidlertid antakelig likevel gjelde en begrensning etter EØS-avtalen artikkel 59, som skal legge til rette for (rettferdig) konkurranse om særretter som offentlige myndigheter tildeler. Det foreligger ikke rettskildemateriale som gir særlig veiledning om hvor denne grensen går.

Dersom man åpner for at banker stadig kan søke å slutte seg til ordningen, har man ikke behov for en varighetsbegrensning. Hensynet til konkurranse blir da løpende ivaretatt ved at nye leverandører kan tiltre avtaleverket og konkurrere om å motta innskudd. Kombinert med avtaler basert på flytende rente, hvor man hele tiden vil kunne flytte midlene dit man anser å oppnå en optimal risikojustert avkastning, dvs. en plassering som gir det beste grensenettet mellom avkastning og sikkerhet for midlene, vil man ha en struktur som legger godt til rette for konkurranse på en stadig basis (dynamisk modell). Dette passer også godt med den løsningen

vergemålsloven § 51 synes å gi anvisning på, jf. punkt 2.3. På denne bakgrunn har vi kommet til at det verken må eller bør stilles krav om at kontraktene som inngås skal være av begrenset varighet.

For oversiktens skyld nevner vi at valg av en dynamisk modell som beskrevet ikke er til hinder for at man foretar nye kunngjøringer for å øke tilfanget av tilbydere. Behovet for å foreta nye kunngjøringer for å ivareta hensynet til konkurranse, bør vurderes løpende.



## 4. INNSKUDDSGARANTI

### 4.1. Oversikt

Viktig hensyn ved den nye forvaltningsmodellen er at den skal være trygg, inngi tillit, og innebære lavest mulig risiko.<sup>39</sup> Det er også forutsatt i forarbeidene at midlene skal plasseres på en slik måte at de blir dekket av innskuddsgarantiordningen.<sup>40</sup>

*"De vergetrengendes bankinnskudd vil på vanlig måte være dekket av den alminnelige innskuddsgarantiordningen, jf. lov 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner. Innskuddsgarantiordningen er i dag på 2 millioner kroner, inklusive opptjente renter, pr. innskyter pr. bank. Dersom den vergetrengende har midler utover det gjeldende maksimumsbeløpet, bør fylkesmannen sørge for at midlene blir fordelt på flere banker."*

Dette er bakgrunnen for at det fremgår av § 51 annet ledd at midlene skal plasseres på individuelle konti. I punkt 4.2 gir vi en nærmere redegjørelse for medlemskap i Bankens sikringsfond og hva som utløser rett til dekning fra fondet.

Som det fremgår av punkt 2.3.2 ovenfor, vil samtlige banker i EØS-området som har adgang til det norske markedet, kunne motta midler etter vergemålsloven § 51 annet ledd. Fra 1. januar 2011 har dekningsbeløpet i EU vært fullharmonisert til 100 000 euro per innskyter per bank.<sup>41</sup> Dette gir foranledning til å vurdere om det kan stilles vilkår om tilslutning til Bankenes sikringsfond, se punkt 4.2.1.

Den nevnte fullharmoniseringen i EU er ikke gjort til del av EØS-avtalen. I punkt 4.3 gir vi en oversikt over status i saken om EUs forslag til nytt innskuddsgarantidirektiv og spørsmålet om Norge vil kunne beholde dagens beløpsbegrensning på 2 millioner. Dersom vi ikke kan beholde den nåværende ordningen, vil det påvirke behovet for å spre midlene for å sikre dekning under en innskuddsgaranti.

### 4.2. Bankenes sikringsfond

#### 4.2.1. Medlemskap

Det følger av banksikringsloven § 2-1 at sparebank og forretningsbank med hovedsete i riket skal være medlem av Bankens sikringsfond. Alle banker med norsk bankkonsesjon plikter således å være medlem av Bankenes sikringsfond. Det er selve institusjonen som rettssubjektet som blir medlem i Bankenes sikringsfond. Flere banker i samme konsern som er egne juridiske enheter vil således være selvstendige medlemmer (for eksempel DNB og Norlandsbanken).

Utenlandske banker som driver virksomhet i Norge gjennom filial, er i utgangspunktet ikke omfattet av den norske garantiordningen. Innskudd som norske kunder har i slike banker vil være dekket gjennom de innskuddsgarantiordningene som er opprettet i deres hjemland. Innskuddsgarantien kan variere fra land til land. Som nevnt ovenfor er innskuddsgarantiens størrelse fullharmonisert i EU.

I henhold til banksikringsloven § 2-2 første ledd har kredittinstitusjoner som har hovedsete i en annen EØS-stat og mottar innskudd fra allmennheten gjennom *filial* i Norge, *rett* til å bli medlem i Bankenes sikringsfond, forutsatt at innskuddsgarantiordningen i hjemstaten gir svakere dekning

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 105, 111 og 112.

<sup>40</sup> Jf. op.cit. s. 113.

<sup>41</sup> Jf. direktiv 94/19/EF artikkel 7, jf. direktiv 2009/14/EF (endringsdirektiv).

enn Bankenes sikringsfond. Retten er imidlertid ikke ubetinget, idet forskriftshjemmelen i banksikringsloven § 2-2 første ledd er benyttet til blant annet å oppstille krav om soliditet, en karenperiode på seks måneder fra søknadstidspunktet og endelig godkjenning fra Finanstilsynet før opptak, jf. forskrift om EØS-filialers medlemskap i innskuddsgarantiordningen i Bankenes sikringsfond av 6. juli 2005 nr. 802 § 1.

Ved tilslutning til Bankenes sikringsfond garanterer fondet for inntil to millioner kroner, fratrukket det som garanteres av hjemlandets ordning, slik at filialer ikke kan operere med en bedre garantidekning enn norske banker i det norske markedet, jf. banksikringsloven § 2-2. Det fremgår også av § 2-10 tredje ledd at "[u]tbetaling fra fondet til innskyter i filial som nevnt i § 2-2 første og annet ledd skal finne sted i den utstrekning innskyterens tap ikke er omfattet av innskuddsgarantiordningen i filialens hjemland".

I medhold av banksikringsloven § 2-2 annet ledd kan Finansdepartementet "bestemme at filial av kredittinstitusjon med hovedsete i stat utenfor EØS-området, skal være medlem av innskuddsgarantiordningen nevnt i § 2-10". Denne hjemmelen er ikke benyttet.

Den norske ordningen er særlig god for innskyterne, og filialer av EØS-kredittinstitusjoner vil av den grunn normalt ha adgang til å søke medlemskap i den norske ordningen fordi innskuddsgarantien i hjemlandet gir en mer begrenset rett til dekning, og således anses som en konkurranseulempe i det norske markedet. Filialer av følgende institusjoner er medlemmer i Bankenes sikringsfond: BlueStep Finans AB, Fokus Bank, Handelsbanken, Nordnet Bank, Skandiabanken og Swedbank.<sup>42</sup>

I forarbeidene til banksikringsloven har Finansdepartementet vurdert om det kan stilles krav om medlemskap i Bankenes sikringsfond for EØS-kredittinstitusjoner:<sup>43</sup>

*"Departementet viser til at direktivets ordlyd fastsetter at en filial skal ha adgang til på « frivillig grunnlag » å slutte seg til (og i tilfelle betale avgift til) en vertslandsordning som gir en bedre dekning enn hjemlandsordningen, jf direktivets art. 4 nr. 2. Det er nærliggende å tolke direktivets ordlyd antitetisk slik at det ikke er adgang til å pålegge utenlandske EØS-filialer å bli medlem av den norske innskuddsgarantiordningen. Videre er det i EØS-rettslig teori som svarer til EUs teori om « almene hensyn », alminnelig antatt at nasjonale restriksjoner ikke kan anvendes der det foreligger harmoniserte fellesskapsregler. Etter departementets oppfatning bygger direktivet på den felles forståelsen at en filial kan operere i henhold til sin hjemlandsdekning så lenge hjemstaten oppfyller minstekravene i direktivet. Departementets oppfatning er at det foreligger slike harmoniserte regler om minstekrav til garantiordning. **De harmoniserte minimumsreglene i direktivet setter således rammen for hva som anses som « almene hensyn » i EØS-sammenheng.** Departementet legger etter dette til grunn at « almene hensyn » ikke kan begrunne et pålegg om at EØS-filialer skal være medlem av den norske sikringsordningen. Departementet viser til at dette også er lagt til grunn i et utkast til meddelelse fra Europakommisjonen om fri utveksling av tjenesteytelser og almene hensyn i Annet Bankdirektiv (95/C 291/06) som ble publisert i EF-tidende 4. november 1995. Meddelelsen er nå ute på høring. Under hovedpunkt II B 1 a uttaler kommisjonen bl.a. (dansk oversettelse):*

« Endelig er det også en betingelse, at den pågældende regel drejer sig om spørgsmål, der ikke er omfattet av en harmonisering. Regler angående f.eks. egenkapital, solvensnøgletal, **innskuddsgaranti** eller store engagementer vil således ikke længere kunne henføres under begrebet almene hensyn. Det

<sup>42</sup> Se <http://www.bankenessikringsfond.no/no/hoved/medlemmer/>.

<sup>43</sup> Ot.prp.nr. 63 (1995–1996) s. 17

harmoniseringsniveau, der er skabt med direktiverne, betegner således, hvad man kan kalde « almene EUhensyn ». » (Departementets uthevelse.)

*Departementet mener etter dette at EØS-reglene ikke åpner for at norske myndigheter kan gi et slikt pålegg overfor EØS-filialer som er dekket av en hjemlandsordning som oppfyller (minimumsreglene i) innskuddsgarantidirektivet."*

Dersom vergemålsmyndigheten stiller krav om medlemskap i Bankenes sikringsfond, vil det utgjøre en restriksjon, og utfallet av vurderingen kan etter vårt syn ikke bli et annet enn angitt av departementet i sitatet ovenfor, dvs. at et slikt tildelingskriterium vil være i strid med våre EØS-rettslige forpliktelser.

#### **4.2.2. Dekning**

Med mindre annet fremgår av § 2-10 i banksikringsloven, plikter Bankenes sikringsfond "å dekke tap som en innskyter har på innskudd i en medlemsinstitusjon". Det fremgår av banksikringsloven § 2-5 første ledd at det med "innskudd" menes "enhver kredittsaldo som skriver seg fra midler på konto som lyder på navn". Generelt er alle innskuddsformer der innskyteren er navngitt dekket. Det forhold at midlene forvaltes av Fylkesmannen og at innskuddsavtalene vil bli inngått av Fylkesmannen, er ikke til hinder for å utløse dekning. Det avgjørende er om den enkelte person under vergemål er gitt en konto som lyder på vedkommendes navn, slik ordlyden i vergemålsloven § 51 og forarbeidene gir anvisning på.

Dersom for eksempel en eiendomsmegler (advokat eller liknende) oppretter en klientkonto i eget navn, er det eiendomsmegleren som vil være å anse som innskyter. Dersom det i stedet opprettes en klientkonto per klient, og det er tydelig for banken hvem kontoen gjelder for, vil det være klienten som er å anse som innskyter. Det samme gjelder nå for Overformynderiets innskudd.<sup>44</sup>

Det følger av finansavtaleloven § 16 at en kontoavtale skal utpeke presist hvem som er kontohaver og likeså enhver annen som skal disponere kontoen (disposisjonsberettiget). En disposisjonsberettiget er ikke å anse som innskyter etter finansavtaleloven, og det er alminnelig antatt at dette også må gjelde i forhold til banksikringsloven.<sup>45</sup> Det forhold at Fylkesmannen har disposisjonsretten, er således ikke til hinder for at innskuddsgarantien kommer til anvendelse.

Vi har ikke undersøkt i hvilken grad den ordningen vergemålsloven § 51 gir anvisning på vil utløse rett til dekning under innskuddsgarantiordninger i andre land. Vi anbefaler at man krever at tilbydere som er tilsluttet innskuddsgarantier i andre land, dokumenterer at den ordningen de er tilsluttet vil gi rett til dekning, for eksempel ved at det innhentes en legal opinion som bekrefter dette.

Banksikringsloven § 2-10 første ledd fastslår at også ikke-forfalte renter regnes med i innskuddsbeløpet som samlet dekkes med 2 mill. kroner. Kapitaliserte renter er godskrevet kundens konto og er således omfattet av innskuddsgarantien. Beløpsbegrensningen på MNOK 2 knytter seg til den enkelte innskyters samlede innskudd per bank, jf. § 2-10<sup>46</sup>

For innskudd som overstiger beløpsbegrensningen, er det i forarbeidene til vergemålsloven gitt anvisning på at midlene bør spres, slik at dekning utløses:<sup>47</sup>

*"Dersom den vergetrengende har midler utover det gjeldende maksimumsbeløpet, bør fylkesmannen sørge for at midlene blir fordelt på flere banker."*

<sup>44</sup> Jf. op.cit. s. 8.

<sup>45</sup> Jf. Rapport om innskuddsgarantiens dekningsområde, 2005, s. 7.

<sup>46</sup> Jf. Ot. prp. nr. 63 (1995-1996) s. 50.

<sup>47</sup> Jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) s. 113.

Etter det vi har fått opplyst er det til enhver tid personer under vergemål som har formuer av betydelig størrelse under forvaltning, og det vil kunne bli en viss praktisk utfordring å oppnå full dekningsmessighet for disse. Dette er nærmere behandlet i punkt 11.4.

I Danmark er det gitt full og ubegrenset dekning for umyndiges midler under innskuddsgarantien. Banklovkommisjonen har tidligere vurdert spørsmålet om dekning uten beløpsgrense for personer under vergemål, men kom til at disse midlene burde være omfattet av den generelle beløpsbegrensningen.<sup>48</sup> Særlig i lys av muligheten for at gjeldende dekningsomfang må reduseres som følge av fullharmoniseringen i forslaget til endringer i innskuddsgarantidirektivet, vil det kunne være grunn til å vurdere dette spørsmålet på nytt. Det er imidlertid avklart at vi ikke skal foreta en nærmere vurdering av dette i denne utredningen.

#### **4.3. Fullharmonisering av innskuddsgarantiens størrelse med virkning også for Norge?**

Europakommisjonen la 12. juli 2010 fram forslag til et nytt revidert direktiv om innskuddsgarantiordninger. Det pågår nå forhandlinger mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen om den endelige utformingen av direktivet. Fra 1. januar 2011 har dekningsbeløpet i EU vært fullharmonisert til 100 000 euro. Denne fullharmoniseringen foreslås videreført i Kommisjonens forslag (til et helt nytt direktiv) fra sommeren 2010. Den nåværende fullharmoniseringen i EU, eller den foreslåtte videreføringen av denne (i det nye direktivforslaget), får ikke virkning for Norge med mindre de aktuelle endringene i innskuddsgarantidirektivet tas inn i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett.

For at et direktiv skal bli endelig vedtatt, må Rådet og Europaparlamentet vedta identisk direktivtekst. Forhandlingene mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen om å komme fram til en kompromisstekst som både Rådet og Parlamentet er enige om, har ikke ført frem.

Siden partene ikke har klart å bli enige om en direktivtekst, er saken nå gått til andregangsbehandling. Dette er en formalisert prosedyre som varer i omlag fire måneder. Prosessen ble startet 16. februar i år.

Den siste kjente utviklingen i saken er finansminister Sigbjørn Johnsens brev 15. mars i år til alle finansministrene i EU, hvor han ber om støtte til den norske ordningen.

Dersom Norge ikke får opprettholde en særordning, vil det øke behovet for spredning av midler av hensyn til sikring under innskuddsgarantiordninger.

---

<sup>48</sup> Jf. Ot.prp. nr. 63 (1995-1996) s. 19.

## **5. LIK OG GOD FLYTENDE RENTE – MARKEDSMESSIGE FORHOLD MV.**

### **5.1. Innledning**

I punkt 2.3.4 har vi lagt til grunn at forvaltningen skal skje til flytende rente og at det bør vurderes om man også skal kunne inngå fastrenteavtaler. Videre fremgår det av punkt 2.3.1 at forvaltningen skal innrettes mot å oppnå lik avkastning samtidig som midlene skal spres. Våre anbefalinger med hensyn til valg av modell for å realisere dette er, i tillegg til lovmessige og tekniske og administrative forhold, basert på de markedsmessige forholdene som modellen skal virke i.

Den flytende renten som tilbys av bankene til enhver tid, varierer forholdsvis mye.<sup>49</sup> I tillegg til endringer i rentemarkedet, er det en rekke forhold som påvirker dette, herunder bl.a. den enkelte banks strategi, fundingbehov og øvrige fundingmuligheter, hvilke muligheter banken har for å generere inntekter basert på innskuddene og endrede rammebetingelser (særlig kapitaldekningsregelverket).

I det følgende gir vi en beskrivelse av en del sentrale trekk ved det markedet forvaltningen skal skje i.

### **5.2. Prising av innskudd – noen sentrale forhold**

#### **5.2.1. Rentemargin**

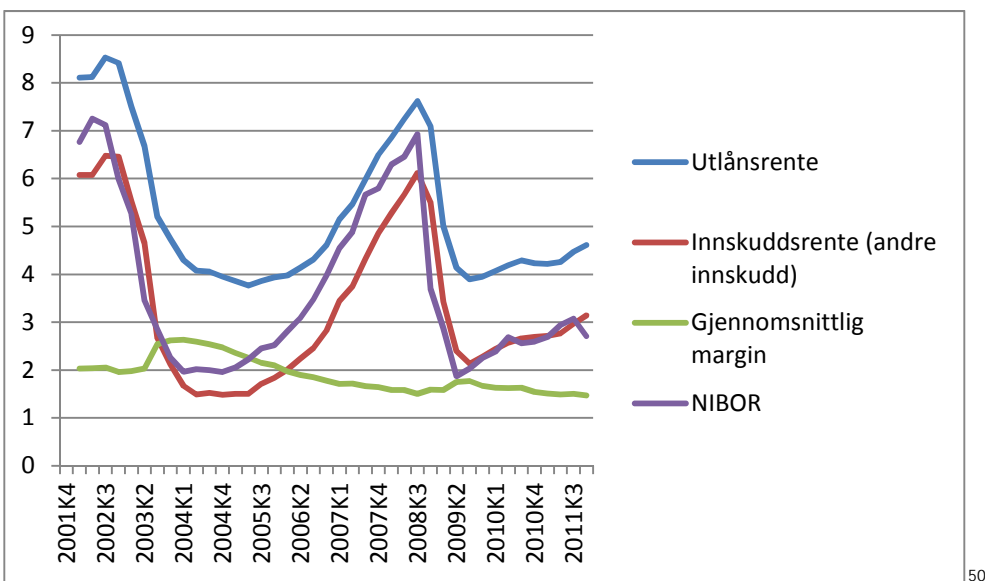
Forholdet mellom rente på innskudd og utlån (rentemarginen) gir grunnleggende informasjon om hvilken rente man kan forvente. I tabellen nedenfor fremgår gjennomsnittlig rente på innskudd og utlån, NIBOR (3 mnd.), og gjennomsnittlig rentemargin for perioden 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2011. Gjennomsnittlig rentemargin for hele perioden var 1,89 %, mens gjennomsnittlig marginpåslag på renten over NIBOR var 1,76 %. Ifølge SSB er innskuddsrenten basert på "andre innskudd". Definert som innskudd (i kroner eller valuta) som det ikke kan foretas transaksjoner direkte fra samt konti hvor det kun i begrenset omfang (et bestemt antall ganger) kan foretas transaksjoner direkte fra, uten at det påløper andre kostnader ved betalinger (som for eksempel dekort/gebyr og lignende) enn vanlige transaksjonsgebyrer. Rente på skattetrekkkonti og innskudd med børsavkastning inngår ikke i denne renteberegningen. Innskudd på sparekonto og/eller BSU og fastrenteinnskudd vil typisk omfattes av "Andre innskudd" etter denne definisjonen.

---

<sup>49</sup> Se til illustrasjon

[http://www.finansportalen.no/Bank/Bankinnskudd?kalkulatorstype=banksparing&totalt\\_innestaende=10000&alderstilbudAr=&visUtenProduktpakker=ja&nasjonalt=ja&regionalt=ja&brukskonto=ja&aaSorting=5,desc&iDisplayStart=0&iDisplayLength=10](http://www.finansportalen.no/Bank/Bankinnskudd?kalkulatorstype=banksparing&totalt_innestaende=10000&alderstilbudAr=&visUtenProduktpakker=ja&nasjonalt=ja&regionalt=ja&brukskonto=ja&aaSorting=5,desc&iDisplayStart=0&iDisplayLength=10).

Tabell 1



Det fremgår at gjennomsnittlig rentemargin har vært relativt stabil rundt 2 %.

På FNOs hjemmesider er det gitt følgende informasjon om NIBOR:

*"NIBOR - Norwegian Interbank Offered Rate - er en samlebetegnelse på norske pengemarkedsrenter med ulike løpetider. NIBOR skal gjenspeile rentenivået som långiver krever for et usikret utlån i norske kroner med levering om to dager, "spot". FNOs regler gjelder beregning og publisering av NIBOR med følgende løpetider: 1 uke, 2 uker, 1 måned, 2 måneder, 3 måneder, 4 måneder, 5 måneder, 6 måneder, 9 måneder og 12 måneder.*

*NIBOR beregnes som et simpelt gjennomsnitt av de renter panelbankene for NIBOR har publisert for hver løpetid, etter utelatelse av lave og høye renter etter bestemmelser fastsatt i regelverket. Rentene som panelbankene publiserer skal reflektere de renter den enkelte bank vil kreve for utlån i norske kroner til en ledende bank som er aktiv i det norske penge- og valutamarkedet. Rentene skal kunne betraktes som de beste anslag på markedsrenter, men ikke som bindende tilbud.*

*NIBOR publiseres som nominell årsrente over 360 dager, etter standard i valutamarkedet. Prosentvis avkastning over løpetiden beregnes da ved å dele rentesatsen med 360 og multiplisere med faktisk antall dager i løpetiden.*

*Panelbanker for NIBOR*

*Følgende banker er panelbanker for NIBOR pr. 1. august 2011:*

- DNB Bank ASA
- Fokus Bank/Danske Bank
- Handelsbanken
- Nordea Bank Norge ASA

<sup>50</sup> SSB, Gjennomsnittlige veide rentesatser på innskudd i banker fra publikum, etter innskuddsart og sektor (prosent).

- SEB AB
- Swedbank”

### 5.2.2. Alternative fundigkilder

Gjennom likviditetsstyringen sørger *Norges Bank* for at banksystemet daglig har overskuddslikviditet som bankene plasserer som innskudd på foliokonto i Norges Bank. De kortsiktige rentene i pengemarkedet blir da liggende nær foliorenten, dvs. den såkalte styringsrenten. Bankene får forrentet kun en viss mengde innskudd – en kvote – til styringsrenten. Summen av bankenes kvoter er nå lik 45 milliarder kroner. Innskudd utover kvoten blir forrentet til en lavere rente, reserverenten. Norges Bank har som siktemål å holde nivået på bankenes reserver i gjennomsnitt lik 35 milliarder kroner med et intervall på ±5 milliarder kroner rundt dette nivået.<sup>51</sup>

Norges Bank utarbeider en prognose for bankenes likviditet gjennom året. På grunnlag av prognosen avgjør Norges Bank om det er behov for å tilby reserver eller redusere mengden reserver i banksystemet ved markedsoperasjoner. Norges Bank tilfører reserver via fastrentelån (F-lån), og trekker inn reserver ved fastrenteinnskudd (F-innskudd). Ved behov kan Norges Bank også ta i bruk finstyrende operasjoner for raskt å endre mengden reserver i banksystemet.

Norges Bank tilbyr bankene stående fasiliteter. En av disse er en intradagfasilitet (D-lån gjennom dagen). Gjennom dagen kan bankene låne reserver ubegrenset og rentefritt mot sikkerhet. Den stående utlånsfasiliteten innebærer også at bankene kan låne reserver av Norges Bank over natten, normalt til en rente høyere enn styringsrenten. Lånet omtales som D-lån overnatten. Banker som har et underskudd av reserver når Norges Banks oppgjørssystem stenger, må bruke den stående utlånsfasiliteten. Intradaglån som ikke tilbakebetales før oppgjørssystemet stenger, går automatisk over til å bli D-lån overnatten. D-lånsrenten er 1 prosentpoeng høyere enn styringsrenten (foliorenten).

Bankene kan plassere ubegrenset med reserver i Norges Bank via den stående innskuddsfasiliteten. Innskudd mindre enn eller lik bankens kvote forrentes til styringsrenten (foliorenten). Innskudd utover kvoten forrentes til en lavere rente (reserverenten). Reserverenten er ett prosentpoeng lavere enn foliorenten. For bankenes rentemargin utgjør dette således bunnivået.

Banker låner videre midler av hverandre i *interbankmarkedet*. Den renten hver enkelt bank må betale for slike innlån, vil kunne påvirke hvilken pris banken er villig til å gi på innskudd.

Gjennom de siste to tiår har det såkalte fundingsgapet, dvs. forholdet mellom innskudd og utlån, økt betydelig i norske banker, og vi har fått en økt avhengighet av *kapitalmarkedsfinansiering*. Her er det imidlertid store forskjeller bankene imellom, og i alminnelighet mellom mindre og større banker. Innskuddsdekningen (innskudd i prosent av utlån) ligger i dag på om lag 55 prosent for markedet samlet. Tabell 2 under viser innskudd i

---

<sup>51</sup> Kilde: Norges Bank.

milliarder NOK fordelt på bankene i det norske bankmarkedet, i tillegg kommer markedsfinansieringen.<sup>52</sup>

Tabell 2

	Brutto utlån til		Innskudd fra	
	Personmarkedet	Næringsmarkedet	Personmarkedet	Næringsmarkedet
<b>DnB</b>	31,6	33,3	32,3	35,7
<b>Datterbanker av utenlandske banker i Norge3)</b>	13,0	18,2	8,9	17,8
<b>Filialer av utenlandske banker i Norge4)</b>	11,0	17,3	8,4	15,0
<b>SpareBank 1-alliansen5)</b>	19,3	15,0	19,3	13,9
<b>Terra-gruppen6)</b>	8,8	4,2	11,2	5,5
<b>Øvrige sparebanker7)</b>	13,3	9,6	14,7	9,8
<b>Øvrige forretningsbanker8)</b>	3,1	2,3	5,2	2,2
<b>Sum</b>	100	100	100	100
<b>Totalmarked (i milliarder kroner)</b>	<b>1 658</b>	<b>1 063</b>	<b>718</b>	<b>590</b>

For boliglånsfinansiering har adgangen til å utstede obligasjoner med fortrinnsrett (OmF) fått meget stor betydning og bidratt til å trygge rimelig og langsiktig tilgang til kapitalmarkedsfinansiering for de fleste norske banker. Dette bidrar til å svekke avhengigheten av innskudd, og vil således virke dempende på den renten bankene er villige til å tilby på innskudd.

Særlig for finansiering av næringslån vil endringer i kapitaldekningsregelverket (Basel III) medføre at bankene må stille mer kapital av høy kvalitet bak sine utlån, og det introduseres nye krav om stabilitet i fundingen og likviditetskrav. På denne bakgrunn er det alminnelig antatt at bankene vil bli mindre konkurransedyktige på næringslån, særlig på lange finansieringer. Dersom dette slår til, vil det kunne få følger for innskuddsrenten bankene er villig til å tilby. Det vil i så fall være avhengig av om bankene finner andre inntektskilder som kan generere en liknende rentemargin.

For de bankene som har en høy avhengighet av kapitalmarkedsfinansiering, er det grunn til å anta at det vil være en sterkere sammenheng mellom tilgangen og renten som tilbys dem der og den innskuddsrenten de til enhver tid er villig til gi, enn hva tilfellet er for banker som har svakere tilknytning til kapitalmarkedet. Ser man på bankenes inntektsside, finner man på den ene siden større aktører som har et betydelig næringsvolum og annen virksomhet som gir stort inntektspotensial, og på den annen side mindre aktører som har beskjedne utlån til

<sup>52</sup> Norges Bank, Finansiell Stabilitet 1, 2011.



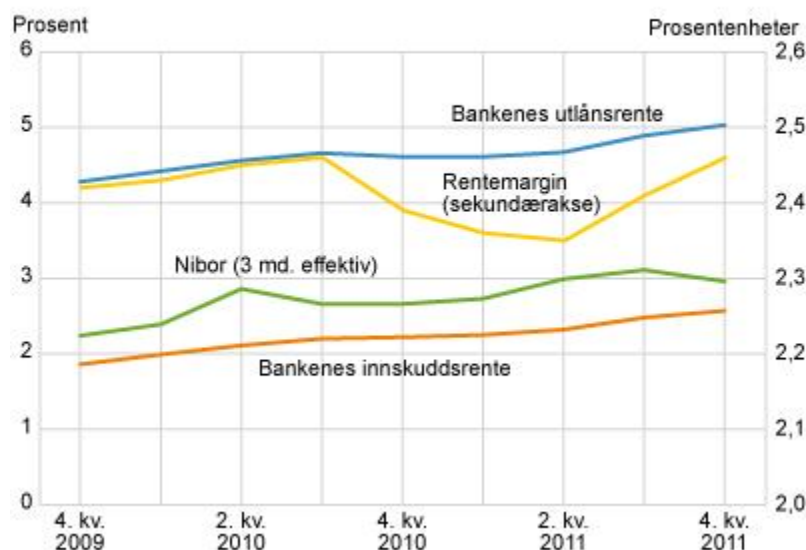
næringsmarkedet og et langt mer begrenset inntekspotensial for øvrig. I alminnelighet samsvarer dette skillet også nokså godt med hvor sterk tilknytningen er til kapitalmarkedet. Disse forholdene deler på sett og vis bankmarkedet grovt i to deler, hvor de basale økonomiske forutsetningene for prisen de er villig til å gi på innskudd, er nokså ulike.

Forholdene i kapitalmarkedet har i den senere tid ført til at innskuddsrentene har økt ettersom bankenes behov for alternative finansieringskilder har endret seg. Dette har trolig påvirket etterspørselen etter innskudd fra større banker, og det synliggjør risikoen for sårbarhet dersom innlånsiden i for stor grad er basert på markedsfinansiering.

Tabell 3 viser sammenhengen mellom Norges Banks styringsrente (innskudd på konto i Norges Bank), pengemarkedsrenten (lån mellom bankene), gjennomsnittlig utlånsrente og gjennomsnittlig innskuddsrente, fra 4. kvartal 2009 til 4. kvartal 2011.<sup>53</sup>

Tabell 3

**Bankenes utlånsrente, innskuddsrente, rentemargin og NIBOR.  
4. kvartal 2009-4. kvartal 2011. Prosent**



### 5.3. Bankspesifikke forhold ved fastsetting av innskuddsrenten

De markedsmessige forholdene beskrevet i punkt 5.2 er ikke alene avgjørende for hvilken rente hver enkelt bank er villig til å gi. Innenfor den økonomiske rammen markedet gir og den enkelte banks plassering med hensyn til rentemargin, vil også en rekke andre forhold ha betydning. Vi ser her for eksempel at visse banker retter seg rent mot forbrukermarkedet og rendyrker en kostnadseffektiv profil som gir dem mulighet til å tilby en god flytende rente. Videre har også en del større aktører hatt et økt fokus på personkundemarkedet og mulighetene som ligger der for å generere inntekter fra tilleggstjenester. Når man skal orienteres seg i innskuddsmarkedet, er derfor bildet nokså sammensatt, og det er en ikke ubetydelig spredning mellom tilbudene.

Tabell 4 Oversikt over innskuddsrenter i et utvalg av banker<sup>54</sup>

<sup>53</sup> SSB, Rentestatistikk for banker og andre finansforetak, 4. kvartal 2011, publisert 22. februar 2012.

<sup>54</sup> Offentlig tilgjengelig markedsinformasjon, oppdatert 23. mars 2012.

Bank	Terskler				
	i.	ii.	iii.	iv.	v.
<b>Bank 2 ASA</b>	0-50': 1,9 %	50': 3,45 %	N/A	N/A	N/A
<b>DnB</b>	0-100': 1,4 %	100'-500': 2,9 %	500'<: 3,2 %	N/A	N/A
<b>Handelsbanken</b>	100'500': 2,6 %	500': 3,1 %	N/A	N/A	N/A
<b>Handelsbanken, e-kapital</b>	0-100': 0,6 %	100'<: 3,45 %	N/A		N/A
<b>Nordea</b>	0-250': 1,7 %	250'-500': 2,75 %	500'-1000': 3,15 %	1000'<: 3,25 %	N/A
<b>Nordlandsbanken</b>	0-100': 1,7 %	100'-500': 3,2 %	500'<: 3,5 %	N/A	N/A
<b>Skandiabanken</b>	0-100': 1,35 %	100'<: 3,3 %	N/A	N/A	N/A
<b>Sparebank Vest</b>	0,50': 1,3 %	50'-100': 1,95 %	100-250': 2,8 %	250'<: 3 %	N/A
<b>Sparebanken Nord-Norge</b>	0-50': 1,3 %	50'-100': 1,85 %	100'-500': 2,85 %	500'-1000': 3,3 %	1000'<: 3,35 %

## **6. KUNDEKONTROLL**

### **6.1. Innledning**

Som omtalt i punkt 2.2 ovenfor, er det Fylkesmannen som inngår kontoavtalene. Som en følge av kravet om plassering på individuelle konti i vergemålsloven § 51 annet ledd, vil det imidlertid måtte opprettes et betydelig antall konti. En viktig forutsetning for at bankbytte skal kunne benyttes aktivt for å oppnå gode betingelser, er at det ikke er for ressurskrevende. I forbindelse med opprettelse av kundeforhold, stiller hvitvaskingsregelverkets bestemmelser som utgangspunkt et krav om kundekontroll. Dette kravet vil, dersom det gis anvendelse, kunne få forholdsvis stor praktisk betydning ved gjennomføringen av det nye forvaltningsregimet for vergemålsmidlene.

Nedenfor følger en oversikt over reglene om kundekontroll, og en vurdering av om og i tilfellet hva som utgjør grunnlag for unntak fra kravet om kundekontroll.

### **6.2. Hvitvaskingsregelverkets bestemmelser om kundekontroll**

#### **6.2.1. Kravet til kundekontroll**

Plikten til å foreta kundekontroll følger av hvitvaskingsloven § 6:

*"Rapporteringspliktige skal foreta kundekontroll ved*

- 1. etablering av kundeforhold,*
- 2. transaksjon som gjelder 100 000 norske kroner eller mer, for kunde som den rapporteringspliktige ikke har et etablert kundeforhold til,*
- 3. mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av straffbar handling eller forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b eller 147 c, eller*
- 4. tvil om hvorvidt tidligere innhentede opplysninger om kunden er korrekte eller tilstrekkelige."*

Finansinstitusjoner er rapporteringspliktige, jf. hvitvaskingsloven § 4.

Av hvitvaskingsloven § 7 første ledd følger det at:

*"Kundekontroll som nevnt i § 6 skal omfatte*

- 1. registrering av opplysninger som nevnt i § 8,*
- 2. bekreftelse av kundens identitet på grunnlag av gyldig legitimasjon,*
- 3. bekreftelse av identiteten til reelle rettighetshavere på grunnlag av egnede tiltak, og*
- 4. innhenting av opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art."*

Dersom kunden er en juridisk person følger det av hvitvaskingsloven § 7 annet ledd at identiteten til den som handler på vegne av kunden skal bekreftes på grunnlag av gyldig legitimasjon. I tillegg skal det dokumenteres at vedkommende er berettiget til å representere kunden utad.

For fysiske personer er det ikke lenger et vilkår om personlig oppmøte. Dersom bekreftelse av fysisk persons identitet skal skje på grunnlag av fysisk legitimasjon uten personlig fremmøte, skal det fremlegges ytterligere dokumentasjon som bekrefter vedkommendes identitet, jfr. hvitvaskingsloven § 7 fjerde ledd.

For fysiske personer hjemler imidlertid hvitvaskingsforskriften § 6 elektronisk legitimasjon. I slike tilfeller vil det normalt ikke være krav til ytterligere dokumentasjon etter hvitvaskingsloven § 7 fjerde ledd.<sup>55</sup>

### **6.2.2. Unntak etter hvitvaskingsforskriften § 10 første ledd nr. 4. Er Fylkesmannen å anse som kunde?**

Etter hvitvaskingsloven § 13 har departementet kompetanse til å fastsette unntak fra plikten til å foreta kundekontroll etter § 6 første ledd nr. 1, 2 og 4 og annet ledd. Denne forskriftshjemmelen er benyttet, jf. hvitvaskingsforskriften § 10.

Etter hvitvaskingsforskriften § 10 første ledd nr. 4 gjelder plikten til å foreta kundekontroll ikke dersom kunden er et norsk statlig eller kommunalt forvaltningsorgan.

Begrepet "kunde" er ikke definert i hvitvaskingsloven eller hvitvaskingsforskriften.

I hvitvaskingsdirektivet brukes begrepet "customer due diligence". Begrepet "customer" er ikke definert i direktivet. Forholdet mellom begrepene "beneficial owner" ("reell rettighetshaver") og "customer", gir imidlertid visse avklaringer.

Begrepet "reell rettighetshaver" er definert i hvitvaskingsloven § 2 nr. 3. Etter denne bestemmelsen er bl.a. fysiske personer "som en transaksjon gjennomføres på vegne av" å anse som reelle rettighetshavere. Etter en naturlig forståelse av ordlyden faller personer under vergemål inn under dette.

Dette er også i samsvar med hvitvaskingsdirektivets system, hvoretter det følger av artikkel 11 nr. 2 bokstav b at det ikke er påkrevd å foreta kundekontroll av reelle rettighetshavere til såkalte "pooled accounts" som føres av "notaries and other independent legal professionals". Dette vil typisk omfatte klienter ved advokaters klientkonto.<sup>56</sup> At klienter anses å være reelle rettighetshavere i slike situasjoner, tilsier at også personer under vergemål må være reelle rettighetshavere til midler som forvaltes av Fylkesmannen etter ny vergemålslov.

Sondringen mellom kunde (avtalepart) og rettighetshaver samsvarer også med begrepsbruken i finansavtaleloven og betalingstjenestedirektivet. Etter betalingstjenestedirektivet defineres bruker av betalingstjenester som en fysisk eller juridisk person som bruker en betalingstjeneste enten som betaler eller som betalingsmottaker eller begge deler. Videre defineres en betaler i direktivet som en fysisk eller juridisk person som er innehaver av en betalingskonto og tillater en betalingsordre fra kontoen. I finansavtaleloven § 12 defineres en betaler som en fysisk eller juridisk person som er innehaver av en konto og tillater en betalingsordre fra denne kontoen, eller, dersom vedkommende ikke har noen konto, som gir en betalingsordre.

Etter ordlyden i finansavtaleloven og betalingstjenestedirektivet er verken betaler eller bruker av betalingstjenester definert slik at disse nødvendigvis også må være reell rettighetshaver til de aktuelle midlene.

Både definisjonen av reelle rettighetshavere inntatt i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsdirektivet, hvitvaskingsregelverkets system, og begrepsbruken i finansavtaleloven og betalingstjenestedirektivet tilsier at personene under vergemål må anses å være reelle

---

<sup>55</sup> Se Kredittilsynets rundskriv 8/2009, Veiledning til ny lov og forskrift med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, s. 24.

<sup>56</sup> Se NOU 2007:10 Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering side 51, der det fremgår at utvalget legger til grunn at dette etter norsk rett vil omfatte klientkonti som føres av advokater.

rettighetshavere ved Fylkesmannens forvaltning av finansielle eiendeler etter vergemålsloven kapittel 7.

Dersom Fylkesmannen er kunde etter hvitvaskingsreglene, vil bestemmelsen om forenklet kundekontroll etter hvitvaskingsforskriften § 10 første ledd nummer 4, jfr. hvitvaskingsloven § 13 komme til anvendelse, ettersom Fylkesmannen er et statlig forvaltningsorgan. Dette innebærer at plikten til å foreta kundekontroll etter hvitvaskingsloven § 6 første ledd nr. 1, 2 og 4 ikke gjelder. Plikten til å foreta kundekontroll etter hvitvaskingsloven § 6 første ledd nr. 3 ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av straffbar handling eller forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b eller 147 c, vil imidlertid fortsatt komme til anvendelse.

Den forenklete kundekontrollen omfatter unntak fra bestemmelsen om gjennomføring av kundekontroll etter hvitvaskingsloven § 7, herunder bestemmelsene om bekreftelse av kundens identitet.

Etter hvitvaskingsloven § 13 annet ledd medfører en forenklet kundekontroll likevel ikke unntak fra plikten til å registrere opplysninger etter § 8 første ledd ved opprettelse av konto.

Paragraf 8 første til tredje ledd lyder som følger:

*”Rapporteringspliktige skal registrere følgende opplysninger om kunder:*

- 1. fullt navn eller foretaksnavn,*
- 2. fødselsnummer, organisasjonsnummer, D-nummer eller, dersom kunden ikke har slikt nummer, annen entydig identitetskode,*
- 3. fast adresse, og*
- 4. referanse til legitimasjon som er brukt for å bekrefte kundens identitet.*

*Plikten til å registrere kundens faste adresse etter første ledd nr. 3 gjelder ikke dersom folkeregisteret har vedtatt at kundens adresse skal være fortrolig eller strengt fortrolig.*

*For fysiske personer som ikke har fått tildelt norsk fødselsnummer eller D-nummer, skal det registreres fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap. Dersom den rapporteringspliktige er kjent med at kunden har to statsborgerskap, skal dette registreres.”*

Kravet til individuelle konti i vergemålsloven § 51 første ledd medfører at informasjon som nevnt i hvitvaskingsloven § 8 første ledd nr. 1 til 3 likevel må registreres også for dem.

Hvitvaskingsloven § 8 første ledd nr. 4 viser til legitimasjon som er brukt for å bekrefte kundens identitet. Dette har sammenheng med kravet til bekreftelse av kundens identitet i § 7 første ledd nr. 2 og 3. Slik bekreftelse er imidlertid ikke påkrevd ved forenklet kundekontroll.

I Kredittilsynets rundskriv 8/2009 anbefaler Kredittilsynet (nå: Finanstilsynet) imidlertid at opplysningene bekreftes mot gyldig legitimasjon. Dette rundskrivet gir grunn til å vurdere om slik bekreftelse er nødvendig ved plassering av midler etter vergemålsloven. Hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriftens bestemmelser om forenklet kundekontroll er som nevnt tuftet på en risikobasert kundekontroll, der risikoen vurderes ut fra type kunde, kundeforhold, produkt eller transaksjon, jf. hvitvaskingsloven § 5. Prinsippet om risikobasert kundekontroll er basert på at omfanget av kundekontrolltiltakene kan tilpasses den konkrete risiko.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Jfr. Kristine Horpen Rørholts kommentarer til hvitvaskingsloven i Gyldendal Rettsdata, note nr. 31.

I Kredittilsynets rundskriv 8/2009 fremgår følgende om kundekontroll av reelle rettighetshavere ved forenklet kundekontroll:

*"Dersom vilkårene for å utføre forenklet kundekontroll i medhold av forskriften § 10 er oppfylt får ikke pliktene knyttet til kontroll og registrering av reelle rettighetshavere i hvitvaskingsloven §§ 7 og 8 anvendelse. Den rapporteringspliktige er i disse tilfellene ikke forpliktet til å gjøre undersøkelser om reelle rettighetshavere i disse tilfellene hvor risikoen for hvitvasking er vurdert som lav."*

Flere momenter tilsier at risikoen for hvitvasking eller terrorfinansiering ved Fylkesmannens forvaltning av finansielle eiendeler etter ny vergemålslov vil være lav. For det første vil det ikke være andre enn Fylkesmannen som skal disponere over kontoen. Forvaltningen av midlene har i tillegg gjerne et langt tidsperspektiv. Fylkesmannen vil også ved avgjørelsen av vergemålsspørsmålet ha et omfattende avgjørelsesgrunnlag, jf. vergemålsloven § 59. Systemet forutsetter at Fylkesmannen har verifisert den enkelte person under vergemål sin identitet. Herunder vil det normalt være gjennomført en samtale mellom saksbehandler og den som er begjært satt under vergemål, jfr. vergemålsloven § 59 første ledd bokstav e. Forut for opprettelsen av konto for forvaltning av finansielle midler, vil det således ha vært en prosess som innebærer at Fylkesmannen har verifisert den enkelte person under vergemål sin identitet. Dette trekker i retning av at omfanget av kundekontrolltiltak som utføres av den enkelte bank når Fylkesmannen oppretter konto for forvaltning av personene under vergemål sine midler, kan begrenses. Dette tilsier at det ikke kan være påkrevd å foreta en identitetsbekreftelse i slike tilfeller.

Det avgjørende her vil likevel være hvorvidt bankene aksepterer å ikke foreta kundekontroll av personene under vergemål. Det synes hensiktsmessig å klargjøre dette gjennom dialog med bankene.

### **6.3. Kundekontroll dersom personene under vergemål anses som kunde**

Som angitt ovenfor, taler gode grunner for at Fylkesmannen er kunde i hvitvaskingsregelverkets forstand. Dersom personene under vergemål anses som kunder, hvilket vi ikke har lagt til grunn, vil kundekontrollen bli vesentlig mer omfattende, ettersom det da må foretas kundekontroll av den enkelte person under vergemål. I en slik situasjon vil det være aktuelt å vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å utkontraktere kundekontrollen til Fylkesmannen. En slik løsning forutsetter en endring av hvitvaskingsforskriften.

## **7. PERSONVERN OG ELEKTRONISK KOMMUNIKASJON MV.**

### **7.1. Innledning**

Forvaltningen vil kreve en betydelig samhandling mellom banker og Fylkesmenn og det er viktig at disse prosessene kan skje mest mulig digitalt og effektivt. Nedenfor drøfter vi legale forhold som må iakttas i denne sammenheng og visse mer tekniske forhold knyttet til bruk av vergemålsapplikasjonen.

### **7.2. Krav til behandlingsgrunnlag**

Det følger av personopplysningsloven § 8 at behandling av personopplysninger krever rettslig hjemmel (behandlingsgrunnlag) i form av enten samtykke fra den som opplysningene gjelder, særskilt lovhjemmel, eller nødvendighet for å ivareta en rekke nærmere angitte interesser i bestemmelsens bokstav a-f.

Da det som drøftet under punkt 2.2. er Fylkesmannen som inngår avtalene med bankene, vil det regulært ikke foreligge samtykke til behandling av personopplysninger etter personopplysningsloven § 8. Det må også kunne legges til grunn at det uansett til enhver tid vil være en rekke personer under vergemål som ikke vil være i stand til å avgi et samtykke i form av en informert erklæring i henhold til personopplysningsloven § 2 bokstav f.

For Fylkesmannens behandling av personopplysninger, er det inntatt en særskilt hjemmel i vergemålsloven § 66 hvor vergemålsmyndigheten er gitt rett

*”til å behandle sensitive og ikke-sensitive personopplysninger som er nødvendige som ledd i saksbehandlingen etter loven her. Opplysningene kan brukes til administrasjon og saksbehandling og for å utarbeide statistikk, og de kan som ledd i dette utveksles mellom fylkesmennene og mellom fylkesmennene og den sentrale vergemålsmyndigheten. I den utstrekning det er nødvendig, kan relevante opplysninger om den som er satt under vergemål, utleveres til vergen. Utlevering kan ellers skje der det følger av lov”.*

Innenfor rammene av denne bestemmelsen vil derfor vergemålsmyndigheten kunne behandle personopplysninger uten samtykke fra den enkelte person under vergemål (eller verge).

Noen kompetansehjemmel for bankenes behandling av personopplysninger følger imidlertid ikke av vergemålsloven og spørsmålet er derfor om det foreligger annen særlig lovhjemmel, eller om en eventuell kompetanse må søkes i personopplysningsloven § 8 bokstav a-f.

Det finnes ikke noen generell lovhjemmel for bankers behandling av personopplysninger som ledd i deres alminnelige kundeforvaltning og gjennomføring av tjenesteavtaler med Fylkesmennene. I stedet inneholder lovgivningen flere hjemler for bankenes personopplysningsbehandling på isolerte områder for å ivareta begrensede formål, slik som finansieringsvirksomhetsloven § 4b-4, som gir bankene hjemmel til å samle inn, behandle og utveksle transaksjonsopplysninger og annen betalingsinformasjon seg imellom når dette er nødvendig for å sikre forebygging, etterforskning og oppklaring av bedrageri. Disse hjemlene vil imidlertid ikke dekke alminnelig behandling som bankene gjennomfører for kontoadministrasjon mv.

En eventuell forankring av personopplysningsbehandlingen i personopplysningsloven § 8 bokstavene a-f fremstår også som noe usikker. Bestemmelsens ordlyd er riktignok vid, og av en slik karakter at nær sagt ethvert behandlingsformål vil kunne la seg begrunne og forankres i bestemmelsens formuleringer. Eksempelvis vil bankenes behandling av personopplysninger

kunne omfattes av en av formuleringene i § 8 bokstav c til d, dersom behandlingen er "nødvendig" for:

*"b) at den behandlingsansvarlige skal kunne oppfylle en rettslig forpliktelse,*

*c) å ivareta den registrertes vitale interesser*

*d) å utføre en oppgave av allmenn interesse".*

Det er imidlertid forutsatt i forarbeidene at behandlingsgrunnlaget i § 8 bokstav a-f skal anvendes restriktivt, og at hjemmelsgrunnlaget i bestemmelsen er av en sekundær karakter, idet det uttales at:

*"Behandling av personopplysninger bør i størst mulig utstrekning baseres på samtykke fra den registrerte, selv om den også kan hjemles i de grunnlagene som oppstilles i bokstavene a-f."<sup>58</sup>*

Som et alternativt til det å forankre bankenes behandlingskompetanse til personopplysningsloven § 8 bokstav e, kan det reises spørsmål om hvorvidt bankene kun kan anses som databehandlere etter lovens § 2 nr. 5, og at det er Fylkesmennene som er de behandlingsansvarlige, jfr. § 2 nr. 4, og som trenger kompetanse i medhold av § 8. En slik argumentasjon fremstår imidlertid som noe søkt all den tid personopplysningsforskriftens § 7-3 etablerer en konsesjonsplikt for banker og finansinstitusjoners behandling av personopplysninger, og lovens system er at konsesjonsplikt pålegges behandlingsansvarlige, ikke databehandlere. Det er etter vår oppfatning ingen grunn til å bedømme dette forholdet annerledes for bankkonti som er opprettet som et ledd i administrasjonen av umyndiges midler enn for regulære bankkonti, da bankenes behandling av personopplysninger samt deres rolle og ansvar i stor grad vil være identiske i de to situasjoner.

Det fremstår således som usikkert om foreligger tilstrekkelig hjemmel for bankenes behandling av personopplysninger i forbindelse med deres forvaltning av finansielle midler etter vergemålsloves. Dersom det er mulig med hensyn til tid, bør det gjennomføres en lovendring, fortrinnsvis i vergemålsloven, som gir bankene hjemmel til å motta og behandle personopplysninger knyttet til en person under vergemål fra vergemålsmyndighetene. Alternativt bør det utredes nærmere om en forskrift gitt med hjemmel i personopplysningsloven § 3 fjerde ledd vil kunne være tilstrekkelig. Dette særlig i lys av at bankenes behandling vil kunne la seg begrense til ikke-sensitive opplysninger.

### **7.3. Oppbevaring av personopplysninger – informasjonssikkerhet og tilgjengelighet**

I tillegg til krav til hjemmel, stiller behandling av personopplysninger også krav til sikkerhet og rutiner som blant annet skal sikre forsvarlig behandling og oppbevaring, og at opplysningene ikke skal havne på avveie, jfr. personopplysningslovens kapittel II. Særlig følger dette av § 13:

*"Den behandlingsansvarlige og databehandleren skal gjennom planlagte og systematiske tiltak sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av personopplysninger.*

*For å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet skal den behandlingsansvarlige og databehandleren dokumentere informasjonssystemet og sikkerhetstiltakene. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig for medarbeiderne hos den behandlingsansvarlige og hos databehandleren. Dokumentasjonen skal også være tilgjengelig for Datatilsynet og Personvernnemnda.*

---

<sup>58</sup> Ot.prp. nr. 92 (1998-99) s. 108



*En behandlingsansvarlig som lar andre få tilgang til personopplysninger, f.eks. en databehandler eller andre som utfører oppdrag i tilknytning til informasjonssystemet, skal påse at disse oppfyller kravene i første og annet ledd”.*

En nærmere presisering av kravene til informasjonssikkerhet finnes i kapittel 2 i personopplysningsforskriften som inneholder 12 bestemmelser, herunder § 2-4 som inneholder et krav til risikovurderinger:

*”Det skal føres oversikt over hva slags personopplysninger som behandles. Virksomheten skal selv fastlegge kriterier for akseptabel risiko forbundet med behandlingen av personopplysninger.*

*Den behandlingsansvarlige skal gjennomføre risikovurdering for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvenser av sikkerhetsbrudd. Ny risikovurdering skal gjennomføres ved endringer som har betydning for informasjonssikkerheten.*

*Resultatet av risikovurderingen skal sammenlignes med de fastlagte kriterier for akseptabel risiko forbundet med behandling av personopplysninger, jf. første ledd og § 2-2.*

*Resultatet av risikovurderingen skal dokumenteres”*

Innenfor bank, finans og forsikring er det gitt en særskilt forskrift om bruk av Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (kalt IKT-forskriften). Denne skal til dels ivareta de samme hensyn som personopplysningslovens § 13 og personopplysningsforskriftens kapittel II, og synes ikke å medføre forpliktelser som i nevneverdig grad går ut over det som allerede følger av det øvrige regelverket.<sup>59</sup>

Videre plikter banken å gi informasjon og innsyn i henhold til personopplysningsloven kapittel III, herunder sørge for at generell informasjon om bankens rutiner for behandling av personopplysninger er tilgjengelig på forespørsel fra publikum eller den registrerte, jfr. § 18. Fremfor å sende ut slik oppdatert, generell informasjon på forespørsel, vil det normalt være mest praktisk å legge ut denne på bankens hjemmeside. I tillegg vil den registrerte ha rett til innsyn i sine egne personopplysninger som behandles, jfr. § 18 annet ledd.

Personopplysningsloven § 20 inneholder en bestemmelse om behandlingsansvarliges plikt til å opplyse den registrerte om forhold som gjør denne i stand til å bruke sine rettigheter etter personopplysningsloven på best mulig måte, som f.eks. informasjon om retten til å kreve innsyn i de registrerte opplysningene, samt informasjon om sikkerhetstiltak rundt behandlingen, jfr. § 18 annet ledd og retten til å kreve retting etter §§ 27 og 28.

Som det fremgår av forarbeidene til vergemålsloven § 66, så forutsetter disse at Fylkesmennene vil behandle sensitive personopplysninger om personer under vergemål, herunder opplysninger om helseforhold.<sup>60</sup> Det er her tale om opplysninger som ikke vil bli videreformidlet til bankene, hvilket medfører at Fylkesmennene trolig ikke vil kunne påberope seg adgangen til utsatt varsling etter § 20 første ledd siste punktum. Det kan ha sine kostnadsmessige fordeler å varsle om innsamlingen av sensitive personopplysninger samtidig som det varsles om innsamling, og videreformidling til bankene, av ikke sensitive personopplysninger. Dette selv om sistnevnte kan være gjenstand for utsatt varsling.

Hva gjelder unntaksbestemmelsene i § 20 annet ledd - som innebærer et fullstendig unntak fra varslingsplikten – så fremstår det som relativt klart at verken alternativene i bokstav b eller c vil

---

<sup>59</sup> FOR-2003-05-21-630

<sup>60</sup> Ot.prp.nr.110 (2008-2009) s. 138

kunne brukes som generelle unntakshjemler. Dette da et varsel etter § 20 kan gis forholdsvis enkelt gjennom standardiserte brev som vil kunne formidles elektronisk, og det ikke kan forventes at personer under vergemål generelt kjenner til innholdet i et varsel etter § 20.

Hva gjelder § 20 annet ledd bokstav a, er Fylkesmennenes og den sentrale vergemålsmyndighetens behandling av personopplyninger hjemlet i vergemålsloven § 66, og spørsmålet er om Fylkesmennenes innsamling eller formidling etter bestemmelsen er tilstrekkelig "uttrykkelig" til å hjemle unnlatt varsling i medhold av denne bestemmelse. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at:<sup>61</sup>

*"Det er ikke plikt til å varsle dersom innsamlingen av opplysningene er hjemlet i lov, jf annet ledd bokstav a. Dette gjelder bl.a plikten til å levere selvangivelse, jf ligningsloven 13 juni 1980 nr 24 kapittel 4. I slike tilfeller vil loven selv gi tilstrekkelig varsel".*

Vi er på denne bakgrunn av den oppfatning at behandling av personopplysninger hos vergemålsmyndighetene er unntatt fra varslingsplikt i medhold av personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a.

Vergemålsloven § 66 regulerer ikke uttrykkelig Fylkesmennenes formidling av opplysningene til bankene, og bestemmelsen gir heller ikke noen nærmere identifisering av opplysningene som skal videreformidles. Vi er derfor av den oppfatning at slik behandling, i mangel av en eventuell lovhjemmel for denne behandlingen, må varsles til person under vergemål i medhold av hovedregelen i personopplysningsloven § 20. Dette vil stille seg annerledes hvis/når det blir innført en uttrykkelig lovhjemmel også for denne behandlingen.

#### **7.4. Sikker autentisering av personer under vergemål og verger – eID**

Som redegjort for under punkt 11.8, tar departementet sikte på å etablere en vergemålsapplikasjon og en tilhørende vergemålsportal som bl.a. vil fungere som en kommunikasjonskanal mellom personer under vergemål, vergene og vergemålsmyndigheten, og hvor personene under vergemål og vergene vil kunne få tilgang til informasjon om de midlene som vergemålsmyndigheten har til forvaltning for den enkelte person under vergemål.

Dette fordrer imidlertid en elektronisk autentiseringsløsning som i tilstrekkelig grad ivaretar informasjonssikkerhet, og som i tilstrekkelig grad hindrer andre i å logge seg på med den registrertes identitet og få tilgang til dennes registrerte opplysninger.

Departementet har som nevnt forutsatt at autentisering av personer under vergemål og verger overfor vergemålsportalen skal skje ved bruk av ID-porten, som er utviklet av det offentlige for kommunikasjon mellom myndighetene og den enkelte borger. Det finnes flere systemer for elektronisk autentisering (eID) som kan benyttes i ID-Porten, og som tilfredsstillende ulike sikkerhetskrav. P.t. er tre ulike autentiseringsløsninger godkjent: MinID, Buypass og Commfides. Bank-ID er p.t. ikke godkjent til bruk i ID-porten.

I "Rammeverk for autentisering og uavviselighet i elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor" er sikkerhetsnivåene knyttet opp mot risikonivåer, og hvor fare for tap av liv og/eller store

---

<sup>61</sup> Ot.prp. nr 92 (1998-1999) s. 120

helseskader, eller der brudd kan medføre store økonomiske tap/merarbeid/økte kostnader, normalt vil resultere i kategorisering under risikonivå 4, som er høyeste nivå.<sup>62</sup>

I "kravspesifikasjon for PKI (Public Key Infrastructure) i offentlig sektor" er de ulike sikkerhetsnivåene knyttet opp mot ulike klasser, og hvor sikkerhetsnivå 4 vil tilsvare klassen "person-høyt".<sup>63</sup> MinID utstedes av det offentlige og baserer seg på engangskoder sendt pr. post eller pr. SMS til brukeren, og tilfredsstillter sikkerhetsnivå 3/"person-standard". eID fra Buypass og Commfides baserer seg på en eID innlastet på en distribuert fysisk bærer (smartkort eller minnepinne), og tilfredsstillter kravene til nivå 4/"person-høyt".

Selv om opplysningene som skal overføres til bankene i forbindelse med forvaltningen av finansielle eiendeler etter vergemålsloven § 51 trolig ikke vil være av en sensitiv karakter og tilsi sikkerhetsnivå 4 eller "person-høyt", så forutsetter forarbeidene til § 66 at Fylkesmennene også vil kunne behandle opplysninger av sensitiv karakter. Det er her tale om personopplysninger av en art og et omfang som gjør at det ikke kan utelukkes at det vil være påkrevd med en eID-løsning som tilfredsstillter sikkerhetsnivå 4. Dette betyr i så fall at autentisering av personer under vergemål og verger må skje ved bruk av eID enten fra Buypass eller fra Commfides.

Bruk av eID-løsninger fordrer derfor at personer under vergemål og vergene har tilgang til nødvendig påloggingsverktøy, dette enten i form av smartkort med tilhørende kortlesere fra Buypass, minnepinner fra Commfides eller eventuelt engangspassord fra MinID (forutsatt at departementet vurderer det slik at autentisering på sikkerhetsnivå 3 skulle være tilstrekkelig).

Da det kan antas at mange av de registrerte neppe vil benytte seg av vergemålsportalen, kan det spørres om det vil være nødvendig med utsendelse av påloggingsverktøy til hver enkelt registrert eller om det vil være tilstrekkelig dersom disse får oversendt et informasjonsskriv der det opplyses om den informasjon som denne kan få tilgang til gjennom vergemålsportalen (herunder varsler etter personopplysningsloven § 20). Dette i tillegg til informasjon om hvor den enkelte gis muligheten til å bestille de nødvendige påloggingsverktøy. Ulempen ved sistnevnte løsning vil imidlertid være at betydelige mengder med informasjon ikke vil nå frem til registrerte som ikke har skaffet seg tilgang til påloggingsverktøy.

Hva gjelder varslingsplikten etter personopplysningsloven § 20, så fremgår det av forarbeidene at varslingen:

*"skal i utgangspunktet være individuell, dvs at den skal rette seg mot hver enkelt registrert. Dersom dette ikke er mulig, kan det være aktuelt å varsle kollektivt, f.eks gjennom annonsering".<sup>64</sup>*

Om en ser uttalelsen i forarbeidene i lys av unntaket fra varslingsplikten i § 20 annet ledd bokstav a, så fremstår det ikke som essensielt hvorvidt informasjon og opplysninger faktisk når frem til den registrerte, men snarere at denne har hatt en rimelig og tilgjengelig mulighet til å gjøre seg kjent med disse. Vi antar at ovennevnte fremgangsmåte med oversending av informasjonsskriv vil tilfredsstillte dette.

---

<sup>62</sup> Rammeverk for autentisering og uavviselighet i elektronisk kommunikasjon med og i offentlig sektor – Retningslinjer for offentlige virksomheter som tilrettelegger elektroniske tjenester og samhandling på nett. April 2008, s. 11.

<sup>63</sup> Kravspesifikasjon for PKI i offentlig sektor. Versjon 2.0 juni 2010, s. 7

<sup>64</sup> Ot.prp. nr 92 (1998-1999) s. 120

## **7.5. Sikker kommunikasjon i øvrige deler av systemet**

For øvrig bør det bemerkes at selv om vi først og fremst har hatt oppmerksomheten rettet mot bankenes og vergemålsmyndighetenes behandling av personopplysninger ovenfor de registrerte, så stiller også personopplysningsloven krav til de øvrige leddene i behandlingen av personopplysninger. Dette både internt hos den sentrale vergemålsmyndigheten, Fylkesmennene og bankene, men også i kommunikasjonen mellom den sentrale vergemålsmyndigheten og den enkelte Fylkesmann, og mellom vergemålsmyndighetene og bankene. Her er det særlig kravet til informasjonssikkerhet i personopplysningslovens § 13, og kapittel 2 i personopplysningsforskriften, som vil kunne medføre at personopplysningstilgangen til de ansatte i vergemålsmyndighetene begrenses til enkelte ansatte, og til opplysninger som vil være nødvendig for disse for å utføre sitt arbeid. I tillegg vil krav til informasjonssikkerhet kunne medføre krav til lagringsmetoder og sikring mot uautorisert innsyn, samt autorisasjonsordninger som passord eller fysiske sikringstiltak, jfr. forskriftens §§ 2-11 og 2-10.

## **8. RAMMEAVTALEN OG FINANSAVTALELOVENS REGULERING AV KONTOFORHOLDET**

### **8.1. Oversikt**

En innskuddskonto er å regne som en betalingstjeneste i henhold til finansavtaleloven § 11 første ledd bokstav a. Det må også antas at Fylkesmannen vil kunne finne det praktisk for forvaltningen av finansielle eiendeler tilhørende personer under vergemål å kunne utføre betalingstransaksjoner direkte fra konto, jf. § 11 første ledd bokstav b (altså ikke bare sette kontanter inn og ta kontanter ut).

Avtaleforhold som regulerer vilkår for innskuddskonti defineres i finansavtaleloven som en rammeavtale, jf. § 16. Finansavtaleloven stiller i utgangspunktet visse krav til innholdet i en rammeavtale, også utenfor forbrukerforhold. I denne delen av utredningen vil finansavtalelovens krav til innholdet i en rammeavtale gjennomgås kort, deretter muligheten til å fravike disse dersom ønskelig. Endelig gis det en gjennomgåelse av forslaget til det vi har kalt "Rammevilkårene". Dette er et utkast til de generelle vilkårene som vil være gjeldende for samtlige konti som opprettes for forvaltningen av finansielle eiendeler tilhørende personer under vergemål.

Det er Fylkesmannen som har kompetanse til å inngå innskuddsavtalene, jf. punkt 2.2. Rammeavtalen vil således bli inngått mellom hver enkelt bank og Fylkesmannen.

### **8.2. Finansavtalelovens preseptoriske karakter**

Avtaleforholdet skal etter finansavtaleloven § 16 reguleres av en rammeavtale. Denne er definert slik i § 12 bokstav g:

*"avtale om betalingstjenester som regulerer den fremtidige gjennomføringen av enkeltstående og gjentatte betalingstransaksjoner, og som kan inneholde forpliktelser og vilkår for oppretting av en konto"*

Finansavtaleloven er delvis preseptorisk for avtaler som mellom finansinstitusjoner og andre enn forbrukere, slik som Fylkesmannen, jf. finansavtaleloven § 2 annet ledd:

*"Når institusjonens kunde ikke er en forbruker, viker loven for avtale, etablert praksis mellom partene eller annen sedvane som anses bindende mellom partene. Bestemmelsene i § 14, § 16 første til tredje ledd og fjerde ledd første punktum, § 19 første ledd første punktum, § 20 tredje ledd, § 24 annet til fjerde ledd, § 24 a, § 26 a, § 26 b, § 27, § 29 annet ledd annet til femte punktum, § 34, § 37 første ledd første og annet punktum med unntak av reklamasjonsfristen på 13 måneder, § 39 b første ledd annet punktum, § 39 c, § 43, § 48 og § 61 samt kapitlene 5 og 6 kan likevel ikke fravikes til skade for kunden"*

Kravene til hvilke opplysninger som skal inngå i rammeavtalen følger, av finansavtaleloven § 16 annet ledd, og er dermed ett av de punktene som heller ikke utenfor forbrukerforhold kan fravikes til skade for kunden.

I § 16 annet ledd heter det at rammeavtalen skal inneholde de opplysninger som er nevnt i § 15 annet ledd. Paragraf 15 annet ledd er i seg selv fravikelig utenfor forbrukerforhold, men regulerer i utgangspunktet bare institusjonens plikt til å opplyse om visse nærmere forhold før forbrukeren blir bundet av avtalen. I den utstrekning en fravikelse vil kunne sies å være "til skade for" kunden, skal imidlertid disse opplysningene tas inn i rammeavtaler også med andre enn forbrukere.

Grunnen til at visse bestemmelser i finansavtaleloven er gjort preseptoriske, med forbehold om en "til skade for"-vurdering også overfor andre enn forbrukere, var i følge forarbeidene:

*"dels at disse regler etter flertallets oppfatning gir uttrykk for løsninger som er riktige og rimelige også i avtaleforhold med næringsdrivende, dels at dette sikrer antatt mindre profesjonelle næringsdrivende, herunder fiskere, bønder, håndverksbedrifter m.v, et minimumsvern."*<sup>65</sup>

Hva gjelder forvaltningen av finansielle eiendeler, følger det av vergemålsloven § 51 første ledd at disse forvaltes av Fylkesmannen med tilsyn fra sentral vergemålsmyndighet. Det følger imidlertid av annet ledd at det er den sentrale vergemålsmyndigheten "skal forhandle om innskuddsvilkårene på vegne av Fylkesmannen og fastsetter hvilke finansinstitusjoner som skal benyttes for innskuddsformål". Blant annet av denne grunn, er det naturlig å anse staten ved Fylkesmannen og den sentrale vergemålsmyndigheten som en sterk avtalepart som ikke har behov for vern på linje med de mindre profesjonelle næringsdrivende som det er vist til i forarbeidene.

Når man i sin tid vedtok at finansavtaleloven skulle være preseptorisk i forbrukerforhold, ble det også vektlagt at det i alminnelighet er finansinstitusjonene som utformer avtaledokumentene.<sup>66</sup> I nærværende situasjon vil ikke avtalevilkårene "serveres" av finansinstitusjonene, men snarere fremforhandles særskilt av den sentrale vergemålsmyndigheten. Dette taler mot at avtalevilkår fremforhandlet av sentral vergemålsmyndighet på vegne av Fylkesmannen, kan sies å være til ugunst for Fylkesmannen (eller personer under vergemål).

I den utstrekning vergemålsmyndighetene særskilt angir hvilken fravikelse som er gjort fra de relevante preseptoriske reglene i finansavtaleloven, og begrunner hvorfor fravikelsene er ønskelige og hvorfor de ikke anses å være til skade for Fylkesmannen som avtalepart, antas det at dette ikke kan sies å være til skade for institusjonens kunde, jf. finansavtaleloven § 2 annet ledd.

De foreslåtte Rammevilkårene for innskudd – som er ment å utgjøre det alt vesentlige av de generelle vilkår tilknyttet rammeavtalen – følger i det store og hele de krav til opplysninger som skal gis i rammeavtalen etter finansavtaleloven § 16, jf. § 15 annet ledd, fordi dette anses som hensiktsmessig. Det er imidlertid gjort to unntak.

Utkastet til Rammevilkår inneholder for det første ikke uttømmende informasjon om høyeste antall virkedager for å gjennomføre en betalingstransaksjon i annet enn euro til en utenlandsk bank, jf. § 15 annet ledd bokstav b nr. 5. Denne situasjonen antas å være så vidt lite praktisk at det ikke er grunn til å innta et lengre punkt om dette i Rammevilkårene. I stede er det vist til finansavtaleloven § 26c femte ledd. At opplysningene kun gis indirekte på denne måten, antas ikke å være til skade for Fylkesmannen.

For det andre inneholder ikke utkastet til Rammevilkår uttømmende informasjon om institusjonens og kundens ansvar for uautoriserte betalingstransaksjoner iht. finansavtaleloven § 35, jf. § 15 annet ledd bokstav e nr. 3. Paragraf 35 inneholder beløpsgrenser mv. for kundens ansvar i tilfelle kontoen har blitt misbrukt ved bruk av betalingsinstrument. Det vil ikke være knyttet bankkort mv. til de aktuelle kontoene. Eventuelle betalingsinstrumenter vil også oppbevares sikkert hos Fylkesmannen, og det vil være opp til vergemålsmyndigheten å fastsette interne rutiner for å hindre tap og misbruk av bl.a. betalingsinstrumenter. Det antas på denne bakgrunn at en fullstendig gjengivelse av finansavtaleloven § 35 i Rammevilkårene, ikke vil være nødvendig, og at det er tilstrekkelig å vise til bestemmelsen i Rammevilkårene i forbindelse med rutiner for tap mv. av betalingsinstrument. At opplysningene kun gis indirekte på denne måten, antas ikke å være til skade for Fylkesmannen.

---

<sup>65</sup> NOU-1994-19, s. 41

<sup>66</sup> Ibid, s. 40

Utkastet til Rammevilkår fraviker ikke finansavtaleloven preseptoriske bestemmelser vedrørende krav til tjenesten som leveres. Dette gjelder bl.a. forbudet mot å kreve vederlag for avvikling av konto ut over det som står i avtalen, at kunden har rett til å heve ved vesentlig mislighold, regler for mottak og avvising av betalingsordre og regler for bruk av betalingsinstrument mv. Det er lagt til grunn at det ikke er i vergemålsmyndighetenes interesse å fravike disse bestemmelsene på en måte som gir en mindre gunstig løsning enn finansavtalelovens regler.

### **8.3. Utkast til rammeavtale – oversikt og merknader til de enkelte bestemmelsene**

#### **8.3.1. Oversikt**

Utkastet er lagt opp på liknende vis som det bankene er vant med for andre innskudd. Hver innskuddskonto vil bli opprettet ved en særskilt kontoavtale. Samtidig vil det gjelde et særskilt sett med generelle rammevilkår som vedtas gjennom inngåelse av kontoavtalen. I tillegg består dokumentasjonen av en prislister som gjengir den enkelte bankens gjeldende kommersielle vilkår. Disse tre dokumentene vil til sammen utgjøre avtaledokumentasjonen for det enkelte kontoforhold, altså det som etter finansavtaleloven § 16 defineres som "rammeavtalen" tilknyttet kontoforholdet:

- **"Rammevilkårene"** vil inneholde det vesentligste av vilkår, og være det dokumentet som er ment å oppfylle innholdskravene i finansavtaleloven § 16, jf. § 15 annet ledd. Rammevilkårene er utformet på bakgrunn av "Generelle vilkår for innskudd og betalingstjenester – forbrukerforhold", også kalt "Mønsteravtalen", som er utarbeidet av Finansnæringens Fellesorganisasjon. Imidlertid er de nærværende Rammevilkårene meget nedkortet sammenlignet med Mønsteravtalen, ved at det aller vesentligste av opplysninger som loven ikke krever medtatt, er utelatt. Dokumentet inneholder også en del særlige bestemmelser som er tilpasset de behov Fylkesmannen antas å ha ved forvaltningen av denne typen konti.

Rammevilkårenes nærmere innhold gjennomgås under punkt 8.3 ovenfor, og utkastet til Rammevilkår er tatt inn i del V.

- **"Kontoavtalen"** utgjør dokumentet for avtaleinngåelse tilknyttet den enkelte konto. Hver person under vergemål vil ha sine midler plassert som innskudd på en særskilt konto som er merket med vedkommendes navn. Selve Kontoavtalen inngås imidlertid mellom banken der innskuddet plasseres og Fylkesmannen. Denne løsningen med individuelle konti skal gi rett til innskuddsgarantidekning, samtidig som det er Fylkesmannen som forvalter midlene og har rett til å slutte avtale med bankene.

Kontoavtalen inngås gjennom utfylling av en særlig kontoblankett som likner på den typen kontoblankett som utfylles når en advokat e.l. oppretter individuelle klientkonti. Gjennom utfyllingen av Kontoavtale og partenes underskrift på denne, vedtas samtidig Rammevilkårene og den gjeldende Prislister som en del av avtalen mellom partene. Utkast til Kontoavtale er tatt inn i del V.

- **"Prislister"** vil utgjøre den enkelte banks kommersielle innskuddsvilkår til enhver tid. Dette vil omfatte eventuelle gebyrer for bruk av kontoen (gebyrer for betalingstjenester/uttak mv.), samt de rentebetingelser banken tilbyr. Det legges opp til at eventuelle gebyrer avtales mellom partene, og at nivået på disse står fast inntil det foreligger enighet partene imellom om endringer.

Hva gjelder rente, bygger utkastet til Rammeavtale og Prislister på en flytende rentemodell, der hver bank tilbyr sin beste innskuddsrente, og kan endre denne på bakgrunn av bankens kommersielle vurderinger.

### 8.3.2. Særskilte kommentarer til de enkelte punktene i Rammevilkårene

#### *Punkt 1 – Bakgrunn og definisjoner.*

Punkt 1.1. gir en kort anvisning på bakgrunnen for Rammevilkårene, samt en liste med definisjoner som får anvendelse i relasjon til Rammevilkårene. Noen av definisjonene er anvendt også i Kontoavtalen.

Det fremgår av definisjonene i punkt 1.2 at Rammevilkårene, Kontoavtalen og Prislister, samt eventuelle andre dokumenter skal utgjøre det samlede avtaleforholdet partene i mellom, altså Rammeavtalen.

#### *Punkt 2 – Finansavtalelovens anvendelse på avtalen*

Rammevilkårene punkt 2.1 legger opp til at finansavtalelovens løsning kommer til anvendelse med mindre annet er særskilt bestemt i Rammeavtalen. I tillegg er det i punkt 2.2 tatt inn at en del bestemmelser som fravikes mellom partene. Dette gjelder:

- **§ 13 første ledd: at de alminnelige vilkår for innskudd og betalingstjenester skal holdes tilgjengelig for kunden på ekspedisjonsstedene.** Finansavtaleloven legger denne plikten på banken som en standardforpliktelse, men den vil ikke være relevant for dette avtaleforholdet.
- **§ 15 første ledd første punktum: at institusjonen skal veilede kunden i valget mellom de ulike typer av kontoer og betalingstjenester den tilbyr.** Heller ikke denne plikten er aktuell for dette avtaleforholdet, da vilkårene fremforhandles særskilt for denne typen innskudd.
- **§ 15 annet ledd: at institusjonen plikter å gi disse opplysningene før kunden blir bundet av avtalen.** Som for forrige punkt er ikke dette en aktuell bestemmelse for dette avtaleforholdet, siden opplysningene og vilkårene for betalingstjenesten ikke forsynes ensidig fra bankenes side.
- **§ 16 annet ledd første punktum: at rammeavtalen skal inneholde samtlige opplysninger som nevnt i § 15 annet ledd.** Denne bestemmelsen er, som allerede nevnt, i utgangspunktet preseptorisk også utenfor forbrukerforhold. De punktene som er fraveket er opplysninger om betalingstransaksjoner til andre land, samt opplysninger om detaljerte regler for misbruk av betalingsinstrument. De *materielle* reglene for slike betalingstransaksjoner og misbruk av betalingsinstrumenter følger likevel finansavtalelovens regler. Fravikelsen er gjort kun for av hensyn til en mest mulig kortfattet og oversiktelig avtaletext, og Rammevilkårene henviser til de aktuelle bestemmelsene i finansavtaleloven.
- **§ 16 fjerde ledd: at institusjonen skal gi kunden et eksemplar av avtalen og at kunden har rett til å motta avtalevilkårene til enhver tid.** Heller ikke dette punktet er hensiktsmessig i en avtalestruktur der Rammevilkårene fremforhandles særskilt, og det



dessuten legges opp til et system der det er kunden, og ikke institusjonen, som er ment å foreslå det vesentligste av eventuelle endringer.

- **§ 30 første ledd: at institusjonen har plikt til å minst en gang i året skriftlig informere kunden om rente- og gebyrsatser for alternative typer kontoer.** Heller ikke denne bestemmelsen i finansavtaleloven er praktisk for denne typen innskudd. Det legges tvert imot opp til et system der Fylkesmennene og den sentrale vergemålsmyndigheten i stor grad selv overvåker de kommersielle vilkår som tilbys av de ulike bankene og tilpasser forvaltningen av midlene i henhold til dette.

### *Punkt 3 Virkeområde*

Punktet fastslår kort hvordan Rammevilkårene og prislisten blir vedtatt.

### *Punkt 4 De enkelte PUV-konti – Kontoavtalen*

Punkt 4.1-4.2 legger rammene for opprettelsen av den enkelte konto gjennom inngåelsen av Kontoavtalen, og fastslår forholdet mellom Fylkesmannen som avtalepart og kontohaver og personen under vergemål som innskyter og eier av de innskutte midlene på kontoen.

Videre fastslås det i punkt 4.3 at institusjonen ikke under noen omstendighet har rett til å benytte innestående midler på disse kontoene til motregning for ansvar som Fylkesmannen måtte ha eller få overfor banken. I henhold til hovedregelen i finansavtaleloven § 29, kan banken, til tross for det generelle motregningsforbudet, likevel benytte innskuddskonto til motregning for krav som oppstår som følge av straffbare forhold. Punkt 4.3 vil sperre for denne muligheten.

Til sist i punkt 4.4 er det foreslått en informasjonsplikt for banken i tilfelle midlene på kontiene overstiger det som er garantert gjennom innskuddsgarantiordningen. Dette er for å forenkle Fylkesmannens forvaltningsoppgaver noe hva gjelder overvåkning av større formuer. Det forutsettes at bankene relativt enkelt vil kunne autoovervåke totalbeløp for innestående pluss opptjente renter og kunne etablere en form for automatisk varsling, enten gjennom nettbanken, per e-post eller via vergemålsapplikasjonen. Dette må avklares nærmere med bankene når de nærmere tekniske løsningene foreligger.

For banker med hovedsete i Norge vil grensen for dekning utgjøre kr 2.000.000,- og det foreslås en varslingsplikt etter bokstav a når innestående samt opptjente renter *for innskudd som er dekket under Sikringsfondets innskuddsgarantiordning* overstiger kr 1.950.000,- slik at Fylkesmannen har en buffer å gå på mens man eventuelt finner en annen institusjon for plassering av deler av denne personens midler. Når forslaget er utformet med en ordlyd som knytter varslingsplikten til hvorvidt innskuddet er dekket under den norske innskuddsordningen, er det for å konstatere en varslingsplikt både for norske banker, og for filialer av kredittinstitusjoner i annen EØS-stat som er tilknyttet den norske ordningen med hjemmel i banksikringsloven § 2-2 (topping up).

For banker med hovedsete i annen EØS-stat, foreslås det i bokstav b en varslingsplikt når innskuddet pluss opptjente renter overstiger kr 700.000,-. Det antas at et slikt nivå vil ta tilstrekkelig høyde for svingninger i valutakursen mot euro. Eurokursen har i april 2012 ligget på ca 7,5 kr (både kjøp og salg), og laveste historiske eurokurs noensinne er ca 7,2 kr.<sup>67</sup> Også i dette alternativet er varslingsplikten knyttet til hvor innskuddet er dekket. Rammevilkårene tar således

---

<sup>67</sup> Historiske valutakurser fra Norges Bank, publisert på <http://www.norges-bank.no/no/prisstabilitet/valutakurser/>

høyde for at både filialer av kredittinstitusjoner i annen EØS-stat og slike institusjoner som kun driver grensekryssende virksomhet vil kunne motta innskudd.

Informasjon om innskuddsgarantiordningen for øvrig er foreslått tatt inn i Rammevilkårene punkt 19.

#### *Punkt 5 Priser, kostnader og gebyrer*

Det foreslås i punkt 5.1 at selve de kommersielle vilkårene hva gjelder kontiene fremgår av den enkelte banks prisliste. Prislisten vil måtte distribueres til Fylkesmennene på en hensiktsmessig måte. Dette kan for eksempel skje gjennom vergemålsapplikasjonen, eller gjennom nettbank eller e-post dersom dette er hensiktsmessig. Igjen er dette et punkt som vil måtte avklares med bankene når de nærmere tekniske løsningene er avklart.

I punkt 5.2 foreslås det at Prislisten kan endres ensidig av banken, med en iverksettingsforsinkelse på to måneder etter endringen er varslet, dersom endringen er til skade for Fylkesmannen. En slik forsinket iverksettelse er i tråd med den standardløsningen som følger av finansavtaleloven § 18 annet ledd, og den foreslåtte løsning er den vanlige løsningen for alminnelige innskuddskonti.

Punkt 5.3 fastslår at kostnader for å ha og bruke den enkelte konto også belastes den enkelte konto.

Videre foreslås det inntatt i punkt 5.4 at banken ikke kan kreve vederlag for avvikling av Rammeavtalen eller deler av denne. Det følger av finansavtaleloven § 19 første ledd at vederlag for avvikling kan kreves i den utstrekning dette følger av rammeavtalen.

Utkastets punkt 5 er et kommersielt punkt i Rammevilkårene som kan fremforhandles på annen måte dersom dette skulle være ønskelig og hensiktsmessig – for eksempel at også endringer i Prislisten kun kan skje ved gjensidig enighet eller at endringer ikke kan tre i kraft før etter en lengre periode en tre måneder.

#### *Punkt 6 Rente på innskudd*

Dette punktet er i nærværende utkast til Rammevilkår utformet i tråd med de anbefalinger som følger for mulig rentefastsettelse/rentemekanisme i utredningen. Forslaget tar således utgangspunkt i at bankene gjennom å melde sin interesse for å motta vergemålsmidler samtidig oppgir den rente de er villig til å tilby for denne typen innskudd. Dersom departementet ønsker en annen rentemekanisme – for eksempel muligheten for å inngå fastrenteavtaler for hele eller deler av innskuddet – forutsettes det at Rammevilkårene også må ta høyde for dette.

I punkt 6.1 foreslås det at renten som banken tilbyr på disse innskuddene minst skal tilsvare den enhver tid beste gjeldende rente banken har for innskudd generelt. Det man imidlertid ønsker å oppnå er at det tilbys en rentesats på grunnlag av de totale innskuddene Fylkesmannen forvalter i den enkelte bank, altså ikke per konto tilsvarende de intervaller som vanligvis finnes for innskuddskonti der innskudd under kr 100.000,- forrentes med én sats, mellom kr 100.000,- og 500.000,- til en annen sats osv. Det legges til grunn at det også bør følge eksplisitt av konkurransegrunnlaget at rentetilbudene som inngis skal forutsette at renten tilbys på totalsummen av innskudd banken ønsker å motta. I tillegg foreslås dette inntatt i Rammevilkårene for å tydeliggjøre forutsetningen som en del av de generelle føringene i Rammeavtalen.

I punkt 6.2 foreslås det at renten, i likhet med de øvrige kommersielle vilkårene som følger av Prislisen, kan fastsettes av banken og endres i avtaleperioden. På samme måte foreslås det også her at finansavtalelovens løsning om at endringer til skade for kunden ikke kan iverksettes før to måneder etter at det er sendt varsel om endringen.

I punkt 6.3 foreslås det at rentene på disse kontiene godskrives årlig. Det er ikke foreslått tatt inn ytterligere bestemmelser i Rammevilkårene hva gjelder for eksempel hvordan en rentefordeling skal kunne gjennomføres for å garantere lik avkastning personer under vergemål i mellom. Det antas at det vil kunne være hensiktsmessig å innta nærmere bestemmelser i Rammevilkårene om hvor godskriving av renter skal skje mv., avhengig av den løsning man velger med hensyn til løpende justering av fordelingene av midler for den enkelte eller en etterhåndsjustering, se punkt 11.5.

### *Punkt 7 Informasjon om kontoforholdet*

Det foreslås i punkt 7.1 at all relevant informasjon om kontoforholdet skal meddeles Kontohaver, som vil være den enkelte Fylkesmann. I tillegg foreslås det i punkt 7.2 at sentral vergemålsmyndighet skal varsles om endringer i kommersielle vilkår, altså endringer i Prislisen og renteendringer. I og med at det er den sentrale vergemålsmyndigheten som etter vergemålsloven § 51 annet ledd har kompetanse til å forhandle om innskuddsvilkårene, er det viktig at slik informasjon blir formidlet direkte til denne.

I punkt 7.3 legges det opp til at samtlige opplysninger kan og skal formidles elektronisk med mindre man etterspør opplysningene på annen måte. I nærværende utkast er elektronisk formidling definert som formidling via bankens nettbankløsning, samt *via andre eventuelle tekniske løsninger som avtales mellom partene*. Med denne formuleringen er det ment å ta høyde for formidling gjennom for eksempel vergemålsapplikasjonen. Fordi den endelige utformingen av denne, herunder det tekniske grensesnittet mot bankene, ikke er avklart, henvises det ikke direkte til vergemålsapplikasjonen ved navn.

I punktene 7.4 og 7.5 legges det opp til at kontoutskrifter og årsoppgaver skal genereres og oversendes Fylkesmannen på vanlig måte. I likhet med de øvrige bestemmelser som regulerer informasjonsformidling partene i mellom vil de nærmere detaljene vedrørende hvordan denne informasjonen oversendes Fylkesmannen, blant annet være avhengig av anvendelsesområdet for vergemålsapplikasjonen.

Punkt 7.6 fastslår at den informasjon banken skal gi Fylkesmannen skal være på norsk.

### *Punkt 8 Personopplysningshåndtering*

På grunn av at kontiene skal tilknyttes personene under vergemål for å fastslå at disse er de reelle rettighetshaverne til innskuddene, og identifisere disse som innskytere for å sikre disse dekning under innskuddsgarantiordningen, må banken få tilgang til personopplysninger om den enkelte person under vergemål.

Det foreslås inntatt et punkt om at banken har plikt til å behandle de personopplysningene den får tilgang til om personer under vergemål i tråd med reglene i personopplysningsloven. Punktet vil i utgangspunktet ikke ha en selvstendig juridisk verdi, og er bare inntatt av pedagogiske hensyn.

Det foreslås ikke ytterligere bestemmelser om behandling av personopplysninger eller ytterligere informasjon om bankens personvernregler i Rammevilkårene, slik det for eksempel er gjort i

Mønsteravtalen. Grunnen til dette er at bankens plikter for behandling av personopplysninger vil følge av bankens egen konsesjon, og således ikke kan reguleres særskilt i avtalen med Fylkesmennene. Bankene vil heller ikke her kunne oppfylle plikten til å informere om hva som er bankens personvernregler gjennom Rammeavtalen, fordi personer under vergemål, hvis personopplysninger dette gjelder, ikke er part i avtalen. Det vises for øvrig til de nærmere anbefalinger vedrørende personopplysningsspørsmål i utredningens punkt 0 ovenfor.

### *9 Kontohavers disponering av kontoen*

Punkt 9.1 fastslår at innestående kan disponeres av Kontohaver, som for den enkelte Kontoavtale vil være den relevante Fylkesmannen.

I punkt 9.2 foreslås det at kontoen skal kunne brukes til innskudd, uttak og betalingstransaksjoner. Forskjellen mellom en begrensning til kontante innskudd og uttak og muligheten til å foreta betalingstransaksjoner vil ligge i spørsmålet om midlene som overføres fra kontoen overføres fra og til samme rettighetshaver i samme bank, eller om det skal kunne skje overføringer også til andre betalingsmottakere. I sistnevnte tilfelle – der det skjer en overføring fra en betaler til en betalingsmottaker, jf. finansavtaleloven § 12 første ledd bokstav a, vil det skje en betalingstransaksjon.

Man kunne tenke seg en løsning der alle midlene som ble ført fra eller til disse innskuddskontoene alltid ble ført via en annen konto Fylkesmannen sto oppført med i banken. Overføringene ville da kunne klassifiseres som rene kontante innskudd og uttak. I så fall kunne man nok samtidig tatt ut de bestemmelsene i Rammevilkårene som angår betalingstransaksjoner, slik som *punkt 11 Samtykke til og tilbakekall av betalingsordre, punkt 12 Mottak av betalingsordre, punkt 13 Overføringstid og punkt 14 Bankens ansvar for utføring av betalingsordre*. Det legges imidlertid til grunn for utkastet til Rammevilkår at vergemålsmyndigheten er interessert i en løsning der disse kontiene kan stå på egne ben og at de kan brukes til betalingstransaksjoner på vanlig måte. Finansavtalelovens regler om betalingstransaksjoner og de bestemmelsene som er foreslått i Rammevilkårene vedrørende dette er dessuten standardiserte og krever ingen særlige tilpasninger ut over lovens løsning.

I punkt 9.3 fastslås at alle innskudd skal føres i norske kroner. Det er ikke adgang til å inngå avtaler om innskudd i annet enn norske kroner, jf. utredningens punkt 2.3.2 ovenfor, og avtalen reflekterer dette forholdet.

I punkt 9.4 foreslås det at banken skal kontrollere at den som vil foreta en beføyelse over kontoen er berettiget til dette.

Punkt 9.5 og 9.6 regulerer Fylkesmannens rett til å disponere innestående på kontiene.

Punkt 9.7 og 9.8 fastslår for det første at Kontohaver når som helst kan kreve at banken sperrer en konto dersom denne mener det er fare for misbruk, og dessuten at banken kan sperre kontoen for transaksjoner dersom banken antar at det kan foreligge konkret fare for misbruk.

### *Punkt 10 Renteberegning ved godskriving av konto (valutering)*

Punktet fastslår at banken ved godskriving skal stille beløpet til rådighet med valuteringsdag umiddelbart etter at institusjonen har mottatt midlene. Dette vil tilsvare finansavtalelovens løsning overfor forbrukere i § 27, og således sikre personer under vergemål samme valuteringsrett som forbrukere generelt.

### *Punkt 11 Samtykke til og tilbakekall av betalingsordre – bruk av betalingsinstrument*

Utkastet til Rammevilkår punkt 11 er noe mer spesifisert hva gjelder samtykke til betalingstransaksjoner og bruk av betalingsinstrumenter enn det som for eksempel følger av Mønsteravtalen. Et betalingsinstrument defineres iht. finansavtaleloven § 12 første ledd bokstav c som et personlig instrument eller sett av prosedyrer som er avtalt mellom kunden og institusjonen som kunden benytter for å iverksette en betalingsordre. Dette kan for eksempel være godkjenning via nettbank, mobilbank eller lignende ved hjelp av signering via bank-ID og en følgende autorisasjonsløsning med personlig passord, som er en relativt vanlig type betalingsinstrument i Norge.

I Punkt 11.1 foreslås det at kontoen skal disponeres gjennom nettbank, og ved bruk av det betalingsinstrument banken tilbyr for godkjenning via nettbank. Ordvalget er således tilpasset nettbankalternativet. Dette kan endres eller spesifiseres ytterligere avhengig av den konkrete løsningen som blir valgt. Bakgrunnen for et så vidt spesifikt forslag, er en tanke om at det aller vesentlige av vilkår og plikter partene i mellom – som for disse kontiene skal gjelde likt for alle innskudd tilhørende personer under vergemål – i utgangspunktet bør følge av Rammevilkårene, som er standard for alle Kontoavtalene.

I punkt 11.2 foreslås det inntatt i Rammevilkårene at en betaling først skal anses som samtykket til i det den er godkjent av to personer på vegne av Fylkesmannen. Dette er en relativt vanlig løsning for å sikre etterrettelighet og kontroll. Dette bidrar til å redusere risikoen for mindre feil hva gjelder beløp mv. og risikoen for uberettiget disponering av kontoen.

I punkt 11.3 foreslås det at de personene som skal kunne godkjenne betalinger vil få utstedt hvert sitt personlige betalingsinstrument. Betalingsinstrumenter vil normalt sett være personlig utstedt til dem som anses berettiget til å disponere kontoen. Hvem dette skal være må bestemmes i henhold til interne rutiner hos Fylkesmennene, og Fylkesmannen må deretter meddele banken hvem som skal ha slik rett. Det er selvfølgelig ingenting i veien for at flere enn to hos hver Fylkesmann får rett til å godkjenne en betaling, men likevel slik at betalingen anses samtykket til først ved annen gangs godkjenning, slik at man ikke kommer i en situasjon der en betaling ikke kan utføres pga. sykdom eller lignende. Det forutsettes at de nærmere rutinene for bruk av betalingsinstrumentet og beskyttelse av dette vil bli meddelt av banken ved utstedelsen.

I punkt 11.4 foreslås det at de samme personene som kan disponere kontoen ved å samtykke til en betalingsordre også kan tilbakekalle en betalingsordre på samme måte. Imidlertid foreslås det at hver av dem skal kunne iverksette tilbakekall. Dette er begrunnet med at det må antas at tilbakekall ikke medfører en fare for misbruk på samme måte som utføring av betalingsordre kan gjøre, samt at det kan oppstå situasjoner som krever et umiddelbart tilbakekall der det ikke vil være hensiktsmessig at man risikerer en forsinkelse som følge av et krav om at begge disponentene må iverksette det.

Punkt 11.5 fastslår at Fylkesmannen plikter å gi banken melding dersom et betalingsinstrument er tapt, mistet eller stjålet, eller dersom Fylkesmannen ønsker betalingsinstrumentet sperret av andre årsaker, som for eksempel at vedkommende har sluttet.

### *Punkt 12 Mottak av betalingsordre*

Forslaget til punkt 12 følger i stor grad finansavtaleloven § 26a hva gjelder reglene for når en betalingsordre anses mottatt, men utgjør opplysninger som ifølge § 16 annet ledd skal følge av rammeavtalen.

Det eneste særegne med punktet er punkt 12.2 siste punktum, som legger til grunn at en betalingsordre som mottas etter kl 14.00 anses mottatt påfølgende virkedag. Etter finansavtaleloven § 26a kan institusjonen fastsette at betalingsordre som mottas på et tidspunkt nær slutten av dagen skal anses for å være mottatt påfølgende virkedag. Hvilke grenser som settes varierer noe fra bank til bank. Det er likevel vanlig at det settes et skjæringspunkt mellom kl 13.30 og kl 14.00. Kl 14.00 er også den løsning som følger av Mønsteravtalen.

### *Punkt 13 Overføringstid*

Dette punktet er, i likhet med punkt 12, i det vesentlige en gjengivelse av reglene i finansavtaleloven. Opplysninger om overføringstid iht. finansavtaleloven § 26c skal være en del av rammeavtalen etter § 16 annet ledd.

I punkt 13.4 har vi imidlertid foreslått å forkorte punktet som gjengir reglene for betalingstransaksjoner til land i EØS-området i andre valutaer enn euro, og til land utenfor EØS, og begrenset punktet til at de nærmere reglene følger av finansavtaleloven § 26c. Det antas at denne typen betalingstransaksjoner ikke vil forekomme fra disse kontiene, og at et lengre avtalepunkt om dette kan tas ut for å tilpasse Rammevilkårenes innhold til de transaksjonstyper som har praktisk betydning. Strengt tatt medfører dette en fravikelse av § 16 annet ledd om kravet til innholdet i rammeavtalen, men det antas at det ikke vil kunne sies å være til skade for Fylkesmannen. Det kan imidlertid hende at bankene, for å være på den sikre siden hva gjelder egne plikter, vil ønske å oppfylle kravene til innhold etter § 16 annet ledd fullstendig og derfor ønske å ta inn en bestemmelse tilsvarende § 26c femte ledd i sin helhet.

### *Punkt 14 bankens ansvar for utføring av betalingsordre*

Også dette punktet er i det vesentlige en beskrivelse av finansavtalelovens regler hva gjelder bankens mulige ansvar for utføring av betalingsordre fra kontohaver, og er tatt med for å oppfylle kravet til hvilke opplysninger som skal være en del av rammeavtalen etter finansavtaleloven § 16 annet ledd. Punkt 14.1 og 14.2 er identiske med Mønsteravtalen i så måte hva gjelder bankens ansvar.

### *Punkt 15 Endringer av Rammeavtalen*

Punktet omhandler særlige regler for endringer av rammeavtalen hva gjelder denne typen innskuddskonti. Utgangspunktet etter finansavtaleloven § 18 er at avtalen kan endres ved enighet, men også at det kan avtales at kunden skal anses å ha akseptert en endring som gjøres av banken dersom kunden ikke varsler om det motsatte innen endringens ikrafttredelsesdato, jf. tredje ledd. Ikrafttredelsesdato for endringer til skade for kunden, er standardisert til to måneder etter at institusjonen har sendt varsel om endringen, jf. annet ledd.

Utgangspunktet Rammevilkårene er imidlertid noe annerledes. Hva gjelder disse standardiserte Rammevilkårene må det forutsettes at de skal være like for alle innskuddskonti som inneholder midler tilhørende personer under vergemål, ettersom disse skal sikres en lik behandling. Det vil dermed ikke være ønskelig med en løsning der den enkelte bank har mulighet til å endre rammeavtalen ut over eventuelle endringer i kommersielle vilkår som gjelder priser og rente. Tvert imot er det sentral vergemålsmyndighet som skal forhandle om "innskuddsvilkårene", jf. § 51 annet ledd. Av hensyn til dette fremgår det av punkt 15.2 at endringer bare kan foreslås av den sentrale vergemålsmyndigheten gjennom publisering på dennes nettsider samt melding til

bankene, og at disse endringene anses akseptert av bankene med mindre de gir melding om noe annet. Dersom bankene skulle ønske å endre Rammevilkårene, må dette skje ved at forslaget formidles til sentral vergemålsmyndighet, som eventuelt kan foreslå endringer, dersom det anses hensiktsmessig.

Punkt 15.1 forutsetter likevel at endringer krever enighet, slik at den sentrale vergemålsmyndigheten ikke ensidig kan presse bankene til å godta endringer i Rammevilkårene. Dersom en bank ønsker å motsette seg endringene, vil det medføre at denne ikke vil kunne motta ytterligere innskudd, samt at Fylkesmannen etter forslaget til Rammevilkår punkt 16 kan si opp alle Kontoavtaler uten forhåndsvarsel til banken.

Dersom et ønske om endringer fra en bank ikke blir tatt til følge, kan banken på vanlig måte si opp rammeavtalen, jf. Rammevilkårene punkt 17.

Til slutt foreslås det spesifisert i punkt 15.3 at de begrensninger som følger av punkt 15 for øvrig ikke gjelder for endringer av Prislister og rentebetingelsene i tråd med det som følger av de særskilte bestemmelsene i Rammevilkårene. Dette følger også direkte av de nevnte bestemmelsene, og det er gjentatt i punkt 15.3 av pedagogiske grunner.

#### *Punkt 16 – kontohavers oppsigelse og heving av avtalen*

Det følger av kravene til rammeavtalens innhold i finansavtaleloven § 16 annet ledd at den skal inneholde opplysninger om kundens rett til å si opp avtalen. I punkt 16.1 foreslås det at Fylkesmannen som utgangspunkt skal ha rett til å si opp Kontoavtalen uten forvarsel. Dette ivaretar behovet for å sikre adgang til å flytte innskuddene på kort varsel, for eksempel dersom den aktuelle banken får for lav rating eller av andre grunner ikke lenger er aktuell for plassering av finansielle eiendeler tilhørende personer under vergemål.

I punkt 16.2 foreslås det likevel at banken kan kreve tre virkedagers forhåndsvarsel ved uttak av større beløp eller ved uttak i annen valuta enn norske kroner, men kun der dette er nødvendig av hensynet til egen kontantbeholdning eller av sikkerhetsmessige grunner. Det legges således opp til at bankene skal kunne få noe tid til å områ seg ved flytting av for eksempel hele kontoporteføljer.

I punkt 16.3 foreslås det inntatt en bestemmelse om heving av avtalen. Denne er nært sagt identisk med det som følger av finansavtaleloven.

#### *Punkt 17 Bankens oppsigelse og heving av avtalen*

Punktet er ikke en nødvendig del av de opplysningene som skal fremkomme i rammeavtalen, jf. finansavtaleloven § 16 annet ledd.

Det foreslås tre måneders oppsigelsesfrist for bankene. Dette er et avvik fra den alminnelige oppsigelsesfristen på to måneder, jf. finansavtaleloven § 21. Utvidelsen foreslås for å sikre vergemålsmyndighetene noe mer tid til å områ seg dersom en bank som sitter med betydelige midler skulle ønske å fratrukke ordningen.

Oppsigelse fra bankens side krever også saklig grunn. Saklig grunn kan for eksempel foreligge dersom vergemålsmyndigheten har foreslått større endringer i Rammevilkårene og banken ikke finner å kunne akseptere disse, jf. Rammevilkårene punkt 15. Det må likevel være slik at det kreves at det i så fall gjelder materielle endringer av en viss betydning før banken kan ha saklig grunn til å fragå avtalen fullstendig dersom endringene ikke aksepteres.

Punkt 17.2 inneholder en bestemmelse om hevingsadgang for bankene, og tilsvarer finansavtaleloven § 21. Punktet er tatt med for å gi den samme løsningen som for kundens hevingsadgang i punkt 16.

Punkt 17.3 presiserer at hevingsadgangen for kontoen som sådan gjelder tilsvarende for avtale om særlige tjenester tilknyttet en konto.

### *Punkt 18 Lovvalg og vernetting*

I punkt 18.1 fremgår det at norsk rett skal regulere avtalen, og i punkt 18.2 er det foreslått at alle tvister som oppstår skal behandles av Oslo tingrett (vernetting).

Det vil ikke være aktuelt å anvende finansklagenemnda for tvisteløsning, da denne kun behandler klager fra forbrukere.

### *Punkt 19 Innskuddsgaranti*

Punkt 19 inneholder informasjon om innskuddsgarantiordningen, og er tilpasset muligheten for at også kredittinstitusjoner med hovedsete i annen EØS-stat skal kunne ta imot innskudd tilhørende personer under vergemål. Norske banker er pliktige medlemmer av Bankenes sikringsfond, jf. banksikringsloven<sup>68</sup> § 2-1. Punkt 19.1 fastslår at for disse er innskudd garantert av sikringsfondet med inntil 2 millioner kroner per innskyter.

Punkt 19.2 fastslår at hver enkelte personer under vergemål er identifisert som reell eier og innskyter hva gjelder innskuddet på den enkelte konto.

Punkt 19.3 gir kun informasjon om når innskuddsgarantien effektueres.

I punkt 19.4 er det foreslått at ved kontoavtaler som inngås med banker som er kredittinstitusjoner med hovedsete i annen EØS-stat, må banken godtgjøre at hvert enkelt innskudd dekkes av innskuddsgarantiordningen i hjemlandet etter de samme prinsipper som i punkt 19.2. Punktet er nøytralt utformet, og vil således dekke opp både eventuelle filialer etablert i Norge, og kredittinstitusjoner som kun driver grensekryssende virksomhet dersom det skulle bli aktuelt å plassere innskudd i slike banker. Hva gjelder filialer er det viktig å merke seg at punktet vil ha en betydning også for de filialer som er tilknyttet den norske innskuddsgarantiordningen.<sup>69</sup> Dette fordi den norske innskuddsgarantiordningen for slike kun fungerer som en topping-up-ordning, jf. forskrift om EØS-filialers medlemskap<sup>70</sup> § 3.

---

<sup>68</sup> Lov sikringsordninger for banker, forsikringsselskaperens garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner av 6. desember 1996 nr 75

<sup>69</sup> Dette gjelder per 25. april 2012 følgende filialer: BlueStep Finans AB (Filial Oslo), Fokus Bank, Handelsbanken AB NUF i Norge, Nordnet Bank, Skandiabanken AB NUF i Norge og Swedbank i Norge (<http://www.bankenessikringsfond.no/no/hoved/medlemmer/>)

<sup>70</sup> FOR 2005-07-06-802



## 9. ERSTATNINGSANSVAR

Det er særlig to forhold som kan gi opphav til krav om erstatning. Det gjelder for det første dersom en bank, hvor det er plassert midler ut over det Bankenes sikringsfond dekker, blir underlagt offentlig administrasjon og blir likvidert uten at det gir full utbetaling av innskuddene. For det andre dersom det skjer en urettmessig tapping av en eller flere innskuddskonti, for eksempel ved den eller de som har disposisjonsrett over konti foretar uregelmessige betalingstransaksjoner.

Erstatningsansvar er ikke regulert i vergemålsloven, og man må bygge på alminnelig skadeserstatningsrett. Det må foreligge uaktsomhet for at man skal komme i ansvar, og for Fylkesmannen vil arbeidsgiveransvaret – skadeserstatningsloven § 2-1 – være det aktuelle hjemmelsgrunnlaget:

*"Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet."*

I vergemålsloven av 1927 fremgår følgende av § 92:

*"Kommunen er ansvarlig for tap som en overformyndet ved pliktstridig eller forsømmelig forhold har påført en umyndig eller overformynderiets fellesmasse. På fellesmassens vegne kan fylkesmannen med departementets samtykke reise sak mot kommunen for statskassens regning"*

Vergemålsutvalget mente derimot at en slik ansvarsbestemmelse ville være overflødig, nettopp fordi arbeidstakernes pliktstridige eller forsømmelige forhold omfattes av alminnelige erstatningsrettslige regler og arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1.<sup>71</sup> Departementet konkluderte med det samme, og bemerket at staten på vanlig måte ville ha et arbeidsgiveransvar for vergemålsmyndigheten, både sentralt og lokalt.<sup>72</sup>

Ved en ansvarsvurdering vil det på bakgrunn av dette være sentralt å fastlegge om ansatte hos Fylkesmannen ved forvaltningen av midlene på uaktsomt vis har opptrådt i strid med de regler og retningslinjer som gjelder for forvaltningen.

Hva gjelder dekning av midlene under innskuddsgarantiordningen, skal Fylkesmannen tilstrebe en spredning av midlene, slik at man sikrer at samtlige midler så langt det er praktisk mulig dekkes under en innskuddsgaranti.

Dersom det ikke lar seg gjøre å spre større formuer tilhørende personer under vergemål på en måte som sikrer vedkommende full sikring under innskuddsgarantien, aktualiserer det spørsmålet om Fylkesmannen (staten) som forvalter kan bli erstatningsansvarlig for den del av formuen som ikke dekkes av innskuddsgarantien.

Tilsvarende problemstilling har blitt reist i forbindelse med advokaters innskudd på klientkonti. Fra Advokatforeningens nettsider hitsettes følgende:

*"Hva gjelder advokatens eventuelle ansvar, antar vi at dette i stor utstrekning vil kunne fraskrives. Dette vil kunne gjøres i oppdragsbekreftelsen for nye oppdrag. Det vil antakeligvis også kunne gjøres som et tillegg til eksisterende oppdragsbekreftelser for allerede"*

---

<sup>71</sup> NOU 2004:16 s. nr 16 s. 68

<sup>72</sup> Ot.prp.nr. 110 (2008-2009) s. 112

*eksisterende oppdrag, men da selvfølgelig bare med virkning fra det tidspunkt klienten har mottatt endringen og har fått mulighet til selv å velge annen plassering.*

*(...)*

*Justisdepartementet har i et brev til fylkesmennene, anbefalt at midler som forvaltes av overformynderiet, plasseres i ulike banker dersom beløpet overstiger 2 millioner kroner, uavhengig av bankenes økonomiske situasjon. Departementet unnlot i brevet å vurdere ansvarsgrunnlaget."*

Advokatforeningen anbefaler således at advokater løser dette problemet ved å innta en klausul i oppdragsbekreftelsen der man fraskriver seg eventuelt ansvar (disclaimer). Dette fungerer hvor forvaltningen er basert på kontrakt. For Fylkesmannens følger grunnlaget for forvaltningen av lov, og en avtalebasert ansvarsbegrensning er ikke et tilgjengelig alternativ.

Forarbeidene oppstiller imidlertid bare en "bør"-plikt for Fylkesmannen hva gjelder spredning av formuer ut over det som er dekket av innskuddsgarantiordninger. Dersom det utarbeides særskilte instruksjer og rutiner som regulerer nærmere hvordan dette skal håndteres, vil det kunne påvirke innholdet av den såkalte rolleforventingen ved vurderingen av om det foreligger utaktsomhet. Dersom man har utarbeidet forsvarlige rutiner og instruksjer, og disse er fulgt, vil det gi lite rom for å kunne konstatere at det foreligger uaktsomhet. Vi anbefaler blant annet av hensyn til dette at det utarbeides rutiner og instruksjer som gir føringer for hvorledes dette skal håndteres. Disse bør adressere følgende forhold:

- Rutiner for at varsel fra bankene om større formuer følges opp av Fylkesmennene, og at formuenes størrelse gjennomgås av Fylkesmannen med jevne mellomrom
- Retningslinjer for plassering av "overskuddsmidler" dersom det viser seg at man ikke klarer å oppnå full dekning under innskuddsgarantien for store formuer. For eksempel kan man ha retningslinjer som legger opp til at det slike midler iht. bankens soliditet målt etter visse parametre (godkjent rating, andel ren kjernekapital mv.).

For å lette Fylkesmennenes kontroll med større formuer, foreslår vi også at det tas inn i Rammevilkårene at bankene skal ha plikt til å varsle dersom innestående på en konto overstiger kr 1.950.000,- for midler dekket under den norske innskuddsgarantiordningen, og kr 700.000,- for midler som dekkes under innskuddsgarantiordning i andre EØS-stater.

Dersom det skulle skje at en ansatt hos Fylkesmannen har benyttet sin disposisjonsrett over kontoen i strid med regler og retningslinjer for forvaltning, og dette fører til et tap for en person under vergemål, vil staten kunne bli ansvarlig for tapet, jf. skadeserstatningsloven § 2-1. Blant annet av denne grunn anbefaler vi at disposisjonsretten gis til minst to personer og at det utformes en instruks for disposisjonsrett og en akkrediteringsordning som skal bidra til å unngå misbruk.

## 10. FORVALTNINGSMODELL

Delprosjektet for finansforvaltning i forprosjektet vurderte tre ulike veier for å realisere bankløsningen:<sup>73</sup>

En-bank modell	Bransjeavtale med bankene	Kvalifiserte banker
<ul style="list-style-type: none"><li>• Alle midlene/konti opprettes i en bank</li><li>• Banken velges etter anbudskonkurranse</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alle personer under vergemål kan selv velge bank</li><li>• Det er inngått nasjonal avtale med alle banker med konsesjon om like vilkår for "vergemålskonto"</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vergemålsmyndigheten setter ensidige krav til banker som ønsker å forvalte vergemålsformuen</li><li>• Bankene må velge å bli med ved å kvalifisere seg</li></ul>

Fordelen ved en *én-bank modell* er først og fremst at den trolig vil gi en letter administrasjon av ordningen. En slik modell vil nok medføre ikke ubetydelige administrative fordeler i forvaltningsfasen frem til et eventuelt bytte av bank. Da vil man imidlertid måtte legge om samtlige konti til en ny leverandør, og ved oppstart vil vi anta at den administrative fordelene er liten sammenlignet med de to alternative modellene som er skissert tidligere.

Én-bank modellen er ikke forenlig med anvisningen på spredning av midlene slik det er kommet til uttrykk i forarbeidene, jf. punkt 2.3.2 ovenfor. Spredningen skal ivareta behovet for å gi best mulig innskuddsgarantidekning for midlene. Dette kan også trolig løses for en én-bank-modell dersom midlene gis en særlig rett til dekning, jf. banksikringsloven § 2-10 annet ledd siste punktum. Denne muligheten er omtalt i punkt 4.2.2 ovenfor om innskuddsgaranti.

Særlig på bakgrunn av at midlene skal plasseres til flytende rente, synes en spredning også ønskelig for å sikre best mulig avkastning. Dersom man er bundet til én bank i en gitt anbudsperiode, vil man risikere at fraværet av konkurranse i anbudsperioden medfører at den flytende renten vedkommende leverandør tilbyr, blir lavere enn hva man ville ha oppnådd ved å eksponere midlene for konkurranse. For en innskyter er adgangen til å flytte midlene dersom renten ikke er tilfredsstillende av fundamental betydning for å sikre god flytende rente. I en én-bank modell med flytende rente vil det balanseforholdet som ligger i dette bli så vidt svekket at det fremstår som lite sannsynlig at man vil kunne oppnå en god formålsoppnåelse ved valg av en slik modell.

*Bransjeavtale-modellen*, slik den er beskrevet ovenfor, bygger på en forutsetning om at samtlige tilbydere av innskuddskonti vil inngå avtale om å motta vergemålsmidler. Det er ikke gitt at man kan legge dette til grunn, og uansett er det ingen åpenbar fordel ved å ha avtale med samtlige leverandører. En så bred modell vil lett gi uforholdsmessige administrative kostnader.

Det er imidlertid nødvendig å ha et visst antall banker inne for å sikre en god konkurranse om midlene. Videre vil en bransjeavtale – i betydningen en standardisert avtale – også bidra til å fremme konkurransen fordi sammenligningen av rentetilbud kan skje uten å måtte ta høyde for at det kan være forskjeller i avtalegrunnlaget.

<sup>73</sup> Sluttrapport fra forprosjektet – plan for gjennomføringsfasen, 10. november 2011 ("Sluttrapport forprosjektet") s. 40, med referanse til Forprosjekt finansforvaltning av KPMG.

Vergemålsloven § 51 annet ledd gir den sentrale vergemålsmyndigheten rett til å begrense antallet tilbydere til det som gir den beste balansen mellom ønsket om å sikre konkurranse, sikkerhet for midlene og forhindre uforholdsmessige administrative byrder. Dette gir et godt grunnlag for å velge det som mer treffende kan kalles en *åpen og dynamisk modell*. Denne modellen kan også forenes med målet om å sikre hver enkelt lik avkastning (se punkt 2.3.1 og 11.8), og etter vårt syn gir vergemålsloven langt på vei anvisning på denne modellen.

Enhver bank kan i denne modellen når som helst gi uttrykk for at den ønsker å motta midler og den sentrale vergemålsmyndigheten kan vurdere om det skal gis anvisning til Fylkesmannen på å benytte vedkommende bank. Her må imidlertid vergemålsloven suppleres av de krav EØS-retten stiller mht. transparente fordelingskriterier. Dette gir visse grenser for handlefriheten, men vil ikke være til hinder for å oppnå en god avveining av de ulike hensynene som forvaltningen skal ivareta. Dette er nærmere behandlet i punkt 3.3 ovenfor.

Kravet om spredning og ønsket om sikre midlene dekning under en innskuddsgarantiordning, og målet om å generere lik avkastning, medfører at det vil måtte opprettes et betydelig antall konti, se punkt 11.5. De undersøkelsene som er foretatt, tilsier imidlertid at kontoadministrasjonen er håndterbar. Dette er nærmere behandlet i punktene 11.1 og 11.8 nedenfor. Kravene til kunde kontroll i hvitvaskingsloven gir heller ikke store utfordringer med hensyn til dette, se punkt 6.2.

En viktig forutsetning for å velge flytende rente, er at man har reell mulighet til å flytte midler dersom avkastningen ikke er tilfredsstillende. Det gir som allerede nevnt behov for å ha et godt antall tilbydere. Videre vil kundeportabiliteten være av betydning. Generelt er det godt tilrettelagt for bankbytte i Norge, og vi har ikke funnet forhold som tilsier at det vil bli særlig byrdefullt å rute midlene mellom ulike banker – selv om det vil kunne gjelde et betydelig antall konti. Vi finner her også grunn til å peke på at renteendringer i henhold til finansavtalelovens normalløsning ikke kan gjennomføres før to måneder etter at varsel er sendt. Det gir et visst rom for forhandlinger og eventuelt påfølgende flytting av midler.

Ved den sentraliseringen som vergemålsloven bygger på, vil man nettopp kunne ivareta behovet for oversikt og kontroll med en ordning som har et ikke ubetydelig antall tilbydere til enhver tid. Det avgjørende er her at den sentrale vergemålsmyndigheten til enhver tid vet hvor midlene er plassert og til hvilken rente. Dette legger til rette for at man kan drive en forsvarlig aktiv renteforvaltning.

Den kompetansefordelingen og styringsstrukturen som vergemålsloven gir anvisning på, gir visse føringer for innretningen av forvaltningsmodellen, se punkt 2.2. Dette er forent med den avtalemessige siden, både med hensyn til struktur og innhold, se punkt 8.1 flg.. På et overordnet nivå er vår anbefaling at man søker å etablere en avtaledokumentasjon som er lik for samtlige avtaler som inngås, og at avtalen gjøres tilgjengelig på vergemålsmyndighetens nettsted, slik den til enhver tid lyder. Dette legger til rette for at eventuelle endringer kan kommuniseres effektivt og samtidig til alle bankene og anses akseptert med mindre den enkelte bank meddeler noe annet.



*Del III: Anbefalinger*

## **11. ANBEFALINGER**

### **11.1. Fremgangsmåte ved etablering**

Anskaffelsesregelverket kommer ikke til anvendelse. Den alminnelige EØS-retten (primærretten) gir imidlertid visse rammer for etableringen av ordningen og forvaltningen. Ordningen må kunngjøres på adekvat måte i EØS-området, slik at potensielle tilbydere i EØS-området får lik tilgang til informasjon og mulighet til å gi tilbud. Ut over dette, vil forbudet mot forskjellsbehandling i EØS-avtalen artikkel 4 og grensene for lovlige restriksjoner av etableringsretten og retten til å yte tjenester, gi visse grenser for hvorledes ordningen kan innrettes, se også punkt 3.3.

Vi anbefaler her at det lages et tilbudsgrunnlag som angir hva man vil legge vekt på med hensyn til hvem som vil bli valgt som tilbydere ved oppstart og hvordan fordelingen av midlene vil skje. Det vil være mulig å beholde et godt rom for diskresjonær handlefrihet, slik at man kan justere vektningen av de ulike kriteriene ut fra sammensetningen av tilbud som kommer inn.

Følgende kriterier er lovfestede: 1) Innskuddene skal gjøres i norske kroner og 2) tilbyderne må ha markedsadgang i Norge.

Videre gir forarbeidene anvisning på at midlene så langt der er praktisk gjennomførbart bør være dekket av en innskuddsgarantiordning. Det er på denne bakgrunn nødvendig å be samtlige tilbydere om å angi hvilken ordning som vil gjelde, dekningsomfanget og en angivelse av hva som gir rett til dekning. Her kan det også være grunn til å be om en legal opinion fra et uavhengig og velrenomert advokatfirma for tilbydere som ikke ligger under den norske innskuddsgarantiordningen.

Tilbyderne bør videre angi hvor stort volum de har ønske om å motta. Det vil være nødvendig for å kunne foreta fordelingen og vite at det er tagerevne hos dem som blir valgt.

Tilbyderne må angi hvilken rente de er villige til å tilby pro anno. Fordi det vil gå nokså lang tid fra tilbud gis til midlene er plassert, vil det her trolig være behov for en justeringsmekanisme, slik at endringer i relevant markedsrente danner grunnlag for en justering basert på et felles og akseptert forhold til NIBOR på dagen for oppstart.

Det er som nevnt forutsatt i forarbeidene at innskuddsgarantier skal ha en fremtredende rolle for å dekke kredittrisiko. Det vil imidlertid trolig være behov for å ha et ikke ubetydelig antall tilbydere som vurderes som så solide at det er forsvarlig å tilføre dem midler ut over dekningsområdet for innskuddsgarantiordningene. Tilbyderne bør derfor angi hvilken rating de har hos de kredittvurderingsbyråene som Finanstilsynet har akseptert som grunnlag for å fastsette risikovekter etter kapitalkravsforskriften. For tiden er dette Standard & Poor's Ratings Services, Moody's Investors Service, Fitch Rating og DBRS. I tillegg bør det vurderes om bankene skal angi hvor stor del ren kjernekapital<sup>74</sup> utgjør av den ansvarlige kapitalen samt om det skal oppgis hvor stor uvektet kapitaldekning bankene har.

Forvaltningen vil gi lite grunnlag for å kreve gebyrer. I den grad det skal skje overføringer til andre banker, vil det imidlertid være grunn til å anta at bankene vil fremme et krav om gebyr, og bankene bør angi hvilke gebyrer de vil operere med.

Et viktig trekk ved forvaltningsmodellen er at det skal opprettes et stort antall kontoavtaler og at det bør være enklest mulig å flytte midler. Dette har en side til kundekontroll og bankene bør

---

<sup>74</sup> Jf. forskrift 1. juni 1990 nr. 435 om beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner, oppgjørssentraler og verdipapirforetak.

anmodes om å avklare om de i alminnelighet vil avstå fra å kreve legitimasjonskontroll av personene under vergemål ved kontoetablering.

Det bør, så lang det er tilstrekkelig avklart, stilles presise krav til det administrative grensenettet, herunder elektronisk kommunikasjon. Dersom det ikke er tilstrekkelig klarlagt på tidspunktet for kunngjøring, vil man kunne foreta en ytterligere kvalifisering knyttet til slike krav.

Det overordnede avtalegrunnlaget – Rammevilkårene for innskudd – bør utgjøre en del av tilbudsgrunnlaget. Det er ikke ønskelig at bankene krever særskilte tilpasninger, og det bør derfor fremgå tydelig at man forutsetter at tilbud gis på grunnlag av avtaleutkastet.

Ved fordelingen er det behov for å legge vekt på flere forhold. Man skal legge til rette for en god rente ved oppstart og en effektiv konkurranse etter oppstart. Det gir i seg selv behov for å ha et visst antall tilbydere. Videre vil det være ønske om å legge vekt på å etablere en ordning som er enkel å administrere, herunder bl.a. med sikte på å nå det uttalte målet om lik avkastning for personer under vergemål uavhengig av hvor i landet de holder til. Endelig skal man sikre midlene ved å spre dem for å sikre dekning under innskuddsgarantiordninger og ivareta behovet for forsvarlig iakttakelse av bankenes substansielle forhold. Disse hensynene er så vidt sprikende at det er vanskelig å angi en presis fordelingsnøkkel i tilbudsgrunnlaget. Her synes det å være behov for et ikke ubetydelig rom for å kunne basere fordelingen på en forsvarlig skjønnsutøvelse etter at tilbudene som kommer inn er analysert og man kan foreta en konkret helhetlig vurdering basert på reelle og akseptable tilbud. Ved denne vurderingen vil man imidlertid måtte se hen til de grensene EØS-avtalen oppstiller og sørge for at fordelingen skjer på en måte som ligger innenfor disse rammene.

Det er grunn til å anta at det ligger en ikke ubetydelig signalverdi i utgangsrenten, dvs. den renten man har ved etableringen av ny finansforvaltning av vergemålsmidlene, og at den derfor bør bli best mulig ut fra de forutsetningene som er gitt. Blant annet på bakgrunn av dette, antar vi at det er grunn til å vurdere om det er behov for å hente inn en eller flere finansielle rådgivere i prosessen.

## **11.2. Plan for etablering**

Det er gitt en plan for etablering i del III.

## **11.3. Rente**

Det er en uttalt målsetting at man skal oppnå god avkastning på midlene. Samtidig gir forarbeidene anvisning på at risikoen skal være moderat. Gitt plasseringsalternativet – innskudd i bank – og valg av flytende rente, ligger forholdene godt til rette for å oppfylle ønsket om lav risiko. Med disse forutsetningene vil konkurransen om midlene bli avgjørende for renten. Det er ønskelig å etablere et godt antall banker som tilbydere og legge til rette for reell konkurranse ved at midlene nokså enkelt kan flyttes dit forholdet mellom ønsket sikkerhet og avkastning til enhver tid er optimal. Dette berører forholdet til kundekontroll, administrative prosesser og sikkerhet for midlene, som er behandlet i 11.4, 11.7 og 11.8.

Videre er det viktig at nye tilbydere enkelt kan komme til etter etableringen. Vissheten det gir hos tilbydere som er inne i ordningen om at konkurransen ikke er gitt innenfor et tidsrom vil kunne bidra til å holde ved like og skjerpe konkurransen. Dette er nærmere berørt i punkt 10 om etableringen av en dynamisk modell.

Muligheten for å inngå fastrenteavtaler er ikke drøftet i forarbeidene. Fastrenteavtaler medfører at man tar et markedssyn. Man risikerer å motta en lavere avkastning dersom den tilgjengelige



flytende renten stiger i perioden midlene er bundet til en fast rente. På den annen side vil hel eller - kanskje mer aktuelt – delvis binding av midlene i en periode åpne for å høste den verdien som ligger i å stille fortuberegnet likviditet tilgjengelig. Her vil man også kunne se hen til hvilken rente Norges Bank oppnår på sine F-lån, se punkt 5.2.2. Det vil kunne gi et interessant grunnlag for å vurdere om deler av porteføljen bør bindes for en periode. Fastrenteavtaler vil også kunne gi et verdifullt virkemiddel for å oppnå lik rente på en kostnadseffektiv måte. Vi anbefaler på denne bakgrunn at det tas opp til vurdering om den sentrale vergemålsmyndigheten skal gis adgang til å inngå fastrenteavtaler. Trolig bør det gis en forskriftshjemmel som gir adgang til å regulere dette nærmere dersom det vurderes som ønskelig. Det bør i den forbindelse også vurderes om den sentrale vergemålsmyndigheten skal ha adgang til å inngå rentebytteavtaler for å kunne drive aktiv porteføljeforvaltning i rentebindingsperiodene. Det er imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til dette før man iverksetter en etablering.

#### **11.4. Sikkerhet for innskutte midler**

Vi har vurdert hva som skal til for å utløse rett til dekning under den norske innskuddsgarantiordningen. Vergemålsloven § 51 angir at midlene skal plasseres på individuelle konti i bank og det er forutsatt i forarbeidene at denne løsningen vil medføre at retten til dekning under innskuddsgarantien som tilbys av Bankenes sikringsfond i medhold av banksikringsloven. Vi kan bekrefte at denne forutsetningen er holdbar og at man kan kombinere dette med den tiltenkte avtalestrukturen hvor Fylkesmannen står som avtalepart slik at innskuddene vil fremgå på aggregert nivå, slik man blant annet får ved konsernkonti.

Den norske innskuddsgarantien gir dekning inntil to millioner per person per bank. Etter innskuddsgarantidirektivet er kravet at man har en garanti på 100 000 Euro. Videre pågår det et arbeid i EU som gjør at det er en viss usikkerhet med hensyn til om Norge vil kunne beholde den nåværende beløpsgrensen. Dette er nærmere behandlet i punkt 4.3 ovenfor. Dersom ordningen må endres, vil det generere et større behov for å spre midlene for å oppnå dekning. Vi anbefaler at man ved etableringen av ordningen, så langt det lar seg gjøre, tar høyde for at innskuddsgarantien vil kunne bli begrenset til 100 000 Euro.

Når det gjelder tilbydere hjemmehørende i øvrige EØS-land, er det behov for å få en redegjørelse fra dem ad hvilken innskuddsgarantiordning som kommer til anvendelse og en bekreftelse på at innskuddene vil være beskyttet av den angitte ordningen. Filialer av kredittinstitusjoner hjemmehørende i andre EØS-land kan bli medlemmer i den norske ordningen. Etter vår vurderingen vil det imidlertid ikke være forenelig med EØS-retten å kreve at slike tilbydere slutter seg til den norske ordningen.

Vi har fått opplyst at det til enhver tid vil være et ikke ubetydelig antall større formuer som er underlagt Fylkesmannens forvaltning. Vi har ikke mottatt noe håndfast tallmateriale på dette. På bakgrunn av de generelle opplysningene vi har mottatt, anbefaler vi at man foretar en nærmere vurderingen av hvor langt det er hensiktsmessig å søke å spre slike formuer for å oppnå full dekning under innskuddsgarantiordninger. Dette vil man imidlertid ikke kunne ta endelig stilling til før man har mottatt tilbudene forut for etableringen.

Videre vil vi anta at man bør ta høyde for at det ikke vil være et tilstrekkelig antall tilbydere til at man kan oppnå full dekning. Vi anbefaler derfor at det bes om informasjon som kan danne forsvarlig grunnlag for å vurdere tilbydernes soliditet, slik at man får reell mulighet til å plassere midler som ikke gis sikkerhet under en innskuddsgaranti på et godt opplyst grunnlag. Dette er nærmere omtalt i punkt 11.2 om fremgangsmåten ved etableringen.

Når det gjelder avveiningen mellom ønsket om spredning for å sikre dekning under innskuddsgarantier og andre hensyn, er det særlig to forhold som er fremtredende. For det første vil en maksimal spredning kunne gi en dårligere gjennomsnittlig avkastning fordi en utvidelse av kretsen av tilbydere i praksis nok vil medføre at man vil måtte akseptere rentevilkår som man ellers ikke hadde reflektert på. En streng forfølgning av ønsket om dekning under innskuddsgarantier vil således kunne gi det resultat at ivaretagelsen av sikkerheten for de store formuene svekker avkastningen. For det andre vil en eventuell etablering av en langt videre krets av tilbydere enn behovet for å sikre god konkurranse tilsier, gi behov for en kost/nytte-vurdering, hvor de administrative merkostnadene bør holdes opp mot alternative måter å sikre en forsvarlig plassering av midlene, slik som angitt ovenfor.

### **11.5. Likebehandling**

Målet om likebehandling av personer under vergemål er klart uttalt i motivene, og utgjør den sentrale legislative begrunnelsen for å sentralisere forvaltningen. Vi har ikke funnet forhold som tilsier at man ikke kan etablere én avtale som samtlige banker vil kunne akseptere. Vi anbefaler derfor at man etablerer felles overordnede rammevilkår. Dette vil også langt på vei utgjøre et nødvendig fundament for å sikre likebehandling, og det sikrer et optimalt grunnlag for å sammenligne rentetilbudene og eventuelle gebyrkrav.

Det vil imidlertid kunne være visse forskjeller med hensyn til hvorledes den elektroniske kommunikasjonen kan innrettes. Dette er forhold som må avklares nærmere.

Slik vergemålsloven er utformet, har Fylkesmannen ikke adgang til å fravike de vilkårene som er fremforhandlet av den sentrale vergemålsmyndigheten. Fylkesmannen kan bare inngå avtaler på det grunnlaget som er fremforhandlet sentralt og med de bankene det er gitt anvisning på. Denne kompetansedelingen bidrar til å sikre likebehandling.

Vergemålsloven § 51 gir ikke en naturlig foranledning til å gi individuelle rentetilbud knyttet til den enkelte person under vergemål. Det er Fylkesmannen som skal inngå avtalene med bankene på vegne av dem som til enhver tid har midler til forvaltning, og det synes klart nok forutsatt i forarbeidene at bankene skal gi samme rente til samtlige. Ved utformingen av tilbudsgrunnlaget kan man utelukke enhver tvil med hensyn til dette ved å klargjøre at det skal oppgis én rentesats.

Samlet sett er det vår vurdering at man vil kunne motta nasjonale betingelser fra hver tilbyder slik som forutsatt.

Det er imidlertid to forhold som gir visse utfordringer med hensyn til å oppnå lik behandling. For det første gjelder det muligheten for å legge midlene inn under sikringsgarantiordninger. Dette er nærmere omtalt i punkt 0 og 11.4 ovenfor. For det andre gjelder det den uttalte målsetningen om garantert lik rente.

Som nevnt vil man kunne få nasjonale rentebetingelser fra hver tilbyder. I og med at man blant annet av hensyn til å sikre spredning av midlene er gitt anvisning på å inngå avtale med flere tilbydere, er det grunn til å forvente at man til enhver tid vil måtte plassere midler i institusjoner som tilbyr noe ulik rente, se til dette også punkt 5. Det gir et behov for å justere de avkastningsforskjellene som vil oppstå for å oppnå lik rente for hver person. Dette kan gjøres på ulike måter.

Man kan løse det avtalemessig ved å innta en rentemekanisme som medfører at ingen banker skal svare høyere rente enn den banken som til enhver tid har det laveste rentetilbudet. Ved en slik løsning vil det ikke være behov for en etterhåndsjustering fordi midlene er underlagt en felles rente som dokumenteres på adekvat vis ved årets slutt og danner grunnlag for angivelse av

akkumulert avkastning. En slik løsning vil gi den sentrale vergemålsmyndigheten et klart mandat. I den grad midler som er til forvaltning hos den tilbyderen som har det laveste rentetilbudet kan plasseres hos andre, bør midlene flyttes for å heve renten.

Fristen for iverksetting av renteendring er i henhold til finansavtalelovens normalordning to måneder fra varsel om endring er sendt. Dette gir et visst handlingsrom for å ta en dialog med vedkommende institusjon og eventuelt forberede en flyting av midlene dersom renteendringen likevel vil bli gjennomført.

Svakheten ved denne løsningen er særlig knyttet til to forhold. For det første vil store aktører ventelig også her få en markedsrett som medfører at disse kan se seg tjent med å presse renten ned fordi de vurderer forholdet dit hen at midlene – i det minste store deler av dem – ikke vil la seg omplassere. For det andre vil man ved denne løsningen ikke få hentet ut den reelt sett tilbudte avkastningen på midlene, og dette må veies mot den eventuelle administrative besparelsen som ligger i at man unngår en løpende gjennomgående allokering av midlene som gir en lik eksponering mot de rentetilbudene som ligger inne i ordningen til enhver tid eller en etterhåndsjustering ved at midler fordeles etter snittrenten som oppnås i renteperioden.

Gitt at datagrunnlaget er korrekt, vil midlene til hver person kunne fordeles slik at de eksponeres likt for samtlige rentetilbud som til enhver tid er gjeldende. Det forutsetter imidlertid at hver enkelt person har konti i samtlige banker som operer med ulike rentetilbud, og generer således et særlig behov for kontoetableringer. Dette bør imidlertid ikke være en avgjørende innvendig, blant annet fordi bankene ikke må gjennomføre kundekontroll av hver enkelt. I tillegg vil konti kunne etableres alene basert på elektronisk kommunikasjon.

Ved renteendringer vil det ved denne modellen måtte skje en omfordeling av midlene til hver enkelt. Som påpekt ovenfor vil den legale rammen for iverksettelse av renteendringer gi et visst rom for å forberede flytting, og det kombinert med en effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon, gir grunn til å anta at modellen vil være praktisk gjennomførbar.

Denne løsningen gir lik rente i sann tid, dvs. uten at det skapes et behov for å foreta en etterhåndsjustering. Det er en fordel med henblikk på behovet for å kunne gi akkumulert rente ved frigivelse av midler, for eksempel fra det tidspunktet mindreårige trer ut av ordningen. Ved en modell som er basert på etterhåndsjustering ved årets slutt, må man foreta en avstemning på utbetalingstidspunktet og fastsette renteavkastningen på grunnlag av det. Det gir igjen opphav for å angi et grunnlag for at den renten som er akkumulert blir justert. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Innenfor plasseringer som skjer med dekning under en innskuddsgaranti, kan midlene fordeles jevnt på de ulike tilbudene. I den grad større formuer plasseres uten slik dekning, vil det kunne gi en konsentrasjon hos særlig solide institusjoner som må avveies mot ønsket om å generere lik rente uten behov for etterjustering. Som nevnt i punkt 11.3 ovenfor, har vi ikke mottatt opplysninger som gir grunnlag for å trekke klare slutninger med hensyn til hvilke utfordringer dette vil kunne medføre for gjennomførbarheten av en løpende fordeling med sikte på å generere lik rente. Det må imidlertid tas høyde for at man her vil kunne støte på utfordringer som tilsier at en annen modell bør velges.

Som det fremgår ovenfor, foreligger det en del forhold som gjør det vanskelig å gi en klar anbefaling med hensyn til hvorledes vergemålsmyndigheten bør gå frem for å sikre lik rente. Dette tilsier i seg selv at man bør ta høyde for at det vil kunne bli behov for en løsning hvor man baserer seg på en etterhåndsjustering, dvs. at man ved årets slutt foretar en fordeling av total renteavkastning basert på den foreholdsmessige andelen hver enkelt har hatt til forvaltning i renteperioden. Videre bør det som nevnt angis et grunnlag for at midler kan utbetales under årets

gang basert på samlet lik rente på tidspunktet for utbetalinger. Om det kan sies å være rettslig grunnlag for en slik løsning etter vergemålsloven, slik den nå lyder, fremstår som usikkert, og vi anbefaler at det etableres et klart rettslig grunnlag for dette enten i lov eller forskrift.

Fordelen med en etterhåndsjustering, er at man slipper den administrative byrden som er forbundet med å etablere det antallet konti som til enhver tid er nødvendig for å dekke opp samtlige rentetilbud og rute midlene riktig ved renteendringer. En modell som er basert på justering i ettertid vil også kunne gi svar på den utfordringen man vil kunne oppleve ved fordeling av større formuer i en sanntidig modell.

Rent oppgjørsteknisk kan en etterhåndsjustering skje ved at midlene sluses gjennom en mellomregningskonto. Dvs. at samtlige renteinntekter pooles for så å bli ført tilbake til hver enkelt i henhold til vedkommendes andel av avkastningen basert på hovedstolens størrelse gjennom renteperioden i henhold til et oppsett som er satt opp før midlene samles og spres i samsvar med de innlagte betalingstransaksjonene. Denne løsningen legger et visst press på å få en hurtig gjennomføring slik at midlene eksponeres kortest mulig for den konsentrasjonsrisikoen poolingene medfører. Helst - om mulig, bør dette skje intra dag.

Et alternativ til en pooling, er å rute midlene direkte fra de kontiene som har oppebåret en høyere rente enn snittet til de kontiene hvor det er behov for påfyll for å komme opp på porteføljesnittet.

Den løsningen som ble skissert ovenfor, hvor man etablerer en felles rente knyttet til den til enhver tid laveste renten som aksepteres, bør anses som et sekundært alternativ til de to modellene som vil gi en utnyttelse av hele rentetilbudet, og således ventelig generere en høyere avkastning. Også under disse to modellene vil vergemålsmyndigheten ha et klart mandat om å virke for å heve rentebunnen i porteføljen, og samtidig unngår man den nedjusteringen av det samlede rentetilbudet som kan følge med dersom større aktører blir liggende lavt ved en kontraktsfesting knyttet til laveste tilbudet rente.

#### **11.6. Legal og god tidsperiode. Dynamisk modell**

Vi anbefaler at det etableres en åpen dynamisk modell basert på flytende rente og med mulighet for stadig tilslutning av nye banker. Dette legger godt til rette for konkurranse, gir mulighet for spredning av midlene, lav risiko, en kostnadseffektiv administrasjon av ordningen og gode forutsetninger for å nå det avkastningsmålet som er forutsatt i forarbeidene. I tillegg vil man kunne foreta nye kunngjøringer for øke konkurransen og grunnlaget for spredning av midlene ved behov. Dette er nærmere behandlet i punkt 10.

#### **11.7. Kundekontroll – hvitvasking**

Personer under vergemål anses etter vår vurdering som reelle rettighetshavere. Det innebærer at bankene ikke har plikt til å gjennomføre legitimasjonskontroll. Bankene har imidlertid en rett til å kreve å få gjennomføre kundekontroll av personer under vergemål. Det bør derfor avklares med bankene om de vil kreve legitimasjonskontroll. Bankene har ikke plikt til å foreta alminnelig kundekontroll av Fylkesmannen. Hvitvaskingsregelverket er således ikke særlig byrdefullt.

#### **11.8. Effektive administrative prosesser. Elektronisk kommunikasjon**

Det er forutsatt fra departementets side at kommunikasjon mellom vergemålsmyndigheten og henholdsvis personer under vergemål/verger og bankene skal skje ved bruk av elektronisk kommunikasjon. For dette formål skal det utvikles en egen Vergemålsapplikasjon og en tilhørende Vergemålsportal. Vergemålsportalen skal i henhold til foreliggende kravspesifikasjon ha

grensesnitt mot (1) den offentlige ID-porten som skal brukes for autentisering av personer under vergemål og verger når disse logger seg på portalen for å få tilgang til opplysninger, (2) banksystemene til de deltagende bankene, og (3) de saksbehandlerne som arbeider med vergemålssakene.

Vår erfaring er at utvikling av et slikt IT-system vil være tidkrevende og komplisert. Vi anbefaler derfor at myndighetene setter av betydelige ressurser og tilstrekkelig med tid til arbeidet. Det er av største betydning at vergemålsmyndighetene bidrar aktivt til arbeidet med å spesifisere løsningen, og ikke minst til å teste løsningen når denne er ferdig utviklet. En betydelig kilde til feil i løsningen vil være grensesnittene mot de tilgrensende systemene ID-porten og banksystemene, og det er derfor viktig at DIFI (leverandør av ID-porten) og Nets Norway (leverandør av bankenes betalingssystemer) deltar i spesifisering og testing av løsningen.

Når det gjelder overføring mellom bankene spesielt, må det avklares hvorvidt Nets Norway tillater at tredjepartsapplikasjoner foretar overføring mellom ulike bankkonti (i Norge og/eller i utlandet), og i så fall hvordan dette kan gjennomføres rent praktisk.

I forbindelse med integrasjon mellom Vergemålsportalen og banksystemer i Norge og i utlandet, bør vergemålsmyndigheten i avtalen med den enkelte bank kreve at banksystemene oppfyller personopplysningslovens sikkerhetskrav, herunder kravene i personopplysningsforskriften kapittel 2. Myndigheten bør også sørge for at det kun overføres personopplysninger til bankene i den utstrekning dette er nødvendig for å administrere midlene, dvs. at det ikke overføres helseopplysninger eller andre opplysninger som bankene ikke har behov for.

Elektronisk kommunikasjon med personer under vergemål og verger via Vergemålsportalen forutsetter at det etableres en løsning for distribusjon av elektronisk ID til den enkelte person som skal gis adgang til å logge seg på portalen via ID-porten. Vi anbefaler at autentisering skjer ved bruk av eID som oppfyller kravene til "person-høyt" / sikkerhetsnivå 4 i henhold til offentlige krav, dvs. p.t. enten Buypass smartkort eller Commfides minnepinne. Vi antar at det vil være tilstrekkelig om Vergemålsmyndigheten distribuerer slik ID til de personer som aktivt bestiller denne, dvs. det er ikke nødvendig med generell distribusjon til samtlige verger og personer under vergemål. Både Buypass og Commfides baserer seg på at fysisk bærer av eID utleveres via postkontoret ved bruk av PUM (der mottaker møter personlig og legitimerer seg ved å fremvise fysisk legitimasjon som pass eller førerkort). Distribusjon av eID forutsetter således at den enkelte person har slik fysisk legitimasjon og møter opp på postkontoret for å hente ut sin eID. Anskaffelse og distribusjon av eID har også en kostnadsside, og man må ta stilling til om denne kostnaden skal bæres av det offentlige, av den enkelte person under vergemål eller verger, eller deles mellom disse i form av en subsidiert løsning. Enkelte personer under vergemål eller verger kan ha en eID fra før, for eksempel fordi de har et Altinn-kort eller et oppgradert spillerkort fra Norsk Tipping som inneholder en Buypass kvalifisert eID, og disse vil kunne benyttes opp mot ID-porten uten behov for ytterligere distribusjon av eID.



## *Del IV: Plan for gjennomføring*

## 12. OVERSIKT OVER PROSESSEN

### 12.1. Angitt tidsplan mv.

Det er lagt til grunn at den nye loven skal tre i kraft 1. juli 2013.

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ot.prp.	Lovvedtak	Forprosjekt	Hovedprosjekt	Ikrafttredelse	Oppfølging	Evaluering

Det følger av vårt mandat at det skal utarbeides en gjennomføringsplan:

**b. Foreslå en konkret plan for etablering av avtalene med siktemål at avtalene skal være på plass senest ved utgangen av 2012**

Vi har kommet til at dette arbeidet naturlig faller i tre faser. En testfase hvor modellen og en rekke nødvendige forhold må testes i markedet mv. – nedenfor kalt pilotfasen. Videre en etableringsfase som løper frem til ordningen settes i kraft, hvoretter man går over i forvaltningsfasen.

### 12.2. Pilotfasen



Utredningen inneholder en rekke anbefalinger med hensyn til hvordan forvaltningen bør innrettes. Dels gir vergemålsloven anvisning på denne modellen, dels ligger det hensiktsmessighetsbetraktninger til grunn for anbefalingene. For å sikre et best mulig grunnlag for at den tilbudsinnbydelsen man sender ut i etableringsfasen vil gi et tilstrekkelig antall tilbud av god kvalitet som man kan legge til grunn for iverksettelsen, anbefaler vi at det etter at utredningen er levert, tas stilling til hva man ønsker å få avklart med bankene og evt. FNO. Vi antar at man bør vurdere følgende forhold:

- Modellen og en grunnleggende informasjon om bakgrunnen for modellen.
- Avtaleutkastet med et notat som forklarer bakgrunnen for avtalen og de valg som er tatt med hensyn til utformingen av den samt eventuelt kommentarer til de enkelte bestemmelsene i avtalen.
- Tekniske forhold og kommunikasjon.
- Behandling av personopplysninger. Bankene vil ha interesse av å vite hva som utgjør deres behandlingsgrunnlag.
- Håndtering av kundekontroll.
- Synspunkter på et utkast til konkurransegrunnlag.

Av hensyn til å unngå at enkelte aktører gis et informasjonsfortinn, bør man søke å innrette denne prosessen slik at hele bredden i markedet får tilgang til skriftlig informasjon og anledning til å delta i møter. Dette må imidlertid avstemmes med hva som er praktisk gjennomførbart. Vi anbefaler at man legger en noenlunde fast plan for hvorledes kommunikasjonen skal skje.



Det bør også vurderes om man skal knyttet til seg finansielle rådgivere i denne fasen for å få bistand med å sikre at man legger best mulig til rette for å oppnå en god utgangsrente ved etableringen av den nye forvaltningsmodellen.

Denne fasen kan gjennomføres så snart departementet har tatt stilling til fremgangsmåte mv. og vil anslagsvis ta to til tre måneder.

### 12.3. Etableringsfasen



Etableringsfasen vil trolig naturlig falle i to deler. For det første arbeidet frem mot å etablere avtalene, dvs. at man har valgt de tilbyderne som skal være med fra iverksettelsestidspunktet. Man har behov for å få avklart dette på et tidspunkt hvor det er tid nok igjen til å etablere konti og gjøre eventuelle tilpassninger av teknisk grensesnitt.

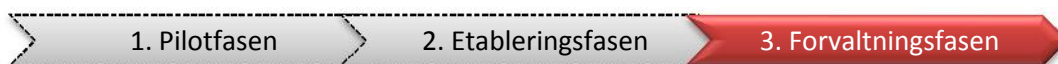
Målsettingen om at avtalene skal være på plass senest ved utgangen av 2012, innebærer at konkurransen må kunngjøres til høsten. Et sentralt element i pilotfasen er å avklare en rekke forhold knyttet til konkurransegrunnlaget. Dette arbeidet må summeres opp og konkurransegrunnlaget gis sin endelige utforming. Vi vil anta at dette bør kunne skje i løpet av august, slik at kunngjøringen kan skje tidlig i september. Hva som vil være en nødvendig og hensiktsmessig frist for å inngi tilbud, må vurderes nærmere. Vi antar at tre uker bør være tilstrekkelig.

Etter at tilbudene er mottatt, må disse gjennomgås ut fra de kriteriene som er angitt i konkurransegrunnlaget. Videre må man foreta en fordeling, slik at det antallet tilbydere det er behov blir klarlagt og valg av tilbydere man ønsker å inngå avtale ved etableringen av ordningen kan skje. Det er angitt i mandatet at det anses ønskelig at dette kan skje innen utgangen av 2012, og vi har ikke avdekket forhold som tilsier at man ikke vil kunne få til dette innen det.

Etter at avtalene er på plass, vil man kunne ta fatt på den praktiske etableringen av det betydelige antallet konti som må være tilgjengelig og etablere ønskede løsninger for elektronisk kommunikasjon mv.

I denne fasen bør man også trolig utrede og utvikle en instruksamling og annet styringsverktøy som anses egnet for å sikre en god og forsvarlig forvaltning.

### 12.4. Forvaltningsfasen



Sentral vergemålsmyndighet skal forvalte og administrere avtalene på et overordnet nivå, utrede endringer og følge opp og instruere Fylkesmennene. I den første tiden etter oppstart, vil vekten ventelig ligge på å løse operasjonelle forhold som vil kunne kreve avklaringer og høste erfaringer som kan gi grunnlag for å vurdere visse tilpassninger av ordningen.

Etter at det nye forvaltningsregimet er velfungerende operasjonelt, vil fokuset mer kunne rettes mot å følge opp målet om å sikre en god avkastning.



*Del V: Utkast til rammeavtale*

# Sentral vergemålsmyndighets Rammevilkår for innskudd

## 1 Bakgrunn og definisjoner

- 1.1 Disse Rammevilkårene vil utgjøre de generelle avtalevilkårene for enhver konto som opprettes for å forvalte finansielle eiendeler tilhørende en person under vergemål, jf. lov om vergemål av 26. mars 2010 nr. 9 § 51.
- 1.2 Følgende definisjoner får anvendelse:

<b>Banken:</b>	Den institusjon som har kontoen der innskuddet er plassert.
<b>Kontohaver:</b>	Den Fylkesmann som er oppgitt som Kontohaver i Kontoavtalen.
<b>Kontoavtalen:</b>	De nærmere betingelsene som regulerer den enkelte PUV-konto.
<b>Rammevilkårene:</b>	De betingelser og vilkår som fremgår av nærværende avtaledokument.
<b>Rammeavtalen:</b>	Disse Rammevilkårene med tillegg av Kontoavtalen og Prislisten, og ethvert annet skriftlig eller elektronisk dokument som Partene har vedtatt skal utgjøre en del av avtalene.
<b>Partene:</b>	Partene til Kontoavtalen: Banken og Kontohaver.
<b>Prislisten:</b>	Den liste med oversikt over Bankens til enhver tid gjeldende priser for sine tjenester, herunder gjeldende renter og gebyrer, tilknyttet Kontoavtalen.
<b>PUV-konto:</b>	Enhver konto som opprettes for å forvalte finansielle eiendeler tilhørende en person under vergemål.
<b>PUV:</b>	En person under vergemål etter lov om vergemål av 26. mars 2010 § 2, og eier av midlene på den enkelte PUV-konto.

<b>Sentral vergemålsmyndighets Rammevilkår for innskudd</b>	<b>1</b>
<b>1 Bakgrunn og definisjoner</b>	<b>1</b>
<b>2 Finansavtalelovens anvendelse på avtalen</b>	<b>2</b>
<b>3 Virkeområde</b>	<b>2</b>
<b>4 De enkelte PUV-konti – Kontoavtalen</b>	<b>2</b>
<b>5 Priser, kostnader og gebyrer</b>	<b>3</b>
<b>6 Rente på innskudd</b>	<b>3</b>
<b>7 Informasjon om kontoforholdet</b>	<b>3</b>
<b>8 Håndtering av personopplysninger</b>	<b>3</b>
<b>9 Kontohavers disponering av kontoen</b>	<b>4</b>
<b>10 Renteberegning ved godskriving av konto (valutering)</b>	<b>4</b>
<b>11 Samtykke til og tilbakekall av betalingsordre - bruk av betalingsinstrument</b>	<b>4</b>
<b>12 Mottak av betalingsordre</b>	<b>5</b>
<b>13 Overføringstid</b>	<b>5</b>
<b>14 Bankens ansvar for utføring av betalingsordre</b>	<b>5</b>
<b>15 Endring av Rammeavtalen</b>	<b>6</b>
<b>16 Kontohavers oppsigelse og heving av avtalen</b>	<b>6</b>
<b>17 Bankens oppsigelse og heving av avtalen</b>	<b>6</b>
<b>18 Lovvalg og tvisteløsning</b>	<b>6</b>
<b>19 Innskuddsgaranti</b>	<b>6</b>

## 2 Finansavtalelovens anvendelse på avtalen

- 2.1 Finansavtalelovens regler får anvendelse med mindre annet er særskilt bestemt i Rammeavtalen.
- 2.2 Følgende bestemmelser i finansavtaleloven kommer ikke til anvendelse mellom Partene
  - a. § 13 første ledd
  - b. § 15 første ledd første punktum
  - c. § 15 annet ledd
  - d. § 16 annet ledd første punktum, i den grad disse opplysningene ikke framgår av Rammevilkårene
  - e. § 16 fjerde ledd
  - f. § 30 første ledd

## 3 Virkeområde

- 3.1 Disse Rammevilkårene, samt Prislisen, vedtas gjennom inngåelsen av Kontoavtalen, og kommer til anvendelse på enhver PUV-konto som er opprettet av Kontohaver.
- 3.2 Prislisen leveres av Banken, og inneholder Bankens krav på vederlag etter Kontoavtalen, samt hvilken rente på innestående Banken tilbyr.

## 4 De enkelte PUV-konti – Kontoavtalen

- 4.1 Hver PUV-konto vil være regulert av en egen Kontoavtale. Kontoen opprettes og disponeres av Kontohaver, og Kontohaver er Bankens kunde og avtalemotpart i relasjon til PUV-kontiene.
- 4.2 Kontoavtalen inneholder opplysninger av betydning for den enkelte PUV-konto, herunder nødvendige opplysninger for å identifisere hvilken PUV som er å anse som innskyter og eier av midlene på PUV-kontoen.
- 4.3 Banken kan ikke benytte innestående midler på PUV-konto til motregning for ansvar som Kontohaver måtte ha eller få overfor Banken.
- 4.4 Banken skal uten ugrunnet opphold gi Kontohaver særskilt melding dersom innskudd samt opptjente renter på en PUV-konto overstiger:
  - a) kr 1.950.000,- for innskudd som er dekket under Bankenes sikringsfonds innskuddsgarantiordning, og, dersom aktuelt;
  - b) kr 700.000,- for innskudd som er dekket under innskuddsgarantiordningen i EØS-staten der kredittinstitusjonen har hovedsete.

## **5 Priser, kostnader og gebyrer**

- 5.1 Kostnader ved å opprette, ha, og disponere PUV-kontoen fremgår av Prislisten. Prislisten distribueres til Kontohaver gjennom [•].
- 5.2 Prislisten kan endres av Banken i avtaleperioden. Endringer til skade for Kontohaver kan tidligst settes i verk to måneder etter at Banken har sendt varsel om slik endring.
- 5.3 Kostnader belastes den enkelte aktuelle PUV-konto. Følger det av Prislisten at Kontohaver i egenskap av betalingsmottaker skal dekke kostnader i forbindelse med en betalingsoverføring, kan Banken trekke kostnadene av det overførte beløp.
- 5.4 Banken kan ikke kreve noen form for vederlag for avvikling av Rammeavtalen eller deler av den.

## **6 Rente på innskudd**

- 6.1 Renten skal minst tilsvare den enhver tid beste gjeldende rente Banken tilbyr på innskudd. Ved utforming av rentetilbudet skal innestående på samtlige PUV-konti Kontohaver oppretter legges til grunn.
- 6.2 Renten kan endres av Banken i avtaleperioden. Renteendringer til skade for Kontohaver kan tidligst settes i verk to måneder etter at Banken har sendt varsel om slik endring.
- 6.3 Renter godskrives årlig.

## **7 Informasjon om kontoforholdet**

- 7.1 Alle opplysninger tilknyttet kontoforholdet skal meddeles Kontohaver.
- 7.2 Opplysninger om endringer i Prislisten, samt varsel om renteendringer, skal i tillegg meddeles den sentrale vergemålsmyndigheten.
- 7.3 Opplysninger skal kun meddeles elektronisk, med mindre Kontohaver særskilt etterspør opplysningene på annen måte. Opplysninger skal gjøres tilgjengelig via Bankens nettbankløsning, samt via eventuelle andre tekniske løsninger som avtales mellom Partene.
- 7.4 Banken genererer kontoutskrift hver måned dersom det har vært bevegelse på en av Kontohavers PUV-konti.
- 7.5 Hvert år sender Banken årsoppgaver i henhold til ligningslovens regler. Kontoutskrift og årsoppgave skal genereres særskilt for den enkelte PUV-konto.
- 7.6 Meldinger fra Banken mens avtaleforholdet løper samt annen informasjon som Kontohaver har krav på, skal være på norsk med mindre annet avtales særskilt i den enkelte Kontoavtalen.

## **8 Håndtering av personopplysninger**

- 8.1 Banken plikter å behandle de personopplysninger de får tilgang til om en PUV i tråd med de regler som følger av personopplysningsloven av 14. april 2000 nr. 31, med tilhørende forskrifter.

## **9 Kontohavers disponering av kontoen**

- 9.1 Innestående på PUV-kontoen kan disponeres av Kontohaver.
- 9.2 PUV-kontoen kan brukes til innskudd, uttak og betalingstransaksjoner.
- 9.3 PUV-kontoen føres i norske kroner.
- 9.4 Banken skal kontrollere at den som vil foreta en beføyelse over PUV-kontoen er berettiget til det.
- 9.5 Kontohaver har ikke rett til å belaste PUV-kontoen for større beløp enn det som på belastningstidspunktet er disponibelt. Uberettiget belastning skal Kontohaver dekke inn umiddelbart.
- 9.6 Innskudd i kontanter på PUV-kontoen kan disponeres straks de er mottatt av Banken.
- 9.7 Kontohaver kan kreve PUV-kontoen sperret ved fare for uberettiget disponering av kontoen.
- 9.8 Banken kan sperre PUV-kontoen for transaksjoner generelt hvis Banken antar at det er konkret fare for misbruk, enten av Kontohaver selv eller av en uberettiget tredjemann.

## **10 Renteberegning ved godskriving av konto (valutering)**

- 10.1 Ved innbetaling i kontanter og annen godskriving av PUV-konto skal Banken stille beløpet til rådighet for Kontohaver med valuteringsdag umiddelbart etter at institusjonen har mottatt midlene.

## **11 Samtykke til og tilbakekall av betalingsordre - bruk av betalingsinstrument**

- 11.1 Kontohaver disponerer PUV-kontoen gjennom nettbank, og ved bruk av det betalingsinstrument Banken tilbyr for å utføre betalingstransaksjoner via nettbank. I tillegg kan Kontohaver utføre betalingsordre etter de rutiner eller med de betalingsinstrumenter som Banken og Kontohaver inngår nærmere avtale om.
- 11.2 Enhver betalingsordre skal godkjennes av 2 personer på vegne av Kontohaver, ved benyttelse av hvert sitt betalingsinstrument. Samtykke til betalingsordren som sådan er gitt når godkjenning nr. 2 foreligger.
- 11.3 De som skal kunne samtykke til betalingsordre, får utstedt hvert sitt personlige betalingsinstrument av Banken. Kontohaver gir Banken melding om hvilke personer som skal ha adgang til å samtykke til betalingsordre, og som skal ha utstedt nødvendig betalingsinstrument.
- 11.4 De som har adgang til å samtykke til en betalingsordre har på samme måte adgang til å tilbakekalle en betalingsordre. For tilbakekall er det tilstrekkelig at én person godkjenner på vegne av Kontohaver.
- 11.5 Kontohaver gir Banken melding uten ugrunnet opphold dersom betalingsinstrument er tapt, mistet eller stjålet, eller dersom Kontohaver ønsker betalingsinstrument sperret av andre årsaker.
- 11.6 Hva gjelder misbruk av konto og betalingsinstrument, gjelder reglene i finansavtaleloven § 35.

## **12 Mottak av betalingsordre**

- 12.1 Beløpet angitt i betalingsordren vil bli overført til det kontonummer som er oppgitt i ordren. Dette gjelder også i de tilfeller oppgitt kontonummer tilhører en annen enn den mottaker (person/foretak) som er oppgitt med navn og adresse i betalingsordren.
- 12.2 En betalingsordre anses mottatt av Banken på det tidspunktet Banken mottar alle opplysningene som er nødvendig for å gjennomføre betalingen. Betalingsordre som ikke er levert til Banken på en virkedag, anses mottatt påfølgende virkedag. Mottar Banken betalingsordren etter kl 14.00 anses betalingsordren mottatt den påfølgende virkedag.
- 12.3 Banken er ansvarlig for gjennomføring av en betalingstransaksjon inntil mottakers bank har mottatt det overførte beløpet.

## **13 Overføringstid**

- 13.1 Banken vil overføre beløpet angitt i betalingsordren til betalingsmottakerens bank senest innen utløpet av virkedagen etter at betalingsordren anses mottatt etter reglene over. For betalingstransaksjoner i norske kroner i Norge, vil beløpet dessuten bli godskrevet betalingsmottakers bank samme dag som betalerens konto belastes.
- 13.2 Ved betalingstransaksjoner til konto i samme bank som Kontohaver, vil beløpet bli godskrevet mottakers konto samme dag som betalingsordren anses mottatt etter reglene over.
- 13.3 Dersom betalingsmottaker ikke har konto i bank, vil Banken stille beløpet til mottakers disposisjon innen utløpet av virkedagen etter at betalingsordren anses mottatt.
- 13.4 For betalingstransaksjoner fra Norge til land i EØS-området med andre valutaer enn euro, og betalingstransaksjoner til land utenfor EØS-området, gjelder reglene i finansavtalelovens § 26c femte ledd.

## **14 Bankens ansvar for utføring av betalingsordre**

- 14.1 Banken er ansvarlig overfor Kontohaver for korrekt gjennomføring av betalingstransaksjonen. Ved en mangelfull betalingstransaksjon skal banken uten ugrunnet opphold overføre beløpet for betalingstransaksjonen til Kontohaver og eventuelt gjenopprette tilstanden på konto slik den ville vært om den mangelfullt gjennomførte betalingstransaksjonen ikke hadde funnet sted, herunder dekke Kontohavers rentetap. Bankens ansvar omfatter også gebyrer og renter Kontohaver må betale som følge av at en betalingstransaksjon ikke er blitt korrekt gjennomført.
- 14.2 Bankens ansvar etter avsnittet over er betinget av at Kontohaver reklamerer uten ugrunnet opphold etter at Kontohaver ble eller burde blitt kjent med forholdet, og senest 13 måneder etter betalingstransaksjonen skulle vært gjennomført. Ved Kontohavers reklamasjon skal Banken umiddelbart forsøke å spore betalingstransaksjonen og melde fra til Kontohaver om utfallet. Hvis Kontohaver hevder at en betalingstransaksjon ikke er korrekt gjennomført, påhviler det Banken å bevise at transaksjonen er korrekt registrert og bokført og ikke rammet av teknisk svikt eller andre feil.



## **15 Endring av Rammeavtalen**

- 15.1 Det kreves enighet mellom Partene for å endre Rammevilkårene eller Kontoavtalen, samt ethvert annet skriftlig eller elektronisk dokument som utgjøre en del av Rammeavtalen mellom Partene.
- 15.2 Endringer i Rammevilkårene skjer ved publisering av nye Rammevilkår på nettsidene til den sentrale vergemålsmyndigheten. Det skal gis melding om endringer til Banken. Endringene anses som akseptert dersom Banken innen 2 måneder etter at nye Rammevilkår ble publisert ikke har gitt den sentrale vergemålsmyndigheten melding om at endringene ikke aksepteres.
- 15.3 Banken kan uten hinder av de forrige punktene endre Prislisten og rentebetingelsene i tråd med det som fremgår av punktene 5.2 og 6.2.

## **16 Kontohavers oppsigelse og heving av avtalen**

- 16.1 Kontohaveren kan uten forhåndsvarsel si opp Kontoavtalen.
- 16.2 Ved oppsigelse av Kontoavtalen skal Kontohaver straks få utbetalt pengene på kontoen med påløpte renter. Ved uttak av større beløp eller ved uttak i utenlandsk valuta, kan Banken likevel kreve 3 virkedagers forhåndsvarsel av hensyn til egen kontantbeholdning eller av sikkerhetsmessige grunner.
- 16.3 Kontohaver kan heve avtalen dersom det fra Bankens side foreligger vesentlig brudd på Kontoavtalen eller Bankens plikter for øvrig.

## **17 Bankens oppsigelse og heving av avtalen**

- 17.1 Banken kan si opp avtalen med minst tre måneders skriftlig varsel dersom det foreligger saklig grunn. Grunnen til oppsigelsen skal opplyses. Ved slik oppsigelse fra Bankens side skal Kontohaveren få utbetalt pengene på kontoen med påløpte renter og uten fradrag for eventuelt avtalt vederlag for avvikling av kontoforholdet. Kontohaver skal få tilbakebetalt en forholdsmessig del av eventuell forhåndsbetalt periodeavgift.
- 17.2 Banken kan skriftlig heve avtalen ved vesentlig mislighold fra Kontohaverens side. Krav om heving må fremsettes innen rimelig tid etter at Kontohaveren ble eller burde ha blitt klar over hevingsgrunnen. Grunnen til hevingen skal opplyses.
- 17.3 Tilsvarende oppsigelses- og hevingsrett gjelder for avtale om særlige tjenester knyttet til en konto.

## **18 Lovvalg og tvisteløsning**

- 18.1 Rammeavtalen reguleres av norsk rett.
- 18.2 Tvister under Rammeavtalen skal behandles av Oslo tingrett som rett verneting.

## **19 Innskuddsgaranti**

- 19.1 For Banker med hovedsete i Norge, og som er obligatoriske medlemmer av Bankenes sikringsfond etter lov av 6. desember 1996 nr 75 om sikringsordninger for banker og offentlig

administrasjon mv. av finansinstitusjoner, er innskudd garantert av sikringsfondet med inntil 2 millioner kroner for den enkelte innskyter.

- 19.2 Hver enkelt PUV er identifisert i den enkelte Kontoavtale, og regnes som innskyter hva gjelder innskuddet på sin særskilte PUV-konto. Maksimumsbeløpet på 2 millioner kroner gjelder hver enkelt PUV-konto.
- 19.3 Garantien fra Bankenes sikringsfond blir effektiv dersom Banken selv skulle bli ute av stand til å dekke sine forpliktelser.
- 19.4 For Kontoavtaler som inngås der Banken er en kredittinstitusjon med hovedsete i annen EØS-stat, skal Banken godtgjøre at hver enkelt PUV-konto dekkes av innskuddsgarantiordningen i Bankens hjemland etter de samme prinsipper som i punkt 19.2.

Bank:

Organisasjonsnummer:

## Avtale om opprettelse og forvaltning av konto for fylkesmannens forvaltning av finansielle eiendeler for personer under vergemål

*Bankens og Fylkesmannens eksemplar*

Kontotype PUV-konto	Ny/Endring	Kontonr.(kontohaver)
<b>Opplysninger om kontohaver</b> Navn, adresse  Fylkesmannen i [ ]	Org.nr	E-postadresse
	Tlf.	

<b>Opplysn. om person under vergemål</b>	Fødselsnr/D-nr		
Navn, adresse	Fødselsdato/Fødested1)	Statsborgerskap1)	Kjønn1)
1) For personer som ikke har eller kan få tildelt fødselsnr. eller D-nr			

# **Avtalevilkår for opprettelse og forvaltning av konto for fylkesmannens forvaltning av finansielle eiendeler for personer under vergemål - Kontoavtalen**

## **1. KORT OM KONTO FOR FYLKESMANNENS FORVALTNING AV FINANSIELLE EIENDELER FOR PERSONER UNDER VERGEMÅL**

Denne Kontoavtalen oppretter en konto for personer under vergemål i samsvar med vergemålsloven kapittel 7 med Fylkesmannen som forvalter av kontoen. Kontotypen benyttes for å skille mellom Fylkesmannens egne midler og midler Fylkesmannen forvalter for personer under vergemål.

## **2. RAMMEAVTALEN OG PRISLISTEN**

Denne Kontoavtalen suppleres av Rammevilkårene slik de fremgår av "Sentral vergemålsmyndighets rammevilkår for innskudd og betalingstjenester for personer under vergemål", samt den vedlagte Prisliste, slik disse dokumenter foreligger til enhver

tid. Ved eventuell motstrid går Rammevilkårene foran denne Kontoavtalen og Prislisten.

## **3. IDENTIFIKASJON AV FYLKESMANNEN OG PERSONEN UNDER VERGEMÅL**

Kontoen skal være i Fylkesmannens navn. I tillegg skal kontoen lyde på den enkelte person under vergemål sitt navn. Ved opprettelse av kontoen skal Fylkesmannen dokumentere sitt navn, adresse og organisasjonsnummer. I tillegg skal Fylkesmannen gi banken opplysninger om personen under vergemåls navn, adresse, person- eller d-nummer.

## **4. DISPOSISJONSRETT**

Det er kun Fylkesmannen som har rett til å disponere kontoen.

**Underskrifter**

Ett eksemplar av kontoavtalen er mottatt av, eller på annen måte gjort tilgjengelig for kontohaver.

Sted, dato

Kontohavers/Kontoåpners underskrift

Org nr.

Navn i blokkbokstaver

Sted, dato

Bankens underskrift

## PRISLISTE

### Konto for Fylkesmannens forvaltning av finansielle eiendeler for personer under vergemål

<b>Renter</b>	<b>%</b>
<b>Innskudd</b>	<b>Pris</b>
<b>Kontofon</b>	<b>Pris</b>
Bruk av kontofon, pris per innrigning	[ ]
<b>Nettbank</b>	<b>Pris</b>
Pris per måned	[ ]
Kvittering	[ ]
Overførsler mellom egne konti	[ ]
Overførsler til konto i annen bank	[ ]