

Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
10. MAI 2004	
Saksnr.	01, 2263-38
Arkivnr.	412.11



Dato: 06.05.2004
Vår ref.: 2004/00206
FJA/TMo/SD
Deres ref.: 01/2263 FM Gry

Høringsuttalelse - gjennomføring av direktiv om reorganisering og avvikling av kredittinstitusjoner

1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets brev 2. april 2004, der Kredittilsynets høringsnotat datert 12. mars 2004 om ovennevnte sendes på høring.

Høringssaken gjelder norsk implementering av EU-direktivet om reorganisering og avvikling av kredittinstitusjoner (2001/24/EF). Dette følger opp en tidligere norsk implementering av det parallelle EU-direktivet om reorganisering og avvikling av forsikringsselskaper (2001/17/EF), som ble implementert i norsk rett ved en forskrift (reorganiseringsforskriften) fastsatt av Finansdepartementet 23.04.03 med hjemmel i Banksikringsloven § 4-1 tredje ledd.

FNH har etter gjennomgåelsen av Kredittilsynets høringsnotat og det aktuelle EU-direktivet kommet i tvil om sentrale deler av Kredittilsynets forslag har vært gjenstand for tilstrekkelig utredning. Vi er klar over at flere av våre kritiske spørsmål ikke bare retter seg mot forslaget nå, men også mot den implementering som allerede er gjort i forhold til det beslektede forsikringsdirektivet. Følgelig vil vi be om at myndighetene vurderer våre spørsmål i et bredere perspektiv, også med sikte på den allerede vedtatte forskriften av 23.04.03.

I det følgende skal vi først knytte kommentarer til EU-direktivets anvendelsesområde og konsekvensene av dette for implementeringen i Norge (avsnitt 2). En særlig side av dette er at direktivets internasjonale aspekt er tosidig (avsnitt 3). Spørsmål vedr. lovvalg m.v. kommenteres særskilt (avsnitt 4). Til slutt gjengir vi litt om de forberedelser som er gjort med sikte på implementering i Sverige og Danmark (avsnitt 5).

2. Direktivets anvendelsesområde

Innledningsvis er det grunn til å minne om at spørsmål vedr. reorganisering og avvikling av banker (og forsikringsselskaper) *i liten grad er harmonisert innenfor EU*. Det betyr at disse spørsmål fremdeles er regulert – til dels meget forskjellig – i de enkelte land, basert på en blanding av generelle konkursrettslige prinsipper og spesialreguleringer for banker (og forsikringsselskaper).¹

Det er mot dette generelle bakteppet man må se de to direktivene 2001/17/EF og 2001/24/EF. Direktivene tar ikke sikte på en generell regulering vedr. reorganisering og avvikling, men *avgrenser seg til visse aspekter*.

En viktig avgrensning synes for det første å ligge i at direktivet kun skal gjelde *i de tilfeller hvor kredittinstitusjonen (forsikringsselskapet) er hjemmehørende i ett land og har filialer i et annet*.² Det må innrømmes at denne avgrensning i virkeområdet kunne ha fremgått enda klarere av direktivteksten, men forståelsen bør ikke være tvilsom, hvis man ser artikkel 1 sammenholdt med fortalens avsnitt (2).

Etter vårt syn er det viktig å holde fast ved denne avgrensningen i forbindelse med den norske implementeringen. Gjøres ikke dette, vil man risikere å skape uklarheter og misforståelser ved lovanvendelsen – og for den saks skyld i forbindelse med senere oppfølging eller endringer/oppdateringer i regelverket. Som Kredittilsynet påpeker i høringsnotatet s. 2-3 foreligger det allerede en omfattende norsk regulering av spørsmål som gjelder reorganisering og avvikling av kredittinstitusjoner (og tilsvarende forsikringsselskaper). Særlig sentral er Banksikringsloven av 1996 kap. 3 og 4. Disse regler må ses i sammenheng med andre deler av lovgivningen; på den ene side den alminnelige konkurslovgivning, og på den annen side spesialregler i finanslovgivningen vedr. frivillig avvikling av banker, forsikringsselskaper m.v.

For ikke å risikere unødvendig dobbeltregulering bør det etter vårt syn gjøres klart i en innledende bestemmelse om anvendelsesområdet, at reglene kun skal gjelde i de tilfeller hvor en kredittinstitusjon (m.v.) er hjemmehørende i ett land og har filialer i et annet. Den løsning som er valgt gjennom forskriften – hvor dette aspekt ved anvendelsesområdet først blir adressert gjennom de enkelte kunngjøringsregler m.v. – er etter vårt syn ikke hensiktsmessig i denne sammenheng. Dette kan illustreres med forskriftsforslagets § 5 om underretning til kjente kreditorer, der det heter:

”Når avviklingstiltak er innledet skal Kredittilsynet sørge for at administrasjonsstyret eller avviklingsstyret straks underretter alle kjente kreditorer om vedtaket, herunder kreditorer med fast bosted eller hovedsete i EØS. Underretningen skal skje individuelt ved skriftlig henvendelse”

¹ Indirekte er imidlertid en rekke sentrale spørsmål regulert gjennom den omfattende sekundærlovgivning om bankers/forsikringsselskapers virksomhet og tilsynet med disse, og (for bankene) de reguleringer som pålegger samtlige land å ha en innskytergarantiordning.

² I utgangspunktet forutsettes det at begge de to land ligger innenfor EU/EØS-området, men reglene er delvis gitt anvendelse i forhold til selskaper hjemmehørende i tredje land. Disse spørsmål går vi ikke inn på i det følgende.

Regelen kan forstås slik at den er ment å få anvendelse ved enhver avvikling, for eksempel også ved en frivillig avvikling av en liten sparebank. Noen underretning ut av landet vil neppe være aktuelt i en slik sak, dersom det ikke finnes kjente kreditorer i utlandet. Et problem synes det derimot å være at forskriften kan forstås slik at den etablerer *et eget rettsgrunnlag for underretning til kreditorer i Norge, ved siden av de regler som allerede finnes om dette i norsk lovgivning.*

Dette er en problemstilling som ble påpekt av FNH også i forbindelse med implementeringen av direktiv 2001/17/EF, men som vi ikke kan se er fulgt opp i gjeldende forskrift, og som vi heller ikke kan se blir adressert av Kredittilsynet nå. Vi vil derfor be om at dette blir nærmere vurdert i oppfølgingen videre.

3. Det internasjonale aspekt – tosidig

Selv om direktivet (direktivene) forstås med den begrensning som er nevnt foran, er det grunn til å feste seg ved at EU-direktiv 2001/24/EF ikke nøyer seg med å regulere de forpliktelser som påhviler tilsynsmyndighetene i bankens (forsikringselskapets) hjemland. Enkelte bestemmelser legger også forpliktelser på *vertslandets myndigheter*. Typisk gjelder dette regelen om underretning i artikkel 5, hvor de administrative eller rettslige myndigheter i vertslandet – hvis de finner det nødvendig på sitt område å iverksette en eller flere reorganiseringstiltak – har plikt til å underrette de kompetente myndigheter i hjemlandet.

Vi kan ikke se at denne bestemmelsen er fulgt opp gjennom Kredittilsynets forslag til norsk forskriftsregulering, og kan heller ikke se av notatet på hvilket grunnlag dette er utelatt. Vi kan heller ikke se at forslaget til endringen i forskriftens § 3 kan være noe bidrag til implementering av direktivets artikkel 5.

4. Regler om rettsvirkninger og lovvalg m.v.

Kredittilsynet har i sin oppfølging av de to direktivene lagt til grunn at behovet for norsk implementering er begrenset til å gjelde nærmere angitte forpliktelser som påhviler norske myndigheter til å besørge underretning og kunngjøring. Denne grunnleggende forståelse avspeiles i den valgte implementeringsteknikk. Samtlige bestemmelser i forskriftsutkastet omhandler underretning og kunngjøring som skal besørges fra Kredittilsynet (eventuelt administrasjonsstyret eller avviklingsstyret) til henholdsvis tilsynsmyndighetene i andre EØS-land (§ 3), Den Europeiske Unions Tidende (§ 4) eller direkte til kjente kreditorer (§ 5 og § 6).

Som Kredittilsynet så vidt berører i høringsnotatet inneholder direktivet (direktivene) imidlertid også enkelte andre elementer, som til dels har stått meget sentralt ved regelarbeidet på europeisk nivå. Det gjelder spørsmålene om *hvilke rettsvirkninger reorganisering- eller avviklingstiltak skal ha for særlige kontraktstyper*, så som arbeidsavtaler og avtaler vedr. fast eiendom m.v., og hvordan iverksettelse av reorganiseringstiltak m.v. vil virke inn i forhold til pågående verdipapirtransaksjoner, nettingavtaler m.v. Enkelte slike forhold er direkte regulert i direktiv 2001/24/EF avsnitt IV, se særlig artiklene 20 - 27.

Vi forstår av kommentarene i Kredittilsynets notat s. 4 slik at det ennå ikke er foretatt en grundig gjennomgang av de spørsmål disse reglene reiser, jf. henvisningen til at dette vil bli vurdert nærmere på et senere tidspunkt. Hensett til mengden av implementerings- og utredningsspørsmål man for tiden står overfor, har vi for så vidt forståelse for en slik utsettelse. Vi tror likevel det er viktig at temaet blir fulgt opp, hensett til den økende grad av internasjonalisering (og filialisering) i markedene. FNH er åpen for å drøfte på hvilken måte næringen vil kunne bidra i en slik prosess, dersom dette anses ønskelig.

5. Litt om implementeringsarbeidet i Danmark og Sverige

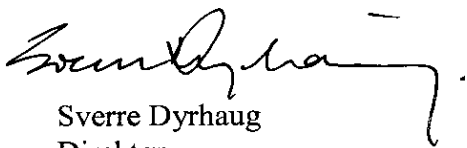
FNH har gjennom sine nordiske søsterorganisasjoner skaffet noe informasjon om hvordan de aktuelle EU-reguleringer er gjennomført (eller tenkt gjennomført) i Danmark og Sverige.

I Danmark inneholder lov nr. 453 av 10.06.03 om finansiell virksomhet en bestemmelse i § 271 som gir departementet adgang til å fastsette regler til oppfyllelse av fellesskapsrettslige regler om sanering og likvidasjon av forsikringsselskaper. Slike regler er gitt ved bekendtgørelse nr. 584 av 24.06.03 om lovvalg m.v. ved forsikringsselskabers betalingsstandsning, tvangsakkord, tvangsopløsning eller konkurs. Forskriften faller i hovedsak i to deler, hvorav den første omhandler underretning, anmeldelse av fordringer og offentliggjørelse, mens den andre gjelder lovvalg.

Lov om finansiell virksomhet inneholder tilsvarende i § 248 en bestemmelse om hjemmel for departementet til å fastsette regler med henblikk på oppfyllelse av fellesskapsrettslige regler om sanering og likvidasjon av kredittinstitusjoner. Her foreligger ennå ikke utfyllende regler, men et utkast til dette ble sendt på hørings fra Finanstilsynet 12.03.04. Det fremlagte forslag er omtalt som "bekendtgørelse om lovvalg m.v. ved penge- og realkreditinstitutters samt udstedere af elektroniske penges betalingsstandsning, tvangsakkord, tvangsopløsning eller konkurs".

Når det gjelder Sverige, registrerer vi at Justitiedepartementet avholdt en høringsrunde i mars i år. Siktemålet der er en lovproposisjon som dels omhandler den såkalte konkursforordningen (1346/2000), og dels de forannevnte direktiver om reorganisering og avvikling av forsikringsselskaper og kredittinstitusjoner. Forslagene på det sistnevnte området er samlet i en ny lov om internasjonale forhold vedrørende forsikringsselskaps og kredittinstitusjons insolvens. I likhet med den danske bekjentgjørelsen omhandles i hovedsak to temaer: spørsmål om underretning og spørsmål om lovvalg.

Vennlig hilsen
FINANSNÆRINGENS HOVEDORGANISASJON
Finans- og juridisk avdeling


Sverre Dyrhaug
Direktør